

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bencana gempa bumi yang terjadi di Propinsi D. I . Yogyakarta dan Jawa Tengah pada bulan Mei 2006 telah mengakibatkan kerugian dan kerusakan meliputi rumah tinggal, sarana dan prasarana umum serta sosial bahkan korban jiwa manusia. Pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK) memiliki tanggung jawab yang besar dalam merehabilitasi wilayah korban gempa bumi tersebut.

Titik berat program bertumpu pada wilayah kecamatan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, serta sebagai wilayah mediator antara masyarakat perdesaan dengan pemerintah kabupaten. Sehingga Pemerintah Kecamatan sebagai perangkat daerah mempunyai peran yang strategis dalam berbagai kegiatan, sebagaimana posisi dan peran kecamatan yang telah diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain adalah :

1. Kecamatan diberi mandat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap desa.
2. Maknanya, Kecamatan sebagai jembatan antara kabupaten dan desa baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas.
3. Pembinaan dan pengawasan dalam rangka untuk memperkuat desa yaitu otonomi desa.

4. Mengkoordinasikan Pemberdayaan Masyarakat melalui mekanisme Musrenbangdes
5. Penanggulangan Kemiskinan dan
6. Pelayanan Masyarakat.

Peran serta PPK dalam merehabilitasi paska bencana akan dilakukan sesuai lingkup dan cara kerja PPK selama ini, sehingga PPK tidak akan menangani hal-hal yang bersifat tanggap darurat dan rekonstruksi perumahan warga, melainkan memfokuskan kontribusinya pada hal-hal yang menjadi bidang kegiatannya selama ini yaitu bidang kegiatan pembangunan partisipatif secara transparan dan kompetitif. PPK merupakan program nasional dan merupakan penyempurnaan dari program-program sebelumnya seperti; Program IDT, P3DT yang merupakan salah satu upaya pemerintah pusat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, memperkuat kelembagaan setempat dan mendorong terciptanya kinerja pemerintahan yang baik dalam rangka tujuan jangka panjang pengentaskan kemiskinan.

Kemiskinan dapat dilihat dari pendekatan yaitu kemiskinan alamiah, kemiskinan struktural, dan kesenjangan antar wilayah, Fenomena kemiskinan yang ada biasanya meliputi berbagai faktor antara lain; kekurangan pangan, tidak layak nya sandang dan papan, rendahnya pendapatan, rendahnya kualitas kesehatan serta persoalan pengangguran yang lebih dipicu oleh rendahnya kesempatan dan peluang kerja bagi angkatan kerja di perdesaan. Upaya untuk

masyarakat, yang pada intinya pemberdayaan harus memadukan aspek-aspek penyadaran, pengkapasitasan dan pendayaan masyarakat itu sendiri.

Program PPK berpedoman pada perencanaan pembangunan yang pokok-pokoknya mencakup ; (1) perumusan program kegiatan apa yang diperlukan masyarakat dan menjadi prioritas masyarakat, (2). siapa penerima atau penanggungjawab kegiatan, (3) lokasi kegiatan, (4). Berapa besar dana untuk masing-masing kegiatan yang bersumber dari swadaya masyarakat, pemerintah daerah, pemerintah pusat atau bantuan luar negeri, serta (5) bagaimana mekanisme penyaluran bantuan yang langsung menjangkau masyarakat, bagaimana bantuan dimanfaatkan, bagaimana pelaporan pelaksanaan kegiatan dan bagaimana pelestarian hasil dilakukan.

Strategi PPK untuk pemulihan paska bencana di DIY dan Jawa Tengah dilaksanakan dengan mendorong dan memberikan bantuan berupa (Dana Bantuan Langsung Masyarakat dan Tenaga Konsultan Pendampingan) bagi percepatan rehabilitasi fasilitas sosial / umum dan kegiatan ekonomi produktif berupa pengembangan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Pendekatan kegiatan PPK diutamakan berbasis masyarakat dan kegiatan secara swakelola serta padat karya, dengan tujuan gotong-royong tetap terjaga sekaligus masyarakat memperoleh pendapatan. Implikasi lanjut diharapkan dari dana yang diterima masyarakat sebagai upah kerja atau transaksi bahan material dan lainnya dapat ikut memicu proses-proses produksi dan konsumsi sehingga mampu membantu pemulihan ekonomi masyarakat.

