

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan nasional merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan ketertiban dunia berdasar kedamaian abadi dan kesejahteraan sosial. Untuk mencapai tujuan nasional, pembangunan nasional harus dilaksanakan di segala sektor kehidupan bangsa. Sektor-sektor pembangunan tersebut antara lain sektor politik, sektor ekonomi, sektor budaya, sektor hukum, sektor ilmu pengetahuan dan teknologi serta sektor keamanan. Guna mencapai semuanya itu diperlukan peran negara dalam membangun dan mengimplementasikan kebijakan publik di bidang kesejahteraan/*public welfare* (Edi Suharto: 2007). Pembangunan nasional dapat diwujudkan dengan upaya penanggulangan kemiskinan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui program keluarga berencana, pengucuran dana Inpres pendidikan, kesehatan, perbaikan sarana-

prasarana transportasi dan melalui program-program pemberdayaan masyarakat.

Permasalahan kemiskinan yang cukup kompleks membutuhkan intervensi dari semua pihak secara bersama dan terkoordinasi. Peran dunia usaha dan masyarakat belum optimal. Kondisi sosial dalam kehidupan masyarakat dapat menjadi sumber penting pemberdayaan dan pemecahan masalah kemiskinan. Untuk itu diperlukan upaya yang bersifat sistematis dan menyeluruh dalam upaya mengatasi kemiskinan. Melalui PNPM Mandiri dirumuskan berbagai mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuhkembangkan sehingga dalam operasionalnya masyarakat bukanlah sebagai objek melainkan sebagai subjek dari upaya penanggulangan kemiskinan.

PNPM Mandiri merupakan kelanjutan dari program-program pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan dengan menggunakan konsep pemberdayaan masyarakat (*community development*) sebagai pendekatan operasionalnya. Dimulai dari program yang paling terkenal di masa Pemerintahan Orde Baru, adalah program IDT (Inpres Desa Tertinggal) yang dimulai pada tahun 1993/1994, awal Repelita VI. Program ini merupakan manivestasi dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan.

Setelah berakhirnya program IDT, kemudian lahir program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat lainnya yaitu: PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan Departemen Dalam Negeri-1998, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum-1999, PEMP (Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan Departemen Kelautan dan Perikanan, KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang dilaksanakan Departemen Sosial, dan lain-lain. Program-program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan Departemen yang bersangkutan, tidak terintegrasi, parsial dan sektoral.

Pelaksanaan PNPM Mandiri tahun 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di pedesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) sebagai dasar bagi pengembangan pemberdayaan masyarakat di perkotaan; dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik. Mulai tahun 2008 PNPM Mandiri diperluas dengan melibatkan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya. PNPM Mandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai

departemen/sektor dan pemerintah daerah. PNPM Mandiri mencakup 2 bagian yaitu: PNPM Mandiri perkotaan dan PNPM Mandiri pedesaan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM MK) di Sleman telah dilaksanakan dengan hasil berbagai bentuk penanggulangan kemiskinan. Tidak hanya program kegiatan fisik, namun PNPM Mandiri juga berkonsentrasi pada pemberdayaan ekonomi dan sosial masyarakat. Kegiatan ekonomi ini berupa hibah produktif ternak, pelatihan, maupun hibah peralatan kerja. Sedangkan kegiatan sosial berupa pinjaman modal usaha bagi warga miskin. Menurut Sumiyati SE MM selaku Konsultan Kabupaten Sleman (kr.com: 30/12/2010) "Manfaat kegiatan PNPM MK ini sudah dirasakan masyarakat banyak terutama bagi warga miskin. Kegiatan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM MK sudah merambah 75 desa dan 15 kecamatan di Kabupaten Sleman". Dana ini dialokasikan untuk kegiatan penanggulangan kemiskinan di bidang tridaya, yakni kegiatan lingkungan, sosial dan ekonomi. Untuk sarana fisik dilakukan perbaikan jalan, pembuatan MCK/jamban, perbaikan rumah, pembuatan talud, perbaikan saluran irigasi dan pengadaan air bersih.

Dalam pelaksanaannya, program PNPM Mandiri memprioritaskan kegiatan bidang infrastruktur desa, pengelolaan dana bergulir bagi kelompok perempuan, kegiatan pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat di wilayah pedesaan. Program ini terdiri dari tiga komponen utama, yaitu:

- a. Dana BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) untuk kegiatan pembangunan;
- b. Dana Operasional Kegiatan (DOK) untuk kegiatan perencanaan pembangunan partisipatif dan kegiatan pelatihan masyarakat (*capacity building*);
- c. Pendampingan masyarakat yang dilakukan oleh para fasilitator pemberdayaan, fasilitator teknik dan fasilitator keuangan.

