

## II. KAJIAN PUSTAKA

### 2.1. Dimensi dan Indikator Kemiskinan

Kemiskinan sering diidentikkan dengan semua sifat kekurangan dan ketidakberdayaan. Analog ini mengakibatkan definisi kemiskinan menjadi sangat luas dan beragam.

Konsep kemiskinan menurut BPS, terkait dengan kemampuan seseorang atau rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar baik untuk makanan maupun non-makanan. Seseorang atau rumah tangga dikatakan miskin bila kehidupannya dalam kondisi serba kekurangan sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Batas kebutuhan dasar minimal dinyatakan melalui ukuran garis kemiskinan yang disertakan dengan jumlah rupiah yang dibutuhkan (BPS dalam Wrihatnolo dan Riant Nugroho, 2007: 155).

Karakteristik penduduk miskin antara lain adalah : 1) sebagian besar tinggal di pedesaan dengan mata pencaharian dominan berusaha sendiri di sektor pertanian (60 persen), 2) sebagian besar (60 persen) berpenghasilan rendah mengkonsumsi energi kurang dari 2.100 kkal/hari, 3) berdasarkan indikator silang proporsi pengeluaran pangan ( $> 60\%$ ) dan kecukupan gizi (energi  $< 80\%$ ), proporsi rumah tangga rawan pangan nasional mencapai sekitar 30%, dan 4) penduduk miskin dengan tingkat sumber daya manusia yang rendah umumnya tinggal di wilayah marginal, dukungan infrastruktur terbatas, dan tingkat adopsi teknologi rendah (Sudaryanto dan Rusastra, 2006)

Menurut Bank Dunia (2003), penyebab kemiskinan adalah: (1) kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal; (2) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana; (3) kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor; (4) adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (5) adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern); (6) rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; (7) budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya; (8) tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*); (9) pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan (Sahdan, 2005).

Dalam mengkaji kemiskinan sedikitnya sembilan dimensi kemiskinan yang perlu dipertimbangkan yakni: 1) ketidak mampuan memenuhi kebutuhan dasar (pangan, sandang dan perumahan), 2) aksesibilitas yang rendah terhadap kebutuhan dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi yang baik, air bersih dan transportasi), 3) lemahnya kemampuan untuk melakukan akumulasi kapital, 4) rentan terhadap faktor goncang faktor eksternal yang bersifat individual maupun masal, 5) rendahnya kualitas sumber daya manusia dan penguasaan sumber daya alam, 6) ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial kemasyarakatan, 7) terbatasnya akses terhadap kesempatan kerja secara berkelanjutan, 8) ketidakmampuan untuk berusaha

karena cacat fisik maupun mental, dan 9) ketidakmampuan dan ketidakberuntungan secara sosial (Sudaryanto dan Rusastra, 2006)

BAPPENAS (2004) menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain; pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), dan pendekatan pendapatan (*income approach*).

Pendekatan kebutuhan dasar (*Basic Need Approach*), melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi.

Pendekatan pendapatan (*Income Approach*), melihat kemiskinan yang disebabkan oleh rendahnya penguasaan asset, dan alat-alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat.

Pemahaman konsep standar minimal konsumsi dapat ditinjau dari dua segi yaitu segi penghasilan (*income*) dan segi pengeluaran (*consumption*). Konsep standar minimal konsumsi adalah belanja konsumsi (*consumption*) yang harus dipertahankan sebuah rumahtangga di daerah tertentu dalam waktu tertentu (harian) agar tidak jatuh miskin. Keranjang konsumsi (*consumption basket*) makanan meliputi: (1) makanan pokok; (2) makanan tambahan; dan (3) makanan lain-lain. Keranjang konsumsi bukan makanan meliputi: (1) energi (selain makanan termasuk listrik dan bahan

