

BAB II

KAJIAN TEORI

Pada bab ini, peneliti akan menyajikan teori, ringkasan penelitian yang telah lalu yang akan membantu peneliti untuk mengetahui suatu fenomena, dan disertakan konsep dari penulis untuk menjelaskan mengenai sebuah program yang dibentuk pemerintah guna meningkatkan partisipasi masyarakat. Bab II ini diharapkan dapat memberikan gambaran untuk dapat mengidentifikasi mengenai partisipasi masyarakat dalam implementasi PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, Kecamatan Butuh, Kabupaten Purworejo.

A. Kajian Pustaka

1. Partisipasi Masyarakat

a. Pengertian Partisipasi Masyarakat

Ketercapaian pembangunan yang ingin disesuaikan dengan kebutuhan dari masyarakatnya, diperlukan adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan tersebut. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah juga harus dapat mengikutsertakan masyarakat untuk ikut andil dalam kebijakan pemerintah, sehingga kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dapat tepat sasaran dan bermanfaat bagi masyarakat. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk keikutsertaan masyarakat dalam sebuah pembangunan maupun kebijakan dari pemerintah. Partisipasi dari masyarakat dalam

pembangunan maupun kebijakan pemerintah akan mempermudah pemerintah untuk lebih memahami aspirasi dari masyarakat.

Partisipasi berasal dari bahasa latin *partisipare* yang mempunyai arti dalam bahasa Indonesia mengambil bagian atau turut serta.

Sastrodipoetra (dalam Rohman, dkk, 2009: 46) menyatakan “partisipasi adalah keterlibatan yang bersifat spontan yang disertai kesadaran dan tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama”, sedangkan Nyoman Sumaryadi (2010:46) berpendapat :

Partisipasi merupakan sikap keterbukaan terhadap persepsi dan perasaan pihak lain. Partisipasi berarti perhatian mendalam mengenai perbedaan dan perubahan yang akan dihasilkan dalam suatu pembangunan sehubungan dengan kehidupan masyarakat. partisipasi merupakan kesadaran mengenai kontribusi yang dapat diberikan oleh pihak-pihak lain untuk suatu kegiatan.

Partisipasi adalah suatu konsep dalam pengembangan masyarakat, digunakan secara umum dan luas. Partisipasi adalah sebuah konsep sentral, dan prinsip dasar dari pengembangan masyarakat karena, di antara banyak hal, partisipasi terkait erat dengan gagasan HAM (Jim Ife, 2008:295).

Partisipasi anggota masyarakat adalah keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek

pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat lokal. Partisipasi atau peran serta dalam pembangunan (pedesaan) merupakan aktualisasi dari kesediaan dan kemampuan anggota masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi dalam implementasi program/proyek yang dilaksanakan (Rahardjo, 2006:34).

Midgley (dalam Buku Seri Demokrasi ke 14, 2009: 49-50) mengungkapkan :

Partisipasi masyarakat berkonotasi *the direct involvement of ordinary people in local affairs*. Partisipasi masyarakat berarti adanya keterlibatan masyarakat biasa dalam urusan-urusan setempat secara langsung. Midgley memperjelas pengertian partisipasi masyarakat ini dengan mengacu pada awal 1970an, pencapaian peluang yang memungkinkan semua anggota masyarakat untuk berkontribusi secara aktif dalam proses pembangunan dan mempengaruhinya serta menikmati manfaat pembangunan tersebut secara merata.

Ketelibanat masyarakat dalam pembangunan dapat terlihat berdasarkan tahapan-tahapan tertentu mulai dari tanpa adanya partisipasi masyarakat hingga partisipasi masyarakat secara penuh. keterlibatan masyarakat dalam sebuah pembangunan, tentunya untuk menggali potensi yang dimiliki oleh masyarakat agar dapat tercipta pembangunan seperti yang masyarakat harapkan.

Tjokroaminoto (dalam Buku Seri Demokrasi ke 14, 2009: 48-49) membagi partisipasi menjadi tiga tahapan, yaitu :

- 1) Partisipasi atau keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah.

- 2) Keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.
- 3) Keterlibatan dalam memetik dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

b. Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Pembangunan

Pelaksanaan pembangunan erat kaitannya dengan adanya partisipasi masyarakat guna kelancaran pembangunannya serta adanya ketepatan sasaran tujuan pembangunan. Keterlibatan masyarakat akan terlihat dari inisiatif dari masyarakat dalam pembangunan, baik berupa dalam bentuk pikiran, tenaga maupun bantuan moril.

Ndraha (dalam Nyoman Sumaryadi, 2010:55) mengemukakan bahwa partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan meliputi :

- 1) Mengarahkan daya dan dana
- 2) Administrasi dan koordinasi
- 3) Penjabaran ke dalam program.

