

## **MODEL KEMITRAAN PEMBANGUNAN PEDESAAN DI KABUPATEN KOLAKA PROVINSI SULAWESI TENGGARA**

La Ode Mustafa Muchtar, Nunung Prajarto dan Subejo  
Program Studi Penyuluhan dan Komunikasi Pertanian  
Fakultas Pertanian Universitas Sebelas Maret  
ut\_ag@yahoo.com

### **ABSTRACT**

*Approach model of local government in managing local development that has not been integrated so that the implementation of development programs so far has not fully realize a prosperous society in Kolaka regency. This research aims to describe the implementation of rural development, identify the factors inhibiting and driving the implementation of rural development, and describe the factors that determine the effectiveness of the implementation of rural development programs in Kolaka regency. The research design was a descriptive with qualitative approach. The results showed that the implementation of rural development programs through Gerbangmastra program entirely not maximized, because there are still obstacles that impede the achievement of objectives adequately. Public private partnerships, socialization of program development and community participation very determine the effectiveness of achieving objectives rural development through the implementation of Gerbangmastra programs. Public private partnership in the implementation of the program is not maximized, socialization of program uneven and community participation is still low, so the effectiveness of the achievement of development objectives through the implementation of Gerbangmastra program not maximized.*

*Keywords: public-private partnerships, socialization of program, community participation, development program, effectiveness.*

### **PENDAHULUAN**

Pelaksanaan program pembangunan pedesaan ini sangat penting dalam konteks pembangunan daerah karena sebagian besar wilayah pedesaan ini menempati porsi terbesar dari seluruh wilayah. Dalam kondisi demikian, sehingga pembangunan pedesaan perlu ditingkatkan, terutama sejak era reformasi yang ditandai dengan penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui pelaksanaan program dan kegiatan yang berbasis masyarakat sehingga masyarakat di daerah-daerah pinggiran menjadi semakin mandiri dalam membangun daerahnya masing-masing.

Pembangunan masyarakat pedesaan merupakan keseluruhan kegiatan pembangunan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan semangat swadaya berupa gotong-royong yang didukung organisasi dan partisipasi masyarakat (Adisasmita, 2006). Tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dari masyarakat desa dengan cara memanfaatkan kemampuan dan potensi sumberdaya yang ada melalui peningkatan kualitas hidup, keterampilan, dan prakarsa masyarakat.

Sejalan dengan pembangunan desa tersebut, kebijakan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sangat mendukung karena dengan kebijakan ini penyerahan kewenangan secara luas kepada daerah telah diatur untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan

kemasyarakatan, termasuk daerah pedesaan. Dalam upaya menjalankan amanat undang-undang tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk menerapkan kebijakan pembangunan yang tepat agar pembangunan berjalan secara merata, khususnya di daerah pedesaan yang masih mengalami kesenjangan pembangunan dibandingkan wilayah perkotaan.

Pembangunan pedesaan perlu mendapat prioritas utama dari pemerintah daerah, karena di wilayah ini ada berbagai kondisi ketertinggalan dan keterbelakangan, baik dilihat dari aspek geografis, topografis, demografis maupun sarana dan prasarana. Di daerah pedesaan juga ada kelemahan akses atas modal dan informasi pasar, rendahnya kemampuan sumber daya manusia, belum proaktifnya partisipasi masyarakat, lemahnya kemampuan kelembagaan pedesaan, dan masih ada kelemahan operasional dan fungsional lainnya (Adisasmita, 2006).

Memperhatikan kondisi daerah pedesaan semacam itu, pemerintah daerah perlu mengalokasikan dana yang besar guna menyelenggarakan program-program pembangunan pedesaan untuk percepatan pembangunan dan penguatan kapasitas masyarakat. Penguatan kapasitas masyarakat bertujuan mendidik dan mendorong masyarakat agar memiliki kemandirian dalam melaksanakan pembangunan. Dalam hal ini, masyarakat berperan penting dalam pembangunan, karena berhasil atau gagalnya pembangunan sesungguhnya lebih banyak ditentukan kesungguhan pelaksana di lapangan, yaitu masyarakat, selain pemerintah sebagai fasilitator penyelenggara (Prajarto, 1996).

Kebijakan otonomi daerah menjadi dasar penguatan posisi dan peran masyarakat dalam pembangunan. Salah satu implikasi utamanya adalah perubahan model pembangunan linier menjadi model pembangunan partisipatif. Model ini merupakan model pembangunan dari, oleh dan untuk rakyat. Tujuan penerapan model ini adalah meratakan hasil-hasil pembangunan, sehingga diharapkan akan cepat menghilangkan kesenjangan kehidupan masyarakat, terutama melalui program pemberantasan kemiskinan (Soetrisno, 1999).

Fenomena ketertinggalan pembangunan masyarakat pedesaan sering luput dari pantauan pemerintah daerah, sementara akses informasi masyarakat mengenai program-program pembangunan masih terbatas. Penyuluhan pembangunan yang dijalankan pemerintah sering kurang efektif menjangkau keseluruhan masyarakat, sehingga masyarakat tidak memiliki kesempatan menyalurkan aspirasi. Kurang efektifnya penyuluhan ini karena pemerintah umumnya tidak memosisikan tokoh lokal sebagai komunikator bagi masyarakat yang sebenarnya dapat memainkan peran yang strategis sebagai agen pembangunan.

