

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Upaya pemerintah tidak henti-hentinya dengan semaksimal mungkin mengeluarkan berbagai macam program yang bertujuan untuk mengurangi angka kemiskinan yang ada. Namun perlu disadari bahwa program atau proyek penanggulangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah masih belum mampu mengatasi persoalan kemiskinan di tingkat masyarakat baik yang paling bawah sebagai kelompok sasaran, maupun dalam pengertian masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, perlu disadari bahwa kemampuan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menjadi ukuran utama keberhasilan pelaksanaan kemandirian desa.

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dilaksanakan sejak tahun 1999 sebagai suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Program ini sangat strategis karena menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat.

Mempertimbangkan perkembangan positif P2KP tersebut, mulai tahun 2007 telah dirintis untuk mengadopsi P2KP menjadi bagian dari Program

Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Oleh karena itu mulai tahun 2007, PNPM Mandiri P2KP diarahkan untuk mendukung upaya peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sehingga tercapai pengurangan penduduk miskin sebesar 50% di tahun 2015.

Tahun 2008 secara penuh P2KP menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan. Sebagai bagian dari PNPM Mandiri maka tujuan, prinsip dan pendekatan yang ditetapkan dalam PNPM Mandiri juga menjadi tujuan, prinsip dan pendekatan PNPM Mandiri Perkotaan, begitu juga nama lembaga kepemimpinan masyarakat berubah dari Badan Kelembagaan Masyarakat (BKM) menjadi Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM).

Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No:25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 yaitu tentang pedoman umum PNPM Mandiri. PNPM Mandiri Perkotaan merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Program ini, memberdayakan masyarakat dalam mengatasi kemiskinan berdasarkan empat penyebab kemiskinan yaitu, (1) masih banyaknya orang yang tidak berdaya, (2) lembaga pengambil keputusan tidak mampu menerapkan nilai luhur, (3) kebijakan yang tidak berpihak bagi orang miskin, dan (4) adanya sistem sosial, politik, ekonomi, dan kondisi fisik yang tidak mendukung.

Adapun secara khusus tujuan dari PNPM Mandiri Perkotaan yaitu membantu masyarakat miskin perkotaan di kelurahan/desa peserta program mendapatkan manfaat dari peningkatan kondisi lingkungan dan tata pemerintahan yang baik. Ada tiga prinsip program yang dilakukan PNPM Mandiri Perkotaan

(program tridaya). Pertama, masyarakat miskin di perkotaan membangun infrastruktur sesuai kebutuhan mereka. Mereka merencanakan sendiri kebutuhannya kemudian membangun dan mengevaluasinya. Kedua, pinjaman bergulir yang nantinya bakal digunakan untuk modal usaha masyarakat. Ketiga, pendanaan untuk kegiatan sosial yaitu mencakup bidang kesehatan dan pendidikan.

Sesuai dengan konsepsi kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan, maka tujuan yang dicapai dari pelaksanaan pembangunan infrastruktur atau sarana dan prasarana berdasarkan buku Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan adalah :

1. Meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat dalam melaksanakan pengembangan lingkungan dan permukiman;
2. Meningkatkan akses/pelayanan infrastruktur dasar yang berdampak langsung pada pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi produktif warga miskin;
3. Meningkatkan akses masyarakat terhadap lingkungan hunian yang sehat, tertib, aman dan lestari;
4. Mendorong terbangunnya kemitraan antara masyarakat, Dinas/Pemda dan Kelompok Peduli dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui pembangunan infrastruktur;
5. Menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat, khususnya selama pelaksanaan pembangunan infrastruktur;

Dari data yang didapat dari daftar alokasi PNPM Mandiri Perkotaan tahun 2012, Desa Gapura menerima BLM PNPM Mandiri Perkotaan yang cukup besar

yaitu Rp 150.000.000, yaitu dengan rincian dana berasal dari APBN tahap 1 sebesar Rp 90.000.000, APBN tahap 2 sebesar Rp. 45.000.000, dan APBD sebesar Rp 15.000.000. Adapun dana BLM tersebut dialokasikan untuk kegiatan lingkungan 1 sebesar Rp. 85.500.000, kegiatan lingkungan 2 sebesar Rp42.750.000, alokasi ekonomi Rp. 11.250.000, biaya operasional tahap 1 sebesar Rp 4.500.000, biaya operasional tahap 2 sebesar Rp 3.000.000, dan Rp 3.000.000 dialokasikan untuk ekonomi/fisik di Desa Jagur.

