

PNPM Mandiri Perdesaan dan Pengembangan Kapasitas Perempuan

Shinta Prastyanti

Dosen Jurusan Ilmu Komunikasi FISIP UNSOED

Abstrak

Keberhasilan pembangunan suatu negara tidak hanya ditentukan oleh pemerintah semata, namun juga oleh keterlibatan aktif dari seluruh elemen bangsa. Salah satu aspek yang tidak boleh dilupakan adalah partisipasi perempuan, khususnya di daerah-daerah perdesaan. Kelompok ini dapat memberikan kontribusi yang besar dalam proses pembangunan apabila diberi kesempatan untuk menggali, mengorganisir, dan memobilisasi segala potensi dan sumber daya yang dimiliki, sehingga dapat mengontrol kehidupan diri dan lingkungannya. Keterlibatan secara aktif perempuan juga tidak hanya pada level pelaksanaan, tetapi dari proses perencanaan hingga evaluasi.

Upaya untuk meningkatkan kapasitas perempuan salah satu diantaranya adalah melalui PNPM Mandiri Perdesaan yang memiliki tujuan khusus meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.

Pengembangan kapasitas kelompok perempuan menjadi salah satu sasaran utama dalam PNPM Mandiri Perdesaan mengingat kelompok ini memiliki potensi yang besar untuk berkembang. Secara khusus upaya pengembangan kapasitas perempuan dalam PNPM Mandiri Perdesaan dilakukan melalui Penambahan permodalan simpan pinjam untuk kelompok perempuan (SPP).

Kata Kunci : *PNPM Mandiri Perdesaan, Kapasitas Perempuan*

Pendahuluan

Tidak ada satu negarapun di dunia ini yang tidak melakukan pembangunan. Pembangunan seolah berjalan seiring dengan perjalanan hidup suatu negara, sehingga tidak mengherankan apabila pembangunan merupakan sebuah istilah yang bersifat universal. Meskipun demikian, acapkali pembangunan hanya dimaknai sebagai upaya pembuatan fasilitas yang bersifat fisik belaka, perubahan sarana dan pra sarana yang tadinya tidak/ belum ada menjadi ada, dan seringkali mengabaikan keberadaan masyarakat sebagai subyek pembangunan.

Pembangunan seyogyanya dimaknai sebagai proses pengembangan kapasitas masyarakat, yakni perubahan menuju pola-pola masyarakat yang lebih baik sehingga masyarakat mempunyai kontrol yang lebih besar terhadap diri dan lingkungannya. Sebagai sebuah proses, pengembangan kapasitas masyarakat tidak bisa bersifat spontan tetapi membutuhkan perencanaan dan tahapan. Perencanaan dan

tahapan dapat diartikan sebagai perlunya partisipasi semua *stakeholder* dalam proses pengembangan kapasitas masyarakat itu sendiri, antara lain pemerintah, masyarakat, kalangan swasta, dan lain-lain. Tentu saja kontribusi masing-masing *stakeholder* tidak terlepas dari kepentingan, kewenangan, maupun kemampuan yang dimiliki. Tanpa keterlibatan semua *stakeholder* niscaya sulit tercipta pengembangan kapasitas masyarakat yang terintegrasi dan berkesinambungan. Pengembangan kapasitas masyarakat juga merupakan elemen penting bagi keberlanjutan pembangunan yang berpusat pada manusia.

Salah satu pengembangan kapasitas masyarakat yang perlu dilakukan adalah pengembangan kapasitas pada perempuan karena kelompok-kelompok perempuan merupakan salah satu *key stakeholder* dalam pembangunan. Pengembangan kapasitas pada perempuan memberikan ruang bagi mereka untuk dapat menjadi *author* bagi diri dan lingkungannya karena perempuan juga memiliki

hak untuk memperoleh dan mengelola sumber daya yang ada di sekitarnya. Lebih lanjut, dapat berkontribusi dalam upaya pembangunan khususnya pengurangan kemiskinan di pedesaan. Salah satu upaya pengembangan kapasitas perempuan adalah melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, baik PNPM Mandiri Perdesaan maupun PNPM Mandiri Perkotaan

Pembahasan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri

Sejak tahun 2007 Pemerintah Indonesia mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. PNPM Mandiri Perdesaan memiliki visi meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Adapun misi dari PNPM Mandiri Perdesaan adalah: 1) peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya, 2) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif, 3) pengaktifan fungsi dan peran pemerintahan lokal, 4) peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat, 5) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Sejalan dengan visi dan misinya, PNPM Mandiri Perdesaan bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Tujuan tersebut dapat tercapai apabila masyarakat miskin perdesaan mampu menggali, mengorganisir, dan memobilisasi potensi dan sumber daya yang dimiliki secara maksimal.

