

## TANTANGAN IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PNPM) MANDIRI DI PELOSOK KALIMANTAN TIMUR

Margono<sup>1</sup>, Supian<sup>2</sup>, Iyan,<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Dosen Prodi AN Fisip Unmul

<sup>2</sup>Mahasiswa Prodi AN Fisip Unmul

<sup>3</sup> Mahasiswa Prodi AN Fisip Unmul

Alamat Korespondensi : margonjreng@gmail.com

### Abstract

*This study describes the challenges of implementing the National Program for Community Empowerment (PNPM) Mandiri in East Kalimantan in the perspective of community participation. Qualitative method with descriptive approach used in this study. The research findings show that the challenges of implementing PNPM Mandiri are described from internal and external aspects. Community participation in planning is still at the level of consultation, and implementation is still limited to physical participation not at the level of ideas, due to various limitations.*

**Keywords:** challenges, PNPM, participation.

### Abstrak

*Penelitian ini mendeskripsikan tantangan implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di Pelosok Kalimantan Timur dalam perspektif partisipasi masyarakat. Metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif yang digunakan dalam penelitian ini. Temuan penelitian menunjukkan bahwa tantangan pelaksanaan PNPM Mandiri diuraikan dari aspek internal dan eksternal. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan masih berada pada tingkat konsultasi, dan pelaksanaan masih terbatas pada partisipasi yang bersifat fisik belum pada tataran ide, karena berbagai keterbatasan.*

**Kata Kunci :** tantangan, PNPM, partisipasi.

### Pendahuluan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri merupakan bentuk komitmen pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat melalui Intruksi Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. PNPM Mandiri bukan hanya diperuntukkan pada aksesibilitas pembangunan infrastruktur tetapi juga diberikan dalam bentuk modal usaha yang mempunyai orientasi pada perbaikan dan peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Program tersebut selain bertujuan mengatasi kemiskinan juga untuk mengurangi tingkat pengangguran, baik pembangunan infrastruktur maupun pembangunan dalam bidang ekonomi.

PNPM Mandiri merupakan program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Program ini merupakan pengembangan dari program kecamatan (PPK) yang terdahulu. Visi PNPM Mandiri Pedesaan adalah tercapainya kesejahteraan dengan

terpenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan kemandirian masyarakat miskin pedesaan yaitu mampu mengorganisir sumberdaya yang ada di lingkungannya, serta mengelola sumberdaya tersebut untuk mengatasi kemiskinan. Sesuai dengan visi tersebut maka misi PNPM dijabarkan sebagai berikut: a) peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya; b) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif; c) pengefektifan fungsi dan peran pemerintah lokal; d) peningkatan kualitas dan kuantitas sarana prasarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat; e) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Pada prinsipnya, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri pedesaan merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari PNPM Mandiri Nasional. Oleh sebab itu pengelolaan program ini juga merupakan bagian dari pengelolaan PNPM Mandiri. Organisasi pelaksana PNPM Mandiri pedesaan mempunyai peranan yang sangat penting. Adapun organisasi pelaksana yang melaksanakan kegiatan-kegiatan PNPM Mandiri pedesaan ialah Badan Keswadayaan Masyarakat. Dalam rangka mencapai visi dan misi PNPM Mandiri Pedesaan, strategi yang akan dikembangkan PNPM yaitu mengembangkan Rumah Tangga Miskin (RTM) sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif serta mengembangkan kelembagaan kerjasama antar desa. Berdasarkan visi dan misi serta strategi yang dikembangkan, maka PNPM Mandiri lebih menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai pendekatan yang terpilih. Melalui PNPM Mandiri Pedesaan diharapkan masyarakat dapat menuntaskan tahapan pemberdayaan yaitu tercapainya kemandirian yang berkelanjutan. Proses pemberdayaan masyarakat tidak dapat dilakukan secara instan, namun melalui serangkaian kegiatan pemberdayaan masyarakat yang direncanakan, dilaksanakan, dan dimanfaatkan oleh masyarakat sendiri. Rangkaian proses pemberdayaan masyarakat dalam PNPM Mandiri menurut Badan Keswadayaan Masyarakat (2008:5) dilakukan melalui komponen program sebagai berikut: a) pengembangan masyarakat; b) bantuan langsung masyarakat (BLM); c) peningkatan Kapasitas Pemerintahan dan Pelaku Lokal.