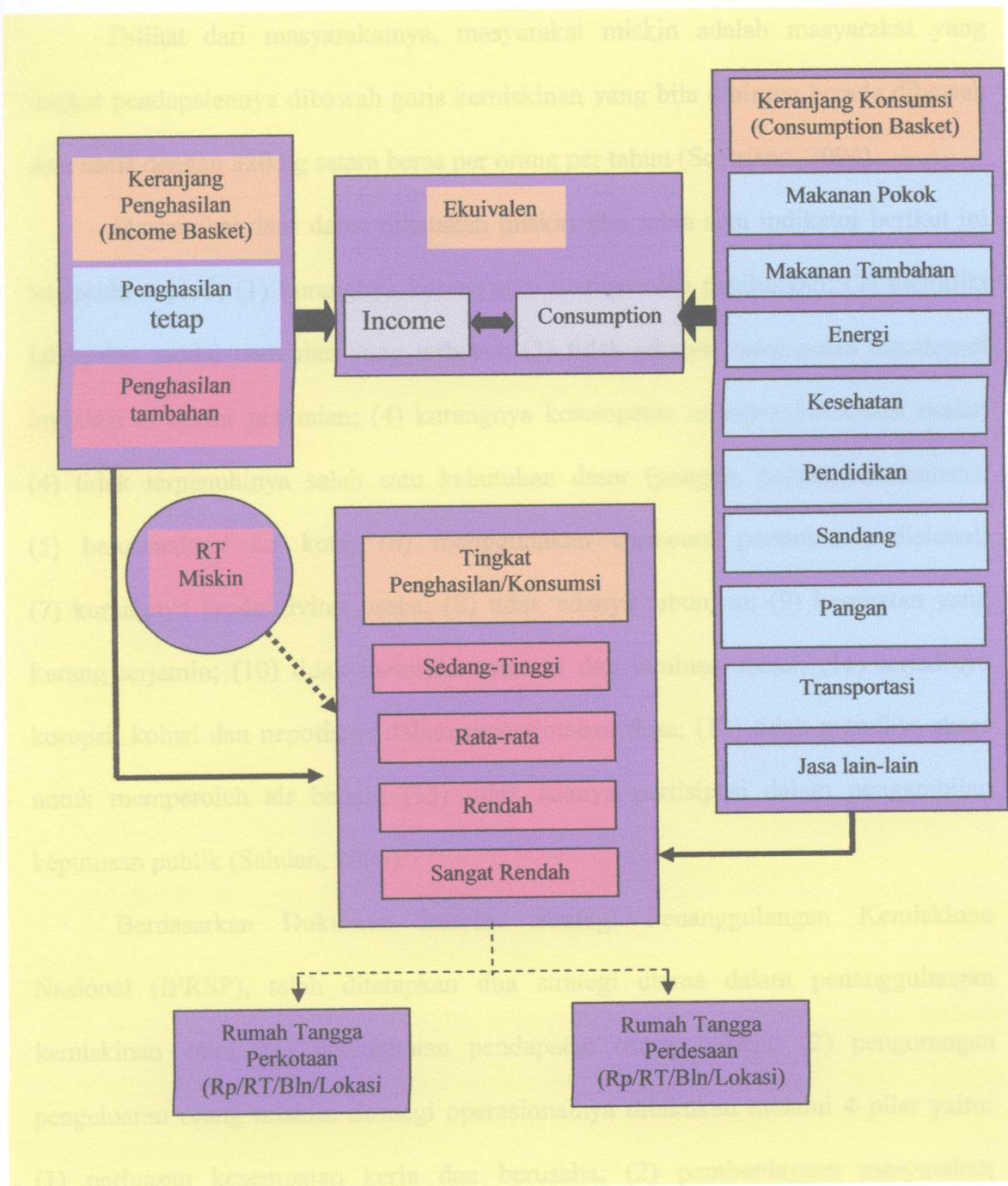
bakar; (2) kesehatan; (3) pendidikan; (4) sandang; (5) papan; (6) transportasi; dan (7) jasa lain-lain.

Standar minimal konsumsi juga dapat dilihat dari sisi penghasilan (*income*) yang dapat diklasifikasikan dari penghasilan tetap dan penghasilan tambahan. Penghasilan tetap muncul apabila peluang waktu yang dicurahkan untuk memperoleh penghasilan ini relatif lebih lama dibandingkan dengan peluang waktu yang dicurahkan untuk memperoleh penghasilan tambahan (Wrihatnolo dan Riant Nugroho, 2007: 161-162). Hubungan antara keranjang konsumsi dan keranjang penghasilan dalam menentukan standar minimal konsumsi rumah tangga miskin lebih jelas dapat dilihat pada Gambar 1 dibawah ini.

Variabel untuk menentukan apakah suatu rumah tangga layak atau tidak dikatakan miskin sekaligus menentukan *skoring* tingkat keparahan kemiskinannya yaitu: (1) luas bangunan; (2) jenis lantai; (3) jenis dinding; (4) fasilitas buang air besar; (5) sumber air minum; (6) sumber penerangan; (7) jenis bahan bakar untuk memasak; (8) frekuensi membeli daging, ayam, dan susu seminggu; (9) frekuensi makan sehari; (10) jumlah stel pakaian baru yang dibeli setahun; (11) akses ke puskesmas atau poliklinik; (12) lapangan pekerjaan; (13) pendidikan tertinggi kepala rumah tangga; dan (14) kepemilikan beberapa aset (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2007: 158).

