

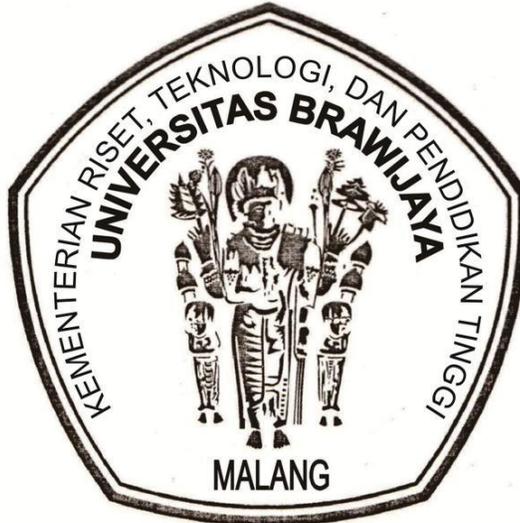


IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI PNPM MANDIRI PERKOTAAN

**(Studi Perpres No 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan
Penanggulangan Kemiskinan di Kota Malang)**

TESIS

**Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister**



Oleh

Nurul

NIM : 136030102011004

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
KEKHUSUSAN KEBIJAKAN PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

MALANG

2015

**IDENTITAS TIM PENGUJI TESIS****JUDUL TESIS**

Implementasi Kebijakan Penanggulangan
Kemiskinan Melalui PNPM Mandiri Perkotaan
(Studi Perpres No15 Tahun 2010 Tentang
Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di
Kota Malang

Nama : Nurul

Nim : 136030102011004

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Minat : Kebijakan Publik

KOMISI PEMBIMBING

Ketua : Prof. Dr. Abdul Juli Andi Gani, MS

Anggota : Dr. Bambang Santoso Haryono, MS

TIM PENGUJI

Dosen Penguji 1 : Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si

Dosen Penguji 2 : Dr. Abdullah Said, M.Si

Tanggal Ujian : 23 Januari 2016



RIWAYAT HIDUP

Nurul, lahir di Pasuruan Jawa Timur pada tanggal 20 April 1977 anak pertama dari pasangan Nachrowi dan Urima. Jenjang pendidikan pertama di Sekolah Dasan (SDN) Rembang II Kecamatan Rembang lulus tahun 1990, melanjutkan ke sekolah Madrasah Tsanawiyah Ma'arif Rembang lulus tahun 1993, kemudian sekolah di Sekolah Menengah Ekonomi Atas (SMEA) Yadika Bangil lulus tahun 1996. Selanjutnya kuliah di Universitas Merdeka Malang lulus pada tahun 2000.

Pada tahun 2013 dengan biaya sendiri melanjutkan pendidikan ke Universitas Brawijaya Malang pada Fakultas Ilmu Administrasi Publik pada program studi kebijakan publik. Pengalaman kerja pada konsultan pendamping program urban poverty project dan sampai sekarang menjadi tenaga ahli pada program Australian Aid.



KATA PENGANTAR

Puja & Puji Syukur penulis ucapkan kehadirat Allah SWT atas curahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya. Penyusunan Tesis ini merupakan syarat untuk menyelesaikan Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang. Dalam penelitian ini kami mencoba meneliti, Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNpPM Mandiri perkotaan (studi Pepres No. 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan di Kota Malang) serta menganalisisnya berdasarkan literatur-literatur yang ada.

Kami berharap semoga Tesis ini menjadi bagian dari proses penelitian yang nantinya akan dilakukan dan memberi sumbangan pemikiran bagi PNPM mandiri mandiri perkotaan. Penyusunan Tesis ini tidak lepas dari dukungan dan bantuan yang diberikan berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ungkapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Mohammad Bisri, MS, selaku Rektor Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Universitas Brawijaya
2. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS, Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikut pendidikan di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
3. Bapak Dr. Irwan Noor, MA selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Jurusan Administrrasi Publik.
4. Bapak Prof. Dr. Abdul Juli Andi Gani, MS selaku Dosen Pembimbing I dengan keilmuan dan kesabarannya membimbing dan memberikan pengarahan kepada penulis menyelesaikan penelitian.
5. Bapak Dr. Bambang Santoso Haryono, MS selaku Dosen Pembimbing II, telah memberikan curahan waktu dan kesempatannya kepada penulis melakukan konsultasi dan bimbingan sehingga penulis mendapatkan banyak pembelajaran bagaimana melakukan sebuah reseach dan merangkainya menjadi satu tulisan berkarya bernama Tesis.



6. Bapak Dr. Samodra Wibawa Dosen Universitas Gajah Mada yang telah memberi dukungan dan spirit kepada penulis dalam bentuk referensi buku-buku karya tulis sebagai referensi penulis menyelesaikan karya tulis ini walaupun tidak saling mengenal tetapi ketulusan hati beliau mau berbagi dan memberi patut jadikan penulis sebagai Guru besar yang berbudi pekerti mulia.

7. Kepada tim Pendamping Koordinator PNPM Mandiri Perkotaan Kota Malang khususnya kepada Bapak Winardi, SE yang telah banyak memberikan informasi dan arahan kepada penulis.

8. Selanjutnya penulis juga mengucapkan terimakasih kepada pemerintah Kota Malang melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana (BKBPMB), Penanggungjawab Operasional Kegiatan (PJOK, Lurah, Kecamatan dan Koordinator BKM yang senantiasa menyediakan waktu kepada penulis dan berkenan untuk dimintai informasi berkenaan pelaksanaan PNPM Mandiri perkotaan.

9. Keluarga tercinta Ibunda-Ayahandah, Istri dan Anak-anak tercinta, serta sahabat yang selalu mendoakan kelancana dan memberikan semangat dalam penyusunan proposal ini

Tak lupa penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua teman-teman mahasiswa program Magister Administrasi Publik serta semua pihak yang telah memberikan sumbang saran, kontribusi pikiran, dan bantuannya atas penyelesaian tesis ini.

Kami berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi pembaca, dan kami mohon maaf apabila selama penyusunan tesis dan pelaksanaan penelitian terdapat kesalahan dan sedikit merepotkan pihak-pihak yang terkait.

Lawang, Januari 2016

Penulis,
Nurul



RINGKASAN

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri MP) merupakan program pemerintah dalam upaya melakukan percepatan penanggulangan atau penurunan angka kemiskinan melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat. Strategi kebijakan nasional untuk menanggulangi kemiskinan sebagaimana Peraturan presiden No 15 Tahun 2010 adalah upaya pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan. Ada 4 strategi yang dilakukan yaitu pertama mengurangi beban warga miskin melalui program-program perlindungan sosial, kedua meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin melalui program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat miskin, ketiga mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil melalui program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan pelaku usaha mikro dan kecil, keempat Membentuk sinergi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan Melalui program-program rakyat lainnya mendukung penanggulangan kemiskinan.

PNPM Mandiri perkotaan menjadi tumpuan dan harapan pemerintah sebagai program unggulan dan andalan dalam mengatasi kemiskinan. Implementasi program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM Mandiri perkotaan melibatkan banyak pelaku dan aktor-aktor kebijakan baik dari unsur pemerintah, masyarakat maupun lainnya. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses komunikasi, sumberdaya, komitmen dan struktur birokrasi serta faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi PNPM Mandiri perkotaan.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan lokus penelitian adalah implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Malang Propinsi Jawa Timur dengan analisis data yang digunakan menggunakan analisis data model interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PNPM mandiri perkotaan, yang merupakan kebijakan penanggulangan kemiskinan berdasarkan peraturan presiden No 15 Tahun 2010 dalam pelaksanaan belum berjalan efektif seperti yang diharapkan dan ditemukan beberapa hambatan dan masalah yang menyebabkan pencapaian tujuan program tidak tercapai yang dipengaruhi oleh faktor komunikasi, sumberdaya, komitmen dan struktur birokrasi.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Kemiskinan, Pemberdayaan



SUMMARY

National Program for Community Empowerment (PNPM Mandiri MP) is a government program in accelerating the poverty reduction through community empowerment approach. According to Presidential Regulation No. 15/2010, the National policy strategy of poverty reduction is an attempt conducted by government to tackle poverty.

There are four strategies that were conducted by government. First, reduce the poor's burden through social protection programs. Second, increase the capacity and poor's income through poor community empowerment-based poverty reduction programs. Third, develop and guarantee the sustainability of micro, small-size enterprises through the empowerment programs of micro, small-size enterprises-based. Fourth, establish the understanding of policy and poverty reduction programs through the other community poverty reduction supports. PNPM-Urban became the main government program's that was expected to support the attempt of tackling poverty.

The implementation of community empowerment through PNPM-Urban Mandiri programs involved all stakeholders and policy makers among government, community and others. This study aimed to describe and analyze the process of communication, resources, commitment and bureaucratic structure as well as supporting and hindering factors of PNPM-Urban Mandiri implementation. The research method used in this study was qualitative and it was taken in PNPM-Urban Mandiri Kota Malang, East Java Province. The data analysis used was interactive data analyzing models.

The result of the study shows that the implementation of PNPM-Urban that the policy of poverty reduction conducted based on the Presidential Regulation No. 15/2010 has still not effectively implemented as well as found some obstacles and problems that caused the objectives has not achieved. They were influenced by communication, resources, commitment, and bureaucratic structures.

Keywords: Policy Implementation, Poverty, Empowerment



Lembar Pengesahan	i
Identitas Tim Penguji	ii
Pernyataan Original	iii
Kata Pengantar	iv
Ringkasan	vi
Summary	vii
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel	xi
Daftar Gambar	xii
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	18
1.3. Tujuan Penelitian	19
1.4. Manfaat Penelitian	20
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Penelitian Terdahulu	21
2.2. Kebijakan Publik dan Tahapan Kebijakan Publik	30
2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik	30
2.2.2. Tahapan Kebijakan Publik	36
2.3. Model Perumusan Kebijakan Publik	39
2.4. Implementasi Kebijakan Publik	45
2.4.1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik	45
2.4.2. Model dan Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik	48
2.4.3. Pemilihan Model Implementasi Kebijakan	55

Daftar Isi



2.5	Kebijakan dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan.....	58
2.6	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan.....	62
2.6.1	Pembedayaan Masyarakat dan Partisipasi.....	62
2.6.2	Program Nasional Pemberdayaan Mandiri Perkotaan.....	65
BAB III : ANALISIS SOCIL SETTING PENELITIAN		
3.1	Karakteristik Lokasi dan Wilayah Penelitian.....	72
3.2	Kondisi Kemiskinan Kota Malang.....	76
3.3	Kerangka Pemikian.....	81
BAB IV : METODOLOGI PENELITIAN		
4.1	Jenis Penelitian.....	83
4.2	Lokasi Penelitian.....	84
4.3	Fokus Penelitian.....	85
4.4	Sumber Data dan Jenis Data.....	86
4.4.1	Sumber Data.....	86
4.4.2	Jenis Data.....	88
4.5	Intrumen Penelitian.....	90
4.6	Tehnik Pengumpulan Data.....	91
4.7	Tehnik Analisa Data.....	92
4.8	Keabsahan Data.....	95
BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		
5.1	Gambaran Umum Hasil penelitian.....	97
5.1.1	Gambaran Umum Implementasi PNPM MP.....	97
5.2	Data Fokus Hasil penelitian.....	108
5.2.1	Komunikasi Kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan.....	108
5.2.2	Sumberdaya Pelaksanaan Kebijakan PNPM MP.....	122
5.2.3	Disposisi Atau Komitmen Pelaksana PNPM MP.....	134
5.2.4	Struktur Birokrasi Pelaksanaan PNPM MP.....	137



5.3	Faktor-faktor yang berkontribusi mendukung dan menghambat Implementasi PNPM MP	149
5.3.1	Faktor-faktor yang berkontribusi mendukung	149
5.3.2	Faktor-faktor yang berkontribusi menghambat	154
5.4	Pembahasan Hasil Penelitian	158
5.4.1	Komunikasi Kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan	158
5.4.2	Sumberdaya Pelaksanaan Kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan	163
5.4.3	Disposisi atau Komitmen Pelaksana PNPM Mandiri Perkotaan	167
5.4.4	Struktur Birokrasi Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan	170



DAFTAR TABEL

Tabel 1	Prosentase Kemiskinan di Kota Malang 2011	11
Tabel 2	Pemetaan Aktor Kebijakan PNPM mandiri perkotaan	14
Tabel 3	Hasil Penelitian terdahulu	25
Tabel 4	Pemetaan Model Implementasi	57
Tabel 4.1	Strategi Penanggulangan Kemiskinan	59
Tabel 5	Pembagian Wilayah Administratif Kota Malang	74
Tabel 6	Sebaran dan Populasi Rumah Tangga	75
Tabel 7	Tingkat Prosentase Warga Miskin	78
Tabel 8	Lokasi Sasaran PNPM MP	98
Tabel 9	Alokasi Pagu BLM PNPM MP 2012 – 2014	99
Tabel 10	Capaian Key Performance Indikator Tahun 2013	108
Tabel 11	Capaian Key Performance Indikator Tahun 2014	108
Tabel 12	Keanggotaan Komunitas Belajar Perkotaan (KBP)	111
Tabel 13	Rekap Kegiatan KBP Kota Malang	112
Tabel 14	Rekap Kegiatan FKA BKM	113
Tabel 15	Kegiatan PKM Kota Malang Tahun 2014	121
Tabel 16	Rekap Pendidikan Formal BKM/LKM	124
Tabel 17	Rekap Pekerjaan Personil BKM	129
Tabel 18	Hasil Penilaian Kelembagaan BKM Kota Malang	130
Tabel 19	Rekap Kegiatan TKPKD Kota Malang	143



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Prosentasi Penduduk Miskin 2003 - 2013	6
Gambar 2 Srtuktur Organisasi Pengelolaan PNMP Mandiri	16
Gambar 3 Siklus Kebijakan Publik.....	37
Gambar 4 Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan.....	38
Gambar 5 Model Kebijakan.....	40
Gambar 6 Model Ikremental	43
Gambar 7 Model Deliberatif.....	44
Gambar 8 Sekuensi Implementasi Kebjakan	47
Gambar 9 Model A Model Of the Policy Implementation.....	50
Gambar 10 Model Implementasi Grindle.....	53
Gambar 8 Model Implementasi Edward III.....	54
Gambar 9 Peta Kota Malang	71
Gambar 10 Grafik Rumah Tangga Miskin Penerima Raskin	78
Gambar 11 Kerangka Pemikiran.....	82
Gambar 12 Komponen Dalam Analisis Data.....	96
Gambar 13 Siklus Pelaksanaan PNPM MP.....	103



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Permasalahan kemiskinan menjadi persoalan yang akut di negeri ini. Berbagai kebijakan dan strategi dalam setiap rezim mulai Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi sudah dilakukan. Formulasi dan strategi untuk menuntaskan endemik kemiskinan tidak pernah menemukan titik temu. Sehingga kemiskinan sampai detik ini masih mendera bangsa ini. Strategi dan formulasi mengenai penanggulangan kemiskinan seringkali menjadi konsumsi politik bagi elit politik. Menurunkan angka kemiskinan dan membuat rakyat sejahtera menjadi hal absah dan sohib yang dilakukan para elit untuk menarik simpati publik. Akan tetapi, menuntaskan penyakit kemiskinan ini tidak semudah membalikan telapak tangan. Berbagai kebijakan dan strategi dalam penanggulangan kemiskinan dilakukan hampir oleh semua pemimpin negeri ini.

Penanggulangan kemiskinan menjadi mandat konstitusi dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana tercantum dalam Amanah Undang-Undang dasar 1945. Visi mengenai “ Negara Indonesia Yang Merdeka, bersatu, berdaulat, Adil dan Makmur” dengan misinya melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan kemerdekaan dunia yang berdasarkan kemerdekaan. Sebagaimana telah diamanatkan oleh konstitusi tersebut maka harus ada langkah strategis dan taktis untuk



mencapai kehidupan bangsa yang sejahtera itu, salah satunya tertuang dalam tujuan percepatan penanggulangan kemiskinan dalam jangka pendek maupun menengah yang termaktub dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan bertujuan ingin memenuhi apa yang menjadi hak mendasar dari masyarakat miskin agar supaya terhormat, terlindungi dengan menjalani hidup yang lebih layak dan manusiawi. Hal ini menjadi komitmen bangsa Indonesia dalam mendukung pencapaian Pembangunan Milineum (*Milenium Development Goals* atau *MDG's*) serta perbaikan indeks pembangunan manusia (IPM).

Kemiskinan seringkali berimplikasi dan cenderung menurunkan harkat dan martabat manusia. Kompleksitas dan multidimensi melekat terhadap permasalahan kemiskinan. Tidak bisa dipungkiri bahwa permasalahan kemiskinan saling mengunci tidak hanya menyangkut satu bidang saja tetapi berkaitan dengan bidang lain seperti ketidakmampuan akses secara ekonomi, sosial, budaya, politik dan partisipasi dalam masyarakat. Salah satu tanda kemiskinan itu bisa dilihat dengan rendahnya tingkat pendapatan masyarakat, keterisolasian, keterbelakangan dan pengangguran yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan antar daerah, sektor dan golongan penduduk (Sumodiningrat, 1996 :18)

Masalah kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan di atas, jika tidak segera ditanggulangi akan berdampak serius pada permasalahan sosial yang lain. Berbagai dampak yang bisa timbul antara lain (i) peningkatan beban sosial ekonomi masyarakat yang semakin berat, (ii) menurunnya kualitas dan produktifitas sosial ekonomi, (iii) menurunnya partisipasi



masyarakat dalam pembangunan, (iv) meningkatnya kriminalitas dan terganggunya stabilitas sosial, (v) munculnya ketimpangan dan kecemburuan sosial, maupun (vi) menurunnya kualitas sumber daya manusia, yang berimplikasi pada merosotnya mutu generasi.

Adalah Mahbub Ul Hag (1983: 45) yang menilai bahwa kegagalan program-program terdahulu terkesan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan bukan menghapus bentuk-bentuk terburuk kemiskinan tetapi mengejar tingkat pendapatan perkepala yang tinggi dengan mengejar pertumbuhan *Gross National product* (GNP) sehingga terpukau oleh model-model pertumbuhan bukan pada tujuan yang sebenarnya untuk menyelesaikan persoalan-persoalan pengangguran, kurang gizi, rumah tidak layak huni atau bentuk-bentuk kemiskinan lainnya. Terjadinya pergeseran paradigma global dimulai dari paradigma ekonomi yang merupakan paradigma paling tua dan paling dominan dalam menentukan pembangunan.