Dalam PNPM Mandiri Pedesaan, seluruh anggota masyarakat didorong untuk terlibat 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 pelestariannya. PNPM Mandiri Pedesaan menyediakan dana langsung dari pusat (APBN) dan daerah (APBD) yang disalurkan ke rekening kolektif desa di kecamatan. Masyarakat desa dapat mempergunakan dana tersebut sebagai hibah untuk membangun sarana/prasarana penunjang produktivitas desa, pinjaman bagi kelompok ekonomi untuk modal usaha bergulir, atau kegiatan sosial seperti kesehatan dan pendidikan. Setiap penyaluran dana yang turun ke masyarakat harus sesuai dengan dokumen yang dikirimkan ke pusat agar memudahkan penelusuran. Warga desa atau staf Unit Pengelola Kegiatan (TPK) di tingkat kecamatan mendapatkan peningkatan kapasitas dalam pembukuan, manajemen data, pengarsipan dokumen dan pengelolaan

uang/dana secara umum, serta peningkatan kapasitas lainnya terkait upaya pembangunan manusia dan pengelolaan pembangunan wilayah pedesaan.

Pelaksanaan PNPM Mandiri diprioritaskan pada desa-desa tertinggal, salah satunya desa Banyuraden kecamatan Gamping Sleman, yang termasuk dalam salah satu tujuan dari Program PNPM Mandiri. Mayoritas masyarakat di desa Banyuraden berprofesi sebagai petani, akan tetapi penghasilan dari pertanian dianggap belum optimal dalam memberikan hasil atau pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Maka diperlukan suatu konsep dan pengelolaan sektor agribisnis yang lebih transparan dan berkesinambungan. Mekanisme program yang lebih baik mulai dari proses produksi sampai pada tahap pemasaran, dalam menghadapi persaingan pasar yang kompetitif. Untuk mewujudkan hal tersebut dibutuhkan adanya pendanaan berupa kredit pengembangan usaha dengan proses yang mudah dan bunga yang ringan yang dapat dijangkau semua lapisan masyarakat miskin. Kebutuhan akan pendanaan yang semakin meningkat dalam pengembangan dan memajukan usaha dapat difasilitasi melalui program PNPM Mandiri dalam bentuk pemberian kredit masyarakat. Setiap lapisan masyarakat diharapkan dapat ikut berperan dan aktif dalam menggunakan dana kredit dari PNPM Mandiri melalui pembentukan kelompok-kelompok usaha yang bergerak di sektor-sektor perekonomian yang potensial.

Sehubungan dengan hal tersebut, usaha kecil perlu diberdayakan dalam memanfaatkan peluang kerja yang semakin sempit dalam menjawab tantangan perkembangan ekonomi dimasa yang akan datang. Yang dimaksud usaha kecil sesuai Undang-undang No. 9 pasal 1 ayat (1) tahun 1995: "usaha kecil adalah kegiatan ekonomi masyarakat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini"(Dendra Raditya: 2010). Banyak masyarakat di desa Banyuraden yang berprofesi sebagai pedagang terutama kaum perempuan dan ibu-ibu guna membantu perekonomian keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam meningkatkan usaha dagang diperlukan dana sebagai setoran modal awal atau modal pengembangan usaha. Sebagai solusi masyarakat dapat membentuk kelompok anggota PNPM Mandiri untuk mendapatkan modal usaha.

Dengan adanya suku bunga yang lebih rendah dari pada bunga bank, dan kemudahan prosedur pinjaman kredit, diharapkan masyarakat dapat mengembangkan usaha dan meningkatkan kesejahteraan hidup, serta meningkatkan potensi ekonomi pedesaan. Namun pada kenyataannya program PNPM Mandiri menghadapi berbagai persoalan terutama permasalahan perkreditan yang merupakan tantangan dalam pelaksanaan suatu program. Adapun kendala dan hambatan yang dihadapi meliputi:

1. Pengembalian pinjaman yang telat waktu yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan dalam musyawarah;

2. Anggota PNPM Mandiri tidak mengembalikan pinjaman, dikarenakan belum mempunyai uang;
3. Perlu adanya peningkatan kesadaran masyarakat tentang pengembalian kredit tepat waktu.