Penduduk dikatakan **sangat miskin** apabila kemampuan untuk memenuhi konsumsi makanan hanya mencapai 1.900 kalori per orang per hari plus kebutuhan

dasar. Penduduk dikatakan **misikin** apabila kemampuan untuk memenuhi konsumsi makanan hanya mencapai antara 1.900 sampai 2.100 kalori per orang per hari plus kebutuhan dasar non-makanan. Penduduk dikatakan **mendekati misikin** apabila kemampuan untuk memenuhi konsumsi makanan hanya mencapai 2.100 sampai 2.300 kalori per orang per hari plus kebutuhan dasar non-makanan (Wrihatnolo dan Riant Nugroho, 2007: 150-162).



**Gambar 1. Hubungan antara Keranjang Konsumsi dan Keranjang Penghasilan dalam Menentukan Standar Minimal Konsumsi Rumah tangga Miskin (Sumber: Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2003: 162)**

Dilihat dari masyarakatnya, masyarakat miskin adalah masyarakat yang tingkat pendapatannya dibawah garis kemiskinan yang bila dihitung berada dibawah atau sama dengan 320 kg setara beras per orang per tahun (Soetrisno, 2004).

Masyarakat desa dapat dikatakan miskin jika salah satu indikator berikut ini terpenuhi seperti; (1) kurangnya kesempatan memperoleh pendidikan; (2) memiliki lahan dan modal pertanian yang terbatas; (3) tidak adanya kesempatan menikmati investasi di sektor pertanian; (4) kurangnya kesempatan memperoleh kredit usaha; (4) tidak terpenuhinya salah satu kebutuhan dasar (pangan, papan, perumahan); (5) berurbanisasi ke kota; (6) menggunakan cara-cara pertanian tradisional; (7) kurangnya produktivitas usaha; (8) tidak adanya tabungan; (9) kesehatan yang kurang terjamin; (10) tidak memiliki asuransi dan jaminan sosial; (11) terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme dalam pemerintahan desa; (12) tidak memiliki akses untuk memperoleh air bersih; (13) tidak adanya partisipasi dalam pengambilan keputusan publik (Sahdan, 2005).

Berdasarkan Dokumen Interim Strategi Penanggulangan Kemiskinan Nasional (IPRSP), telah ditetapkan dua strategi utama dalam penanggulangan kemiskinan yaitu: (1) peningkatan pendapatan orang miskin; (2) pengurangan pengeluaran orang miskin. Strategi operasionalnya dilakukan melalui 4 pilar yaitu: (1) perluasan kesempatan kerja dan berusaha; (2) pemberdayaan masyarakat; (3) peningkatan Kapasitas SDM; dan (4) perlindungan Sosial (TKP3 KPK, 2004: 14).

## **2.2. Pemberdayaan Masyarakat**

Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian *community development* (pembangunan masyarakat) dan *community-based development* (pembangunan yang bertumpu pada masyarakat) dan tahap selanjutnya muncul istilah *community driven development* yang diterjemahkan sebagai pembangunan yang diarahkan masyarakat atau diistilahkan pembangunan yang digerakkan masyarakat (Wrihatnolo dan Riant Nugroho, 2007: 75).

Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat dapat dirangkum menjadi tiga daur hifup, yang disebut “Tridaya” (TKP3 KPK: 2004; 20) yaitu: (1) Pengembangan SDM, dalam kelembagaan kelompok Orang Miskin, (2) Pengembangan Usaha Produktif dalam Kelembagaan Kelompok Orang Miskin, (3) Daur Hidup Kelembagaan Kelompok Orang Miskin

### **a. Pemberdayaan Sumber Daya Manusia (SDM)**

Pengembangan SDM masyarakat miskin sangat penting dalam proses pembangunan mengingat beberapa hal yakni:

1. Sebagian besar penduduk kita merupakan keluarga miskin dengan tingkat kesejahteraan yang rendah, apalagi dengan dampak krisis yang berkepanjangan.
2. Penguasaan teknologi, terutama yang tepat guna tidak selamanya tersedia dengan mudah bagi masyarakat miskin.

3. Kurang ada kepedulian, bahkan konsen yang penuh dari lembaga pemerintah untuk orang miskin.
4. Kurangnya tenaga lapangan terlatih dalam menyebarkan teknologi bagi masyarakat miskin.

Kelemahan SDM Indonesia , baik di masyarakat maupun di birokrasi menurut Soewardi (2002: 116) adalah: (1) Tiadanya orientasi ke depan; (2) tidak ada *growth philosophy*; (3) cepat menyerah; (4) berpaling dari akhirat; dan (5) lamban atau hidup dalam suasana santai.

