

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, masalah kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa dikaji terus menerus oleh pemerintah. Hal ini bukan karena kemiskinan sudah ada sejak lama di tengah-tengah bangsa melainkan karena masalah kemiskinan menjadi semakin meningkat dan menjadi semakin kompleks sejak terjadinya krisis moneter dan ekonomi yang melanda bangsa Indonesia tahun 1997. Sebelum mengalami krisis, berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penanggulangan kemiskinan hal ini dapat dilihat dengan adanya program Pelita yang dilaksanakan pada masa pemerintahan presiden Soeharto, namun krisis yang melanda bangsa Indonesia telah mengecilkan arti berbagai pencapaian pembangunan yang dihasilkan melalui program tersebut.

Krisis pada satu sisi telah menunjukkan lonjakan pengangguran, meningkatkan kemiskinan di pedesaan dan perkotaan. Namun pada sisi lain krisis ini juga telah menyadarkan kita bahwa dengan pendekatan yang dipilih dalam penanggulangan kemiskinan perlu diperkaya dengan upaya untuk mengokohkan keberdayaan institusi komunitas, agar pada masa berikutnya upaya penanggulangan kemiskinan dapat dijalankan sendiri oleh masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan.

Dan sejauh ini telah ada beberapa program pemerintah yang dinilai telah menggunakan strategi pemberdayaan yang bertumpuk pada kekuatan rakyat diantaranya PEM, PKK, P2KP dan yang terakhir adalah program PNPM Mandiri. Program-program ini telah dilaksanakan diseluruh indonesia termaksud di NTT yang notabene memiliki tingkat kemiskinan yang

cukup tinggi. Dan programn terakhir yang dilaksanakan di NTT adalah PNPM Mandiri. Program ini diresmikan oleh presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2007.

PNPM Mandiri memiliki tujuan khusus, yaitu: a) Meningkatkan 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) Meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representative, dan akuntabel, c) Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok peduli lainnya untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan, d) Meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat, serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya, e) Meningkatkan modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal, f) Meningkatkan inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat (Pedum PNPM, 2007).

Dalam PNPM Mandiri terdapat dua ruang lingkup pemberdayaan yaitu PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri Pedesaan yang tetap menekankan pada pemberdayaan masyarakat. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1 Jumlah Pinjaman PNPM Mandiri Program Ekonomi Bergulir di
Kelurahan Kolhua Tahun 2008- 2009

sumber : Pedum PNPM, 2007

Walaupun memiliki beberapa perbedaan tetapi program ini tetap dilaksanakan oleh tiga komponen yaitu pemerintah, masyarakat dan tenaga profesional sebagai fasilitator. Pendekatan yang dilakukan melalui tiga komponen ini pada awalnya dilakukan secara bersamaan, tetapi pada batas waktu tertentu peran pemerintah dan fasilitator secara bertahap

akan

dikuran

gi

dalam

rangka

No.	Perbedaan	PNPM Mandiri Perkotaan	PNPM Mandiri Pedesaan
1.	Lokasi kegiatan	Kelurahan	Kecamatan
2.	Tingkat pengambilan keputusan	Pada tingkat Kelurahan	Pada tingkat Kecamatan
3.	Adopsi	Merupakan adopsi atau program lanjutan dari program P2KP	Merupakan adopsi atau program lanjutan dari PPK

mewujudkan kemandirian masyarakat.

Dalam proses pemandirian inilah posisi masyarakat miskin sebagai target pemberdayaan sangat dibutuhkan keterlibatannya secara langsung baik mulai dari sosialisasi, perencanaan, pemanfaatan dana bantuan, pengawasan dan monitoring dan evaluasi. Artinya seluruh tahapan proses pemberdayaan ini sangat membutuhkan keterlibatan aktif masyarakat miskin. Model ini secara trend dikenal dengan pembangunan partisipasi.

Suatu proyek atau program dapat digolongkan dalam model pembangunan partisipasi apabila program tersebut dikelola sendiri oleh masyarakat yang bersangkutan, bukan oleh aparat pemerintah. Pemberian kewenangan kepada masyarakat setempat yang tidak hanya

untuk menyelenggarakan proyek atau program pembangunan, tetapi juga untuk mengelola proyek tersebut akan mendorong masyarakat untuk mengarahkan segala kemampuan dan potensinya demi keberhasilan proyek atau program tersebut.

Ciri lain program PNPM Mandiri selain partisipasi adalah penyiapan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (sosial kapital) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat. Lembaga kepemimpinan yang mengakar, representatif dan dipercaya tersebut (secara generik disebut Badan Keswadayaan Masyarakat atau disingkat BKM) dibentuk melalui kesadaran kritis masyarakat untuk menggali nilai-nilai luhur kemanusiaan dan nilai-nilai kemasyarakatan sebagai pondasi modal sosial (kapital sosial) kehidupan masyarakat. (Pedlak PNPM, 2007)

BKM ini diharapkan mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin dalam menyuarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, sekaligus menjadi motor bagi upaya penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan mulai dari proses penentuan kebutuhan, pengambilan keputusan, proses penyusunan program, pelaksanaan program hingga pemanfaatan dan pemeliharaan.