Guna mendukung kegiatan PPK pasca bencana alam di Kecamatan Depok menerima Alokasi Dana bersama 9 (sembilan) Kecamatan di Kabupaten Sleman sebagai berikut :

Tabel 1.1
Alokasi Dana bantuan Langsung Masyarakat (BLM)
Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Sleman Tahun 2006

No.	Kecamatan	Jumlah Desa	Rincian Alokasi		
			Alokasi BLM (000,-)	Alokasi Rehab(000,-)	Total (000,-)
1	2	3	4	5	6
1.	Gamping	5	1.000.000	750.000	1.750.000
2.	Godean	7	1.000.000	500.000	1.500.000
3.	Minggir	5	750.000	500.000	1.250.000
4.	Seyegan	5	750.000	500.000	1.250.000
5.	Mlati	5	1.000.000	500.000	1.500.000
6.	Depok	3	1.000.000	500.000	1.500.000
7.	Berbah	4	750.000	1.500.000	2.250.000
8.	Prambanan	6	750.000	1.500.000	2.250.000
9.	Kalasan	4	1.000.000	750.000	1.750.000
	Jumlah	44	8.000.000	7.000.000	15.000.000

Sumber : UPK-PPK/PNPM Kecamatan Depok 2009

Tujuan PPK Rehabilitasi paska bencana di wilayah DIY dan Jawa

Tengah antara lain :

1. Memperkuat / menghidupkan kembali organisasi masyarakat agar dapat segera memulai kembali kegiatan kehidupan individu dan sosial.

2. Memulihkan kembali kepercayaan masyarakat untuk membangun kembali kehidupan mereka dan ;
3. Mendanai kegiatan pembangunan sarana / prasarana skala menengah-kecil atau lingkup desa dan fasilitas sosial umum lainnya.

Unit Pengelola Kegiatan (UPK) PPK Kecamatan Depok Kabupaten Sleman ada dan disahkan sebagai bagian dari struktur kelembagaan PPK Kecamatan Depok pada Forum Musyawarah Antar Desa (MAD) tanggal 13 September 2006. Seperti layaknya organisasi yang lain maka keberadaan UPK dalam program PPK diharapkan dapat mendukung pelaksanaan program, sehingga berkaitan dengan efektivitas kinerja UPK merupakan hal penting untuk diperhatikan. Tingkat pencapaian tujuan UPK sebagai organisasi pelaksana Program PPK akan mencerminkan tingkat efektivitasnya.

Kegiatan awal UPK dengan formasi kepengurusan yang relatif masih baru belum semua dapat berfungsi sepenuhnya, sehingga prioritas kerja UPK bersama Tim Kecamatan masih fokus pada upaya pendampingan tahapan kegiatan di desa. Namun demikian beberapa hal pokok yang menjadikan potensi sebagai pendukung rencana kerja UPK-PKK Kecamatan Depok di awal kerjanya adalah sebagai berikut :

1. Sangat dimungkinkannya dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM)

PPK untuk Kecamatan Depok sebesar 1,5 M terserap 100 % sehingga ada

- a. Ada kecukupan dana untuk pembiayaan operasional UPK selama satu tahun.
 - b. Dana modal bergulir untuk kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dapat dimaksimalkan sebesar Rp. 356.250.000,-
2. Tingkatajuan usulan kegiatan baik SPP dan non SPP sangat banyak dan besar, sehingga dipastikan PPK masih ada peluang untuk melaksanakan program kerjanya.
 3. Masih ada usulan kegiatan SPP yang layak namun belum terdani sehingga telah ada daftar tunggu untuk pencairan perguliran tahap lanjutan PPK Reguler.
 4. Ada dan banyaknya kelompok-kelompok Simpan Pinjam Perempuan yang baik, aktif dan produktif yang dapat dijadikan rekanan dalam pengelolaan kegiatan SPP.
 5. SDM masyarakat Kecamatan Depok yang tinggi dan tingkat usaha produktif masyarakat yang tinggi pula, masih dimungkinkan peluang bagi UPK untuk mengembangkan modal bergulir dari kegiatan SPP tersebut.

Kegiatan PPK yang telah disepakati ditetapkan dalam rencana kerja UPK PPK antara lain sebagai berikut :

1. UPK PPK

2. Program kerja PPK reguler akan menginduk pada peraturan dalam Petunjuk Operasional Teknis PPK dan program kerja dari Pusat / Kabupaten.
3. Pelaksanaan PPK reguler sebagaimana program kerja yang didampingi oleh Fasilitator Kecamatan dan Fasilitator Teknis.
4. Program Kerja PPK Peguliran sebagaimana rencana kerja, pendapat dan biaya yang diajukan oleh UPK dan disahkan oleh Musyawarah Antar Desa (MAD)
5. Pelaksanaan PPK Perguliran oleh UPK sepenuhnya akan mempertimbangkan keselarasan target UPK sesuai rencana kerjanya serta alur tahapan dari PPK Reguler.

Dari kegiatan yang telah direncanakan tersebut maka UPK-PPK Kecamatan Depok telah berupaya melaksanakan dengan segala keterbatasan pengurus yang ada baik dalam kegiatan rehabilitasi infrastruktur / fisik sarana dan prasarana umum/sosial paska bencana maupun kegiatan ekonomi produktif berupa kegiatan kelompok simpan pinjam perempuan serta pemberdayaan masyarakat pada umumnya. Namun demikian masih ada beberapa hal yang menjadi permasalahan antara lain ; beberapa kelompok atau pos pengusul kegiatan SPP masih banyak yang belum lengkap pada waktu usulan kegiatan; pengembangan modal usaha oleh anggota kelompok kurang optimal, perkembangan selanjutnya terjadi tunggakan angsuran atau kredit macet mulai bulan Maret 2008 sebesar 2.04 juta.

