

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dilaksanakan sebagai tindak lanjut program penanggulangan kemiskinan (IDT) agar lebih terpadu, terarah dan berkesinambungan. Program ini dijalankan untuk memberdayakan masyarakat dan meningkatkan kemampuan aparat daerah¹. PPK merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat di wilayah pedesaan, bahkan merupakan program pemberdayaan masyarakat pedesaan terbesar di tanah air, karena sampai tahun 2006 saja telah dilaksanakan di lebih 54% desa di seluruh Indonesia.²

Pemberdayaan masyarakat dalam hal ini merupakan proses perubahan struktur yang muncul dari masyarakat, oleh masyarakat dan hasilnya ditujukan demi kesejahteraan masyarakat. Proses ini berlangsung secara alamiah dengan anggapan bahwa masyarakat sebagai pelaku sosial ekonomi, memiliki produktivitas yang kurang lebih berimbang dan bertindak efisien atau rasional. Indikator terpenting keberhasilan program pemberdayaan masyarakat (dari PPK) adalah perubahan struktur secara alamiah. Perubahan struktur ini bisa terjadi jika kemampuan daerah (lokal) meningkat secara signifikan dan kesejahteraan meningkat secara memadai dan lestari, yang ditandai dengan meningkatnya akumulasi modal di tingkat lokal. Karena itu lembaga (organisasi) keuangan lokal menjadi kunci dalam menentukan terjadinya kreativitas dan inovasi lokal untuk menggerakkan ekonomi lokal³.

Konsep Pemberdayaan⁴ muncul dengan dua premis mayor: kegagalan dan harapan. Kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam

¹ Gunawan Sumodiningrat, 2007. *Pemberdayaan Sosial, kajian ringkas tentang pembangunan manusia Indonesia*. Penerbit Kompas, Jakarta, 2007, hal 37.

² Konsultan Manajemen Nasional PNPM Mandiri Pedesaan (KM Nas), 2008. www.ppk.or.id. hal 2.

³ Gunawan Sumodiningrat, 2007. hal 47-66

⁴ Ibid. hal. 27.

menanggulangi masalah kemiskinan dan lingkungan yang berkelanjutan. Sedangkan harapan, adanya alternatif-alternatif pembangunan yang memasukan nilai-nilai demokrasi, peresamaan gender, persamaan antar generasi dan pertumbuhan ekonomi secara mamadai. Kegagalan dan harapan ini bukan merupakan alat ukur ilmu-ilmu sosial, tetapi cerminan nilai-nilai normatif dan moral yang terasa sangat nyata di tingkat individu dan masyarakat. Dengan demikian menurut John Friedmann dalam Gunawan (2007) pemberdayaan masyarakat pada hakekatnya adalah nilai kolektif pemberdayaan individual.⁵

Dalam konteks ini Amartya Sen menekankan pembangunan harus diterjemahkan sebagai proses meningkatkan derajat kebebasan manusia dalam menentukan pilihan-pilihannya sendiri. Hal ini berdasarkan hasil pengamatannya bahwa masalah utama negara berkembang lebih pada berkurangnya makna kehidupan daripada rendahnya pendapatan. Karena itu strategi yang tepat untuk mengatasi kemiskinan adalah meningkatkan kebebasan dan kemampuan umat manusia dalam memilih nilai sesuai dengan keyakinannya⁶.

Pemberdayaan sebagai konsep alternatif pembangunan, dengan demikian menekankan otonomi pengambilan keputusan suatu kelompok masyarakat yang berlandaskan pada sumberdaya pribadi, partisipasi, demokrasi dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung. Fokusnya adalah lokalitas, karena *civil society*, lebih siap diberdayakan lewat isu-isu lokal. Meski demikian sangat tidak realistis apabila kekuatan-kekuatan ekonomi dan struktur-struktur di luar *civil society* diabaikan. Karena itu pemberdayaan masyarakat tidak hanya sebatas ekonomi, tetapi juga politik, sehingga masyarakat memiliki posisi tawar secara nasional maupun internasional⁷.

