

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Permasalahan kemiskinan di Indonesia sudah sangat mendesak untuk ditangani, khususnya di wilayah perkotaan, salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan permukiman yang jauh dibawah standar kelayakan, serta mata pencaharian yang tidak menentu. Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip *universal*.

Sebagai tindak lanjut dalam rangka meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007. Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan

kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin dapat ditumbuhkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan.

Pelaksanaan PNPM Mandiri tahun 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di pedesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) sebagai dasar bagi pengembangan pemberdayaan masyarakat di perkotaan; dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik. Mulai tahun 2008 PNPM Mandiri diperluas dengan melibatkan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya. PNPM Mandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen/sektor dan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian sebelumnya, telah diketahui bahwa P2KP atau yang sekarang disebut sebagai PNPM-MP merupakan program yang melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung untuk menyelesaikan masalah perekonomian yang ada di dalam lingkungan masyarakat tersebut. Kelurahan Kedaton merupakan salah satu kelurahan di Bandar Lampung yang menjadi salah satu ojek pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan

(PNPM-MP). Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) merupakan program yang telah dilaksanakan di kelurahan tersebut dalam kurun waktu 4 tahun terakhir. Meski telah berlangsung selama 4 tahun lamanya, namun terdapat permasalahan yang sangat bertolak belakang dengan tujuan utama dalam program ini yaitu pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan pra riset peneliti dan berdasarkan pengalaman peneliti yang merupakan bagian dari masyarakat kelurahan Kedaton melihat bahwa partisipasi masyarakat dalam program ini sangatlah rendah baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, maupun pada proses evaluasi program ini. Seharusnya, program ini benar-benar memberdayakan masyarakat dalam beberapa aspek proses tersebut. Namun pada kenyataannya justru sangatlah rendah.

Berdasarkan pariset lapangan pada tanggal 5 Februari 2014 yakni wawancara kepada Fasilitator Kelurahan Senior Tim 10 Kecamatan Kedaton Bapak Tony Bharata, S.P, Kelurahan Kedaton yang tercakup dalam lingkup Kecamatan Kedaton, merupakan salah satu kelurahan yang menjadi target PNPM-MP. Fasilitator Kelurahan (Kecamatan Kedaton) yang merupakan konsultan dari Lembaga Keswadayaan Masyarakat PNPM-MP menyatakan bahwa beberapa PNPM-MP sedang dan masih berjalan pada tahun ini termasuk program Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang tergolong dalam program pengembangan lingkungan. Pada tahun 2013, Kelurahan Kedaton telah menerima BLM pada beberapa kelompok masyarakat. Berdasarkan data yang diperoleh peneliti dari tim fasilitator Kelurahan Kedaton, yaitu tim 10, BLM yang diberikan ditujukan pada pembangunan jembatan, sumur bor, drainase, dan pemasangan paving blok. Berikut merupakan tabel kegiatan PNPM-MP Kecamatan Kedaton, Kelurahan

Kedaton Tahun 2013. Program tersebut dilaksanakan di Kecamatan Kedaton dengan rincian dana perbandingan tiap Kelurahan yang mendapat bantuan dana PNPM-MP tahun anggaran 2013 yang berupa program Bantuan Langsung Masyarakat (BLM):

Tabel 1 Data Perbandingan Dana PNPM-MP Kecamatan Kedaton Tim 10 tahun 2013

No	Nama Kelurahan	Jumlah Dana PNPM
1	Kampung Baru	Rp. 30.500.000
2	Kedaton	Rp. 204.000.000
3	Kemiling Permai	Rp. 30.500.000
4	Labuhan Ratu	Rp. 45.500.000
5	Perumnas Way Halim	Rp. 30.500.000
6	Sepang Jaya	Rp. 194.000.000
7	Sidodadi	Rp. 30.500.000
8	Sukamenanti	Rp. 104.000.000
9	Surabaya	Rp. 30.500.000