Munculnya berbagai permasalahan dalam implementasi program PPK sangatlah menarik untuk dicermati. Kesesuaian isi kebijakan dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat paska bencana alam tahun 2006 sangatlah diperlukan, selain itu faktor lingkungan kebijakan seperti halnya persepsi, komitmen, budaya, sikap atau perilaku para birokrat tingkat kabupaten, kecamatan dan desa serta para pelaku program PPK dan semangat masyarakat itu sendiri untuk mendukung kebijakan pemerintah.

Keberadaan PPK mulai tahun 2007 oleh pemerintah dirubah menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-Mandiri Perdesaan) yang diharapkan sebagai program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. PNPM Mandiri Perdesaan merupakan kelanjutan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang selama ini dinilai berhasil. Diantara keberhasilan PPK adalah penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi kelompok rakyat miskin, efisiensi dan efektivitas kegiatan dan keberhasilannya menumbuhkan kolektivitas dan partisipasi masyarakat.

Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu

Sedangkan Misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah :

1. Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya
2. Pelembagaan sistem pembangunan partisipatif
3. Pengefektifan fungsi dan peran pemerintah lokal
4. peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat dan,
5. Pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Dalam rangka melaksanakan visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan, strategi yang dikembangkan yaitu menjadikan rumah tangga miskin (RTM) sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif serta mengembangkan kelembagaan kerja sama antar desa.

Dari uraian tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa transformasi PPK menjadi PNPM Mandiri Perdesaan mempunyai harapan, manfaat maupun keuntungan bagi masyarakat. UPK sebagai organisasi pelaksana program diharapkan dapat mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan, sehingga tingkat efektivitas organisasi UPK-PPK/PNPM perlu diupayakan dalam rangka pencapaian tujuan. Berdasarkan latar belakang dan hal-hal tersebut diatas maka peneliti mengambil Judul " TRANSFORMASI ORGANISASI UPK-PPK MENJADI UPK-PNPM MANDIRI PERDESAAN DI KECAMATAN DEPOK KABUPATEN SLEMAN (STUDI TENTANG EFEKTIVITAS KINERJA UPK-PNPM).

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah Kesesuaian Isi Kebijakan dengan Kebutuhan Masyarakat mempunyai pengaruh terhadap Hasil Implementasi Kebijakan PPK/PNPM ?
2. Apakah Dukungan Lingkungan Kebijakan mempunyai pengaruh terhadap Hasil Implementasi Kebijakan PPK/PNPM ?
3. Apakah Kesesuaian Isi Kebijakan dengan Kebutuhan Masyarakat dan Dukungan Lingkungan Kebijakan secara bersama-sama mempunyai pengaruh terhadap Hasil Implementasi Kebijakan PPK/PNPM ?
4. Bagaimana proses transformasi organisasi UPK-PPK menuju UPK-PNPM Mandiri Perdesaan dalam Implementasi Kebijakan PPK/PNPM di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman ?

C. Batasan Masalah

Implementasi Kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : komunikasi; sumberdaya; disposisi dan struktur birokrasi (Edwards III dalam Subarsono , 2005) Sedangkan menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono , 2005) terdapat dua variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu isi kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Mengingat begitu banyaknya faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan sementara penulis mempunyai keterbatasan

keterbatasan, maka dalam penelitian ini hanya akan memfokuskan dalam pembahasan pada variabel isi kebijakan dan lingkungan kebijakan.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Latar belakang, maka tujuan penelitian adalah :

- 1) Untuk mengidentifikasi pengaruh antara Kesesuaian Isi Kebijakan dengan Kebutuhan Masyarakat terhadap Hasil Implementasi Kebijakan PPK/PNPM.
- 2) Untuk mengidentifikasi pengaruh antara Dukungan Lingkungan Kebijakan terhadap Hasil Implementasi Kebijakan PPK/PNPM.
- 3) Untuk mengidentifikasi pengaruh antara Kesesuaian Isi Kebijakan dan Dukungan Lingkungan Kebijakan terhadap Hasil Implementasi Kebijakan PPK/PNPM.
- 4) Untuk mengetahui Proses Transformasi UPK-PPK menjadi UPK-PNPM di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada :

- 1) Pemerintah Kecamatan Depok pada umumnya serta UPK khususnya untuk dapat meningkatkan peran dalam PPK/PNPM.
- 2) Perkembangan Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat menambah kekayaan penelitian ilmiah, sedangkan hasil yang dapat dipetik dari penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk meningkatkan peran UPK dalam DDK/DNDM