

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar belakang masalah

Hidup sejahtera adalah hak segala umat manusia yang hidup dalam sebuah negara. Hidup berbangsa dan bernegara harus memenuhi kewajibannya dengan baik, dan menerima haknya dengan baik pula. Karena negara dibentuk untuk mengatur warganya agar hidup tertib dan bisa menikmati kualitas kehidupan yang sebaik-baiknya. Menurut Aristoteles negara persekutuan daripada keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya<sup>1</sup>. Hidup sebaik-baiknya tersebut apabila kewajiban dan hak berjalan dengan seimbang bagi negara dan warganya. Negara alat yang mempunyai kewenangan untuk mengatur hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat dan mempunyai kewajiban untuk menjamin kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat menjadi indikator utama berfungsinya sebuah negara. Semakin tinggi kesejahteraan masyarakat dalam sebuah negara maka semakin optimal negara dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Salah satu yang penting tugas dan fungsi negara adalah mensejahterakan masyarakatnya maka negara sebagai alat lazim dipersamakan dengan bahtera yang mengangkut para penumpangnya ke pelabuhan kesejahteraan<sup>2</sup>.

Terkait dengan hal tersebut, maka masalah kemiskinan menjadi tanggung jawab negara dalam penanganannya sebagai fungsi negara untuk membawa

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Penerbit Rajawali Pers, Depok, 2014 hlm.8

<sup>2</sup> Ibid, hlm 53

masyarakatnya ke pelabuhan kesejahteraan. Di Indonesia upaya penangarum terhadap masalah kemiskinan dilakukan sejak pemerintahan Orde Baru. Selama periode 1976-1996 (Repelita II-V) pemerintah mengeluarkan program-program yang bertujuan untuk mengurangi angka kemiskinan. Program-program tersebut adalah KIK (Kredit Investasi Kecil), KUT (Kredit Usaha Tani), KMKP (Kredit Modal Permanen), KUK (Kredit Usaha Kecil) IDT (Inpress Desa Tertinggal), PDM-DKE. Selama periode tersebut angka kemiskinan di Indonesia menurun secara drastis, dari 40% di awal Repelita II menjadi hanya 11% pada awal Repelita V (Mubyarto 2003)<sup>3</sup>. Pada era Orde Baru program penanggulangan kemiskinan dianggap banyak kelemahan yang cenderung sentralistik dan membuat ketergantungan masyarakat kepada program, serta penanganannya bersifat sesaat. Sehingga walaupun angka kemiskinan menurun namun masyarakat dianggap sangat rentan. Pada tahun 1999 angka kemiskinan kembali naik 17,8%, pada tahun 2002 naik 23,4%, dan pada tahun 2006 turun lagi menjadi 17,8%. Data BPS terhitung sejak 2006, angka kemiskinan bergerak turun dan 11,8% menjadi 11,6% pada tahun 2012. Namun demikian, penurunan angka kemiskinan tersebut dibarengi dengan meningkatnya ketimpangan. Untuk itu, pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang tepat sasaran menjadi sangat penting, karena masih terdapat sekitar 28,59 juta penduduk miskin dan rentan miskin pada tahun 2013.

---

<sup>3</sup>Erwan Agus Purwanto, *Mengkaji Potensi Usaha Kecil dan Menengah (UKM) antuk Pembuatan Kebiasaan Anti Kemiskinan di Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Volume 10, Nomor 3, Maret 2007, hlm 296.

Untuk memperbaiki kelemahan tersebut pada era reformasi pemerintah mengeluarkan kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan dengan membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) melalui Keputusan Presiden RI No. 124 tahun 2000, Keppres RI No.8 tahun 2002, dan Keppres RI No. 34 tahun 2002. Sebagai konsekuensi dari kebijakan tersebut, maka implementasi seluruh program penanggulangan kemiskinan sejak reformasi, baik pusat maupun pemerintah daerah, semuanya berbasis masyarakat dengan mengembangkan kelembagaan masyarakat untuk menggali potensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, sehingga pembangunan menjadi gerakan bersama dan menjadi tanggung jawab bersama dengan tujuan untuk menjamin keberlanjutan program penanggulangan kemiskinan. Akibatnya seluruh program yang digulirkan harus membentuk lembaga-lembaga di masyarakat sebagai prasyarat keberlanjutan program.