Selanjutnya, tujuan umum PNPM Mandiri adalah meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di pedesaan yang mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengolahan pembangunan. Kemudian tujuan tersebut diuraikan secara lebih khusus lagi oleh Badan Keswadayaan Masyarakat (2008:6) sebagai berikut: a) meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan,

pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan; b) melembagakan pengolahan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumberdaya lokal; c) mengembangkan kapasitas pemerintah desa dalam memfasilitasi pengolahan pembangunan; d) menyediakan sarana prasarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan masyarakat; e) melembagakan pengolahan dana bergulir; f) mendorong terbentuk dan berkembangnya Badan Kerja Sama Antar Desa; g) mengembangkan kerjasama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan pedesaan.

Seharusnya pelaksanaan PNPM Mandiri mampu memunculkan agen perubahan, selanjutnya akan meningkatkan partisipasi masyarakat serta mengatasi berbagai faktor penghambat partisipasi. Pada akhirnya akan tercapai partisipasi masyarakat yang tinggi, sebagai basis dari pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu tujuan dari program pemberdayaan yaitu PNPM Mandiri untuk menghasilkan masyarakat yang partisipatif dan mampu menanggulangi kemiskinan masyarakat yang ada di pedesaan (perbatasan).

Namun dalam realitasnya harus diakui untuk pelaksanaan PNPM Mandiri di desa yang merupakan daerah perbatasan dan pelosok Kalimantan Timur bukanlah hal yang mudah, hal ini mengingat banyaknya tantangan yang dihadapi terutama dari faktor topografi dan geografis yakni sulitnya untuk menjangkau daerah perbatasan karena sebagian besar masih berupa hutan, perbukitan, dan pegunungan dengan lembah yang sempit. Akibatnya, pelaksanaan PNPM Mandiri yang dilakukan membutuhkan biaya yang besar dan waktu pengerjaan yang lebih lama. Disamping itu, partisipasi masyarakat dalam melaksanakan PNPM Mandiri dinilai masih sangat rendah dilihat dari kehadiran masyarakat dalam perencanaan kegiatan musrenbangdes, rapat LPM dan keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang material, atau informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan.

Mengacu pada realitas awal pelaksanaan PNPM Mandiri pedesaan, maka tulisan sederhana ini hendak mengulas tentang tantangan pelaksanaan PNPM Mandiri pedesaan di Pelosok Kalimantan Timur dalam perspektif partisipasi masyarakat.

### **Kerangka Teori**

Partisipasi berasal dari kata Bahasa Inggris, "*participation*", yang dapat diartikan sebagai suatu kegiatan untuk membangkitkan perasaan dan diikutsertakan atau ambil bagian dalam kegiatan suatu organisasi. Senada dengan pendapat Davis (Nikmatullah, 1991:2) yang menyatakan bahwa partisipasi merupakan keterlibatan pikiran dan emosi seseorang dalam

situasi kelompok yang memberikan semangat untuk menyokong kepada tujuan-tujuan kelompok dan mengambil bagian tanggungjawab untuk kelompok itu sendiri.

Pengertian partisipasi masyarakat dalam pembangunan sudah dikenal oleh pemerintah sejak awal tahun 1980-an melalui istilah pemberdayaan masyarakat. Masyarakat diharapkan untuk dapat berpartisipasi dalam membangun serta menjaga lingkungan dimana mereka berada. Untuk mensukseskan gerakan pemberdayaan masyarakat tersebut kemudian pemerintah membentuk beberapa lembaga akar rumput, LKMD, PKK, dan Karang Taruna sebagai wadah dalam mendorong komunitas lokal untuk berpartisipasi dan menunjang solidaritas bersama. Mengingat pemberdayaan masyarakat kebanyakan adalah staf pemerintah atau yang ditunjukkan oleh pemerintah yang bekerja sebagai penghubung antara kebijakan serta agenda pembangunan dengan apa yang harus dilakukan komunitas. Partisipasi adalah suatu proses dimana sebagai pelaku dapat mempengaruhi serta membagi wewenang dalam menentukan inisiatif-inisiatif pembangunan. Partisipasi adalah kerjasama antara masyarakat dengan pemerintah dalam merencanakan, melestarikan, melaksanakan, dan mengembangkan hasil pembangunan (Soetrisno, 1995:214).