Untuk mewujudkan manusia berkualitas, faktor pendidikan sangat penting, terutama bagi penduduk miskin. Hasil penelitian Inkeles dan Smith menjumpai bahwa pendidikan adalah yang paling efektif untuk mengubah manusia. Dampak pendidikan tiga kali lebih kuat dibandingkan dengan usaha-usaha lainnya. Kemudian, pengalaman kerja dan pengenalan terhadap media masa merupakan cara kedua yang efektif. Daniel Lerner menekankan pentingnya media massa sebagai lembaga yang mendorong proses modernisasi (Budiman, 1995: 35).

Faktor tata nilai maju juga ikut menentukan kualitas SDM di pedesaan disamping pendidikan guna mengidentifikasi dan menentukan gambaran gambaran kemajuan yang akan dicapai suatu masyarakat, baik dalam tingkat kelompok tani, desa maupun Negara. Tata nilai maju itu adalah: (1) penghargaan terhadap kerja keras; (2) rajin; (3) hemat; (4) produktif; (5) rasa malu dan harga diri tinggi; (6) prestasi-kompetitif (*achievement orientation*); (7) sabar dan rendah hati; (8) haus

inovasi; 9) cara kerja atau berpikir sistematis dan terorganisir; (10) daya empati tinggi; (11) rasional dan impersonal; dan (12) bervisi jangka panjang yang jelas (Pranadji: 2003:163).

#### **b. Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (Ekonomi Produktif)**

Kegiatan ekonomi rakyat jika dikaitkan dengan pertanian adalah kegiatan ekonomi petani atau peternak atau nelayan kecil, petani gurem, petani tanpa tanah, nelayan tanpa perahu, dan sejenisnya. Perspektif jargon dari ekonomi rakyat adalah: “ekonomi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. “Dari rakyat”, berarti kegiatan ekonomi itu berkaitan dengan penguasaan rakyat dan aksesibilitas rakyat terhadap sumberdaya ekonomi. “Oleh rakyat”, berarti proses produksi dan konsumsi dilakukan dan diputuskan oleh rakyat. Rakyat memiliki hak atas pengelolaan proses produktif dan konsumtif tersebut dimana rakyat memiliki alternatif untuk memilih dan menentukan sistem pemanfaatan, siapa yang memanfaatkan, dan bagaimana proses pemanfaatannya, serta bagaimana menjaga kelestariannya. “Untuk rakyat”, berarti rakyat banyak merupakan ‘beneficiaries utama dari setiap kegiatan produksi dan konsumsi (Krisnamurthi, 2002).

Secara konseptual penyebab dari kurang berhasilnya upaya pemberdayaan ekonomi rakyat dikarenakan oleh beberapa sebab yaitu: 1) upaya pemberdayaan yang dimaksud umumnya masih terlalu berorientasi pada pencapaian target fisik jangka pendek, 2) upaya tersebut lebih terlihat sebagai respon sesaat (dari pada suatu upaya yang dipersiapkan untuk menangani masalah keterbelakangan secara

berkelanjutan), 3) upaya tersebut terlalu menekankan pada aspek budaya (fisik) dan material dari pada budaya non-material atau mental masyarakat secara keseluruhan (Pranadji, 2003: 128).

Dalam memberdayakan ekonomi rakyat, beberapa variabel ekonomi, seperti: (1) ketersediaan modal; (2) skill; (3) teknologi; dan (4) kemampuan pengelolaan usaha lebih mudah untuk diintervensi melalui program pemberdayaan. Disamping itu variabel-variabel yang lain seperti: (5) ketersediaan bahan baku; (6) ketersediaan tenaga kerja; (7) pemasaran; dan (8) minat dalam mengembangkan usaha merupakan variabel-variabel yang relatif sulit untuk diintervensi melalui program pemberdayaan (Hidayat dan Syamsulbahri, 2001: 31).

### **c. Pemberdayaan Kelembagaan**

Kelembagaan atau "*social form*", ibarat organ-organ dalam tubuh manusia. Kata "kelembagaan" menunjuk kepada: (1) sesuatu yang bersifat mantap (*established*) yang hidup (*constituted*) di dalam masyarakat; (2) suatu pemantapan perilaku (*ways*) yang hidup pada suatu kelompok orang; (3) merupakan suatu yang stabil, mantap dan berpola; (4) berfungsi untuk tujuan-tujuan tertentu dalam masyarakat; (5) ditemukan dalam sistem sosial tradisional dan modern; (6) berfungsi untuk mengefisienkan kehidupan sosial; (7) merupakan kelompok-kelompok sosial yang menjalankan masyarakat; dan (8) tiap kelembagaan dibangun untuk satu fungsi tertentu (kelembagaan ekonomi, pendidikan, kesehatan dan lain-lain) (Soekanto dalam Syahyuti, 2003: 13).

