

**Analisis Perencanaan Partisipatif
pada Program Nasional pemberdayaan Masyarakat Mandiri
(PNPM Mandiri) di Kelurahan Tamamaung
Kecamatan Panakkukang
(sebuah Studi Kasus)**

*An Analysis Participative Planning in National Program of
Independent Community Empowerment (PNPM Mandiri) in
Tamamung village, Panakukkang District (A Case Study)*

**Andi Baso Apriadi Burhanuddin
P0204207001**



**Manajemen Perencanaan
Program Studi Perencanaan Pengembangan Wilayah
Program Pasca Sarjana
Universitas Hasanuddin
2010**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Andi Baso Apriadi Burhanuddin
Nomor Mahasiswa : P0204207001
Program Studi : Perencanaan dan Pengembangan Wilayah
Konsentrasi Manajemen Perencanaan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 20 Desember 2010

Yang menyatakan,

Andi Baso Apriadi B.

TESIS

**Analisis Perencanaan Partisipatif
Pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri
(PNPM Mandiri) Di Kelurahan Tamamaung
Kecamatan Panakkukang
(Sebuah Studi Kasus)**

Disusun dan diajukan oleh

ANDI BASO APRIADI
Nomor Pokok P0204207001

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 08 Desember 2010
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat,



Dr. Ir. Rahim Darma, Ms
Ketua



Prof. Dr. Hamka Naping, MA
Anggota

Ketua Program Studi
Perencanaan dan Pengembangan
Wilayah



Dr. Ir. Roland A. Barkey

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Ir. Mursalim

PRAKATA

Alhamdulillah Rabbil Alamin, Puji Syukur Kehadirat Allah SWT atas berkat dan Rahmat-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan tesis ini.

Banyak kendala yang dihadapi penulis dalam rangka penyusunan tesis akan tetapi berkat bantuan berbagai pihak, maka tesis ini dapat selesai pada waktunya. Dalam kesempatan ini penulis dengan tulus menyampaikan terima kasih kepada:

1. Dr. Ir. Rahim Darma, MS selaku ketua komisi penasehat dan anggota komisi penasehat, Prof Dr. Hamka Naping, MA yang telah memberikan bimbingan sejak awal persiapan penelitian hingga selesainya tesis ini. Prof. Dr. Suratman, Ms, Prof. Dr. Darmawan Salman, Ms, Prof Dr. Muhaddar, SH, MH sebagai peguji yang telah memberikan masukan dan saran dalam penyusunan tesis ini.
2. Rektor Universitas Hasanuddin atas kesempatan belajar pada institusi yang dipimpinya.
3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Asisten Direktur I dan Asisten Direktur II beserta staf yang telah membantu selama melaksanakan studi pascasarjana di Universitas Hasanuddin.
4. Direktur PSKMP Universitas Hasanuddin beserta staf fungsional dan staf administrasi, atas kesempatan dan pelayanan yang diberikan.
5. Ketua Program Studi Perencanaan dan Pengembangan wilayah atas pembinaannya.
6. Ketua dan Pengelola Konsentrasi Studi Manajemen Perencanaan atas layanan akademik dan teknis yang diberikan selama ini.

7. Dosen konsentrasi studi Manajemen Perencanaan yang telah mendidik penulis selama menempuh pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
8. Seluruh Rekan Mahasiswa Konsentrasi Manajemen Perencanaan tahun 2007 atas motivasi dan bantuannya.
9. Pemerintah Kecamatan Panakkukang, Lurah dan masyarakat Kelurahan Tamamaung, tim fasilitator PNPM Miskin Perkotaan Kelurahan Tamamaung yang telah menerima dan membantu penulis selama penelitian berlangsung.
10. Ayahandaku Drs. Burhaniddin Nonci, Msi, Ibundaku Dra. Nillang, istriku tercinta Sastriana dan saudaraku, Andi Baso Amirullah dan Andi Emmy Aisyah serta keluarga yang telah memberikan kesempatan, mendorong dan semangat yang tidak ternilai selama kuliah hingga penulisan tesis ini.
11. Terima kasih kepada mereka yang namanya tidak tercantum yang telah memberikan banyak bantuan dan dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Semoga tesis ini dapat menghasilkan karya yang lebih baik sehingga berguna bagi banyak orang. Kami sadar bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, olehnya kritik dan saran kami harapkan guna perbaikan yang lebih baik.

Makassar, 20 Desember 2010

Penulis

ABSTRAK

ANDI BASO APRIADI, Analisis Perencanaan Partisipatif pada Program Nasional pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) di Kelurahan Tamamaung, Kecamatan Panakukkang (sebuah Studi Kasus); Dibimbing oleh Rahim Darma dan Hamka Naping

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) proses perencanaan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat di Kelurahan Tamamaung, (2) tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan partisipatif pada PNPM Mandiri Miskin Perkotaan.

Penelitian ini bersifat studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, kuesioner, dan studi dokumen. Data dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) proses perencanaan partisipatif masyarakat di Kelurahan Tamamaung dilakukan dengan tahapan pelaksanaan yang terdiri dari sosialisasi awal, refleksi kemiskinan, pemetaan swadaya, pengorganisasian masyarakat dengan membentuk BKM serta penyusunan program kerja. Keseluruhan tahapan tersebut, penciptaan masyarakat mandiri yang mampu membangun lingkungan dan wilayahnya sendiri menjadi tujuan utama PNPM Mandiri. (2) Tingkat partisipasi masyarakat Kelurahan Tamamaung lebih kepada partisipasi secara interaktif dimana masyarakat terlibat secara penuh pada pengumpulan ide, pengambilan keputusan, membangun kerjasama dan mengorganisasi diri secara mandiri.

ABSTRACT

ANDI BASO APRIADI, *An Analysis on Participate Planning of National Program of Independent Community Empowerment in Tamamung Village, Panakkukang District (A Case Study)* (supervised by Dr. Ir. Rahim Darma, M.S and Prof. Dr. Hamka Naping, M.A)

The aims of research are to investigate the process of participative planning done by community in Tamamaung Village and to investigate the level of community participation in the process of participative development planning of National Program of Independent Community Empowerment.

The research was a case study. The methods of collecting the data were interview, questionnaire, observation, and decomentation study. The data were analyzed by usinng descriptive qualitative analysis.

The results reveal that process of community participative planning in Tamamaung Village is done based on the implementation steps consisting of early socialization, poverty reflection, self-supporting mapping, organizing community by forming BKM, and the arrangement of work program. The main purpose of this program is to increase an ability and capacity of the community in local development. The degree of local community participation in which the local community involve in the whole process such as gathering ideas, decision making, establishing cooperation, and organizing thmeselves indepently.

DAFTAR ISI

	Halaman
PRAKATA	i
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan	18
D. Manfaat Penelitian	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A. Konsep Perencanaan Pembangunan	20
B. Perencanaan Partisipatif sebagai sebuah pendekatan.....	30
C. Kerangka Pemikiran	46
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	50
A. Jenis dan Desain Penelitian	51
B. Pengelolaan Peran Peneliti	51
C. Lokasi dan Waktu Penelitian	51
D. Jenis dan Sumber Data	52
E. Teknik Pengumpulan Data	53
F. Teknik Analisa Data	56
G. Defenisi Operasional	57

H. Pengecekan Validitas	59
I. Tahap dan Jadwal penelitian	60
Bab IV HASIL PENELITIAN.....	62
A. Gambaran Umum Kota Makassar	62
B. Gambaran Umum Kelurahan Tamamaung	67
C. Proses Perencanaan Partisipatif	71
D. Tingkat Partisipasi Masyarakat	121
Bab V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	127
B. saran	132
DAFTAR PUSTAKA	133

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1	Keadaan geografis dan batas administrasi wilayah Kota Makassar	63
2	Potensi dan sumber daya Kelurahan Tamamaung	68
3	Siklus PNPM Miskin Perkotaan	74
4	Jumlah masyarakat yang mengikuti rebug warga di tingkat kelurahan	81
5	Indikasi persoalan yang digali dari hasil refleksi kemiskinan	83
6	Hasil perencanaan pelaksanaan kegiatan	86
7	Perwakilan masyarakat yang terlibat pada kegiatan PS	88
8	Tabulasi data persoalan kemiskinan pada aspek ekonomi	91
9	Tabulasi data persoalan kemiskinan pada aspek Sosial	92
10	Tabulasi data persoalan kemiskinan pada aspek lingkungan	93
11	Masalah dan potensi analisis hasil pemetaan swadaya	94
12	Jumlah KK miskin Kelurahan Tamamaung berdasarkan pada aspek lingkungan, sosial dan ekonomi	95
13	Peta sebaran warga miskin berdasarkan Lokasi	96
14	Data kehadiran peserta pembentukan BKM	100
15	Daftar nama panitia tim pembentukan BKM	101
16	Pelaksanaan rebug warga tingkat RW	103
17	Jadwal pelaksanaan pembentukan BKM	104
18	Peserta lokakarya penyusunan PJM Pronangkis 2007-	101

2009

19	Perencanaan partisipatif BKM dan masyarakat Kelurahan Tamamaung	101
20	Matrix analisis persoalan dan target capaiannya	114
21	Rencana program untuk bidang kesehatan	116
22	Rencana program untuk perbaikan Lingkungan	117
23	Rencana program partisipasi perempuan	119
24	Program sosial ekonomi dan pendidikan	119
25	Distribusi responden yang menghadiri rangkaian kegiatan perencanaan komunitas pada program PNPM Miskin Perkotaan Kel. Tamamaung	122
26	Distribusi responden yang memperoleh Kesempatan menyampaikan usulan	123
27	Distribusi responden yang terlibat langsung dalam penyusunan Program	124

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Diseluruh dunia, kemiskinan merupakan sebuah permasalahan pembangunan yang dihadapi oleh setiap negara, khususnya negara berkembang seperti Indonesia. Banyak faktor yang mempengaruhi proses kemiskinan, diantaranya; pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi, geografis, gender dan kondisi lingkungan menjadi pertimbangan atau faktor yang dapat mempengaruhinya.