Koentjaraningrat (dalam Nyoman Sumaryadi, 2010:55) mengemukakan bahwa “pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, rakyat dapat diajak untuk berpartisipasi dengan jalan menyumbangkan tenaga atau harus kepada proyek-proyek pembangunan yang khusus, biasanya bersifat fisik”.

Jim Ife (2008:310-312) berpendapat bahwa kondisi yang mendorong partisipasi adalah sebagai berikut :

- 1) Orang akan berpartisipasi apabila mereka merasa bahwa isu atau aktivitas tersebut penting. Cara ini dapat secara efektif dicapai jika rakyat sendiri telah mampu menentukan isu atau aksi, dan telah menominasi kepentingannya, bukan berasal dari orang luar yang memberi tahu mereka apa yang harus dilakukan.
- 2) Orang harus merasa bahwa aksi mereka akan membuat perubahan. Masyarakat mungkin telah menentukan pekerjaan sebagai prioritas utama, tetapi jika orang tidak percaya bahwa aksi masyarakat akan membuat perubahan terhadap prospek peluang kerja lokal, akan kecil insentif untuk berpartisipasi. Perlu dibuktikan bahwa masyarakat dapat memperoleh sesuatu yang akan membuat perbedaan dan bahwa hal tersebut akan menghasilkan perubahan yang berarti.
- 3) Berbagai bentuk partisipasi harus diakui dan dihargai. Terlalu sering partisipasi masyarakat dipandang sebagai keterlibatan dalam kepengurusan, pertemuan resmi dan prosedur-prosedur tradisional lainnya (yaitu kulit putih, laki-laki, kelas menengah).
- 4) Orang harus bisa berpartisipasi, dan didukung dalam partisipasinya. Hal ini berarti bahwa isu-isu seperti transportasi, penyediaan penitipan anak (atau melibatkan anak dalam kegiatan), keamanan, waktu dan lokal kegiatan serta lingkungan tempat kegiatan akan dilaksanakan sangatlah penting dan perlu diperhitungkan dalam perencanaan proses-proses berbasiskan masyarakat.
- 5) Struktur dan proses tidak boleh mengucilkan. Prosedur-prosedur pertemuan tradisional, dan teknik pembuatan keputusan sering bersifat mengucilkan bagi banyak orang, khususnya bagi mereka yang tidak bisa ‘berpikir cepat’, tidak ingin menginterupsi, kurang peraya diri atau tidak memiliki kemahiran berbicara.

Bolman (dalam Jim Ife, 2008:317-320) menyatakan suatu perbedaan yang bermanfaat dalam partisipasi yaitu hambatan partisipasi intrinsik dan akstrinsik.

Hambatan intrinsik secara umum berkaitan dengan ciri-ciri birokrasi dan profesionalisme. Mereka mencakup beberapa aturan dan peraturan dari suatu organisasi, strukturnya

memiliki sifat seperti labirin dan ketegangan-ketegangan antara tujuan birokrasi dan tujuan masyarakat. organisasi mungkin tidak dapat diakses secara optimal oleh masyarakat. Sedangkan dari hambatan ekstrinsik terhadap partisipasi adalah konteks-konteks sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan yang disitu organisasi bekerja dan hal-hal tersebut dapat menghambat tingkat dan efektifitas partisipasi. Posisi struktural orang-orang dalam masyarakat dapat mempengaruhi yang berpartisipasi dan siapa yang tidak.

Bickman, Rifkin dan Shresta (dalam Jim Ife, 2008:332)

menyebutkan, indikator-indikator kualitatif dari partisipasi mencakup

:

- a) Suatu kapasitas masyarakat yang tumbuh untuk mengorganisasi aksi
- b) Dukungan yang tumbuh dalam masyarakat dan jaringan yang bertambah kuat
- c) Peningkatan pengetahuan masyarakat tentang hal-hal seperti keuangan dan manajemen proyek
- d) Keinginan masyarakat untuk terlibat dalam pengambilan keputusan
- e) Peningkatan kemampuan dari mereka yang berpartisipasi dalam mengubah keputusan menjadi aksi
- f) Meningkatnya jangkauan partisipan melebihi proyek untuk mewakilinya dalam organisasi-organisasi lain
- g) Pemimpin-pemimpin yang muncul dari masyarakat
- h) Meningkatnya jaringan dengan proyek-proyek masyarakat dan organisasi lainnya
- i) Mulai memengaruhi kebijakan.

Kesimpulan dari uraian teori di atas bahwa partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam program/kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat tidak hanya dalam pelaksanaan kebijakan saja tetapi

mempunyai tahap-tahap mulai perencanaan, pelaksanaan dan mengambil kemanfaatan dari hasil pembangunan.

2. Implementasi Kebijakan

Perencanaan kebijakan publik dibuat dengan penuh pertimbangan agar implementasinya dapat dijalankan dengan baik oleh semua pihak. Kebijakan publik ini diharapkan dapat mewakili keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Chandler dan Plano (dalam Yeremias, 2004:56-57) beranggapan “kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan”.

Proses kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut tampak dalam serangkaian kegiatan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan (Suharno, 2010:32).

Proses kebijakan publik memiliki serangkaian kegiatan dan salah satunya yaitu implementasi kebijakan. Ripley (dalam Suharno, 2010:35) menyatakan bahwa “pada tahap ini perlu memperoleh dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses

implementasi sering ada mekanisme intensif dan sanksi agar implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan baik”.

Gordon (dalam Yeremias, 2004:72) berpendapat bahwa “implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini, administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan”.

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tadi dilaksanakan oleh unit-unit tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumber daya yang ada. Pada tahap ini, proses monitoring dilakukan (Yeremias, 2004:62).

Implementasi kebijakan yang telah melalui tahap rekomendasi merupakan prosedur yang relatif kompleks, sehingga tidak selalu ada jaminan bahwa kebijakan tersebut akan berhasil dalam penerapannya. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat terkait dengan beberapa aspek, di antaranya : pertimbangan para pembuat kebijakan, komitmen dan konsistensi para pelaksana kebijakan dan perilaku sasaran (Suharno, 2010: 187-188).

Berbagai model implementasi menurut para ahli :

1. Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Edward yang dikutip oleh Dwiyanto (2009:48-50) menunjuk empat

variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

- a. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program atau kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Hal ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.
- b. Sumber daya, yaitu menunjuk sikap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- c. Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor program atau kebijakan. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokrasi. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program atau kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan dalam guideline program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan

menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program atau kebijakan.

- d. Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standar operating procedur* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program atau kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.

2. Model Implementasi Kebijakan Van Meter Dan Van Horn

Model implementasi kebijakan dari Meter dan Horn yang dikutip dari Dwiyanto (2009:58-60) menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel yang terdapat dalam Model Meter dan Horn adalah sebagai berikut:

- a. Standar dan sasaran kebijakan, standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga diakhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.
- b. Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan awal.
- c. Sumber daya menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah seberapa nilai sumber daya (baik finansial maupun manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja

- baik. Evaluasi program/kebijakan seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.
- d. Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya : seberapa sering rapat rutin diadakan, tempat dan waktu.
 - e. Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
 - f. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
 - g. Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana.

Mazmanian dan Sabastier (dalam Daniel dan Paul, 1983:22)

ada tiga kelompok variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu “karakteristik masalah, karakteristik kebijakan, dan variable lingkungan”(Suharno,2010:191-194).

Donald S. van Meter dan Carl E. van Horn (dalam Suharno, 2010:195-196) berpendapat ada lima variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan
Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur, Karena ketidak jelasan tersebut berpotensi menimbulkan multiinterpretasi yang akhirnya akan mengakibatkan pada sulitnya implementasi kebijakan.
- b. Sumber daya
Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun non-manusia.
- c. Hubungan antarorganisasi

- d. Jalinan hubungan kerjasama sinergis diperlukan antar instansi untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
- e. Karakteristik agen pelaksana
Yang dimaksud adalah mencakup struktur birokrasi, norma, dan pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi kebijakan.
- f. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi
Variable ini mencakup sumber daya lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- g. Disposisi implementator
 - 1) Respon implementator terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan
 - 2) Kognisi, yaitu pemahamannya terhadap kebijakan dan
 - 3) Intensitas disposisi implementator, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

Weimer dan Vinning (dalam Suharno,2010:196) memiliki pandangan lain. Terdapat tiga kelompok besar variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Logika kebijakan.
Kebijakan yang ditetapkan harus masuk akal dan mendapat dukungan teoritis.
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan
Kondisi lingkungan dimana kebijakan diimplementasikan juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Lingkungan yang dimaksudkan ini mencakup lingkungan social, politik, ekonomi, hukum, dan atau geografis.
- 3) Kemampuan implementator kebijakan
Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi kompetensi dan ketrampilan dari implementator.

Penelitian ini, peneliti memilih untuk menggunakan implementasi kebijakan Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III. Model

implementasi kebijakan dari Edward, akan digunakan untuk menggali informasi lebih mendalam mengenai partisipasi pelaksanaan PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, Kec. Butuh, Kab. Purworejo.

3. PNPM Mandiri Perdesaan

Berbagai kebijakan telah dibuat pemerintah untuk menanggulangi permasalahan yang terjadi di Indonesia. Salah satu kebijakan yang dibuat dalam hal kemiskinan yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MD).

PNPM-MD adalah program pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. PNPM-MD merupakan kelanjutan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Keberhasilan adanya PPK yaitu penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi kelompok rakyat miskin, efisiensi dan efektivitas kegiatan, serta keberhasilannya menumbuhkan kolektivitas dan partisipasi masyarakat.

Kebijakan pemerintah pastinya memiliki visi dan misi yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut. PNPM-MD memiliki visi dan misi sebagai berikut :

a. Visi Dan Misi PNPM-MD

Visi PNPM-MD adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada

di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan.

Misi PNPM-MD adalah :

- 1) Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya
- 2) Pelembagaan sistem pembangunan partisipatif
- 3) Pengefektifan fungsi dan peran pemerintah lokal
- 4) Peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat
- 5) Pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan (Materi bahan bacaan Pelatihan KPMD : 2012).

b. Tujuan PNPM-MD

Berbagai kebijakan pemrintah memiliki tujuan masing-masing.

Tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut tentunya berhubungan dengan visi dan misi yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut. PNPM-MD memiliki tujuan umum dan tujuan khusus yang ingin dicapai oleh program tersebut sesuai dengan visi dan misinya.

Tujuan umum dari PNPM-MD yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolan pembangunan.

Tujuan khusus meliputi :

- 1) Meningkatkan partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.

- 2) Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya lokal.
- 3) Mengembangkan kapasitas pemerintah lokal dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif.
- 4) Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat.
- 5) Melembagakan pengelolaan dana bergulir.
- 6) Mendorong terbentuk dan berkembangnya Badan Kerja Sama Antar Desa dalam pengelolaan pembangunan.
- 7) Mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan (Materi bahan bacaan Pelatihan KPMD : 2012).

c. Prinsip Dasar

Sesuai dengan pedoman umum, PNPM-MD mempunyai prinsip atau nilai-nilai dasar yang selalu menjadi lamdasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan kegiatan PNPM-MD. Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan PNPM-MD.

Prinsip-prinsip itu meliputi :

- 1) Bertumpu pada pembangunan manusia yang berarti bahwa masyarakat lebih memilih kegiatan yang berdampak langsung terhadap upaya pembangunan manusia daripada pembangunan fisik semata.
- 2) Otonomi adalah masyarakat memiliki hak dan kewenangan mengatur diri secara mandiri dan bertanggungjawab, tanpa intervensi negatif dari luar.
- 3) Desentralisasi adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengelola kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan yang bersumber dari pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kapasitas masyarakat.
- 4) Berorientasi pada masyarakat miskin yang berarti segala keputusan yang diambil berpihak pada masyarakat miskin.
- 5) Partisipasi adalah masyarakat berperan secara aktif dalam setiap tahapan proses mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan,

pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian kegiatan dengan memberikan tenaga, pikiran, dana, waktu maupun barang.

- 6) Kesetaraan dan keadilan gender berarti bahwa baik laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati manfaat kegiatan pembangunan, kesetaraan juga dalam pengertian kesejajaran kedudukan pada saat situasi konflik.
- 7) Demokratis adalah masyarakat mengambil keputusan pembangunan secara musyawarah dan mufakat.
- 8) Transparansi dan akuntabel yang berarti bahwa masyarakat memiliki akses terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal maupun administratif.
- 9) Prioritas adalah masyarakat memilih kegiatan yang diutamakan dengan mempertimbangkan kemendesakan dan kemanfaatan untuk pengentasan kemiskinan.
- 10) Keberlanjutan yang berarti bahwa dalam setiap pengambilan keputusan atau tindakan pembangunan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pemeliharaan kegiatan harus telah mempertimbangkan sistem pelestariannya (Materi bahan bacaan Pelatihan KPMD : 2012).

d. Ketentuan Dasar

Ketentuan dasar dalam PNPM-MD merupakan ketentuan yang digunakan untuk acuan bagi masyarakat dan pelaku lainnya dalam melaksanakan kegiatan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian. PNPM-MD memiliki ketentuan dasar sebagai berikut :

1) Desa berpartisipasi

Seluruh desa penerima PNPM-MD dapat berpartisipasi dalam berbagai tahap dari PNPM-MD. Desa yang berpartisipasi dalam PNPM-MD dituntut untuk memiliki kesiapan terutama

dari kerja sama dari desa dan masyarakatnya untuk mengadakan pertemuan musyawarah PNPM-MD dan dapat menyediakan kadernya yang bertugas secara sukarela dan sanggup melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan PNPM-MD.

2) Kriteria dan Jenis Kegiatan

Pengajuan usulan tiap desa dalam PNPM-MD diperlakukan sama tanpa memandang desa tersebut tertinggal, terpencil maupun sudah desa ternama. Kegiatan yang diutamakan untuk dibiayai yaitu kegiatan yang memenuhi kriteria :

- a) Diutamakan lokasi desa tertinggal
- b) Lebih bermanfaat bagi RTM
- c) Berdampak langsung dalam peningkatan kesejahteraan
- d) Dapat dikerjakan oleh masyarakat
- e) Didukung oleh sumber daya yang ada
- f) Memiliki potensi berkembang dan berkelanjutan.