Di Kota Surabaya Program-program penanggulangan kemiskinan pada era reformasi dari pemerintah pusat yaitu:

- a) P4K (Program Pembinaan dan Peningkatan Petani dan Nelayan Kecil).
- b) PPK (Program Pengembangan Kecamatan).
- c) P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan).
- d) P3DT (Program Pembangunan Pendukung Desa Tertinggal).

Program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah provinsi Jawa Timur yaitu:

- a) Gardu Taskin (Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan).
- b) PAM DKB (Program Aksi Mengatasi Dampak Kenaikan BBM dan Kemiskinan).

- c) Program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah Surabaya yaitu:
- d) KIP Komprehensif (*Kampung Improvement Programme-Komprehensif*) atau Perbaikan Kampung Terpadu.
- e) Replikasi program kemeterian sosial yaitu RSDK (Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh).

Lembaga-lembaga kemasyarakatan di Kota Surabaya yang dibentuk untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka implementasi program-program penanggulangan kemiskinan adalah:

- a) UPK (Unit Pengelola Keuangan) dibentuk atas fasilitasi Program Gardu Taskin (Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan) pada tahun 2006.
- b) Yayasan Kampung dibentuk berdasarkan Perwali No 82 dalam pelaksanaan Program KIP Komprehensif (*Kampung Improvement Programme - Komprehensif*)/Perbaikan Kampung Terpadu pada tahun 2006.
- c) LPMK (Lembaga Peutberdayaan Masyarakat Kelurahan) difungsikan sebagai pengelola PAM-DKB (Program Aksi Mengatasi Dampak Kenaikan BBM dan Kemiskinan) pada tahun 2006.
- d) BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) yang dibentuk atas dasar fasititasi P2KP pada tahun 1999.
- e) UPKM (Unit Pembinaan Keluarga Miskin) yang dibentuk untuk menjalankan program RSDK (Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh) pada tahun 2010.

Program-program penanggulangan kemiskinan sejak tahun 1999 dinilai masih terjadi tumpang tindih antara kementerian dan lembaga, antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antara lembaga-lembaga yang ada di masyarakat. Karena setiap program penanggulangan kemiskinan digulirkan harus membentuk lembaga masyarakat, sehingga di masyarakat terdapat banyak lembaga yang sama-sama menangani kemiskinan, kemudian keberadaanya dianggap tumpang tindih dan tidak efektif. Maka pada tahun 2010 pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan melalui peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang percepatan Penanggulangan Kemiskinan dengan dasar pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Kemiskinan menjadi permasalahan yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh, dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara secara layak melalui pembangunan inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang bermartabat.
- 2) Dalam upaya percepatan penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan langkah-langkah koordinasi secara terpadu lintas pelaku dalam penyiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan penanggulangan kemiskinan. bahwa untuk melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan diperlukan upaya penajaman yang meliputi penetapan sasaran, perancangan dan keterpaduan program, monitoring dan evaluasi, serta efektifitas anggaran, perlu dilakukan penguatan kelembagaan di tingkat nasional yang menangani penanggulangan kemiskinan, memiliki peran penting dalam berkoordinasi untuk perbaikan mekanisme pelaksanaan program dan perumusan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang ber sasaran (*targeted programs*). Koordinasi dilakukan baik di tingkat pusat maupun daerah<sup>4</sup>.

