

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pada hakekatnya otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara eksplisit pelaksanaan otonomi daerah mendorong adanya pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan di daerah.

Oleh karena itu sesuai dengan tuntutan otonomi daerah yang kini diatur dalam UU No 32 Tahun 2004, pemerintah daerah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Itu berarti pemerintah kabupaten/kota sebagai daerah otonom dituntut untuk dapat mengembangkan dan mengoptimalkan semua potensi daerah untuk melaksanakan kebijakan nasional

tentang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan karakteristik lokal yang dimilikinya, sebagai upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Dalam rangka mendukung dan meningkatkan efektivitas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya memuat kebijakan otonomi yang didasarkan pada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat juga dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka diharapkan bahwa setiap pembangunan yang dilaksanakan menggunakan paradigma pemberdayaan dengan mewujudkan partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan. Hakekat pemberdayaan masyarakat adalah memampukan atau memandirikan masyarakat. Semakin kuat kemampuan dan kemandirian masyarakat, diharapkan semakin banyak masalah yang mampu diselesaikan oleh masyarakat itu sendiri.

Pemerintah Pusat sesuai dengan program pembangunan daerah memiliki sasaran untuk mewujudkan *good governance* dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang berorientasi pada pelayanan umum.

Melihat keadaan tersebut, Pemerintah Pusat memandang perlu untuk membuat suatu program pemberdayaan untuk meningkatkan peran serta masyarakat secara mandiri dalam pembangunan di wilayahnya. Salah satunya adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri yang bertujuan

meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. Pemerintah menganggap bahwa Desa/Kampung sebagai perangkat daerah terbawah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat perlu mendapat perhatian lebih dalam pendistribusian kewenangan terutama yang berkaitan dengan pembangunan mandiri di wilayahnya yang melibatkan langsung masyarakatnya baik secara individu maupun kelembagaan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri Pedesaaan adalah Bantuan Langsung Masyarakat untuk memacu kegiatan pembangunan baik fisik maupun non-fisik yang dilaksanakan oleh masyarakat itu sendiri secara mandiri, yang sebelumnya telah direncanakan secara musyawarah mufakat oleh lembaga masyarakat. Program Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) – Mandiri Pedesaaan harus banyak melibatkan warga masyarakat sebagai pelaku dalam lembaga pemerintahan maupun lembaga kemasyarakatan lainnya.

Tujuan utama dari pelaksanaan program Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri Pedesaaan yaitu untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, melalui pembangunan wilayah kelurahan/pedesaaan yang bertumpu pada masyarakat sendiri, meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan lingkungan dan kegiatan sosial budaya, meningkatkan kinerja Lembaga Kemasyarakatan tingkat Kelurahan/Desa, menggerakkan swadaya masyarakat sebagai bentuk partisipasi masyarakat untuk membangun daerahnya sendiri dan menggerakkan partisipasi pembangunan di Kelurahan yang pada akhirnya bermuara untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Melalui program tersebut, terdapat tuntutan untuk memberdayakan masyarakat yang berbasis di komunitas Rukun Warga (RW) dan upaya peningkatan partisipasi masyarakat untuk mengatasi masalah yang ada secara mandiri berdasarkan prinsip-prinsip: demokratis, partisipasi, transparansi, akuntabilitas, desentralisasi dan berkelanjutan.

Untuk mencapai efektivitas pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) – Mandiri Pedesaan agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, maka pelaksanaan pengawasan mutlak diperlukan. Adapun tujuan utama dari hal tersebut adalah untuk memahami apa yang salah dan dapat diusahakan perbaikannya dalam waktu yang cepat dan tepat, sehingga tidak menghambat pelaksanaan dan pencapaian tujuan dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri Pedesaan. Selain untuk mencapai efektivitas, pelaksanaan pengawasan tersebut juga diperlukan untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Pengawasan dalam pelaksanaan PNPM-Mandiri Pedesaan di wilayah kelurahan/desa, selain dapat dilakukan oleh masyarakat, dilakukan pula oleh pemerintah yang dalam hal ini oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung/Kelurahan Kabupaten Tulang Bawang. Badan PMKK merupakan satuan kerja yang ditunjuk oleh pemerintah Kabupaten Tulang Bawang untuk menangani pelaksanaan program PNPM-Mandiri Pedesaan tersebut. Badan ini memiliki tugas dan kewenangan untuk melakukan koordinasi