Pada bidang ekonomi, tantangan utama dalam upaya pemberdayaan masyarakat adalah bagaimana membangun kelembagaan sosial ekonomi yang mampu memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk dapat mengelola sumber daya ekonomi secara optimal dan pendapatan yang layak, martabat dan eksistensi pribadi, kebebasan menyampaikan pendapat, berkelompok dan berorganisasi, dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik (Purnomo, 2004: 87).

Ada empat dimensi untuk mempelajari suatu kelembagaan yang mencakup aspek di luar dan di dalam kelembagaan itu sendiri. Keempat hal tersebut adalah:

(1) Kondisi lingkungan eksternal (*the external environment*).

Lingkungan sosial dimana suatu kelembagaan hidup merupakan faktor pengaruh yang dapat menjadi pendorong dan sekaligus pembatas seberapa jauh suatu kelembagaan dapat beroperasi. Kondisi lingkungan tersebut adalah: kondisi politik dan pemerintahan (*administration and external policies environment*), sosio kultural (*sociocultural environment*), teknologi (*technological environment*), kondisi perekonomian (*economic environment*)

(2) Motivasi Kelembagaan (*institutional motivation*)

Ada empat aspek yang bisa dipelajari untuk mengetahui motivasi kelembagaan yaitu, sejarah kelembagaan tersebut (*institutional history*), misi yang diembannya, kultur yang menjadi pegangan dalam bersikap dan berperilaku anggotanya, serta pola penghargaan yang dianut (*incentive*

*schemes*) yang menyangkut sistem *reward and punishment* yang dianut suatu kelembagaan;

(3) Kapasitas Kelembagaan (*institutional capacity*), yang menyangkut bagaimana kemampuan kelembagaan untuk mencapai tujuannya sendiri yang diukur dari lima aspek yaitu: strategi kepemimpinan yang dipakai (*strategic leadership*), perencanaan program (*program planning*), manajemen dan pelaksanaannya (*management and execution*), alokasi sumber daya yang dimiliki (*resources allocation*), dan hubungan dengan pihak luar;

(4) Kinerja kelembagaan (*institutional performance*), Kinerja kelembagaan didefinisikan sebagai kemampuan suatu kelembagaan untuk menggunakan sumberdaya yang dimiliki secara efisien dan menghasilkan output yang sesuai dengan tujuannya dan relevan dengan kebutuhan pengguna. Ada tiga hal yang harus diperhatikan yaitu : keefektifan kelembagaan dalam mencapai tujuan-tujuannya, efisiensi penggunaan sumberdaya, dan keberlanjutan kelembagaan berinteraksi dengan para kelompok kepentingan di luarnya (Syahyuti, 2003:86).

Kajian tentang kemitraan dalam tata pemerintahan desa dan pemberdayaan komunitas pedesaan di Provinsi Papua mengungkapkan ada tiga butir gagasan pokok untuk pemberdayaan komunitas desa dan pengembangan kelembagaan berkelanjutan di daerah ini yakni: (1) membangun dan mengembangkan kelembagaan kooperatif dan produktif di tingkat komunitas yang berbasis kemitraan; (2) membangun dan

mengembangkan manajemen pembangunan pedesaan (kawasan) di tingkat kabupaten sebagai wujud dari *local government policies*, dan (3) membangun dan mengembangkan jejaring kelembagaan yang berbasis komunitas sebagai suatu *capital social* yang menjalin hubungan kelembagaan antara kelembagaan di tingkat komunitas dan kelembagaan di tingkat kabupaten.

Peranan dan fungsi dari kelembagaan kooperatif yang ada di tingkat dusun dan desa tersebut adalah: (1) membantu pengadaan sumber daya keuangan (*financial*) atau “modal” bagi warga komunitas desa dalam melaksanakan dan mengembangkan usaha-usaha produktif; (2) mampu menciptakan lapangan kerja dan usaha di tingkat dusun dan desa; (3) sebagai lembaga ekonomi di tingkat komunitas, dan 4) sebagai unit usaha (*enterprise*) kelembagaan di tingkat kecamatan (Tonny, 2006: 35).

Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu komponen kelembagaan yang penting dan sangat menentukan kemajuan pertanian dan pedesaan. Komponen kompetensi yang dimaksud mencakup: (1) keterampilan yang cukup pada individu; (2) kematangan emosional yang tinggi dengan landasan “*interpersonal trust*” sebagai landasan kerja kolektif harus memiliki kematangan emosional yang relatif tinggi; (3) kemampuan kerjasama yang bersifat mutualistik; (4) apresiasi terhadap tata-nilai maju; dan (5) responsif terhadap kepemimpinan *futuristic*, yakni sosok pemimpin yang memandu masyarakat untuk lebih cepat maju secara lebih terarah (Pranadji, 2003: 161-163).