Istilah partisipasi sekarang ini menjadi kata kunci dalam setiap program pembangunan masyarakat, seolah-olah menjadi “modal baru” yang harus melekat pada setiap rumusan kebijakan dan proposal proyek. Dalam perkembangannya seringkali diucapkan dan berulang-ulang tetapi kurang dipraktikkan, sehingga cenderung kehilangan makna. partisipasi cenderung sepadan dengan arti peran serta, ikut serta, keterlibatan, atau proses belajar bersama saling memahami, menganalisis, merencanakan dan melakukan, tindakan oleh setiap anggota masyarakat.

Penghalang partisipasi itu dilandasi adanya pengertian bersama dan adanya pengertian tersebut adalah karena diantara orang-orang itu saling berkomunikasi, dan saling berinteraksi (Asnigari, 2001:29). Dalam menggalang peran serta semua pihak itu diperlukan, terciptanya suasana yang bebas atau demokrasi, dan terbinanya kebersamaan. Menurut Slamet (2003:8) mengatakan bahwa partisipasi mencatat ada tiga konsep partisipasi, yakni: a) partisipasi politik, *political participation* lebih berorientasi “mempengaruhi” dan menduduki wakil rakyat dalam lembaga pemerintah ketimbang partisipasi aktif dalam proses pembangunan; partisipasi sosial, *social participation* ditempatkan sebagai *beneficiary* atau pihak di luar proses pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari evaluasi kebutuhan sampai penelitian, implementasi, pemantauan dan evaluasi; b) partisipasi sosial sebenarnya untuk memperkuat proses pembelajaran dan memobilisasi sosial. Dengan kata lain, tujuan utama dari proses sosial

sebenarnya bukan pada kebijakan publik itu sendiri tetapi keterlibatan komunitas dalam dunia kebijakan publik lebih diarahkan sebagai pembelajaran dan memobilisasi sosial; c) partisipasi warga, *citizen participation citizenship* menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintah. Partisipasi warga telah menggali konsep partisipasi dari sekedar kepedulian terhadap penerima derma menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka, maka berbeda dengan partisipasi sosial, partisipasi warga memang berorientasi pada agenda penentuan kebijakan publik.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan berarti masyarakat sebagai pemeran utama mulai dari perencanaan, pengolahan sampai dengan pengawasan dengan evaluasi, sehingga pada akhirnya masyarakat merasa memiliki terhadap berbagai program pembangunan yang dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat (Hikmat, 2001:11). Sebagaimana, Pusic dalam Aristo (2004:296) mengemukakan bahwa perencanaan tanpa menghitung partisipasi masyarakat akan merupakan perencanaan di atas kertas. Berdasarkan pandangannya, partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam pembangunan di desa dapat dilihat dari dua hal, yaitu: a) partisipasi dalam perencanaan: konsep dari perencanaan pembangunan yang berasal dari bawah (*bottom up planing*) yang telah diterapkan dalam kegiatan musrenbangdes, rapat LPM tingkat kecamatan, rakorbang kini belum dilaksanakan secara optimal. Hal ini terbukti dengan masih adanya beberapa usulan dari desa (dalam Musrenbangdes) yang hanya dirumuskan oleh beberapa orang saja, dan bahkan masih ada ditemukan usulan yang diurmuskan hanya oleh Kepala Desa LKMD atau seringkali pula dilakukan intervensi dari pemerintah kecamatan. Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan ini dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang material, atau informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan.

Bintoro (1998:15) memberikan esensi partisipasi masyarakat sebagai berikut: a) keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah; b) keterlibatan dalam memikul beban dan tanggungjawab dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini dapat berupa sumbangan dalam memobilisasi sumber-sumber pembiayaan dalam pembangunan, kegiatan produktif yang serasi dan pengawasan sosial atas jalannya pembangunan; c) keterlibatan dalam memetik hasil dan

manfaat pembangunan secara berkeadilan. Bagian-bagian daerah ataupun golongan masyarakat tertentu dapat ditingkatkan keterlibatannya dalam bentuk kegiatan produktif mereka mulai perluasan kesempatan-kesempatan dan pembinaan tertentu.