Masalah kemiskinan yang dihadapi, terutama, oleh negara-negara yang sedang berkembang memang sangatlah kompleks. Kemiskinan merupakan akar masalah dalam pembangunan yang bersifat multidimensional, yang berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, dan aspek lainnya (Sumodiningrat, 1998: 26). Seringkali pemikiran mengenai kemiskinan lebih banyak menekankan pada segi-segi emosional atau perasaan yang diselimuti oleh aspek moral dan kemanusiaan, ataupun masih bersifat partisan karena terkait dengan alokasi sumber daya, sehingga usaha memahami hakekat kemiskinan itu sendiri menjadi kabur. Akibat yang dialami dengan keadaan seperti ini adalah usaha penanggulangan kemiskinan yang bersifat parsial, tidak komprehensif, serta hasil yang dicapai dari segala upaya penanggulangan tersebut menjadi tidak tepat sasaran (Suparlan, 1993).

Berdasarkan kompleksitas dan keragaman dari dimensi kemiskinan tersebut, maka penyebab kemiskinan di suatu daerah dengan daerah lainnya dapat sangat berbeda, baik pada tingkat rumah tangga maupun individu. Dari data Badan Pusat

Statistik tahun 2007 menunjukkan bahwa jumlah orang miskin mencapai 37,7 juta jiwa atau 17,9% dari total penduduk, besarnya angka tersebut sangat dipacu dengan krisis moneter yang hingga saat ini masih belum sepenuhnya teratasi.

Realitas kemiskinan memang memiliki banyak bentuk dan mengandung kompleksitas atas sebab dan dampaknya. Namun satu hal yang mengikat dari semua realitas kemiskinan adalah kuatnya ancaman pada kaum miskin terhadap hak dan kemampuannya sebagai manusia, untuk berinteraksi sosial dan mencapai pemenuhan kesejahteraan sosialnya. Serta menghalanginya dalam mengembangkan potensi diri dan sumberdaya yang mereka miliki untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Selain itu kemiskinan diakui bersifat multidimensi dengan karakter lokal yang kuat. Hal tersebut menunjukkan dengan adanya beragam sebab, pola dan dampak kemiskinan yang bervariasi yang lekat dengan konteks komunitas lokal.

Persepsi umum komunitas miskin tentang pengalaman apa yang disebut miskin berkait dengan masalah keterbatasan dan ketidakberdayaan dalam pemenuhan kebutuhan dasar. Pengalaman formulasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di masa lalu, masalah ini dinyatakan terjadi karena tiada atau rendahnya pendapatan si miskin. Pandangan ini menyederhanakan realitas kemiskinan dan cenderung menyalahkan si miskin. Refleksi atau proses pembangunan di Indonesia dan dalam kaitannya dengan program-program pengentasan kemiskinan, yakni yang berpusat pada masalah internal dan menyalahkan si miskin telah terbukti gagal. Fakta tersebut yang mengharuskan lebih mengedepankan tentang adanya sebuah pendekatan yang mampu menyelesaikan persoalan kemiskinan yang berjangka panjang dan berkelanjutan.

Pada dasarnya ada dua faktor penting yang dapat menyebabkan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Pertama; program-program penanggulangan kemiskinan selama ini cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin. Hal itu, antara lain, berupa beras untuk rakyat miskin dan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk orang miskin, penyaluran dana bantuan atau BLT yang pada beberapa tahun terakhir ini giat dilakukan oleh pemerintah. Upaya seperti ini akan sulit menyelesaikan persoalan kemiskinan yang ada karena sifat bantuan tidaklah untuk pemberdayaan, bahkan dapat menimbulkan ketergantungan. Program-program bantuan yang berorientasi pada kedermawanan pemerintah ini justru dapat memperburuk moral dan perilaku masyarakat miskin. Program bantuan untuk orang miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Robert Chambers (1987) menjelaskan bahwa program-program intervensi yang perlu dikembangkan dalam upaya membantu masyarakat miskin harus benar-benar komprehensif, tidak berhenti hanya pada aspek ekonomi yang diderita masyarakat miskin saja, tetapi juga perlu menyentuh perbaikan pada aspek kerentanan, ketidakberdayaan, kelemahan jasmani, keterisolasian.

Dengan menyalurkan program BLT, pemerintah sebetulnya hanya menyelesaikan salah satu aspek dari perangkat kemiskinan, yaitu kerentanan. Tetapi akar persoalan kemiskinan yang kompleks tampaknya masih belum banyak disentuh, sehingga pada tahun 2009 target pemerintah mengurangi penduduk miskin hingga 10 % (sepuluh persen), tidak mampu memenuhi target karena terjebak pada program yang populis. Di lain pihak, program-program bantuan sosial ini juga dapat

menimbulkan korupsi dalam penyalurannya. Faktor kedua yang dapat mengakibatkan gagalnya program penanggulangan kemiskinan adalah kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan, sehingga program-program pembangunan yang ada tidak berdasarkan pada isu-isu kemiskinan, yang penyebabnya berbeda-beda secara lokal. Sehingga indikator kegagalan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, yaitu: cenderung terfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial (orientasi kedermawanan) untuk warga miskin, bukan untuk pemberdayaan sehingga memperburuk moral, menimbulkan perilaku ketergantungan, dan korupsi dalam penyalurannya, dan kurangnya pemahaman tentang penyebab kemiskinan tersebut. Indikator yang digunakan terfokus pada indikator dampak/akibat (Ritonga, 2003), program yang ada ternyata lebih cenderung bersifat *top-down* dimana tidak dilibatkannya masyarakat secara maksimal dalam proses pembangunan yang pada akhirnya masyarakat tidak memiliki kemampuan manajerial dan operasional dalam memstrukturisasi kehidupan sosial ekonomi. Sebagai contoh, program yang bersifat *top down* antara lain Inpres Desa Tertinggal (IDT), Kelompok Usaha Bersama (Kube), Tempat Pelayanan Simpan Pinjam Koperasi Unit Desa (TPSP KUD), Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UEDSP), atau Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT).

Daerah perkotaan selalu menjadi daya tarik bagi seluruh lapisan masyarakat dengan berbagai kepentingannya. Daerah perkotaan selalu dibayangkan dengan peluang kerja yang banyak, serta peluang untuk mencari pekerjaan dan atau penghasilan yang lebih baik. Hal tersebut membuat masyarakat dari berbagai wilayah selalu 'menyerbu' kota, mulai dari untuk mencari pendidikan, pekerjaan, dan

kepentingan lainnya. Permasalahan yang ditimbulkan dari fenomena tersebut adalah munculnya kesenjangan jumlah penduduk di daerah perkotaan dengan daerah pedesaan, di satu sisi suatu daerah penuh sesak akan penduduk dan di satu sisi lainnya seakan 'lengang' tanpa penduduk, yang menyebabkan timbulnya berbagai permasalahan sosial berupa kemiskinan, kriminalitas, pelacuran dan lain sebagainya. Melihat kenyataan di daerah perkotaan sendiri masih banyak ditemukan warga miskin yang sangat jauh dari kesejahteraan. Dibalik gemerlapnya kehidupan daerah perkotaan masih banyak ditemukan berbagai wilayah pemukiman yang tidak layak huni dan tergolong kumuh.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah seringkali tidak tepat sasaran. Mengatasi masalah sosial yang ada di perkotaan seringkali berupa tindakan instan, menangkap dan mengembalikan pengemis dan gelandangan ke daerah asalnya, menangkap dan memberikan penyuluhan kepada pekerja tuna susila, ataupun menggusur rumah-rumah kumuh dan tidak berijin. Padahal kebijakan yang diambil tersebut tidak pernah menyelesaikan masalah, karena pembangunan yang dilakukan masih tidak merata dan tidak atau jarang sekali ada kerja sama antar daerah untuk menyediakan lapangan pekerjaan ataupun pengentasan kemiskinan.

Ketidakseimbangan pembangunan antar daerah dan tidak pernah adanya kerjasama tersebut menyebabkan meluasnya kantong-kantong kemiskinan di Indonesia. Belum lagi kebijakan pengentasan kemiskinan yang hanya bertumpu pada dimensi ekonomi dan tidak pernah menyentuh dimensi politik. Masyarakat miskin hanya dijadikan 'objek penderita dalam **“proyek politik”** pengentasan kemiskinan.

