

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Strategi pembangunan yang berorientasi pada pembangunan manusia dalam pelaksanaannya sangat mensyaratkan keterlibatan langsung dari masyarakat penerima program pembangunan karena hanya dengan adanya partisipasi dari masyarakat penerima program maka hasil pembangunan tersebut akan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat penting dalam menunjang pelaksanaan proses perencanaan pembangunan menjadi lebih baik, karena pada dasarnya partisipasi masyarakat akan terjadi apabila pelaku atau pelaksana program pembangunan di daerahnya adalah orang-orang, organisasi atau lembaga yang telah mereka percaya integritasnya serta apabila program tersebut menyentuh inti masalah yang mereka rasakan dan dapat memberikan manfaat terhadap kesejahteraan hidup mereka.

Pemberian kewenangan kepada masyarakat setempat yang tidak hanya untuk menyelenggarakan proyek atau program pembangunan tetapi juga untuk mengelola proyek tersebut akan mendorong masyarakat untuk mengerahkan segala kemampuan dan potensinya demi keberhasilan proyek/program tersebut. Sejauh ini sebenarnya telah banyak upaya peningkatan partisipasi masyarakat

yang telah dilakukan oleh pemerintah meski masih banyak mengandung kelemahan karena belum matangnya pilihan strategi pembangunan yang diambil sehingga bukannya menghasilkan kemandirian, kebebasan, keberdayaan masyarakat tetapi justru program yang ada malah menimbulkan ketergantungan, dominasi dan ketidakberdayaan masyarakat.

Fenomena yang berkembang terkait dengan kurang optimalnya pelaksanaan program pembangunan di pedesaan adalah minimnya partisipasi masyarakat. Hal ini disebabkan oleh adanya kecenderungan bahwa program yang ada selama ini hanya dilihat dari aspek ekonomi tanpa menekankan pemberdayaan masyarakat agar masyarakat menjadi mandiri. Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dapat dilakukan dalam berbagai bidang kegiatan seperti pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, kesehatan serta pembangunan infrastruktur yang merupakan sarana dan prasarana pendukung masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat serta upaya peningkatan kualitas kesehatan dan lingkungan masyarakat. Infrastruktur yang kerap menjadi sarana dan prasarana permukiman pedesaan untuk menjamin kualitas serta mendukung aktivitas masyarakat secara sosial dan ekonomi adalah fasilitas pemberdayaan dan pengelolaan kegiatan.

Terkait dengan akses terhadap fasilitas dan pengelolaan kegiatan pemberdayaan masyarakat pemerintah telah mencanangkan berbagai target yang direncanakan dapat tercapai pada tahun 2015 yaitu penurunan sebesar separuh proporsi penduduk tanpa akses terhadap fasilitas pemberdayaan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kegiatan pemberdayaan masyarakat merupakan

salah satu hal yang menarik untuk dibahas karena kondisi pengelolaan kegiatan pemberdayaan masyarakat di Indonesia sebenarnya sangat memprihatinkan.

Menurut Sunarti (2003:90) permasalahan pengelolaan kegiatan pemberdayaan masyarakat disebabkan oleh dua hal yaitu sarana dan prasarana yang ada tidak sesuai dengan standar kebutuhan penghuni dan adanya pendapat masyarakat yang menilai prasarana yang ada di lingkungannya kurang memenuhi kebutuhannya.

Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan prasarana lembaga pengelolaan kegiatan pemberdayaan masyarakat menjadi hal yang penting karena dari beberapa kasus pembangunan prasarana yang dibangun oleh pemerintah pada akhirnya menjadi tidak berfungsi lagi karena kurangnya pemeliharaan. Peran serta masyarakat dalam pembangunan fasilitas lembaga pengelolaan kegiatan pemberdayaan masyarakat ini hanya terlihat pada proses pengajuan usulan kegiatan. Sedangkan, pembiayaan berasal dari anggaran pemerintah dan proses pengerjaan kontruksinya juga dilakukan oleh pihak ketiga (kontraktor). Setelah pekerjaan konstruksi selesai dilakukan serah terima pekerjaan dari pemerintah ke warga, dimana untuk pembiayaan pemeliharaan bangunan dibebankan pada kas lembaga pengelola kegiatan. Uraian di atas menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kegiatan merupakan faktor yang penting dalam rangka memeliharanya program atau kegiatan secara berkelanjutan