Rumusan operasional dari kebijakan tersebut, Pemerintah Indonesia melahirkan pengelompokan program penanggulangan kemiskinan berdasarkan sasarannya sebagai berikut:

- a) Klaster 1, merupakan program penanggulangan kemiskinan dengan sasaran rumah tangga yang terdiri dari Program Keluarga Harapan

---

<sup>4</sup> Perpres, *percepatan penanggulangan kemiskinan*, nomor 15, 2010.

(PKH), Bantuan Siswa Miskin (BSM), Beras untuk orang miskin (Raskin), dan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas).

- b) Klaster 2, merupakan program penanggulangan kemiskinan dengan sasaran komunitas, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang dalam hal ini di tingkat masyarakat dikelola oleh BKM.
- c) Klaster 3, merupakan program penanggulangan kemiskinan dengan sasaran usaha mikro dan kecil (UMK), salah satu program yang dikenal dengan Program Kredit Usaha Rakyat (KUR).
- d) Klaster 4, Program pro rakyat yaitu Program rumah sangat murah, Program kendaraan angkutan umum murah, Program air bersih untuk rakyat, Program listrik murah & hemat, Program peningkatan kehidupan nelayan, dan program peningkatan kehidupan masyarakat miskin perkotaan.

PNPM Mandiri Perkotaan sebagai program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan yang diluncurkan pada tahun 2007 di Palu oleh Presiden RI fokus pada sasaran cluster 2, yaitu memampukan masyarakat miskin melalui pembelajaran pengembangan kelembagaan masyarakat. Proses pembelajaran dimaksud adalah memberikan fasilitasi terhadap masyarakat miskin agar memahami potensi dirinya dan sekelilingnya dan mampu mengelola potensi dalam menyelesaikan masalahnya baik itu masalah sosial, ekonomi dan lingkungannya. Secara konseptual proses pembelajaran didalam PNPM Mandiri Perkotaan dilakukan dengan langkah-langkah sistematis dan menekankan pada upaya mengembangkan kelembagaan masyarakat. PNPM Mandiri Perkotaan

tidak hanya sekedar membahas bantuan bagi masyarakat miskin, namun sisi pembelajaran mengembangkan kelembagaan masyarakat menjadi target utama PNPM Mandiri Perkotaan.

Serangkaian pengembangan kelembagaan masyarakat yaitu:

- a) RKM (Rebug Kesiapan Masyarakat) bagi kelurahan yang belum pernah mendapat program P2KP dan R3T (Refleksi Tiga Tahunan), merupakan langkah awal dalam siklus PNPM Mandiri Perkotaan. Karena PNPM Mandiri Perkotaan adalah upaya penanggulangan kemiskinan yang diintervensi oleh pihak luar (pemerintah), sehingga masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengambil keputusan berkehendak untuk menerima atau menolak PNPM Mandiri Perkotaan sebagai alternatif pemecahan masalah. R3T adalah wujud pembangunan partisipatif, karena masyarakatlah yang berhak untuk menentukan apakah dilanjutkan atau tidak pola penanggulangan kemiskinan dengan bertumpu pada kelembagaan masyarakat. Keputusan untuk melanjutkan atau tidak harus kesepakatan seluruh warga masyarakat bukan hanya ditentukan oleh beberapa orang tertentu saja, agar warga masyarakat mampu menentukan keputusan apa yang harus diambil, tentu pada tahap ini masyarakat harus mengetahui manfaat yang telah dilakukan oleh BKM<sup>5</sup>.
- b) FGD RK (Focus Group Discussion) Refleksi Kemiskinan dilakukan untuk menumbuhkan kesadaran kritis masyarakat terhadap akar penyebab masalah kemiskinan. Output dari kegiatan ini adalah akar persoalan kemiskinan dan kriteria kemiskinan. Kegiatan FGD dilakukan dengan

---

<sup>5</sup> Pedoman PNPM, 2010, hlm 32

proses olah pikir, yaitu analisis kritis terhadap permasalahan kemiskinan yang dihadapi masyarakat untuk membuka mekanisme yang selama ini sering tidak tergalikan dan tersembunyi di dalamnya. Olah rasa adalah upaya untuk merefleksikan ke dalam terutama yang menyangkut sikap dan perilaku mereka terhadap permasalahan kemiskinan. Upaya olah rasa lebih menyentuh hati masing-masing orang yang terlibat dalam proses refleksi untuk merenungkan apa yang telah diperbuat, apa yang telah dilakukan, sumbangan apa yang telah diberikan untuk melakukan upaya penanggulangan kemiskinan bagi kesejahteraan masyarakat<sup>6</sup>.