Namun dalam implementasinya tidak sedikit dari program-program yang menganut model partisipasi menjadi gagal, kadang kala disebabkan rendahnya tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya program tersebut untuk kesejahteraan hidupnya. Ada yang turut berpartisipasi hanya dalam tahap awal, yakni dalam proses pengajuan proposal dan penerimaan dana namun pada saat paling penting dalam program ini yaitu tahap

pengembalian dana, partisipasi atau kesadaran masyarakat mulai berkurang bahkan mati sama sekali. Namun ada juga yang berpartisipasi hingga akhir, tetapi tidak memberikan dorongan kepada masyarakat yang memiliki kesadaran rendah agar melunasi pinjamannya

Salah satu Kelurahan di Kota Kupang yang mendapat bantuan PNPM Mandiri adalah Kelurahan Kolhua. Pada tahun 2007, jumlah penduduk di kelurahan Kolhua sebanyak 5.583 jiwa dengan jumlah 1.220 kk dan penduduk miskin 2.942 jiwa dengan jumlah kk miskin sebanyak 620 kk hampir mendekati 60% jumlah penduduk Kelurahan Kolhua. Melihat jumlah masyarakat miskin yang meningkat, maka pada tahun 2008 pemerintah mulai berupaya untuk menanggulangi masalah kemiskinan di Kelurahan Kolhua melalui program PNPM Mandiri Perkotaan yang dilaksanakan melalui 3 kegiatan pemberdayaan yaitu 1) Bidang lingkungan (peningkatan fasilitas lingkungan), 2) Bidang sosial (bantuan perbaikan gizi), 3) Bidang ekonomi (bantuan dana bergulir). (sumber : kantor lurah kolhua)

Salah satu hal yang mendapat perhatian cukup besar dalam program PNPM Mandiri Perkotaan di kelurahan kolhua adalah pada kegiatan ketiga yaitu kegiatan ekonomi yakni bantuan dana bergulir. Dalam kegiatan ini diharapkan dana yang disiapkan oleh pemerintah dapat dimanfaatkan sebaik mungkin oleh masyarakat dalam pengembangan usahanya demi memenuhi kebutuhan dan kesejahteraannya. Pada tahun 2008 sampai dengan 2009 total dana yang di peroleh kelurahan kolhua khusus pada bidang ekonomi berjumlah Rp. 56.000.000 dengan dua tahapan yaitu pada tahun 2008 sebesar Rp. 17.000.000 (7 proposal) dan tahun 2009 sebesar Rp. 39.000.000 (15 proposal).

Namun sejak tahun 2010 Kelurahan Kolhua tidak mendapatkan tambahan dana hal ini dikarenakan tingkat pengembalian dana yang sangat rendah tidak mencapai 75% dari dana yang diperoleh, karena salah satu syarat untuk mendapat tambahan dana PNPM adalah

setiap kelurahan harus mampu mengelola pengembalian pinjaman mencapai 75% dari dana yang digulirkan.(sumber : sekretariat BKM NYIUR kelurahan kolhua).

Rendahnya tingkat pengembalian dana dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.2 Jumlah Pinjaman PNPM Mandiri Program Ekonomi Bergulir di Kelurahan Kolhua Tahun 2008- 2009

Tahun	Dana yang digulirkan	Jumlah dana yang dikembalikan	Dana yang belum di kembalikan	Total bunga pinjaman
2008	Rp. 17.000.000	Terhitung tahun 2008-2009	Terhitung tahun 2008-2009	Terhitung tahun 2008-2009
2009	Rp. 39.000.000			
JUMLAH	Rp. 56.000.000	Rp.34.150.000	Rp. 21.850.000	Rp. 6.008.250

Sumber : sekretariat BKM Nyiur Kelurahan Kolhua

Setelah kurang lebih tiga tahun program pemberdayaan khususnya di bidang ekonomi ini dilaksanakan, seharusnya sudah ada keluaran-keluaran yang dihasilkan sesuai dengan apa yang diharapkan. Namun, sejauh ini menurut pengamatan penulis bahwa program pemberdayaan yang dilakukan ini belum menunjukkan keluaran-keluaran yang diharapkan bagi masyarakat miskin. Atas dasar inilah penulis terdorong untuk mengetahui keluaran-keluaran dari propgram PNPM Mandiri Perkotaan melalui suatu penelitian yang kemudian dituangkan dalam judul sebagai berikut

“EVALUASI TINGKAT KEBERHASILAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI (PNPM) PERKOTAAN (STUDI KASUS PROGRAM EKONOMI BERGULIR DI KELURAHAN KOLHUA KECAMATAN MAULafa KOTA KUPANG)”

1.2 PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah tingkat keberhasilan program PNPM Mandiri perkotaan khususnya pada program ekonomi dana bergulir di Kelurahan Kolhua Kecamatan Maulafa Kota Kupang ?.
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat keberhasilan program PNPM Mandiri perkotaan khususnya pada program ekonomi dana bergulir di Kelurahan Kolhua Kecamatan Maulafa Kota Kupang ?.

1.3 TUJUAN.

1. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan program PNPM Mandiri perkotaan khususnya pada program ekonomi dana bergulir di Kelurahan Kolhua Kecamatan Maulafa Kota Kupang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat keberhasilan program PNPM Mandiri perkotaan khususnya pada program ekonomi dana bergulir di Kelurahan Kolhua Kecamatan Maulafa Kota Kupang

1.4 KEGUNAAN.

1. Diharapkan dapat memberikan informasi bagi pemerintah Kota Kupang, tentang tingkatan keberhasilan program pemberdayaan ekonomi masyarakat, dan keuaran-keluaran yang dihasilkan serta dampak dari program PNPM Mandiri perkotaan khususnya pada program ekonomi dana bergulir

2. Sebagai bahan acuan bagi kelurahan Kolhua dan masyarakat yang terlibat dalam kelompok swadaya masyarakat, dalam meningkatkan efektivitas pemanfaatan dana PNPM Mandiri perkotaan khususnya pada program ekonomi dana bergulir.