Masyarakat miskin di perkotaan khususnya di Kota Makassar, keterbatasan dan ketidakberdayaan dapat ditemukan pada aspek pendidikan, hukum dan perlindungan, keuangan dan permodalan, jaminan sosial serta pelayanan publik dengan indikator sebagai berikut:

1. Ketidakmampuan orangtua untuk membiayai dan menyekolahkan anak mereka.
2. Pembangunan perumahan yang tidak merata serta tidak ada jaminan rasa aman dari kepemilikan lahan.
3. Tidak pernah mendapat pinjaman modal dari lembaga keuangan formal.
4. Frekuensi makan tergantung dari ketersediaan uang dan tidak mampu membayar sewa untuk tempat tinggal.
5. Akses pada pelayanan publik sangat terbatas seperti; pengurusan surat, air bersih dan listrik, prasarana jalan yang tidak memadai di lokasi mereka.

Dari indikator di atas, dampak yang muncul yaitu: meningkatnya jumlah anak-anak yang putus sekolah dan terpaksa harus bekerja, tingkat pengangguran yang semakin tinggi, kondisi pemukiman yang semakin kumuh, terjebak utang pada lembaga keuangan informal, terjadinya kekerasan pada RT, kesulitan mendapatkan air bersih dan listrik karena kekurangan biaya, terjadi kecemburuan sosial antar anggota komunitas disebabkan adanya bantuan yang tidak merata.

Berdasarkan hasil kajian tersebut di atas, dan berangkat dari analisis akar masalah, maka terjadinya proses pemiskinan pada masyarakat secara struktural, terdapat beberapa hal yang selama ini diabaikan oleh praktek pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. *Pertama*, program penanggulangan kemiskinan mengabaikan

modal utama yang menjadi kunci dalam proses transformasi sosial. Dimana kenyataannya masyarakat tidak pernah dilibatkan secara partisipatif dalam tahapan perubahan (mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan), *kedua*, pendekatan pelaksanaan program telah menghancurkan struktur sosial yang sudah mapan dalam masyarakat bawah, yaitu ikatan interaksi dalam kelembagaan sosial.

Salah satu program pengentasan kemiskinan yang lebih menfokuskan pada partisipatif masyarakat yaitu program PNPM Mandiri (Program Nasional pemberdayaan Masyarakat Mandiri) yang merupakan sebuah program yang menggunakan pendekatan partisipatif dalam pengembangan kapasitas masyarakat, yang hakikatnya merupakan upaya perwujudan dalam memberdayakan masyarakat miskin untuk mengelola pembangunan. Pendekatan partisipatif masyarakat dan pengembangan masyarakat berupaya untuk mendorong munculnya kesadaran kritis semua pihak melalui kegiatan peningkatan kapasitas semua pelaku PNPM Mandiri (Program Nasional pemberdayaan Masyarakat Mandiri), dan berorientasi pada penyelesaian masalah-masalah yang bersifat lokal dalam rangka perencanaan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat.

PNPM Miskin Perkotaan adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk penanggulangan kemiskinan di perkotaan. Program ini merupakan salah satu proyek nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia dalam rangka menanggulangi berbagai persoalan kemiskinan yang terjadi di masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang tinggal di wilayah perkotaan (urban). Pemerintah Indonesia selanjutnya menugaskan Direktorat Jenderal Perumahan dan Permukiman -

Departemen Kimpraswil (sekarang Ditjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum), sebagai pelaksana proyek (executing agency).

PNPM Miskin Perkotaan sebagai suatu "proyek" merupakan suatu upaya pemerintah yang bermuara kepada "program" penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan melalui strategi pemberdayaan (empowerment) sebagai investasi modal sosial (*social capital*) menuju pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Artinya "proyek" yang diprakarsai pemerintah ini pada akhirnya diharapkan dapat menjadi "program" penanggulangan kemiskinan yang tumbuh atas inisiatif dan prakarsa masyarakat sendiri, dan didukung oleh pemerintahnya maupun kelompok-kelompok peduli, organisasi-organisasi masyarakat sipil dan dunia usaha.

PNPM Miskin Perkotaan menerapkan pendekatan Tri-daya melalui pengokohan kelembagaan masyarakat, sehingga diharapkan dapat tercipta wadah organisasi yang mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka. Yang pada akhirnya upaya-upaya penanggulangan kemiskinan dapat dijalankan oleh masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan. Kelembagaan masyarakat yang bersifat lokal yang dikenal sebagai Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) tersebut diharapkan menjadi motor penggerak dalam melembagakan dan membudayakan kembali nilai-nilai kemanusiaan dan kemasyarakatan sebagai nilai utama yang melandasi aktifitas penanggulangan kemiskinan di perkotaan. Dalam pendekatan TRI-DAYA fokus program diarahkan untuk memberdayakan masyarakat (membangun manusianya), sehingga;

- secara sosial akan membangun sosial kapital di masyarakat untuk mewujudkan komunitas yang efektif,
- secara ekonomi mampu mewujudkan komunitas yang produktif, dan...
- secara lingkungan, mampu menumbuhkan daya pembangunan di masyarakat untuk mewujudkan lingkungan permukiman yang sehat, produktif dan lestari.

Dalam pelaksanaan PNPM Miskin Perkotaan strategi yang dilaksanakan adalah adanya proses transformasi sosial dari masyarakat miskin menuju masyarakat madani, sebagai prasyarat kondisi terwujudnya gerakan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan, maka strategi dan pendekatan PNPM Miskin Perkotaan tidak dilakukan sekaligus, melainkan dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kondisi dan kesiapan dari masyarakat. Untuk itu, beberapa intervensi strategi dan pendekatan PNPM Miskin Perkotaan dilakukan secara proporsional untuk mendukung proses transformasi sosial di masyarakat, diantaranya berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

1. Menumbuhkan kesadaran di masyarakat bahwa penyelesaian persoalan kemiskinan perlu dilakukan secara komprehensif, tidak hanya pada bantuan modal atau 'kredit mikro' saja. Upaya ini dilakukan melalui internalisasi nilai-nilai luhur kemanusiaan dan prinsip-prinsip kemasyarakatan serta pembangunan berkelanjutan. (Nilai-nilai dan prinsip pelaksanaan PNPM Miskin Perkotaan).
2. Penguatan kelembagaan masyarakat, melalui wadah BKM

3. Proses pembelajaran penanggulangan kemiskinan secara menyeluruh dan proporsional melalui pembelajaran konsep TRIDAYA,
4. Pengokohan kelembagaan masyarakat, termasuk kontrol sosial.
5. Membangun kemitraan yang sinergis antara masyarakat bersama pemerintah daerah yang didukung oleh dunia usaha, serta organisasi masyarakat sipil lainnya.
6. Mengakses sumber-sumber daya (*channeling program*) bagi penanggulangan kemiskinan setempat, khususnya di bidang tridaya,
7. Mendorong *Self Governing Community* melalui pengembangan kemampuan advokasi kelembagaan masyarakat itu sendiri dalam pelayanan publik dan neighbourhood development.

PNPM Miskin Perkotaan meyakini bahwa dengan ketujuh strategi dan pendekatan di atas pada akhirnya akan mampu mewujudkan kemandirian dan keberlanjutan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan oleh masyarakat bersama pemerintah daerah yang didukung oleh dunia usaha, dan organisasi masyarakat sipil lainnya. Sehingga pengertian *exit strategy* penanggulangan kemiskinan di perkotaan dalam konteks PNPM Miskin Perkotaan adalah kondisi dimana ketujuh strategi dan pendekatan tersebut benar-benar telah dapat dicapai dan diimplementasikan oleh masyarakat, pemerintah daerah dan kelompok-kelompok peduli setempat.

Model tersebut diharapkan mampu memberikan kontribusi untuk penyelesaian persoalan kemiskinan yang bersifat multi dimensional dan struktural, khususnya yang terkait dengan dimensi-dimensi politik, sosial, dan ekonomi, serta dalam jangka panjang mampu mengembangkan asset yang lebih baik bagi masyarakat miskin dalam

meningkatkan pendapatannya. PNPM Miskin Perkotaan, pada tahun 2007 membuka program pengentasan kemiskinan di daerah sasaran, khususnya di Kota Makassar, Kecamatan Panakkukang. Program ini melingkupi tiga kelurahan yang ada di Kecamatan Panakkukang. Pada penelitian ini, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana proses perencanaan dengan pola pendekatan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat miskin dan bagaimana tingkat partisipatif masyarakat miskin yang ada di Kelurahan Tamamaung, Kecamatan Panakkukang yang diarahkan oleh program.

