

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia menjelang akhir tahun 1997 dan mencapai klimaksnya pada tahun 1998 sangat memukul perekonomian nasional. Pada tahun 1998 Produk Domestik Bruto (PDB) merosot tajam hingga 13% yang membuat pendapatan per kapita juga menurun drastis (Tambunan, 2009:71).

Terjadinya krisis tersebut, timbul masalah-masalah yang besar di Indonesia. Kemiskinan, pengangguran, korupsi, ketimpangan pendapatan dan masih banyak masalah lainnya. Di Indonesia, kemiskinan merupakan masalah yang sulit untuk diselesaikan. Diperlukan adanya pembangunan nasional guna memperbaiki pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pembangunan nasional merupakan aspek penting untuk memperbaiki kehidupan masyarakat menjadi lebih baik terutama mengenai pendapatan per kapita. Pembangunan ini bisa secara sentralistik maupun desentralistik.

Orientasi pembangunan pada pemerintahan sentralistik seringkali digunakan untuk kepentingan pemerintah itu sendiri dan sedikit yang diberikan kemanfaatannya kepada masyarakat. Pada pemerintahan desentralistik pembangunan maupun kebijakan idealnya dirumuskan justru

untuk memenuhi kebutuhan apa yang diinginkan oleh masyarakat (Buku Seri Demokrasi ke 14, 2009:50).

Pembangunan dahulunya banyak dilakukan hanya di perkotaan saja. Sentralisasi kebijakan pada daerah tertentu mengakibatkan terjadinya ketimpangan antara kota dan desa sehingga di daerah pedesaan kemiskinan lebih tinggi dibandingkan di perkotaan sehingga masyarakat pedesaan banyak yang melakukan perpindahan ke kota untuk kehidupan yang lebih baik seperti bekerja di kota maupun menetap di perkotaan.

Tabel 1. Indeks keparahan kemiskinan di Indonesia, 2000-2011

Tahun	Presentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa
2000	14,60	22,38	19,14
2001	9,76	24,84	18,41
2002	14,46	21,10	18,20
2003	13,57	20,23	17,42
2004	12,13	20,11	16,66
2005	11,68	19,98	15,97
2006	13,47	21,81	17,75
2007	12,52	20,37	16,58
2008	11,65	18,93	15,42
2009	10,72	17,35	14,15
2010	9,87	16,56	13,33
2011 (Maret)	9,23	15,72	12,49
2011 (September)	9,09	15,59	12,36

Sumber : Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Kemiskinan merupakan masalah yang paling melekat di Indonesia. Dampak dari masalah kemiskinan menyebabkan masyarakat kekurangan biaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya selain itu juga banyak anak-anak yang tidak mampu melanjutkan sekolah karena ketiadaan biaya. Kemiskinan

dapat diakibatkan oleh kurangnya lapangan kerja yang mengakibatkan meningkatnya jumlah pengangguran serta minimnya jaminan sosial oleh pemerintah terhadap perlindungan masyarakat menyebabkan banyak masyarakat yang kekurangan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, baik kebutuhan sandang, pangan maupun papan.

Pemerintah telah berusaha membuat kebijakan guna mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia, misalnya bantuan dana BOS untuk pendidikan, adanya subsidi bahan bakar minyak (BBM), bantuan beras raskin (rakyat miskin), bantuan langsung tunai (BLT), adanya jaminan kesehatan masyarakat (jamkesmas), membuka lapangan pekerjaan dan sebagainya. Melihat dari Tabel 1, dapat disimpulkan bahwa presentase kemiskinan setiap tahunnya dapat menurun meskipun pada dasarnya kemiskinan tidak mudah untuk dituntaskan. Peran dunia usaha juga belum bisa berjalan optimal. Lapangan pekerjaan yang disediakan oleh pemerintah belum bisa menampung banyaknya pengangguran di Negara ini.

