

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Penelitian.

Kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal sepanjang sejarah Indonesia sebagai negara berbangsa. Dalam negara ini, tidak ada permasalahan yang lebih besar, yaitu masalah kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak dapat menggapai pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga yang menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang, dan papan secara terbatas.

Mengentaskan kemiskinan masyarakat bukan pekerjaan yang mudah, kemiskinan tidak akan berubah signifikan jika pemerintah tidak melakukan perubahan yang mendasar. Pelaksanaan kegiatan pembangunan nasional di Indonesia, sesungguhnya merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan cita-cita bangsa yakni terciptanya kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur. Pencapaian cita-cita tersebut dilaksanakan secara sistematis dan terpadu dalam bentuk operasional penyelenggaraan pemerintahan, selaras dengan fenomena dan dinamika yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat.

Oleh karena itu, adanya satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah yaitu bagaimana pemerintah itu sendiri dapat mengambil satu langkah dalam

menyikapi masalah yang sedang terjadi di suatu lingkungan masyarakat dalam melakukan sebuah kebijakan yang dapat mengatasi satu persoalan mengenai masalah kemiskinan. Maka pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM- PISEW). Dalam kegiatan ini dirumuskan mengenai mekanisme perlibatan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuh kembangkan sehingga masyarakat bukan lagi sebagai objek melainkan sebagai subjek upaya penanggulangan kemiskinan dan pembangunan, dalam PNPM- PISEW bukanlah hanya berkisar pada individu yang miskin tapi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat juga menganggarkan untuk infrastruktur seperti jalan desa dan program fisik lainnya agar akses masyarakat agar lebih mudah dan dapat terjangkau dengan baik. Dengan adanya PNPM- PISEW, diharapkan individu miskin mempunyai kekuatan dalam memberdayakan kehidupan mereka. Dalam hal Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM- PISEW.

Keputusan Menteri koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Selaku Ketua Tim Koordinasi penanggulangan kemiskinan Nomor: 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 Tentang Pedoman Umum program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri. Pengertian dan tujuan PNPM- PISEW yaitu:

Pengertian Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM-PISEW) adalah:

- a. PNPM- PISEW adalah gerakan nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat.
- b. Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya.
- c. Melalui PNPM- PISEW di lakukan harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.
- d. keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin berkelanjutan berbagai hasil yang dicapai menjadi kunci keberhasilan proses pemberdayaan masyarakat.

Tujuan umum dan khusus adalah:

Tujuan umum adalah Meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri.

Tujuan khusus yaitu:

- a. Meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil, dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.
- b. Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif, dan akuntabel.
- c. Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin

- melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (pro-poor).
- d. Meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, dan kelompok peduli lainnya, untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.
  - e. Meningkatnya keberdayaan dan kemandirian masyarakat, serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.
  - f. Meningkatnya modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal.
  - g. Meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.

Dasar Hukum Pelaksanaan Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah mengacu pada landasan konstitusional UUD 1945 beserta amandemennya, landasan Pancasila, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta landasan khusus pelaksanaan PNPM- PISEW yang akan disusun disini menggunakan c. q Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu Kecamatan Pengkadan berdasarkan Surat Keputusan Nomor: 409/KPTS/M/2014, Tentang Penetapan Pengurus Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Kabupaten Kapuas Hulu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM- PISEW) Tahun Anggaran 2014.

Mengingat tugas dan tanggung jawab ketua LKD untuk menyelenggarakan dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban dana PNPM- PISEW dan kemajuan pelaksanaan kegiatan setiap tahap pencairan dana dan melalui pertemuan musyawarah Desa dan menempelkan data dipapan informasi, tetapi disini penulis tidak menemukan papan informasi data pencairan dana yang dimana seharusnya pencairan dana harus

dipaparkan secara detail dipapan informasi sehingga tugas dan tanggung jawab dari ketua LKD tidak dilaksanakan dengan mana yang telah ditetapkan di Surat Keputusan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM- PISEW). Merupakan salah satu program nasional yang berbasis Pemberdayaan masyarakat dan berfungsi untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan dan penciptaan lapangan kerja di tingkat perdesaan yang diluncurkan oleh pemerintah pada tahun 2008 sebagai salah satu upaya yang multi dimensional untuk membantu persoalan kemiskinan dan pengangguran di Wilayah. PNPM Mandiri juga memiliki tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian di mana pelaku utamanya adalah masyarakat, sedangkan pelaku yang lainnya kantor pemerintah kecamatan, kabupaten dan lainnya adalah pelaku pelaksana, fasilitator, pembimbing dan pembina agar tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur dan mekanisme PNPM- PISEW tercapai dan dilaksanakan dengan benar bersama-sama dengan masyarakat dalam membuat program-program yang bertujuan untuk penuntasan kemiskinan dengan menggunakan prinsip PNPM. Salah satu prinsip dasar PNPM yang dibutuhkan mulai dari tahap perencanaan dan pelaksanaan sehingga tahap pengevaluasian program adalah masyarakat sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan program PNPM dan didukung oleh prinsip-prinsip dasar yang lain.