Paradigma ekonomi ini lebih memfokuskan pada ukuran keberhasilan pembangunan dilihat dari aspek pertumbuhan ekonomi yaitu dengan melihat dari meningkatnya tingkat produksi barang dan jasa atau biasa disebut dengan *Gross National Bruto* (GNP). Pengaruh dari pandangan ekonomi *Neo-Clasic* ini menjadi latarbelakang munculnya paradigma ini dengan lebih mengedepankan perbandingan antara masyarakat modern dibandingkan dengan masyarakat yang masih terbelakang. Tingginya angka pertumbuhan ekonomi suatu negara dengan angka-angka tertentu (kuantitatif) menjadi ukuran tingkat keberhasilan pembangunan negara tersebut. Soetrisno (1993:6) berpendapat hal sama bahwa :

Model Pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan akan menimbulkan kepicangan pembangunan antar sektor ekonomi modern dan sektor ekonomi



tradisional dimana sebagian besar penduduk negara sedang berkembang menggantungkan hidup mereka. Hal ini terjadi karena sektor ekonomi modern mendapatkan berbagai fasilitas ekonomi dan lingkungan politik untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi. Dilain pihak, pendukung sektor ekonomi tradisional miskin, karena adanya kebijakan ekonomi yang menganakirikan mereka. Dalam situasi seperti ini maka pembangunan dan hasilnya akan dinikmati oleh sekelompok kecil manusia. Dilain pihak, mayoritas penduduk akan hidup tanpa memikirkan hasil pembangunan atau dengan perkataan lain harus hidup diluar pertumbuhan ekonomi, yakni miskin.

Dari paradigma ekonomi ini kemudian bergeser ke paradigma kesejahteraan sosial yang melihat pembangunan sebagai pemenuhan kebutuhan dasar manusia dengan cara mengukur usia rata-rata hidup satu masyarakat atau (angka harapan hidup), tingkat pendidikan (melek huruf), pengeluaran riil perkapita, kematian ibu dan anak yang direncanakan agar kebutuhan sosial masyarakat terpenuhi. Persoalan utama paradigma ini masih tetap pemenuhan kebutuhan hidup sehingga sering mendudukkan masyarakat sebagai obyek bantuan. Beberapa dekade terakhir paradigma yang berkembang adalah paradigma pembangunan manusia dengan mengedepankan bahwa pembangunan adalah bagaimana manusia sebagai pelaku pembangunan bisa melakukan dan berbuat berdasarkan kemampuan dan potensinya untuk merubah dan menuju kondisi yang lebih sejahtera. Manusia sebagai fokus utama dan sumber utama pembangunan. Fokus pembangunan bukan lagi pada ekonomi, sosial atau teknologi, melainkan pada manusia itu sendiri. Pergeseran paradigma global tersebut juga terjadi di Indonesia ditandai perubahan rencana pembangunan lima tahun (Repelita) ke program pembangunan nasional (Propenas).

Fakta dilapangan bahwa, penanggulangan kemiskinan sudah banyak dilakukan, baik oleh lembaga pemerintah maupun lembaga – lembaga lainnya, akan tetapi hasilnya belum optimal. Persoalan kemiskinan pada



prinsipnya tidak hanya menyangkut persoalan ekonomi semata, tetapi lebih bersifat kompleks dan multidimensi. Lahirnya kebijakan yang tidak berpihak akibat dari sistem politik dan ekonomi menyebabkan masyarakat miskin tidak mempunyai akses kepada sumberdaya ekonomi, politik dan demokrasi. Kondisi ini mengakibatkan orang miskin hidup dibawah standar yang tidak dapat dinilai manusia baik dari aspek ekonomi, aspek pemenuhan kebutuhan materil dan non materil. Disisi lain program-program penanggulangan kemiskinan selama ini lebih memfokuskan pada upaya bagaimana dapat meningkatkan penghasilan warga miskin melalui serangkaian program ekonomi seperti pemberian pinjaman bergulir bagi usaha warga miskin yang memang tidak bisa dipungkiri bahwa program-program ekonomi bergulir ini menambah penghasilan warga miskin namun sebenarnya tidak menyelesaikan persoalan utama kemiskinan.

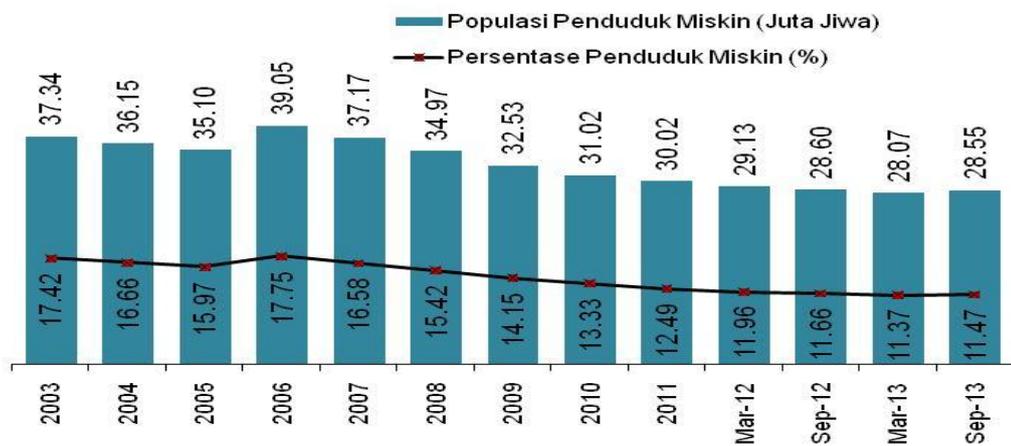
Kesalahan mendasar yang saat ini terjadi adalah melihat kemiskinan sebagai ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasarnya yang disebabkan oleh rendahnya penghasilan (ekonomi), sehingga pemecahan yang logis adalah dengan meningkatkan penghasilan. Peningkatan penghasilan ini seolah-olah menjadi obat mujarab terhadap semua persoalan kemiskinan. kondisi sosial yang terjadi terhadap kemiskinan ini harus segera dicarikan solusinya untuk menghindari kondisi kemiskinan yang lebih parah yang akan mengakibatkan masyarakat menjadi malas, apatis dan tidak punya semangat hidup untuk keluar dari kemiskinan. Penanggulangan kemiskinan yang dilakukan selama ini hanyalah terbatas pada gejala permasalahannya saja, belum sampai pada penyebab utamanya sehingga penanganan kemiskinan belum pada penyelesaian akar persoalan



kemiskinan. Secara garis besar terjadinya kemiskinan karena adanya ketimpangan-ketimpangan antara berbagai kelompok dalam masyarakat, baik dalam bidang politik, ekonomi, lingkungan maupun sosial. Ketimpangan tersebut terjadi karena ada kelompok yang diuntungkan oleh kondisi atau keputusan-keputusan publik dan ada kelompok yang dirugikan sehingga orang miskin terpinggirkan.

Berdasarkan data statistik bahwa angka kemiskinan di Indonesia sampai dengan September 2013 berkisar pada 11,47% atau sekitar 28,55 Juta Jiwa penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan.

Gambar 1. Presentase Penduduk Miskin 2003 - 2013



Sumber : Laporan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) tahun 2014.

Perjalanan bangsa Indonesia dalam mensejahterakan masyarakat melalui berbagai kebijakan untuk menanggulangi kemiskinan sudah sejak lama dilakukan dan bukan suatu kebijakan yang baru. Hal ini bisa dilihat dari rekaman sejarah program pemerintah dimasa lampau yang dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) pada tahun 1970.



Strategi yang digunakan pemerintah pada masa ini adalah strategi khusus untuk menanggulangi kemiskinan dalam rangka mengurangi tingkat kesenjangan sosial dan ekonomi. Permulaan pelaksanaan berbagai program sektoral dan regional ini dimulai pada masa Repelita 1 sampai pada Repelita IV. Pada tahun 1993 dikeluarkan kebijakan yang secara spesifik bertujuan untuk mensinergikan berbagai program sektoral dan regional (Repelita V dan IV) dengan terbitnya Intruksi Presiden No. 3 tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Bentuk riil dari kebijakan ini adalah adanya program untuk desa tertinggal melalui intruksi presiden untuk menyelesaikan desa tertinggal yang lebih dikenal dengan singkatan IDT. Krisis ekonomi dan politik pada tahun 1997 menjadi penyebab kegagalan berbagai implementasi program pada masa Repelita V dan Repelita VI. Pemerintah mengeluarkan kebijakan baru untuk mengatasi akibat dari krisis ekonomi dan politik dengan mengeluarkan kebijakan berupa Jaring Pengaman Sosial (JPS). Kebijakan ini dikeluarkan berupa Keputusan Presiden Nomor 190 tahun 1998 tentang pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial. Evaluasi berbagai program penanggulangan kemiskinan dimasa lampau selama lebih dari 40 tahun menyadarkan pemerintah bahwa kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan selama ini belum mencapai apa yang diharapkan. Kondisi kemiskinan yang semakin dinamis dan mendesak yang dialami bangsa ini kemudian pada tahun 2001 dibentuklah satu lembaga yang khusus diberikan tugas untuk mencari solusi persoalan kemiskinan. Melalui Keputusan Presiden Nomor 124 tahun 2001 dibentuk satu Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang mempunyai tugas dan berfungsi untuk mengkoordinasikan, merencanakan, pemantauan dan pelaporan



seluruh program penanggulangan kemiskinan. Komite ini juga berfungsi sebagai forum lintas pelaku yang mempertemukan berbagai stakeholder/badan/lembaga yang melaksanakan program kemiskinan. Melihat perkembangan yang strategis Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) guna mengoptimalkan perannya, maka tahun 2005 dikeluarkan Pepres Nomor 54 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) dengan tugas untuk mengambil langkah kongkrit dalam rangka percepatan penurunan angka kemiskinan dengan cara koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan.

Selanjutnya pada tahun 2010 dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan presiden mengeluarkan kebijakan publik tentang Peraturan Presiden No 13 tahun 2009 tentang koordinasi penanggulangan kemiskinan kemudian dilanjutkan peraturan Presiden No 15 tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, intruksi Presiden No 1 tahun 2010 tentang percepatan prioritas pembangunan nasional tahun 2010 dan inpres No 3 Tahun 2010 tentang program pembangunan yang berkeadilan. Secara mendasar dalam kebijakan tersebut dibagi menjadi dua hal besar yaitu memuat strategi dasar penanggulangan kemiskinan dan pengelompokan program penanggulangan kemiskinan.

Secara operasional kebijakan tersebut kemudian diperjelas melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 42 tahun 2010 yang menyebutkan bahwa strategi dasar Penanggulangan kemiskinan dibagi menjadi 4 (empat) yaitu :

1. Mengurangi beban pengeluaran warga miskin
2. Meningkatkan kemampuan dan pendapatan warga miskin



3. Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil

4. Mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan

Pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan dikelompokkan berdasarkan strategi dasarnya yaitu :

1. Strategi pertama adalah kelompok program-program berbasis bantuan sosial dengan sasaran individu rumah tangga atau keluarga (cluster-1).

2. Strategi kedua adalah kelompok program yang berbasis pemberdayaan untuk penanggulangan kemiskinan dengan sasaran kelompok masyarakat (cluster-2).

3. Strategi ketiga adalah kelompok program dengan sasaran pelaku usaha kecil/mikro (cluster-3).

4. Strategi ke empat adalah Kelompok program pro Rakyat lainnya untuk pananggulangan kemiskinan.

Kementrian Pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya sebagai bagian dari badan atau lembaga pemerintah merancang satu program penanggulangan kemiskinan yaitu Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang dilaksanakan mulai tahun 1999 sebagai akibat dari regulasi percepatan penurunan angka kemiskinan. Pemberdayaan dipilih sebagai satu pendekatan yang digunakan dalam pelaksanaan program P2KP dalam mewujudkan kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan. Memandirikan masyarakat dengan cara menyiapkan satu kelembagaan kemiskinan ditingkat komunitas dengan mendorong lahirnya pemimpin yang mewakili masyarakat, mengakar dan menguat sebagai bagian dari persemaian capital sosial dimasyarakat. Memampukan masyarakat untuk bisa menjalin kemitraan dengan pemerintah



daerah dan berbagai pihak juga menjadi tujuan dimasa depan dari P2KP.

Kelembagaan masyarakat yang dibangun tingkat komunitas oleh P2KP secara generik bernama Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang dibentuk oleh masyarakat, dari masyarakat dan untuk masyarakat itu sendiri berdasarkan tingkat kesadaran kritis masyarakat. Mengembalikan nilai-nilai luhur kemanusiaan dan kemasyarakatan merupakan ruh dari pelaksanaan program P2KP.

Pada tahun 2007 program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) seiring dengan hasilnya yang positif dari program sektoral diperluas menjadi program nasional dengan nama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri) yang merupakan payung hukum pelaksanaan program-program berbasis pemberdayaan masyarakat.

Pendekatan pemberdayaan masyarakat digunakan sebagai dasar kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan menempatkan masyarakat sebagai subyek (pelaku) pembangunan. Konsep melibatkan masyarakat sebagai ujung tombak pelaksanaan program menjadi strategi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) di Kota Malang telah dilaksanakan sejak tahun 1999, dalam pelaksanaannya program ini terus mengalami perluasan wilayah sasaran. Perubahan program P2KP menjadi PNPM Mandiri pada tahun 2007 di Jawa Timur lokasi sasaran program sudah menjangkau hampir seluruh kabupaten/kota yaitu 36 kota/Kab dari 38 kota/kab di provinsi Jawa Timur termasuk didalamnya Kota Malang menjadi bagian lokasi sasaran program di seluruh kelurahan.



Angka kemiskinan di kota Malang relatif cukup tinggi, berdasarkan data BPS tahun 2013 jumlah penduduk miskin kota Malang mencapai 40.086 jiwa dari total penduduk 840.803 jiwa atau sekitar 4,84% dengan garis kemiskinan sebesar Rp. 362.162. Jika melihat hasil pendataan oleh Badan Pusat Statistik dalam PPLS 2011, kemiskinan dibagi kedalam bentuk desil-desil yaitu desil 1 adalah penduduk dengan tingkat kesejahteraan 10 persen terendah, desil 2 penduduk dengan tingkat kesejahteraan 20 persen terendah dan desil 3 penduduk dengan tingkat kesejahteraan 30 persen terendah.

Tabel 1. Prosentase Kemiskinan di Kota Malang 2011

Nama Kecamatan	Jumlah Rumah Tangga			TOTAL
	Desil 1 *)	Desil 2 *)	Desil 3 *)	
KEDUNGKANDANG	1,812	1,607	1,790	5,209
SUKUN	2,113	1,668	1,588	5,369
KLOJEN	879	888	950	2,717
BLIMBING	1,578	1,478	1,406	4,462
LOWOKWARU	1,382	1,256	1,162	3,800
TOTAL	7,764	6,897	6,896	21,557

Sumber data: PPLS 2011

Menjadi fakta empiris bahwa penanggulangan kemiskinan tidak semudah membalikkan telapak tangan. PNPM MP sebagai kelanjutan P2KP memahami bahwa kemiskinan adalah akibat. Metode yang digunakan untuk penanggulangan kemiskinan perlu disempurnakan dengan tujuan merubah sikap dan perilaku serta cara pandang terutama para pimpinan atau pengambil kebijakan agar selalu mengambil kebijakan dan berbuat berlandaskan kepada nilai-nilai kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan dan pilar-pilar pembangunan berkelanjutan. (Pedoman PNPM MP 2012:8). Manfaat kebijakan berkaitan dengan perubahan yang diinginkan oleh pengambil



kebijakan yang mensyaratkan perubahan sikap dan perilaku biasanya sulit diimplementasikan. (samodra wibawa 1994:24).

PNPM Mandiri menjadi tumpuan dan harapan pemerintah sebagai program unggulan dan andalan dalam mengatasi kemiskinan. Perlu waktu, biaya, tenaga serta alokasi sumber dana yang tidak sedikit harus dikeluarkan baik bersumber dari APBN maupun APBD. Sejak tahun 2007 sampai dengan 2009 sumber dana yang telah dikeluarkan di Jawa Timur telah mencapai angka 1 triliun rupiah dari APBN dan APBD sebesar 181 milyar sementara penurunan angka kemiskinan sejak tahun 2007 sampai dengan 2013 tidak menunjukkan angka penurunan yang drastis sesuai dengan target yang diharapkan. Target percepatan penurunan angka kemiskinan pada tahun 2014 dipatok pada level 10% dari total penduduk. Variabel untuk menyelesaikan kemiskinan memang banyak, dan tidak hanya bertumpu pada pembebanan pada PNPM mandiri Perkotaan. Kebijakan lain juga mempengaruhi dalam melambatkan penurunan angka kemiskinan, misalnya stabilitas harga bahan pokok (inflasi), kenaikan BBM dan kondisi makro perdagangan, tetapi kontribusi pelaksanaan PNPM mandiri perkotaan sebagai tumpuan utama penurunan kemiskinan mestinya mempunyai porsi yang besar dalam menyelesaikan angka kemiskinan.

Menurut David C. korten dikutip oleh Rochayati : (2011: 97) Model kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka percepatan penurunan kemiskinan melalui pendekatan pemberdayaan ini dipandang sebagai model implementasi kebijakan untuk mendeleverykan layanan-layanan pemerintah kepada masyarakat. Korten menyimpulkan bahwa model *Community* dipandang sebagai proses belajar sosial yang bersifat kolaboratif antara



birokrasi ditingkat lokal dengan kelompok sasaran atau komunitas, bertujuan agar komunitas mampu menolong dirinya sendiri dan mencapai *self sustaining capacity*

Giddens (1994) melalui teori strukturisasinya berpendapat bahwa dalam konteks relasi antara struktur dan pelaku, maka struktur dan pelaku memiliki hubungan yang saling mengandaikan sehingga menjadikan keduanya sebagai dualitas. Adanya multi stakeholder pada pelaksanaan program dengan menempatkan masyarakat sebagai subyek dan obyek, pendamping program, pemerintah selaku pendukung program serta para pihak lain mengakibatkan pemahaman para pelaku terhadap implementasi program belum optimal. Padahal dalam pelaksanaan program sudah diberengi dengan berbagai buku pedoman antara lain pedoman umum, pedoman pelaksanaan, pedoman teknis, pedoman pemanfaatan serta serangkaian pelatihan-pelatihan kepada implementor dan staff program. efektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga negara atau pemerintah menimbulkan implementasi kebijakan tidak berhasil. Nugroho (2012:693).