Peningkatan kapasitas perempuan menjadi salah satu sasaran utama dalam kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan, mengingat tujuan khusus PNPM Mandiri Perdesaan diantaranya adalah meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan

keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan. Keluaran program terjadinya peningkatan keterlibatan Rumah Tangga Miskin (RTM) dan kelompok perempuan mulai perencanaan sampai dengan pelestarian. Sedangkan prinsip dasar PNPM Mandiri Perdesaan adalah: 1) bertumpu pada pembangunan manusia, 2) otonomi, 3) desentralisasi, 4) berorientasi pada masyarakat miskin, 5) partisipasi, 6) kesetaraan dan keadilan gender, 7) demokratis, 8) transparansi dan akuntabel, 9) prioritas, 10) keberlanjutan.

Berbagai kegiatan dalam upaya peningkatan kapasitas masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan kelompok perempuan, dilakukan melalui PNPM Mandiri Perdesaan. Adapun jenis kegiatan tersebut antara lain adalah:

1. Kegiatan pembangunan atau perbaikan prasarana sarana dasar yang dapat memberikan manfaat langsung secara ekonomi bagi Rumah Tangga Miskin (RTM).
2. Kegiatan peningkatan pelayanan kesehatan dan Pendidikan termasuk kegiatan pelatihan pengembangan ketrampilan masyarakat (pendidikan non formal).
3. Kegiatan peningkatan kapasitas/ketrampilan kelompok usaha ekonomi terutama bagi kelompok usaha yang berkaitan dengan produksi berbasis sumberdaya lokal (tidak termasuk penambahan modal).
4. Penambahan permodalan simpan pinjam untuk kelompok perempuan (SPP). (PTO PNPM Mandiri Perdesaan, 2008).

Pengembangan Kapasitas Perempuan

Perempuan pada banyak sektor seringkali masih menjadi kelompok yang terlupakan, sehingga kemampuan dan potensi yang dimiliki perempuan belumlah dianggap setara dengan kaum laki-laki. Darlington dan Mulvaney (2002) dalam Geist (2003) menyatakan bahwa pada banyak kebudayaan rumah adalah domain perempuan, meski pada arena ini perempuan tetap memiliki keterbatasan kekuasaan. Padahal sebenarnya perempuan memiliki aset sumber daya luar biasa yang perlu dieksplorasi sehingga dapat memainkan peranan yang sig-

nifikan. Sebagai aktor utama yang berperan ganda, seorang ibu memiliki peran yang sangat besar dalam sebuah keluarga. Bahkan dalam ketiga proses transformasi ekonomipun seperti *the family based- economy*, *the family wage-economy*, dan *the family consumer economy*, perempuan selalu berperan serta.

Morgen (1998) juga menyatakan bahwa kelompok ini sebenarnya memiliki aset sumber daya luar biasa yang perlu dieksplorasi sehingga dapat memainkan peranan yang signifikan dalam proses pembangunan. Soetomo (2006), dalam proses pembangunan fokus utamanya adalah membangun aspek masyarakat dan aspek manusianya, sehingga pengembangan masyarakat juga dapat ditempatkan sebagai salah satu unsur yang esensial dalam konsep pembangunan masyarakat. Unsur-unsur yang esensial tersebut antara lain adalah: adanya proses perubahan, mobilisasi atau pemanfaatan sumber daya dan pengembangan kapasitas masyarakat. Lebih lanjut menurut Usman (2004), seyogyanya program pembangunan yang dilaksanakan diarahkan untuk mencapai suatu transformasi sosial yang berlandaskan nilai-nilai yang berpusat pada manusia (*people-centered development values*), sehingga masyarakat lebih terlatih dalam mengelola sumber daya produktif bagi kepentingan mereka sendiri.

