

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang masalah

Salah satu tujuan Nasional Republik Indonesia yang ada pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum. Namun dalam upaya mencapai tujuan nasional tersebut berbagai tantangan yang dihadapi oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dimana adanya kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan pengangguran. Dalam hal tersebut berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu melalui berbagai kebijakan dan program nasional. Dengan dimulai pada tahun 1994, Pemerintah menjalankan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang kemudian dilanjutkan dengan program-program sejenis lainnya, seperti Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Pengembangan Prasarana Perdesaan (P2D), Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), dan Proyek Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah (P2MPD). Sejalan dengan itu, dimulai pada tahun 1998, beberapa perubahan paradigma yang mendasar telah terjadi di Indonesia, seperti desentralisasi, reformasi sistem keuangan negara dan sistem perencanaan pembangunan nasional, yang mempengaruhi seluruh pelaksanaan program Pemerintah, termasuk beberapa program yang telah disebutkan.

Undang-Undang yang terkait tentang desentralisasi yang telah dibuat diantaranya undang-undang nomor 3 tahun 2005 tentang perubahan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Yang

mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di lain pihak, pelaksanaan otonomi daerah menghadapi beberapa kendala, terutama pada dua hal penting, yaitu kapasitas sumberdaya manusia (SDM) dan kapasitas fiskal daerah, yang keduanya masih rendah di sebagian besar daerah di Indonesia. Rendahnya kapasitas SDM, baik aparat pemerintah daerah maupun masyarakat pelaku utama pembangunan, menyebabkan kemampuan daerah tidak optimal dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan dan pembangunan, yang di dalamnya termasuk kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan penyerapan aspirasi dan pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan yang partisipatif. Di dalam UU Nomor 25 Tahun 2004, secara tegas telah digariskan kebijakan nasional yang mensyaratkan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Sementara itu, rendahnya kapasitas fiskal daerah menyebabkan kemampuan daerah menjadi amat terbatas dalam melakukan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Terlebih lagi, seringkali terjadi perencanaan keuangan yang kurang efektif terkait dengan pengalokasian dana Pemerintah di daerah dalam proses integrasi dengan penggunaan dana pembangunan daerah. Dilihat dari aspek pengembangan wilayah, keterbatasan kemampuan pemerintah daerah jelas terjadi dalam ketidaksesuaian antara dokumen perencanaan daerah dengan rencana tata ruang wilayah.

Selanjutnya, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004-2009 telah menempatkan upaya penanggulangan

kemiskinan dan pengurangan ketimpangan pembangunan antar wilayah sebagai bagian dari prioritas utama pembangunan nasional dalam agenda Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. Terdapat 5 (lima) sasaran yang ingin dicapai dalam agenda tersebut, yaitu:

1. Menurunnya jumlah penduduk miskin dan terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi tingkat pengangguran terbuka.
2. Berkurangnya kesenjangan antar wilayah yang tercermin dari :
 - a. Meningkatnya peran pedesaan sebagai basis pertumbuhan ekonomi.
 - b. Meningkatnya pembangunan pada daerah-daerah terbelakang dan tertinggal.
 - c. Meningkatnya pengembangan wilayah yang didorong oleh daya saing kawasan dan produk-produk unggulan daerah.
 - d. Meningkatnya keseimbangan pertumbuhan pembangunan antar kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil dengan memperhatikan keserasian pemanfaatan ruang dan penatagunaan tanah.
3. Meningkatnya kualitas sumber daya manusia yang secara menyeluruh tercermin dari membaiknya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM).
4. Membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumberdaya alam yang mengarah pada pengarusutamaan (mainstreaming) prinsip pembangunan berkelanjutan di seluruh sektor dan bidang pembangunan.
5. Membaiknya pelayanan infrastruktur sosial ekonomi yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas keberadaan berbagai sarana penunjang pembangunan.

Dengan memperhatikan beberapa kondisi di atas, kemudian dikembangkan suatu program yang dapat menjawab kebutuhan dalam melakukan pengurangan kesenjangan antar wilayah, pengentasan kemiskinan, dan pengurangan tingkat pengangguran terbuka dengan juga meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah. Program ini merupakan kelanjutan dan penyempurnaan dari program sebelumnya, yaitu Pengembangan Prasarana Perdesaan (P2D), dan disebut sebagai program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (*Regional Infrastructure for Social and Economic Development / RISE*), yang kemudian disingkat dengan PISEW. Secara nasional, beberapa program sejenis lainnya yang juga ditujukan sebagai upaya pengentasan kemiskinan dan pengurangan tingkat pengangguran, telah diintegrasikan dalam satu kerangka kebijakan nasional yang dikenal dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Program PISEW dengan intervensi berupa bantuan teknis dan investasi infrastruktur dasar pedesaan, dibangun dengan berorientasi pada konsep "*Community Driven Development (CDD)*" dan "*Labor Intensive Activities (LIA)*", sehingga kemudian dikategorikan sebagai salah satu program inti PNPM-Mandiri. PNPM Mandiri sendiri dikukuhkan secara resmi oleh Presiden RI pada 30 April 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah. Salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan PNPM Mandiri dalam upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di wilayah pedesaan disebut dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP).

Program pemberdayaan masyarakat ini dapat dikatakan sebagai program pemberdayaan masyarakat terbesar di tanah air. Dalam pelaksanaannya, program ini memusatkan kegiatan bagi masyarakat Indonesia paling miskin di wilayah perdesaan. Program ini menyediakan fasilitasi pemberdayaan masyarakat/kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat secara langsung. Besaran dana BLM yang dialokasikan sebesar Rp750 juta sampai Rp3 miliar per kecamatan, tergantung jumlah penduduk. Dalam kegiatan PNPM-MP 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. Salah satu Desa yang menerima dana Program tersebut adalah Desa Tetehosi I kecamatan Gunungsitoli Idanoi. Desa tersebut telah mencapai dan telah berhasil memanfaatkan dana PNPM-MP, dimana kegiatan pembangunan yang telah direncanakan dapat dilaksanakan.