Sumber: Tim 10 Fasilitator PNPM-MP Kelurahan Kedaton

Berdasarkan tabel perbandingan tersebut, dapat terlihat bahwa Kelurahan Kedaton memiliki angka bantuan dana PNPM-MP terbesar jika dibandingkan dengan beberapa Kelurahan lainnya yang tergabung dalam jangkauan Tim 10 PNPM-MP. Setidaknya terdapat 13 kegiatan yang telah terlaksana dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan yang bergerak pada bidang Lingkungan, Ekonomi, dan Sosial atau yang sering disebut Tridaya PNPM. Peneliti merupakan bagian dari masyarakat di kelurahan yang menjadi objek program pengembangan lingkungan Kelurahan Kedaton. Menjadi permasalahan ketika partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program tersebut termasuk dalam kategori rendah. Kurangnya kesadaran masyarakat untuk meninggalkan hal-hal yang instan dalam perbaikan kesejahteraan masyarakat belum ditemui oleh peneliti di lingkungan tersebut. Berdasarkan data perbandingan yang didapatkan

peneliti, Kelurahan Kedaton merupakan Kelurahan yang menerima bantuan dana BLM yang terbesar dalam lingkup Kecamatan Kedaton. Namun, masyarakat Kelurahan Kedaton memiliki ketertarikan yang rendah dalam pengembangan PNPM-MP yang sedang digulirkan. Hasil pra riset peneliti tingkat warmis (warga miskin) yang ada di kelurahan Kedaton masih dibidang tinggi. Hal ini dibuktikan dengan jumlah masyarakat miskin di Kelurahan Kedaton masih mencapai angka 20% dari total seluruh warga kelurahan. Terhitung ada 2577 warga miskin dari total keseluruhan warga yaitu 12.493 orang. Data tersebut berdasarkan penjelasan dan dokumentasi yang diberikan oleh petugas Kelurahan Kedaton bagian pemberdayaan masyarakat, serta hasil pra riset peneliti dengan Fasilitator Senior Kelurahan Kedaton Tim 10, Bapak Tonny Bharata, SP pada Februari 2014. Berikut tabel angka bantuan dana serta kegiatan PNPM Kecamatan Kedaton, Kelurahan Kedaton Tahun 2013:

Tabel 2 Dana PNPM Kelurahan Kedaton tahun 2013

TABEL DANA PNPM-MP KELURAHAN KEDATON

NAMA		KSM		Volume Proposal			Rencana Pendanaan								
KECAMATAN Kedaton	KELURAHAN	No.	Termin/ Tahap	Nama	Ketua	Uraian Kegiatan	Lokasi Kegiatan	Volume Proposal		Satuan	BLM (APBN)	DD UB (A P B D)	Swadaya Proposal	Total	
								m'	Unit/ Org						
		(1)	(2)	(3)		(4)	(5)	(6)		(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
Kedaton		1	I	Hikmah 1	Tri Rahayu	Sumur Bor	RT05/LKIII		1	Unit	Rp 15,150,000		Rp 4,420,000	Rp 19,570,000	
		2	I	Hikmah 2	Noviana	Sumur Bor	RT16/LKIII		1	Unit	Rp 15,150,000		Rp 4,420,000	Rp 19,570,000	
		3	I	Hikmah 5	Jumadi	Sumur Bor	RT03/LKI		1	Unit	Rp 15,150,000		Rp 4,420,000	Rp 19,570,000	
		4	I	Hikmah 6	Nurhayati	Sumur Bor	RT03/LKII		1	Unit	Rp 15,150,000		Rp 4,420,000	Rp 19,570,000	
		5	I	Hikmah 4	Harsoyo	Sumur Bor	RT05/LKI		1	Unit	Rp 15,150,000		Rp 4,420,000	Rp 19,570,000	
		6	I	Hikmah 12	Drs. Fahri Roni	Sumur Bor	RT04/LKII		1	Unit	Rp 15,150,000		Rp 4,420,000	Rp 19,570,000	
		7	I	Hikmah 8	Sumarno	Rehab Drainase	RT4,7,10/LKIII		357	m'		Rp 36,314,000		Rp 5,160,000	Rp 41,474,000
		8	I	Hikmah 3	Nugroho	Sumur Bor	RT10/LKIII		1	Unit	Rp 15,150,000		Rp 4,420,000	Rp 19,570,000	
		9	I	Hikmah 10	Andi Destriyanto	Gerobak sampah	LKJ,II,III		4	Unit	Rp 10,150,000		Rp 75,000	Rp 10,225,000	
		10	I	Hikmah 7	Agus Marjuli	Drainase	RT04/LKIII		171	m'	Rp 13,716,000		Rp 2,811,000	Rp 16,527,000	
				I			Plat tutup siring	RT04/LKIII	150	m'	Rp 14,268,000		Rp 1,198,000	Rp 15,466,000	
		11	I	Hikmah 9	Muzdalifah	Sandaran Jembatan	RT16/LKIII		17.9	m'	Rp 6,571,000		Rp 985,000	Rp 7,556,000	
		12	I	Hikmah 11	M. Nasir	Paving blok	RT04/LKIII		70	m'	Rp 6,931,000		Rp 417,000	Rp 7,348,000	
		13	I	Dharma	Aini Munawaroh	Pelatihan Peningkatan Kapasitas Masyarakat	Kelurahan		95	Org	Rp 10,000,000		Rp 2,870,000	Rp 12,870,000	

