

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kemiskinan merupakan masalah lama yang pada umumnya dihadapi hampir di semua negara-negara berkembang, terutama negara yang padat penduduknya seperti Indonesia. Kemiskinan seharusnya menjadi masalah bersama yang harus ditanggulangi secara serius, kemiskinan bukanlah masalah pribadi, golongan bahkan pemerintah saja, akan tetapi hal ini merupakan masalah setiap kita warga negara Indonesia. Kepedulian dan kesadaran antar sesama warga diharapkan dapat membantu menekan tingkat kemiskinan di Indonesia.

Data jumlah penduduk dibawah garis kemiskinan menunjukkan angka yang semakin tinggi. Sejak terjadinya krisis multidimensional yang melanda Indonesia 1997 yang ditandai dengan turunnya Presiden Soeharto, jumlah penduduk miskin melonjak tajam. Bantuan IMF turun pada Oktober 1997 dalam bentuk pinjaman uang terbukti belum bisa segera memperbaiki stabilitas ekonomi yang akhirnya menjadi krisis yang semakin lama berkembang menjadi krisis yang berkepanjangan. Namun krisis yang berkepanjangan itu semata-mata bukan karena masalah ekonomi global saja tapi juga karena kegagalan dalam mengelola pembangunan. Dimana kebijakan pembangunan lebih mementingkan aspek pertumbuhan daripada aspek

pemerataan. Sebagai contoh, pembangunan secara terus menerus hanya dilakukan di kawasan Pulau Jawa dan Bali sedangkan masih banyak daerah terpencil di Indonesia bagian timur yang masih diabaikan.

Berbagai program dan kebijakan yang telah dibuat pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT), Penanggulangan dalam mengatasi dampak krisis ekonomi, Beras Miskin (Raskin), Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan sebagainya sampai saat ini belum mampu mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia. Semua terjadi disebabkan karena program hanya menitikberatkan pada salah satu dimensi dari gejala kemiskinan seperti politik, ekonomi, sosial yang tidak menyentuh sampai akar penyebab kemiskinan, misalnya Bantuan Langsung Tunai (BLT), tetapi kurang efektif karena banyak yang salah sasaran, bahkan membuka peluang penyalahgunaan dana hingga berakibat konflik sosial di beberapa wilayah.

Sampai tahun 2011 menunjukkan bahwa jumlah masyarakat di 6 provinsi di Pulau Jawa kurang lebih 17 juta penduduk yang masuk kategori warga miskin di perkotaan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 1.1. Data Kemiskinan Provinsi di Jawa Tengah

Propinsi	Jumlah penduduk Miskin	Prosentasi Jumlah Penduduk Miskin
Jawa Barat	4.648.630	27,3
Jawa Tengah	5.356.210	33,3
DI Yogyakarta	560.880	3,2
Jawa Timur	5.107.360	30,05
Banten	690.490	4,05
DKI Jakarta	363.420	2,1

*Sumber data: BPS tahun 2012*

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah masyarakat yang tergolong miskin beberapa provinsi di Pulau Jawa masih cukup tinggi, terutama pada provinsi Jawa Tengah. Hal ini dikarenakan jumlah penduduk yang ada di pulau Jawa sangat tinggi menyebabkan tingkat masyarakat miskin di wilayah tersebut semakin banyak.

Kabupaten Banjarnegara merupakan salah satu kabupaten di propinsi Jawa Tengah yang memiliki tingkat kemiskinan cukup tinggi, meskipun

prosentase masyarakat miskin terus menurun dari tahun ke tahun. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.2. Data Kemiskinan Kabupaten Banjarnegara

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin	Prosentase Penduduk Miskin
2006	251.300	29,40
2007	232.900	27,18
2008	200.610	23,34
2009	184.000	21,36
2010	166.700	19,17

*Sumber data : BPS, Susenas 2010*

Dari tabel di atas terjadi jumlah penurunan penduduk miskin di Kabupaten Banjarnegara terlihat sejak tahun 2006 sampai 2010 jumlah penduduk miskin semakin berkurang. Pada tahun 2006 jumlah penduduk miskin Kabupaten Banjarnegara sebesar 29,40 persen, mengecil menjadi 27,18 persen pada tahun 2007, kemudian pada tahun 2008 dengan 23,34 persen dan kembali menurun menjadi 21,36 persen pada tahun 2009, akhirnya pada tahun 2010 kemiskinan di Kabupaten Banjarnegara tersisa 19,17 persen.

Jumlah tersebut masih lebih tinggi dari rata-rata Provinsi Jawa Tengah yang sebesar 15 persen dan nasional sebesar 12,49 persen. Hal ini sejalan dengan pemenuhan hak-hak warga negara terhadap kebutuhan masyarakat guna meminimalisir tingkat kemiskinan, berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Banjarnegara sehingga dapat mencapai target pemerintah untuk menurunkan jumlah warga miskin.

Sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 mengenai program penanggulangan kemiskinan, pemerintah telah melakukan intervensi percepatan penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Komponen intervensinya mencakup tiga hal yaitu bantuan modal, penyediaan prasarana/sarana, dan pendampingan masyarakat. Salah satu program penanggulangan kemiskinan di Indonesia adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan). Sebelumnya sejak tahun 1999 ada Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Suatu program pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan, namun sejak tahun 2008 P2KP berganti nama menjadi PNPM Mandiri Perkotaan. Penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mandiri Perkotaan dilakukan dengan memberdayakan masyarakat melalui tiga jenis kegiatan pokok yaitu infrastruktur, sosial dan ekonomi yang dikenal dengan Tridaya.