Partisipasi bukan hanya diukur dari sekedar memenuhi suatu aturan dari program pembangunan, namun partisipasi lebih pada kualitas yang dihasilkan oleh keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi bukan dari kuantitas, yang menekan angka-angka dan jumlah warga yang berpartisipasi akan tetapi lebih pada kualitas wacana partisipasi yang dikembangkan (Kleden 2004:35). Sehingga partisipasi menjadi lebih bermakna ketika argumen untuk berpartisipasi dan akuntabilitas institusional didasari oleh konsepsi hak yang dalam konteks pembangunan, akan memperkuat status warga negara. Jika sebelumnya warga negara dirumuskan sebagai pemanfaat (*beneficiaries*), sekarang ini harus diposisikan sebagai pihak yang berhak atas pembangunan.

Selain, Gie dalam Nikmatullah, 1991:2 mengemukakan bahwa partisipasi adalah: a) suatu aktivitas untuk membangkitkan perasaan diikutsertakan dalam organisasi; b) ikutserta bawahan dalam kegiatan organisasi. Sedangkan Ndraha dalam Nikmatullah, 1991:3 menyatakan makna partisipasi sebagai berikut: 1) titik berat partisipasi adalah pada keterlibatan mental dan emosional. Kehadiran secara pribadi sama-sama di dalam suatu kelompok tanpa keterlibatannya bukanlah partisipasi; 2) kesediaan dan memberikan kontribusi di dalam pembangunan, seperti jasa, uang, buah pikiran, keterampilan, barang dan sebagainya; 3) kesediaan untuk bertanggungjawab terbangkitkan.

Santoso dan Iskandar dalam Nikamatullah, 1991:3 mengemukakan bahwa partisipasi adalah sumbangan yang diberikan orang atau kelompok, yaitu: a) partisipasi buah pikiran yang diberikan dalam berbagai pertemuan atau rapat; b) partisipasi tenaga yang diberikan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa; c) partisipasi harta benda; d) partisipasi kemahiran dan ketrampilan yang diberikan dalam berbagai kegiatan untuk mendorong aneka usaha dan industri; e) partisipasi sebagai tanda keguayuban. Sementara Raharjo dalam Nikmatullah, 1991:3 memberikakan pengertian mengenai partisipasi secara singkat, yaitu keikutsertaan suatu kelompok masyarakat dalam program-program pemerintah. Sejalan dengan pendapat tersebut, Simatupang dalam Nikmatullah, 1991:4 mengemukakan bahwa partisipasi adalah kesadaran dalam arti bahwa apa yang mereka jalankan adalah bagian dari usaha yang lebih atau merupakan kepentingan bersama yang dijalankan dengan bahu-



membahu, dalam arti warga negara agar tujuan dari bangsa kita, yaitu membangun suatu masyarakat Indonesia modern, adil dan makmur, dapat tercapai.

Dengan demikian, partisipasi adalah suatu aktivitas yang mengikutsertakan perasaan dan emosional seseorang dalam proses pembuatan keputusan dan pelaksanaan tanggungjawab dalam suatu organisasi atau kelompok dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan. Adapun cara atau metode menggerakkan partisipasi yang dikemukakan oleh Ndraha dalam Suryono, (2001:57), dapat dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa hal sebagai berikut: 1) disesuaikan dengan kebutuhan anggota masyarakat (*felt needs*); 2) dijadikan stimulasi terhadap penyadaran masyarakat untuk membangun dan sekaligus berfungsi sebagai pendorong timbulnya tanggapan (*response*) yang dikehendaki bersama; 3) dijadikan langkah motivasi terhadap masyarakat yang berfungsi untuk membangkitkan perubahan pengetahuan, sikap, perilaku, praktek kerja dan status kehidupan mereka secara berkelanjutan; 4) proyek pembangunan yang dirancang sedemikian rupa secara sederhana, mudah dikelola dan dilaksanakan oleh masyarakat; 5) adanya dukungan organisasi dan kelembagaan masyarakat yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat secara terbuka dan independen. Partisipasi ini dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan; 6) adanya peningkatan peranan masyarakat dalam pembangunan secara aktif; 7) partisipasi itu harus memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan; 8) dalam proses partisipasi itu terjamin adanya pengawasan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat terutama keterlibatan mereka dalam proses *monitoring*, evaluasi dan pengambilan keputusan secara perwakilan (*representasi*); 9) perlu disadari bahwa dalam partisipasi masyarakat berlaku juga prinsip teori pertukaran dasar (*basic exchange theory*) yakni semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh satu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu, maka semakin kuat pihak itu akan terlibat dalam kegiatan tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, maka partisipasi dapat memperlancar proses pembangunan, baik menyangkut kepentingan masyarakat secara langsung maupun tidak langsung, yang menyentuh kehidupan masyarakat.