Menurut Solihin, (2008.h. 179) menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipandang sebagai satu proses tindakan administrasi dan politik. Keberhasilan atau kegagalan implementasi diukur dari sisi kemampuannya secara riil dalam mengimplementasikan program yang disusun. Selain itu proses implementasi dapat diukur dengan cara membandingkan hasil implementasi program dan tujuan kebijakan program. Hal serupa disampaikan oleh Gridle, 1980, dikutip oleh Solihin (2008 h. 180) mengatakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan dan



sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program aksi dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran, tanpa adanya syarat tersebut kebijakan publik hanya dikatakan sekedar retorika politik atau slogan politik.

Implementasi kebijakan publik menurut Riant Nugroho (2012: h 674) dapat langsung diimplementasikan dalam bentuk program dan langsung dapat dioperasionalkan antara lain (Keppres, inpres, Pepres dll). Kelompok-kelompok program diatas sebagai kebijakan pemerintah yang dimaksudkan menyelesaikan persoalan kemiskinan dengan suatu lingkup kegiatan pemerintah yang relatif khusus dan cukup jelas batas-batasnya menyangkut kegiatan pengesahan/legislasi, pengorganisasian dan pengerahan sumberdaya yang diperlukan, Solihin (2008:28).

Pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM Mandiri perkotaan melibatkan aktor-aktor kebijakan yang cukup banyak terdiri dari :

Tabel 2. Pemetaan Aktor Kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan

NO	AKTOR KEBIJAKAN	TINGKAT	UNSUR
1.	Unsur Pemerintah	Pusat	Kementerian PU Direktorat Jenderal Cipta Karya Direktur Penataan Bangunan dan Lingkungan
		Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> • Bapeda Provinsi • Kepala Dinas PU
		Kota	<ul style="list-style-type: none"> • Bapeda Kota • Kepala Dinas PU
		Kecamatan	<ul style="list-style-type: none"> • Camat
		Kelurahan	<ul style="list-style-type: none"> • Lurah
2.	Unsur Khusus	Satuan Pusat	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala PMU P2KP
		Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> • Satker PBL Provinsi
		Kabupaten/kota	<ul style="list-style-type: none"> • Satker PIP
		Kecamatan	<ul style="list-style-type: none"> • PJOK Kecamatan
		Kelurahan	<ul style="list-style-type: none"> • BKM/LKM



NO	AKTOR KEBIJAKAN	TINGKAT	UNSUR
3.	Unsur Konsultan	Pusat	• SNVT Pusat, Pejabat PK dan National manjamen consultant
		Provinsi	• Konsultan manajemen wilayah
		Kabupaten/Kota	• Koordinator Kota
		Kecamatan dan Kelurahan	• Tim fasilitator dan Relawan

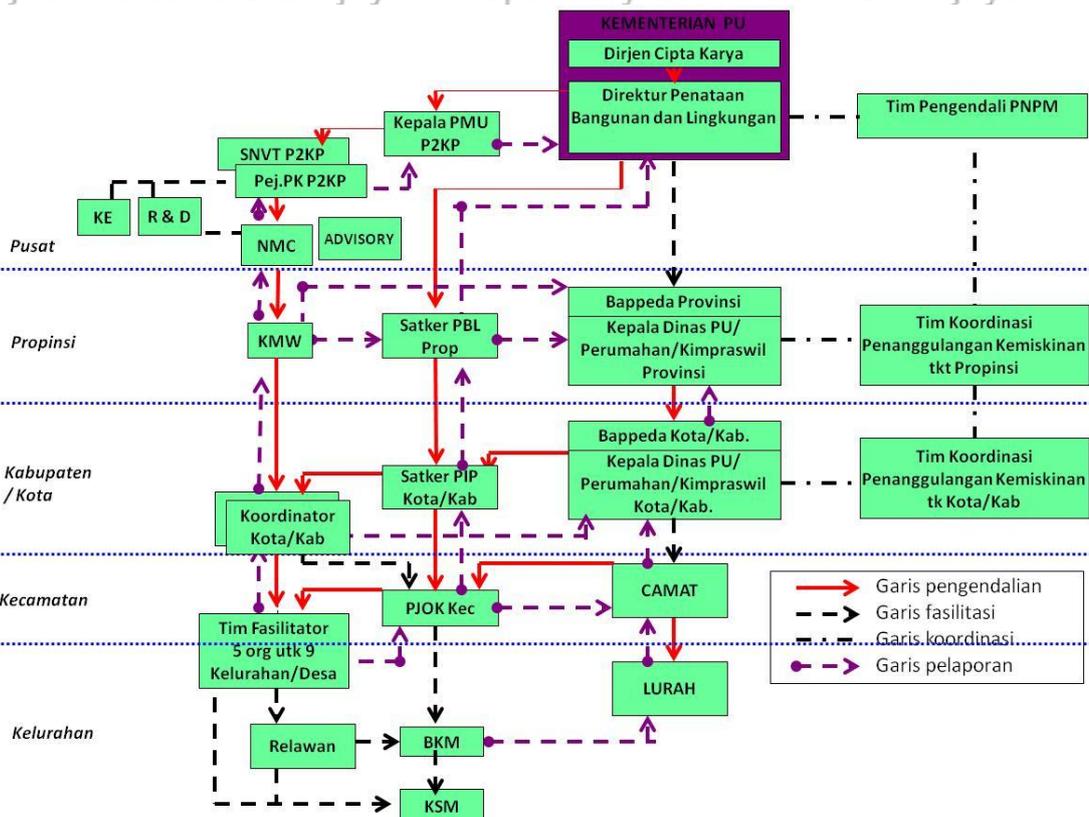
Sumber data : Pedoman PNPM mandiri Perkotaan diolah.

Tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses implemementasi, maka aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan implementasi. (Rochyati 2011:43). Pemahaman yang sama diantara aktor yang terlibat dalam kebijakan PNPM mandiri perkotaan menjadi standar untuk menjamin implementasi yang efektif. Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh pengambil kebijakan yang implementasinya menjadi tanggungjawab mereka. Komunikasi adalah proses yang rumit, yang sangat potensial untuk terjadinya penyimpangan (wibawa 1994:20). Tingkatan struktur organisasi PNPM mandiri perkotaan mulai dari pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, kelurahan menyulitkan faktor komunikasi diantara aktor yang terlibat dalam PNPM Mandiri perkotaan karena tingkatan struktur yang terlibat mulai dari pusat sampai dengan kelurahan, mulai dari pejabat sampai dengan masyarakat. Padahal komunikasi menjadi variabel penting yang harus ada dalam setiap proses implementasi kebijakan, Edward III (dikutip oleh widodo 2012:97) bahwa dimensi transmision dalam variabel komunikasi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana, tetapi juga perlu disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak



langsung terhadap kebijakan publik yang dibuat, agar bisa menciptakan pemahaman menyeluruh bagi semua pihak. Semakin banyak aktor (layer, levels, loci) yang terlibat dalam implementasi sebuah kebijakan, maka akan semakin sulit pula kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. (Rochyati : 2011: 43). Fakta empirik berdasarkan laporan publikasi sistem informasi manajemen (SIM) melalui website www.p2kp.org bahwa penyediaan dana sharing atau dana daerah urusan bersama (DDUB) oleh pemerintah kota Malang pada tahun 2009 s/d 2010 tidak terpenuhi. Ini menandakan bahwa komunikasi tidak berjalan dengan baik diantara unit atau personal sebagai implementor kebijakan yang disebabkan oleh kurangnya koordinasi diantara aktor pelaksana kebijakan.

Gambar 2 : Struktur Organisasi Pengelolaan PNPM Mandiri



Sumber : Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan 2012



Struktur birokrasi pelaksana yang meliputi karakteristik, norma dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. (ripley 1973:10) dikutip (wibawa 1994:21).

Sedangkan menurut edward III dalam Rochyati : 2011 salah satu faktor keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Perberdaan peran pada masing-masing tingkatan birokrasi pelaksana PNPM Mandiri perkotaan yang melaksanakan tugas sebagai pengendali, fasilitasi dan koordinasi membutuhkan pola koordinasi dan disposisi yang baik antar aktor kebijakan baik dari unsur pemerintah (mulai dari kementerian PU, Bapeda dan Dinas PU Provinsi, Bapeda dan Dinas PU kota/Kabupaten, Camat, Lurah) unsur satuan khusus program (Kepala PMU, satker PBL, Satker PIP Kota/kab, PJOK Kecamatan, Lurah, BKM dan KSM) agar implementasi kebijakan sesuai dengan tujuannya.

Kebijakan juga menuntut tersedianya sumberdaya, baik berupa dana maupun insentif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak disediakan oleh pemerintah secara memadai. (wibawa 1994:20).

PNPM Mandiri Perkotaan sebagai kebijakan pemerintah dalam upaya percepatan penurunan kemiskinan dalam kajian administrasi publik sebagai bagian dari kebijakan publik maka determinan efektivitas kebijakan, dalam hal ini faktor-faktor tingkat keberhasilan kebijakan menurut Goerge C. Edward III sebagaimana dikutip Riant Nugroho (2012: 693) mengenai implementasi menegaskan bahwa ada 4 faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Empat variable itu adalah a) Komunikasi b)sumber



daya c) Disposisi d) dan struktur birokrasi. Keempat variable ini menjadi bahan analisa kritis dalam melakukan penelitian mengenai implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Malang melalui PNPM mandiri Perkotaan.

Implementasi kebijakan adalah yang paling berat, karena masalah-masalah yang kadang muncul tidak sesuai konsep dan ancaman utama adalah konsistensi. Nugroho (2012:681) menyampaikan bahwa rencana adalah 20%, implementasi 60%, sisanya 20% mengendalikan implementasi. Fakta di atas menjadi kegelisahan penulis mengapa persoalan kemiskinan khususnya di Kota Malang melalui PNPM Mandiri Perkotaan terkesan menjadi problematik dan sistemik. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengetahui lebih detail dan komprehensif mengenai persoalan penanggulangan kemiskinan di Kota Malang. Dalam hal ini penulis ingin meneliti dan mengkaji sehingga judul penelitian **“Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui PNPM Mandiri Perkotaan” (Studi Perpres No 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Malang)**

1.2 Perumusan Masalah

PNPM mandiri Perkotaan sebagai salah satu program dalam rangka percepatan penurunan kemiskinan yang menggunakan pendekatan komunitas sebagaimana latar belakang diatas, melibatkan banyak pelaku atau stakeholder (aktor kebijakan). Sebagaimana pertanyaan kritis yang dikemukakan oleh Edward III bahwa ada empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif yaitu Komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi, maka rumusan masalah yang diajukan adalah :



1) Bagaimana implementasi Peraturan Presiden No 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM mandiri perkotaan di Kota Malang yang meliputi aspek :

- a. Komunikasi
- b. Sumberdaya
- c. Disposisi atau sikap dan komitmen
- d. Struktur Birokrasi.

2) Faktor-faktor mana yang paling berkontribusi mendukung dan menghambat implementasi kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mandiri perkotaan di Kota Malang?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dapat dirumuskan adalah sebagai berikut :

- a) Mendiskripsikan dan menganalisis proses komunikasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mandiri Perkotaan kepada pemda dan masyarakat.
- b) Mendiskripsikan dan menganalisis Sumber Daya Manusia dan sumber dana dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
- c) Mendiskripsikan dan menganalisis sikap dan komitmen aktor dalam implementasi kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan.
- d) Mendiskripsikan dan menganalisis peran struktur birokrasi dalam program penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mandiri Perkotaan.

Mendiskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat implemementasi program penanggulangan kemiskinan melalui PNPM mandiri perkotaan.



1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian implementasi percepatan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM mandiri Perkotaan ini diharapkan dapat memberi manfaat secara akademis dan praktis.

- a) Penelitian ini secara akademis dapat menjadi nilai tambah bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam administrasi publik (kebijakan publik), serta dapat memberikan gambaran terhadap proses implementasi kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mandiri perkotaan di Kota Malang.
- b) Secara praktis dapat memberikan kontribusi berupa informasi kepada pihak-pihak terkait, khususnya pemerintah kota Malang serta rekomendasi penyempurnaan dan keberlanjutan program penanggulangan kemiskinan dimasa yang akan datang.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Guna mendukung penelitian ini, peneliti mencoba merangkai secara konsep keterkaitan kajian-kajian ilmiah dari beberapa peneliti terdahulu dengan melakukan tinjauan pustaka terhadap para peneliti terdahulu yang mempunyai kesamaan tema dan konsep dengan apa yang sedang peneliti lakukan. Adapun beberapa peneliti tersebut antara lain:

1. Achmad Syahrudin, Judul Penelitiannya : Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (Study Kasus Implementasi Kebijakan P2KP di Kecamatan Tanah Grogot Kabupaten Pasir. Tujuan penelitian untuk mengetahui implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di perkotaan (P2KP) dikecamatan tanah Grogot kabupaten Pasir serta faktor-faktor yang mempengaruhi. Hasil penelitiannya implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan melalui program P2KP di Tanah Grogot diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat dan disertai proses pendampingan konsultan sedangkan pemerintah hanya menciptakan kondisi yang kondusif. Kebijakan program P2KP dikatakan berhasil karena prosesnya melibatkan masyarakat sebagai subyek dari program sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi adalah faktor kultural yakni rendahnya pendidikan dari masyarakat.
2. Haris Wahyudi Ihwan, Judul Penelitiannya : Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Demak (Study Kasus Program



Pengembangan Kecamatan kabupaten Demak). Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian kuantitatif dengan Hasil kajiannya bahwa implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Demak berjalan dengan baik dengan dibuktikan hasil dari responden yang menyatakan bahwa 32% sangat baik, 39% baik, 19% cukup dan hanya 9% yang menyatak kurang. Dari faktor komunikasi, kemampuan organisasi, pengawasan terdapat hubungan yang positif dalam menunjang implementasi program.

3. Asna Aneta, Judul Penelitiannya : Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo. Fokus penelitiannya adalah bentuk-bentuk implementasi P2KP, Responsive pemerintah daerah, keberterimaan masyarakat dan faktor-faktor pendukung dan penganghambat P2KP. Hasilnya implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan diperkotaan (P2KP) di Kabupaten Gorontalo dilaksanakan dalam bentuk pendidikan dan ketrampilan berupa pelatihan kepada kelompok usaha masyarakat, pemberian bantuan modal bergulir, rehab rumah tidak layak huni, kegiatan pendampingan teknis telah dilaksanakan sesuai dengan tahapan dalam P2KP. Responsive pemerintah daerah Gorontalo sangat baik, dengan menunjukkan adanya sikap kepedulian dan daya tanggap berupa dukungan dana cost sharing dan penyediaan aparatur terhadap kegiatan PNPM mandiri perkotaan. Kebijakan P2KP perlu dilanjutkan dimasa yang akan datang dengan tetap mentransformasikan nilai-nilai budaya lokal masyarakat yang hidup dan berkembang sebagai bingkai dan spirit dalam membangun daerah



4. Indah Gustina, Judul Penelitian : "Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) di Kecamatan Medan Maimun. Tujuan penelitiannya adalah untuk mengetahui implementasi P2KP pada daerah penerima program tersebut dan manfaat serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan P2KP di kecamatan Medan Maimun. Jenis penelitiannya adalah eksplanasi yaitu untuk menguji hubungan antara variabel yang dihipotesiskan atau untuk mengetahui apakah suatu variabel berasosiasi atau tidak dengan variabel lainnya. Hasil penelitiannya bahwa pelaksanaan P2KP di Kecamatan Medan Maimun kekurangannya adalah ketidakmampuan menempatkan peran pemerintah daerah secara proposional sehingga tidak mendorong pemda untuk ikut menjada keberlanjutan dan kesinambungan program. Terdapat hubungan yang rendah antara implementasi P2KP dengan dengan penurunan jumlah keluarga miskin.hubungan implementasi P2KP terhadap penurunan keluarga miskin dikecamatan Medan Maimun hanya sebesar 4, 0368%.

5. Abdul Fatah Fanani, Judul Penelitian : Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Prespektif Pemberdayaan Masyarakat (kajian terhadap Implementasi PNPM Mandiri perkotaan desa Kemantren Kecamatan Gedeg kabupaten Mojokerto). Tujuan penelitian adalah mendiskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, partisipasi dan peran stakeholder (pemerintah, masyarakat dan kaum peduli) dalam menanggulangi kemiskinan di desa kemantren kecamatan Gedeg kabupaten Mojokerto. Hasi penelitiannya model penerapan dan pelaksanaan program



penanggulangan kemiskinan melalui PNPM mandiri perkotaan lebih cenderung menerapkan model hybrid yang merupakan gabungan dari model implementasi top down dan bottom up. Pelaksanaan PNPM mandiri perkotaan di desa kemantren kecamatan Gedeg secara keseluruhan berjalan baik. Peran dan partisipasi stakeholder dalam implementasi PNPM mandiri perkotaan di desa kemantren masih belum merata sedangkan peran pemerintah daerah Mojokerto dalam pengawasan program masih kurang optimal. faktor-faktor yang mendukung implementasi PNPM mandiri perkotaan adalah adanya relawan masyarakat, partisipasi aktif masyarakat dan dukungan kepala desa serta kepedulian para pihak (dinas-dinas dipemerintah Kabupaten Mojokerto).

6. Puji Meilita Sugiana, Judul Penelitiannya : "Implementasi Kebijakan

Penanggulangan Kemiskinan Melalui program pemberdayaan ekonomi kelompok usaha bersama (KUBE) di Jakarta Selatan. Tujuan penelitian untuk mendiskripsikan kebijakan program KUBE sebagai bentuk penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan ekonomi kelompok usaha bersama (KUBE). Untuk mengetahui hambatan dalam implementasi kebijakan program KUBE. Hasilnya program KUBE adalah program untuk peningkatan keluarga miskin melalui usaha ekonomi produktif dan pembentukan lembaga keuangan mikro. Program memberikan bantuan berupa bantuan modal, pelatihan, peningkatan ketrampilan dan pendampingan. Keberadaan pendamping merupakan salah faktor yang sangat menentukan keberhasilan program KUBE.

Peran pendamping sebagai narasumber, fasilitator dan penggerak dalam



pelaksanaan tugasnya harus memiliki kapasitas dan sumberdaya yang memadai.