pelaksanaan PNPM - Mandiri Pedesaan di tingkat Kabupaten Tulang Bawang, melaksanakan sosialisasi PNPM - Mandiri Pedesaan kepada masyarakat, dan melakukan upaya pengendalian atau pengawasan dari berjalannya program PNPM - Mandiri Pedesaan tersebut. Wujud dari pengawasan yang dilakukan oleh Badan PMPKK, yaitu dengan membentuk Tim Pengendali Program PNPM - Mandiri Pedesaan yang diperintahkan oleh Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang. Tim tersebut diberikan tugas dan wewenang untuk melakukan pengendalian dan pengawasan pelaksanaan PNPM - Mandiri Pedesaan di seluruh wilayah Kelurahan/Kampung di Kabupaten Tulang Bawang yang menerima alokasi dana PNPM – Mandiri Pedesaan tersebut.

Mengingat begitu banyak dan luasnya daerah kelurahan/kampung yang menerima Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) – Mandiri Pedesaan, ditambah adanya keterbatasan biaya, maka penulis membatasi lingkup penelitian pada Kecamatan Menggala Kabupaten Tulang Bawang yang memiliki struktur sosial dan ekonomi yang heterogen dikarenakan sebagai pusat ibukota dari Kabupaten Tulang Bawang.

Berdasarkan survey dan penjajakan awal yang dilakukan penulis di Kecamatan Menggala Kabupaten Tulang Bawang, ditemukan adanya permasalahan-permasalahan. Dari segi pengawasan sendiri, Badan PMPKK telah berupaya melakukan pengawasan. Namun dalam pelaksanaannya, pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan PNPM - Mandiri, kebanyakan hanya sebatas pemeriksaan berdasarkan laporan penggunaan dana program yang dibuat oleh tim

pengelola PNPM - Mandiri tingkat kelurahan/kampung, dan upaya kroscek ke masyarakat belum sepenuhnya dilakukan. Dan dari segi waktu, pengawasan Badan PMPKK belum rutin dijalankan sehingga tidak bersifat kontinyu. Menurut informasi yang diperoleh penulis, aparat Badan PMPKK hanya melakukan pemeriksaan sebanyak dua kali dalam satu tahun periode pelaksanaan PNPM - Mandiri Pedesaan di wilayah kecamatan ini, padahal menurut salah satu staf dinas tersebut, Badan PMPKK harus melakukan pengawasan dan pemeriksaan minimal sebanyak tiga kali di wilayah yang kelurahan/kampung yang menerima dana PNPM – Mandiri Pedesaan, dalam satu tahun periode pelaksanaan PNPM – Mandiri Pedesaan. Sementara pengawasan langsung ke lapangan, yakni dengan memantau pelaksanaan pembangunan di lingkungan masyarakat kelurahan/kampung, antara lain; kegiatan perbaikan atau pembangunan sarana umum, seperti jalan, saluran air, pos keamanan dan sarana fisik lain sebagainya, hanya dilakukan sesekali saja oleh Badan PMPKK.

Beberapa contoh permasalahan di atas tentunya akan berakibat pada terhambatnya pencapaian tujuan PNPM – Mandiri Pedesaan. Menurut hemat penulis, permasalahan tersebut antara lain disebabkan oleh kurangnya pengawasan dan lemahnya sanksi tegas bagi pihak-pihak yang melakukan penyimpangan. Pengawasan pelaksanaan PNPM - Mandiri Pedesaan yang seyogyanya dapat dijalankan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung/Kelurahan, belum dilaksanakan secara optimal. Dugaan tersebut didasari oleh kurang rutin dan maksimalnya Badan PMPKK dalam mengawasi pelaksanaan kegiatan PNPM - Mandiri Pedesaan di kelurahan/kampung, terutama