Kesenjangan komunikasi pemerintah daerah dengan masyarakat dalam hal informasi program-program pembangunan pedesaan menarik untuk dikaji secara mendalam sejauhmana implementasi program pembangunan pedesaan dapat memecahkan permasalahan dan mencapai tujuan pembangunan. Salah satu model pembangunan pedesaan adalah program Gerbangmastra (Gerakan Pembangunan Masyarakat Sejahtera) yang digagas Pemerintah Kabupaten Kolaka Provinsi Sulawesi Tenggara. Pelaksanaan program Gerbangmastra ini adalah sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Program Gerbangmastra ini diwujudkan melalui kegiatan desa mandiri yang merupakan suatu rangkaian kerja terpadu yang melibatkan instansi lintas sektor, swasta dan masyarakat dalam gerakan pembangunan berbasis partisipasi

masyarakat. Sasaran yang akan dicapai dari program Gerbangmastra ini adalah peningkatan pelayanan masyarakat, pemberdayaan ekonomi sosial masyarakat, peningkatan kapasitas masyarakat melalui kegiatan penyuluhan pembangunan, serta menumbuhkan semangat kerjasama dan gotong royong dalam pembangunan di Kabupaten Kolaka.

Beberapa permasalahan yang menggambarkan kondisi ketertinggalan dan keterbelakangan pembangunan di Kabupaten Kolaka, antara lain: masalah peningkatan produksi sektor pedesaan (pertanian dan industri pedesaan); lingkungan hidup; pendidikan dan kesehatan; infrastruktur, sarana dan prasarana pedesaan yang belum memadai; kelembagaan masyarakat; kepemilikan rumah tinggal; rumah tinggal yang tidak layak huni; lingkungan kumuh; gizi buruk; pengangguran; anak putus sekolah; dan masalah penyakit masyarakat.

Beberapa permasalahan pembangunan di atas perlu mendapat perhatian serius dan langkah konkrit dari Pemerintah Kabupaten Kolaka melalui upaya pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Kompleksnya permasalahan pembangunan serta keterbatasan dana Pemerintah Daerah untuk membiayai program pembangunan tersebut, sehingga Pemerintah Daerah mencari alternatif agar upaya pembangunan tersebut diharapkan dapat berjalan efektif. Pemerintah Daerah bermitra dengan pihak swasta untuk melaksanakan program Gerbangmastra tersebut, didukung partisipasi masyarakat serta mengintensifkan komunikasi pembangunan untuk mensosialisasikan program pembangunan kepada masyarakat.

Permasalahan pembangunan pedesaan yang cukup kompleks, sehingga diperlukan prakarsa dan kreatifitas dari pemerintah daerah untuk melakukan upaya-upaya pembangunan yang terintegrasi dan mendorong sinergitas faktor-faktor pembangunan meliputi kemitraan pemerintah daerah dengan swasta, sosialisasi program dan partisipasi masyarakat. Sinergitas faktor-faktor pembangunan tersebut untuk percepatan pencapaian tujuan pembangunan pedesaan terutama dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian ini bertujuan: (1) mendeskripsikan pelaksanaan pembangunan pedesaan di Kabupaten Kolaka, (2) mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dan pendorong pelaksanaan pembangunan pedesaan di Kabupaten Kolaka, dan (3) mendeskripsikan faktor-faktor yang menentukan efektivitas pelaksanaan program pembangunan pedesaan di Kabupaten Kolaka.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode dasar deskriptif yaitu menjelaskan sifat-sifat atau kondisi suatu obyek apa adanya melalui metode kualitatif sebagai prosedur penelitian (Usman, 1996).

### **Teknik Pengumpulan Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan hasil wawancara secara mendalam kepada informan tentang obyek atau berbagai hal yang sedang diteliti dengan menggunakan pedoman atau pokok-pokok wawancara semi struktural (Vredenburg, 1978; Mulyana, 2001). Meskipun pada tahap ini informan diberikan keleluasaan untuk mengungkapkan pendapatnya terhadap pertanyaan terbuka, namun demikian peneliti menetapkan ruang lingkup pertanyaan sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan pada dasarnya menyangkut persepsi dan pandangan informan atas faktor-faktor yang menentukan keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan

pedesaan melalui pelaksanaan program Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka. Informan sumber data primer dalam penelitian adalah berasal dari unsur pemerintahan, swasta, tokoh masyarakat, serta masyarakat.

### **Teknik Pengolahan Data**

Analisis data dan informasi penelitian dilakukan menggunakan metode analisis kualitatif melalui proses kodifikasi, kategorisasi, interpretasi atau pemaknaan dan abstraksi (Poerwandari, 1998). Kategorisasi disini adalah penyusunan kategori atas dasar pikiran, intuisi, pendapat atau kriteria tertentu terhadap data dan informasi yang diperoleh, selanjutnya menempatkan data pada kategori masing-masing. Abstraksi disini adalah membuat rangkuman inti, proses dan pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya, dengan kata lain untuk pencatatan data.