Berikut merupakan kegiatan infrastruktur PNPM Mandiri Perkotaan yang dilaksanakan di Desa Gapura pada tahun 2012:

**Tabel 1.1**  
**Kegiatan Infrastruktur PNPM Mandiri Perkotaan di Desa Gapura**

Desa/ Kel	Nama Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM)	Jenis Kegiatan	Vol	Sat	Sumber Dana			Dana BLM yang Cair		Realisasi Fisik	
					BLM	Swadaya	TOTAL	Nilai	%	Nilai	%
Gapura	Sempadan	Jalan Rabat Beton	450	m	39.110.000	17.680.000	56.790.000	39.110.000	100	39.110.000	100
	Telaga Burung	Jalan Rabat Beton	250	m	21.970.000	9.890.000	31.860.000	21.970.000	100	21.970.000	100
	Terigas	Jalan Rabat Beton	280	m	24.420.000	11.040.000	35.460.000	24.420.000	100	24.420.000	100

*Sumber : pengendalian pelaksanaan kegiatan infrastruktur PNPM Mandiri Perkotaan desa Gapura tahun 2012*

Berdasarkan tabel diatas tentang kegiatan infrastruktur PNPM Mandiri Perkotaan di Desa Gapura bahwa meskipun pembangunan jalan rabat beton telah dilaksanakan 100%, namun hasil pekerjaan masih belum sesuai dengan standar pembangunan infrastruktur dimana baru satu tahun setelah pekerjaan selesai jalan rabat beton sudah mengalami kerusakan. Berdasarkan standar dari pembangunan

infrastruktur seharusnya bangunan dapat bertahan selama 5 tahun setelah pengerjaannya diluar dari faktor alam seperti adanya bencana alam atau faktor alam lainnya. Dari observasi awal yang peneliti lakukan hampir sepanjang jalan rabat beton mengalami kerusakan yaitu sekitar  $\pm 100\text{m}$  dari jalan rabat beton yang dilaksanakan oleh KSM Telaga Burung. Berarti baru satu tahun setelah pekerjaan rampung dilaksanakan hampir 50% jalan rabat beton yang dilaksanakan oleh KSM Telaga Burung mengalami kerusakan/berlubang. Sedangkan untuk jalan rabat beton yang dilaksanakan oleh KSM Sempadan dan Terigas yang waktu selesai pengerjaannya hampir bersamaan tidak mengalami permasalahan/kerusakan.

Berdasarkan dari uraian fenomena diatas dapat dipahami bahwa ada suatu permasalahan terkait dengan proses pelaksanaan pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan oleh KSM Telaga Burung. Hal ini menarik perhatian peneliti untuk melakukan penelitian terkait dengan permasalahan ini dengan cara mengevaluasi proses pelaksanaannya. *Evaluasi yang merupakan salah satu rangkaian paling akhir dari program yang telah dilaksanakan yang kemudian dilakukan penilaian terhadap pelaksanaan dari suatu kebijakan. Melalui evaluasi terdapat tahapan identifikasi terhadap hal-hal yang menjadi kendala selama proses implementasi dilakukan dan setelah itu hasil yang ada dapat dijadikan perbaikan untuk pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan selanjutnya. Oleh karena itu, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Desa Gapura Kecamatan Sambas Kabupaten Sambas".*

## **1.2. Fokus Penelitian**

Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan memprioritaskan kegiatan bidang infrastruktur desa, pengelolaan dana bergulir bagi kelompok perempuan, kegiatan pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat. Selanjutnya, tipe evaluasi kebijakan publik dibedakan menjadi dua macam tipe. Pertama, tipe evaluasi hasil (*outcomes of public policy implementation*) merupakan riset yang mendasarkan diri pada tujuan publik. Kedua, tipe evaluasi proses (*process of public implementation*), yaitu riset evaluasi yang mendasarkan diri pada petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) (Widodo, 2007:112).

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan mengevaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Desa Gapura Kecamatan Sambas Kabupaten Sambas tahun 2012-2013 dengan memfokuskan penelitian terhadap proses pelaksanaannya.

## **1.3. Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan permasalahan yang ada, agar penelitian ini lebih terarah maka perlu dirumuskan masalahnya. Masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut, bagaimana kesesuaian antara proses pelaksanaan dengan petunjuk teknis kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan dalam bidang infrastruktur desa di Desa Gapura Kecamatan Sambas Kabupaten Sambas tahun 2012-2013?

## **1.4. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi proses pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat

(PNPM) Mandiri Perkotaan di Desa Gapura Kecamatan Sambas Kabupaten Sambas pada tahun 2012-2013 khususnya pada proses pelaksanaan pembangunan infrastruktur desa guna mengetahui sejauh mana kesesuaian proses implementasi pelaksanaan dengan petunjuk teknis kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan.

## **1.5. Manfaat Penelitian**

Ada dua manfaat dari penelitian tentang evaluasi pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Desa Gapura Kecamatan Sambas Kabupaten Sambas, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

### **1.5.1. Manfaat Teoritis**

Adapun dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Program Studi Ilmu Pemerintahan untuk menambah referensi dalam bentuk informasi dan pengetahuan, terutama terhadap permasalahan penanggulangan kemiskinan serta program dan upaya pemerintah dalam menanggulangi permasalahan kemiskinan.

### **1.5.2. Manfaat Praktis**

- Diharapkan dengan penelitian ini dapat memberikan kontribusi khususnya kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sambas dalam melaksanakan fungsinya dan masyarakat tentang pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Perkotaan.