7. Munawar Noor, Judul penelitian : Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia (studi Tentang Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Di Perkotaan Di Kota Semarang). Tujuan penelitiannya adalah untuk mendiskripsikan, menganalisis implementasi kelembagaan PNPM MP di Kota Semarang, faktor-faktor penghambat dan pendorong, serta merumuskan formulasi moderl sinergitas kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang dalam pemberdayaan Masyarakat. Hasil penelitiannya bahwa dalam pelaksanaan PNPM-MP di Kota Semarang masih banyak kekurangan diantaranya peran masyarakat sebagai pihak yang dianggap sebagai alat bantu dari mekanisme keproyekan. Proses pembelajaran yang mengedepankan internalisasi prinsip dan nilai PNPM-MP dengan intervensi tahapan siklus dipandang sebagai formalitas semata untuk memenuhi kebutuhan proyek. Faktor penghambatnya adalah koordinasi kelembagan kurang diikuti oleh peningkatan kapasitas dan perubahan paradigma pada stakeholder dalam melihat PNPM-MP sebagai program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan. Pengorganisasi sumberdaya manusia dalam masyarakat sebagai media peningkatan kapasitas proses berpikir kritis masyarakat seringkali tidak mendapatkan porsi yang layak dalam realitas dampingan, sehingga sinergi sumberdaya manusia dengan program belum optimal.



Tabel : 3 Hasil Penelitian Terdahulu.

NO	NAMA PENELITI DAN TAHUN	JUDUL	LOKASI	TUJUAN/FOKUS PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
1.	Achmad syahrudin 2003	Implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di perkotaan	Kecamatan Tanah Grogot Kabupaten Pasir	Tujuan penelitian untuk mengetahui implemetasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di perkotaan (P2KP) dikecamatan tanah Grogot kabupaten Pasir serta faktor yang mempengaruhi	Hasil penelitiannya implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan melalui program P2KP di Tanah Grogot diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat dan disertai proses pendampingan konsultan sedangkan pemerintah hanya menciptakan kondisi yang kondusif. Kebijakan program P2KP dikatakan berhasil karena prosesnya melibatkan masyarakat sebagai subyek dari program sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi adalah faktor kultural yakni rendahnya pendidikan dari masyarakat
2.	Haris Wahyudi Ihwan Tahun 2003	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Demak (Study Kasus Program Pengembangan Kecamatan kabupaten Demak)	Kabupaten Demak	<ul style="list-style-type: none"> Mendiskripsikan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan Mendiskripsikan hubungan komunikasi, organisasi dan pengawasan Menguji hipoteis hubungan komunikasi, organisasi dan pengawasan dengan implementasi 	<ul style="list-style-type: none"> Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PPK berjalan dengan baik Adanya hubungan antara faktor komunikasi, organisasi dan pengawasan dengan implementasi
3.	Indah Gustina Tahun 2008	"Implementasi Program Penanggulangan an Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) di Kecamatan	Kecamatan Medan Maimun Kota Medan	<ul style="list-style-type: none"> Untuk mengetahui implementasi P2KP pada daerah penerima program tersebut dan manfaat 	Hasil penelitiannya bahwa pelaksanaan P2KP di Kecamatan Medan Maimun kekurangannya adalah ketidakmampuan



NO	NAMA PENELITI DAN TAHUN	JUDUL	LOKASI	TUJUAN/FOKUS PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
		Medan Maimun		serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan P2KP di kecamatan Medan Maimun	menempatkan peran pemerintah daerah secara proposional sehingga tidak mendorong penda untuk ikut menjadi keberlanjutan dan kesinambungan program. Terdapat hubungan yang rendah antara implementasi P2KP dengan penurunan jumlah keluarga miskin. hubungan implementasi P2KP terhadap penurunan keluarga miskin dikecamatan Medan Maimun hanya sebesar 4, 0368%.
4.	Asna Aneta 2010	Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo	Kota Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> Bentuk-bentuk implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan Responsive pemerintah terhadap P2KP Keberterimaan masyarakat terhadap program P2KP Faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan P2KP 	<ul style="list-style-type: none"> Implementasi kegiatan P2KP dalam bentuk kegiatan pendidikan, ketrampilan, pemberian modal dan rehap rumah telah dilaksanakan sesuai dengan tahapan P2KP Respon pemerintah kota Gorontalo sangat baik dengan dibuktikan penyediaan sharing dana dan penyediaan aparatur pemerintah sebagai pelaksana program
5.	Puji Meilita Sugiana Tahun 2012	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui program pemberdayaan ekonomi kelompok	Jakarta Selatan	<ul style="list-style-type: none"> untuk mendiskripsikan kebijakan program KUBE sebagai bentuk penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan 	<ul style="list-style-type: none"> program KUBE adalah program untuk peningkatan keluarga miskin melalui usaha produktif dan pembentukan lembaga keuangan mikro. Program



NO	NAMA PENELITI DAN TAHUN	JUDUL	LOKASI	TUJUAN/FOKUS PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
		usaha bersama (KUBE) di Jakarta Selatan		ekonomi kelompok usaha bersama (KUBE). Untuk mengetahui hambatan dalam implementasi kebijakan program KUBE	memberikan bantuan berupa modal, pelatihan, peningkatan ketrampilan dan pendampingan. Keberadaan pendamping merupakan salah faktor yang sangat menentukan keberhasilan program KUBE. Peran pendamping sebagai narasumber, fasilitator dan penggerak dalam pelaksanaan tugasnya harus memiliki kapasitas dan sumbedaya yang memadai
6.	Abdul Fatah Fanani 2012	Implementasi Kebijakan Penanggulangan dan Kemiskinan dalam Prespektif Pemberdayaan Masyarakat (kajian terhadap Implementasi PNPM Mandiri perkptaan desa Kemantren Kecamatan Gedeg kabupaten Mojokerto	Desa Kemantren kabupaten Mojokerto	<ul style="list-style-type: none"> Tujuan penelitian adalah mendiskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, partisipasi dan peran stakeholder (pemerintah, masyarakat dan kaum peduli) dalam menanggulangi kemiskinan didesa kemantren kecamatan Gedeg kabupaten Mojokerto 	<ul style="list-style-type: none"> Model kebijakan PNPM adalah model Hybrid Pelaksanaan PNPM berjalan baik faktor dukungan pemerintah kabupaten kurang optimal
7.	Munawar Noor Tahun 2013	Penanggulang an Kemiskinan di Indonesia (studi Tentang Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Perkotaan di Kota	Kota Semarang	<ul style="list-style-type: none"> untuk mendiskripsikan, menganalisis implementasi kelembagaan PNPM MP di Kota Semarang, faktor-faktor penghambat dan pendorong, serta merumuskan 	Pelaksanaan PNPM-MP di Kota Semarang masih banyak kekurangan diantaranya peran masyarakat sebagai pihak yang dianggap sebagai alat bantu dari mekanisme



NO	NAMA PENELITI DAN TAHUN	JUDUL	LOKASI	TUJUAN/FOKUS PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
		Semarang).		formulasi moderl sinergitas kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang dalam pemberdayaan Masyarakat.	keproyekan. Proses pembelajaran yang mengedepankan internalisasi prinsip dan nilai PNPM-MP dengan intervensi tahapan siklus dipandang sebagai formalitas semata untuk memenuhi kebutuhan proyek. Faktor penghambatnya adalah koordinasi kelembagan kurang diikuti oleh peningkatan kapasitas dan perubahan paradigma pada stakeholder dalam melihat PNPM-MP sebagai program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan. Pengorganisasi sumberdaya manusia dalam masyarakat sebagai media peningkatan kapasitas proses berpikir kritis masyarakat seringkali tidak mendapatkan porsi yang layak dalam realitas dampingan, sehingga sinergi sumberdaya manusia dengan program belum optimal.



2.2 Kebijakan Publik dan Tahapan Kebijakan

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam pandangan umum sering diartikan sebagai serangkaian peraturan-peraturan, perundang-undangan dan aturan formal lainnya yang menjadi acuan dalam bertindak publik.

Dunn (1999:51) menjelaskan bahwa :

Secara etimologis, istilah Policy (kebijakan) berasal dari bahasa Yunani, sansekerta dan latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan sansekerta Polis (Negara-kota) dan Pur (Kota) dikembangkan dalam bahasa latin menjadi Politia (Negara) dan akhirnya dalam bahasa inggris pertengahan policie, yang berarti "menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan".

Ada pula yang mengidentikkan kebijakan publik sebagai keberpihakan pemerintah terhadap suatu masalah/isu. Kebijakan publik dimaknai sebagai kebijakan yang dihasilkan dari produk politik atau hukum yang ditujukan sebagai saranan memecahkan masalah.

Masalah yang harus diatasi pemerintah adalah masalah publik, yaitu nilai, kebutuhan, peluang, yang tak terwujudkan meskipun bisa diidentifikasi tetapi hanya mungkin bisa dicapai melalui tindakan publik (Dunn, 1994:58) dikutip oleh tachjan (2006).

Kuncinya adalah persoalan publik menjadi alasan pemerintah untuk melakukan sesuatu dan berbuat sesuatu karena Keberadaan pemerintah adalah sebagai pemegang mandat rakyat untuk mengelola negara. Dalam hal ini pemerintah mempunyai kuasa dan kewenangan untuk melakukan dan membuat kebijakan atas nama masyarakat. Sejalan ini Tachjan 2006 mengatakan bahwa " pemerintah punya fungsi sentral untuk menyiapkan, menentukan dan



menjalankan kebijakan atas nama masyarakat dan seluruh warga masyarakat daerahnya kekuasaannya.

Kuasa pemerintah untuk membuat dan mengimplementasi kebijakan dapat dilakukan oleh perangkat-perangkat pemerintah melalui berbagai badan, lembaga dan organisasi pemerintah sebagaimana yang disampaikan Anderson (1978 : 3) mengemukakan bahwa *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”*. Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Thomas R Dye (1998:2) pada buku Kridawati Sadhana berjudul Realitas Kebijakan Publik (2011 : 50) yang mengatakan bahwa:

“ Public policy is whatever government choose to do or not to do “.

Dye berpendapat bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya kebijakan negara tidak saja harus dilaksanakan tetapi juga hal-hal yang sengaja tidak dilakukan, karena sama-sama mempunyai pengaruh terhadap publik.

Pemerintah punya pilihan-pilihan untuk membuat keputusan termasuk untuk mengambil pilihan untuk juga tidak berbuat dan mengambil keputusan apapun. Seperti yang disampaikan William N Dunn (2003:132) mengatakan bahwa Kebijakan publik (public Policy) adalah *“Pola Ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.*



Kebijakan Publik sesuai apa yang dikemukakan Brian W Hogwood dalam Wahab : 2008:18 “*Policy as a label for a field of Activiy*” maksudnya kebijakan sebagai sebuah label atau Merk bagi bagi satu kegiatan pemerintah. Apabila kebijakan itu sudah diputuskan maka kebijakan itu harus dilaksanakan oleh pemerintah melalui badan-badan, lembaga-lembaga pemerintah dengan menggunakan sumberdaya baik dana maupun manusia. Seperti yang dikemukakan oleh Thomas R Dye sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:1) mengartikan kebijakan public “ *Public Policy is whatever goverments choose to or not to do*”.

Pengertian diatas memberikan penjelasan bahwa kebijakan public sesungguhnya merupakan satu pilihan bebas pemerintah untuk melaksanakan atau melakukan suatu tindakan.

Mendukung apa yang disampaikan oleh Thomas Dye, Edwar III dan Sharkansky sebagaimana dikutip Widodo (2001 :190) juga menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “ *what goverment say and do, or not to do, it is the goals or purpose of goverment programs*” artinya apa yang dikatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah, kebijakan adalah serangkaian tujuan dan sasaran dari program pemerintah.

Apa yang disampaikan oleh Edward III dn Sharknsky diatas menggambarkan dan menegaskan tentang kewenangan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan. Hal ini berhubungan dengan sasaran dan tujuan yang tjuelah dibuat dalam berbagai program pemerintah.



Adalah Friderich sebagaimana dikutip Solichin Abdul Wahab (2003:3) mengartikan Kebijakan publik adalah :

“kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”

Kebijakan yang disampaikan oleh Abdul wahab menegaskan bahwa kebijakan adalah tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan untuk menyelesaikan adanya satu persoalan di masyarakat dengan cara menganalisis untuk mencari solusi dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan.

Sementara itu Anderson memberikan arti kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti oleh sekelompok orang atau pelaku dalam menyelesaikan masalah tertentu. Widodo (2001:190).

Kebijakan publik mengandung makna suatu tindakan untuk mencapai sasaran dan tujuan. Tindakan yang hendak dicapai oleh pemerintah dan diikuti oleh sekelompok orang atau badan dalam mengoperasionalkan satu program menghadapi berbagai rintangan, hambatan. Untuk itu badan atau orang yang melaksanakan program harus pandai untuk melihat peluang-peluang dalam rangka merealisasikan tujuan yang hendak dicapai.

Pada sisi yang lain Robert T Nakamura dan Fran Smallwood memberikan arti tentang kebijakan publik adalah “ *A set of instruction form policy makers to policy implementers that spell out both goals and the mean fo achieving thos goals*” (Nakamura 1980:31). Artinya



kebijakan publik adalah seperangkat intruksi yang berasal dari pembuat kebijakan kepada para pelaksana kebijakan yang berisikan tujuan kebijakan dapat dicapai.

Maknanya bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tugas dan perintah dari para pengambil kebijakan yang berwenang kepada para implementor kebijakan yang harus direalisasikan dan mengupayakan dengan cara-cara tertentu guna tercapainya tujuan dan target dari kebijakan.

Pelaksanaan kebijakan publik akan sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan. Faktor itu berupa lingkungan disekitar pembuat kebijakan, lingkungan pada saat kebijakan itu diimplementasikan dan lingkungan pada saat kebijakan itu dievaluasi.

Masalah-masalah implementasi menurut Wiliam N Dunn (2003 : 221) terdapat tiga masalah kebijakan yaitu : masalah yang sederhana (*Well-Structured*), masalah yang agak berbeda (*moderately-structured*) dan masalah yang rumit (*ill-structured*). Menurut Dunn derajat seberapa jauh suatu masalah merupakan sistem permasalahan yang saling tergantung.

Charles O Jones (dikutip Rochyati 2011:9) mengatakan:

“bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah atas permasalahan publik, yang didalamnya terkandung komponen-komponen :

1. *Goals* atau sasaran-sasaran yang merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai.
2. *Plans/proposals* atau rencana atau merupakan spesifikasi alat untuk mencapai tujuan tersebut.
3. Program yang merupakan alat formal untuk mencapai tujuan.
4. *Decisions* atau keputusan yang merupakan spesifikasi tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan.



5. Efek atau dampak sebagai hasil terukur dari pelaksanaan program, baik yang diharapkan maupun tidak dampak utama ataupun dampak sampingan.

Terdapat beberapa komponen yang menjadi satu kesatuan dalam mengartikulasikan kebijakan publik yaitu tujuan, rencana, program, keputusan dan dampak. Ketika pemerintah punya tujuan tidak punya rencana, belum ada program, apalagi diimplementasikan dan tidak menjadikan dampak apa-apa terhadap penyelesaian satu masalah publik maka belum dapat diartikan sebagai implementasi kebijakan publik. Tujuan tanpa program dan implementasi seakan menjadi angan dan buah pemikiran semata dari pembuat kebijakan.

Anderson sebagaimana dikutip oleh Widodo (2003 :190) menyampaikan elemen-elemen dalam kebijakan publik mencakup antara lain :

1. Kebijakan publik selalu mempunyai orientasi dan tujuan tertentu
2. Kebijakan publik merupakan tindakan atau pola tindakan para pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan merupakan tindakan yang benar-benar dilaksanakan pemerintah bukan yang bermaksud akan dilaksanakan.
4. Kebijakan publik memuat hal-hal yang positif (berkaitan tindakan pemerintah untuk masalah tertentu) dan bersifat negatif (berkaitan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan)
5. Kebijakan publik selalu berlandaskan pada perundangan dan peraturan tertentu yang otoritatif atau memaksa.

Berdasarkan pengertian diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa elemen yang terkandung dalam kebijakan publik adalah bahwa kebijakan publik dirumuskan dan diimplementasikan dalam rangka menyelesaikan satu persoalan publik. Mencapai tujuan dan sasaran tertentu dalam rangka memecahkan masalah dengan apa yang riil



dilakukan oleh pemerintah bukan kepada apa yang akan dan ingin dilakukan oleh pemerintah.

Charles O Jones (Addul Wahab, 2005:3) menyatakan bahwa kebijaksanaan itu ialah :

“a standing decision characterized by behavioral consistency and replitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it”. Policy (kebijaksanaan/kebijakan) itu sebenarnya adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu”

Definisi tentang kebijakan publik diatas sangat luas dan beragam pandangan yang sifatnya umum dan khusus. Namun dari kesemuanya itu kebijakan publik adalah rumusan dari satu rumusan atau pilihan-pilihan alternatif tindakan publik yang dilakukan oleh aktor-aktor berkepentingan dengan tujuan tertentu.

2.2.2 Tahapan Kebijakan Publik

Kebijakan publik itu lahir dari satu proses yang panjang dan melalui serangkaian tahapan, tidak tiba-tiba ada dan muncul begitu saja.

Berbagai kepentingan sesuai dengan tujuannya melatar belakangi lahirnya satu kebijakan publik. Proses ini merupakan bagian penting yang harus diperhatikan oleh para pengambil kebijakan. Kurangnya perhatian aktor kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan baik itu memperhatikan perumusan, implemementasi bahkan sampai pada evaluasi kebijakan pada akhirnya menyebabkan kebijakan tersebut tidak berjalan seperti yang diharapkan bahkan bisa jadi yang didapat adalah kegagalan.