⁵Ibid. hal. 28

⁶ Ibid. hal. 28

⁷ Ibid. hal 25

Konsep pemberdayaan menurut Walter Stohr and Fraser Taylor dalam Gunawan (2007) juga merupakan hasil interaksi di tingkat ideologis maupun praksis. Di tingkat ideologis, konsep ini merupakan hasil interaksi antara konsep *top down* dan *bottom-up*, antara *growth strategy* dan *people centered strategy*.⁸ Sedangkan di tingkat praksis, interaksi terjadi lewat pertarungan antar otonomi. Itulah sebabnya Mubyarto dalam Gunawan (2007) menyatakan bahwa konsep pemberdayaan mengandung konsep pemihakan kepada masyarakat di bawah garis kemiskinan.⁹

PPK dimulai sejak Indonesia mengalami krisis multidimensi dan perubahan politik pada 1998. Saat ini pemerintah mengadopsi mekanisme dan skema PPK ke dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), yaitu PNPM Mandiri Perdesaan yang merupakan salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan PNPM Mandiri dalam upaya mempercepat upaya mengentaskan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di perdesaan. Program ini dilakukan untuk lebih mendorong upaya peningkatan kualitas hidup, kesejahteraan dan kemandirian masyarakat di perdesaan. Pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat terbesar di Indonesia ini (terbesar karena cakupan wilayah, serapan dana, kegiatan yang dihasilkan dan jumlah pemanfaatnya), berada di bawah binaan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Ditjen PMD), Departemen Dalam Negeri (Depdagri)¹⁰.

PPK memusatkan kegiatan bagi masyarakat Indonesia paling miskin di pedesaan dengan menyediakan fasilitasi pemberdayaan masyarakat/ kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat, sebesar Rp1 miliar sampai Rp3 miliar per kecamatan. Dalam PPK¹¹, seluruh anggota masyarakat diajak terlibat

⁸ Ibid. hal.29

⁹ Ibid. hal.29

¹⁰ KM Nas. 2008, hal.3

¹¹ PPK sekarang disebut juga sebagai PNPM-PPK atau PNPM Mandiri Perdesaan

dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas di desanya, sampai pada pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya¹².

Dalam pelaksanaannya sampai sekarang, meskipun pihak pelaksana menyatakan keberhasilannya, terutama dari sisi pembangunan infrastruktur (seperti jalan, jembatan, jaringan irigasi, sekolah dll), tetapi dari beberapa pihak yang telah melakukan evaluasi PPK, ada beberapa permasalahan serius dalam pelaksanaan PPK yang menunjukkan indikasi atau kecenderungan ke arah kurangberhasilan seperti:

(1) Peningkatan lapangan kerja (kesejahteraan) bagi masyarakat miskin sebagai akibat adanya PPK hanya terjadi atau dirasakan ketika ada kegiatan konstruksi (pembangunan infrastruktur) saja dan tidak terjadi dalam jangka panjang¹³.

(2) Peningkatan partisipasi warga dalam pembangunan tidak meningkat secara signifikan; seperti terkait dengan kebijakan desa dan pembangunan. Bahwa warga biasa yang terlibat langsung dalam pengambilan keputusan masih sangat terbatas. Kelompok elit (terutama kepala desa dan aparat desa) masih menjadi aktor utama dalam penentuan dan pengaturan masalah desa. Salah satu yang menyebabkan hal ini terjadi adalah tidak adanya peraturan desa yang mengatur keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan¹⁴.

(3) Jika dilihat dari sisi pemberdayaan, yaitu terjadinya perubahan struktur secara alamiah, berupa kemampuan daerah (lokal) meningkat secara signifikan dan kesejahteraan meningkat secara memadai dan lestari, yang ditandai dengan meningkatnya akumulasi modal di tingkat lokal, maka program pemberdayaan dari PPK belum berhasil mewujudkannya¹⁵.

¹² KM Nas, 2008. hal.7

¹³ Tim Peneliti LP3ES, 2007. *Qualitative baseline Survey on PNPM-Ringkasan Eksekutif*. hal 12-15

¹⁴ Ibid. hal. 9

¹⁵ Tim Peneliti LP3ES, 200. hal 15.

(4) Aspek CDD (*community driven development* atau pola pembangunan berbasis keputusan masyarakat) yang berkenaan dengan *demand responsive organization/DRO*¹⁶ dalam PPK, seperti layanan sosial dan infrastruktur, manajemen aktivitas ekonomi dan sumberdaya, pemberdayaan penduduk miskin, pengamanan terhadap yang termiskin, dan ketata-pemerintahan tidak berjalan lancar¹⁷.

(5) Akan terhentinya perkembangan investasi yang telah ditanamkan. Kemungkinan ini muncul karena adanya dua hal, yaitu (a) seluruh proses dan kelembagaan yang diperkenalkan PPK bersifat transplantatif dan cenderung *ad hoc*; (b) proses dan kelembagaan yang transplantatif dan *ad hoc* tersebut dikawal oleh para fasilitator atau konsultan, buku-buku manual serta dibiayai oleh proyek¹⁸.