Pengelolaan program berbasis masyarakat dalam pembangunan sangatlah perlu ada pemberian tanggung jawab dari pemerintah kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kegiatan yang dibutuhkan sampai dengan proses pelaksanaan maupun pemeliharaan dari kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Pengelolaan kegiatan pemberdayaan masyarakat pada PNPM-Mandiri Pedesaan dilakukan dengan peningkatan partisipasi masyarakat secara optimal. Partisipasi masyarakat dalam konteks ini tidak hanya sekedar representasi masyarakat tetapi adanya redistribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, khususnya masalah kemiskinan.

Kabupaten Lampung Barat merupakan salah satu daerah yang pertumbuhan penduduknya cukup pesat di Lampung dengan jumlah penduduk mencapai 253.727 jiwa. Tingkat pertumbuhan penduduk ini tidak diimbangi oleh pembangunan infrastruktur yang mendukung kualitas kesehatan masyarakat serta pengelolaan lingkungan seperti air bersih, sanitasi, drainase dan persampahan. Arah pengembangan prasarana dasar di Kabupaten Lampung Barat adalah pengembangan sistem setempat secara komunal untuk semua jenis kegiatan yang mengarah pada pemberdayaan masyarakat, perbaikan dan peningkatan jumlah sarana dan program penyuluhan mengenai pentingnya pemberdayaan masyarakat. Angka kemiskinan di Kabupaten Lampung Barat berdasarkan adalah sebesar 17.84%, artinya dari total penduduk terdapat 45.255 penduduk yang masuk dalam kategori miskin (Sumber: Profil Kabupaten Lampung Barat Tahun 2013)

PNPM-Mandiri Pedesaan merupakan program yang dirancang bersifat partisipatif dengan melibatkan masyarakat secara aktif dalam setiap tahap kegiatan jenis kegiatan yang dapat dilakukan dalam program ini meliputi kegiatan sosial, ekonomi dan lingkungan. PNPM-Mandiri Pedesaan di Kabupaten Lampung Barat

dimulai sejak tahun 2009 dengan lokasi sasaran sebanyak 25 Kecamatan yang ada di Kabupaten Lampung Barat.

Berdasarkan prariset yang dilakukan pada Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat, maka dapat diidentifikasi bahwa tingkat partisipasi masyarakat pada tahapan sosialisasi hingga tahapan pelaksanaan pada kegiatan pengelolaan kegiatan program PNPM-MPd Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat termasuk masih rendah. Rendahnya partisipasi masyarakat diindikasikan dengan kurangnya keikutsertaan masyarakat dalam proses sosialisasi, Musyawarah Desa I, Rembug desa, Musyawarah Desa II, Musyawarah Desa III dan pelaksanaannya pada kegiatan musyawarah tersebut, rata-rata kehadiran warga miskin masih dibawah 60% dari jumlah warga miskin yang ada (Sumber: Data Prariset di Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat. Oktober 2013).

Pada tahapan perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan kegiatan ditemukan bahwa masyarakat yang ikut mengerjakan masih menerima upah sesuai dengan standar harga satuan yang berlaku. Uraian mengenai kondisi partisipasi masyarakat, menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih rendah secara nasional, pemerintah telah menetapkan indikator keberhasilan partisipasi masyarakat dalam perencanaan program-program pemerintah termasuk dalam program perencanaan dan pelaksanaan program PNPM-MPd, yang diantaranya berupa kehadiran kaum miskin/rentan/perempuan dalam berbagai pertemuan pengambilan keputusan akan tetapi kondisi ini tidak serta merta menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah berhasil sebagaimana tujuan program ini hasil

dari kegiatan program ini masih sangat dominan dari pemerintah. Indikasi awal mengenai kondisi partisipasi masyarakat dapat dilihat pada tingkat kehadiran masyarakat yang rendah. Akibat kurangnya antusiasme masyarakat dalam menghadiri kegiatan partisipatif tersebut maka keterlatihan masyarakat dalam hal partisipasi juga menjadi bahan pertanyaan hal ini berkaitan dengan sasaran kegiatan partisipatif ini dimana ingin dicapai untuk tujuan pembangunan infrastruktur partisipatif yang berkelanjutan. (Sumber: Data Prariset di Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat. Oktober 2013).