Tahapan atau proses kebijakan publik yang baik akan melahirkan kebijakan publik yang baik. Menurut Rochayati (2011:10) mengatakan :

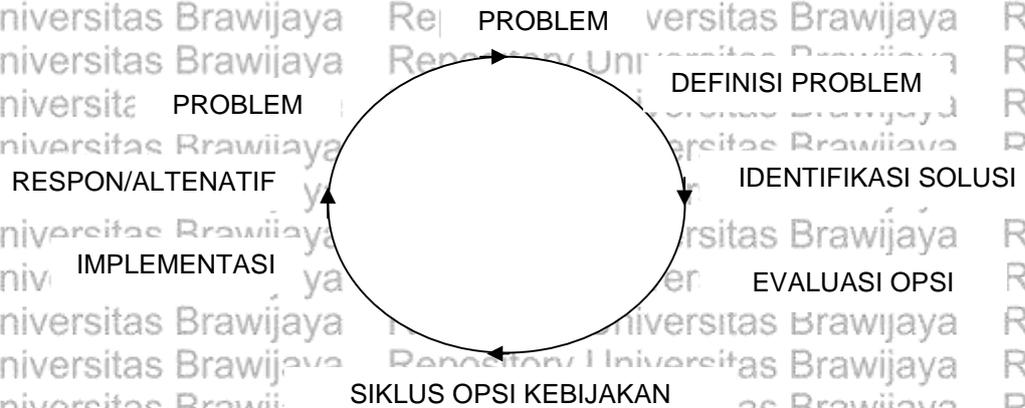


Secara umum tahapan-tahapan kebijakan digambarkan sebagai suatu siklus yang mengandung formulasi dari :

1. Disadari masalah yang memerlukan intervensi kebijakan, lalu bagaimana.
2. Mendefinisikan permasalahan sebenarnya, yakni mencari penyebab atau akar permasalahan, bukan akibat yang timbul dari masalah tersebut, selanjutnya.
3. Mengidentifikasi solusi-solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut.
4. Dievaluasi opsi-opsi yang paling memungkinkan untuk dilakukan dengan mempertimbangkan dampaknya.

Secara jelas siklus kebijakan sebagaimana dijelaskan oleh Wayne Parsons, Public policy:80 dikutip Rochayati 2011 digambarkan sebagai berikut :

Gambar 3. Siklus Kebijakan Publik



Menurut Dunn (2003: h.22) proses kebijakan publik terdapat tahapan yang saling bergantung yang diatur menurut waktu, diantanya :
 Penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Tahapan-tahapan yang berkaitan tersebut dapat dilihat dalam gambar sebagai berikut :



Gambar : 4 Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe pembuatan kebijakan



Sumber : Wiliam Dunn, 2003 (terjemahan oleh Samodra Wibawa).

Sedangkan menurut Dye (dikutip Widodo 2012:16) proses kebijakan

publik meliputi beberapa hal sebagai berikut :

- 1) Identifikasi Masalah (*Identification of policy problem*), proses ini dapat dilakukan melalui apa yang menjadi tuntutan atas tindakan pemerintah
- 2) Penyusunan agenda (*agenda setting*). Penyusunan agenda merupakan aktifitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
- 3) Perumusan kebijakan (*policy formulation*). Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.
- 4) Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*). Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.
- 5) Implementasi kebijakan (*policy implementation*). Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktifitas agen eksekutif yang terorganisasi.
- 6) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), evaluasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah, konsultan diluar pemerintah, pers dan masyarakat.



Proses kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan dalam menyiapkan, menentukan, melaksanakan serta mengendalikan kebijakan. Efektivitas suatu kebijakan publik ditentukan oleh proses kebijakan yang melibatkan tahapan-tahapan dan variabel-variabel. Tachjan (2006:19) menyimpulkan bahwa :

“Pada garis besarnya siklus kebijakan publik terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu :

- 1) Perumusan kebijakan
- 2) Implementasi kebijakan, serta
- 3) Pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan”.

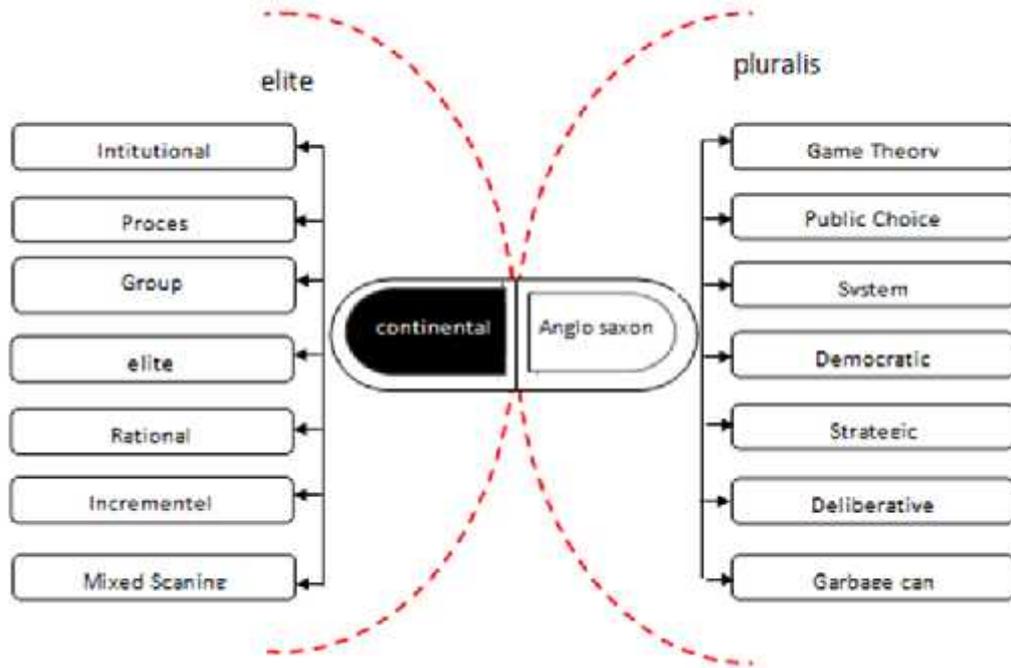
Seluruh rangkaian yang disampaikan oleh para ahli kebijakan dapat dijelaskan bahwa proses kebijakan merupakan rangkaian aktivitas yang sistematis, mempunyai hubungan kausalitas atau bersiklus secara terus menerus sampai pada suatu masalah publik atau tujuan tertentu tercapai. Artinya jika tahapan proses kebijakan salah satunya tidak dilakukan maka tidak akan melahirkan satu kebijakan yang mampu untuk mencapai tujuannya sehingga proses kebijakan tersebut bersifat sistemik.

2.3 Model Perumusan Kebijakan Publik.

Proses perumusan kebijakan publik dibuat dengan cara atau model yang berbeda-beda. Setiap pemimpin punya karakter dan tipe yang khas dalam proses perumusan kebijakan, tetapi dalam beberapa hal aturan main dan legal konstitusionalnya sebenarnya sama. (Wibawa: 1994:5). Dalam siklus kebijakan publik perumusan kebijakan publik adalah hal pertama yang dilakukan oleh aktor kebijakan setelah mengetahui masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan. Perumusan kebijakan publik adalah inti dari

kebijakan publik karena disinilah dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. (Nugroho: 2012:539).

Gambar 5
Model Kebijakan



Sumber data : Nugroho 2012: 545.

Setidaknya dari gambar diatas dapat diketahui bahwa ada 14 model kebijakan, tetapi Nugroho 2012 membaginya menjadi dua model yaitu model sebelah kiri disebut elite (kontinentalis) dan sebelah kanan adalah model pluralis (Anglo saxonis). Berikut disampaikan beberapa model perumusan kebijakan yang diambil oleh penulis berdasarkan keterkaitan dengan tema yang diteliti yaitu :

1. Model Kelembagaan :

Model ini mengisyaratkan bahwa formulasi kebijakan adalah semata-mata menjadi domain pemerintah untuk melakukan sesuatu atau



berbuat sesuatu. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Nugroho (2012:256) :

“formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apapun yang dibuat oleh pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Ini adalah model yang paling sempit dan sederhana didalam formulasi kebijakan publik. Model ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, disetiap sektor dan tingkat didalam formulasi kebijakan. Ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat umum dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan dalam kehidupan bersama”.

2. Model Kelompok

Kelompok dalam sebuah kebijakan merupakan bagian dari interest kepentingan dimana kebijakan sedang diformulasikan. Artinya ketika satu formulasi kebijakan dibuat, maka disaat itu pula ada bagian-bagian dari masyarakat yang bernama kelompok sesungguhnya sedang berhubungan dan bahkan berinteraksi langsung dengan kebijakan. Ada kelompok yang merasa formulasi kebijakan mementingkan satu kelompok dan ada kalanya satu kelompok merasa bahwa kebijakan itu sangat tepat ketika ada kaitannya dengan kepentingannya. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Wibawa (1994:9) yang menyatakan bahwa :

Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijakan yang didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi dan bentuk bentuk kebijakan secara interaktif. Pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menanggapi tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara *bergaining*, *negoisasi* dan *komporomi*. Wibawa :1994:9).



3. Model Rasional

Model rasional ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai "*Maximum sosial again*" artinya pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memutuskan kebijakan yang memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat. Model ini tidak bisa dipungkiri merupakan model yang paling banyak digunakan dalam praktek formulasi kebijakan publik selama ini.

Riant Nugroho (2012:551) mengatakan bahwa :

"Model ini mengatakan bahwa prose formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan :

1. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya;
 2. Menemukan pilihan-pilihan;
 3. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan;
 4. Menilai nilai rasio sosial yang dikorbankan;
 5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efektif.
- (Nugroho:2012:551)

Penjelasan diatas memberikan pemahaman bahwa para pembuat kebijakan harus benar-benar memperhitungkan berbagai aspek termasuk dari sisi rasionalitas antara membandingkan faktor positif dan negatif. Faktor efisiensi dan efektif menjadi penekanannya.

4. Model Inkremental

Model formulasi kebijakan inkremental ini merupakan kritik dari model formulasi kebijakan model rasional. Pada model ini para pembuat kebijakan tidak pernah melaksanakan proses yang diisyaratkan pada model rasional karena minimnya ketersediaan waktu, intelektual serta biaya para pembuat kebijakan. Munculnya kekhawatiran dampak

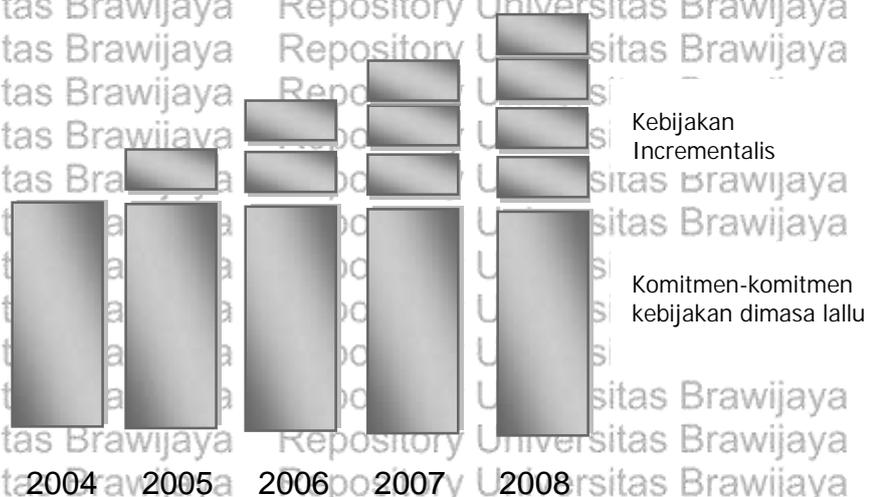


yang tidak diinginkan dari sisi kebijakan yang telah diputuskan, belum pernah dibuat sebelumnya, atau adanya pembelajaran hasil kebijakan pada sebelumnya mesti dipertahankan dan menghindari konflik.

Pada model inkremental ini kebijakan publik dilihat sebagai pengembangan ataupun kelanjutan dari kebijakan sebelumnya. Para pengambil keputusan biasanya menggunakan pendekatan ini ketika dihadapkan pada alokasi waktu, ketersediaan informasi dan faktor kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara menyeluruh. Pilihan ini sebagai model pilihan yang pragmatis dan praktis bagi pengambil kebijakan.

Seperti yang disampaikan oleh Nugroho (2012 : 558) bahwa “Pengambil kebijakan dihadapkan kepada ketidakpastian yang muncul disekitarnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan dimasa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya, pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistic yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga. (Nugroho:2012:558).

Gambar 6 Model Inkremental.



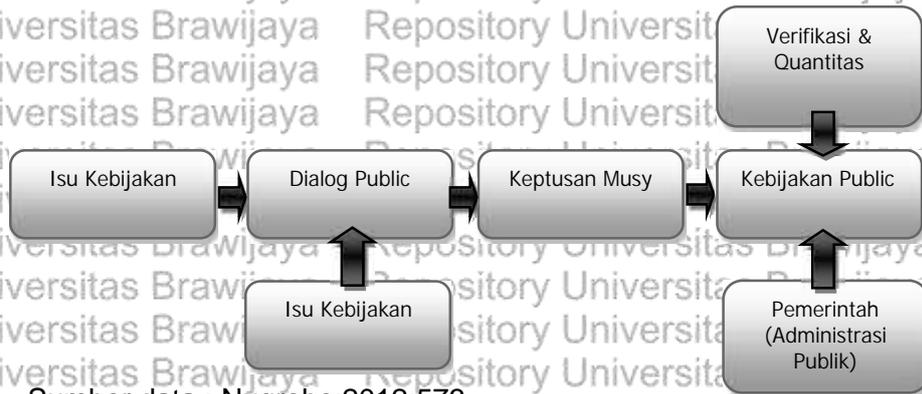
Sumberdata : Nugroho,2012,558)



5. Model Deliberatif

Proses analisis kebijakan publik model “musyawarah” ini jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran dari analis kebijakan “hanya” sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri prosesnya dapat disederhanakan sebagai berikut :

Gambar 7 Model Deliberatif.



Sumber data : Nugroho:2012:573

Peran pemerintah disini lebih sebagai Legalisator daripada “kehendak publik”. Sementara peran analis kebijakan adalah sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijakan publik.

Dari sekian banyak model perumusan kebijakan publik manakah yang baik dan lebih ideal digunakan oleh PNPM Mandiri perkotaan.

Nugroho .2012 menyatakan bahwa semua model mempunyai kelemahan. Jawabannya model mana yang terbaik tidak bisa dijawab dengan model ini atau model itu. Prinsipnya penentuan satu perumusan kebijakan publik lebih dahulu harus memperhatikan :

- a. Kompleksitasnya isu atau permasalahan
- b. Ketersediaan sumberdaya daya, khususnya kompetensi sumberdaya manusia dan ketersediaan waktu. (Nugroho:2012)



Perumusan kebijakan publik PNPM Mandiri perkotaan merupakan penggabungan dari semua model perumusan yang telah disampaikan diatas. Bahwa kemudian secara kelembagaan merupakan domain pemerintah sebagai otoritas melakukan tindakan publik terhadap permasalahan kemiskinan melalui lembaga/intititusi kementerian pekerjaan umum dan tindakan rasional atas desakan kelompok-kelompok untuk lebih prioritas dalam menentukan kebijakan kesejahteraan masyarakat sebagaimana amanah konstitusi. Pengalaman masa lalu berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan merupakan variasi dan penyempurnaan model perumusan dan pendekatan dalam percepatan penanggulangan kemiskina melalui PNPM mandiri perkotaan. Secara operasional implementasi kebijakan PNPM Mandiri perkotaan ini kemudian meletakkan masyarakat sebagai subyek. Isu public yang menjadi sorotan bagi rezim dan desakan dunia international melalui deklarasi milenium development goals setidaknya menjadi satu dialog publik yang mesti dicarikan solusinya oleh pemerintah dengan mengedepankan bahwa keputusan untuk bisa keluar dari kemiskinan itu adalah masyarakat itu sendiri yang harus bergerak melakukan perubahan dengan dukungan pemerintah sebagai administator kebijakan publiknya.

2.4 Implementasi Kebijakan Publik

2.4.1 Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Makna implementsi kebijakan publik dapat diartikan sebagai tindakan penyelesaian atau implementasi suatu kebijakan yang telah



ditetapkan atau digariskan dengan menggunakan sarana atau alat untuk mencapai tujuan kebijakan Tachjan (2006 :24).

Kebijakan publik yang dirumuskan dan diformulasikan melalui serangkaian proses kebijakan publik seperti dijelaskan sebelumnya jika tidak diimplementasikan maka kebijakan itu tidak berarti apa-apa dan tidak mempunyai dampak apa-apa. Kebijakan adalah hanya sebuah dokumen politik apabila ia tidak ikuti tindakan kongkrit.

Samodra (1994: 34). Implementasi kebijakan berarti berbicara dimana kebijakan itu dijalankan oleh aktor, organisasi, serangkaian prosedur, tehnik dan sumberdaya secara bersama-sama untuk dilakhsakan.

Menurut Erward dan Sharkansyi sebagaimana dikutip Islami (1992 : 18-19) menyatakan bahwa : implementasi kebijakan publik ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun dalam bentuk program-program, proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Karena implementasi merupakan perwujudan nyata dari (isi/tujuan) kebijakan publik, maka aktifitas-aktifitas implementasi haruslah dilakukan secara cermat. Rochyati (2011:22).

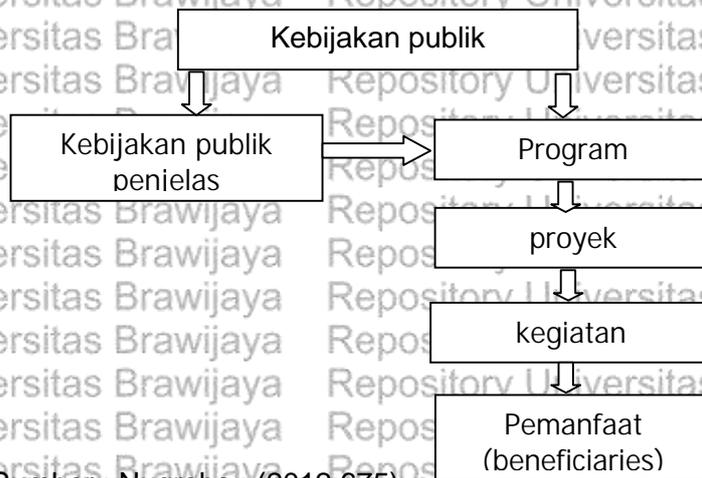
Secara gamblang Nugroho (2012:675) menyatakan bahwa terdapat dua pilihan yang dapat diambil untuk mengimplementasikan kebijakan yaitu :

- 1) Program-program atau bentuk-bentuk lainnya dalam langsung dilaksanakan atau



2) Kebijakan publik tersebut dilakukan melalui serangkaian formulasi kebijakan derivat atau turunannya.

Gambar : 8 Sekuensi Implementasi Kebijakan



Sumber : Nugroho : (2012:675)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan paling krusial, Nugroho (2012:681) menyampaikan bahwa rencana adalah 20%, implementasi 60%, sisanya 20% mengendalikan implementasi. Kedudukan implementasi kebijakan adalah sangat crucial dalam proses kebijakan publik.