Sumber: Tim 10 Fasilitator PNPM-MP Kelurahan Kedaton

Melihat pada data yang telah dipaparkan menunjukkan angka bantuan tertinggi terdapat pada Kelurahan Kedaton dan justru tingkat partisipasi masyarakat sangat rendah dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP), maka peneliti memiliki ketertarikan untuk meneliti terhadap bertolak belakangnya antara tingginya angka bantuan dengan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat yang ada di lingkungan Kelurahan Kedaton. Bertolak belakangnya hal tersebut menjadi sebuah objek peneliti yang akan dikaitkan peneliti dengan Kepemimpinan Lurah yang menjadi salah satu bagian dari Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) khususnya di Kelurahan Kedaton.

Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) di lingkungan masyarakat, masyarakat dibantu oleh Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) atau juga Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) yang telah dibentuk secara struktural melalui prosedur yang ditetapkan oleh lembaga PNPM yang ditugaskan dalam pengelolaan dana yang telah diberikan oleh pemerintah. LKM tersebut membantu masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) tersebut yang di fasilitatori oleh fasilitator kelurahan yang telah ditunjuk oleh lembaga PNPM-MP yang berwenang.

Lurah sebagai salah satu badan pengawas maupun penunjang terlaksananya program tersebut menjadi faktor utama dalam penelitian ini yang akan dilihat peranannya juga dalam membantu masyarakat untuk pelaksanaan program ini.

Kepemimpinan seorang Lurah diharapkan mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PNPM-MP yang sedang dan telah digulirkan. Sesuai dengan beberapa teori kepemimpinan mengatakan bahwa kepemimpinan adalah masalah relasi dan pengaruh antara pemimpin dan yang dipimpin. Kepemimpinan tersebut muncul dan berkembang sebagai hasil dari interaksi otomatis diantara pemimpin dan individu-individu yang dipimpin (ada relasi interpersonal). Kepemimpinan ini bisa berfungsi atas dasar kekuasaan pemimpin untuk mengajak, mempengaruhi, dan menggerakkan orang-orang lain guna melakukan sesuatu, demi pencapaian satu tujuan tertentu. Kepemimpinan terdapat di segenap organisasi, dari tingkat yang paling kecil dan intim, yaitu keluarga sampai ke tingkat desa, kota, negara, dari tingkat lokal, regional, sampai nasional dan internasional, dimana pun dan kapan pun juga. Dengan begitu pemimpin tersebut ada bila terdapat kelompok atau satu organisasi. Maka keberadaan pemimpin itu selalu ada di tengah-tengah kelompoknya (anak buah, bawahan, rakyat). Berdasarkan berbagai hal tersebut di atas, kita dapat mengambil pemahaman bahwa kepemimpinan juga menduduki fungsi sentral dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan yang dalam penelitian ini objek kepemimpinannya adalah kepemimpinan Lurah Kelurahan Kedaton.