Kelompok masyarakat, termasuk diantaranya kelompok-kelompok perempuan, sebagai pusat pembelajaran masyarakat (*people's learning centers*) merupakan salah satu model untuk mengatasi permasalahan di wilayah wilayah pedesaan yang miskin. Kelembagaan ini memberikan perhatian yang khusus untuk memberdayakan wanita pedesaan yang miskin. Lebih lanjut, di banyak studi juga menemukan bahwa ternyata kelompok masyarakat dapat memfasilitasi peningkatan kesadaran politik dan ekonomi serta memperbaiki kondisi sosial masyarakat (Alam, 2006). Oleh karena itu model pemberdayaan atau pengembangan kapasitas perempuan melalui kelompok kelompok kecil sangat memberikan arti yang lebih signifikan. Kelompok-kelompok kecil tersebut menjadi media tukar informasi dan

pendidikan masyarakat agar mereka lebih memiliki informasi dan berdaya. Bartle (2003) menyatakan bahwa pengembangan masyarakat sebagai alat untuk menjadikan masyarakat semakin kompleks dan kuat. Ini merupakan suatu perubahan sosial dimana masyarakat menjadi lebih kompleks, institusi lokal tumbuh, *collective power*-nya meningkat serta terjadi perubahan secara kualitatif pada organisasinya. Senada dengan Bartle, Giarci (2001) memandang *community development* sebagai suatu hal yang memiliki pusat perhatian dalam membantu masyarakat pada berbagai tingkatan umur untuk tumbuh dan berkembang melalui berbagai fasilitasi dan dukungan agar mereka mampu memutuskan, merencanakan dan mengambil tindakan untuk mengelola dan mengembangkan lingkungan fisiknya serta kesejahteraan sosialnya. Proses ini berlangsung dengan dukungan *collective action* dan *networking* yang dikembangkan masyarakat.

Sejalan dengan pendapat Bartle dan Giarci mengenai pengembangan masyarakat, Pigg (2002) berpendapat bahwa pemberdayaan diartikan sebagai upaya memberikan atau menyediakan kekuasaan buat orang lain. Pemberdayaan tidak akan terjadi tanpa adanya tindakan nyata yang menghasilkan luaran dari proses pemberdayaan itu sendiri, adanya perubahan dari kondisi tidak berdaya menjadi mempunyai akses dalam pengambilan keputusan dalam masyarakat. Sharf, 1997 (dalam Martin et.al. 2005) menjelaskan bahwa pemberdayaan terlaksana sebagaimana umpan balik dari orang lain yang membuat seseorang lebih memiliki informasi untuk mengambil keputusan dan bertindak yang mungkin mereka tidak memilikinya dalam hal lain.

Keterlibatan perempuan dalam pengorganisasian masyarakat seringkali merubah cara berpikir dan berperilaku, sehingga dikatakan sebagai peningkatan pemberdayaan diri namun tidak dapat dijelaskan ataupun dikurangi atas peran dan tanggungjawabnya sebagai istri dan ibu, namun justru lebih pada kesadaran, cara berekspresi dan bertindak yang bersifat kolektif sesuai dengan kepentingan perempuan itu sendiri, sebagai istri dan ibu, anggota masyarakat

kat dan komunitas, ras tertentu, etnik, serta kelompok sosial. Kesadaran pada tingkat komunitas diartikan sebagai kekuatan masyarakat dan keyakinan akan keberlanjutan partisipasi mereka (Kwiatkowski, 2005).

Keberadaan wanita asli di wilayah pedesaan dalam satu kelompok bersama dan bertukar informasi serta berpartisipasi dalam kegiatan kelompok tersebut merupakan proses pemberdayaan dan model berkomunikasi antar anggota. Pemahaman terhadap budaya lokal, ekonomi, dan motivasi merupakan elemen penting dalam model terpadu untuk memberdayakan masyarakat wanita di suatu kelompok (Napoli, 2002). Keberadaan kelompok wanita dapat meningkatkan pemahaman dan juga membuka isolasi dengan bertambahnya akses terhadap informasi, peluang ekonomi, dan tumbuhnya rasa percaya diri (Soetomo, 2006). Pemberdayaan wanita dalam level organisasi/kelompok sangat terkait dengan tingkat partisipasi mereka di dalam kelompok tersebut. Wanita dalam usia produktif (25-54 tahun) lebih mempunyai keterlibatan dalam kelompok dibanding usia dibawah produktif dan non produktif (Kaiser, 2008).