Implemenasi kebijakan berarti usaha mewujudkan secara aktual alternatif yang telah dipilih untuk memecahkan masalah (islamy:2007).

Abdul wahab (2008:177) mengatakan bahwa :

“Fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijaksanaan negara diwujudkan sebagai “outcome” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu, fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijaksanaan negara (policy science) disebut “policy delivery system (sistem penyampaian/penelusuran kebijaksanaan negara)”



Sebagai bagian dari proses kebijakan publik implementasi bukanlah aktivitas yang bersifat parsial tetapi implementasi ini sudah bersifat praktis operasional berbeda dengan proses perumusan/formulasi. Jika implementasi kebijakan ini berhasil dilaksanakan maka tujuan serta dampak kebijakan yang diharapkan akan dapat terwujud.

2.4.2 Model dan Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Penggunaan istilah permodelan implementasi yang banyak dikaji oleh para pakar peneliti dimaksudkan untuk mempermudah peneliti untuk memecahkan masalah-masalah yang sedang dikaji melalui pendekatan tertentu. Thomas R. Dye (dikutip Wahab:2012:154) mengatakan bahwa “ *a model is merely an abstraction or representation of political life* (apa yang disebut model itu pada hakikatnya adalah sesuatu upaya menyederhanakan atau mengejawantahkan kenyataan politik). Kebijakan yang sudah direkomendasikan untuk diimplementasikan, akan ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilannya baik bersifat individual, kelompok atau institusi (subarsono, 2009:87).

Menurut Brian W Hogwood dan Lewis A Gunn (dalam Riant Nugroho 2012:687) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara dengan baik diperlukan syarat-syarat sebagai berikut :

- 1) Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar
- 2) Diperlukan waktu dan *resource* yang cukup termasuk ketersediaan waktu dalam melaksanakan program
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut publik akan melibatkan berbagai sumber yang



diperlukan, baik dalam konteks sumberdaya atau sumber aktor

- 4) Kebijakan yang akan di implementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal. Prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi.
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung. Asumsinya semakin sedikit hubungan sebab akibat, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijaksanaan tersebut dapat tercapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks akan menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi justru implementasi tidak akan dapat berjalan efektif, apalagi jika hubungannya adalah hubungan ketergantungan.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan dalam urutan tujuan yang tepat. Tidaklah begitu sulit dipahami, bahwa mereka yang ada dalam perahu yang sama sepakat akan tujuan yang sama.
- 8) Tugas-tugas telah dirinci lalu ditempatkan dalam urutan yang tepat. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya sinergi.
- 10) Pihak-pihak yang mempunyai wewenang kekuasaan dapat menuntut mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan tanpa ada dampak bagi target kebijakan.

Pressman dan Wildavsky (1984) dalam Luice Cerna (2013:18)

mengatakan *"Passing Policies does not guarantee success on the*

ground if policies are not implemented well" (maksudnya kebijakan

yang disetujui tidak menjamin keberhasilan dilapangan jika kebijakan

tersebut diterapkan dengan baik) Sebagai argumentasi tentang model

implementasi kebijakan berikut dipaparkan beberapa model

implemenasi kebijakan menurut para ahli yang dapat dijadikan

rujukan dalam melakukan analisa tentang masalah penelitian yaitu :

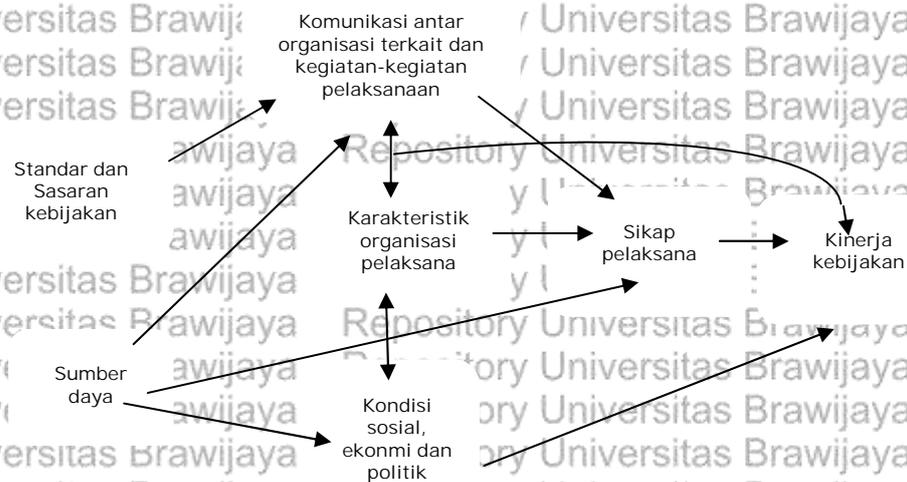


1) Model Pertama adalah model “ *A Model of the Policy Implementation Process*”

Model ini merupakan model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikutip oleh Tachjan (2006: 41) yang menjelaskan bahwa indikator kinerja kebijakan sangat dipengaruhi oleh variabel bebas yaitu variabel yang saling berkaitan. Adapun variabel bebas tersebut adalah :

- a) Sasaran dan standar kebijakan.
- b) Sumberdaya
- c) Karakteristik organisasi pelaksana
- d) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- e) Sikap dari para pelaksana
- f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Gambar 9 :
“*A Model of the Policy Implementation Process*”



Sumber : Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn sebagaimana dikutip Tachjan (2006:40)

(1) Model kedua adalah model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1984). Menurut Hood dan Gunn (1984 : 199-206) dalam Nugroho 2012: 687 untuk dapat



mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu ;

- a) Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
- b) Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu.
- c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
- d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
- e) Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi
- f) Apakah hubungan saling kebergantungan kecil
- g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h) Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
- i) Koordinasi dan komunikasi yang sempurna.
- j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

(2) **Model ketiga** dikenal dengan istilah “ *Transaction Model*”.

Model ini diperkenalkan oleh Warwik sebagaimana dikutip oleh Tachjan 2006. Yaitu suatu model yang pada prinsipnya berasal dari pandangan yang berbeda pada umumnya dengan rumusan bahwa beragam masalah yang muncul dalam tahap pelaksanaan kebijakan, dengan memperhatikan keterkaitan antara perencanaan dan pelaksanaan kebijakan tidak dapat diabaikan, karena ini akan mempengaruhi pada :

a) Tahap Perencanaan

Dalam tahap ini diperlukan kemampuan yang meliputi : (1) kemampuan staf perencanaan, (2) kemampuan organisasi perencanaan, (3) kemampuan teknik analisis, (4) mutu informasi yang dibutuhkan.



b) Tahap Implementasi Program dan Proyek-Proyek Pembangunan

Dalam tahap ini terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan proyek yaitu : (1) faktor pendorong (*facilitating conditions*), (2) faktor penghambat (*impeding condition*).

(3) Model keempat, merupakan model yang kemukakan oleh

Gordon Chase sebagaimana dikutip Tachjan (2007 : 53) menyatakan bahwa model ini dilatarbelakangi dari riset di pemerintah kota New York city terhadap pelayanan pemerintah terhadap masyarakat kota dalam bidang pelayanan kesehatan dan pengawasan obat. Penelitian ini menghasilkan beberapa

argumentasi yang dikelompokkan menjadi 3 kategori yaitu :

- a. Masalah kebijakan itu muncul diakibatkan oleh kebutuhan operasional yang melekat pada program itu sendiri.
- b. Masalah sumberdaya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program tersebut.
- c. Masalah keterkaitan dengan organisasi atau lembaga lainnya yang memerlukan bantuan, dukungan dan persetujuan dalam pelaksanaan program.

(4) Model kelima, adalah model yang dikembangkan oleh Merilee

S. Grindle (1980).

Bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut, yaitu : **Content dan Context.**

Content of Policy, mencakup :

- 1) *Interest affected* (Kepentingan yg terpengaruhi oleh kebijakan)

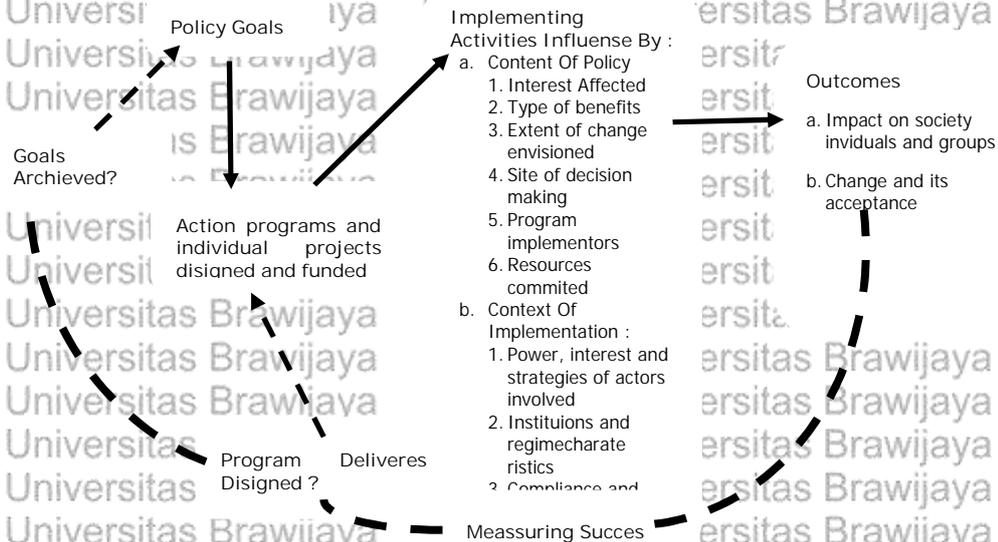


- 2) Type of benefits (Jenis Manfaat yg akan dihasilkan)
- 3) Extent of change envisioned (derajat perubahan yg diinginkan)
- 4) Site of decision making (kedudukan pembuat kebijakan)
- 5) Program implementor (siapa pelaksana program)
- 6) Resources committed (sumberdaya yg dikerahkan)

Context of Implementation, mencakup:

- 1) Power, interest, and strategies of actors involves (kekuasaan, kepentingan & strategi aktor yang terlibat)
- 2) Institution and regime characteristics (karakteristik lembaga dan penguasa)
- 3) Compliance and responsiveness (kepatuhan dan daya tanggap)

Gambar 10 Model Implementasi Grindle



Sumber : Grindle (1980) dalam Tachjan 2006:56

(5) **Model keenam** adalah model yang dikembangkan oleh George Edwards III (1980) dalam Rochyati (2011:79) mengatakan bahwa konsep-konsep yang dibahas jauh lebih dalam dan operasional meski variabel-variabel yang diajukan serupa, bahkan lebih sederhana dibandingkan dengan variabel-variabel pendahulunya. Bahkan Edward (1980) sebagaimana dikutip oleh Nugroho 2012: 693 menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar

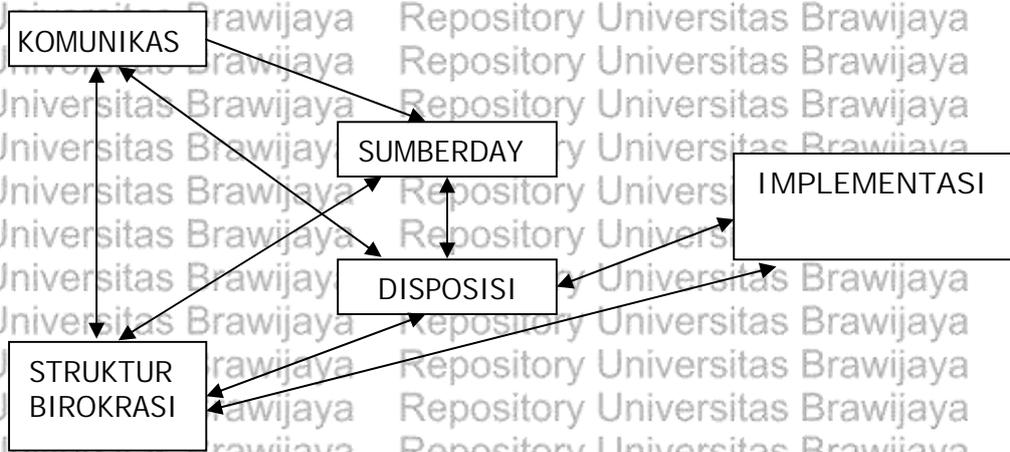


implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu : Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan struktur birokrasi.

model ini didahului oleh pertanyaan :

- a) Prakondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil.
- b) Apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi.

Gambar 11: Model Implementasi Edward III



Sumber : George Edward III dikutip Rochyati:2011

Kesaling keterkaitan antara empat variabel tersebut pada hasil implementasi dalam (Nugroho :2012) dapat dijelaskan sebagai berikut

a) Komunikasi

Berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat.

Terdapat tiga hal yang harus diperhatikan dalam komunikasi kebijakan yaitu :



1) Saluran atau transmisi kebijakan yang akan digunakan kepada pejabat yang akan melaksanakan kebijakan.

2) **Kejelasan** (*Clarity*), adalah kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan.

3) **Konsistensi**, implementasi yang efektif membutuhkan komunikasi yang jelas dan juga konsisten.

b) Sumberdaya

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia.

c) Disposisi

Berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk Carry out kebijakan publik tersebut.

d) Struktur Birokrasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

2.4.3 Pemilihan Model Implementasi Kebijakan

Beberapa model implementasi kebijakan yang telah diuraikan sebelumnya dari pendapat para ahli, memberikan pemahaman kepada penulis untuk bisa melihat dan menentukan model implementasi kebijakan mana yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti. Setelah mengetahui model-model implementasi kebijakan, masalah penting adalah model mana yang terbaik yang hendak dipakai? Jawabannya adalah tidak ada model terbaik karena



setiap kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Nugroho (2012:702). Pemilihan satu model tergantung masalah yang dihadapi karena isu yang relevan adalah kesesuaian antara implementasi dengan kebijakan itu sendiri. Intinya setiap masalah yang dihadapi dalam satu masyarakat membutuhkan model implementasi kebijakan yang berlainan. Pemilihan atas satu model tidak mendasarkan pada pengkategorian pada label atau model kebijakan atas bawah atau sebaliknya, tetapi lebih pada aspek permasalahan yang dihadapi oleh obyek yang diteliti relevan dengan indikator yang ada. Memperhatikan apa yang kemukakan oleh (Mc Laughlin 1987) dalam Luciena Cerna 2013:18 mengatakan "*Local Capacity and will matter for policy success; adequate resources and clear goals are important too*" maksudnya masalah kapasitas lokal, sumberdaya yang memadai dan tujuan yang jelas juga penting sebagai keberhasilan sebuah kebijakan.

Cerych dan sabatier 1986, Van Meter dan van Hom 1975, Pressman dan Wildavsky 1984 membuat daftar untuk implementasi yang efektif sebagaimana dikutip Luciena Cerna 2013:28 yaitu :

- a) *Policy standards and objectives: effective implementation depends on the nature of policy to be carried out and the specific factors contributing to the realisation or non-realisation of policy objectives, which vary across policy types.* (Standar kebijakan dan tujuan: Implementasi yang efektif bersandar pada dasar kebijakan yang akan di terapkan dan faktor-faktor spesifik yang berpengaruh untuk terwujudnya tujuan dari kebijakan).
- b) *Policy resources: funds are needed for implementation, but the ones available are usually not adequate, which makes reaching policy objectives difficult.* Sumber daya kebijakan. Implementasi membutuhkan dana, namun dana yang tersedia biasanya tidak mencukupi sehingga sulit mendapatkan tujuan sebuah kebijakan.
- c) *Inter-organisational communication and enforcement activities: technical advice and assistance should be provided, and*



superiors should rely on positive and negative sanctions. Komunikasi antar organisasi dan pelaksanaan. Anjuran teknis dan bantuan seharusnya tersedia, dan pemimpin seharusnya membuat aturan mengenai sangsi.

- d) *Characteristics of implementing agencies; both formal structural features of organisations and informal attributes of their personnel are important. These include, for example, the competence and size of an agency's staff, degree of hierarchical control of processes within implementing agencies.* Karakteristik implementasi perwakilan- Baik struktur formal organisasi maupun kedudukan anggota penting. Seperti, kompetensi para staff, kadar ukuran kontrol perwakilan dalam proses implementasi.
- e) *Economic, social and political conditions: general economic, social and political conditions are important for the relationship between objectives and results. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik-. Kondisi umum ekonomi, sosial dan politik penting untuk hubungan antara tujuan dan hasil.*
- f) *Disposition of implementers: This concerns the motivation and attitudes of those responsible for implementing the reform.* Penempatan – Mengenai motivasi dan sikap bagi orang-orang yang bertanggung jawab pada perbaikan implementasi.

Jika dipetakan dari beberapa model implementasi diatas dapat dijelaskan dalam tabel berikut :

Tabel 4 Pemetaan model implementasi

Model Van Horn dan Meter	Hood dan Gunn	Warwick	Edwar III
<ul style="list-style-type: none"> • Standar dan sasaran kebijakan • Sumber daya • Karakteristik organisasi pelaksana, • Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan • Sikap para pelaksana, • Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kondisi eksternal • Sumberdaya memadai • Perpaduan sumberdaya • Hubungan kausalitas • Pemahaman • Saling ketergantungan • Tugas-tugas rinci 	<p>Tahap Perencanaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan staf perencanaan • Kemampuan organisasi perencanaan • Kemampuan teknik analisis • Mutu informasi yang dibutuhkan. <p>Tahap Implementasi Program dan Proyek-Proyek Pembangunan</p> <ul style="list-style-type: none"> • faktor pendorong (facilitating conditions) • faktor penghambat (impeding condition) 	<ul style="list-style-type: none"> • Komunikasi • Struktur birokrasi • Sumberdaya • Disposisi



Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis memilih pendekatan yang disampaikan oleh Edward III sebagaimana dikutip oleh (Rochyati:2011) yang mengukur keberhasilan implementasi kebijakan dari empat hal, yaitu : Komunikasi, Sumbedaya, Disposisi, dan struktur birokrasi sebagai model yang digunakan untuk melihat keberhasilan implementasi kebijakan PNPM Mandiri perkotaan.

2.5 Kebijakan dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Keterlibatan seluruh pelaku dalam menanggulangi kemiskinan secara menyeluruh dan berkelanjutan menjadi satu keharusan jika melihat kompleksitas persoalan kemiskinan. Pihak yang harus terlibat dan mempunyai tanggungjawab yang sama dalam menanggulangi kemiskinan adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, kalangan dunia usaha dan masyarakat.