- c) PS (Pemetaan Swadaya), tahapan ini adalah proses identifikasi kebutuhan masyarakat, yaitu siklus lanjutan dari Refleksi Kemiskinan. Dalam siklus ini masyarakat melakukan proses belajar dari kondisi nyata yang dikemukakan dan dirumuskan pada saat refleksi kemiskinan. Masalah-masalah tersebut harus didukung oleh data dan fakta, sehingga diperlukan proses penelitian untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan. Output dari siklus PS adalah data masalah dan akar masalah dari lingkungan, sosial, ekonomi, kebutuhan, potensi, daftar masyarakat miskin yang mengalami masalah-masalah tersebut dan analisa kebutuhan terhadap lembaga yang dapat mengorganisir masyarakat sehingga masalah dan kebutuhan dapat diselesaikan dengan menggunakan potensi yang dimilikinya<sup>7</sup>.
- d) Review kelembagaan dan pemilihan ulang PK BKM (Pimpinan Kolektif Badan Keswadayaan Masyarakat). Siklus ini dilakukan setelah masyarakat

---

<sup>6</sup> Ibid, hlm 33

<sup>7</sup> Pedoman Umum PNPM, Op.Cit, hlm 35



sepakat untuk melanjutkan penanggulangan kemiskinan dengan pola pendekatan yang dilakukan oleh BKM, dan hasil pemetaan swadaya menghasilkan bahwa masih dibutuhkan lembaga yang konsisten dengan kegiatan-kegiatan penanggulangan kemiskinan<sup>8</sup>.

- e) Review dan Penyusunan PJM pronangkis (Perencanaan Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan), siklus ini dilakukan setelah Pemetaan Swadaya (PS) untuk meruuskan program yang bisa menyelesaikan masalah yang sudah teridentifikasi dalam PS. Dalam perumusan PJM Pronangkis memaksimal potensi masyarakat sebagai modal utama dalam menyelesaikan masalah-masalah ekonomi sosial dan lingkungan. Penyusunan PJM Pronangkis dilakukan dengan partisipatif untuk mengembangkan program penanggulangan kemiskinan, baik jangka pendek selama satu tahun maupun jangka menengah selama 3 tahun. Program dikembangkan berdasarkan hasil kajian masalah (kebutuhan) dan analisa potensi dalam Pemetaan Swadaya<sup>9</sup>.
- f) Pembentukan KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat), adalah kelompok masyarakat yang dibentuk berdasarkan kebutuhan bersama dan mempunyai tujuan yang sama. KSM menjadi pelaksana kegiatan sekaligus penerima manfaat yang terprogram dalam PJM Pronangkis. Anggota KSM terdiri dari warga miskin yang sudah teridentifikasi melalui siklus Pemetaan Swadaya dan warga non miskin sebagai pendamping atau sebagai fasilitator untuk memberdayakan KSM. Warga non miskin yang tergabung dalam KSM bukan penerima manfaat tapi lebih sebagai orang