Selanjutnya disampaikan oleh Arnstein (1995:31), bahwa untuk membedakan satu bentuk dengan lainnya, partisipasi dapat dibagi menjadi beberapa tingkatan yaitu: 1) manipulasi; 2) penyebaran informasi; 3) konsultasi; 4) membangun kesepakatan; 5) kemitraan; 6) berperanserta dalam menikmati hasil; 7) berperan serta melaksanakan program.

Tingkat partisipasi masyarakat di suatu desa dapat dikatakan sangat dipengaruhi oleh sejauhmana kinerja PNPM Mandiri, dalam menjalankan tugas dan fungsinya, dan juga harus tercipta hubungan yang harmonis antar stakeholders (Ketua PNPM, Kepala Desa, dan organisasi kemasyarakatan lainnya seperti: PKK, RT, serta tokoh masyarakat). Lebih jauh diuraikan bahwa partisipasi dan pemberdayaan merupakan dua konsep yang saling berkaitan. Untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat diperlukan upaya berupa pemberdayaan. Masyarakat yang dikenal “tidak berdaya” perlu untuk dibuat ‘berdaya’ dengan menggunakan berbagai model pemberdayaan. Dengan proses pemberdayaan ini diharapkan partisipasi masyarakat akan meningkat. Partisipasi yang lemah dapat disebabkan oleh kekurangan kapasitas perlu dilakukan. Pemberdayaan yang memiliki arti sangat luas tersebut memberikan keluasan dalam pemahaman dan juga pemilihan model pelaksanaannya sehingga variasi di tingkat lokalitas sangat memungkinkan terjadi.

Keikutsertaan masyarakat sangat penting dalam keseluruhan proses pembangunan. Demikian halnya partisipasi masyarakat dalam program pemberdayaan selayaknya mencakup keseluruhan proses mulai dari awal sampai akhir. Sebagaimana pendapat Kaho (1995:32), bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi di empat jenjang yakni: 1) partisipasi di dalam proses pembuatan keputusan; 2) partisipasi dalam pelaksanaan; 3) Partisipasi dalam memanfaatkan hasil; dan 4) partisipasi dalam evaluasi. Konsep ini memberikan makna bahwa masyarakat akan berpartisipasi apabila mereka dilibatkan dari awal dalam proses pembangunan melalui program pemberdayaan masyarakat. Ketika mereka mendapatkan manfaat dan merasa memiliki program pemberdayaan, maka dapat dicapai suatu berkelanjutan dari program pemberdayaan.

Namun, menurut Sutrisno dalam Suyatno (2003:56) bahwa ada beberapa hal yang menyebabkan terhambatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan yakni: 1) belum ada satu kesepahaman konsep partisipasi oleh pihak perencana dan pelaksana pembangunan; 2) reaksi yang datang dari masyarakat. Berkaitan dengan PNPM Mandiri berupaya memberikan kontribusi kepada Pemerintah Desa dengan mengoptimalkan tugas dan fungsi dengan menyalurkan aspirasi masyarakat berdasarkan hasil penggalan potensi di masyarakat dan diharapkan dapat digunakan untuk melengkapi bahan penyusunan Program Kerja Tahunan Pemerintah Desa dan sebagai bahan pertimbangan pengambilan Keputusan Pemerintah Desa.



### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif, dimana penelitian ini menggali fakta, data, dan informasi yang bersifat uraian. Fokus penelitian ini adalah tantangan pelaksanaan PNPM Mandiri pedesaan di Kalimantan Timur. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data dalam bentuk wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis Data Model Interaktif dari Miles dan Hubberman yang digunakan dalam penelitian ini.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### ***Partisipasi Masyarakat Dalam PNPM Mandiri Pedesaan***

Proses merupakan cara atau metode bagaimana sesungguhnya sumber-sumber yang tersedia atau dapat diubah untuk memperoleh suatu hasil yang lebih baik. Selain itu juga dengan melalui proses akan diperoleh cara yang sistematis dalam melaksanakan PNPM Mandiri. Dalam proses pelaksanaan perencanaan diperlukan keputusan yang menentukan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan PNPM Mandiri itu sendiri hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Arsyad (1999:19) dimana rencana merupakan kegiatan yang sebelumnya melalui berbagai kegiatan mencapai suatu hasil yang diinginkan. Perencanaan merupakan suatu pemilihan secara sadar mengenai tujuan-tujuan yang kongkrit yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri sesuai dengan nilai-nilai yang bersangkutan di masyarakat, dan merupakan pemilihan secara sadar berbagai alternatif yang dianggap efisien secara rasional guna mencapai tujuan, baik itu untuk penemuan tujuan sendiri maupun berbagai pemilihan cara-cara tersebut dengan memerlukan ukuran-ukuran tertentu terlebih dahulu pula.

Mengaji tentang proses perencanaan dalam PNPM Mandiri, peneliti mengutip perencanaan menurut Tjokroamidjojo (1993:9) dimana perencanaan yang dilihat dari segi suatu alat atau cara pencapaian tujuan yang lebih baik mempunyai alasan yang kuat yakni: a) dengan adanya perencanaan diharapkan terdapat suatu pengharapan kegiatan, adanya pedoman pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan pada pencapaian tujuan kegiatan pembangunan; b) dengan penentuan maka dilakukan suatu perkiraan terhadap hak-hak dalam masa pelaksanaan yang diakui; c) perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif dengan cara yang terbaik atas kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik; d) dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas memilih urutan dari segi pentingnya tujuan atau sasaran usahanya; e)

dengan perencanaan maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan.

Musyawarah perencanaan pembangunan desa adalah sebuah wujud dari proses perencanaan PNPM Mandiri. Hal ini dilaksanakan agar pelaksanaan PNPM Mandiri lebih teratur dan terarah. Berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam perencanaan PNPM Mandiri masyarakat diharapkan dapat ikut berperan aktif dalam mensukseskan PNPM Mandiri pelaksanaan Musrenbangdes adalah wujud dari perencanaan PNPM Mandiri dalam Musrenbangdes ada beberapa hal yang diharapkan antara lain: a) agar masyarakat dapat mengetahui dan mengerti mengenai tujuan dan sasaran dari PNPM Mandiri secara umum khususnya bagi mereka yang hadir dalam Musrenbangdes; b) pada pelaksanaan Musrenbang diharapkan masyarakat terlibat dengan baik dengan memberikan usulan-usulan pelaksanaan pembangunan apa yang ingin dilaksanakan di daerah masing-masing; c) masyarakat dapat memberi masukan serta saran yang bermanfaat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri antara lain menentukan pembangunan apa yang paling penting untuk dilaksanakan; d) dengan adanya Musrenbangdes maka masyarakat dapat mengetahui pembangunan apa yang akan dilakukan.

Kemudian proses penyampaian usulan masyarakat adaah sebuah tahapan awal untuk mengetahui sejauhmana partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, penyampaian usulan termasuk sebuah bentuk partisipasi masyarakat pada proses perencanaan yang pada nantinya dapat mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri. Hal ini sesuai dengan pendapat Syafie (2005:141) bahwa partisipasi adaalah penentuan dan keterlibatan individu dalam situasi dan kondisi dan organisasinya. Sehingga pada akhirnya mendorong individu tersebut untuk berperan serta dalam pencapaian tujuan organisasi, serta ambil bagian dalam setiap pertanggungjawaban bersama. Pada proses ini masyarakat dapat membuat usulan maupun saran-saran pelaksanaan PNPM Mandiri yang pada akhirnya usulan tersebut dibawa dalam Musrenbangdes, diharapkan masyarakat bisa menentukan pembangunan yang berskala prioritas di wilayah mereka masing-masing. Setiap proses penyelenggaraan dalam kehidupan bermasyarakat, pasti melewati tahap penentuan keputusan. Partisipasi masyarakat pada saat ini sangat mendasar sekali karena keputusan yang akan diambil menyangkut hidup mereka secara keseluruhan. Sebagaimana pendapat Moelyono dalam (Kaho, 2003:127) bahwa “dalam keadaan yang paling ideal keikutsertaan masyarakat untuk membuat “politik mereka” yang menyangkut nasib mereka adalah ukuran tingkat partisipasi