(6) Proses pembangunan partisipatif dan kelembagaannya yang telah berjalan selama ini kemungkinan tidak akan mampu bertahan lama jika seluruh instrumen pengawal dan pembiayaannya dihentikan karena PPK-sebagai-proyek berakhir¹⁹.

Dengan perbedaan hasil evaluasi tersebut (terutama antara pelaksana program dan pihak luar), kiranya perlu dicari pendekatan evaluasi yang sejalan dengan tujuan program, sehingga akan memberikan hasil yang relatif sama, pihak manapun yang melakukan evaluasi. Karena dengan perbedaan hasil ini, maka masing-masing pihak tentu akan berusaha mempertahankan pendapatnya, dan korbannya tidak lain adalah masyarakat pemanfaat.

Itulah sebabnya evaluasi program pengembangan kecamatan (PPK) diharapkan sampai pada informasi seberapa besar tingkat kemanfaatannya bagi masyarakat atau pencapaian tujuan

¹⁶ DRO: organisasi pendukung yang secara mendalam memperhatikan komunitas, seperti Pemda, Swasta, LSM dan Pemerintah Pusat.

¹⁷ Agusta, Ivanovich. 2007. Menuju Penanggulangan Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat. *Rural Sociology of Indonesia*, 20 Mei 2007. hal. 25

¹⁸ KM Nas. 2008, hal.1.

¹⁹ Ibid. hal.1.

program. Hal ini sejalan dengan pendapat Sadish dkk²⁰, bahwa evaluasi program digunakan untuk menilai seberapa besar berbagai program sosial meningkatkan kesejahteraan, bagaimana program sosial berlangsung dan bagaimana agar program dapat lebih efektif.

Demikian juga menurut O Jones²¹ bahwa tujuan evaluasi antara lain: (a) evaluasi yang bersifat politis, yaitu apakah program tersebut memberikan manfaat bagi seluruh rakyat?; (b) evaluasi yang sifatnya substantif atau nyata, apakah program tersebut telah mencapai tujuan yang dicanangkan? Apa dampak program tersebut terhadap permasalahan yang dituju?

Selain itu evaluasi tidak bersifat statis, tetapi terus berkembang sesuai konteksnya (dinamika kontekstual). Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Chelimsky²². bahwa adanya berbagai macam tantangan berupa kekuatan-kekuatan di dunia saat ini, sehingga konteks politik dan kebijakan dimana suatu evaluasi dilakukan menjadi berubah. Akibatnya evaluasi menjadi tambah penting karena terjadi dorongan untuk menggunakan evaluasi sebagai sarana untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan serta efektifitas pelaksanaan suatu program.

Rossi dan kawan-kawan²³ membuat spesifikasi pertanyaan bagi masing-masing bentuk evaluasi tersebut sebagai berikut: (i) Apakah program tersebut mencapai orang-orang, rumah tangga atau unit sasaran lainnya seperti yang dituju oleh program tersebut?; (ii) Apakah program tersebut menyediakan sumberdaya, pelayanan dan manfaat lain yang dirumuskan oleh rancangan program; (iii) Apakah program tersebut efektif dalam mencapai tujuan yang diinginkan; dan (iv) Apakah program tersebut memiliki dampak yang tidak diinginkan?

²⁰ William R Sadish, et.al, 1991. *Foundations of Program Evaluations Theory of Practice*. hal. 19

²¹ Charles O Jones, 1984. *An Introduction to the study of Public Policy*. Terjemahan. Rajawali Jakarta hal. 359.

²² Eleanor Chelimsky dan William R Shadish, 1997.. *Evaluation For The 21st Century. A Handbook*. London. Sage Publications. hal. 2.

²³ Ibid. hal. 379.

Sementara itu evaluasi atas berbagai program secara komprehensif dan formal selama ini belum dipublikasi secara luas, sehingga masyarakat tidak mengetahui secara pasti bagaimana kinerja program yang dimaksud. Masyarakat hanya mengetahui pelaksanaan berbagai jenis program penanggulangan kemiskinan yang terus bermunculan sejak pemerintahan RI terbentuk hingga hari ini. Demikian juga halnya dengan evaluasi program penanggulangan kemiskinan, khususnya pemberdayaan masyarakat dalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK), sehingga masyarakat tidak mengetahui secara pasti tingkat keberhasilannya.