Dari permasalahan tersebut, penulis ingin melakukan penelitian lebih lanjut tentang program-program pemberdayaan masyarakat di desa Banyuraden kecamatan Gamping Sleman terkait dengan pelaksanaan program dan dampak atau efek yang ditimbulkan atau dirasakan oleh masyarakat. Study kasus akan dilakukan pada Kelompok Wanita Tani (KWT) Ratu Mulyo yang merupakan kelompok penerima dana kredit penguatan modal dan pengembangan usaha program PNPM Mandiri. Dalam pelaksanaan program timbul spekulasi tentang penyaluran kredit, apakah masyarakat mampu untuk mengembalikan pinjaman atau tidak. Hal ini dikarenakan tidak adanya jaminan terhadap dana kredit yang dikucurkan, yang memunculkan pertanyaan apakah masyarakat miskin *bankable*, dimana tanggungan dari pinjaman kredit dapat ditanggung renteng oleh seluruh anggota kelompok. Dalam kesempatan ini penulis akan melakukan penelitian dengan judul: **“Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) di Kelurahan Banyuraden Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011”**.



## **B. Batasan Masalah**

Batasan masalah diperlukan dalam melakukan penilaian, agar penelitian tepat pada sasaran, tidak memunculkan hal-hal yang tidak perlu untuk dikerjakan yang mengakibatkan penelitian tidak fokus terhadap masalah yang diteliti. Untuk dapat mengetahui dan menjawab permasalahan tentang Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) di Desa Banyuraden Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta, maka diperlukan batasan konsep dari permasalahan agar tidak meluas dari judul yang diteliti oleh penulis, antara lain:

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan sesuai lokasi penelitian yang ditentukan oleh peneliti, yaitu di Desa Banyuraden Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **2. Obyek penelitian**

Obyek dari penelitian ini adalah pelaksanaan kredit penguatan modal dan pengembangan usaha Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) pada Kelompok Wanita Tani (KWT) Ratu Mulyo di Desa Banyuraden.

### **3. Subyek**

Subyek dari penelitian ini adalah semua anggota kelompok yang tergabung dalam anggota Kelompok Wanita Tani (KWT) Ratu Mulyo yang merupakan kelompok penerima dana kredit penguatan modal dan pengembangan usaha program PNPM Mandiri di Desa Banyuraden.

### **C. Rumusan Masalah**

Memperhatikan kenyataan bahwa operasionalisasi dana PNPM Mandiri menyangkut aspek manusia dan sekaligus dampak perubahan yang disebabkan, penting untuk mempertimbangkan keberadaan aktor manusia dalam pengelolaan dan investasi dana PNPM Mandiri. Masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan kredit penguatan modal dan pengembangan usaha Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) di Desa Banyuraden Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Apakah perbedaan antara karakteristik anggota kelompok KWT Ratu Mulyo terhadap kredit penguatan modal dan pengembangan usaha Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri).

### **D. Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian harus memiliki tujuan yang jelas. Hal ini diperlukan untuk mengetahui apa yang sebenarnya yang dicari oleh peneliti, sehingga memberikan arah dalam melangkah sesuai dengan maksud penelitian. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kredit penguatan modal dan pengembangan usaha Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat

- Mandiri (PNPM Mandiri) di Desa Banyuraden Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Untuk mengetahui perbedaan karakteristik anggota kelompok KWT Ratu Mulyo terhadap kredit penguatan modal dan pengembangan usaha Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri).

#### **E. Manfaat Penelitian**

Setiap penelitian pasti mendatangkan manfaat sesuai dari tindak lanjut dari apa yang dirumuskan dalam tujuan penelitian. Adapun manfaat dari penelitian tersebut yaitu:

##### **1. Bidang Teoritis**

Penelitian ini dapat di jadikan sebagai karya ilmiah dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang dapat dijadikan sebagai acuan serta referensi dalam pembuatan penelitian selanjutnya. Selain itu, hasil penelitian ini bisa menunjukkan hal-hal apa saja yang telah dilakukan pemerintah melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dan seberapa besar meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

##### **2. Bidang Praktek**

###### **a. Manfaat bagi pelaku usaha dan masyarakat**

Dengan pemanfaatan program pemerintah melalui dana kredit PNPM Mandiri, pelaku usaha dapat lebih inovatif dalam

mengoptimalkan sebagai sarana dalam memperoleh dana dalam mengembangkan usahanya serta meningkatkan pengetahuan dan investasi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan anggota Kelompok Wanita Tani (KWT) Ratu Mulyo.

b. Manfaat bagi peneliti selanjutnya

Manfaat bagi peneliti selanjutnya yaitu memberikan gambaran umum tentang program PNPM Mandiri, dan referensi dalam penelitian berikutnya.