PNPM-MD memiliki kriteria beberapa jenis kegiatan yang dibiayai melalui BLM PNPM-MD adalah perbaikan sarana prasarana dasar yang dapat memberikan manfaat langsung secara ekonomi bagi RTM, kegiatan peningkatan bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan, termasuk kegiatan pelatihan pengembangan ketrampilan masyarakat (pendidikan nonformal),

kegiatan peningkatan kapasitas/ketrampilan kelompok usaha ekonomi terutama bagi kelompok usaha yang berkaitan dengan produksi berbasis sumber daya lokal dan kegiatan permodalan simpan pinjam untuk kelompok perempuan (SPP).

3) Mekanisme Usulan Kegiatan

Pengajuan usulan PNPM-MD memberikan kesempatan setiap desa untuk mengajukan paling banyak 3 (tiga) terdiri atas :

- a) Usulan kegiatan sarana dan prasarana dasar atau kegiatan yang dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat baik dalam bidang kesehatan atau pendidikan yang ditetapkan dalam musyawarah desa khusus perempuan.
- b) Usulan kegiatan simpan pinjam bagi kelompok perempuan (SPP) yang ditetapkan oleh musyawarah desa khusus perempuan.
- c) Usulan kegiatan sarana prasarana dasar atau kegiatan yang dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat baik dalam bidang kesehatan atau pendidikan dan dapat meningkatkan kapasitas/ ketrampilan kelompok usaha ekonomi yang ditetapkan oleh musyawarah desa perencanaan.

4) Swadaya masyarakat dan desa

Swadaya masyarakat dan desa merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan tahapan PNPM-MD. Pada dasarnya pelaksanaan kegiatan harus didasarkan atas keswadayaan dari masyarakat atau desa. Keswadayaannya tersebut dapat berupa tenaga, dana (tidak boleh dipotong dari kompensasi HOK-upah harus diterima secara utuh oleh setiap pekerja kegiatan), maupun. Keswadayaan ini merupakan bentuk kerelaan masyarakat dalam kegiatan PNPM-MD.

e. Pelaku PNPM Mandiri Perdesaan

Pada dasarnya dalam PNPM-MD, masyarakat merupakan pelaku utama dalam program tersebut. Seperti halnya tujuan dari PNPM-MD untuk meningkatkan partisipasi masyarakat sehingga masyarakat menjadi pelaku utamanya mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai pelestaran. Pelaku-pelaku lainnya dari aparat dan konsultan di tingkat desa, kecamatan, kabupaten dan seterusnya yang disebut sebagai Tim Pengelola. Aparat berperan sebagai fasilitator, pembimbing dan pembina agar tujuan, prinsip PNPM-MD dapat tercapai serta untuk menginformasikan mengenai prosedur dan mekanisme PNPM-MD agar dilaksanakan secara benar sesuai dengan ketentuan tersebut. Tim Pengelola PNPM-MD memiliki struktur organisasi yang terdiri dari Kader Pemberdayaan Masyarakat

Desa (KPMD), Tim Pelaksana Kegiatan (TPK), Sekretaris TPK, Bendahara TPK, Tim pelestarian/perawatan, dan sebagainya.

4. Desa

a. Pengertian Desa

Desa merupakan suatu pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum. Desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usulnya. Dilihat dari ciri geografis, demografis dan sosiologisnya, desa mempunyai ciri perdesaan. Wilayah perdesaan adalah wilayah yang jauh dari pusat ibukota kecamatan atau ibukota kabupaten. Penduduk desa umumnya berasal dari satu keturunan (geneologi) sehingga mempunyai sistem kekerabatan yang erat. Masyarakatnya bersifat komunal, mempunyai ciri-ciri kebersamaan, saling mengenal, bahu membahu, gotong royong dalam memecahkan masalah bersama/umum dan menghormati nilai kebersamaan (Nurcholis, 2011:3-5).

Soetardjo (dalam Hanif Nurcholis, 2011:12) mengemukakan bahwa “desa merupakan suatu kesatuan hukum dimana bertempat

tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri”.

Desa juga merupakan suatu sistem sosial dengan lembaganya sendiri yang berarti bahwa desa memiliki lembaga politik, ekonomi, peradilan, sosial-budaya yang dikembangkan oleh masyarakatnya sendiri (Hanif Nurcholis, 2011:12).

b. Prinsip Dasar Pemberdayaan Masyarakat Desa

Prinsip dasar pemberdayaan masyarakat desa, otonomi masyarakat desa dapat diwujudkan dengan prinsip sebagai berikut:

1) Demokratisasi kehidupan desa

Prinsip dari, oleh dan untuk masyarakat adalah landasan pelaksanaan demokrasi, yaitu keadilan berada di tangan masyarakat. pengambilan keputusan senantiasa dilandaskan pada musyawarah untuk mufakat dengan menghargai adanya perbedaan dan kebhinekaan.

2) Bersumber kepada kearifan lokal

Otonomi masyarakat desa mengacu kepada nilai-nilai yang berlaku di desa setempat.