---

<sup>8</sup> Pedoman Umum PNPM, Op.Cit, hlm 39

<sup>9</sup> Pedoman Umum PNPM, Op.Cit, hlm 40

yang peduli untuk membantu masyarakat miskin. KSM tidak harus membentuk baru, tetapi bisa menggunakan kelompok-kelompok sosial yang sudah ada di masyarakat, asalkan warga miskin mempunyai peluang untuk terlibat di dalam kelompok, dan penerima manfaat langsung (bantuan program) adalah warga miskin. Oleh karena itu hasil identifikasi kelompok sosial, hubungan sosial, modal sosial dan hasil kajian ekonomi dan lingkungan dalam siklus Pemetaan swadaya menjadi dasar untuk pengelompokan masyarakat terutama bagaimana strategi agar warga miskin terlibat. KSM merupakan sasaran primer dalam proses pemberdayaan PNPM Mandiri Perkotaan, sehingga anggota KSM penerima manfaat harus benar-benar warga miskin sesuai dengan data yang telah teridentifikasi dalam kegiatan Pemetaan Swadaya<sup>10</sup>.

Siklus pemberdayaan yang ditakukan PNPM Mandiri Perkotaan sebagaimana dijelaskan diatas adalah sebagai pelebagaan nilai-nilai di masyarakat untuk merubah sikap dan prilaku sosial yang lebih peduli terhadap masalah yang dihadapi bersama. Siklus tidak hanya sekedar berjalan pada saat proyek berlangsung, tapi lebih lanjut terus menjadi tradisi di masyarakat dalam rangka menyelesaikan semua persoalan di masyarakat terutama yang berkaitan dengan masalah kemiskinan. Penyelesaian masalah kemiskinan tidak serta merta menjadi tugas pemerintah, namun antara masyarakat dan pemerintah harus bersinergi. Dengan demikian, maka dalam masa pendampingan Konsultan/Fasilitator tranformasi pemahaman dan

---

<sup>10</sup> Pedoman Umum PNPM, Op.Cit, hlm 44

kemampuan dalam menjalankan siklus menjadi kegiatan utama bagi Konsultan/Fasilitator<sup>11</sup>.

Setelah masyarakat melakukan serangkaian siklus pemberdayaan, pemerintah kemudian memberikan stimulus Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) untuk membiayai kegiatan prioritas yang telah dirumuskan dalam PJM Pronangkis (Perencanaan Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan) yang disinergikan dengan potensi yang dimiliki oleh masyarakat atau disebut dengan keswadayaan masyarakat<sup>12</sup>.

Peran dan fungsi BKM dalam rangkaian siklus tersebut adalah:

- a) Mewadahi aspirasi masyarakat dengan cara melibatkan masyarakat agar proaktif dalam proses pengambilan keputusan dalam program pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan di wilayahnya.
- b) Memperjuangkan dipenuhinya kebutuhan dasar, sosial, ekonomi dan sarana prasarana dasar serta lingkungan bagi masyarakat miskin.
- c) Pusat penggerak dan penumbuhan kembali nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai kemasyarakatan dan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan nyata masyarakat setempat.
- d) Pusat pengembangan aturan (kode etik kode tata laku).
- e) Pusat pengambilan keputusan yang adil dan demokratis kegiatan penanggulangan kemiskinan serta pembangunan.
- f) Pusat pengendalian dan kontrol sosial terhadap proses pembangunan, utamanya penanggulangan kemiskinan.

---

<sup>11</sup>Kontrak Kerja Fasilitator

<sup>12</sup>SOP (Standart Operasional Prosedure) pencairan dan pemanfaatan BLM KMW (Konsultan Manajemen Wilayah) PNPM Mandiri Perkotaan Jawa Timur

- g) Pusat pembangkit dan mediasi aspirasi dan partisipasi masyarakat.
- h) Pusat informasi dan komunikasi bagi warga masyarakat.
- i) Pusat advokasi integrasi kebutuhan dan program masyarakat dengan kebijakan dan program pemerintah.