Pemerintah juga berupaya agar dengan disalurkan melalui program PNPM ini masyarakat lebih mandiri dalam memenuhi kebutuhan sehari-harinya dan terjadinya harmonisasi prinsip-prinsip dasar, pendekatan, strategi, serta berbagai mekanisme, dan prosedur pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat sehingga proses peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat berjalan lebih efektif dan efisien dan juga salah satu program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, oleh karena itu pemerintah mengharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena program itu langsung dari usulan masyarakat dalam PNPM dalam menuntaskan kemiskinan, sehingga lebih tepat dan masyarakat lebih tahu apa yang diperlukan masyarakat agar dalam segi ekonomi.

Strategi yang dilakukan dalam penanggulangan kemiskinan adalah dengan pengintegrasian berbagai program pemberdayaan masyarakat ke dalam kerangka kebijakan PNPM- PISEW, cakupan pembangunan diharapkan dapat diperluas hingga ke daerah terpencil dan terisolir. Efektivitas dan efisiensi dari kegiatan yang selama ini sering berduplikasi antar proyek diharapkan juga dapat diwujudkan. Dengan tujuan masyarakat yang adil dan makmur, keterlibatannya pemerintah yang memahami dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta masyarakat yang mandiri dan sejahtera. Mengingat proses pemberdayaan pada umumnya membutuhkan

waktu yang cukup lama. Hal ini sejalan dengan target waktu tujuan dan cita-cita kesatuan Indonesia (NKRI) yakni :

1. Melaksanakan ketertiban bangsa.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.

Adapun kegiatan PNPM- PISEW meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian kegiatan. Sebelum memulai tahap perencanaan, hal penting yang dilakukan orientasi ataupun pengenalan kondisi yang ada di desa. Sehingga pemerintah kemudian menyatakan dari akan pentingnya pengembangan kegiatan PNPM- PISEW yang dianggap sebagai salah satu mengurangi beban berat yang di hadapi perekonomian nasional dan daerah.

Argumentasi perekonomian ini memerlukan dana yang berasal dari :

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
3. Partisipasi dunia usaha.
4. Swadaya Masyarakat.

Ruang lingkup PNPM- PISEW pada dasarnya terbuka bagi semua kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati masyarakat :

1. Penyediaan dan perbaikan prasarana dan pemukiman sosial.
2. Penyediaan sumber daya keuangan melalui dana bergulir dan kredit untuk mengembangkan kegiatan ekonomi.

3. Kegiatan terkait peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam pelatihan keterampilan usaha.

Awal masuknya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM- PISEW) di Desa Pinang Laka yaitu di mulai pada tahun 2010 sampai sekarang adapun usulan kegiatan yang dapat didanai atau diterima oleh PNPM- PISEW di Kecamatan Pengkadan untuk saat ini adalah pelaksanaan pembangunan infrastruktur, pembangunan jalan usaha tani yang terdapat di Desa Pinang Laka. Karena dilihat dari pembangunan infrastruktur dan perekonomian yang terdapat di Desa Pinang Laka memang cukup memprihatinkan dan layak mendapat bantuan dari PNPM- PISEW Kecamatan Pengkadan.

Untuk PNPM- PISEW yang terdapat di Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan maka tentunya juga akan terlaksana di beberapa Dusun di Desa Pinang Laka yang mana pada penelitian ini, peneliti mengambil pada pelaksanaan PNPM- PISEW khususnya terletak pada Dusun Repun dan Dusun Nanga Lidau, Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan pada periode 2014. Yang telah mendapatkan bantuan pembangunan fisik pada periode 2014 dari PNPM- PISEW di Kecamatan Pengkadan. Dalam 2 Dusun yang mendapatkan bantuan fisik dari PNPM- PISEW ternyata dalam pelaksanaannya masyarakat ada yang sebagian yang tidak memahami tentang PNPM- PISEW masyarakat tidak bisa membedakan program dan proyek karena ketidaktahuan masyarakat tentang PNPM- PISEW bahkan ada sebagian masyarakat yang tidak mengerti teknis pelaksanaan kegiatan, hal itu

karena keawaman masyarakat terhadap kegiatan tersebut. Tetapi masyarakat mau melakukan semua kegiatan setelah disosialisasikan oleh PNPM- PISEW dengan menggunakan pendekatan bahasa yang dipahami oleh masyarakat.