### **Teknik Pengujian Keabsahan Data**

Teknik pengujian keabsahan data, dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi adalah teknik pengujian keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu (Moleong, 1998). Teknik pengujian yang memanfaatkan penggunaan sumber yaitu membandingkan dan mengecek terhadap data yang diperoleh.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Deskripsi Pelaksanaan Pembangunan Pedesaan di Kabupaten Kolaka melalui Implementasi Program Gerbangmastra**

Pemerintah Kabupaten Kolaka dalam menggagas dan menyelenggarakan program gerakan pembangunan sejahtera (Gerbangmastra) ini dilatar belakangi oleh rasa prihatin atas kondisi permasalahan pembangunan di Kabupaten Kolaka yang belum di tuntaskan secara memadai serta kewenangan pemerintah daerah yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sesuai Undang-undang RI Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Tujuan program Gerbangmastra tersebut adalah untuk percepatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat. Implementasi program tersebut diwujudkan melalui peningkatan pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Kolaka melaksanakan program Gerbangmastra sejak tahun 2006 hingga saat ini 2012. Program Gerbangmastra ini merupakan model pembangunan pedesaan dilakukan secara terpadu dengan melibatkan seluruh *stakeholders* baik di jajaran pemerintah daerah, pemerintah provinsi dan pusat serta seluruh komponen masyarakat, dan swasta, dalam suatu gerakan pembangunan yang berbasis pada partisipasi masyarakat menuju *Kolaka Emas*.

Berdasarkan Peraturan Bupati Kolaka Nomor 334 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Gerakan Pembangunan Masyarakat Sejahtera, maka secara umum pelaksanaan program Gerbangmastra bertujuan untuk membangun kehidupan masyarakat Kabupaten Kolaka berdasarkan prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Secara khusus program Gerbangmastra bertujuan untuk menyatukan dan memberdayakan berbagai komponen pembangunan (pemerintah, masyarakat, swasta) sebagai kekuatan penggerak pembangunan di Kabupaten Kolaka, mendorong pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan produksi dalam arti luas, serta meningkatkan pendapatan yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sasaran yang akan dicapai dari program Gerbangmastra ini adalah peningkatan pelayanan kesejahteraan masyarakat; pemberdayaan ekonomi dan sosial masyarakat; peningkatan kapasitas masyarakat melalui kegiatan penyuluhan pembangunan; serta membangun dan menumbuhkan semangat kebersamaan, kegotong-royongan dalam pembangunan guna menuntaskan masalah ketertinggalan, kemiskinan dan pengangguran di Kabupaten Kolaka

Berdasarkan tujuan dan sasaran program Gerbangmastra tersebut, maka ruang lingkup pelaksanaan program tersebut meliputi: (1) peningkatan pelayanan publik dengan titik berat pada pelayanan masyarakat desa; (2) prasarana dan sarana yang mendukung aksesibilitas serta mengurangi keterisolasian yaitu infrastruktur jalan, jembatan dan permukiman; (3) prasarana yang mendukung kegiatan peningkatan produksi pertanian dalam arti luas, pendidikan, kesehatan dan fasilitas peribadatan; (4) prasarana untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat pedesaan, yaitu penyediaan sarana air bersih, sanitasi dan penataan pemukiman; (5) prasarana yang menunjang kegiatan ekonomi masyarakat, pengembangan koperasi, pelatihan keterampilan masyarakat; (6) peningkatan fasilitas keamanan dan kesadaran hukum masyarakat; serta (7) penataan lingkungan dan budaya bersih.

Pendekatan operasional dalam pelaksanaan program Gerbangmastra dilakukan dengan gotong royong dimana pemerintah daerah bekerjasama dengan swasta serta adanya partisipasi masyarakat. Pembiayaan pelaksanaan program Gerbangmastra ini sebagian besar dibebankan kepada APBD Kabupaten Kolaka yang didistribusikan melalui alokasi anggaran setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah arena terkait langsung dengan tugas dan fungsinya dan sumber-sumber lain yang sah. Pembiayaan tersebut bersifat bantuan stimulan untuk mendorong partisipasi masyarakat serta adanya keterlibatan pihak swasta sesuai potensi dan kemampuan masing-masing.

Mekanisme penyelenggaraan program Gerbangmastra adalah:

a. Perencanaan Kegiatan Program

Perencanaan kegiatan program dilakukan untuk menelaah permasalahan pembangunan di masyarakat sebagai dasar untuk menentukan rencana kegiatan yang akan dialokasikan menurut skala prioritas kegiatan pembangunan, rencana pembiayaan kegiatan, pemetaan potensi swadaya masyarakat, serta pemetaan dukungan/kontribusi pihak swasta.

Prosedur perencanaan kegiatan program sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Bupati Kolaka Nomor 334 Tahun 2006, Tim Kabupaten yang dikoordinasikan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Bappeda, penanggung jawab masing-masing zona pembangunan, Pemerintah Kecamatan, dan Pemerintah Desa/Kelurahan secara terpadu melakukan verifikasi dan identifikasi usulan/rencana kegiatan program hasil musyawarah perencanaan pembangunan setiap desa/kelurahan.

Hasil verifikasi dan indentifikasi usulan atau rencana kegiatan program setiap desa/kelurahan tersebut disampaikan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kolaka yang merupakan unsur pelaksana/fasilitator kegiatan program Gerbangmastra di masyarakat. Kemudian setiap SKPD menindaklanjuti hasil identifikasi Tim Koordinasi Kabupaten dalam bentuk kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Hasil verifikasi dari setiap SKPD kemudian dikoordinasikan kembali kepada BPMD dan Bappeda Kabupaten Kolaka. Rencana kegiatan yang akan dilaksanakan dituangkan dalam Dokumen Pelaksana Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah setiap SKPD.

Rencana kegiatan program hasil verifikasi dan finalisasi Tim Koordinasi Kabupaten kemudian disampaikan kepada pihak swasta melalui rapat koordinasi dengan pimpinan masing-masing perusahaan tambang. Hasil kesepakatan kedua pihak antara pemerintah Kabupaten Kolaka dengan pihak swasta tersebut menjadi dasar bagi dukungan serta kontribusi sumber daya yang akan dialokasikan oleh pihak swasta. Kontribusi sumber daya swasta tersebut dikelola sendiri pihak swasta dan hasilnya disalurkan kepada masing-masing SKPD terkait dibawa koordinasi BPMD Kabupaten Kolaka, Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Desa/Kelurahan sebagai lokasi sasaran pelaksanaan kegiatan program.