Logan (1988) dan Rodriguez (1994) menyimpulkan bahwa pemberdayaan terjadi ketika perempuan mulai menyadari untuk mengembangkan kemampuan ataupun kapasitasnya dengan melakukan perubahan yang positif dalam kehidupannya dengan memasuki arena publik. Pemberdayaan kelompok perempuan melalui PNPM Mandiri Perdesaan merupakan suatu upaya menumbuhkan motivasi dan membuka kesempatan pada masyarakat, khususnya kelompok-kelompok perempuan di wilayah-wilayah pedesaan, untuk dapat memperoleh kehidupan yang lebih baik dengan cara memanfaatkan dan meningkatkan kemampuan yang mereka miliki dan sekaligus menempatkan mereka sebagai salah satu *stakeholder* aktif.

Berkaitan dengan pengembangan kapasitas perempuan melalui PNPM Mandiri Perdesaan, paling tidak terdapat 2 (dua) perspektif yang dapat digunakan untuk mendekati permasalahan tersebut, yakni: 1) perspektif yang mem-

fokuskan perhatiannya pada alokasi sumber daya (*resource allocation*, melihat ketidakberdayaan kelompok miskin sebagai akibat dari sindrom kemiskinan yang melekat pada kehidupan kelompok miskin itu sendiri; 2) perspektif yang memfokuskan perhatiannya pada penampilan kelembagaan (*institutional performance*), lebih menekankan pada ketidakberdayaan dianggap sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan pelayanan kesehatan yang diskriminatif yang merugikan kelompok miskin (Suyanto, 2004). Shields (1995) dalam Martin, et. al. (2005) mengidentifikasi tiga tema utama dalam pemberdayaan perempuan, yaitu: 1) keterhubungan antara perempuan satu dengan lainnya; 2) peka terhadap diri sendiri; serta 3) memiliki kemampuan untuk bertindak.

Program-program pengembangan kapasitas perempuan melalui PNPM Mandiri Perdesaan tidak dapat berjalan lancar apabila tidak mengikutsertakan elemen-elemen masyarakat lainnya. Hal ini senada dengan pendapat Noya & Clarence (2009) yang menyatakan bahwa program-program pengembangan masyarakat, termasuk diantaranya melalui pengembangan kapasitas perempuan, seharusnya melibatkan semua elemen masyarakat, termasuk kaum miskin dan orang-orang yang tidak beruntung dengan jalan mengembangkan kemampuan dan keahlian mereka sehingga mereka lebih dapat mengontrol kehidupan mereka sendiri dan memberikan kontribusi pada pembangunan lokal. Wilson (1996) menyatakan bahwa pada tingkat *kelompok organisasi*, pengukuran pemberdayaan ditentukan oleh; (a) kebijakan pemberdayaan, (b) strategi dan perencanaan bagi pengembangan budaya pemberdayaan, (c) keuangan dan sumber daya yang tersedia bagi pengenalan dan pengembangan pemberdayaan, (d) struktur dan proses manajemen untuk mengelola pemberdayaan, (e) publisitas dan komunikasi bagi prakarsa dan keberhasilan pemberdayaan, (f) keberhasilan usaha yang langsung mempengaruhi pemberdayaan, dan (g) moral dan kepuasan dalam organisasi. beberapa faktor perlu diperhatikan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan di wilayah desa miskin seperti komitmen politik,

partisipasi masyarakat, manajemen sumberdaya alam dan manusia, pemberdayaan wanita dan tata pemerintahan yang sangat penting (Schweitzer,2008)

Kesimpulan

Akar permasalahan minimnya peranserta perempuan dalam proses pembangunan adalah karena kelompok perempuan dikondisikan dalam posisi yang lemah, tidak berdaya, dan tidak mempunyai kapasitas untuk mengelola dan mengorganisir sumber daya serta potensi yang dimiliki. Di sisi lain, sebenarnya proses pembangunan memerlukan keterlibatan semua elemen masyarakat, termasuk kelompok-kelompok perempuan di wilayah-wilayah perdesaan.