Tahun 2010 kabupaten Banjarnegara mendapat BLM Dana Kegiatan sebesar 48 milyar di 19 kecamatan dan Tahun 2011 mendapat BLM Dana Kegiatan Rp. 46,6 milyar di 19 kecamatan, sedangkan satu kecamatan yaitu Kecamatan Banjarnegara mendapat PNPM Mandiri Perkotaan mendapat dana hampir Rp 3 milyar. Upaya untuk lebih baik dalam pendampingan pada setiap kegiatan di masyarakat menjadi agenda yang terus menerus diupayakan. Pendekatan pemberdayaan masyarakat dalam setiap tahapan kegiatan untuk bisa mendapatkan hasil yang optimal yaitu perencanaan partisipatif melalui kegiatan program dan upaya untuk lebih banyak melibatkan masyarakat miskin (RTM) dalam tahapan kegiatan menjadi tanggung jawab bersama dengan pemerintah daerah.

Dalam pelaksanaan program tersebut Kabupaten Banjarnegara selain mendapatkan bantuan teknis pendampingan dari fasilitator juga mendapat bantuan dana untuk masyarakat berupa antara lain: Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) Dana Kegiatan, Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) DOK Perencanaan, Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) DOK Pelatihan Masyarakat. Berbagai dana bantuan penanggulangan kemiskinan telah diterima Pemerintah Kabupaten Banjarnegara dalam bentuk program dan kegiatan yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan belum mampu mengatasi masalah kemiskinan di Kabupaten Banjarnegara.

Berdasarkan Laporan Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan Daerah (LP2KD) Kabupaten Banjarnegara pada Tahun 2011 pelaksanaan program yang langsung untuk Penanggulangan kemiskinan sebesar Rp 32.027.488.000,- atau sebesar 3,25 % dari total APBD Rp 1.025.449.717.000,- . Keterbatasan anggaran dalam mengakomodir program dan kegiatan yang direncanakan Kabupaten Banjarnegara sehingga program dan kegiatan yang dilaksanakan Bappeda untuk penanggulangan kemiskinan belum dapat dilaksanakan secara maksimal.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) merupakan salah satu instansi pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi yang penting bagi keberhasilan pembangunan daerah yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah. Bappeda Kabupaten Banjarnegara mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam menentukan kebijaksanaan dan harus mampu melaksanakan program penanggulangan kemiskinan termasuk di dalamnya program PNPM Mandiri Perkotaan di daerah. Kurangnya peran Bappeda dalam penanganan dan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang selama ini telah berjalan dirasa perlu untuk lebih dipertegas lagi oleh Bappeda. Termasuk mengenai target pencapaian dan fokus penanganan. (<http://www.banjarnegarakab.go.id> diunduh pada 11 Maret 2012 pukul 19.05 WIB)

Agar peran Bappeda propinsi dan kabupaten/kota terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan meningkat, koordinasi antara instansi terkait di daerah perlu lebih diintensifkan multipihak dan mengoptimalkan kegiatan monitoring serta evaluasi bersama. Sedangkan untuk mewujudkan terselenggaranya sinergitas program pembangunan di daerah, termasuk dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan secara lebih optimal sebaiknya peran dan fungsi Bappeda sebagai institusi koordinator di tingkat daerah harus dimaksimalkan.

Dari alasan tersebut di atas, maka penelitian ini dilakukan dalam rangka untuk mengetahui peranan Bappeda dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Sokanandi Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, identifikasi masalahnya sebagai berikut:

- a. Tingkat kemiskinan di Kabupaten Banjarnegara cukup tinggi.
- b. Berbagai bantuan penanggulangan kemiskinan yang diterima Pemerintah belum mampu mengatasi masalah kemiskinan di Kabupaten Banjarnegara.



- c. Terbatasnya dana anggaran sehingga program dan kegiatan yang dilaksanakan Bappeda untuk penanggulangan kemiskinan belum dapat dilaksanakan secara keseluruhan.
- d. Kurangnya penanganan dan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.

### **C. Pembatasan Masalah**

Dalam penelitian ini hanya membatasi masalah dalam ruang lingkup peranan Bappeda dalam implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan) Kelurahan Sokanandi, Kecamatan Banjarnegara, Kabupaten Banjarnegara.

### **D. Perumusan Masalah**

Dengan mengacu pada latar belakang masalah yang dikemukakan oleh peneliti di atas, maka perumusan permasalahan yang akan diteliti adalah

- a. Bagaimana peranan Bappeda Kabupaten Banjarnegara dalam proses implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Sokanandi Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara?
- b. Bagaimana peranan Bappeda Kabupaten Banjarnegara dalam mengembangkan upaya guna mengatasi masalah yang timbul dalam

implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Sokanandi Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui:

1. Mengetahui peranan Bappeda dalam proses implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Sokanandi Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara.
2. Mengetahui peranan Bappeda Kabupaten Banjarnegara dalam mengembangkan upaya guna mengatasi masalah yang timbul dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Sokanandi Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat secara teoritis dan praktis, sebagai masukan, pegangan, pertimbangan dan evaluasi bagi peningkatan pemerintahan dari pihak-pihak yang terkait yaitu :

1. Secara Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Administrasi Negara dan dapat dijadikan bahan acuan untuk penelitian serupa secara lebih lanjut.

## 2. Secara Praktis

### a. Bagi penulis

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta digunakan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Negara di Universitas Negeri Yogyakarta.

### b. Bagi Bappedda Kabupaten Banjarnegara

Sebagai bahan pertimbangan bagi Bappedda Kabupaten Banjarnegara dalam penyusunan program penanggulangan kemiskinan khususnya program penanggulangan kemiskinan perkotaan.

### c. Bagi Universitas Negeri Yogyakarta

Penelitian ini dapat menambah koleksi pustaka untuk bahan bacaan dan kajian mahasiswa Universitas Negeri Yogyakarta, khususnya Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara.