

BAB I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perkembangan tata pemerintahan di Indonesia sejak reformasi berjalan mengalami perubahan yang cukup signifikan utamanya pada pembenahan peningkatan tata pemerintahan yang baik. Dimana fungsi utama pemerintahan dalam menyelenggarakan negara adalah sebagai penyelenggara utama. Organisasi pemerintah berkembang sedemikian, salah satu perkembangan masyarakat yang paling signifikan adalah, pemerintah mulai menjadikan pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan target meningkatkan pemberian pemberdayaan yang sesuai dengan harapan masyarakat guna memberikan dampak pemberdayaan pada masyarakat.

Sejalan dengan adanya tuntutan dalam masyarakat agar organisasi pemerintah senantiasa meningkatkan pemberdayaan kepada publik, maka setiap organisasi publik termasuk didalamnya Bapemas dan Perempuan yang merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang di tugaskan untuk membuat kebijakan dan program terkait dengan pemberdayaan masyarakat harus berperan aktif guna membuat terobosan dan inovasi pemberdayaan yang berhasil guna bagi masyarakat.

Hal tersebut penting karena suatu persoalan yang ada di masyarakat sangatlah tergantung terhadap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Banyak para pakar kebijakan yang mengartikan apa itu kebijakan, misalnya:

“Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”. (Rian, 2004)

Dimana dalam hal ini peran penting pemerintah dalam bidang pemberdayaan masyarakat, di harapkan bisa menciptakan masyarakat sejahtera dan berdaya, maka pemerintah saat di tuntutan untuk benar-benar menindak lanjuti pemberdayaan masyarakat tersebut dengan kebijakan yang pro rakyat. Hal itu penting, karena kebijakan yang berisi atau mengandung nilai-nilai yang

bertentangan dengan masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika di implementasikan. Tetapi sebaliknya suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai hidup yang berkembang dalam masyarakat.

Dalam buku “memahami kebijakan publik dan strategi advokasi (2008)” menjelaskan bahwa ada beberapa faktor yang menyebabkan kebijakan tidak memperoleh dampak yang diinginkan yaitu :

1. Sumber-sumber kebijakan yang tidak memadai
2. Cara yang digunakan tidak sesuai
3. Kebijakan hanya ditujukan pada penanggulangan satu atau beberapa masalah publik saja
4. Cara orang menanggapi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan publik justru meniadakan dampak kebijakan yang diinginkan
5. Tujuan kebijakan tidak sebanding atau bertentangan dengan kebijakan lainnya
6. Biaya yang dikeluarkan jauh lebih besar dari masalahnya
7. Banyak masalah publik yang tidak mungkin dapat diselesaikan karena kepentingan nasional atau sengketa
8. Tergantung sifat masalah yang dipecahkan oleh suatu tindakan kebijakan

Delapan faktor tersebut merupakan suatu faktor yang benar-benar menghambat suatu kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah kepada masyarakat. Karena sifat kebijakan dapat dipahami lebih baik jika konsep tersebut menjadi beberapa kategori, seperti tuntutan kebijakan, keputusan kebijakan, pernyataan kebijakan, hasil kebijakan, dan dampak kebijakan. Dimana tuntutan tersebut dibuat oleh pemerintah ataupun swasta yang ditujukan kepada pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik.

Penelitian yang dilakukan di Bapemas dan Perempuan Kabupaten Situbondo sangat penting karena dalam bidang pemberdayaan ini bukan hanya persoalan banyaknya program pemberdayaan yang di gulirkan baik yang berasal dari pemerintah kabupaten namun juga yang berasal dari provinsi dan pusat yang

di tangani, namun juga terkait dengan sumberdaya manusia yang ada di SKPD ini yang masih relatif minim baik dari sisi kuantitas maupun kualitas, hal tersebut dapat di lihat dengan jumlah pegawai yang ada yang jumlahnya yang kurang dari 40 orang dengan latar belakang mayoritas bukan bidang pemberdayaan, sehingga di mungkinkan dalam implementasi kebijakan yang di buat oleh SKPD ini tidak berbasis pada kebutuhan masyarakat.

Di sisi yang lain yang tak kalah pentingnya adalah kondisi masyarakat yang rata-rata mata pendidikanya rendah (tidak lulus SD, SD, SMP) merupakan persolan tersendiri dalam aspek imlementasi kebijakan pemberdayaaa, karena dengan kondisi masyarakat yang seperti itu kebijakan harus memperhatikan bukan hanya dampak namun juga kesiapan masyarakat untuk bisa melaksanakan. Kalau hal itu tidak menjadi perhatian efektifitas kebijan yang di buat patut di pertanyakan hasilnya.

Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri didesain sebagai program strategis untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat dengan fokus pada pemberian peluang bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat, keswadayaan dan kemandirian terutama pada RTM dengan kategori hampir miskin untuk mengembangkan usaha ekonomi secara optimal. Melalui PPKM Pola Mandiri diharapkan mampu menumbuhkan usaha ekonomi RTM, menggerakkan sektor riil dan peningkatan skala usaha dengan dukungan pengembangan sumber daya manusia, sumber permodalan dan infrastruktur usaha maupun bantuan teknis lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Upaya ini merupakan revitalisasi dari program Gerdu-Taskin yang sudah dilakukan sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2009 terbukti telah mampu memberikan manfaat bagi rumah tangga miskin berupa: (i) pengurangan beban dan peningkatan pendapatan, (ii) menggerakkan usaha sektor riil di pedesaan, (iii) mengurangi praktik rentenir di pedesaan melalui penyediaan lembaga keuangan mikro yang melayani pinjaman modal secara mudah, cepat dan murah, (iv) terpenuhinya kebutuhan sarana dan prasarana lingkungan pedesaan, (v) terjadinya proses pembelajaran sosial (*social learning*), dan (vi) menumbuhkan

suasana kegairahan praktik demokrasi dalam pengambilan keputusan pembangunan.

Secara umum PPKM Pola Mandiri bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemandirian usaha ekonomi produktif masyarakat Desa/ Kelurahan melalui pengembangan usaha dan peningkatan pendapatan maupun pemenuhan kebutuhan dasar RTS sesuai dengan kebutuhan. Sedangkan secara khusus bertujuan untuk:

1. Meningkatkan peran serta aktif RTS dalam proses pengambilan keputusan pembangunan secara terbuka, demokratis dan bertanggungjawab.
2. Mengembangkan kemampuan usaha dan peluang berusaha dalam rangka peningkatan pendapatan dan kesejahteraan bagi RTS.
3. Menciptakan kesempatan kerja melalui pengembangan usaha dalam rangka mengurangi pengangguran.
4. Meningkatkan kualitas rumah tinggal RTS dan sarana prasarana rumah tinggal dalam rangka memperbaiki kualitas hidup RTS.
5. Memperkuat kapasitas kelembagaan agar berfungsi dan berperan optimal sebagai pengelola program penanggulangan kemiskinan maupun pengelolaan pembangunan desa/ kelurahan pada umumnya.
6. Mengoptimalkan kemitraan antar-*stakeholders* dalam rangka mewujudkan keterpaduan dan keberlanjutan program penanggulangan kemiskinan secara partisipatif.

Adapun jenis pelayanan/ produk pelayanan pemberdayaan masyarakat berupa PPKM Pola Mandiri sebagai salah satu jenis pelayanan di Bidang Pengembangan Perekonomian Masyarakat, meliputi: Bantuan Dana Stimulan dan Pelatihan bagi Pengelola Program Pendampingan Masyarakat.

Ruang lingkup dalam PPKM Pola Mandiri ini meliputi tahap awal, tahap penguatan dan tahap pendampingan, untuk lebih jelas dalam masing- masing tahapan penulis akan sampaikan dalam ulasan berikut:

a. Tahap Awal

Tahap Awal PPKM Pola Mandiri dialokasikan pada lokasi baru yang dimaksudkan untuk memberikan landasan bagi pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan dengan lingkup kegiatan meliputi kegiatan yang dapat meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat, melalui: Kegiatan Pengembangan Usaha Ekonomi Desa (UED) RTS meliputi:

1. *Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UED-SP)* untuk Pokmas dalam bentuk permodalan yang didukung oleh Lembaga Keuangan Mikro berupa Unit Pengelola Keuangan dan Usaha (UPKu) yang mampu memberikan layanan permodalan secara mudah, murah dan cepat dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja usaha RTS.
2. *Usaha Bersama Pokmas* merupakan kegiatan usaha ekonomi produktif yang memproduksi barang dan jasa yang dikelola oleh Pokmas UEP. Modal UEP merupakan modal investasi yang merupakan pinjaman dari UPKu ke Pokmas. Pola pengelolaan menggunakan model bagi hasil antara UPK dengan Pokmas.
3. Kegiatan dukungan penyediaan Sarana dan Prasarana Rumah Tinggal RTS (Sarpras RTS) berupa kegiatan plesterisasi, jamban keluarga, dan air bersih.
4. Kegiatan peningkatan SDM adalah kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan keterampilan teknis dan manajerial demi mendukung penciptaan peluang usaha baru dan/atau pengembangan usaha yang telah ada. Kegiatan ini mendukung UED-SP.
5. Khusus untuk PPKM Pola Mandiri Berbasis Pengembangan Kambing Boer, ruang lingkup kegiatan meliputi: Percontohan Pembibitan Ternak, Pengembangan Percontohan Produksi Ternak, Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia (SDM), dan Pengembangan Tata Laksana (pengelolaan) Produksi.

b. Tahap Penguatan

Tahap penguatan PPKM Pola Mandiri dialokasikan pada komunitas/Pokmas RTS di sejumlah Desa/Kelurahan yang telah mendapatkan alokasi pada tahun sebelumnya. Tahap Penguatan ini dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kemampuan anggaran. Tahap Penguatan antara lain meliputi:

1. Peningkatan kapasitas kelembagaan Unit Pengelola Keuangan dan Usaha (UPKu).
2. Peningkatan kinerja SDM pengurus UPKu, Pokmas dan RTS.
3. Pengembangan usaha ekonomi kelompok masyarakat (Pokmas) dan RTS.
4. Peningkatan kinerja keuangan UPKu dan pengembangan sistem keterjaminan sosial melalui UPKu.
5. Pengembangan permodalan, peningkatan kualitas produk dan akses pemasaran.

c. Pendampingan

Pendampingan dilaksanakan untuk memfasilitasi pengelolaan program sehingga dapat berjalan secara optimal sesuai dengan mekanisme, sistem dan prosedur yang ada. Pendampingan dapat dilakukan oleh Perguruan Tinggi, Dinas/Instansi Teknis Provinsi dan Kabupaten/Kota, LSM, serta *Stakeholder* yang lain. Fasilitasi pendampingan secara operasional dilakukan oleh Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM). Di mana lokasi adalah: *Pertama*, PPKM Pola Mandiri adalah Desa/Kelurahan di Jawa Timur yang mempunyai rumah tangga hampir miskin (RTHM) relatif tinggi berdasarkan data Program Perlindungan Sosial Tahun 2008 (PPLS 08) dan atau atas pertimbangan tertentu/spesifik di masing-masing Kecamatan dan Kabupaten/Kota serta diutamakan yang belum pernah memperoleh PPKM Pola Mandiri atau Program Gerdu-Taskin Provinsi Jawa Timur;

Kedua, sasaran utama PPKM Pola Mandiri adalah Rumah Tangga Sasaran (RTS) berdasarkan data PPLS 08 pada masing-masing Desa/Kelurahan atau RTS diluar data PPLS 08 setelah dilaksanakan klarifikasi secara partisipatif;

Ketiga, sasaran kegiatan pengembangan UED-SP dan Usaha Bersama Pokmas diprioritaskan bagi RTHM. Sedangkan kategori miskin adalah prioritas berikutnya, dan dana ini diberikan dalam bentuk pinjaman. *Keempat*, sasaran kegiatan Sarpras diprioritaskan bagi RTSM, diberikan dalam bentuk HIBAH; *Kelima*, sasaran kegiatan peningkatan SDM diprioritaskan bagi RTHM dan atau kategori miskin yang sedang atau akan melakukan usaha ekonomi produktif. *Keenam*, adanya kesiapan dana pendamping (*sharing*) dari APBD Kabupaten/ Kota dan adanya komitmen melaksanakan program sesuai dengan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Operasional Prosedur (SOP) PPKM Pola Mandiri; *Ketujuh*, khusus untuk lokasi PPKM Pola Mandiri Berbasis Pengembangan Kambing Boer harus memiliki potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yang mendukung pengembangan ternak Kambing Boer.

Berdasarkan penjelasan yang terurai di atas merupakan pengkajian dokumen yang normatif dan hal lain yang melatar belakangi penelitian ini adalah bahwa sampai saat ini belum ada studi maupun kajian ilmiah, khususnya di Kabupaten Situbondo tentang proses penyelenggaraan pemerintahan dan pemberdayaan di daerah, sehingga hal ini sangat penting bagi penulis untuk mengetahui, memahami, dan mengkaji bagaimana peran SKPD dalam mengartikulasikan kebutuhan masyarakat dengan pola pemberdayaan. Berangkat dari hal tersebut penulis terdorong untuk mengetahui realitas, dan peran SKPD terhadap pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Situbondo. Berdasarkan kerangka uraian di atas maka dalam penulisan ini penulis mengambil topik **“IMPLEMENTASI PROGRAM PENINGKATAN KEBERDAYAAN MASYARAKAT (PPKM) POLA MANDIRI DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN(Studi di Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Situbondo)”**

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini akan diarahkan untuk menjawab permasalahan pokok yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri ?

1.3 Tujuan Penelitian

Suatu penelitian yang dilakukan pasti mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tersebut untuk memberikan arah pada saat seorang peneliti melakukan aktivitas penelitiannya agar dalam proses tersebut peneliti tidak keluar dari tujuan-tujuan yang telah ditetapkan bagi pelaksanaan penelitian. Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendiskripsikan dan menganalisa implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PPKM) Pola Mandiri.

1.4 Manfaat Penelitian

Di samping mempunyai tujuan yang hendak dicapai, penelitian ini juga memiliki manfaat sebagai berikut.

1. Dapat memberikan penjelasan tentang pemberdayaan publik yang dilakukan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Sutubondo.
2. Memberikan bahan masukan bagi pemerintah Kabupaten Situbondo dan semua pihak (masyarakat) sadar akan pentingnya suatu pemberdayaan dan juga hal tersebut bisa bermanfaat terhadap pemerintah dalam meningkatkan laju pertumbuhan pembangunan.
3. Memberikan tambahan kontribusi ilmiah terhadap bidang Ilmu Sosial khususnya dalam kajian mengenai kebijakan publik.