

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui 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.

PNPM ada hampir disemua desa di Indonesia. Untuk PNPM Mandiri Tahun anggaran 2014 mencakup 6.914 kecamatan di Indonesia. Disebutkan juga tujuan umum PNPM mandiri adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. Sudah seharusnya dengan adanya program ini kesejahteraan masyarakat meningkat. Apalagi dengan anggaran dana pemerintah yang cukup besar perubahan kearah yang lebih baik sudah sepatutnya terjadi di masyarakat. Namun kenyataannya perubahan ini tidak selalu terjadi.

Perubahan PNPM merupakan perubahan yang direncanakan. Perubahan-perubahan yang diperkirakan atau yang telah direncanakan terlebih dahulu oleh pihak-pihak yang hendak mengadakan perubahan di dalam masyarakat.<sup>1</sup> Pihak-pihak yang menghendaki suatu perubahan dinamakan *agent of change*, yaitu

---

<sup>1</sup> Soemardjan Selo dan Soeleman Soemardi, 1974, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Jakarta, Lembaga Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Hlm. 25

seseorang atau sekelompok orang yang mendapat kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin satu atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan. Peran PNPM disini merupakan *agent of change* yang mengorganisasi masyarakat yang secara mandiri berusaha meningkatkan kesejahteraannya. Namun, kurang adanya pemahaman masyarakat tentang konsep pemberdayaan dan analisis tentang permasalahan yang dihadapi membuat mereka kurang kritis dalam penentuan program yang dilakukan.

PNPM memposisikan masyarakat sebagai penentu/pengambil kebijakan dan pelaku utama pembangunan pada tingkat lokal.<sup>2</sup> Jika masyarakat yang kurang memahami kondisi dirinya dan tidak adanya daya kritis maka program tidak akan terarah dan tidak efektif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam PNPM seringkali kurang adanya riset awal dalam penyadaran masyarakat akan masalahnya dan pembangunan daya kritis masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya sendiri. Berbeda dengan metode *participatory action research* (PAR) masyarakat harus melakukan refleksi kritis terhadap konteks sejarah, politik, budaya, ekonomi, geografis dan konteks lain yang terkait.<sup>3</sup> Hal ini dilakukan untuk membangun kesadaran masyarakat akan keadaan dan permasalahan mereka.

Proses penyadaran merupakan tahapan pertama dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat. Keberhasilan proses ini akan sangat menentukan

---

<sup>2</sup> [http://www.pnpm-mandiri.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39&Itemid=268](http://www.pnpm-mandiri.org/index.php?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=268), pada tanggal 17 maret 2014 pukul 04.55

<sup>3</sup> Agus Afandi dkk, *Modul Participatory Action Research(PAR)*, (Surabaya: LPPM UIN Sunan Ampel, 2014), hlm. 91

keberhasilan tahapan pemberdayaan berikutnya. Keberhasilan proses penyadaran terlihat dari adanya *political will* dan *political action* dari pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Adanya kesadaran bukan hanya pada tataran *Grass Root* (Masyarakat akar rumput) akan tetapi juga pada tataran *stakeholder* lainnya.

Walaupun PNPM Mandiri telah menggunakan pendekatan *community based*, dalam praktik masih sulit untuk diciptakan mekanisme yang betul-betul tumbuh dari masyarakat sendiri. Kegiatan tetap bergantung pada kucuran dana dari atas.<sup>4</sup> Padahal pelayanan dari pemerintah hanya sebagai stimuli eksternal yang mengembangkan energi dan potensi dari dalam masyarakat sendiri.