Sebelumnya telah disebutkan bahwa masih adanya kurangberhasilan PPK, terutama dari sisi pemberdayaan masyarakat yaitu:; (a) peningkatan partisipasi warga dalam pembangunan tidak meningkat secara signifikan; (b) belum berhasil mewujudkan terjadinya perubahan struktur secara alamiah; (c) aspek CDD yang berkenaan dengan *demand responsive organization* tidak berjalan lancar; dan (d) peningkatan lapangan kerja hanya terjadi terutama ketika ada kegiatan konstruksi saja, sehingga tidak berlangsung dalam jangka panjang.

Hal ini menunjukkan bahwa evaluasi program yang telah dilakukan selama ini belum bermuatan pemberdayaan masyarakat, tetapi lebih banyak dengan pendekatan teknis ekonomis (terutama berupa penilaian atas pembangunan prasarana fisik pedesaan), sehingga tidak terungkap tingkat pencapaiannya untuk aspek pemberdayaan. Dengan pendekatan ini mungkin beralasan bahwa menggunakan indikator fisik (teknis ekonomis) akan lebih mudah untuk mengukurnya, dibanding menggunakan indikator sosial seperti pemberdayaan masyarakat. Maka tidak mengherankan jika berbagai program, khususnya program penanggulangan kemiskinan (menurut masyarakat pemanfaat) tidak berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, meskipun semula dinyatakan berhasil dengan pendekatan evaluasi teknis ekonomis. Itulah sebabnya sangat penting melakukan suatu kajian berupa evaluasi atas Program

Pengembangan Kecamatan (PPK) khususnya di Kabupaten Bogor ditinjau dari aspek pemberdayaan masyarakat.

B. MASALAH PENELITIAN

Evaluasi dalam hubungannya dengan perubahan masyarakat, dapat diketahui dari dampak yang terjadi atau *outcomes* suatu program. Dampak suatu program tidak selalu sama seperti yang direncanakan semula, karena berhubungan dengan ketidakpastian lingkungan dan kemampuan administrasi dalam melaksanakan suatu program. Meskipun ilmu administrasi publik merupakan ilmu yang dinamis, dengan ruang lingkup dan peranan administrasi yang dapat disesuaikan dengan konteks lingkungan dan dinamika masyarakat yang berkembang²⁴, tetapi dalam praktik selalu ada keterbatasan untuk memahami sesuatu isu secara utuh dari suatu program. Sementara itu, juga perlu disadari bahwa program PPK bukanlah satu-satunya kekuatan, melainkan hanya salah satu dari sekian banyak kekuatan yang mempengaruhi perubahan dalam masyarakat. Oleh karena itu, suatu kebijakan atau program tidak boleh merasa cukup hanya pada selesainya pelaksanaan saja, termasuk sebelum adanya evaluasi akhir atas dampak yang dihasilkan dari kebijakan atau program tersebut.²⁵

Pertimbangan ini dapat dipahami mengingat ada perbedaan mendasar antara hasil langsung berupa target yang dihasilkan suatu program (*output*) dengan dampak yang diharapkan terjadi dalam masyarakat (*impact*). Oleh karena itu, sekalipun evaluasi mencakup keseluruhan proses program, tetapi fokusnya adalah pada penilaian atas dampak dari suatu program, khususnya dampak pemberdayaan masyarakat.

²⁴ Azhar Kasim, 1984. Tantangan terhadap administrasi publik di Indonesia. Jakarta: *Bisnis & Birokrasi*. Nomor 2/Vol.1. hal.8

²⁵ B.H. Hoogwood, 1984, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press, hal. 219.

Meskipun PPK telah mendapat dukungan yang sangat besar dari pemerintah sehingga diperluas ke seluruh wilayah di Indonesia, tetapi tujuan program (PPK) sebenarnya belum berhasil dicapai sebagaimana telah disebutkan sebelumnya seperti: (1) Peningkatan lapangan kerja hanya terjadi pada kegiatan konstruksi²⁶; (2) Partisipasi warga dalam pembangunan tidak meningkat secara signifikan²⁷; (3) Jika dilihat dari sisi tujuan pemberdayaan masyarakat, belum berhasil mewujudkannya²⁸; (4) Aspek CDD yang berkenaan dengan *demand responsive organization* dalam PPK, tidak berjalan lancar²⁹; (5) Akan terhentinya perkembangan investasi yang telah ditanamkan, karena proses bersifat *ad hoc* dan dibiayai oleh proyek³⁰; (6) Proses pembangunan partisipatif dan kelembagaannya kemungkinan tidak akan mampu bertahan lama jika proyek berakhir³¹.