Kepemimpinan merupakan proses mempengaruhi orang lain untuk mengambil langkah-langkah atau tindakan menuju suatu sasaran bersama. Kerena itu kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang lain agar mau bekerja untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Poensioen dalam Pranadji (2003: 13) menyatakan bahwa kepemimpinan adalah salah satu penggerak utama perubahan masyarakat. Komponen kepemimpinan yang dimaksud adalah : (1) integritas personal yang tinggi (terpercaya, jujur dan adil); (2) visi ke depan yang jelas dan implementatif; (3) kemampuan seorang pemimpin memberi inspirasi (*inspiring*) dan mengarahkan (*directing*) anggota masyarakat yang dipimpinnya; (4) mempunyai keunggulan atau keistimewaan diri (spesifik) yang signifikan dan sangat interaktif dengan kebutuhan masyarakat; (5) memiliki kemampuan memecahkan konflik (*conflict resolution*) yang terjadi di masyarakat dan menggalang kebersamaan (*solidarity maker*) secara sukarela untuk mencapai *win-win solution*; (6) memiliki kemampuan berkomunikasi yang baik dengan anggota masyarakat yang dipimpinnya; (7) mengajarkan penggunaan rasionalitas yang tinggi pada setiap pengambilan keputusan; dan (8) menjunjung tinggi kewajiban untuk menegakkan sistem kerja kolektif dan demokratik terhadap masyarakat yang dipimpinnya.

Menurut Syahyuti (2003: 84-85) aspek kepemimpinan yang penting adalah :

- (1) bagaimana kepemimpinan dipilih dan ditetapkan? Apakah berdasar azas *paternalistic*, kesenioran, ataukah atas pertimbangan kemampuan?;

(2) Apa kekuasaan yang dimiliki pemimpin? Apakah berupa *reward power* untuk memberi penghargaan, *coercive power* untuk memberi sanksi, dan *legitimate power* yang berdasarkan hukum, atau *expert power* karena kemampuannya;

(3) Bagaimana gaya kepemimpinan yang ditetapkan? Apakah berciri autokratis, *laissez faire*, atau demokrasi? Apakah ia bekerja dalam sosok mengawasi atau mengarahkan ;

Kelebihan yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin, menurut Lee (1980) dalam bukunya, *Management Theories and Prescriptions*, dalam Salam (2002: 91) adalah: (1) kapasitas dalam bidang kecerdasan, kewaspadaan, kemampuan berbicara, *facility*, keahlian, dan kemampuan menilai; (2) prestasi meliputi bidang gelar kesarjanaan, ilmu pengetahuan, dan olah raga; (3) tanggung jawab, yaitu sifat dan karakteristik pribadi yang mandiri, berinisiatif, tekun ulet, percaya diri, agresif, punya hasrat unggul; dan (4) partisipasi dalam arti aktif, punya sosiabilitas yang tinggi, mampu bergaul, kooperatif, mudah menyesuaikan diri, punya rasa humor.

Dalam pelaksanaan manajemen pemerintahan (baca pemerintah desa dan kelembagaan masyarakat) diperlukan seorang pemimpin yang memiliki: (1) kemampuan manajerial, yaitu kemampuan untuk memanfaatkan dan menggerakkan sumber daya agar dapat digerakkan dan diarahkan bagi tercapainya tujuan; (2) kemampuan *leadership*, yaitu kemampuan untuk memimpin, mempengaruhi, mengarahkan orang (SDM) agar timbul pengakuan, kepatuhan,

ketaatan serta memiliki kemampuan, kesadaran untuk melakukan kegiatan bagi tercapainya tujuan (Hidayat, W dkk, 2001 )

Lebih lanjut Pranadji (2003: 23) menyatakan bahwa manajemen terkait dengan sistem pengambilan keputusan dari aspek kelembagaan yang menentukan kemajuan masyarakat (baca kelembagaan masyarakat) sebagai berikut: (1) pengambilan keputusan bersama menerapkan prinsip transparansi dalam bentuk kejelasan informasi dan argumentasi yang diberikan; (2) akuntabilitas, dalam bentuk bisa dipertanggungjawabkan, diterapkan dalam setiap pengambilan keputusan bersama; (3) keputusan yang diambil mengikuti asas rasionalitas yang jelas; (4) pengambilan keputusan merepresentasi kepentingan bersama dan dilakukan secara demokratis; dan (5) setiap keputusan yang diambil dilakukan koreksi (diaudit secara terbuka) disesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategisnya.