Rencana kegiatan yang telah ditetapkan oleh masing-masing SKPD untuk dilaksanakan pada setiap desa/kelurahan di masing-masing kecamatan termasuk dukungan dan kontribusi swasta disampaikan kepada pemerintah kecamatan. Pemerintah kecamatan kemudian mensosialisasikan rencana kegiatan program Gerbangmastra kepada seluruh desa/kelurahan yang ada di wilayahnya. Biasanya dalam sosialisasi kegiatan program tersebut, di lakukan juga diskusi atau musyawarah bersama masyarakat untuk mendorong dan menentukan bentuk dan besaran kontribusi/ atau swadaya masyarakat dalam mendukung setiap kegiatan program yang dilaksanakan. Mengingat anggaran kegiatan program yang tersedia pada setiap SKPD tidak sepenuhnya dapat dipenuhi, akan tetapi mensyaratkan adanya kontribusi atau swadaya masyarakat, disamping kontribusi dan sumbangan sumber daya pihak swasta.

#### b. Pelaksanaan Kegiatan Program

Rencana kegiatan program yang dialokasikan untuk masing-masing desa/kelurahan dan telah ditetapkan berdasarkan hasil identifikasi dan verifikasi rencana/usulan kegiatan oleh tim kabupaten bersama pemerintah kecamatan dan pemerintah desa/kelurahan selanjutnya diimplementasikan oleh setiap SKPD.

Pelaksanaan kegiatan-kegiatan program tersebut dilakukan secara terpadu oleh seluruh SKPD sesuai tugas dan fungsinya bersama dengan pemerintah kecamatan, pemerintah desa/kelurahan, pihak swasta dan masyarakat. Dalam pelaksanaan setiap kegiatan program, masyarakat selalu dituntut lebih berperan aktif di dalam pencapaian hasil kerja. SKPD melakukan fasilitasi kegiatan di lapangan sesuai bidang tugasnya serta menyediakan pembiayaan kegiatan.

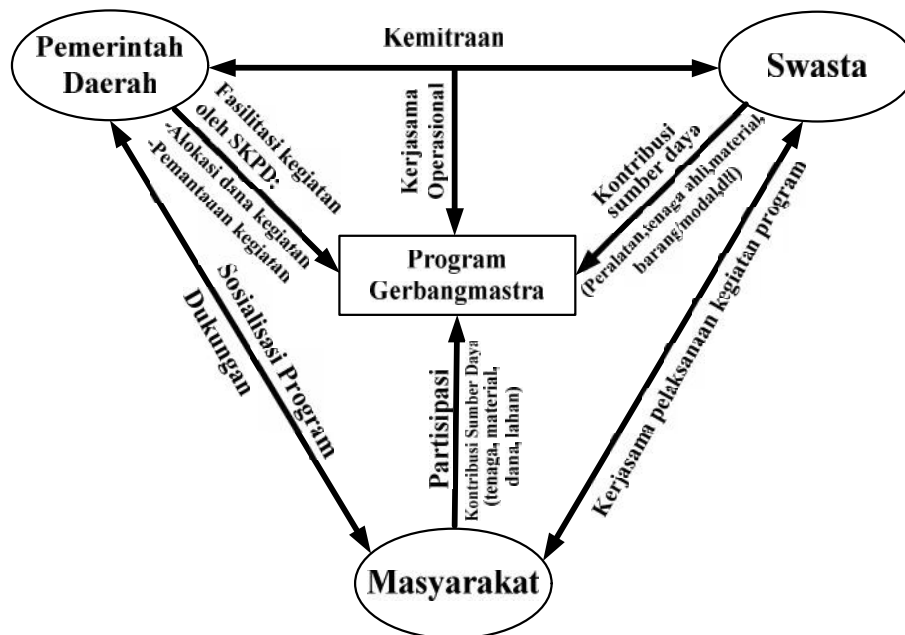
Mengingat alokasi dana setiap kegiatan yang tersedia pada SKPD terbatas, sementara kegiatan program ini adalah untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang sejahtera, maka dukungan, keterlibatan serta kontribusi sumber daya masyarakat juga menjadi syarat utama berlangsungnya kegiatan program Gerbangmastra di masyarakat. Hasil kesepakatan bersama antara pemerintah desa/kelurahan dengan masyarakat setempat dalam musyawarah pembangunan desa, maka biasanya swadaya masyarakat diwujudkan dalam bentuk tenaga (fisik), material/bahan, dana, bahkan lahan/lokasi. Dalam hal ini, pemerintah desa/kelurahan bersama tokoh masyarakat senantiasa diharapkan memberikan motivasi kepada masyarakat agar berpartisipasi dalam setiap kegiatan program.

Pelaksanaan kegiatan program Gerbangmastra yang difasilitasi oleh setiap SKPD Kabupaten sesuai tugas dan fungsinya yang didukung oleh masyarakat lokal, juga di dukung oleh pihak swasta. Dukungan pihak swasta dalam pelaksanaan kegiatan program di masyarakat dalam bentuk kerjasama operasional serta kontribusi sumber daya. Kontribusi sumber daya swasta

biasanya dalam bentuk sumbangan material, barang modal, tenaga ahli/terampil, dan peralatan.