3) Partisipasi masyarakat

Partisipasi masyarakat desa disesuaikan dengan minat dan kemampuannya, anggota masyarakat yang berminat dan berbakat sebagai pemimpin menyalurkan partisipasinya dalam pemerintah

desa atau kelembagaan masyarakat yang tumbuh di desa. Sedangkan anggota masyarakat yang berminat dan berbakat sebagai pengelola keuangan dapat mewujudkan partisipasinya melalui kelembagaan keuangan desa.

4) Pemberdayaan masyarakat

Pemberdayaan dapat diartikan sebagai upaya untuk meningkatkan kandungan kapital baik yang tersedia dalam masyarakat maupun yang bersumber dari eksternal.

5) Persamaan kesempatan

Otonomi masyarakat desa dihargai dan dihormati masyarakat sebagai unit yang mampu mengatur dirinya sendiri. Oleh karena itu komponen masyarakat hendaknya diberikan peluang yang sama untuk memperoleh kesempatan dalam mengembangkan potensinya. Selain itu upaya untuk merangsang dan mendorong anggota masyarakat minoritas baik secara etnis maupun perbedaan gender perlu senantiasa ditingkatkan.

6) Kebhinekaan

Masyarakat terdiri beragam etnis, maka berarti beragam budaya dan adat istiadat tersebut berimplikasi pada penyusunan model otonomi masyarakat desa secara tidak beragam. Otonomi masyarakat desa harus menghargai kebhinekaan tersebut (Tumpal P. Saragi, 2004:245).

Berdasarkan teori diatas dapat disimpulkan bahwa desa merupakan bagian kesatuan dari pemerintahan yang mempunyai wewenang untuk mengatur wilayahnya sendiri.

B. Penelitian Yang Relevan

1. Penelitian Yoni Yulianti tahun 2012 dalam artikel yang berjudul “Analisis Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan Di Kota Solok” Program Pasca Sarjana Universitas Andalas Padang.

Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa partisipasi masyarakat diberikan dalam bentuk sumbangan pikiran dalam bentuk usulan, saran maupun kritik. Sumbangan tenaga diberikan dengan frekuensi terbanyak yaitu 52,7 %. Selain itu juga ada dalam bentuk material dan uang. Tingkat partisipasi masyarakat termasuk kategori rendah (dengan skor 1180). Selain faktor kemiskinan hal ini disebabkan pengetahuan masyarakat yang minim terhadap program dan kurang optimalnya peranan stakeholder terkait dalam mengajak masyarakat untuk berpartisipasi. Faktor-faktor internal yang mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah umur, status warga di kelurahan, jenis kelamin, pekerjaan, pendidikan dan pengetahuan. Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi pemerintah daerah, pengurus kelurahan (RT/RW), tokoh masyarakat dan fasilitator. Kebijakan yang tepat untuk

peningkatan partisipasi masyarakat adalah perencanaan partisipatif yang benar-benar melibatkan masyarakat dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan kegiatan PNPM, pemberian modal usaha yang benar-benar diperuntukkan bagi keluarga miskin, optimalisasi peranan *stakeholder* terkait. peningkatan pengetahuan masyarakat melalui media massa, pemberdayaan masyarakat terutama masyarakat miskin dalam organisasi sosial kemasyarakatan yang ada termasuk KSM.

2. Penelitian Angga Harahap pada tahun 2011 dalam skripsi yang berjudul “Partisipasi Masyarakat Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan (Studi Deskriptif Di Kelurahan Aek Simotung, Kecamatan Saipar Dolok Hole, Kabupaten Tapanuli Selatan, Sumatera Utara)” Universitas Sumatera Utara.

Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan baik pada tahap sosialisasi dan perencanaan maupun tahap pelaksanaan dan pengawasannya cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari keikutsertaan dan peran aktif masyarakat dalam setiap kegiatan yang dilaksanakan. Program ini juga dapat dikatakan membawa perubahan yang positif baik dari segi lingkungan, pembangunan manusia, dan perihal pemberdayaan masyarakat. Namun, ada sebagian masyarakat lebih mementingkan kepentingan pribadi dari pada kepentingan kelompok. Artinya, tidak semua masyarakat berpartisipasi dengan tujuan

kesejahteraan kelompok melainkan karena upah atau imbalan. Disamping itu, adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap kader atau pelaku kegiatan di perdesaan. Hal ini terjadi karena hanya sebagian kecil yang memperhatikan informasi yang disampaikan melalui papan informasi, yang merupakan sebagai pusat informasi dan transparansi pelaksanaan kegiatan. Hambatan lain adalah penggerjaan proyek belum sampai pada tahap penyelesaian tetapi dana sudah habis. Namun, hal ini dapat diatasi dengan cara membayarkan upah pekerja terlebih dahulu dan supplier akan dibayar setelah pencairan dana berikutnya.