Berbagai kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan, pada umumnya diberikan secara langsung dalam bentuk bantuan. Kebijakan dalam bentuk bantuan diberikan secara cuma-cuma dari pemerintah dalam bentuk dana sehingga tidak ada motivasi dari masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan pemerintah. Kurangnya kebijakan yang melibatkan masyarakat menyebabkan masyarakat menjadi bergantung hanya pada pemerintah tanpa ada usaha untuk ikut serta dalam kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Pada tahun 2007, Pemerintah mengeluarkan kebijakan adanya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MD). PNPM-MD merupakan salah satu jenis kegiatan dari kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). PNPM-MD merupakan program yang ditujukan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan bagi masyarakat perdesaan. PNPM-MD merupakan program kelanjutan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang selama ini dapat berjalan dengan baik dan dinyatakan berhasil. Di antara keberhasilan PPK adalah penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi kelompok rakyat miskin, efisiensi, dan efektivitas kegiatan dan keberhasilannya menumbuhkan kolektivitas dan partisipasi masyarakat (Bahan Bacaan Pelatihan KPMD : 2012).

PNPM-MD merupakan salah satu program untuk pembangunan desa. Pembangunan desa adalah pembangunan yang dilaksanakan di wilayah pemerintahan yang terendah, yaitu desa dan kelurahan. Ciri utama pembangunan desa yang terpenting adalah keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan di desa dan kelurahan, baik melaksanakan secara langsung dalam bentuk swadaya murni dan swadaya gotong royong. Usaha dan kegiatan partisipasi masyarakat yang tumbuh dari bawah dalam bentuk inisiatif yang lahir secara spontan dari rasa kesadaran dan tanggung jawab harus dapat terpelihara dan berkembang (Bintarto, 1983:25).

Adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dapat lebih menyesuaikan dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Partisipasi masyarakat berkaitan erat dengan pemberdayaan masyarakat, masyarakat ikut serta dalam pembangunan dan mengembangkan sumber daya yang ada. Partisipasi masyarakat dapat terlihat pada peran serta masyarakat dalam kegiatan penyusunan perencanaan, implementasi program atau kebijakan, serta pengorbanan dari masyarakat dalam berkontribusi terhadap implementasi program maupun kebijakan.

Dibentuknya program PNPM-MD merupakan program untuk menginspirasi masyarakat dalam peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. PNPM-MD sebagai program yang ditujukan untuk masyarakat, oleh masyarakat dan manfaatnya juga dirasakan oleh masyarakat. Hal ini terlihat dari penyusunan, pelaksanaan, pengawasan dan pelestariannya diperlukan partisipasi penuh dari masyarakat.

Desa Panggeldlangu merupakan salah satu desa yang menjadi target dari program PNPM-MD. Desa Panggeldlangu termasuk dalam desa yang terdapat di Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo. Luas desa ini yaitu 90.800 m². Jumlah penduduk keseluruhan 790 orang, terbagi menjadi jumlah perempuan 394 dan jumlah laki-laki 396 dengan jumlah kepala keluarga 335 KK. Mata pencaharian warga desa Panggeldlangu sebagian besar adalah sebagai petani dengan total 547 orang, sebagai buruh tani terdapat 56 orang dan sedikit

warga yang bekerja sebagai PNS, pedagang maupun pengusaha kecil menengah (sumber: Profil Desa Panggeldlangu tahun 2010).

Berdasarkan observasi awal, peneliti bertanya kepada Bapak Suyatno, Ketua Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) PNPM-MD di Desa Panggeldlangu dan mendapatkan informasi bahwa desa ini memiliki luas jalan 3200 m² yang rusak karena masih berupa tanah biasa. Jalan ini merupakan jalan utama di Desa Panggeldlangu yang menghubungkan ke desa tetangga. Jalan ini juga merupakan jalan transportasi, jalur pendidikan dan penjualan hasil pertanian. Hal ini menjadi kendala bagi warga untuk melakukan aktivitas seperti biasanya. Melihat dari mata pencaharian penduduknya yang mayoritas bekerja sebagai petani, warga membutuhkan modal yang lebih untuk bisa membuka usaha. Adanya keinginan warga untuk memiliki kehidupan yang lebih baik, musyawarah desa dilaksanakan.

Musyawarah dengan warga desa akhirnya didapatkan beberapa usulan untuk pengajuan proposal PNPM-MD. Pada tahun 2010 Desa Panggeldlangu mendapatkan dana untuk rabat beton jalan dan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Pelaksanaan PNPM-MD pun dilaksanakan di desa tersebut. Pelaksanaan tersebut Desa Panggeldlangu berhasil menjalankan pelaksanaan PNPM-MD dengan baik sedangkan dalam program SPP, partisipasi masyarakatnya masih kurang berinisiatif dalam program tersebut, masyarakat sedikit yang ikut program tersebut (observasi awal).

Pada tahun 2012, pelaksanaan PNPM-MD di Desa Panggeldlangu juga telah berjalan lancar. Kegiatan PNPM-MDnya yaitu pembuatan rabat beton jalan untuk meneruskan rabat beton jalan tahun 2010 dan kegiatan POSYANDU, tetapi di balik keberhasilan dari pelaksanaan PNPM-MD di Desa Panggeldlangu ditemukan beberapa permasalahan yaitu kurangnya pengetahuan dari masyarakat akan PNPM-MD. Masyarakat tidak mengetahui PNPM-MD itu program terkait tentang apa, bagaimana, dan untuk apa, yang mereka tahu bahwa di Desa Panggeldlangu mendapatkan dana dari PNPM-MD untuk kegiatan tertentu seperti rabat beton jalan. Sosialisasi PNPM-MD merupakan tahap mensosialisasikan tentang PNPM-MD tetapi hanya sedikit masyarakat yang mengikutinya.

Bapak Riyatno menyatakan bahwa “administratif dari PNPM-MD memang cukup sulit, mulai dari perencanaan hingga pembuatan laporan pertanggungjawaban”. Pengajuan usulan diperlukan adanya pemahaman tentang PNPM-MD. Keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas juga menjadi masalah untuk kelancaran PNPM-MD di Desa Panggeldlangu. Ditemukan masalah dalam pembuatan usulan bahwa beberapa orang yang dapat menyusunnya. Padahal seharusnya dalam tahap perencanaan ini partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan.

Masalah lain yang ditemukan peneliti yaitu melihat hasil pelaksanaan PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, jalan rabat beton yang telah dibuat juga terlihat kurang terawat dan tidak terlihat adanya pelestarian perawatan jalan.

Adanya masalah-masalah yang ditemukan peneliti dalam PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, peneliti tertarik untuk meneliti Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, Kecamatan Butuh, Kabupaten Purworejo pada tahun 2012.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dari latar belakang masalah di atas adalah :

1. Kebijakan pemerintah dalam usaha menanggulangi kemiskinan masih cenderung terbatas dalam melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung, tetapi hanya bantuan secara tunai.
2. Masyarakat banyak yang tidak mengetahui tentang PNPM-MD, padahal PNPM-MD telah dijalankan sejak tahun 2010 di Desa tersebut.
3. Keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas dalam pembuatan usulan PNPM-MD.
4. Partisipasi masyarakat pada program SPP PNPM-MD tahun 2010 hanya sedikit yang mengikuti kegiatan tersebut.
5. Jalan rabat beton yang telah dibuat terlihat kurang terawat karena tidak adanya pelestarian perawatan jalan.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penelitian ini dibatasi pada Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, Kec. Butuh, Kab Purworejo pada tahun 2012.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah di atas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

Bagaimana partisipasi masyarakat dalam implementasi PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, Kec. Butuh, Kab Purworejo pada tahun 2012?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam implementasi PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, Butuh, Purworejo.

F. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Bagi Peneliti

Menambah wawasan dan pengetahuan mengenai partisipasi masyarakat dalam implementasi program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan (PNPM-MD) serta sebagai persyaratan untuk mendapat gelar sarjana Ilmu Administrasi Negara.

2. Manfaat Bagi Pelaku PNPM-MD dan Masyarakat Desa Panggeldlangu

Sebagai revisi ataupun evaluasi atas dilaksanakannya program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perdesaan (PNPM-MD) serta memberikan gambaran tolok ukur seberapa jauh terlaksananya partisipasi masyarakat dalam PNPM Mandiri Perdesaan.

3. Manfaat Bagi Pemerintah

Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan dimasa yang akan datang.

4. Manfaat Bagi Masyarakat Umum

Menambah informasi yang aktual terhadap program dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan bisa dijadikan bahan pertimbangan dalam melaksanakan pembangunan di desa. Dengan informasi ini, diharapkan masyarakat yang belum ikut serta dalam program PNPM mandiri tersebut untuk aktif mengikuti program-program yang akan dilaksanakan selanjutnya.