

Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak

Sri Maryuni¹

Abstrak

Kurang berhasilnya implementasi PNPM Mandiri Perkotaan disebabkan banyak faktor, baik faktor internal maupun faktor eksternal. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan, pemahaman dan konsep baru mengenai implementasi kebijakan publik dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Informasi yang didapat menunjukkan bahwa implementasi program melibatkan unsur pelaksana, program yang dilaksanakan, kelompok sasaran dan lingkungan. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa kurang berhasilnya implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak disebabkan oleh kebijakan (program) yang diidealkan, kelompok sasaran, organisasi pelaksana dan faktor lingkungan. Keempat faktor tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan sehingga membentuk *policy cycle*. Pendekatan yang digunakan adalah pemberdayaan masyarakat untuk membentuk kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dengan difasilitasi oleh lembaga keswadayaan masyarakat. Kenyataannya sangat sulit untuk mendorong masyarakat miskin berpartisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan program pemberdayaan ini. Untuk itu relawan masyarakat harus bekerja keras memperjuangkan aspirasi masyarakat miskin melalui rembug kesiapan warga dan Musrenbang yang dilaksanakan secara periodik.

Kata kunci : Implementasi, Pemberdayaan, Kemandirian, Relawan

Pendahuluan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dirancang sebagai upaya untuk melaksanakan proses pembangunan yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat, sekaligus ruang belajar (*lesson learned*) dalam pengambilan keputusan secara demokratis pada tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian dalam setiap proses pembangunan yang melibatkan masyarakat secara aktif. Pelaksanaan PNPM didesain untuk memberdayakan masyarakat, dimana masyarakat diajarkan untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan melalui organisasi.

PNPM Mandiri yang bertujuan untuk penanggulangan kemiskinan lebih menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat sebagai pendekatan operasional dan wujud komitmen pemerintah dalam merealisasikan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. PNPM Mandiri merupakan media

pembelajaran dan pengembangan kemampuan para pelaku pembangunan serta media mewujudkan masyarakat sebagai penggagas dalam sebuah kegiatan pembangunan. Pengembangan konsep PNPM Mandiri juga diarahkan pada penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Beberapa proses dan kegiatan yang dilaksanakan dalam PNPM Mandiri selalu mempertimbangkan agar dapat mendukung pencapaian pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam perkembangan administrasi publik, *good governance* merupakan paradigma yang berorientasi kepada masyarakat (publik), dan bukan lagi kepada birokrasi. *Good governance* (kepemerintahan yang baik) dapat tercipta apabila keseluruhan aktor aktif terlibat dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan. Paling tidak ada 8 karakteristik agar *good governance* dapat tercipta, yaitu : partisipasi, *rule of law*, akuntabilitas, transparansi, *responsive*, efektif dan efisien, orientasi

¹ Doktor Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Tanjungpura

konsensus, dan *equity and inclusiveness*. Agar dalam pelaksanaannya terhindar dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) harus mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *good governance* tersebut.

Penelitian ini difokuskan pada PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak yang merupakan pengganti Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Dasar hukum pelaksanaan program ini adalah Nota Kesepakatan antara Direktorat Jendral Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum Dengan Pemerintah Kota Pontianak No 56.1/PKS-DC/2007 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan Terpadu Program Penanggulangan Kemiskinan Di Perkotaan Di Kota Pontianak-Provinsi Kalimantan Barat. Program ini merupakan suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan yang dimulai sejak tahun 2008. Penelitian ini lebih difokuskan pada implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak Tahun Anggaran 2010.

Program ini sangat strategis, karena menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa 'lembaga kepemimpinan masyarakat' yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat.

Tujuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan ini adalah sebagai berikut:

- 1) Mewujudkan masyarakat berdaya dan mandiri, yang mampu mengatasi berbagai persoalan kemiskinan di wilayahnya.
- 2) Meningkatkan kapasitas Pemerintah Daerah dalam menerapkan model pembangunan partisipatif yang berbasis kemitraan dengan masyarakat dan kelompok peduli setempat.
- 3) Mewujudkan harmonisasi dan sinergi berbagai program pemberdayaan masyarakat untuk optimalisasi penanggulangan kemiskinan.

- 4) Meningkatkan capaian manfaat bagi masyarakat miskin untuk mendorong peningkatan IPM dan pencapaian sasaran MDG's.

Masalahnya bahwa implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) Perkotaan di Kota Pontianak kurang berhasil dalam mencapai tujuannya, seperti belum dapat mewujudkan masyarakat perkotaan berdaya dan mandiri dalam mengatasi persoalan kemiskinan, belum dapat mewujudkan model pembangunan partisipatif yang berbasis kemitraan, belum dapat mewujudkan harmonisasi dan berbagai program pemberdayaan masyarakat. Dalam kenyataannya menunjukkan bahwa BKM atau LKM yang dibentuk di masing-masing kecamatan se Kota Pontianak belum bekerja secara maksimal, seperti yang dinyatakan oleh Koordinator PNPM Mandiri Perkotaan Kota Pontianak, bahwa pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak Tahun Anggaran 2010 kurang berhasil dalam mencapai tujuannya.

Untuk itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 'Mengapa implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak kurang berhasil dalam mencapai tujuannya?'

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan, pemahaman dan konsep baru mengenai implementasi kebijakan publik dalam pengembangan ilmu administrasi publik.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dalam membahas fenomena yang terjadi dalam proses implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk mendeskripsikan proses implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan digunakan pendekatan deskriptif kualitatif yang memusatkan perhatian pada suatu unit tertentu dari berbagai fenomena yang bertujuan untuk menggambarkan berbagai kondisi, situasi atau berbagai fenomena realitas sosial masyarakat.

Informan dalam penelitian ini adalah Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kota Pontianak yang ditetapkan dengan keputusan Walikota Pontianak Nomor 422 Tahun 2010, yang terdiri dari aparat pelaksana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan pada Pemerintah Kota Pontianak. Pelaksana (*implementor*) program yang dijadikan informan adalah :

- 1) Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pontianak : 1 orang
- 2) Konsultan PNPM Mandiri Perkotaan Kota Pontianak : 1 orang
- 3) Camat dan Kepala Kelurahan di Kota Pontianak : 5 orang

Sedangkan kelompok sasaran program terdiri dari masyarakat Kota Pontianak yang terdiri masyarakat warga kelurahan peserta PNPM Mandiri Perkotaan, LKM (Lembaga Keswadayaan Masyarakat) dan KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) di masing-masing kelurahan se Kota Pontianak. Jumlah BKM yang ada di Kota Pontianak adalah 29 BKM.

Kegiatan analisis kualitatif dalam penelitian ini meliputi 3 alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Aktifitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas sehingga datanya jenuh.

Hasil dan Pembahasan

Dalam implementasi kebijakan publik, paling tidak ada 3 unsur yang multak harus ada, yaitu : unsur pelaksana (*implementor*), adanya program yang akan dilaksanakan dan kelompok sasaran (*target group*). Ketiga unsur tersebut saling berkaitan dan berinteraksi antara unsur yang satu dengan unsur yang lainnya. Unsur pelaksana adalah pihak-pihak yang mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik, yang disebut sebagai *implementing organization*, yaitu birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan publik. Dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan, terdapat 3 pilar untuk menjalankan fungsi dan perannya dalam

mewujudkan *clean and good governance*, yaitu pemerintah kelurahan (*government*), warga masyarakat (*citizen*) dan kalangan usaha/swasta (*private sector*). Berdasarkan otoritas dan kapasitas yang dimiliki, implementor melakukan berbagai tindakan mulai dari penentuan tujuan dan sasaran, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan dan penilaian.

Ketiga komponen tersebut di atas saling berkaitan antara komponen yang satu dengan komponen yang lainnya dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan. Dengan demikian keberhasilan implementasi program ini juga akan dipengaruhi oleh ketiga komponen tersebut. Selain itu Smith menambahkan satu komponen lagi dalam implementasi kebijakan publik, yaitu faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik). Menurut Smith (dalam Tachjan, 2006 : 37) dalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik. Pola-pola interaksi dari keempat variabel dalam implementasi kebijakan memunculkan ketidaksesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan.

Keempat variabel dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan tersebut adalah :

1. Program yang diidealkan, yakni pola-pola interaksi ideal yang telah didefinisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.
2. Kelompok sasaran, yaitu orang-orang yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
3. Organisasi pelaksana, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. Faktor lingkungan, yaitu unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan,

seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Keempat faktor tersebut merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak. Keempat faktor tersebut saling terintegrasi dan merupakan satu kesatuan serta saling berkaitan sehingga membentuk *policy cycle* dalam implementasi kebijakan publik. Program yang diidealkan dalam PNPM Mandiri Perkotaan berbasis pemberdayaan mendorong kepada sasaran program untuk berpartisipasi sebagai pelaksana program dengan mengorganisir dirinya ke dalam kelompok keswadayaan masyarakat dengan tujuan penanggulangan kemiskinan masyarakat di wilayahnya. Semua ini tercapai apabila lingkungan kebijakannya mendukung, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternalnya.

Interaksi antara keempat faktor dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan terjadi secara timbal balik antara faktor yang satu dengan faktor yang lainnya, sehingga seringkali dapat menimbulkan *tensions* yang bisa menyebabkan adanya perbedaan-perbedaan persepsi diantara pelaku program. Adanya perbedaan persepsi yang terjadi diantara pelaksana program dan sasaran program dapat menimbulkan konflik atau perbedaan kepentingan. Dengan mengembangkan kemampuan negosiasinya, setiap pihak bisa mendapatkan apa yang dibutuhkannya tanpa harus melakukan cara-cara yang ekstrim. Proses negosiasi dilakukan dengan menciptakan penyelesaian melalui consensus atau kesepakatan bersama yang mengikat semua pihak. Proses ini mengakomodasi kedua kepentingan antara pelaksana program dengan sasaran program dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan. Sehingga memerlukan komitmen yang besar dari kedua belah pihak untuk dapat menumbuhkan hubungan dan mencari titik temu kedua kepentingan tersebut.

Dalam PNPM Mandiri Perkotaan, hubungan sinergisitas antara masyarakat, pemerintah kota dan kelompok peduli dilakukan dalam kegiatan PAKET (Penanggulangan Kemiskinan Terpadu). PAKET merupakan komponen

program untuk mendorong dan memperkuat kemitraan sinergisitas sehingga upaya penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan secara mandiri dan berkelanjutan serta melembaganya proses pembangunan yang bersifat partisipatif di tingkat kota. Dengan adanya kegiatan PAKET telah terjadi proses pembelajaran kemitraan dan gerakan bersama oleh seluruh pelaku di tingkat kota sehingga terjalin sinergi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di wilayahnya.

Masyarakat sebagai pihak sasaran program yang sekaligus menjadi pelaksana PNPM Mandiri Perkotaan mempunyai banyak potensi sebagai kekuatan yang apabila digali dan disalurkan dapat berubah menjadi energi yang besar untuk mengatasi masalah yang ada. Cara menggali dan mendayagunakan sumber daya yang ada di masyarakat dilakukan dengan upaya pemberdayaan masyarakat. Faktor yang paling penting adalah bagaimana mendudukkan masyarakat pada posisi pelaku (subyek) pelaksanaan program yang aktif, bukan hanya penerima yang pasif. Gerakan pemberdayaan masyarakat ini lebih mengutamakan inisiatif dan kreasi masyarakat dengan strategi pokok adalah memberi kekuatan (*power*) kepada masyarakat.

Simpulan

Pemberdayaan masyarakat dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan dilaksanakan dengan pendekatan pengembangan masyarakat yang bertujuan mengembangkan, memandirikan dan menswadayakan masyarakat. Dalam setiap aktivitasnya melibatkan sekurang-kurangnya tiga unsur penting dan mutlak harus ada, yaitu adanya program yang dilaksanakan, adanya kelompok sasaran dan adanya unsur pelaksana. Implementasinya diawali dengan membentuk kelompok-kelompok keswadayaan masyarakat (relawan masyarakat, Badan Keswadayaan Masyarakat dan Kelompok Swadaya Masyarakat). Kelompok masyarakat tersebut bertugas untuk mendefinisikan program tersebut ke dalam kegiatan-kegiatan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat melalui penyaluran aspirasi masyarakat yang diwadahi oleh lembaga-lembaga keswadayaan

masyarakat yang dibentuk oleh, dari dan untuk masyarakat.

Implementasi PNPM Mandiri Perkotaan bertujuan untuk mewujudkan kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat. Dengan pemberdayaan masyarakat dapat digali potensi-potensi yang ada dalam masyarakat secara optimal serta dapat meningkatkan peranan masyarakat sebagai pendukung dalam implementasi kebijakan publik. Dukungan masyarakat dapat meningkatkan partisipasi dari masyarakat dalam setiap implementasi kebijakan publik. Partisipasi sangat diperlukan dalam program pemberdayaan karena tanpa partisipasi tidak dapat mencapai tujuan program.

Organisasi pelaksana PNPM Mandiri Perkotaan terdiri atas tiga unsur, yaitu Pemerintah, Masyarakat dan Kelompok Peduli (Swasta). Unsur Pemerintah dikoordinir oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) yang bertanggung jawab kepada walikota. Sedangkan masyarakat selain sebagai sasaran program sekaligus sebagai pelaksana program. Kelompok peduli merupakan kelompok-kelompok swadaya masyarakat yang ikut menjadi pelaksana program. Dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan, ketiga unsur ini saling berinteraksi dan bekerja sama, sehingga membentuk jejaring kebijakan dalam implementasi program.

Keberhasilan implementasi kebijakan (program) selain dipengaruhi oleh organisasi pelaksana, juga dipengaruhi oleh kelompok sasaran dan faktor lingkungannya. Dengan demikian keberhasilan implementasi program ditentukan oleh program yang dilaksanakan, organisasi pelaksana, kelompok sasaran dan faktor lingkungan. Keempat faktor tersebut saling berkaitan antara satu faktor dengan yang lainnya, sehingga membentuk satu kesatuan.

Implementasi PNPM mandiri Perkotaan di Kota Pontianak belum dapat mencapai tujuannya disebabkan oleh lemahnya interaksi antara empat faktor, yaitu program yang diidealkan, kelompok sasaran (*target group*), *implementor* (organisasi pelaksana) dan faktor lingkungan (internal dan eksternal). Keempat faktor tersebut saling berkaitan antara faktor

yang satu dengan faktor yang lainnya sehingga membentuk *policy cycle* dan menimbulkan *tensions* yang dapat menyebabkan perbedaan-perbedaan diantara pelaksana program dan sasaran program. Keterkaitan antara organisasi pelaksana program yang terdiri dari Pemerintah Daerah, Masyarakat dan Kelompok Peduli (Swasta) dengan sasaran program saling berinteraksi dan bersinergi dalam implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan.

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka penelitian ini berhasil mengembangkan konsep baru bahwa interaksi dan sinergisitas antara organisasi pelaksana program akan membentuk jejaring dalam implementasi kebijakan (program)

Saran-saran yang bersifat akademik untuk pengembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya Kebijakan Publik dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Untuk memperkaya khasanah pengetahuan Ilmu Administrasi Publik dalam kajian Kebijakan Publik seyogyanya ada kajian yang lebih luas dan mendalam tentang koordinasi diantara implementor kebijakan publik.
2. Untuk mendukung pelaksanaan *good governance*, khususnya dalam implementasi kebijakan publik, perlu penelitian lebih lanjut tentang sinergisitas antara pemerintah, masyarakat dan pihak swasta dalam membentuk pola hubungan diantara ketiga komponen tersebut.

Saran-saran yang sifatnya praktis lebih ditujukan kepada *stakeholders* dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan, antara lain :

1. Mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan rebug kesiapan warga untuk menyalurkan aspirasi, keinginan dan kebutuhan masyarakat berkaitan dengan implementasi PNPM Mandiri Perkotaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi program
2. Meningkatkan keterlibatan pihak swasta dan kelompok peduli dalam implementasi program pemberdayaan ini karena masyarakat miskin termasuk masyarakat

yang kurang berdaya dalam segala hal, karena pendidikan, ekonomi dan status sosialnya, misalnya melakukan program pendampingan dalam membuat proposal kegiatan.

3. Untuk lebih meningkatkan keberhasilan implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak, perlu adanya transparansi anggaran (dana) dalam pengelolaan program ini sehingga tujuan utama penanggulangan kemiskinan dapat tercapai secara efektif

Referensi

Abdul Wahab, Solichin. 2002. Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.

Abdullah, M.Sy. 1988, *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. Second Edition, Chicago, Holt, Rinehart and Winston.

Bromley, Daniel W. 1989, *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundation of Public Policy*, New York: Basil Blackwell Ltd

Creswell, W. John. 1994. *Research design, Qualitative & Quantitative Approaches*. New Delhi: Sage Publications.

Denzin K. Norman dan Lincoln S. Yvonna. 2009. *Hand Book Of Qualitative Research*. New Delhi: Sage Publications.

Goggin, M.L, Ann O'M Bowman, James P Lester & Laurence J.O'Toole, Jr, 1990, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, London : Scott, Foresman and Company.

Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affairs*. Georgia Southern University: Pearson Prentice Hall.

Hikmat, Hary, 2006, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Bandung: Humaniora

Jones, O. Charles. 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy Third Edition*, California: Brooks/Cole Publishing Company.

Nugroho, D, Riant. 2002. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

----- 2007, *Manajemen Pemberdayaan*, Jakarta, PT Alex Media Komputido

Saefullah, A. Djadja, 2007, *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik (Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia Dalam Era Desentralisasi*, Bandung: LP3AN

----- 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama.

Sulistiyani, Teguh Ambar, 2004, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Yogyakarta: Gava Media

Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI dan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.

Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.