Tentang siklus PNPM Mandiri yang dilaksanakan di Kecamatan Panakkukang adalah menempuh beberapa langkah pelaksanaan program, mulai dari sosialisasi substansi PNPM Miskin Perkotaan yang melakukan pertemuan antar warga, mulai dari tingkat rukun tetangga (RT) hingga ditingkat kelurahan, dengan strategi sosialisasi yang dilakukan mengacu pada hasil pemetaan sosial (social mapping) oleh tim fasilitator dan tim relawan. Sedangkan tahap selanjutnya, pelaksanaan Rembug Kesiapan Masyarakat (RKM), upaya melakukan pengkonfirmasi ulang tentang kesiapan warga dalam pelaksanaan program dengan konsekuensi partisipasi dan kontribusinya, yang kemudian dilakukan pengidentifikasian kriteria, karakteristik, faktor-faktor penyebab terjadinya kemiskinan dan mengagalkan kepedulian warga miskin melalui *Focus Group Discussion* (FGD).

Hasil dari pelaksanaan FGD ini, kemudian ditindaklanjuti dengan melaksanakan proses pemetaan dan analisis potensi, masalah dan kebutuhan masyarakat (need assesment) dengan klasifikasi pada prasarana lingkungan (fisik) dan ekonomi produktif serta pengembangan sosial dan peningkatan sumber daya manusia melalui pelatihan

keterampilan dan kelompok potensial. Sebagai sebuah proses perencanaan dan pengorganisasian masyarakat dilakukan kegiatan rembug warga yang mencakup pada pemetaan dan identifikasi dan pemilihan serta kemudian dibentuk Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), untuk memfasilitasi kebijakan penanggulangan kemiskinan secara demokratis, partisipatif, transparan dan akuntabel, dalam mendorong pemecahan masalah berbasis kebutuhan masyarakat yang telah terinventarisir dari kegiatan pemetaan swadaya yang tersusun dalam Perencanaan Jangka Menengah Program penanggulangan Kemiskinan (PJM pronangkis), usulan-usulan (proposal) kegiatan yang diajukan oleh BKM akan membentuk dan menumbuhkembangkan kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yang dapat mengakses dana bantuan permodalan dan pinjaman berjangka melalui kegiatan Tridaya.

Dari keseluruhan siklus tersebut, dalam penelitian ini akan menganalisis mengenai proses perencanaan yang dilakukan oleh masyarakat serta tingkat partisipasi masyarakat pada program yang akan dilaksanakan.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang dipaparkan, beberapa rumusan masalah diuraikan yang akan menghasilkan pertanyaan-pertanyaan penting. Pada latar belakang penelitian ini telah dijelaskan bahwa kemiskinan khususnya diperkotaan merupakan salah satu penghambat terjadinya proses pembangunan. Sehingga untuk mereduksi kemiskinan berbagai program pengentasan kemiskinan yang dicanangkan oleh pemerintah dilakukan secara berkelanjutan, namun masih saja terdapat hambatan

dan permasalahan yang menyebabkan program tersebut tidak dapat berjalan dengan baik sehingga tidak dapat mencapai target yang maksimal.

PNPM Miskin Perkotaan memandang kemiskinan bukan sekedar persoalan ekonomi saja, akan tetapi lebih menekankan pada bagaimana merefleksikan kesadaran dalam merubah tatanan struktur sosial kemasyarakatan yang lebih baik serta terciptanya transformasi sosial menuju masyarakat yang lebih baik. Untuk itu upaya penanggulangan kemiskinan diarahkan pada usaha memberantas sumber ketidakadilan, yakni dengan menggunakan tiga pilar, yaitu: (1) tersedianya aturan main (*rule of the game*) yang adil dan disepakati bersama oleh semua pihak, (2) tersedianya institusi/lembaga yang dipercaya oleh semua pihak untuk menjalankan aturan main yang disepakati dengan jujur dan terbuka, dan (3) terciptanya kesadaran kolektif seluruh warga komunitas secara bersama menjaga, menegakkan, dan mengawasi pelaksanaan aturan main PNPM Mandiri memandang kemiskinan bukan sekedar persoalan ekonomi saja.

Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip pelaksanaan program. Partisipasi masyarakat akan terjadi apabila pelaku atau pelaksana program pembangunan di daerah tersebut mampu merubah paradigma berpikir masyarakat miskin dan memberikan penyadaran melalui refleksi kemiskinan dan penyebab ketidakberdayaan mereka dalam pembangunan, serta apabila program tersebut menyentuh inti masalah yang mereka rasakan dan dapat memberikan manfaat terhadap kesejahteraannya.

Melalui kadar partisipasi dan peran aktif masyarakat yang tinggi, penguatan masyarakat sasaran program dapat terwujud. Menguatnya kemampuan masyarakat

miskin. meningkatkan taraf hidupnya, adalah hasil atau dampak dari semua aktivitas program penanggulangan kemiskinan, namun dalam pelaksanaan program tersebut di atas tentu terdapat berbagai masalah dalam memberikan penyadaran, meningkatkan partisipasi aktif masyarakat pada keseluruhan proses. Beberapa hambatan dapat muncul terkait dengan sosialisasi program terhadap masyarakat sasaran, paradigma berpikir masyarakat terhadap proyek yang ditawarkan, kesadaran kolektif, proses pembentukan organisasi atau lembaga masyarakat, kelemahan pada aspek pendidikan, pengetahuan dan keterampilan dan ketidakstabilan kondisi keuangan keluarga.

Dari cakupan berbagai persoalan di atas, peneliti mencoba untuk merumuskan beberapa permasalahan utama khususnya terkait pada kajian perencanaan pembangunan partisipatif. Maka masalah pokok yang muncul adalah bagaimana bentuk perencanaan partisipatif program pengentasan kemiskinan perkotaan di Kecamatan Panakkukang yang kemudian memunculkan beberapa pertanyaan penting yaitu:

1. Bagaimana proses perencanaan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat pada program PNPM Mandiri Miskin Perkotaan di Kelurahan Tamamaung?
2. Bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan partisipatif pada program PNPM Mandiri Miskin Perkotaan di Kelurahan Tamamaung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis proses perencanaan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat pada program PNPM Mandiri Miskin Perkotaan di Kelurahan Tamamaung.
2. Untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif pada program PNPM Mandiri Miskin Perkotaan di Kelurahan Tamamaung.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan :

1. Sebagai bahan masukan dalam perencanaan pembangunan perkotaan dan desa bagi pemerintah dan pihak lainnya.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan atau referensi bagi penelitian selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Perencanaan Pembangunan

Pada masa lalu, saat politik pemerintahan negara cenderung sentralistik dengan pendekatan *top-down* yang kuat, kegiatan perencanaan kota dan daerah dilakukan dengan mengacu pada corak yang seragam yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan mengacu pada “juklak dan juknis” (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis). Dengan diberlakukannya desentralisasi kewenangan pemerintahan (otonomi daerah), maka pendekatan *top down* dan keseragaman tersebut akan tereduksi atau bahkan menghilang. Tetapi masalahnya kemudian, para perencana di daerah (atau calon perencana yang sedang menempuh pendidikan perencanaan) perlu memahami keragaman konsep perencanaan agar para perencana tersebut dapat menentukan pilihannya sesuai kebutuhan, situasi, dan kondisi setempat. Selain itu, demokratisasi yang berkembang di daerah banyak diwarnai oleh partisipasi partai-partai politik dalam pengambilan keputusan, sehingga para perencana juga perlu memahami keterkaitan antara corak perencanaan dengan keragaman aliran politik.

Sebelum diuraikan konsep perencanaan Pembangunan, terlebih dahulu akan diuraikan pengertian dari perencanaan dan pembangunan.

Perencanaan memiliki banyak makna sesuai dengan pandangan tiap-tiap ahli dan belum terdapat batasan yang dapat diterima secara umum. Pengertian atau batasan perencanaan tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Perencanaan adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Oleh karena itu pada hakekatnya terdapat pada setiap jenis usaha manusia (Khairuddin, 1992 : 47).
2. Perencanaan merupakan suatu upaya penyusunan program baik program yang sifatnya umum maupun yang spesifik, baik jangka pendek maupun jangka panjang (Sa'id & Intan, 2001 : 44).
3. Perencanaan sebagai analisis kebijakan (*Planning as policy analysis*) yaitu tradisi yang diilhami oleh logika-logika berpikir ilmu manajemen, administrasi publik, kebangkitan kembali ekonomi neoklasik, dan teknologi informasi yang disebut *Sibernetika* (Aristo, 2004).

Perencanaan, meskipun mengandung pengertian masa depan, bukanlah hipotesis yang dibuat tanpa perhitungan. Hipotesis dalam perencanaan selalu berdasarkan atas data-data dan perkiraan yang telah tercapai, dan juga memperhitungkan sumber daya yang ada dan akan dapat dihimpun. Dengan demikian, perencanaan berfungsi sebagai pedoman sekaligus ukuran untuk menentukan perencanaan berikutnya. Mosher (1965 : 191) menyatakan bahwa, seringkali perencanaan hanya meliputi kegiatan-kegiatan baru, atau alokasi keuangan untuk kegiatan-kegiatan lama, tanpa menilai kembali kualitasnya secara kritis. Seringkali lebih

banyak sumbangan dapat diberikan kepada pembangunan dengan memperbaiki kualitas kegiatan yang sedang dalam pelaksanaan daripada memulai yang baru.