3. Penelitian Trias Yuniar Mediawati, pada tahun 2011 dalam Tesis yang berjudul “Tingkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan Di Kabupaten Jember, Jawa Timur (Studi Di Kelurahan Tegaledede, Umbersari Dan Desa Pontang, Ambulu)”. Program Magister Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam fenomena prakarsa berada pada tingkatan *placation*. Fenomena pembiayaan berada pada tingkatan *consultation* sedangkan pengambilan keputusan dan mobilisasi tenaga berada pada tingkatan *delegated power*. Untuk Fenomena penyelesaian masalah berada pada tingkatan *partnership*. Rekomendasi yang dirumuskan terkait dengan

upaya peningkatan partisipasi dalam pengelolaan lingkungan pada fenomena prakarsa, pembiayaan, pengambilan keputusan, mobilisasi tenaga dan penyelesaian masalah.

4. Penelitian Suhendar pada tahun 2012 dalam skripsi yang berjudul “Partisipasi Masyarakat Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di Desa Karyasari Kecamatan Sukaresmi Kabupaten Pandeglang Tahun 2009-2011”. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa Partisipasi Masyarakat dalam PNPM Mandiri di Desa Karyasari Tahun 2009-2011 sangat kurang, hal tersebut dikarenakan kurangnya sosialisasi dan ajakan dari aparatur Desa Karyasari, saran yang dapat peneliti berikan untuk seluruh aparatur Desa Karyasari serta khususnya KPMD harus lebih teliti dalam menentukan sasaran penerima manfaat yaitu SPP dari kegiatan PNPM Mandiri di Desa Karyasari Kecamatan Sukaresmi Kabupaten Pandeglang.