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan suatu program atau kegiatan pada dasarnya dapat dilaksanakan dengan penyumbangan ide, gagasan, pendapat, prakarsa, pengambilan keputusan, dan penyelesaian masalah yang semua itu akan efektif apabila masyarakat bisa aktif hadir dalam kegiatan-kegiatan tersebut. Apabila tingkat partisipasi suatu daerah dikategorikan rendah, maka dengan sendirinya tujuan dan manfaat dari kegiatan partisipasi tersebut tidak akan tercapai secara optimal. Beberapa tujuan dan manfaat partisipasi masyarakat seperti peningkatan proses belajar masyarakat maupun mengarahkan masyarakat menuju masyarakat yang bertanggung jawab adalah bersifat abstrak sehingga tidak mudah untuk diidentifikasi keberhasilan pencapaiannya.

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui pengelolaan berbasis masyarakat dalam program PNPM-MPd serta merumuskan strategi kedepan apa yang akan diambil untuk meningkatkan suatu kondisi tingkat partisipasi masyarakat sehingga program PNPM-MPd dapat terimplementasi dengan baik sesuai dengan target yang sudah di tetapkan.

Pentingnya kajian mengenai partisipasi masyarakat dalam konteks penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa penanggulangan kemiskinan bukan monopoli pemerintah dengan berbagai departemen sektoralnya tapi penanggulangan tersebut merupakan permasalahan multidimensi yang menjadi tanggungjawab seluruh pihak-pihak terkait. Ada tiga alasan mengapa keterlibatan masyarakat mempunyai sifat sangat penting terutama dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan karena program ini sepenuhnya dijalankan oleh masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat, tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal, alasan kedua adalah bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Alasan ketiga yang mendorong adanya partisipasi umum di banyak negara karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis melaksanakan penelitian dalam Tesis yang berjudul: **Pengaruh Pengelolaan Program Berbasis Masyarakat Terhadap Kualitas Pembangunan Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri Pedesaan (Studi pada Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas dapat diidentifikasi masalah penelitian (*problem research*) sebagai berikut:

1. Belum diketahuinya secara pasti tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kegiatan pada program PNPM-MPd di Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat. Berdasarkan data awal disebutkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kegiatan relatif masih rendah yang menjadi permasalahan adalah bahwasanya partisipasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat dalam upaya meningkatkan proses belajar masyarakat, mengarahkan masyarakat menuju masyarakat yang bertanggung jawab, mengeliminasi perasaan terasing sebagian masyarakat serta menimbulkan dukungan dan penerimaan dari pemerintah
2. Rendahnya tingkat partisipasi masyarakat berdasarkan data adalah hanya diukur menggunakan parameter kehadiran masyarakat yang menjadi permasalahan adalah bahwasanya tingkat partisipasi masyarakat hanya diukur dengan berdasarkan tingkat kehadiran masyarakat
3. Belum adanya strategi peningkatan partisipasi masyarakat lebih lanjut dalam pengelolaan kegiatan PNPM-MPd di Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat.
4. PNPM-MPd memiliki waktu pelaksanaan yang relatif singkat hanya dalam kurun waktu 1 (satu) tahun sedangkan perubahan budaya dan kebiasaan hidup masyarakat membutuhkan waktu yang relatif lama, oleh karena itu perlu adanya kerja sama dan sosialisasi lanjutan terhadap PNPM-MPd yang memungkinkan adanya upaya pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan.

Melalui program nasional pemberdayaan masyarakat yang pada gilirannya dapat menyadarkan dan mengkapasitaskan serta memberdayakan masyarakat.

Sesuai dengan identifikasi masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: “Apakah pengelolaan program berbasis masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pembangunan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri Pedesaan di Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat?”

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh pengelolaan program berbasis masyarakat terhadap kualitas pembangunan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Mandiri Pedesaan di Kecamatan Bandar Negeri Suoh Kabupaten Lampung Barat

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini terdiri dari kegunaan secara teoritis dan secara praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini sebagai salah satu kajian Manajemen Ilmu Pemerintahan, khususnya berkaitan dengan partisipasi masyarakat.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran pada Pemerintah Kabupaten Lampung Barat dalam membangun partisipasi masyarakat