Bertitik tolak pada pendapat diatas, maka dalam rangka menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, kepemimpinan merupakan faktor yang sangat penting dan diperlukan terutama berkaitan dengan sikap mental dari aparatur terkait. Setiap aparatur terutama aparatur yang berperan sebagai seorang pemimpin harus memiliki wibawa, kejujuran, kesetiaan dan kemampuan

memimpin guna menggerakkan partisipasi masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan sebagaimana tersurat dalam Pancasila dan UUD 1945 yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Berkaitan dengan Program Nasional Partisipasi Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP), maka Lurah memiliki peran yang cukup penting dalam pengembangan partisipasi masyarakat demi terwujudnya PNPM-MP. Kepemimpinan Lurah dalam mengarahkan serta menggerakkan partisipasi masyarakat dalam program tersebut menjadi sorotan dalam penelitian ini. Karena, secara umum peran utama Kepala Kelurahan dalam program ini adalah memberikan dukungan dan jaminan agar pelaksanaan PNPM-MP di wilayah kerjanya dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga tujuan tercapai. (Sumber: Pedoman Pelaksanaan PNPM-MP)

Dalam tulisan ini, peneliti memiliki ketertarikan untuk dapat meneliti Program Nasional Partisipasi Masyarakat Mandiri Perkotaan, khususnya dalam PNPM-MP di wilayah Kelurahan Kedaton, Bandar Lampung. Menjadi sebuah ketertarikan peneliti melihat dari jumlah anggaran terbesar dibandingkan dengan beberapa Kelurahan lainnya dan memiliki partisipasi yang rendah, maka peneliti berusaha untuk meneliti aspek kepemimpinan yang dikembangkan oleh Kepala Kelurahan yang akan diturunkan kepada Lembaga dalam mempengaruhi dan menggerakkan partisipasi masyarakat untuk mulai belajar mengatasi masalah yang dihadapi masyarakat di lingkungannya, terutama masalah perekonomian. Lurah dituntut untuk mampu memaksimalkan kepemimpinan dalam menggerakkan partisipasi masyarakat. Namun pada dasarnya dalam kehidupan bermasyarakat, partisipasi

masyarakat dapat tergerak dalam pelaksanaan program di lingkungan atas dasar instruksi serta kepemimpinan yang ada dalam lingkungan tersebut seperti Kepala RT, Kepala Lingkungan, bahkan Tokoh Masyarakat yang dianggap lebih mengetahui situasi dan kondisi masyarakat di daerah tersebut pada umumnya. Namun dalam penelitian ini faktor pendorong penulis memilih Lurah sebagai objek yang mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah didasari oleh pedoman yang terdapat pada buku pedoman pelaksanaan PNPM-MP yang menyebutkan bahwa salah satu *stakeholder* kepemimpinan dalam program tersebut adalah Lurah sebagai *top manager* yang dalam hal ini adalah fasilitator masyarakat dalam pengembangan program tersebut yang dalam penelitian ini tertuju pada Lurah pada Kelurahan Kedaton. Hal tersebut tertuang dalam sebuah penelitian dengan judul “ Pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Partisipasi Masyarakat dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka peneliti memiliki perumusan masalah sebagai berikut:

1. Adakah Pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Partisipasi Masyarakat dalam PNPM-MP di Kelurahan Kedaton?
2. Seberapa besarkah pengaruh Kepemimpinan Lurah kepada masyarakat dalam PNPM-MP di Kelurahan Kedaton?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah :

1. Mengidentifikasi dan menganalisis ada atau tidaknya pengaruh kepemimpinan Lurah terhadap partisipasi masyarakat dalam PNPM-MP di Kelurahan Kedaton
2. Mendeskripsikan dan menganalisis seberapa besar pengaruh kepemimpinan Lurah kepada masyarakat dalam PNPM-MP di Kelurahan Kedaton.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari kegiatan penelitian tentunya akan diperoleh hasil yang diharapkan dapat memberi manfaat bagi peneliti maupun pihak lain yang memerlukannya. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Untuk meningkatkan wawasan penulis dan pembaca tentang pemahaman Ilmu Administrasi Negara pada umumnya dan peningkatan wawasan kepemimpinan serta partisipasi masyarakat dalam pengembangan pembangunan pada khususnya.
2. Untuk memberikan masukan-masukan kepada pihak-pihak atau lembaga-lembaga yang membutuhkannya seperti lembaga PNPM-MP di Kelurahan Kedaton, Kelurahan Kedaton sebagai bahan evaluasi pengembangan proq di masa selanjutnya kearah lebih baik.
3. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Negara Universitas Lampung.