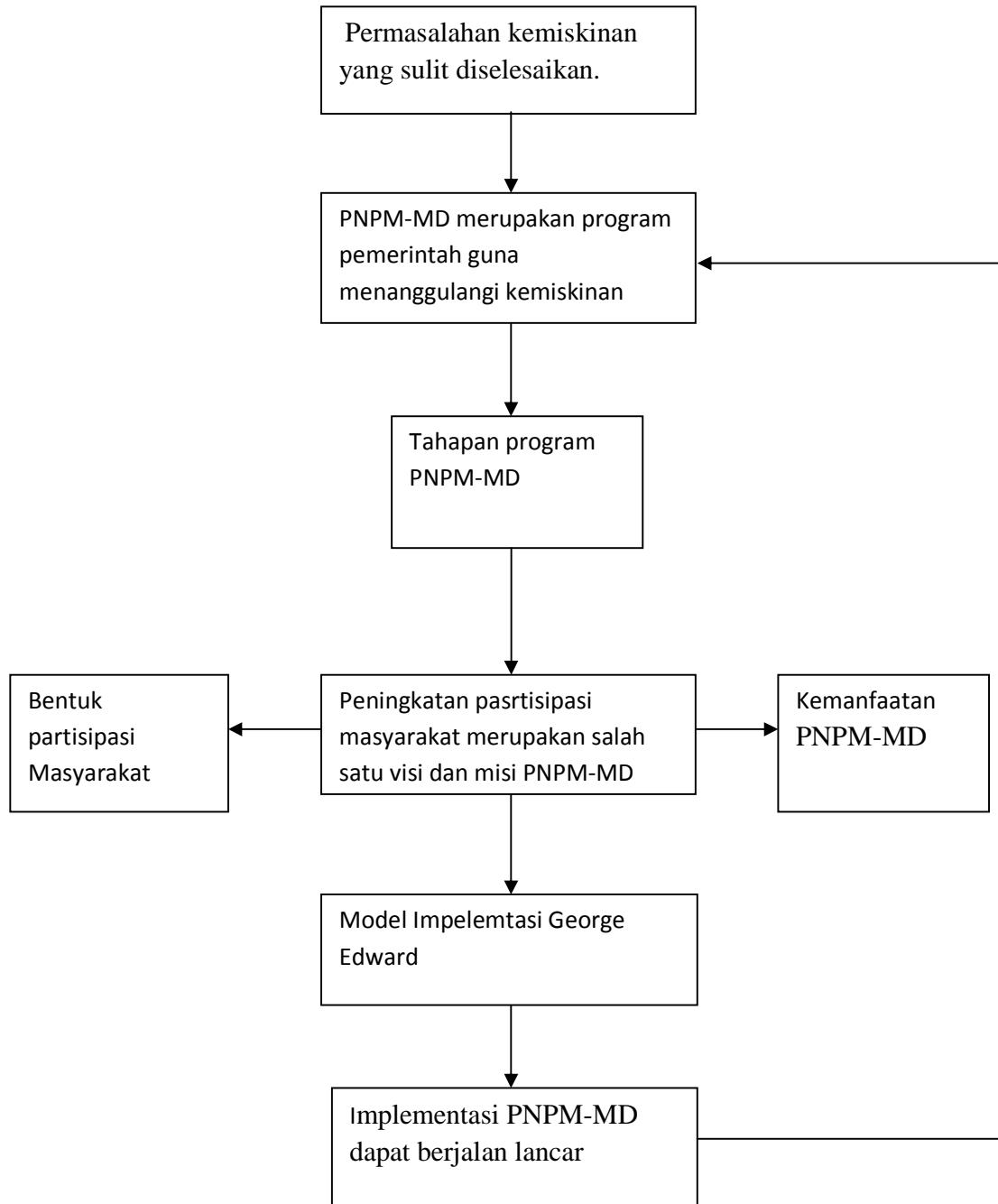
C. Kerangka Berpikir

Kebijakan pemerintah harus didasarkan pada keadaan dan situasi yang terjadi pada masyarakat. Kebijakan ini untuk mengatur masyarakat dan menjadi motivasi bagi masyarakat dalam meningkatkan keikutsertaannya dalam kebijakan pemerintah tersebut. PNPM-MD merupakan program dari kebijakan pemerintah guna menanggulangi masalah kemiskinan. Disisi lain,

PNPM-MD juga bertujuan untuk meningkatkan keikutsertaan masyarakat dalam program yang dibuat oleh pemerintah.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara nyata keikutsertaan masyarakat dalam PNPM-MD. Selain itu, diharapkan dapat memberikan kesadaran bagi masyarakat untuk lebih berpartisipasi dalam kebijakan pemerintah karena itu semua demi kemajuan desa masing-masing.

Gambar 1 akan memberikan gambaran pemikiran mengenai Partisipasi Masyarakat dalam implementasi PNPM-MD di Desa Panggeldlangu, Kec. Butuh, Kab. Purworejo.



Gambar 1. Kerangka Berpikir

Permasalahan negara yang kompleks tentang masyarakat, menginspirasi pemerintah untuk membuat program yang dapat bermanfaat bagi masyarakat. Kemiskinan merupakan permasalahan yang sangat fenomenal di Indonesia. Berbagai kebijakan telah dibuat oleh pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan, tetapi dari berbagai kebijakan tersebut masyarakat hanya menggantungkan pada pemerintah. Pada dasarnya kebijakan dari pemerintah harus dapat mewakili keinginan dan aspirasi masyarakat. Pada tahun 2007 pemerintah membentuk kebijakan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan pemerintah yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MD).

PNPM-MD merupakan program yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam program/kebijakan pemerintah. Keaktifan dan keikutsertaan masyarakat menjadi tuntutan dalam program tersebut. Pelaksanaan PNPM-MD pada dasarnya berdasarkan pada visi dan misi yang terdiri dari kelembagaan, kemitraan dan partisipasi masyarakat. Kesesuaian perpaduan dari visi dan misi PNPM-MD harus disetarakan sehingga dapat berjalan lancar.

Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan masyarakat dalam suatu pembangunan maupun program/kebijakan. Partisipasi masyarakat dapat dilihat pula dari bentuk partisipasi masyarakat dalam sebuah program/kebijakan yang di buat oleh pemerintah juga menjadi gambaran antusiasme partisipasi masyarakat. Bentuknya berupa swadaya masyarakat

baik dalam bentuk pikiran, tenaga dan uang. Partisipasi masyarakat secara penuh dalam program PNPM-MD akan memberikan kelancaran dalam pelaksanaan PNPM-MD.

partisipasi masyarakat dalam PNPM-MD juga dapat dilihat tahapan partisipasi masyarakatnya mulai dari perencanaan kebijakan, keterlibatan dalam memikul pelaksanaan kebijakan dan manfaat yang bisa dipetik dengan adanya kebijakan tersebut.

Partisipasi masyarakat pelaksanaan PNPM-MD ditelaah dari model implementasi kebijakan darikomunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasinya. Dengan adanya partisipasi masyarakat yang aktif dalam PNPM-MD menghasilkan pelaksanaan PNPM-MD berjalan lancar serta bermanfaat bagi masyarakat. Hal ini telah tepat sasaran yang sesuai dengan tujuan dari PNPM-MD.

D. Pertanyaan Penelitian

1. Kegiatan apa di Desa Panggeldlangu yang didanai oleh PNPM-MD 2012?
2. Bagaimana pelaksanaan PNPM-MD di Desa Panggeldlangu?
3. Bagaimana komunikasi yang dilakukan untuk antar pelaku PNPM-MD dalam pelaksanaan PNPM-MD di Desa panggeldlangu?
4. Sumber daya apa sajakah yang tersedia dalam pelaksanaan PNPM-MD?
5. Apakah dalam pelaksanaan PNPM-MD telah menerapkan karakter disposisi bagi para implementor kebijakan?

6. Apakah struktur birokrasi PNPM-MD mempengaruhi jalannya PNPM-MD serta dapat mengkoordinasikan masyarakat untuk terlibat dalam pelaksanaan PNPM-MD?
7. Apakah kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat dengan adanya PNPM-MD di desa tersebut?