Perencanaan pada dasarnya adalah penetapan alternatif, yaitu menentukan bidang-bidang dan langkah-langkah perencanaan yang akan diambil dari berbagai kemungkinan bidang dan langkah yang ada. Bidang dan langkah yang diambil ini tentu saja dipandang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, sumber daya yang tersedia dan mempunyai resiko yang sekecil-kecilnya. Oleh sebab itu, dalam penentuannya timbul berbagai bentuk perencanaan yang merupakan alternatif-alternatif ditinjau dari berbagai sudut pandang, seperti yang dijelaskan oleh Westra (1980) dalam Khairuddin (1992 : 48), antara lain :

1. Dari segi jangka waktu, perencanaan dapat dibedakan : (a) perencanaan jangka pendek (1 tahun), dan (b) perencanaan jangka panjang (lebih dari 1 tahun).
2. Dari segi luas lingkupnya, perencanaan dapat dibedakan: (a) perencanaan nasional (umumnya untuk mengejar keterbelakangan suatu bangsa dalam berbagai bidang), (b) perencanaan regional (untuk menggali potensi suatu wilayah dan mengembangkan kehidupan masyarakat wilayah itu), dan (c) perencanaan lokal, misalnya; perencanaan kota (untuk mengatur pertumbuhan kota, menertibkan penggunaan tempat dan memperindah corak kota) dan perencanaan desa (untuk menggali potensi suatu desa serta mengembangkan masyarakat desa tersebut).
3. Dari segi bidang kerja yang dicakup, dapat dikemukakan antara lain : industrialisasi, agraria (pertanahan), pendidikan, kesehatan, pertanian, pertahanan dan keamanan, dan lain sebagainya.

4. Dari segi tata jenjang organisasi dan tingkat kedudukan manejer, perencanaan dapat dibedakan : (a) perencanaan haluan *policy planning*, (b) perencanaan program (program planning) dan (c) perencanaan langkah *operational planning*.

Abe (2002) dalam Noer (2004:15) menyatakan perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan tersebut dapat diuraikan dari sebuah perencanaan, yaitu apa yang hendak dicapai, tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan dan kapan tindakan-tindakan tersebut hendak dilakukan. Kunarjo (2002:14) menyatakan bahwa perencanaan merupakan penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang akan diarahkan pada tujuan tertentu. Definisi ini menunjukkan bahwa perencanaan mempunyai unsur-unsur: (1) berhubungan dengan hari depan, (2) menyusun seperangkat kegiatan secara sistematis, dan (3) dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Perencanaan merupakan salah satu tahapan dari pembangunan. Menurut Todaro dalam Bryant and White (1987:3-4), pembangunan adalah “proses multidimensi yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional, dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan (*inequality*), dan pemberantasan kemiskinan absolut”.

Dalam konsep perencanaan terdapat beberapa jenis dan tipe perencanaan, yaitu: perencanaan komprehensif, yang berarti menyeluruh, analisis dalam perencanaan komprehensif dilakukan dari semua aspek kehidupan perkotaan (kependudukan, perekonomian, sosial, fisik, dan sebagainya). Meskipun demikian, hasilnya berupa rencana fisik dan tata ruang. Perencanaan strategis, sebagai respon

terhadap tujuan yang terlalu luas (dan sering seperti impian) dalam perencanaan komprehensif, maka para perencana, pada dekade akhir abad ke-20, meminjam pendekatan perencanaan strategis yang biasa dipakai dalam dunia usaha dan militer. Pendekatan strategis memfokuskan secara efisien pada tujuan yang spesifik, dengan meniru cara perusahaan swasta yang diterapkan pada gaya perencanaan publik, tanpa menswastakan kepemilikan publik. Pada tahun 1987, Jerome Kaufman dan Harvey Jacobs mengkaji perencanaan strategis dengan mengemukakan pertanyaan apakah tipe perencanaan ini dapat dipakai untuk seluruh masyarakat dan bukan hanya untuk pengguna tradisionalnya yaitu sebuah perusahaan publik atau kantor dinas?. Mereka juga mewawancarai perencana praktisi untuk mengetahui seberapa jauh sebenarnya para praktisi tersebut menggunakan pendekatan perencanaan strategis tersebut. Hal yang paling penting, kedua penulis ini menentang anggapan bahwa perencanaan strategis secara fundamental berbeda dengan praktek perencanaan yang ada (komprehensif). Mereka menyimpulkan bahwa banyak unsur dasar perencanaan strategis. Perencanaan strategis tidak mengenal standar baku, dan prosesnya mempunyai variasi yang tidak terbatas. Tiap penerapan perlu merancang variasinya sendiri sesuai kebutuhan, situasi dan kondisi setempat. Meskipun demikian, secara umum proses perencanaan strategis memuat unsur-unsur: (1) perumusan visi dan misi, (2) pengkajian lingkungan eksternal, (3) pengkajian lingkungan internal, (4) perumusan isu-isu strategis, dan (5) penyusunan strategi pengembangan (yang dapat ditambah dengan tujuan dan sasaran). Perencanaan inkremental, kritik paling awal dalam sejarah terhadap pendekatan perencanaan komprehensif dan sangat berpengaruh diperkenalkan Charles Lindblom pada tahun 1959. Penulis tersebut mengkritik

pendekatan perencanaan komprehensif sebagai model perencanaan yang membutuhkan tingkat ketersediaan data dan kompleksitas analisis yang berada di luar jangkauan dan kemampuan para perencana pada umumnya. Menurutnya, dalam praktek, jarang perencanaan dilakukan secara komprehensif, sehingga lebih baik perencanaan dilakukan secara inkremental (sepotong demi sepotong) dengan menggunakan “perbandingan terbatas dari hasil-hasil berurutan” untuk mencapai tujuan jangka pendek yang realistis.

Pendekatan inkremental sendiri juga dikritik sebagai terlalu “kuatir” dan konservatif, karena memperkuat kondisi yang ada (*status quo*) dan mengingkari kekuatan perubahan sosial yang revolusioner (perubahan besar dan dalam waktu relatif singkat). Pendekatan ini juga dikritik berkaitan dengan kelemahannya dalam berpikir induktif dengan berasumsi bahwa stimulus dan respon jangka pendek dapat menggantikan kebutuhan terhadap visi dan teori. Meskipun menerima kritik-kritik tersebut, pendekatan ini merupakan argument balik/kontra terhadap perencanaan tradisional “*master planning*” yang berbasis komprehensif.

Secara teoretis, diskursus pembangunan memang sering dilandasi oleh perspektif yang berbeda serta perbedaan paradigma dan sudut pandang namun dapat menghasilkan sebuah kesimpulan bahwa kajian pembangunan merupakan kajian tentang perubahan sosial (*social change*). Hampir keseluruhan pembahasan tentang pembangunan menyinggung tentang proses perubahan dalam suatu masyarakat dari kondisi tertentu ke kondisi lain. Dengan bahasa lain, pembangunan dapat diartikan sebagai proses perubahan dari masyarakat tradisional agraris ke masyarakat *industrial-*

modern. Oleh karena itu, pembangunan acap diberi pengertian sebagai proses perubahan tatanan hidup masyarakat yang sengaja direncanakan (*Planned Social Change*).

Todaro (1977), seorang pakar ekonomi yang sangat populer dengan kajiannya tentang teori pembangunan dalam bukunya *Economic Development in The Third World* (London; Longman Press, 1977), menyatakan bahwa:

“Development is multidimensional process involving the organization and reorientation of entire economic and social system. In addition to improvement of income and output it typically involves, radical, changes in institutional, social and administrative structures as well as in popular attitudes and, in many cases even costumes and belief “

Pembangunan dipahami sebagai sebuah konsep yang tersusun dan terencana secara sistematis, yang bertujuan untuk menciptakan suasana serta sistem baru.

Sementara Denis Goulet (1971), dalam kajian tentang etika dan falsafah pembangunan menguraikan bahwa proses pembangunan harus menghasilkan solidaritas baru yang mengakar ke bawah. Disamping itu, pembangunan juga harus memperhatikan keragaman budaya, lingkungan serta menjunjung tinggi martabat dan kebebasan manusia dan masyarakat. Goulet mengatakan bahwa pembangunan pasti menimbulkan masalah-masalah etis yang sejak lama dihadapi oleh masyarakat; apakah hakekat dan dasar kehidupan yang baik? Apakah yang menjadi dasar keadilan dalam relasi-relasi kemasyarakatan? Bagaimana masyarakat mengambil sikap terhadap alam dan teknologi?.

Sejalan dengan pandangan yang diutarakan oleh Goulet, dalam pembangunan yang demokratis yang menempatkan masyarakat sebagai subjek pembangunan, secara fundamental terdapat tiga elemen pembangunan, yaitu (1) sumberdaya yang merupakan unsur utama dalam pembangunan. Ketersediaan sumberdaya seperti alam, teknologi serta pendanaan dapat dimanfaatkan dalam mencapai sasaran dan cita-cita pembangunan, (2) organisasi merupakan media dalam melaksanakan peran, pelaku atau aktor pembangunan dengan mengintegrasikan dan memadukan sumberdaya yang tersedia dalam pencapaian tujuan, (3) norma merupakan sebuah aturan atau kaidah-kaidah dalam menciptakan komitmen bersama yang mengarahkan pembangunan yang lebih demokratis dan manusiawi. Dengan perpaduan ketiga elemen pembangunan ini akan mampu menciptakan keselarasan dan kondisi yang seimbang dalam proses pembangunan yang demokratis dan mampu menjawab berbagai tantangan perubahan yang terjadi baik dalam lingkungan lokal, nasional dan global.

Perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai upaya menghubungkan pengetahuan atau teknik yang dilandasi kaidah-kaidah ilmiah ke dalam praksis (praktik-praktik yang dilandasi oleh teori) dalam perspektif kepentingan orang banyak atau publik (Nugroho & Dahuri 2004). Karena berlandaskan ilmiah, maka perencanaan pembangunan haruslah tetap mempertahankan dan bahkan meningkatkan validitas keilmuan (*scientific validity*) dan relevansi kebijakannya. Didorong oleh motif ini, perencanaan pembangunan mengalami perkembangan yang cukup dinamis baik secara teoritik maupun paradigma. Perkembangan itu dapat ditelusuri sejak pembangunan telah dipandang sebagai proses perubahan sosial masyarakat terencana

yang telah merupakan fenomena pembangunan yang dapat dicatat sejak sesudah Perang Dunia II.

Pada masa ini, adopsi perencanaan ekonomi dalam upaya negara-negara sedang berkembang untuk membangun sangat mewarnai perencanaan pembangunan yang diterapkan. Ironisnya proliferasi perencanaan ekonomi dengan menggunakan indikator-indikator ekonomi makro ini berlangsung dalam kenyataan lebih banyak negara-negara yang mengalami kegagalan daripada yang berhasil, walaupun telah dibarengi dengan sistem perencanaan, birokrasi yang ketat dan otoriter. Perencanaan pembangunan harus mengadaptasi tuntutan lingkungan, serta variasi dinamika perubahan yang terjadi.

Kompleksitas dan multidimensionalitas permasalahan pembangunan serta selaras dengan mempertahankan *scientific validity* dan *relevance* telah mendorong lahirnya berbagai paradigma pembangunan. Secara diakronik dapat dijabarkan mulai dari paradigma perencanaan ekonomi yang lebih dikenal sebagai paradigma pertumbuhan (*growth*), paradigma pembangunan yang mengacu pada kebutuhan pokok (*basic needs*) dan paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia.

Menurut Syahroni (2002:3), perencanaan pembangunan merupakan suatu usaha yang sistematik dari berbagai pelaku (*actor*), baik pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkat yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek-aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara; (1) secara terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan; (2) merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan; (3) menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah

(*solusi*); dan (4) melaksanakannya dengan menggunakan sumberdaya yang tersedia, sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat ditangkap secara berkelanjutan.

Waterson (1965) dalam Suhirman (2003:6), menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan adalah melihat kedepan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti agar supaya pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan.

B. Perencanaan Partisipatif sebagai Sebuah Pendekatan

Pembangunan sebagai proses peningkatan kemampuan manusia untuk menentukan masa depannya mengandung arti bahwa masyarakat perlu dilibatkan dalam proses itu, dalam hal inilah partisipasi mengambil tempatnya. Partisipasi atau *empowerment* merupakan bagian proses dan definisi pembangunan. Salah satu definisi mengenai pembangunan dikemukakan oleh Louis dan Coralie, bahwa pembangunan berarti penumbuhan kekuasaan dan wewenang bertindak yang lebih besar kepada si miskin. Satu-satunya cara untuk menciptakan mekanisme dari dalam (*built in*) guna meluruskan keputusan-keputusan alokasi yang sangat tidak adil ialah menjadikan rakyat memiliki pengaruh. Dalam kaitanya dengan perilaku startegis ini, makin besar kebebasan yang dimiliki rakyat, makin besar pula bobot tindakan mereka atas kebijakan. Dalam hal ini pula, partisipasi merupakan kesadaran mengenai kontribusi yang dapat diberikan oleh pihak-pihak untuk merealisasikan suatu kegiatan.

Hoofsteede dalam Khairuddin mendefenisikan partisipasi yang berarti mengambil bagian dalam suatu tahap atau lebih dari suatu proses (*The taking part in one or more phases of the process*). Pengertian di atas dibatasi pada proses pembangunan, tanpa

melibatkan aspek lain dari suatu masyarakat. Sedangkan Keith Davis dalam Khairuddin memasukkan unsur emosi dan mental masyarakat kedalam definis partisipasi.

Menurutnya, partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari setiap orang dalam suatu kelompok untuk mendorong mereka berkontribusi terhadap tujuan kelompok dan adanya pembagian tanggung jawab terhadap kelompok (*...as a mental and emotional involvement of person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them*)

Di dalam penerapan pendekatan pembangunan perencanaan partisipatif, merupakan sebuah pendekatan yang dianggap menjadi sarana yang ampuh untuk menanggulangi persoalan-persoalan pembangunan termasuk dengan persoalan kemiskinan. Asumsi pendekatan ini adalah bahwa pembangunan akan berhasil apabila masyarakat dilibatkan dalam proses pembangunan, mulai dari perencanaan perumusan kebijakan, formulasi, implementasi, kemanfaatan, dan evaluasi. Selain itu pendekatan tersebut juga menekankan adanya integrasi antara kesadaran yang merupakan proses untuk memahami mengenai hubungan antara masalah dan struktur sosial, refleksi kritis mengenai hakekat potensi dan hambatan yang mereka hadapi sehingga memunculkan aksi kolektif dalam pemecahan masalah yang dihadapi, pengorganisasian masyarakat dalam pembentukan dan pengembangan kelembagaan dalam sebuah komunitas dimana berfungsi sebagai arena partisipasi komunitas dan saling tukar informasi juga merupakan arena pelatihan berbasis pengalaman dalam peningkatan KAS (*knowledge, attitude and skill*) dan *penghantaran* sumberdaya untuk menstimulasi kebutuhan dalam peningkatan dan pengembangan sosial

kemasyarakatan serta peningkatan kualitas manajerial pelaku-pelaku pembangunan khususnya masyarakat yang dimarjinalkan.

Perencanaan partisipatif pada dasarnya merupakan bagian integral dari kegiatan pembangunan partisipatif yang bertujuan untuk melibatkan peran serta aktif masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan upaya untuk mengenali kebutuhan masyarakat. Pembangunan sendiri merupakan tanggungjawab dan tugas utama pemerintah yang diberi mandat untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah perlu mengikutsertakan masyarakat dalam pembangunan, sebagai pemberi mandat mesti mengetahui bagaimana pengalokasian sumberdaya itu melalui proses perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan. Proses perencanaan partisipatif merupakan hak budaya masyarakat yang menjadi *stakeholders* pembangunan. Karena itu perencanaan partisipatif juga harus dilakukan dengan mengacu pada nilai-nilai budaya masyarakat yang bersangkutan, agar tidak terjadi friksi-friksi sosial dan benturan budaya dalam implementasinya. Kegiatan perencanaan partisipatif melibatkan para pelaku dari proses pengajuan usulan, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi dari rangkaian kegiatan pembangunan.

Perencanaan partisipatif merupakan pendekatan perencanaan yang berupaya untuk memperhatikan usulan-usulan masyarakat atau memulai proses perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up*). Perencanaan partisipatif adalah suatu pendekatan yang melibatkan banyak pihak atau sering disebut pula dengan perencanaan berbasis masyarakat. Perencanaan partisipatif dapat didefinisikan sebagai hak yang dimiliki masyarakat untuk dapat terlibat secara demokratis dalam menentukan berbagai hal

yang menyangkut kehidupannya. Artinya, masyarakat memiliki hak untuk berperan dan terlibat secara utuh dalam perencanaan guna menentukan arah dan agenda pembangunan sampai dengan tahap evaluasi.

Bentuk partisipasi masyarakat dapat dibedakan menjadi empat macam, yaitu partisipasi dalam:

1. Tahap pembuatan keputusan. Sejak awal masyarakat telah dilibatkan dalam proses perencanaan dan perancangan kegiatan serta dalam pengambilan keputusan atas rencana yang akan dilaksanakan.
2. Tahap implementasi. Keterlibatan masyarakat juga diupayakan pada tahap pelaksanaan kegiatan. Dengan demikian, masyarakat dapat mengontrol bagaimana kegiatan dilaksanakan di lapangan.
3. Tahap evaluasi. Evaluasi secara periodik umumnya dilaksanakan pada tahap pelaksanaan dan pada akhir pelaksanaan kegiatan.
4. Partisipasi untuk memperoleh manfaat suatu kegiatan.

Ditinjau dari tingkatannya, partisipasi masyarakat dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Manipulasi tercatat sebagai anggota wewenang mutlak pada inisiator kebijakan.
2. Menginformasikan hak dan pilihan masyarakat diidentifikasi wewenang dominan pada inisiator kebijakan/program.
3. Konsultasi Pendapat masyarakat didengar, tetapi belum tentu ditindaklanjuti, kewenangan dominan pada inisiator kebijakan/program.