Guna mengarahkan pelaksanaan kegiatan program di setiap desa/kelurahan pada masing-masing kecamatan, maka dilakukan pemantauan kegiatan. Pemantauan kegiatan dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan bersama Pemerintah Desa dan Kelurahan dan melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Kabupaten.

Model operasional kemitraan pembangunan pedesaan dalam pelaksanaan program Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dapat dilihat pada gambar 1.



Sumber: Data Primer Diolah, 2012

**Gambar 1**  
**Model Kemitraan Pembangunan Pedesaan di Kabupaten Kolaka**

Berdasarkan data dan hasil pelaksanaan kegiatan program Gerbangmastra yang telah direalisasikan selama lima tahun terjadi peningkatan baik jumlah kegiatan maupun jumlah dana pembangunan yang dialokasikan. Hal ini terlihat dinamisasi pelaksanaan kegiatan sejak tahun 2007 sebanyak 1.143 kegiatan yang tersebar di 80 desa/kelurahan. Pada tahun 2008 telah direalisasikan kegiatan sebanyak 1.522 yang tersebar di 213 desa/kelurahan. Tahun 2009 telah direalisasikan kegiatan sebanyak 1.792, tersebar di 213 desa/kelurahan. Pada tahun 2010 kegiatan yang telah direalisasikan sebanyak 1.574, yang tersebar di 213 desa/kelurahan. Tahun 2011 kegiatan yang telah direalisasikan sebanyak 1.501 yang tersebar di 213 desa/kelurahan. Demikian pula alokasi anggaran program terjadi peningkatan setiap tahun, baik yang bersumber dari APBD Kabupaten Kolaka, dana alokasi khusus APBN dan dana hibah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara Tabel 1.

**Tabel 1**  
**Perkembangan Pendanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Kolaka**

Tahun	Jumlah Desa / Kel.	Jumlah Kegiatan	Sumber Dana			Jumlah Dana (Rp.000)
			APBD (Rp.000)	APBN (Rp.000)	Hibah Provinsi (Rp.000)	
2007	80	1.143	20.140.787	-	-	20.140.787
2008	213	1.522	80.576.372	66.591.673	5.325.000	152.493.047
2009	213	1.792	123.845.552	105.133.480	10.650.000	239.629.032
2010	213	1.574	139.694.668	123.006.711	10.650.000	256.073.386
2011	213	1.501	150.930.062	137.461.211	10.650.000	299.041.277
Jumlah		7.532	515.187.441	432.193.075	37.275.000	967.377.529

Sumber: BPMD Kabupaten Kolaka, 2012

### **Faktor-faktor Penghambat dan Pendorong Pembangunan Pedesaan melalui Pelaksanaan Program Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka**

Permasalahan pembangunan yang kompleks menyangkut ketertinggalan, kemiskinan dan pengangguran, mewarnai lingkungan kehidupan masyarakat pedesaan. Pemerintah Kabupaten Kolaka yang menggagas dan menerapkan model pembangunan yang berbasis pembangunan pedesaan sebagai gerakan untuk menuntaskan melawan ketertinggalan dan kemiskinan menuju masyarakat yang sejahtera yang disebut dengan Gerbangmastra.

Program Gerbangmastra telah dilaksanakan selama lima tahun dengan melibatkan pihak swasta dan partisipasi masyarakat. Dalam pelaksanaan program tersebut, berbagai hasil pembangunan yang dicapai yang meliputi pembangunan infrastruktur, sarana dan prasarana publik, ekonomi, sosial budaya, kualitas lingkungan dan sebagainya. Meskipun pelaksanaan program telah menghasilkan berbagai capaian, akan tetapi secara keseluruhan dipandang belum maksimal, karena dalam pelaksanaan program di masyarakat tentunya mengalami banyak kendala yang menghambat efektivitas pencapaian tujuan program.

Pelaksanaan program Gerbangmastra sejak awal telah menghadapi hambatan yang menyangkut kemampuan anggaran dari Pemerintah Kabupaten Kolaka yang terbatas. Alokasi anggaran pembangunan tidaklah sebanding dengan kebutuhan pembiayaan untuk menuntaskan berbagai persoalan pembangunan di masyarakat. Kondisi keterbatasan pembiayaan inilah yang mendorong Pemerintah Kabupaten Kolaka berinisiatif melakukan kerjasama dengan swasta yang berinvestasi di Kabupaten Kolaka termasuk.

Hambatan lain yang menyertai pelaksanaan program Gerbangmastra yang berasal dari pemerintah daerah adalah masalah sosialisasi program yang tidak maksimal dan merata di seluruh wilayah dan masyarakat pedesaan. Kegiatan sosialisasi program dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan ke tingkat desa/ kelurahan. Sosialisasi program pembangunan hanya dipandang sebagai tahap penyampaian informasi adanya kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan dan masyarakat diharapkan berpartisipasi dalam pelaksanaannya. Minimnya intensitas sosialisasi program kepada masyarakat, banyak warga masyarakat tidak dapat mengakses informasi program sehingga tidak memahami program secara utuh.

Padahal sosialisasi program pembangunan sebagai bentuk komunikasi khusus pemerintah daerah kepada masyarakat untuk memperkenalkan, menyampaikan dan menyebarkan informasi program pembangunan agar masyarakat memahami, menerima, dan berpartisipasi dalam melaksanakan



program yang akan dan sedang dilaksanakan. Persoalan yang sering muncul dalam setiap proses pembangunan adalah komunikasi pembangunan yang tidak jalan, sehingga tidak sedikit menimbulkan kegagalan dalam pencapaian hasil. Pemerintah daerah seharusnya mengedepankan komunikasi pembangunan dengan masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah mengamanatkan adanya pembangunan yang partisipatif dan untuk mengembangkan pembangunan partisipatif tersebut maka faktor yang paling menentukan adalah komunikasi pembangunan.

Akibat tidak meratanya informasi program dan tidak lancarnya komunikasi perangkat pemerintah daerah dengan masyarakat adalah kurang transparannya alokasi anggaran setiap kegiatan program di lapangan. Alokasi anggaran kegiatan sangat penting diketahui oleh masyarakat, karena terkait dengan kontribusi sumber daya masyarakat. Banyak warga masyarakat tidak mengetahui anggaran kegiatan program sehingga mereka tidak maksimal dalam memberikan kontribusi/sumbangan. Keterbukaan anggaran program seharusnya menjadi titik pacu untuk mendorong potensi sumber daya masyarakat untuk memperkuat pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan program di masyarakat.

Uraian mengenai faktor-faktor penghambat yang menyertai pelaksanaan program Gerbangmastra, memberikan gambaran bahwa setiap pelaksanaan pembangunan daerah tidak luput dari berbagai kendala. Pemerintah daerah juga mengevaluasi permasalahan selama pelaksanaan program Gerbangmastra. Pemerintah Kabupaten Kolaka terus berupaya mencari alternatif pembiayaan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. Kegigihan Pemerintah Kabupaten Kolaka dalam memperjuangkan pembiayaan program tersebut telah berhasil mendapatkan dukungan pemerintah pusat melalui dana alokasi khusus APBN dan dana hibah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. Kreativitas dan inovasi pemerintah daerah inilah menjadi pendorong sehingga program Gerbangmastra terus berjalan setiap tahun.

Selain faktor pembiayaan yang terus diupayakan oleh pemerintah daerah, faktor yang lain pendorong dalam pelaksanaan program baik pada pemerintah daerah maupun masyarakat Kolaka adalah tumbuhnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah yang dibuktikan dari hasil-hasil pembangunan yang secara nyata dicapai dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Hasil-hasil yang dicapai diantaranya tersedianya sarana prasarana/infrastruktur publik yang merupakan aspek prioritas dipandang sudah cukup memadai, termasuk keberhasilan pemerintah daerah membangun bandar udara Tanggetada yang murni dibiayai dari APBD Kabupaten Kolaka, bantuan/kontribusi swasta dan masyarakat.

### **Deskripsi Faktor-faktor yang Menentukan Efektivitas Pembangunan Pedesaan melalui Pelaksanaan Program Gerbangmastra**

Keberhasilan suatu pembangunan terletak pada kemampuan dan sinergitas antar aktor-aktor pembangunan baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Sinergitas antar aktor pembangunan dalam pelaksanaan pembangunan merupakan salah satu prinsip tata kelola pemerintahan yang baik yakni menciptakan kerjasama antara pemerintah, swasta dan masyarakat melalui pola kemitraan.

Kerjasama pemerintah daerah dengan swasta dalam pelaksanaan program pembangunan pedesaan melalui pola kemitraan pemerintah swasta sebagai semangat dan inovasi baru di dalam upaya mewujudkan kesejahteraan

masyarakat di Kabupaten Kolaka. Kerjasama pemerintah daerah dengan pihak swasta dalam pelaksanaan program pembangunan ini tentunya mengarah pada penciptaan kerjasama yang saling menguntungkan.

Tujuan kerjasama tersebut adalah agar pihak swasta turut serta mendukung pelaksanaan program Gerbangmastra yang digagas Pemerintah Kabupaten Kolaka guna mewujudkan masyarakat sejahtera. Komunikasi yang dibangun pemerintah daerah dengan pihak swasta menghasilkan suatu kesepakatan kerjasama yang pada prinsipnya pihak swasta bersedia membantu dan mendukung Pemerintah Kabupaten Kolaka di dalam melaksanakan program Gerbangmastra.

Keterbatasan pembiayaan program pembangunan menjadi kendala untuk menyelesaikan berbagai persoalan sehingga pelaksanaan program dilakukan secara bertahap dengan memanfaatkan sumber dan potensi pembiayaan lain termasuk kontribusi swasta. Kerjasama dengan swasta dalam pelaksanaan program pembangunan di Kabupaten Kolaka dimaksudkan untuk menggiring swasta memberikan sebagian pendapatannya dari hasil eksploitasi sumber daya alam Kolaka untuk mengurangi permasalahan masyarakat melalui kontribusi pembiayaan pembangunan yang dikelola bersama pemerintah dan masyarakat.

Mekanisme kerjasama serta kontribusi pihak swasta sepenuhnya dilakukan dan dikelola sendiri oleh pihak swasta dan hasilnya diserahkan kepada pemerintah daerah melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah atau melalui pemerintah kecamatan dan pemerintah desa/kelurahan dibawah koordinasi Bappeda dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Kolaka.

Pelaksanaan kemitraan pemerintah daerah dengan swasta di dalam pelaksanaan kegiatan program di masyarakat, pihak swasta pada dasarnya tidak terlibat sepenuhnya di dalam pengelolaan kegiatan program di masyarakat. Kondisi ini terkait dengan intensitas kegiatan swasta yang sangat tinggi dalam kegiatan pengelolaan tambang dan telah merupakan kesepakatan bersama pemerintah daerah, sehingga pelaksanaan kegiatan-kegiatan program lebih banyak dilakukan oleh seluruh masyarakat yang difasilitasi oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kolaka. Harapan dari pelaksanaan kemitraan ini adalah terwujudnya dukungan dan kontribusi sumber daya swasta yang dapat membantu keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah daerah.

Keterlibatan dan kontribusi swasta dalam mendukung pelaksanaan kegiatan program Gerbangmastra sebagaimana telah disepakati bersama Pemerintah Kabupaten Kolaka, kurang maksimal karena tergantung kondisi pendapatan hasil ekspor produksi tambang nikel (investor). Semakin tinggi tingkat pendapatan swasta maka kontribusi atau sumbangan swasta di dalam mendukung pelaksanaan program juga turut meningkat demikian pula sebaliknya. Hal ini akan dapat mendorong efektivitas pencapaian tujuan program Gerbangmastra.

Meskipun demikian, keterlibatan dan kontribusi pihak swasta selama ini di dalam mendukung pelaksanaan program Gerbangmastra dipandang sangat berarti dan paling tidak mampu membangun nilai kesadaran dan kepedulian bagi swasta (investor) bahwa mereka merupakan bagian dari aktor yang harus berperan di dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat khususnya di Kabupaten Kolaka.

Distribusi informasi program kepada masyarakat sangat penting di dalam upaya mendorong partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program. Hal ini berkaitan dengan aktivitas sosialisasi program dari pemerintah daerah kepada

masyarakat. Sosialisasi program pembangunan bertujuan untuk memperkenalkan dan menyebarluaskan informasi program, agar masyarakat memahami secara utuh mengenai konsep, prinsip, prosedur, dan tahapan pelaksanaan pembangunan pedesaan di Kabupaten Kolaka melalui pelaksanaan program Gerbangmastra, agar masyarakat terlibat didalamnya.

Secara faktual pelaksanaan kegiatan sosialisasi program Gerbangmastra di masyarakat kurang berjalan maksimal. Kegiatan sosialisasi program hanya dilakukan oleh pemerintah kecamatan kepada aparatur desa/kelurahan, pengurus lembaga kemasyarakatan, tokoh masyarakat dan kelompok masyarakat tertentu secara terbatas, seharusnya dilakukan di seluruh masyarakat. Sosialisasi program dilakukan tidak merata di masyarakat bahkan kurang menyentuh kelompok warga miskin atau warga di daerah pinggiran, sehingga banyak diantara mereka yang tidak mengetahui informasi program.

Terbatasnya akses informasi serta minimnya informasi program yang diperoleh masyarakat menyebabkan rendahnya perhatian, dukungan dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan berbagai kegiatan program Gerbangmastra. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan keberhasilan pencapaian tujuan program pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam prakteknya harus menonjolkan aspek kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam mempengaruhi seluruh tahapan kegiatan program.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program Gerbangmastra secara faktual masih rendah, hal ini teridentifikasi pada tingkat keterlibatan masyarakat dalam memberikan kontribusi, keterlibatan dalam melakukan pengorganisasian kegiatan, dan keterlibatan dalam melaksanakan kegiatan pemberdayaan. Rendahnya partisipasi masyarakat tersebut disebabkan antara lain minimnya informasi kegiatan program kepada masyarakat, kesibukan warga dalam mengelola lahan pertanian karena sebagian besar penduduk Kolaka berprofesi sebagai petani, pendekatan pemerintah lokal kepada masyarakat yang kurang komunikatif seringkali menonjolkan mobilisasi daripada partisipatif dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, kurangnya keterbukaan anggaran setiap kegiatan sehingga masyarakat kesulitan untuk menentukan besaran kontribusi yang harus mereka keluarkan.

Perwujudan kemitraan pemerintah daerah dengan swasta, sosialisasi program pembangunan dan partisipasi masyarakat dapat mendorong efektivitas pencapaian tujuan pembangunan pedesaan melalui pelaksanaan program Gerbangmastra. Efektivitas pencapaian tujuan program Gerbangmastra ditentukan dari akumulasi produktivitas kerja yang dihasilkan, pencapaian sasaran program dan kepuasan masyarakat atas hasil-hasil yang dicapai dari keseluruhan kegiatan-kegiatan program yang dilaksanakan.

Pencapaian tujuan pembangunan pedesaan melalui pelaksanaan program Gerbangmastra terlihat dari realisasi tingkat pencapaian produktivitas kerja program, pencapaian sasaran program maupun tingkat kepuasan masyarakat hingga kondisi saat ini sudah cukup baik. Namun jika dibandingkan dengan kondisi riil masalah pembangunan seluruhnya serta upaya pencapaian tujuan pembangunan jangka panjang Kabupaten Kolaka, maka efektivitas pencapaian tujuan program Gerbangmastra belum maksimal. Kegiatan pembangunan pedesaan melalui pelaksanaan program Gerbangmastra tersebut telah berjalan selama lima tahun. Pemerintah Kabupaten Kolaka senantiasa konsisten dan

berkomitmen untuk melaksanakan program pembangunan pedesaan ini secara berkelanjutan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pembiayaan program Gerbangmastra yang senantiasa terjadi peningkatan setiap tahun baik melalui APBD Kabupaten Kolaka, dana alokasi khusus APBN maupun dana hibah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai faktor pendukung keberlanjutan pelaksanaan program pembangunan pedesaan menuju desa mandiri yang tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kolaka yang umumnya berada pada wilayah pedesaan. Berbagai produk layanan publik yang telah dicapai dari hasil pelaksanaan program yang dilakukan secara bertahap pada setiap tahun anggaran.

Berdasarkan konsep dan teori yang dirujuk serta hasil penelitian lapangan ditemukan bahwa kemitraan pemerintah daerah dengan swasta, sosialisasi program pembangunan dan partisipasi masyarakat dapat menentukan efektivitas pencapaian tujuan pembangunan melalui pelaksanaan program Gerbangmastra.

Hasil penelitian ini memberikan suatu perspektif bahwa penerapan pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan swasta dalam pelaksanaan program-program pembangunan yang berbasis pedesaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat masih jarang dilakukan. Disatu sisi pemerintah daerah merupakan organisasi publik yang berorientasi pada sosial, sementara swasta merupakan organisasi privat yang berorientasi pada keuntungan. Kombinasi kedua organisasi yang berbeda orientasi inilah sehingga dapat dikatakan sebagai perspektif baru dalam penyelenggaraan pembangunan masyarakat.

Kemampuan sumberdaya pemerintah daerah menyangkut pembiayaan pembangunan yang terbatas sementara masalah pembangunan yang kompleks memerlukan penanganan komprehensif dan memadai dari pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah membutuhkan pihak lain untuk melaksanakan pembangunan. Pilihan yang tepat untuk kerjasama pelaksanaan pembangunan daerah adalah pihak swasta disamping masyarakat sebagai aktor penting lain dalam pembangunan. Sinergitas aktor pembangunan antara pemerintah, swasta dan masyarakat telah disyaratkan dalam prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan model manajemen publik baru yang memfokuskan pada transformasi model manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik, salah satunya diimplementasikan melalui pola kemitraan pemerintah swasta yang diharapkan menjadi semangat baru bagi peningkatan kualitas pelayanan publik.

## **PENUTUP**

Pemerintah Kabupaten Kolaka yang menggagas program pembangunan pedesaan melalui program Gerbangmastra untuk percepatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Implementasi program tersebut diwujudkan melalui peningkatan pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Program Gerbangmastra ini dilaksanakan sejak tahun 2007, dilakukan secara terpadu baik pemerintah daerah, swasta maupun masyarakat. Data dan hasil pelaksanaan program Gerbangmastra yang direalisasikan selama lima tahun (2007-2011) terjadi peningkatan baik jumlah kegiatan maupun jumlah dana pembangunan yang dialokasikan. Sumber pembiayaan itu berasal dari APBD Kabupaten Kolaka, Dana Alokasi Khusus (DAK) APBN dan dana hibah dari Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. Pelaksanaan pembangunan pedesaan melalui program Gerbangmastra secara keseluruhan belum maksimal, karena adanya hambatan-hambatan, antara lain keterbatasan anggaran Pemerintah Kabupaten Kolaka, minimnya kegiatan sosialisasi program sehingga informasi program tidak merata

di masyarakat yang berdampak pada rendahnya partisipasi masyarakat, dan kurang transparannya alokasi anggaran kegiatan program. Selain faktor yang menghambat pelaksanaan program, maka faktor pendorong eksisnya program Gerbangmastra adalah motivasi pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dan kepercayaan masyarakat yang makin meningkat atas hasil-hasil pembangunan yang secara nyata telah dicapai dan dirasakan manfaatnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemitraan pemerintah daerah dengan swasta, sosialisasi program pembangunan dan partisipasi masyarakat sangat berperan dalam menentukan efektivitas pencapaian tujuan pembangunan melalui pelaksanaan program Gerbangmastra. Hasil penelitian ini memberikan perspektif baru bahwa penerapan pola kemitraan pemerintah swasta dalam pelaksanaan program-program pembangunan pedesaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat masih jarang dilakukan. Kemampuan sumberdaya pemerintah yang terbatas serta masalah pembangunan yang kompleks memerlukan penanganan komprehensif dan memadai dari pemerintah daerah, sehingga dibutuhkan kerjasama dengan pihak swasta dan masyarakat. Kemitraan pemerintah swasta dalam pembangunan pedesaan, sosialisasi program pembangunan dan partisipasi masyarakat sangat menentukan efektivitas pencapaian tujuan pembangunan pedesaan. Sebagai saran dari hasil penelitian ini, bahwa Pemerintah Kabupaten Kolaka perlu meningkatkan kualitas kemitraannya dengan pihak swasta, meningkatkan intensitas penyuluhan dan sosialisasi program pembangunan serta dilakukan secara menyeluruh agar masyarakat memiliki pemahaman dan rasa memiliki yang tinggi dan akhirnya masyarakat berpartisipasi secara mandiri pada setiap pelaksanaan program-program pembangunan pedesaan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, R. 2006 *Membangun Desa Partisipati*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Moleong, J.L. 1998. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosda Karya. Bandung.
- Mulyana, D. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Sosial Lainnya*. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Prajarto, N. 1996. *Analisis Isi Kaset Wayang, Studi Tentang Kontribusi Media Komunikasi Massa Tradisional dalam Pengkomunikasian Program-program Pembangunan*. FISIP UGM. Yogyakarta.
- Poerwandari, E.K. 1998. *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*. Lembaga Pengembangan Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi. Fakultas Psikologi Universitas Indonesia. Jakarta.
- Soetrisno, L. 1999. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Canisius. Yogyakarta.
- Usman, H. 1996. *Metodologi Penelitian Sosial*. PT. Bumi Aksara. Jakarta.
- Vredendregt, J. 1978. *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*. PT. Gramedia. Jakarta.