Dari partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan yang dilaksanakan 09 September 2014, masih sangat kurangnya partisipasi masyarakat miskin untuk ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan PNPM- PISEW di Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan, di mana dalam pelaksanaan hanya sedikit yang ikut berpartisipasi yang dimana tujuan dari PNPM- PISEW adalah untuk meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan tapi nyatanya masyarakat tidak mampu kurang terbantu dalam hal kesempatan kerja pada PNPM- PISEW di Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan sehingga dapat di simpulkan bahwa dalam pelaksanaan PNPM- PISEW masih kurang berhasil dan ini disebabkan tujuan dari PNPM -PISEW tidak terwujud karena masih banyak masyarakat miskin kurang terbantu dalam hal kesempatan kerja yang di mana dapat menambah penghasilan mereka.

Dilihat dari waktu pelaksanaan masih kurang berhasil karena waktu pelaksanaan yang telah ditentukan 90 hari di mana masing-masing Dusun telah melampaui waktu yang telah ditentukan, dan dapat dilihat masih kurang berhasilnya pelaksanaan PNPM- PISEW di Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan hal ini mengingat karena berdasarkan perjanjian berdasarkan Surat Keputusan(SK) yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan program di

lapangan harus tepat waktu harus 90 hari dan harus sesuai dengan masa waktu yang telah ditentukan sehingga target dari pelaksanaan tersebut masih kurang berhasil.

Dari permasalahan yang telah ada peneliti juga mengangkat masalah kelembagaan masyarakat yang mengakar akuntabel yaitu yang diambil dari akuntabilitas yang merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksana Misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periode pertanggungjawaban umumnya adalah lembaga masyarakat yang merupakan lembaga yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warga Negara Indonesia (WNI) secara sukarela atas dasar kesamaan visi, misi, profesi, fungsi dan kegiatan untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila, yang terdiri dari organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, organisasi swasta, organisasi sosial, organisasi politik, media massa, dan bentuk organisasi lainnya, yang di mana dalam tugas dan tanggung jawab dari lembaga masyarakat masih jauh dari kata meningkat. Sehingga kurang meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar akuntabel.

Atas dasar pemikiran inilah maka peneliti juga tertarik melakukan penelitian dengan mengambil judul *“Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM*

*PISEW) Di Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan Kabupaten Kapuas Hulu”.*

## **1.2 Identifikasi Masalah.**

Masalah merupakan suatu penyimpangan dari ketidaksamaan antara apa yang diinginkan dan seharusnya terjadi dengan yang sebenarnya terjadi. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis mencoba mengidentifikasi masalah yang terjadi, yaitu:

1. Rendahnya partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat setempat dalam pengambilan keputusan perencanaan dan pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah di Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan Kabupaten Kapuas Hulu tahun 2014.
2. Tidak adanya laporan pertanggung jawaban dan rincian dana yang telah digunakan.

## **1.3 Fokus Penelitian.**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, diperlukan permasalahan yang diteliti lebih terarah dan terfokus dengan maksud mempermudah dalam pembahasannya maka dari itu, penulis melakukan penelitian ini pada Proses Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM-PISEW) Tahun 2014 terutama pembangunan infrastruktur jalan di Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan Kabupaten Kapuas Hulu.

#### **1.4 Rumusan Permasalahan.**

Agar penelitian ini menjadi jelas dan terfokus dalam penelitian, penulis perlu merumuskan masalah agar dapat terfokus atau terarah dalam mencari data. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka peneliti dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut: “Bagaimanakah Proses Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM- PISEW) di Desa Pinang Laka Kecamatan Pengkadan Tahun 2014”

#### **1.5 Tujuan Penelitian.**

Berdasarkan perumusan yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Proses Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM- PISEW) di Desa Pinang Laka kecamatan Pengkadan Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2014.

#### **1.6 Manfaat Penelitian**

Di samping tujuan yang hendak di capai melalui penelitian ini, maka penelitian ini di harapkan dapat memberikan informasi yang tepat mengenai Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat penelitian yang dimaksud dalam ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

### **1.6.1 Manfaat Teoritis:**

Sebagai bahan perbandingan dan informasi awal bagi peneliti lain yang hendak mengkaji baik segi pengembangan konsep maupun teori Implementasi serta bisa dijadikan bahan bacaan atau referensi, sehingga penelitian ini diharapkan dapat juga menambah Pengembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya pada Implementasi (PNPM- PISEW).

### **1.6.2 Manfaat Praktis:**

Sebagai bahan masukan dan kontribusi pemikiran kepada Implementor PNPM- PISEW di Desa Pinang Laka dan masyarakat serta kepada semua pihak yang berkepentingan untuk meningkatkan kinerja Implementor PNPM- PISEW dalam bentuk kebutuhan pembangunan infrastruktur masyarakat serta dapat diaplikasikan sesuai dengan prosedur dan kebutuhan yang ada di masyarakat.