Selama ini pemerintah telah melaksanakan berbagai program penanggulangan kemiskinan melalui ragam jenis kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar warga masyarakat supaya hidup layak, meningkat kesejahteraan ekonomi warganya, mempercepat penurunan angka kemiskinan dan melakukan akselersi percepatan kesejahteraan pada daerah-daerah yang tertinggal guna mencapai masyarakat indonesia yang mandiri dan sejahtera. Berbagai implementasi kebijakan program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan dirasa belum optimal.

Pelaksanaan berbagai program tersebut dirasa belum maksimal melibatkan seluruh pemangku kepentingan sehingga dalam rangka optimalisasi pelibatan para pemangku kepentingan tersebut presiden mengeluarkan peraturan presiden nomor 15 Tahun 2010 tentang percepatan



penanggulangan kemiskinan dan dijelaskan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 tahun 2010 tentang Tim Koordinansi Penanggulangan Kemiskinan provinsi dan Kabupaten/kota . Ada empat strategi utama yang menjadi konsep kebijakan yang dirumuskan dalam pengelompokan program penanggulangan kemiskinan dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan ini yaitu :

1. Strategi 1 : Mengurangi Beban Pengeluaran Masyarakat Miskin
2. Strategi 2 : Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin.
3. Strategi 3 : Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil.
4. Strategi 4 : Membentuk sinergi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

tabel 4.1
Strategi Penanggulangan kemiskinan

STRATEGI PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN			
Strategi-1	Strategi-2	Strategi-3	Strategi-4
Mengurangi Beban Masyarakat miskin	Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin	Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil	Membentuk sinergi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan
PENGELOMPOKAN PROGRAM PANANGGULANGAN KEMISKINAN			
Kelompok-1	Kelompok-2	Kelompok-3	Kelompok-4
Bantuan sosial berbasis individu, rumah tangga atau keluarga	Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan kelompok masyarakat	Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan pelaku usaha mikro dan kecil	Program-program rakyat lainnya mendukung penanggulangan kemiskinan

Sumber data : Permendagri 42 Tahun 2010

- a) Strategi 1 : Mengurangi beban masyarakat miskin



usaha namun belum memiliki kecukupan persyaratan yang ditetapkan oleh perbankan (bankable).

Strategi ini mendorong perbankan untuk mampu membiayai usaha-usaha warga miskin yang berpotensi untuk berkembang untuk mendapatkan tambahan alokasi dana atau modal melalui skema pinjaman dengan bunga ringan. Harapannya perkembangan usaha warga miskin ini akan meningkatkan pendapatan dan menambah penghasilan orang miskin melalui berkembangnya usaha yang mereka lakukan.

d) Strategi – 1 Membentuk sinergi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan

Berbagai program penanggulangan kemiskinan baik pusat maupun daerah perlu disinergikan supaya proses penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan mendapatkan hasil yang diharapkan terutama akselerasi percepatan penurunan kemiskinan. Program yang tidak termasuk dalam kategori kelompok program perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat dan peningkatan usaha kecil masyarakat dikelompokkan dalam strategi ini.

2.6 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan

2.6.1 Pemberdayaan Masyarakat dan Partisipasi

Pengertian pemberdayaan secara bahasa berasal dari bahasa Inggris “*empowerment*” yang mempunyai arti secara etimologi adalah pemberian kekuasaan atau pemberian kekuatan.

Menurut Jim Iffe (Fahrudin, 2004: hal. 16) bahwa *empowerment* aims to increase the power of disadvantaged (pemberdayaan bertujuan memberikan kekuatan atau kekuasaan kepada orang-



orang yang tidak beruntung). Sehingga Ife menyimpulkan bahwa pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah (Suharto, 2010: 59). Dalam hubungannya dengan kekuasaan Suharto (2010: 58) berpendapat bahwa proses pemberdayaan sangat tergantung pada dua hal:

1. Bahwa kekuasaan dapat berubah. Jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun.
2. Bahwa kekuasaan dapat diperluas. Konsep ini menekankan pada pengertian kekuasaan yang tidak statis, melainkan dinamis.

Selanjutnya Swift dan Levin (Fahrudin, 2004: hal. 16) cenderung mengartikan *empowerment* sebagai pengalokasian ulang mengenai kekuasaan (*reallocation of power*). Rappaport (Fahrudin, 2004: hal. 16) mengartikan *empowerment* sebagai suatu cara dimana rakyat, organisasi, dan komunitas diarahkan agar dapat berkuasa atas kehidupannya. Kemudian Kiefer (Fahrudin, 2004: hal. 17) mengemukakan tiga dimensi yang berkaitan dengan makna *empowerment*, yaitu: kompetensi kerakyatan (*citizenship competence*), tidak buta/melek sosiopolitik (*sociopolitical literacy*), dan kompetensi partisipasi (*participatory competence*).

Ada bermacam-macam pendekatan dalam melakukan proses pemberdayaan masyarakat. Friedmann menyatakan bahwa proses pemberdayaan dilakukan melalui beberapa pentahapan yang dimulai dengan pemberdayaan individu, dilanjutkan dengan



pemberdayaan ikatan antar individu/kelompok, dan pemberdayaan politik.

Partisipasi dan pemberdayaan adalah bagaikan dua sisi mata uang yang tidak bisa dilepaskan satu sama lain. Di mana ada pemberdayaan disitu dibutuhkan partisipasi, sehingga partisipasi dan pemberdayaan adalah satu paket yang tidak bisa dipisahkan. Partisipasi, pengembangan masyarakat (community development), pemberdayaan masyarakat (empowerment), dan kelompok merupakan komponen yang saling melengkapi.

Secara harfiah partisipasi berarti turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan atau peran serta dalam suatu kegiatan, peran serta aktif atau proaktif dalam suatu kegiatan. Moelino mendefinisikan partisipasi sebagai "bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan suka rela, baik karena alasan-alasan dari dalam dirinya (intrinsik) maupun dari luar dirinya (ekstrinsik) dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan" (Fahrudin, 2004, hal. 36).

Adapun yang mendorong orang untuk ikut berpartisipasi antara lain karena adanya harapan untuk memperoleh imbalan seperti yang disampaikan Mustafa (Fahrudin, 2004: hal. 39) tentang teori pertukaran sosial (*Social Exchange Theory*) bahwa hubungan pertukaran dengan orang lain karena daripadanya akan memperoleh imbalan. Dalam hubungan tersebut terdapat unsur imbalan (*reward*), pengorbanan (*cost*) dan keuntungan (*profit*),



sehingga perilaku seseorang dimunculkan karena berdasarkan perhitungannya akan menguntungkan dirinya.

Kemiskinan adalah merupakan suatu kondisi sosial yang umumnya *invisible* dan belum sepenuhnya dipahami oleh para pengambil keputusan, inilah yang menjadi motif utama pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM MP). Berdasarkan Pedoman Umum PNPM Mandiri Perkotaan (2007) diuraikan bahwa kemiskinan merupakan persoalan struktural dan multi dimensional, mencakup politik, sosial, ekonomi, asset dan lain-lain. Karakteristik kemiskinan yang demikian ini telah menyadarkan semua pihak bahwa pendekatan dan cara yang dipilih dalam pelaksanaan penanggulangan kemiskinan selama ini perlu diperbaiki, yaitu ke arah pengokohan kelembagaan masyarakat. Model ini diharapkan mampu memberi kontribusi bagi penyelesaian persoalan kemiskinan yang bersifat multi dimensional dan struktural, khususnya yang terkait dengan dimensi-dimensi politik, sosial dan ekonomi.

2.6.2 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan

PNPM Mandiri Perkotaan merupakan bagian dari strategi penanggulangan kemiskinan. Program tersebut berdampingan dengan PNPM Mandiri Perdesaan sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di perdesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; dan Percepatan



Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik.

Disamping itu, terdapat Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) ditujukan untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya dan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PPIP), yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa melalui perbaikan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan infrastruktur pedesaan.

Selain itu Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (PAMSIMAS), serta beberapa program lain yang telah diharmonisasikan menjadi bagian dari PNPM. Program-program tersebut adalah PNPM Mandiri Agribisnis Pedesaan, PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan, PNPM Mandiri Pariwisata, dan PNPM Mandiri Perumahan Permukiman.

Secara keseluruhan, program-program di atas mempunyai lingkup pendampingan yang bermuara pada kluster dua yang mencakup pada *financial capital*, *social capital*, dan *physical capital*. Jika menilik fokus MP3KI, jelaslah bahwa program-program tersebut mengarah pada *sustainable livelihood* (meliputi: peningkatan *human capital*, peningkatan *financial capital*, dan peningkatan *social capital*) dan *social protection*. Dengan demikian, pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan secara garis besar menjadi bagian dalam kebijakan nasional dalam skenario MP3KI.



Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) yang ditetapkan melalui Perpres Nomor 5 Tahun 2010, tertulis kebijakan penanggulangan kemiskinan berada di urutan ke-4 dari 11 daftar prioritas nasional. Dokumen ini pun menetapkan target untuk menurunkan tingkat kemiskinan ke angka 8–10 persen di akhir 2014. Target lainnya adalah memastikan kembali target pencapaian Sasaran Pembangunan Milenium atau *Millennium Development Goals* (MDG's) untuk Indonesia pada tahun 2015 yakni penurunan tingkat kemiskinan 7,55 – 12,1 persen (Sutikno, 2010).

Bappenas telah membuat *clustering* (3 kluster) penanggulangan kemiskinan dengan segala instrumen implementasi dan evaluasi secara nasional, sebagai wujud nyata dukungan pencapaian penurunan tingkat kemiskinan tersebut. *Clustering* dilakukan dengan struktur komplementaritas antara kluster yang satu dengan yang lain.

- a. **Klaster-1** merupakan perlindungan/bantuan sosial. Kegiatannya dilakukan melalui PKH (program keluarga harapan), Raskin (Beras untuk masyarakat miskin), Subsidi Siswa, dan Jamkesmas (jaminan kesehatan masyarakat).
- b. **Klaster-2** merupakan pemberdayaan masyarakat. Kegiatannya diwadahi dalam program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM).
- c. **Klaster-3** merupakan pengembangan usaha mikro/kecil. Kegiatan utama yang dilakukan adalah memberikan akses



kepada pemilik usaha mikro/kecil dengan kredit usaha rakyat (KUR).

Dalam langkah kebijakan peta jalan PNPM Mandiri 2012

disebutkan bahwa PNPM adalah kebijakan nasional mengenai pemberdayaan masyarakat untuk memperbaiki stabilitas sosial,

membuka lapangan kerja, memperbaiki *local governance* dan menciptakan aset bagi kelompok miskin. Kegiatan ini dilaksanakan

dengan proses partisipatif bagi kelompok miskin/marginal.

Pemerintah menyertakan alokasi dana bantuan yang dikelola secara langsung oleh masyarakat. Dengan sistem pengelolaan

yang transparan dan diawasi oleh pendamping dan masyarakat.

Hasil akhir dari pelaksanaan program adalah masyarakat dapat mandiri, maju, dan sejahtera

PNPM Mandiri Perkotaan merupakan bagian dari PNPM Inti, fokus

pada strategi penanggulangan kemiskinan dengan melakukan penguatan kelembagaan masyarakat. Secara khusus tujuan

PNPM Mandiri Perkotaan adalah masyarakat di kelurahan peserta program menikmati perbaikan sosial, ekonomi dan

tata pemerintahan lokal. Sedang sasaran program adalah :

a) Adanya kelembagaan masyarakat yang mengakar dan menjadi pimpinan kolektif dalam penanggulangan kemiskinan

yang benar-benar dipercaya, representatif, akuntabel dalam menciptakan kemandirian masyarakat.

b) Tersusunnya perencanaan kemiskinan berupa perencanaan jangka menengah penanggulangan kemiskinan (PJM)



Pronangkis) sebagai media bagi masyarakat dalam mewujudkan sinergi berbagai program penanggulangan kemiskinan secara menyeluruh. Perencanaan ini berisikan kebutuhan masyarakat dalam rangka menanggulangi kemiskinan.

c) Terbentuknya forum BKM/LKM pada level kecamatan dan kabupaten dimana forum ini berperan untuk mengawal harmonisasi berbagai program ditingkat daerah.

d) Pemerintah daerah bersedia untuk kontribusi pendanaan melalui penyediaan alokasi Dana Daerah Urusah Bersama (DDUB) sesuai dengan kemampuan daerah (kapasitas fiskal dan indeks kemiskinan)

e) Tersedianya alokasi dana Bantuan langsung masyarakat (BLM) yang dilaksanakan secara transparan, akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan untuk membiayai kebutuhan masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan.

f) Mendorong pemerintah daerah, dan pihak lainnya (swasta) untuk menjalin kemitraan dengan LKM/BKM dalam melaksanakan penanggulangan kemiskinan.

g) Memberikan penguatan kepada masyarakat terkait resiko bencana sehingga masyarakat memiliki kesadaran (*disaster risk mitigation*).

PNPM Mandiri Perkotaan pada tahun 2014 dalam implementasinya meliputi 11.066 kelurahan/desa, 1.189 kecamatan, 269 kota/kabupaten, di 34 provinsi. Sedangkan pada



Repository Universitas Brawijaya

pada tahun 2013 dalam implementasinya meliputi 11.066 kelurahan/desa, 1.183 kecamatan, 268 kota/kabupaten, di 33 provinsi. Sementara di propinsi Jawa Timur PNPM Mandiri Perkotaan berada di 36 Kota/kabupaten 253 Kecamatan dan 1865 Desa/Kelurahan.



Posisi kota Malang berada ditengah-tengah wilayah administrasi kabupaten Malang dengan batas administrasi adalah : 1). Sebelah Utara: kabupaten Malang berbatasan dengan kecamatan Karangploso dan Kecamatan Singosari; 2). Sebelah selatan : Kabupaten Malang berbatasan dengan kecamatan Pakisaji dan Kecamatan Tajinan; 3). Sebelah barat : kabupaten Malang berbatasan dengan kecamatan Dau dan kecamatan Wagir; 4). Sebelah timur : kabupaten Malang berbatasan dengan kecamatan Tumpang dan Kecamatan Pakis.

Lokasi administrasi kota Malang, dipandang dari aspek hidrologis, terletak pada cekungan air tahan (CAT) Brantas. Di dalam CAT Brantas terkandung potensi dan cadangan air tanah dengan kualitas yang sangat bagus untuk bahan baku air minum. Wilayah CAT Brantas ini mempunyai wilayah cekungan yang terbesar di provinsi Jawa Timur. Karena letak kota Malang yang berada pada CAT Brantas ini, maka pemerintah daerah melalui PDAM menggunakannya sebagai bahan baku utama untuk air minum bagi masyarakat. Sementara itu, perairan permukaannya berupa aliran beberapa sungai yang berfungsi sebagai bahan baku pengairan maupun untuk saluran pembuangan akhir dari drainase kota. Di wilayah kota Malang terdapat 4 (empat) sungai utama yang cukup besar yaitu Sungai Brantas, Sungai Metro, Sungai Mewek-Kalisasi-Bango dan Sungai Amprong. Sungai-sungai yang lain adalah merupakan sungai kecil yang merupakan sungai pecahan, maupun sungai terusan dari keempat sungai besar tersebut. Kondisi kota Malang berada pada daerah lerang gunung sehingga kota Malang menjadi jalur aliran air bagi daerah dataran rendah dibawahnya.



Berada pada daratan tinggi Kota Malang mempunyai iklim yang sejuk dengan suhu udara berkisar $22,2^{\circ}\text{C}$ dan $24,5^{\circ}\text{C}$ dengan suhu maksimal mencapai $32,3^{\circ}\text{C}$ dan suhu minimal mencapai $17,8^{\circ}\text{C}$. Suhu yang masuk kategori rendah tersebut menyebabkan tingkat kelembaban udara di kota Malang berada pada 74% sampai 82%. Sedangkan musim di Kota Malang tidak berbeda dengan Kota-kota lain yaitu terjadi dua musim adalah musim kemarau dan musim penghujan. Periode hujan berdasarkan data stasiun klimatologi tingkat curah hujan yang tinggi terjadi pada periode bulan Januari, Februari, Maret dan April sedangkan tingkat hujan rendah terjadi pada bulan Juni, Agustus, dan November.

Kota Malang juga dikenal sebagai kota dengan pusat pendidikan, karena di Kota ini banyak kampus dan universitas baik negeri maupun swasta dengan ribuan mahasiswa yang juga menjadi bagian dari penghuni kota Malang. Potensi ekonomi akibat pertambahan penduduk pendatang (mahasiswa) ini menjadi potensi perekonomian bagi masyarakat kota Malang. Kebutuhan akan rumah kos dan berbagai kebutuhan pendidikan juga menggerakkan sektor ekonomi kota Malang. Beberapa universitas dan kampus itu diantaranya adalah Universitas Brawijaya, Universitas Negeri Malang, Universitas Islam Malang, Universitas Muhammadiyah, Universitas Merdeka Malang, Universitas Islam Negeri, Universitas Widyagama dan masih banyak lagi lainnya.