Kondisi cenderung kontradiktif atas pelaksanaan PPK yang demikian, mendorong penulis untuk melihat lebih jauh apa yang sebenarnya terjadi pada kebijakan Penanggulangan Kemiskinan yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di kabupaten Bogor, terutama dari aspek pemberdayaan masyarakat. Oleh sebab itu secara spesifik dapat dirumuskan masalah penelitian sbb:

1. Bagaimana efektifitas pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan PPK di Kabupaten Bogor?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat pemberdayaan masyarakat dalam PPK di Kabupaten Bogor?

²⁶ Tim Peneliti LP3ES, 2007. hal 12-15

²⁷ Ibid. hal. 9

²⁸ Ibid. hal 15.

²⁹ Agusta, Ivanovich. 2007. hal. 25

³⁰ KM Nas, 2008. hal.1.

³¹ Ibid. hal.1.

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

C.1. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan pertanyaan penelitian, maka tujuan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Menganalisis efektifitas pemberdayaan dalam pelaksanaan PPK di Kabupaten Bogor?
- 2) Menganalisis faktor pendukung dan penghambat pemberdayaan masyarakat dalam PPK di Kabupaten Bogor?

C.2. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini memberikan dua manfaat: manfaat teori dan manfaat praktis. Manfaat teori dari studi ini adalah untuk pengembangan ilmu kebijakan publik, khususnya evaluasi program dalam lingkup kebijakan penanggulangan kemiskinan, yaitu evaluasi program pada pemberdayaan masyarakat dalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Manfaat praktis dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi para perencana program, yakni dalam merancang program (khususnya pemberdayaan masyarakat) yang bersifat solutif, membebaskan dari ketergantungan serta jelas tolok ukur tingkat keberhasilannya.

C.3. BATASAN PENELITIAN

Ruang lingkup penelitian adalah dalam domain kebijakan publik dengan studi evaluasi program atau untuk mengetahui tingkat efektifitas program pemberdayaan masyarakat dalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK), kasus di kabupaten Bogor. Sehubungan dengan ruang lingkup penelitian tersebut, peneliti dihadapkan pada berbagai keterbatasan berkaitan dengan jumlah informan dan variabel yang diteliti, yang berkonkuensi juga pada keterbatasan data, khususnya data primer.

C.4. ALASAN MEMILIH TOPIK

- 1) Sebagai negara yang sudah 65 tahun merdeka dan memiliki kekayaan alam yang melimpah, tetapi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia sangat rendah, bahkan dibandingkan dengan negara tetangga yang merdeka belakangan saja masih tertinggal.
- 2) Telah banyak program pemberantasan kemiskinan hingga kini, tetapi masalah kemiskinan tetap saja menjadi keprihatinan semua pihak, karena tetap menjadi masalah serius bangsa.
- 3) Kebijakan penanggulangan kemiskinan (PK) berupa **kebijakan dan program khusus** (terutama PPK/Program Pengembangan Kecamatan) cenderung tidak mampu menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan.
- 4) Kemiskinan yang merupakan masalah kompleks (*ill structured*) selama ini diselesaikan dengan program khusus atau sektoral (oleh kantor Menkokesra, Bappenas, Kimpraswil, Depdagri, Depsos, Deptan dll), sementara sektor lain telah membuat kebijakan berlawanan yang justru berpeluang untuk meningkatkan kemiskinan (seperti menaikkan harga BBM, TDL, angkutan, tarif jalan tol, mencabut berbagai subsidi, membuka impor produk pertanian seluas luasnya, terus meningkatnya biaya pendidikan dan kesehatan dll).
- 5) Pemilihan Kabupaten Bogor sebagai tempat studi pemberdayaan masyarakat dalam PPK, karena letaknya yang relatif paling dekat dengan kantor sekretariat pusat PPK (Ditjen PMD-Depdagri) dan Konsultan Manajemen Nasional (KM Nas), sehingga diasumsikan lebih terkontrol dalam melaksanakan program. Selain itu salah satu kecamatan di kabupaten Bogor, yaitu kecamatan Pamijahan (yang menjadi salah satu kecamatan studi) merupakan UPK terbaik kabupaten Bogor tahun 2009.