### **2.3. Program Pemberdayaan Desa (PPD)**

Program Pemberdayaan Desa (PPD) merupakan salah satu bentuk program penanggulangan kemiskinan guna memerangi Kemiskinan, Kebodohan, dan ketertinggalan Infrastruktur (K2I) yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Riau guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Visi dari PPD adalah untuk mewujudkan Masyarakat Riau yang sejahtera dan mandiri sesuai dengan Visi Riau 2020. Disamping visi, misi dari PPD adalah untuk mempercepat penanggulangan masalah kemiskinan, Kebodohan, dan Infra Struktur (KKI) bagi masyarakat Riau.

Tujuan yang ingin dicapai dari program PPD ini adalah:

1. mempercepat penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan ekonomi masyarakat melalui pemberian modal usaha desa,
2. memperkuat kelembagaan masyarakat desa/kelurahan,
3. mendorong peran aktif dinas sektoral untuk memenuhi kebutuhan sarana/prasarana bagi masyarakat desa/kelurahan, dan
4. mendorong pelembagaan sistem pembangunan partisipatif.

Program ini menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat melalui pendekatan: 1) pemihakan kepada kelompok masyarakat miskin dan marjinal, 2) otonomi dan desentralisasi, dimana masyarakat mendapatkan kesempatan dan kewenangan yang lebih luas untuk perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pemanfaatan serta pelestarian dan pengembangannya, 3) partisipatif, dimana masyarakat terlibat aktif dalam setiap tahapan kegiatan, 4) mendorong pengembangan potensi dan sumber daya lokal seoptimal mungkin, dan 5) keterpaduan pelaksanaan kegiatan, memiliki sinergi yang kuat dengan kegiatan yang lain dalam rangka percepatan peningkatan kesejahteraan.

Dalam rangka mempercepat penanggulangan kemiskinan, maka desa/kelurahan memperoleh “ Dana Usaha Desa (DUD)” yang akan menjadi “Dana Abadi Desa” yang dapat dimanfaatkan masyarakat desa sebagai modal usaha bagi seluruh masyarakat desa/kelurahan secara berkelanjutan. Pemerintah Provinsi Riau

dan masing-masing Pemerintah Kabupaten mengalokasikan APBD sebesar Rp 250 juta – Rp 500 juta per desa.

Penyaluran dana kepada masyarakat dilakukan melalui lembaga Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UED-SP) yang dilengkapi dengan AD/ART dan pengelola melalui musyawarah desa/kelurahan. Masyarakat desa akan difasilitasi oleh Pendamping Desa menyusun proposal kegiatan usaha dan diajukan kepada UED-SP. Setiap usulan masyarakat desa diseleksi dan diverifikasi oleh tim verifikasi yang ditetapkan oleh desa, kemudian melalui musyawarah desa ditetapkan calon penerima pemanfaat (*beneficiaries*).

Pada tahun 2005, Desa/Kelurahan cakupan PPD berjumlah 48 Desa/Kelurahan, tahun 2006, ditambah sebanyak 69 Desa/Kelurahan, dan tahun 2007 ditambah lagi sebanyak 149 Desa/Kelurahan sehingga total Desa/Kelurahan cakupan sebanyak 266 Desa/Kelurahan. PPD diimplementasikan melalui pendampingan, dengan memperkuat koordinasi dan sinergi dengan *stakeholder* lainnya, terintegrasi dalam sistem manajemen pembangunan partisipatif serta menunjang kepada pembentukan desa otonom.

Tujuan tersebut dicapai melalui pemberdayaan terhadap masyarakat (manusia), ekonomi masyarakat, dan kelembagaan masyarakat pedesaan (formal dan informal). Operasional pemberdayaan masyarakat dan desa dilakukan melalui Tridaya, yaitu: pengembangan sumberdaya manusia (SDM), pengembangan ekonomi produktif, dan pengembangan kapasitas kelembagaan.

#### **2.4. Partisipasi Masyarakat**

Dalam pengertian sehari-hari, partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Selanjutnya Lee J. Cary (1873) menyatakan bahwa, partisipasi diartikan sebagai suatu keterlibatan warga masyarakat dalam arti luas. Keterlibatan tersebut, oleh Yadav (1980) diidentifikasi sebagai: (1) partisipasi dalam pengambilan keputusan; (2) partisipasi dalam pelaksanaan program; (3) partisipasi dalam pemantauan dan evaluasi program dan proyek-proyek pembangunan; serta (4) partisipasi dalam berbagai manfaat pembangunan.