Untuk memaksimalkan kontribusi kelompok perempuan dalam proses pembangunan dan meningkatkan peran serta mereka dalam mengontrol kehidupan diri dan lingkungannya, maka kelompok-kelompok per-

empuan perlu diberdayakan serta ditumbuhkan motivasinya sehingga kelompok ini mampu memaksimalkan segala potensi dan sumber daya yang dimilikinya.

Salah satu upaya yang dilakukan agar kelompok-kelompok perempuan, khususnya di wilayah-wilayah perdesaan, dapat berperan serta secara signifikan baik dalam mengontrol kehidupan diri dan lingkungannya maupun dalam proses pembangunan adalah dengan jalan meningkatkan kapasitas kelompok-kelompok perempuan melalui PNPM Mandiri Perdesaan. Salah satu upaya khusus yang dilakukan adalah melalui Penambahan permodalan simpan pinjam untuk kelompok perempuan (SPP). Kegiatan ini diharapkan dapat menjadi solusi yang tepat dalam mengatasi permasalahan permodalan yang acapkali masih menjadi kendala utama bagi kelompok-kelompok perempuan untuk berwirausaha.

- Alam, K. Rafikul. 2006. *Ganokendra: An Innovative Model For Poverty Alleviation In Bangladesh*. Review of Education (2006) 52:343–352
- Bartle, P. 2003. *Key Words C of Community Development, Empowerment, Participation*: <http://www.scn.org/ip/cds/cmp/key-c.htm>
- Giardi, G.G. 2001. *Caught in Nets: A Critical Examination of the Use of the Concept of "Network" in Community Development Studies*. Community Development Journal Vol.36 (1): 63-71, January 2001 , Oxford University Press).
- Kaiser, L. 2008. *Why Do Low-Income Women Not Use Food Stamps? Findings From The California Women's Health Survey*. Public Health Nutrition: 11(12), 1288–1295
- Kwiatkowski, L. 2005. NGOs, Power and Contradiction in Ifugao, the Philippines, *Urban Anthropology & Studies of Cultural Systems & World Economic Development*, Vol. 34.
- Mardikanto, Totok. 2010. *Komunikasi Pembangunan. Acuan bagi Akademisi, Praktisi, dan Peminat Komunikasi Pembangunan*. Sebelas Maret University Press, Solo.
- Martin, P. Geist, et.al. 2005. *Communicating Health: Personal, Cultural, and Political Complexities, California*: Wadsworth/Thomson Learning
- Morgan, J. 1998. *Bound-Risk: The Mujeres De Yucatan Por la Democracia*. Sex Roles: A Journal of Research, Vol. 39
- Napoli, M. 2002. *Holistic health care for native women: An integrated model*. American Journal of Public Health; Oct 2002; 92, 10; ProQuest Biology Journals . page. 1573
- OACD/Noya A. Clarence E. 2009. *"Community Capacity Building: fostering economic and social resilience. Project Outline and Proposed Methodology"*, " 26-27 November 2009, working document, CFE/LEED, OECD.
- Pigg, E. Kenneth. 2002. Three Faces of Empowerment: Expanding the Theory of Empowerment in Community Development, *Journal of the Community Development Society*, Vol. 33

- Schweitzer, J. *Improving Health Services In India: A Different Perspective*. Health Affairs 27, no. 4 (2008): 1002-1004
- Shield. 1995....., in Martin, Patricia Geist, Ray, Eileen Berlin, and Sharf, Barbara F. 2005. *Communicating Health, Personal, Cultural, and Political Complexities*. California: Wadsworth/ Thomson Learning
- Soetomo. 2006. *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Suyoto Usman, 2004. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset
- Wilson, T. 1996, *The Empowerment Manual*, Grower Publishing Company, London

Sumber lain:

Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan, 2008, Departemen Dalam Negeri