Tujuan akhir suatu proses pemberdayaan adalah terjadinya perubahan sosial kearah yang lebih baik. Perubahan ini tidak hanya pada tatanan masyarakat tertentu saja namun seluruh komponen masyarakat sampai tingkatan terendah. Tahapan perubahan (pembangunan) penanggulangan kemiskinan yang difasilitasi oleh PNPM Mandiri Perkotaan antara lain.<sup>5</sup>

Pertama, dari masyarakat yang tidak berdaya menjadi masyarakat berdaya. Melalui proses pembelajaran masyarakat diajak untuk menemukenali masalah yang terjadi lewat refleksi kemiskinan dan pemetaan swadaya dan menemukenali pemecahan masalah melalui proses pengembangan lembaga, PJM Pronangkis dan pembangunan lembaga keswadayaan masyarakat (KSM) dan gerakan bersama dalam penanggulangan kemiskinan. Diharapkan dengan proses ini masyarakat

---

<sup>4</sup> Soetomo, *Pemberdayaan Masyarakat : Mungkinkah Muncul Antitesis*, (Yogyakarta: pustaka pelajar 2011), 178

<sup>5</sup> Modul PNPM MAndiri Perkotaan

yang terpinggirkan (kaum miskin dan perempuan) bisa mempunyai daya untuk menggapai kebutuhan hidupnya, di sisi lain melalui refleksi dan gerakan bersama masyarakat umum dapat mempunyai daya untuk menolong, peduli dan terlibat dalam penanggulangan kemiskinan.

Kedua, dari masyarakat berdaya menjadi masyarakat mandiri, yaitu dimana masyarakat bisa menolong dirinya secara mandiri, dengan tidak lagi bergantung kepada pihak lain termasuk kepada fasilitator (PNPM Mandiri Perktoaan). Ketika berhubungan dengan pihak lain, adalah untuk bekerjasama dalam kesetaraan. Artinya baik masyarakat maupun pihak lain saling membutuhkan, jadi ada kesalingbergantungan.

Dalam pelaksanaan keorganisasian dan pelaksanaan program, masyarakat dibantu oleh fasilitator yang telah ditunjuk oleh pemerintah untuk mendampingi wilayah-wilayah tertentu. Karena fasilitator merupakan orang yang paling mengerti tentang ketentuan-ketentuan program.

Selama ini yang peneliti temui, kebanyakan PNPM melaksanaka program yang bersifat fisik. Berupa bangunan seperti saluran irigasi, jembatan, wc umum dan sebagainya yang diberi plakat PNPM. Apakah dari bangunan ini masyarakat akan lebih berdaya, apakah dengan bangunan ini akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat hal ini masih merupakan tanda tanya bagi peneliti. Dana yang disediakan PNPM juga kadang memberikan kesempatan untuk tindakan penyelewengan seperti kasus UPK Kecamatan Baureno yang tidak bisa mengemban amanat dengan baik dan terkena korupsi PNPM-MPd tertinggi di

Indonesia. Baureno gagal melaksanakan program PNPM. Kata Penanggung Jawab Operasioanl Kegiatan (PJoK) PNPM-Mpd Kabupaten Bojonegoro, Heri Susanto.<sup>6</sup>

Maka dari itulah peneliti mengambil judul “Analisis keefektifan program PNPM dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Dusun Delik Desa Balongmojo”

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana managemen program dan penerapan yang dilakukan PNPM Desa Balongmojo?
2. Bagaimana efektifitas PNPM dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat?

## **C. TUJUAN**

1. Untuk memahami managemen program yang dilakukan PNPM Desa Balongmojo
2. Untuk mengetahui efektifitas PNPM dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa Balongmojo.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Setiap penelitian pasti memiliki manfaat, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk semua pihak yang bersangkutan dalam penelitian ini maupun pembaca. Berikut beberapa manfaat dari penelitian ini:

---

<sup>6</sup> M. Yazid, <http://blokbojonegoro.com/read/article/3/20140122/baureno-dinilai-gagal-laksanakan-program-pnpm.html>, pada tanggal 15 April 2014 pukul 07.53

1. Agar dapat menjadi refleksi pelaksanaan PNPM untuk menjadi lebih baik
2. Bagi pembaca, penelitian ini dapat memberikan informasi secara tertulis maupun sebagai referensi mengenai pelaksanaan PNPM di suatu daerah.