Pengurus BKM disebut dengan Pimpinan Kolektif yang berjumlah antara 9-13 orang. Pimpinan Kolektif BKM adalah warga yang tinggal di kelurahan setempat yang memenuhi kriteria nilai-nilai kemanusiaan yang telah ditetapkan warga dan dipercaya warga untuk mengemban amanat masyarakat untuk menanggulangi masalah kemiskinan. Anggota Pimpinan Kolektif BKM menggambarkan keterwakilan nilai-nilai kemanusiaan, bukan keterwakilan wilayah, golongan, maupun kelompok tertentu.

Dengan peran dan fungsi tersebut, maka BKM dapat dilihat dari 2 (dua) perspektif:

- a) BKM dari Perspektif kelembagaan adalah sekumpulan nilai, aturan, pranata sosial, dan didalamnya terdapat keputusan-keputusan yang menyangkut kehidupan masyarakat. BKM berfungsi sebagai penguatan nilai-nilai yang ada di masyarakat, dan keberadaannya dianggap kebutuhan masyarakat untuk menyelesaikan masalah kemiskinan.
- b) BKM dari perspektif organisasi mempunyai struktur, manajemen, dan dipimpin oleh pimpinan kolektif yang menggerakkan organisasi tersebut. Sebagai organisasi yang dibentuk oleh masyarakat di tingkat kelurahan berfungsi sebagai pengambil kebijakan dalam menentukan skala prioritas dan pengendali dalam pengelolaan keuangan yang berkaitan dengan kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Dari dua perspektif tersebut, fenomena yang menarik untuk diteliti dari kelembagaan BKM ini adalah sebagai berikut:

- a) Setiap program penanggulangan kemiskinan pada era pemerintahan reformasi, selalu membentuk lembaga masyarakat seperti disebutkan sebelumnya, dan melalui lembaga-lembaga tersebut pemerintah menyalurkan bantuan dana sebagai stimulus keberlanjutan program. Namun yang tetap eksis dan rutin setiap tahun melakukan review partisipatif tentang kelembagan, tentang program dan keuangan untuk mengembangkan kelembagaannya hanya di BKM.
- b) BKM tidak hanya mengelola dana PNPM tapi juga bermitra dengan pemerintah dalam merealisasikan programnya melalui dinas-dinas terkait. Di Kota Surabaya dari 160 BKM, 120 (65%) sudah bermitra dengan Bappemas dan KB, sementara di Jawa Timur 955 BKM dari 1865 BKM (51%) sudah bermitra dengan Dinas dan pihak lain.
- c) Partisipasi masyarakat dalam review partisipatif mencapai 44% dari total penduduk dewasa.
- d) Sasaran PNPM Mandiri Perkotaan di Jawa Timur terdapat 1.867 Kelurahan/Desa 157 Kecamatan dan 36 Kabupaten/kota . Total alokasi dana BLM tahun 2007-2015 APBN Rp.1.536.768.000.000, APBD Rp.312.206.000 total Rp. I .343.974.000.000<sup>13</sup>. Tingkat penyimpanan dana PNPM Mandiri Perkotaan di Jawa Timur sejak tahrm 2007-2014 Rp.4,017,084,800 atau 0,22% dari total BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) dari tahun 2007-2014. Total dana yang sudah dikembalikan

---

<sup>13</sup> Data PPM (Pengelolaan Pengaduan Masyarakat) PNPM Mandiri Perkotaan, [www.p2kp.org](http://www.p2kp.org).

Rp. 2,389,599,150 atau 595 dari total penyimpangan. Sisa dana yang belum dikembalikan Rp.1,627,485,650 atau 41% dari total penyimpangan. Penyimpangan tersebut terdiri dari 128 kasus, status selesai 95 kasus dan status proses 32 kasus<sup>14</sup>.

e) Rincian temuan penyimpangan dana PNPM Mandiri Perkotaan Jawa Timur sebagai berikut:

- 1) Hasil pemeriksaan BPKP sejumlah Rp. 2,760,708,022, dana yang sudah dikembalikan Rp.1,679,534,572 sisa dana yang belum dikembalikan Rp.1,081,173,450.
- 2) Hasil pemeriksaan ITDA Rp 271,319,328, dana yang sudah dikembalikan Rp.116,176,928 sisa yang belum dikembalikan Rp.155,142,400.
- 3) Hasil review keuangan partisipatif oleh masyarakat Rp.985,057,450, dana yang sudah dikembalikan Rp.593,887,650 sisa dana yang belum dikembalikan Rp. 391,169,800.
- 4) Pelaku penyimpangan dana 85 kasus atau 66% dari 128 kasus dengan jumlah dana Rp.3,631,162,393 dilakukan oleh perangkat BKM yang terdiri dari Pimpinan Kolektif BKM dan Unit-unit pengelola 31 kasus atau 24% dengan jumlah dana Rp.248,440,649 pelakunya KSM, 3 Kasus atau 2% dengan Jumlah dana Rp.17,622,800 pelakunya adalah Lurah/Kepala Desa dan perangkatnya, 1 Kasus atau 1% dengan jumlah dana Rp.5.000.000 pelakunya adalah Konsultan Pendamping / Fasilitator Kelurahan.

---

<sup>14</sup>Ibid

Dari data tersebut pelaku penyimpangan dana didominasi oleh LKM / BKM, kemudian disusul oleh KSM, Kepala Desa/Lurah dan yang terakhir adalah konsultan pendamping/Fasilitator. Dana yang banyak diselewengkan oleh BKM adalah dana alokasi pinjaman modal dengan membentuk KSM fiktif berkolusi dengan KSM untuk melakukan pemotongan dari yang seharusnya diterima oleh KSM. Dana yang diselewengkan oleh KSM rata-rata dana alokasi pembangunan infra struktur, dana alokasi kegiatan sosial dengan memark-up harga satuan, dan dana angsuran pinjaman modal dari anggota KSM. Dana yang diselewengkan oleh Kepala/Desa rata-rata adalah dana alokasi infrastruktur dengan mengklaim kegiatan proyek lain sebagai proyek PNPM Mandiri Perkotaan, dana PNPM Mandiri Perkotaan yang diterima untuk kepentingan pribadi. Sementara yang dilakukan oleh Fasilitator adalah dana alokasi BOP BKM dengan alasan pinjaman<sup>15</sup>.

Fakta diatas menggambarkan bahwa BKM mengalami berbagai situasi yang menarik, disatu sisi keberadaan terus eksis, namun disisi lain BKM juga melakukan penyelewengan keuangan.

Tingkat pengembalian uang yang diselewengkan diatas menunjukkan bahwa penyelesaiannya tidak selalu dengan pendekatan hukum atau campur tangan pemerintah, namun juga dengan pendekatan kemasyarakatan melalui kegiatan review keuangan.

Fenomena inilah yang melatarbelakangi dalam penelitian ini untuk memperoleh gambaran ilmiah tentang implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dalam mengembangkan kelembagaan masyarakat.

---

<sup>15</sup> Data PPM, Op.Cit

1.2. *Research question* (perumusan masalah atau pertanyaan penelitian).

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah "bagaimanakah implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dalam memberdayakan kelembagaan Masyarakat?".

1.3. Tujuan Penelitian.

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran ilmiah Implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dalam memberdayakan kelembagaan masyarakat.

1.4. Manfaat Penelitian.

a) Akademik.

Manfaat penelitian ini adalah untuk mengetahui teori-teori apa yang tepat untuk menggambarkan implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dalam memberdayakan kelembagaan masyarakat, dan menjadi alat yang tepat untuk menganalisis fenomena kelembagaan masyarakat yang telah menjadi basis kebijakan pemerintah dalam rnenanggulangi kemiskinan.

b) Praktis.

Dapat dijadikan referensi oleh pelaku pemberdayaan dalam menyusun perencanaan program, strategi pelaksanaan program, menentukan metode dalam memberdayakan kelembagaan masyarakat dan SOP (*Standart Operotianal prosedure*).