masyarakat, semakin besar kemampuan untuk menentukan nasib sendiri, semakin besar partisipasi masyarakat dalam pembangunan”.

Pada pelaksanaan PNPM Mandiri di pelosok Kalimantan Timur, pembuatan keputusan akan pembangunan apa yang akan dilakukan masih ditentukan oleh pemerintah kabupaten, artinya disini masyarakat masih kurang berperan dalam penentuan ke arah mana pembangunan di wilayah mereka akan berjalan, yang pada akhirnya pelaksanaan PNPM Mandiri dapat terhambat dikarenakan masyarakat merasa bahwa keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten bukan sepenuhnya keinginan dari mereka. Realitas ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan PNPM Mandiri bila ditinjau dari teori Arnstein (1995:31) mengenai tangga partisipasi, maka partisipasi masyarakat masih berada pada tingkat konsultasi dimana partisipasi yang memungkinkan adanya pendapat komunikasi dua arah dan pelaku dapat mengekspresikan pendapat namun tidak adanya jaminan bahwa masukan mereka akan digunakan.

### **Tantangan Internal dan Eksternal Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan**

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri adalah bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan sebuah pembangunan. Pada tahapan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, Kaho (2003:128) menjelaskan “partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan ini dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberi kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang, atau informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan uraian tersebut dalam konteks partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri dapat diartikan secara umum bahwa keikutsertaan masyarakat dalam memberikan segala bentuk partisipasi pada pelaksanaan program tersebut dapat memberikan nilai tambah bagi hasil pembangunan. Pada pelaksanaan PNPM Mandiri terdapat berbagai bentuk partisipasi masyarakat baik tenaga, material, maupun ide-ide yang mereka harapkan agar pelaksanaan program tersebut bisa terlaksana sesuai dengan harapan mereka dan sesuai dengan tujuan dari program tersebut.

Tantangan internal partisipasi masyarakat di pelosok Kalimantan Timur dalam pelaksanaan PNPM Mandiri sesuai dengan data yang diperoleh penulis yaitu:

- 1) Masih terbatasnya sumberdaya manusia dan pengetahuan yang dimiliki masyarakat tentang pembangunan. Sumberdaya manusia tidak dapat dipisahkan dari proses pelaksanaan pembangunan karena

sumberdaya manusia merupakan suatu modal pokok untuk mencapai suatu pembangunan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri. Dengan sumberdaya manusia yang memadai akan didapat suatu keputusan yang rasional dan tepat dengan pengetahuan yang luas akan memberikan kemampuan untuk mengartikulasikan kebutuhan yang diperlukan, terutama kebutuhan yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan umum. Oleh karena keterbatasan sumberdaya manusia yang tersedia belum memadai sehingga berimplikasi pada kemampuan masyarakat untuk memahami PNPM Mandiri dalam pembangunan.

- 2) Tingkat perekonomian masyarakat yang masih tergolong rendah. Realitas menunjukkan bahwa mayoritas masyarakat masih mengutamakan kebutuhan dasar baik pangan maupun sandang, sehingga menyebabkan masyarakat kurang berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri.
- 3) Kebiasaan masyarakat yang lebih mengutamakan mencari nafkah daripada memikirkan masalah pembangunan. Kepedulian dan perhatian masyarakat akan pentingnya pelaksanaan pembangunan yang masih rendah, menjadikan hasil-hasil pembangunan yang dapat dinikmati juga maksimal. Hal ini dikarenakan rendahnya partisipasi mereka akibat lebih mengutamakan bekerja daripada terlibat dalam proses pembangunan.
- 4) Aksesibilitas masyarakat terhadap kebutuhan untuk program pembangunan yang sangat terbatas sehingga berimplikasi terhadap harga barang serta topografi wilayah juga tantangan tersendiri dalam pelaksanaan PNPM Mandiri.