4. Kemitraan saran/pendapat masyarakat dinegosiasikan secara proporsional antara pihak - pihak yang berkepentingan.
5. Delegasi masyarakat diberi wewenang mengelola sebagian atau seluruh bagian program pada masyarakat.
6. Kontrol masyarakat dominan dalam merancang dan memutuskan program dan mutlak pada masyarakat. Dengan adanya tingkatan-tingkatan partisipasi masyarakat, maka perlu diupayakan agar partisipasi masyarakat tidak hanya sekedar berbentuk keterlibatan semu yang dikategorikan sebagai tingkat partisipasi manipulasi, dimana pada dasarnya tidak ada partisipasi masyarakat, melainkan diupayakan untuk tercapainya tingkat partisipasi dimana masyarakat memiliki wewenang yang cukup dalam kemitraan antara masyarakat dan pemerintah/non-pemerintah sebagai initiator kebijakan/program.

Perhatian partisipasi masyarakat ini lebih jauh dibahas oleh Cohen dan Up Off melalui kriteria kondisi jawaban setiap peserta terhadap berpartisipasi untuk: *what, who, whom, how*, artinya partisipasi itu harus jelas: apa, siapa yang harus berpartisipasi, dengan siapa, serta bagaimana. Dalam pendekatan pembangunan seperti ini, penguasaan masyarakat terhadap faktor-faktor produksi harus lebih baik agar kemampuan mereka untuk merencanakan, melaksanakan serta mengawasi jalannya pembangunan pun akan semakin meningkat, karena semakin tinggi penguasaan masyarakat terhadap faktor-faktor produksi akan semakin tinggi pula kemampuan masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan dan mengawasi (Baswir 2003).

Sementara itu dalam partisipasi sendiri terdapat beberapa bentuk ; Vaneklasen dan Miller (2002), membagi partisipasi menjadi beberapa tipe, yaitu:

- 1). Partisipasi simbolis, yaitu masyarakat duduk dalam lembaga resmi tanpa melalui proses pemilihan dan tidak mempunyai kekuasaan yang sesungguhnya,
- 2). Partisipasi pasif, yaitu masyarakat diberi informasi apa yang sudah diputuskan dan apa yang sudah terjadi. Pengambil keputusan menyampaikan informasi tetapi tidak mendengarkan tanggapan dari masyarakat sehingga informasi hanya berjalan satu arah yaitu dari pengambil keputusan ke masyarakat.
- 3). Partisipasi konsultatif, yaitu masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab beberapa pertanyaan. Hasil jawaban masyarakat ini akan dianalisis oleh pihak luar untuk mengidentifikasi masalah dan cara untuk mengatasi masalah tersebut tanpa perlu memasukkan pandangan masyarakat.
- 4). Partisipasi dengan insentif material, yaitu masyarakat menyumbangkan tenaganya untuk mendapatkan makanan, uang atau imbalan lainnya. Masyarakat menyediakan sumber daya, namun tidak terlibat di dalam memutuskan apa yang dilakukan sehingga mereka tidak memiliki keterikatan untuk meneruskan partisipasinya ketika masa pemberian insentif selesai. Proyek padat karya adalah contoh dari tipe partisipasi ini.
- 5). Partisipasi fungsional, yaitu masyarakat berpartisipasi karena ada permintaan dari lembaga eksternal untuk memenuhi tujuan. Mungkin ada

keputusan bersama, tetapi biasanya terjadi setelah keputusan besar sudah diambil.

- 6). Partisipasi interaktif, yaitu masyarakat berpartisipasi dalam mengembangkan dan menganalisa rencana kerja. Partisipasi dipandang sebagai hak, bukan hanya sebagai alat untuk mencapai tujuan, Prosesnya melibatkan metodologi dalam mencari perspektif yang berbeda serta menggunakan proses belajar yang terstruktur. Karena masyarakat dilibatkan dalam pengambilan keputusan maka mereka mempunyai keterikatan untuk mempertahankan tujuan dan institusi lokal masyarakat juga menjadi kuat. Pengorganisasian diri, yaitu masyarakat berpartisipasi dengan merencanakan aksi secara mandiri. Mereka mengembangkan kontak dengan lembaga eksternal untuk sumber daya dan saran-saran teknis yang dibutuhkan, namun kontrol bagaimana sumber daya tersebut digunakan berada di tangan masyarakat sepenuhnya. Tipe partisipasi ini sangat ideal karena menunjukkan bagaimana masyarakat sudah sangat berdaya, mampu mengadvokasi dirinya sendiri masalah yang menimpa.

Pada pelaksanaan program, partisipasi masyarakat diarahkan melalui kriteria kondisi dengan pendekatan 4W1H (*what, who, whom, why dan how*) dengan tahapan: Proses partisipasi masyarakat terkait erat dengan faktor internal dan eksternal. Tanpa mengecilkan arti dan peranan salah satu faktor, sebenarnya kedua faktor tersebut saling berkontribusi dan mempengaruhi secara sinergis dan dinamis. Meskipun dari beberapa contoh kasus yang disebutkan sebelumnya faktor internal sangat penting

sebagai salah satu wujud *selforganizing* dari masyarakat namun kita juga perlu memberikan perhatian pada faktor eksternalnya.

Seperti yang dikemukakan oleh Deliveri (2004a:1), proses partisipasi masyarakat mestinya juga didampingi oleh tim fasilitator yang bersifat multidisplin. Tim pendamping ini merupakan salah satu *external factor* dalam proses tersebut. Peran tim pada awal proses sangat aktif tetapi akan berkurang secara bertahap selama proses berjalan sampai masyarakat sudah mampu melanjutkan kegiatannya secara mandiri. Tahapan pelaksanaan partisipasi masyarakat dimulai dari proses seleksi lokasi sampai dengan pemandirian masyarakat. Hal ini dilakukan dengan tujuan khususnya: (1) meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat: warga miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil, dan kelompok masyarakat lainnya yang selama ini terpinggirkan baik dalam proses pengambilan keputusan maupun pengelolaan pembangunan, (2) meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat: lembaga masyarakat yang mandiri; mampu memfasilitasi pembentukan/pengembangan kelompok swadaya masyarakat, serta mampu memfasilitasi penyusunan dan memverifikasi kelayakan kegiatan yang diusulkan kelompok tersebut (mengkoordinir perencanaan partisipatif dan menyusun program penanggulangan kemiskinan), (3) meningkatnya kapasitas pelayanan umum pemerintah: kebijakan, program dan penganggaran yang disusun lebih mendukung penanggulangan kemiskinan (*pro-poor*) serta mengakomodasi kebutuhan masyarakat, (4) meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah dan kelompok peduli (swasta, asosiasi, perguruan tinggi, media, LSM, dll) serta kemitraan di antara ketiganya, (5) meningkatnya kemandirian masyarakat, pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat, (6) meningkatnya

modal sosial masyarakat dengan terbangunnya kerjasama masyarakat, kepedulian meningkat, konflik kepentingan berkurang.

Secara rinci masing-masing tahap tersebut adalah sebagai berikut:

Tahap 1. Seleksi lokasi

Tahap 2. Sosialisasi program dalam hal ini PNPM Mandiri kepada masyarakat.

Tahap 3. Proses pemberdayaan masyarakat terkait pada:

- Kajian keadaan partisipatif
- Pengembangan kelompok dalam hal ini pembentukan BKM dan KSM
- Penyusunan rencana dan pelaksanaan kegiatan
- Monitoring dan evaluasi partisipasi.

Secara jelas akan dipaparkan bagaimana proses partisipasi(keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri / P2KP di bawah ini:

1. Rembug Warga

RKM; Kejadiannya dimulai dengan disseminasi informasi umum program dan Sosialisasi substansi program sebagai proses pembelajaran serta pelebagaan prinsip & nilai di masyarakat melalui serangkaian pertemuan dengan kelompok strategis di tingkat kelurahan. Dilanjutkan dengan rembug warga tingkat desa/ kelurahan untuk menyatakan kesiapan warga melaksanakan program sesuai proses dan seluruh ketentuan, Penyelenggara: Lurah/Kades. Peserta: Ketua RW/RT, Kepala Dusun, tokoh masyarakat, perwakilan organisasi masyarakat setempat, tim fasilitator dan warga miskin setempat.

Konsep dasar :

- Berhasil tidaknya program di suatu lokasi sasaran sangat bergantung pada kepedulian, komitmen, motivasi dan ikhtiar masyarakat setempat.
- Tumbuhnya kesadaran kritis masyarakat bahwa persoalan kemiskinan di wilayahnya hanya akan bisa diatasi oleh komitmen mereka sendiri,
- Penanggulangan kemiskinan adalah kebutuhan masyarakat bukan karena ada proyek pemerintah.

2. Rekrutmen relawan warga

- Penyadaran tentang peran strategis relawan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan, dan
- Tindak lanjut dengan pendaftaran relawan-relawan warga sebagai anggota tim refleksi kemiskinan.

Penyelenggara: Lurah/ Kades & RW/RT. Peserta: seluruh masyarakat kelurahan sasaran. Fasilitator: tim fasilitator.

Konsep dasar :

- Tumbuhnya kesadaran kritis masyarakat bahwa persoalan kemiskinan di wilayahnya hanya akan bisa diatasi oleh komitmen mereka sendiri,
- Terpanggilnya relawan-relawan masyarakat yang memiliki komitmen yang tinggi untuk membantu masyarakat dalam pelaksanaan program.

3. Pelatihan dasar relawan warga (diselenggarakan 3 hari, disampaikan dalam hari yang berbeda) Penyelenggara: Lurah/ Kades & RW/RT. Peserta: Relawan warga dari masyarakat kelurahan sasaran. Fasilitator: Tim Fasilitator.

Konsep dasar :

- Kesadaran kritis dan menguatnya motivasi relawan bukan karena proyek tetapi untuk membantu masyarakat menanggulangi masalah kemiskinan di wilayahnya

4. Refleksi Kemiskinan

Focussed Group Discussion (FGD) refleksi kemiskinan mendorong masyarakat untuk merefleksi masalah kemiskinan di wilayahnya. Menumbuhkan kesadaran kritis warga bahwa akar persoalan kemiskinan berkaitan erat dengan lunturnya nilai-nilai universal kemanusiaan (aspek moral), prinsip-prinsip kemasyarakatan (aspek *good governance*), dan pembangunan berkelanjutan (aspek Tridaya). Pelaksana: relawan masyarakat (tim refleksi kemiskinan). Peserta: seluruh warga.

Konsep dasar :

- Akar persoalan kemiskinan karena lunturnya nilai-nilai luhur kemanusiaan, prinsip kemasyarakatan dan prinsip pembangunan berkelanjutan.
- Kesadaran warga akan pentingnya mencari fakta dengan menggali dan melakukan pemetaan persoalan kemiskinan yang sesungguhnya ada di wilayahnya.
- Kesepakatan untuk menanggulangi masalah kemiskinan secara bersama, yang diwujudkan dengan rencana tindak lanjut pemetaan swadaya.

5. Pemetaan Swadaya (*CSS/Community Self Survey*)

- Pelaksanaan kegiatan pemetaan swadaya (*CSS/Community Self Survey*) oleh tim pemetaan swadaya yang merupakan relawan-relawan masyarakat setempat.

Serangkaian FGD untuk membahas topik-topik persoalan kemiskinan berdasarkan temuan / fakta lapangan. Salah satunya: FGD kelembagaan. Pelaksana: relawan-relawan masyarakat (tim Pemetaan Swadaya). Peserta: masyarakat. Fasilitator : Tim Fasilitator.

Konsep dasar :

- Kesadaran warga akan fakta persoalan kemiskinan yang sesungguhnya ada di wilayahnya.
- Masyarakat kemudian memahami dan menyadari akan adanya sejumlah persoalan kemiskinan dan sejumlah potensi baik di masyarakatnya maupun di wilayahnya.
- Menguatnya motivasi masyarakat untuk menanggulangi masalah kemiskinan di wilayahnya, dan kehendak melakukan perubahan-perubahan untuk mewujudkan harapan masa depannya.

6. Pembentukan BKM

Rebug warga masyarakat untuk menentukan lembaga masyarakat yang menangani program sebagai BKM dengan pilihan: memaksimalkan dan

menggerakkan lembaga yang telah ada atau membentuk/ membangun lembaga baru.

Konsep dasar :

- Demokratisasi pemilihan anggota BKM dengan pemilihan langsung relawan (anggota BKM yang dipercaya), tanpa kampanye, dan melibatkan sebanyak mungkin penduduk usia dewasa dan kelompok perempuan.

7. Penyusunan Pronangkis

Perencanaan partisipatif untuk menyusun Program Jangka Menengah (PJM) serta Program Tahunan Penanggulangan Kemiskinan bersama masyarakat setempat (PJM Pronangkis dan Program Tahunan) Pelaksana : BKM, Tim pemetaan swadaya, relawan masyarakat dan perangkat kelurahan. Peserta : representasi warga masyarakat desa/kelurahan, warga miskin (Para KS& KS1) perangkat kelurahan, kelompok/orang-orang peduli setempat. Fasilitator : tim fasilitator.

Konsep dasar :

- Warga memiliki visi dan misi untuk kesejahteraan masyarakat dan pembangunan di wilayahnya,
- Warga memiliki program untuk menanggulangi kemiskinan di wilayahnya, termasuk upaya memobilisasi sumberdaya yang ada.

8. Membangun Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM)

Pembangunan KSM/ Panitia dan/atau pemanfaatan kelompok masyarakat yang ada sebagai KSM/Panitia untuk pelaksanaan kegiatan. Pelaksana: BKM & relawan masyarakat. Peserta: masyarakat miskin dan kelompok/ orang-orang peduli setempat. Fasilitator: tim fasilitator.

9. Pelaksanaan Kegiatan

KSM/ Panitia dan/atau kelompok masyarakat yang ada sebagai pemanfaat BLM melaksanakan kegiatan berdasarkan Pronangkis atau usulan (proposal) mereka. Pelaksana: UPK, BKM, dan/atau Panitia Kegiatan, Peserta: Masyarakat miskin melalui kelompok/ KSM yang berhak mendapat manfaat langsung dari BLM P2KP. Fasilitator: tim fasilitator, BKM, dan relawan warga.

C. Kerangka Pikir

Perencanaan yang partisipatif merupakan sebuah pendekatan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal. Model tersebut menekankan pada upaya penyadaran dan pengembangan kapasitas masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat (Sumodiningrat, 1999: 223). Berdasarkan model pembangunan tersebut, dapat dikemukakan bahwa sebuah proyek atau program dapat digolongkan ke dalam pembangunan partisipatif apabila program tersebut dikelola sendiri oleh masyarakat yang bersangkutan, bukan oleh aparat pemerintah. Pemberian kewenangan kepada masyarakat setempat yang tidak hanya untuk menyelenggarakan proyek/program pembangunan, tetapi juga untuk mengelola proyek tersebut akan mendorong

masyarakat untuk mengerahkan segala kemampuan dan potensinya demi keberhasilan proyek/program tersebut. Pada gilirannya keberdayaan masyarakat setempat menjadi baik sebagai akibat dari meningkatnya kemampuan dan kapasitas masyarakat.

PNPM Mandiri sebagai sebuah program dalam pengentasan kemiskinan di perkotaan merupakan pendekatan yang lebih efektif untuk mewujudkan proses penyadaran dan penguatan kapasitas melalui pendekatan pemberdayaan atau proses pembelajaran (*edukasi*) dengan mengedepankan peran pemerintah daerah dalam mengapresiasi dan mendukung kemandirian masyarakat. Kedua substansi program tersebut sangat penting sebagai upaya proses transformasi dari 'tataran proyek' menjadi 'tataran program" oleh masyarakat bersama pemerintah daerah setempat.

Substansi PNPM Mandiri sebagai proses pemberdayaan dan pembelajaran masyarakat dilakukan dengan terus menerus untuk menumbuh kembangkan kesadaran kritis masyarakat dan mendorong terjadinya transformasi sosial menuju kemasyarakat mandiri dan sejahtera , terciptanya prinsip-prinsip kemasyarakatan dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Proses pembelajaran di tingkat masyarakat ini berlangsung selama masa proyek PNPM Mandiri maupun pasca proyek oleh masyarakat sendiri dengan membangun dan melembagakan Komunitas Belajar Kelurahan (KBK).

Dengan strategi pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat, meningkatnya kapasitas masyarakat akan mendorong kemampuan masyarakat dalam mengelola kegiatan secara partisipatif khususnya dalam aspek perencanaan, dimana masyarakat secara sadar memahami kondisi sosial ekonominya sehingga mampu berkontribusi secara aktif terhadap pembangunan di daerahnya. Inilah yang menjadi

fokus utama dalam penelitian ini, dimana akan melihat bagaimana tingkat partisipatif masyarakat dalam mengelola program untuk membangun.

Mengacu pada uraian tersebut di atas dan berbagai teori yang relevan serta prinsip-prinsip yang tercantum di dalam pedoman pelaksanaan, maka implementasi PNPM Mandiri adalah proyek yang memberdayakan masyarakat miskin dengan pendekatan partisipatoris. Hal ini terlihat pada besarnya peranan yang diberikan pada masyarakat dan kedudukan masyarakat sebagai sentral dalam pelaksanaan proyek tersebut. Di sisi lain, fasilitator berperan sebagai pendorong partisipasi dan pendamping masyarakat pada setiap tahap pelaksanaan, dengan tujuan agar kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan sesuai dengan potensi desa/kelurahan dan potensi pasar, serta sesuai dengan kemampuan dan keterampilan yang dimiliki masyarakat.

Dengan peranan masyarakat sebagai sentral, sangat menentukan berhasil tidaknya implementasi PNPM Mandiri dalam mencapai sasaran serta tujuannya, maka secara sederhana kerangka pikir dapat digambarkan secara sistematis sebagai berikut :