Margono Slamet membedakan lima bentuk partisipasi yakni: (1) ikut memberikan masukan, menerima imbalan atas masukan yang disumbangkan, serta ikut memanfaatkan hasil pembangunan; (2) ikut memberikan masukan, tidak menerima imbalan atas masukan yang diberikan, tetapi juga ikut memanfaatkan hasil pembangunan; (3) ikut memberikan masukan, menerima imbalan atas masukan yang diberikan, tetapi tidak ikut memanfaatkan hasil-hasil pembangunan yang dilaksanakannya; (4) ikut menerima imbalan dan menikmati hasil pembangunan tetapi ia sendiri tidak turut memberikan masukan secara langsung; dan (5) ikut memberikan masukan, meskipun tidak menerima imbalan atas masukan yang diberikan, dan juga tidak ikut menikmati manfaat-hasil pembangunan yang dilakukan (Mardikanto, 1994: 317-319).

Beberapa bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa menurut Ndraha (1982:82) dalam Mardikanto (1984) antara lain:

- (1) Partisipasi dalam bentuk swadaya murni dari masyarakat dalam hubungan dengan pembangunan desa seperti jasa atau tenaga, bahan dan uang;
- (2) Partisipasi dalam bentuk penerimaan dan pemberian informasi;
- (3) Partisipasi dalam bentuk pemberian gagasan;
- (4) Partisipasi dalam bentuk pelaksanaan operasional pembangunan;
- (5) Partisipasi dalam bentuk memiliki pembangunan; dan
- (6) Partisipasi dalam bentuk menilai pembangunan.

Dalam pembangunan desa, maka partisipasi masyarakat menjadi elemen yang penting dalam pengembangan masyarakat desa. Partisipasi atau keterlibatan warga masyarakat dalam pembangunan desa dapat dilihat dari dua hal yaitu: (1) partisipasi dalam perencanaan dan (2) partisipasi dalam pelaksanaan. Perencanaan tanpa memperhitungkan partisipasi masyarakat akan merupakan perencanaan di atas kertas. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan memerlukan kesadaran warga masyarakat akan minat dan kepentingan yang sama. (Adi, 2003: 296).

Verhangen (1979) menyatakan bahwa, tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, pada hakikatnya sangat ditentukan oleh adanya kesadaran warga masyarakat yang bersangkutan. Tetapi, untuk tumbuhnya partisipasi sebagai suatu tindakan yang nyata, diperlukan adanya tiga persyaratan yang menyangkut:

adanya kemauan, kemampuan dan kesempatan untuk berpartisipasi (Slamet, 1983 dalam Mardikanto, 1994: 320-321).

Pada sektor pertanian, dalam melaksanakan kegiatan usaha, tindakan petani untuk berpartisipasi tidak terlepas dari kemampuan diri serta perhitungan untung rugi. Kemampuan petani berkaitan erat dengan situasi lingkungan serta keadaan yang melekat pada dirinya, disisi lain petani Indonesia merupakan petani kecil dengan pengausaan dan pengusahaan lahan yang telatif sempit (Supandi 2008 dan Elizabeth 2007 dalam Syafrudin 2009).

Keinginan untuk berpartisipasi memerlukan sikap-sikap: (1) kemampuan untuk mengidentikasi masalah yang dihadapi; (2) kemampuan untuk memahami kesempatan-kesempatan yang dapat dilakukan untuk memecahkan masalah yang dihadapi dengan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia; dan (3) kemampuan untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan pengetahuan dan keterampilan dan sumber daya lain yang dimilikinya.

## **2.5. Kesejahteraan Masyarakat**

Dinamika perubahan ekonomi yang terjadi di pedesaan tidak terlepas dari pengaruh sistem perekonomian dan partisipasi masyarakat pedesaan dalam pembangunan. Pembangunan yang dilaksanakan itu sendiri bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

Dalam struktur perekonomian nampak bahwa sektor pertanian masih menjadi sumber andalan pendapatan petani. Faktor yang mempengaruhi tingkat

kesejahteraan atau pendapatan petani antara lain : lambanya peningkatan harga jual produk pertanian dibandingkan harga input produksi dan barang konsumsi. Kinerja kesejahteraan petani digambarkan oleh lima faktor yakni : tingkat pendapatan, proporsi pengeluaran pangan keluarga, daya beli petani, ketahanan pangan, dan nilai tukar petani (Sadikin dan Kasdi, 2008).

Pola konsumsi dan proporsi pengeluaran rumah tangga berbeda antar etnis, antar kelompok pendapatan, antar suku dan antar waktu. Struktur pengeluaran rumah tangga merupakan salah satu indikator kesejahteraan rumah tangga. Rumah tangga dengan pangsa pengeluaran pangan tinggi tergolong rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan relatif rendah dibanding rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk pangan yang rendah (Rachman, HPS, 2001 dalam Saliem dan Ening, 2008).