Beberapa kegiatan yang sudah terlaksana antara lain pembangunan sumur bor, bak penampung air, MCK (Mandi Cuci Kakus), pembangunan jalan telford, pembukaan jalan baru, parit beton, dan lain-lain.

Dari uraian di atas maka penulis melakukan penelitian dengan judul : **“ Partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) terhadap kemajuan kesejahteraan masyarakat (Studi pada Desa Tetehosi I Kecamatan Gunungsitoli Idanoi)”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah merupakan sebuah proses pengenalan mendalam terhadap permasalahan dalam sebuah permasalahan. Dalam penelitian ini penulis perlu pengenalan mendalam terhadap yang membuat penulis bahwa partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) khususnya Desa Tetehosi I Kecamatan Gunungsitoli Idanoi terhadap kemajuan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Pada penelitian ini penulis merasa permasalahan yang perlu diidentifikasi, dalam partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana PNPM-MP adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP).
- b. Bagaimana kemajuan kesejahteraan masyarakat dari program yang telah dicapai tersebut.

Berdasarkan uraian diatas penulis merasa penelitian partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana PNPM-MP terhadap kemajuan kesejahteraan masyarakat perlu untuk diteliti karena penulis bertujuan untuk dapat mengetahui bagaimana partisipasi masyarakat tersebut dalam pemanfaatan dana PNPM-MP tersebut benar-benar dapat terealisasi dengan baik sesuai dengan program yang telah ditentukan untuk kemajuan kesejahteraan masyarakat sehingga PNPM-MP ini dikatakan sebagai solusi untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di wilayah perdesaan khususnya di Desa Tetehosi I Kecamatan Gunungsitoli Idanoi.

1.3. Pembatasan masalah

Dalam suatu penelitian pembatasan masalah sangat penting artinya. Hal ini disebabkan agar masalah yang akan diteliti mempunyai batas yang jelas serta membantu peneliti dalam merumuskan instrumen penelitian. Sehingga isi uraian tidak menyimpang dan kesimpulan yang akan diambil sebagai hasil penelitian tidak mengambang sesuai dengan masalah yang diteliti.

Sesuai dengan uraian diatas maka Penulis membatasi masalah penelitian sebagai berikut :

- a. Penelitian ini dibatasi dengan partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) terhadap kemajuan kesejahteraan masyarakat.
- b. Lokasi penelitian dalam membahas masalah diatas adalah di Desa Tetehosi I Kecamatan Gunungsitoli Idanoi.
- c. Periode penelitian dibatasi pada kegiatan PNPM-MP tahun 2010-2013.

1.4. Perumusan masalah

Menurut Hermawan Warsito (1992:22) “perumusan masalah adalah proses selanjutnya dari penelitian setelah masalah penelitian telah dipahami, pemahaman tersebut kemudian dirumuskan secara operasional dan jelas batasnya guna untuk pelaksanaan penelitian”. Berdasarkan hal tersebut maka penelitian ini Penulis membuat rumusan masalah yaitu bagaimana partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan Dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) terhadap kemajuan kesejahteraan Masyarakat di Desa Tetehosi I Kecamatan Gunungsitoli Idanoi ?.

1.5. Tujuan dan manfaat penelitian

Setiap pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang, pastinya mengharapkan hasil yang baik dan mempunyai tujuan yang diharapkan. Demikian juga dengan harapan Penulis sehubungan dengan penulisan skripsi ini, Penulis mengharapkan tulisan ini dapat memiliki manfaat bagi Penulis dan bagi yang yang berkeinginan membacanya.

Tentang tujuan penelitian ini Sutrisno Hadi (1987:3) memberikan komentar sebagai berikut : “Suatu riset khususnya dalam ilmu pengetahuan empirik pada umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan, menemukan berarti berusaha mendapatkan sesuatu untuk menguji kekosongan atau kekurangan, mengembangkan berarti memperluas dan menggali apa yang sudah ada, sedangkan menguji kebenarannya dilakukan jika apa yang sudah ada atau menjadi diragukan kebenarannya”.

Untuk mencapai tujuan tersebut diatas, harus terlebih dahulu melihat obyek-obyek yang berhubungan dengan judul yang dibuat. Tujuan penelitian ini dilakukan adalah untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) terhadap kemajuan kesejahteraan masyarakat di Desa Tetehosi I Kecamatan Gunungsitoli Idanoi.

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini dilakukan baik manfaat secara teoritis maupun secara praktis adalah sebagai berikut :

- a. Secara teoritis, dengan adanya penelitian ini dapat menambah wawasan, mengembangkan, menguji, dan menerapkan ilmu pengetahuan Penulis yang diperoleh selama duduk di bangku kuliah.

- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi individu maupun kelompok yang berkaitan dan menambah wawasan serta sebagai salah satu rujukan untuk meneliti lebih lanjut dari sisi masalah penelitian yang sama dalam konteks pemerintahan. Selain itu dapat juga bermanfaat bagi masyarakat untuk menjadi masukan dalam hal berpartisipasi dalam pemanfaatan dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) untuk kemajuan kesejahteraan masyarakat khususnya Desa Tetehosi I Kecamatan Gunungsitoli Idanoi.

