

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal sepanjang sejarah bangsa Indonesia. Kemiskinan menjadi salah satu alasan rendahnya Indeks Pembangunan Manusia Indonesia (HDI). Secara menyeluruh kualitas manusia Indonesia relatif masih sangat rendah, dibandingkan dengan kualitas manusia di negara-negara lain di dunia. Berdasarkan Human Development Report tahun 2010, Human Development Index (HDI) Indonesia berada di urutan ke 111 dari 182 negara (Kompas, 10-08-2010).

Kemiskinan disepakati sebagai masalah yang bersifat sosial ekonomi, tetapi penyebab dan cara mengatasinya terkait dengan ideologi yang melandasinya. Program – program penanggulangan kemiskinan di Indonesia sudah banyak dilaksanakan oleh pemerintah, seperti : pengembangan desa tertinggal, perbaikan kampung, dan gerakan terpadu pengentasan kemiskinan. Selain itu banyak program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang menggunakan konsep pemberdayaan masyarakat (*community development*) sebagai pendekatan operasionalnya. Dimulai dari program yang paling terkenal di masa Pemerintahan Orde Baru, yaitu program IDT (Inpres Desa Tertinggal) yang dimulai pada tahun 1993/1994 (awal Repelita VI). Program ini merupakan

manifestasi dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan.

Belajar dari keberhasilan dan kegagalan IDT, kemudian lahir generasi kedua program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat lainnya, antara lain : PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan Departemen Dalam Negeri -1998, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum -1999, PEMP (Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan Departemen Kelautan dan Perikanan, KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang dilaksanakan Departemen Sosial, dan lain-lain. Program-program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan departemen yang bersangkutan, tidak terintegrasi, parsial dan sektoral sehingga kurang efektif.

Untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. PNPM Mandiri diluncurkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 30 April 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah. Program ini merupakan *scaling up* (pengembangan yang lebih luas) dari program-program penanggulangan kemiskinan pada era-era sebelumnya. PNPM Mandiri digagas untuk menjadi payung (koordinasi) dari puluhan program penanggulangan kemiskinan dari berbagai departemen yang ada pada saat itu, khususnya yang menggunakan konsep pemberdayaan masyarakat

(*community development*) sebagai pendekatan operasionalnya.

Program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri sesuai dengan salah satu bidang kegiatan yang terdapat pada Pendidikan Luar Sekolah. Karena Pendidikan Luar Sekolah dilaksanakan untuk melayani kebutuhan belajar masyarakat yang menyangkut : (1) pemberdayaan, (2) peningkatan kapasitas masyarakat, (3) peningkatan produktivitas, (4) penguatan kelembagaan lokal, serta meluaskan partisipasi dalam berbagai hal termasuk dalam kegiatan pembangunan di lingkungannya (panduan PNPM Mandiri, 2007).

Program pemberdayaan masyarakat ini dapat dikatakan sebagai program pemberdayaan masyarakat terbesar di tanah air. Dalam pelaksanaannya, program ini memprioritaskan kegiatan bidang infrastruktur desa, pengelolaan dana bergulir bagi kelompok perempuan, kegiatan pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat di wilayah perdesaan. Program ini terdiri dari tiga komponen utama, yaitu:

1. Dana BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) untuk kegiatan pembangunan,
2. Dana Operasional Kegiatan (DOK) untuk kegiatan perencanaan pembangunan partisipatif dan kegiatan pelatihan masyarakat (*capacity building*), dan
3. Pendampingan masyarakat yang dilakukan oleh para fasilitator pemberdayaan, fasilitator teknik dan fasilitator keuangan.

Dalam PNPM Mandiri Perdesaan, seluruh anggota masyarakat diajak terlibat dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas di desanya, sampai pada pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya. Melalui PNPM Mandiri Perdesaan dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan seluruh unsur masyarakat. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuh kembangkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan adalah program yang dicanangkan oleh Pemerintah Indonesia untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan yang dititik beratkan pada pencapaian kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Beberapa langkah yang di tempuh dalam mencapai hal tersebut antara lain :

1. Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya
2. Pelembagaan sistem pembangunan partisipatif
3. Pengefektifan fungsi dan peran pemerintahan lokal
4. Peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana dan sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat
5. Pengembangan jaringan kemitraan dalam masyarakat

Provinsi Gorontalo adalah salah satu provinsi yang baru di Indonesia, merupakan mekaran dari Provinsi Sulawesi Utara. Wilayah Provinsi Gorontalo meliputi 1 (satu) kota dan 5 (lima) kabupaten. Sebagai Provinsi yang baru, Provinsi Gorontalo memiliki banyak ketertinggalan dari Provinsi-Provinsi lain yang sudah lebih dulu ada dan maju pembangunannya. Hal ini menyebabkan tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo masih cukup tinggi. Untuk itu kehadiran PNPM Mandiri Perdesaan sangat di perlukan untuk membantu penanggulangan kemiskinan di Provinsi Gorontalo. Peran PNPM Mandiri Perdesaan sebagai program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat diharapkan dapat mengurangi angka kemiskinan di Provinsi Gorontalo secara signifikan.

Salah satu Kabupaten yang ada di wilayah Provinsi Gorontalo adalah Kabupaten Gorontalo. Wilayah Kabupaten Gorontalo merupakan wilayah Kabupaten yang terluas dan juga merupakan Kabupaten dengan jumlah penduduk terbesar di Provinsi Gorontalo. Wilayah Kabupaten Gorontalo meliputi 18 (delapanbelas) Kecamatan dengan tingkat kemiskinan yang masih cukup tinggi. Untuk itu pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan juga sangat diperlukan di Kabupaten Gorontalo dalam rangka menanggulangi kemiskinan yang ada di Kabupaten Gorontalo.

Kecamatan Bongomeme adalah salah satu kecamatan yang ada di Kabupaten Gorontalo. Wilayah Kecamatan Bongomeme adalah wilayah pedesaan dan berjarak \pm 15 km dari pusat pemerintahan Kabupaten Gorontalo. Berdasarkan

studi eksplorasi yang penulis lakukan di kantor Kecamatan Bongomeme, sesuai data yang tertera pada data monografi Kecamatan Bongomeme, sampai dengan akhir 2012 jumlah penduduk Kecamatan Bongomeme sebanyak 36.726 jiwa yang terdiri dari 10.265kk yang tersebar di 25 desa. Dari jumlah tersebut 1.974 kk atau 19.2% termasuk pada golongan kk miskin (berpenghasilan Rp 600.000/bulan).

Sejak tahun 2008 Kecamatan Bongomeme telah ikut berpartisipasi pada kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan. Dan sejak saat itu telah banyak kegiatan-kegiatan pembangunan dalam rangka penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan dengan biaya dari dana PNPM Mandiri Perdesaan. Menurut data yang ada di kantor Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Kecamatan Bongomeme, pada tahun 2012 Kecamatan Bongomeme menerima dana PNPM Mandiri Perdesaan sebesar Rp 3.000.000.000. Sementara pada tahun sebelumnya yaitu tahun 2011 Kecamatan Bongomeme menerima dana 1 milyar rupiah. Dari dana tersebut 75% digunakan untuk pembangunan bidang sarana dan prasarana, 25% digunakan sebagai bantuan modal usaha untuk kelompok perempuan (SPKP).

Sebagai program yang berbasis pemberdayaan, maka setiap kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan selalu melibatkan partisipasi aktif atau keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaannya, mulai dari perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan sampai dengan pemanfaatan dan pelestariannya. Dengan adanya partisipasi ini, maka masyarakat tidak lagi sebagai obyek pembangunan tetapi sebagai subyek pembangunan. Hal ini dimaksudkan agar program pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Akan tetapi pada kenyataannya, pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Bongomeme tidak seperti yang diharapkan. Permasalahan utama yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Bongomeme adalah masalah partisipasi masyarakat. Sejah mana tingkat partisipasi masyarakat Kecamatan Bongomeme dalam pelaksanaan kegiatan Program Nasional Pemberdayaan masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan di Kecamatan Bongomeme? Sampai dengan saat ini belum ada yang mencoba melakukan penelitian tentang hal itu. Berdasarkan hal tersebut, peneliti ingin melakukan kajian terhadap permasalahan ini lebih lanjut dengan memformulasikannya dalam judul :”Deskripsi Partisipasi Masyarakat Pada Penyelenggaraan Kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan Di Kecamatan Bongomeme”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan mendasar yang akan dibahas adalah penelitian ini adalah :

“Bagaimana partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan di Kecamatan Bongomeme?”

C. Tujuan Penelitian

Sesuai rumusan masalah yang dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

“Mengetahui tingkat partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan di Kecamatan Bongomeme”.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis
 - a. Dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah khasanah keilmuan khususnya pada ruang lingkup pendidikan luar sekolah.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu para peneliti lainnya yang tertarik dengan masalah ini pada masa yang akan datang.
2. Secara praktis
 - a. Diharapkan dapat menjadi salah satu masukan bagi Unit Pengelola Kegiatan (UPK), Fasilitator Kecamatan (FK), dan semua pelaku-pelaku PNPM di Kecamatan Bongomeme dalam mengelola kegiatan PNPM di Kecamatan Bongomeme.
 - b. Sebagai upaya untuk dapat mengaplikasikan pengetahuan dari teori-teori yang diperoleh selama perkuliahan tentang keadaan nyata dalam suatu program/kegiatan.