Tantangan masyarakat dalam berpartisipasi pada pelaksanaan PNPM Mandiri selain internal juga ada dari kondisi eksternal yang berasal dari luar masyarakat, antara lain:

- 1) Proses pencairan dana pembangunan yang seringkali terlambat tidak tepat waktu. Apabila pendanaan bagi suatu proses pelaksanaan pembangunan seringkali ketersediaannya tidak tepat waktu, maka tentu saja hal tersebut dapat menghambat pelaksanaan PNPM Mandiri.
- 2) Belum adanya pelimpahan kewenangan mengenai pelaksanaan PNPM Mandiri dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah desa. Padahal dalam ketentuan uu pemerintahan daerah, dinyatakan bahwa desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat,

berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam UU tersebut juga ditegaskan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak-asal usul dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan penelitian yang telah dijelaskan, maka tantangan pelaksanaan PNPM Mandiri pedesaan dalam perspektif partisipasi masyarakat di Pelosok Kalimantan Timur diuraikan dari aspek internal dan aspek eksternal. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan PNPM Mandiri masih berada pada tingkat partisipasi konsultasi, masyarakat dilibatkan namun keterlibatan melalui usulan-usulan belum ada jaminan akan digunakan. Sedangkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri masih sangat terbatas dalam bentuk memberikan tenaga dan gotong royong.

Tantangan internal pelaksanaan PNPM Mandiri dalam perspektif partisipasi masyarakat mencakup keterbatasan sumberdaya manusia, tingkat ekonomi masyarakat, kebiasaan masyarakat, dan aksesibilitas serta topografi wilayah. Sementara tantangan eksternalnya adalah keterlambatan pencairan dana PNPM Mandiri, dan belum adanya pelimpahan kewenangan mengenai pelaksanaan PNPM Mandiri dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah desa.

### **Daftar Pustaka**

- Adisasmita, Raharjo, 2008. *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*. Yogyakarta : Graha ilmu.
- Anonim. 2014. UU No 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintah Daerah*.
- \_\_\_\_\_. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, tentang pembentukan desa
- \_\_\_\_\_. 2005. Intruksi Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang *Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan*.
- Aristo, D.A 2004. *Peran Perencanaan dalam Pembangunan Menghadapi Era Perencanaan Partisipatif "Sebuah Tahapan Awal dalam Pembentukan Kultur Masyarakat Partisipatif"*. Disampaikan dalam : Seminar Tahunan ASPI (Asosiasi Sekolah Perencana Indonesia) Universitas Brawijaya, Malang Juli 2004.
- Asnigari, P.S. 2001. *Peran Agen Pembaharuan / Penyuluh dalam Usaha Memberdayakan (Empowerment) sumberdaya Manusia Pengelola Agribisnis*. Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Ilmu Sosial Ekonomi. Fakultas Peternakan. Institut Pertanian Bogor.

- Kaho, 2003. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Ekonomi*. Refika Aditama: Bandung.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif ; Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*. Universitas Indonesia Press: Bandung.
- Mulyadi, Muhammad. 2009. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Masyarakat Desa*. Nadi Pustaka: Bandung.
- Nikmatullah, Dewangga. 1991. *Partisipasi Pemimpin Desa dalam Pembinaan Kelompok Tani di Rawa Sragi Lampung Selatan*. Balai Penelitian Universitas Lampung. Volume 2 Nomor 8.
- Suryono, Agus. 2001. *Teori dan Isu Pembangunan*. UM-Press: Jakarta .
- Slamet, M. 2003. *Membentuk Pola Prilaku Manusia Pembangunan*. IPB Press: Bogor.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Kanisius: Yogyakarta.
- Syafiie, 2005. *Pemberdayaan Masyarakat*. Alfabeta: Bandung.
- Prijono, OS AMW Pranarka. 1996. *Pemberdayaan; Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Bayumedia Publishing: Bandung.