pemeriksaan secara langsung di lapangan. Padahal Badan PMPKK memiliki kewenangan yang cukup besar untuk melakukan berbagai tindakan pengawasan tersebut berdasarkan instruksi yang telah diberikan oleh Bupati Tulang Bawang melalui Keputusan Bupati Tulang Bawang Nomor: B/83/III.05/HK/TB/2010 tentang Pembentukan dan Penetapan Honorarium Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Kabupaten, Penunjukan Pejabat sebagai PJO-Kabupaten dan Pembentukan Tim Koordinasi Kecamatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri – Pedesaan Kabupaten Tulang Bawang Tahun Anggaran 2010. Adapun tugas Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat di atas berdasarkan Surat Keputusan Bupati Tulang Bawang yaitu menjaga dan melaksanakan PNPM – MP didaerahnya sesuai dengan tujuan PNPM – MP; Menyelenggarakan sosialisasi di Kabupaten untuk menjelaskan tujuan dan prosedur PNPM – MP kepada semua pelaku yang terlibat di Kabupaten; Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PNPM – MP disertai tindak lanjut; Menerima dan menganalisis laporan dari PjOK untuk setiap aspek kegiatan, persiapan masyarakat, persiapan kegiatan, perencanaan teknis, pemberdayaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan serta program pemeliharaan; Melaksanakan rapat-rapat evaluasi dan koordinasi di kabupaten; Menyusun laporan bulanan atau triwulan untuk disampaikan kepada Bupati dengan tembusan kepada Tim Koordinasi PNPM – MP Provinsi termasuk pembahasan masalah, kendala serta rekomendasi; Memberikan masukan dalam pembinaan konsultasi dan fasilitator PNPM – MP melalui keikutsertaan dalam pengendalian dan evaluasi kinerja, koordinasi, dukungan administrasi, penyediaan

ruang kerja, pemberian akses data dan kebijakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku; Menilai kinerja program di Desa, Kecamatan dan Kabupaten.

Namun pada kenyataannya fungsi tersebut belum optimal dijalankan sepenuhnya oleh Badan PMPKK. Hal ini dimungkinkan karena keterbatasan Badan PMPKK dari segi ruang lingkup pengawasan, dana, dan jumlah personel yang terbatas. Keadaan yang demikian tersebut, tentunya berdampak terhadap pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) – Mandiri Pedesaan.

Pengawasan dipahami sebagai kegiatan yang dilakukan agar suatu pekerjaan efektif dan efisien sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Maka tentunya fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan terkait dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Pedesaan tersebut mencerminkan bahwa secara tidak langsung pengawasan berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) – Mandiri Pedesaan.

Berdasarkan uraian dan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan permasalahan tersebut dengan dituangkan dalam bentuk tesis yang berjudul:

“Pengaruh Pengawasan Pemerintah Terhadap Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Pedesaan (Studi pada Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung/ Kelurahan di Kecamatan Menggala Kabupaten Tulang Bawang)”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, dapat dirumuskan masalah yaitu :
“Seberapa besar pengaruh pengawasan Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung/Kelurahan terhadap pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Pedesaan di Kecamatan Menggala Kabupaten Tulang Bawang?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui besarnya pengaruh pengawasan Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung/Kelurahan terhadap pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Pedesaan di Kecamatan Menggala Kabupaten Tulang Bawang.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak sebagai berikut:

1. Bagi kepentingan Akademik, diharapkan dapat memperkaya hasil penelitian ilmiah dalam bidang Ilmu Pemerintahan, khususnya studi mengenai pelaksanaan pengawasan Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung/Kelurahan terhadap pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) – Mandiri Pedesaan.
2. Bagi peneliti, merupakan rangkaian kegiatan ilmiah sebagai syarat untuk menempuh gelar magister di Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan FISIP UNILA sekaligus sebagai sarana untuk menambah pengetahuan dan wawasan tentang konsep baru dalam era otonomi daerah khususnya dalam pembangunan partisipatif dan pemberdayaan masyarakat yaitu konsep Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Pedesaan dan aplikasinya.
3. Pemerintah, terutama bagi Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang, diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna sebagai masukan dan kajian dalam meningkatkan kualitas profesionalisme aparat Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung/Kelurahan dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) – Mandiri Pedesaan.