Secara administratif pembagian wilayah Kota Malang dibagi menjadi 5 (lima) kecamatan dan 57 (lima puluh tujuh) kelurahan dengan Pembagian wilayah secara terinci sebagai berikut :



Tabel 5
Pembagian Wilayah Administratif Kota Malang

NO	KECAMATAN	KELURAHAN	JUMLAH	
			RW	RT
I	BLIMBING	1. Balearjosari	6	41
		2. Arjosari	5	32
		3. Polowijen	6	38
		4. Purwodadi	13	93
		5. Blimbing	10	55
		6. Pandanwangi	13	116
		7. Purwantoro	24	155
		8. Bunulrejo	21	143
		9. Kesatrian	12	70
		10. Polehan	7	68
		11. Jodipan	8	86
	JUMLAH	125	897	
II	KEDUNGKANDANG	1. Kotalama	11	141
		2. Mergosono	6	77
		3. Bumiayu	6	55
		4. Wonokoyo	5	24
		5. Buring	9	38
		6. Kedungkandang	7	48
		7. Lesanpuro	11	89
		8. Sawojajar	16	118
		9. Madyopuro	15	107
		10. Cemorokandang	11	52
		11. Arjowinangun	9	50
		12. Tlogowaru	8	37
	JUMLAH	114	836	
III	LOWOKWARU	1. Tasikmadu	6	28
		2. Tunggulwulung	6	48
		3. Merjosari	12	72
		4. Tlogomas	9	48
		5. Dinoyo	7	50
		6. Sumbersari	7	41
		7. Ketawanggede	5	34
		8. Jatimulyo	9	71
		9. Tunjungsekar	8	73
		10. Mojolangu	19	110
		11. Tulusrejo	16	72
		12. Lowokwaru	15	104
	JUMLAH	119	751	
IV	KLOJEN	1. Klojen	7	46
		2. Samaan	8	58
		3. Rampalcelaket	6	35
		4. Kiduldalem	8	50



NO	KECAMATAN	KELURAHAN	JUMLAH	
			RW	RT
5		Sukoharjo	7	57
6		Kasin	11	96
7		Kauman	10	67
8		Oro-oro Dowo	10	97
9		Bareng	8	74
10		Gadingkasri	6	50
11		Penanggungan	8	45
		JUMLAH	89	675

Sumber data : Kota Malang dalam angka diolah

Berdasarkan data-data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik dalam buku Kota Malang dalam Angka (Tahun 2009 hingga Tahun 2013), jumlah penduduk Kota Malang terus meningkat setiap tahunnya sebagaimana ditampilkan di dalam grafik di bawah. Jumlah penduduk Kota Malang dari tahun 2009 hingga tahun 2013 secara berurutan adalah Tahun 2009 sebanyak 820.857 jiwa, Tahun 2010 sebanyak 820.243 jiwa, Tahun 2011 sebanyak 827.297 jiwa, Tahun 2012 sebanyak 845.252 jiwa dan Tahun 2013 sebanyak 845.683 jiwa

Tabel 6
Sebaran dan Populasi Rumah Tangga

Kecamatan	Rumah Tangga	Populasi			Rasio Jenis Kelamin	Rata 2 Anggota RT
		Laki-laki	Prempuan	Jumlah		
1	2	3	4	5	6	7
Kedungkandang	43.666	86.849	87.628	174.477	99,11	4
S u k u n	45.660	90.217	91.296	181.513	98,82	3,98
Klojen	28.213	50.451	55.456	105.907	90,97	3,75
Blimbing	43.588	85.420	86.913	172.333	98,28	3,95
Lowokwaru	59.304	91.616	94.397	186.013	97,05	3,14
Jumlah/Total	220.431	404.553	415.690	820.243	97,05	3,72

Sumber data : Malang dalam Angka (diolah)



Ditinjau dari sebaran jumlah penduduk pada lima kecamatan yang ada, Kecamatan Lowokwaru memiliki jumlah penduduk terbanyak, kemudian diikuti Kecamatan Sukun, Kecamatan Kedungkandang, Kecamatan Blimbing, dan terakhir Kecamatan Klojen. Namun berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendudukan dan Catatan Sipil, pada tahun 2013, di Kecamatan Kedungkandang terjadi lonjakan jumlah penduduk yaitu menjadi 194.076 jiwa sehingga menjadi kecamatan berpenduduk paling banyak. Selama tahun 2008 hingga 2012, komposisi penduduk Kota Malang tidak mengalami perubahan, dimana untuk Kecamatan Klojen jumlah penduduknya paling sedikit, namun paling padat hingga mencapai 14.430 jiwa per km². Tingkat kepadatan penduduk di Kecamatan Klojen tersebut berbanding terbalik dengan Kecamatan Kedungkandang yang memiliki kepadatan paling rendah dimana menurut data terakhir yaitu sebesar 4.858 jiwa per km².

3.2 Kondisi Kemiskinan Kota Malang

Kondisi kemiskinan di kota Malang tidak lepas dari arus urbanisasi akibat dari perkembangan kota Malang sebagai bagian dari kota metropolitan. Berbagai kondisi kemiskinan bisa dilihat dari beberapa sektor baik dari segi ekonomi, sosial dan politik. Pengangguran dan timbulnya permukiman kumuh merupakan akibat dari arus modernisasi berupa para pendatang dari kaum urban yang lama semakin lama menjadi bagian dari penduduk kota Malang. Sepanjang pinggiran rel kereta api dari Malang utara sampai dengan malang kota merupakan permukiman kumuh yang dihuni oleh orang-orang yang kurang mampu. Disamping itu ketersediaan lahan sebagai permukiman yang tidak susah dimiliki, juga menyebabkan



2. Kondisi kemiskinan dari aspek Sosial. Pada dimensi ini seringkali isu

sosial menyebabkan munculnya berbagai persoalan dibidang ekonomi atau sebaliknya persoalan ekonomi mengakibatkan persoalan sosial.

Eratnya hubungan antara permasalahan ekonomi dan sosial. Beberapa persoalan sosial yang secara langsung berkaitan dengan kemiskinan di

Kota Malang antara lain :

a) Rendahnya akses masyarakat miskin terhadap kualitas pelayanan kesehatan sehingga berdampak pada daya tahan tubuh orang miskin untuk bisa mencari nafkah, dan pertumbuhan anak-anak keluarga miskin untuk tumbuh dan berkembang.

b) Rendahnya akses masyarakat miskin terhadap pendidikan yang diakibatkan oleh biaya-biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh masyarakat miskin terutama pada jenjang pendidikan SMA. Kondisi ini menyebabkan keluarga miskin rata-rata hanya sampai bisa mengenyam pendidikan pada level maksimal adalah SMP, lebih banyak yang SD bahkan putus sekolah. Rendahnya pendidikan formal ini juga memunculkan timbulnya pengangguran atau angkatan kerja yang berasal dari orang miskin rata-rata bekerja pada sektor-sektor yang kasar.

3. Kondisi kemiskinan dari aspek kependudukan bisa dilihat dari jumlah penduduk kota Malang yang sangat padat dan memiliki penduduk yang

tinggi menyebabkan beberapa kesenjangan jika tidak mampu menangani persoalan kependudukan. Beberapa hal yang bisa muncul antara lain

adalah : persoalan kesenjangan antar daerah karena beberapa hal diantaranya perbedaan potensi, letak geografis, dan sumberdaya atau



bahkan karena faktor kebijakan yang melahirkan satu kondisi yang tidak menguntungkan bagi masyarakat.

4. Kondisi kemiskinan dari aspek lingkungan dan permukiman, ini berkaitan

dengan persoalan tata ruang dan permukiman dimana letak permukiman dikota Malang terbagi atas lingkungan permukiman perkotaan, pedesaan

dan lingkungan permukiman pada kawasan yang dibentuk karena perumahan. Kondisi permukiman yang juga kumuh di kawasan perkotaan

yang berada pada sepanjang pinggiran rel dan sungai berantas membuktikan pada ada persoalan warga miskin untuk mempunyai akses

terhadap perumahan. Tempat tinggal yang layak masih sulit untuk dipenuhi orang miskin dikota Malang terutama tempat tinggal yang sehat.

Masalah lingkungan perumahan ini antara yang dihadapi oleh masyarakat pedesaan dan perkotaan berbeda-beda dimana, para keluarga miskin

pada lingkungan perkotaan hidup dan berhimpitan bahkan berada dibelakang gedung-gedung, perkantoran dan hotel menjulang dengan

ukuran kecil, saling berhimpitan, suasana kumuh dan ditinggali oleh banyak orang (lebih dari satu keluarga). Persoalan pokok yang juga kerap

dialami orang miskin adalah akses terhadap air bersih dan sanitasi. Kebutuhan pokok sebagai standar hidup manusia sehat adalah dengan

menkonsumsi dan menggunakan air yang memenuhi syarat kesehatan. Penyebab kemiskinan secara internal dikota Malang bersumber dari

keketidampungan orang miskin itu sendiri punya semangat hidup dan mempengaruhi orang miskin untuk punya kreativitas dan etos kerja,

munculnya rasa puas dengan apa yang sudah diterima walau itu sangat terbatas, serta kualitas sumberdaya manusia yang mengakibatkan pada



ketidakmampuan orang miskin untuk menggali potensi yang mereka miliki.

3.3 Kerangka pemikiran

Amanah didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang tercantum dalam konstitusi Undang-undang Dasar Tahun 1945 mempunyai cita-cita menjadi negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Mencapai cita-cita itu maka tekad yang kuat adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Penduduk Indonesia masih 28 juta jiwa atau 11,7% yang hidup dibawah garis kemiskinan. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan RPJMN merupakan upaya dalam merencanakan kesejahteraan masyarakat. Implementasinya berupa Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKP). Sebagai kerangka pemikiran dapat dijelaskan secara sistematis dalam gambar berikut:



BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yaitu mencoba untuk mendeskripsikan tentang pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat dengan tujuan dalam mencari fakta dan fenomena yang dikaji dapat secara mendalam, menyeluruh dan alamiah tanpa adanya keberpihakan peneliti. Penelitian ini bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian seperti perilaku, persepsi, motivasi dan tindakan secara holistik dengan cara mendeskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode alamiah.

Pertimbangan lainnya bahwa pelaksanaan program percepatan penanggulangan kemiskinan ini nantinya tidak hanya mengungkap peristiwa riil yang dikuantitatifkan dalam bentuk angka-angka, tetapi lebih dari itu hasilnya diharapkan mampu mengungkap hal-hal yang tersembunyi yang akan digali dan ungkap oleh peneliti.

Sarwono (2011) mengatakan bahwa penelitian kualitatif menekankan pada makna, penalaran, definisi suatu situasi tertentu serta lebih banyak meneliti hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan sehari-hari dan lebih mementingkan pada proses dibandingkan dengan hasil akhir. Proses penelitian dilapangan akan sangat dinamis perubahannya tergantung kondisi dan banyaknya gejala-gejala yang ditemukan dilapangan. Pertimbangan lain



dalam penentuan penelitian ini adalah sebagaimana dinyatakan oleh Alwasiah (2002:256), yaitu :

- 1) Penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang menyeluruh (holistic) dalam menganalisis fenomena.
- 2) Peka menangkap informasi, dengan cara relatif tetap berusaha mempertahankan keutuhan dan objek, maksudnya data yang dikumpulkan dalam rangka studi khusus dipelajari secara keseluruhan.

4.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kota Malang Propinsi Jawa Timur dengan beberapa pertimbangan yang menjadi dasar adalah :

- 1) Kota Malang termasuk kategori kota dengan jumlah penduduk yang padat dan struktur sosial masyarakatnya adalah murni masyarakat perkotaan (*urban*) sesuai dengan sasaran PNPM Mandiri perkotaan.
- 2) Kota Malang masih mempunyai penduduk miskin yang relatif cukup tinggi dengan tingkat kesejahteraan 10% terendah sebesar 7,764 Rumah Tangga atau 4,85% penduduknya miskin dengan penduduk yang sangat hitrogen terdiri dari beberapa etnis dan suku, termasuk arus urbanisasi yang tinggi sehingga semakin kompleks masalah kemsikinan yang dihadapi.
- 3) Seluruh kecamatan yang terdiri dari kecamatan Kedungkandang, Sukun, Klojen, Blimbing dan Lowokwaru dengan total kelurahan sebanyak 57 kelurahan menjadi lokasi sasaran PNPM mandiri Perkotaan.



- 4) Kota Malang merupakan sasaran lokasi Program PNPM Mandiri perkotaan yang pelaksanaan sudah lebih dari 10 tahun berjalan dan melibatkan banyak aktor kebijakan (lintas SKPD atau Dinas).

4.3 Fokus Penelitian

Fokus penelitian kualitatif dimaksudkan untuk membatasi studi kualitatif, sekaligus membatasi peneliti dalam menentukan data yang relevan dan mana yang tidak relevan. Berdasarkan konsep tersebut di atas, maka fokus dalam penelitian adalah ingin mengetahui tingkat efektivitas implementasi PNPM Mandiri Perkotaan ditinjau dari indikator sebagai berikut:

- (1) Komunikasi yang dilakukan dalam implementasi PNPM mandiri perkotaan meliputi : Saluran informasi yang digunakan dalam menghasilkan kejelasan bagi pelaku kebijakan dalam memahami tujuan dan cara yang akan digunakan serta konsistensi informasi.
- (2) Sumberdaya dalam pelaksanaan program dibagi menjadi :
 - a) Sumberdaya Manusia berupa pendamping (konsultan), satuan gugus tugas (satker, PJOK), dan pelaksana pemerintahan (Bapeda, bapemas, Dinas PU dan Camat)
 - b) Sumberdana berupa dana operasional kegiatan dan dana Kegiatan program.
- (3) Disposisi dalam pelaksanaan PNPM mandiri perkotaan meliputi :
 - a) Pemahaman pelaksana terhadap kebijakan (tujuan kebijakan)
 - b) Arahan dan tanggapan (kesediaan dan komitmen) meliputi penerimaan dan respon dari pelaksana.
- (4) Struktur Birokrasi dalam PNPM Mandiri Perkotaan, meliputi : struktur organisasi dalam pelaksanaan program, mengatur mekanisme kerja, peran



para aktor kebijakan serta aturan atau kepatuhan pelaksana terhadap standar operating prosedur (SOP) yang dibentuk.

(5) Faktor pendukung dan penghambat implementasi program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri diperkotaan, yang terdiri atas :

1) Faktor-faktor pendorong yang mendukung pelaksanaan PNPM

Mandiri perkotaan berupa dukungan anggaran, komitmen pelaku ditingkat birokrasi, keberadaan relawan,

2) Faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan program PNPM

Mandiri perkotaan di Kota Malang berupa kurangnya pemahaman dan mutasi pejabat, rumitnya prosedur, regenerasi pelaku dan dominasi pendamping.

4.4 Sumber Data dan Jenis Data

4.4.1 Sumber Data

Sumberdata dalam penelitian ini adalah bertumpu pada kata-kata dan tindakan yang diperoleh melalui pengumpulan data, baik wawancara, observasi maupun dokumentasi. Sebagaimana dikatakan oleh moleong (2007), bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Oleh karena itu termasuk sumberdata berupa :

a) Orang/Informan merupakan sumber data utama yang benar-benar mengetahui dan kompeten dengan masalah penelitian yang diseleksi melalui teknik snowball sampling, dengan maksud agar data yang diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori.



b) Peristiwa, peristiwa yang diobservasi dalam penelitian ini adalah peristiwa serangkaian kegiatan sosialisasi, pengembangan kapasitas, dan pertemuan-pertemuan ditingkat masyarakat.

c) Dokumen, berupa data-data tertulis berupa pedoman-pedoman, majalah ilmiah, arsip, dokumen resmi lainnya.

Teknik pengambilan data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan secara selektif. Sumber data dalam penelitian kualitatif dapat diperoleh dari orang atau subyek yang diteliti sebagai informan atau partisipan, peristiwa, dan dokumen. Dalam rangka memperoleh akurasi data yang tepat sesuai dengan tema yang diteliti, maka terlebih dahulu peneliti menentukan sumber informasi yang memiliki kompetensi sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Tujuan penelitian ini adalah ingin mengungkap faktor keberhasilan dan hambatan dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan sehingga diperlukan satu informan yang memenuhi kriteria tertentu (atas parameter) untuk bisa menggali dan mengungkap fenomena. Menurut Sugiono (2011: 293)

Informan yang digunakan sebagai sumber informasi dengan menggunakan sampel harus memenuhi beberapa hal sebagai berikut

1. Informan sebagai sumber informasi adalah benar-benar orang yang menguasai atau memahami sesuatu yang diteliti dengan cara pernah mengalami bukan sekedar mengetahui saja.
2. Informan yang digali adalah orang-orang yang terlibat langsung dan berkecimpung terlibat dalam kegiatan yang sedang diteliti.
3. Informan tersebut mempunyai alokasi waktu yang cukup untuk diwawancarai.
4. Informan sebaiknya adalah orang menyampaikan informasi bukan karena pespektif dirinya sendiri.



5. Informan adalah sebaiknya bukan yang selama ini sudah kenal lama dengan peneliti tetapi tergolong orang yang baru dikenal sehingga peneliti dengan leluasa menggali informasi.

4.4.2 Jenis data

Jenis data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua bagian yaitu

Pertama: Data Primer, merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya dalam hal ini adalah (Bapeda, Bapemas, Dinas PU, satker, Kecamatan, Konsultan dan BKM) sebagai nara sumber atau informan yang langsung berhubungan dengan penelitian, baik berupa kata-kata dan tindakan melalui serangkaian mengamati tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancara. Dalam hal ini menjadi data Primer diperoleh dari :

1. Sekreteris Bapeda atau pegawai yang ditunjuk membidangi PNPM MP di Kota Malang.
2. Kepala Bidang sosial dan Budaya (Kabid sosbud) atau pegawai yang ditunjuk membidangi PNPM MP Bapeda Kota Malang
3. Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) atau pegawai yang dtunjuk membidangi PNPM MP Kota Malang.
4. Kepala Satuan Kerja (Satker) pembangunan infrastruktur permukiman (PIP) PNPM Mandiri Perkotaan Kota Malang.
5. Kepala Seksi Pembangunan Kecamatan (Kasibang) atau Penanggungjawab Operasional Kegiatan (PJOK) PNPM Mandiri perkotaan.



6. Kepala Kelurahan lokasi PNPM Mandiri Perkotaan Kota Malang

7. Koordinator Kota atau asisten Koordinator PNPM Mandiri Perkotaan kota Malang.

8. Koordinator Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM)

Informan kunci ini dinilai sangat berkompeten untuk dapat memberikan informasi atau data yang relevan dengan apa yang menjadi fokus penelitian.

Kedua, data sekunder, yaitu data yang dikumpulkan dan diperoleh dari orang lain diluar penelitian. Data sekunder ini dapat berupa arsip-arsip atau dokumen-dokumen serta pedoman-pedoman teknis atau pelaksanaan. Data sekunder berupa :

1) Peraturan-peraturan baik peraturan presiden, peraturan menteri maupun peraturan walikota Malang terkait kemiskinan.

2) Dokumen strategi penanggulangan kemiskinan (SPKD) kota Malang.

3) Buku pedoman pelaksanaan maupun pedoman teknis PNPM mandiri perkotaan

4) Data sistem Informasi manajemen berupa data-data kegiatan pelaksanaan dan maupun pendanaan melalui website : P2kp.org.

5) Laporan-laporan pelaksanaan tugas baik berupa laporan bulanan, triwulan maupun laporan tahunan pelaksanaan PNPM Mandiri perkotaan.



6) Arsip dan dokumen data dari dinas terkait baik itu Bapeda, maupun BKBPM tentang kemiskinan dan kependudukan.

7) Foto-foto proses pelaksanaan PNPM Mandiri perkotaan

8) Profil Kota Malang dalam Angka.

4.5 Instrumen Penelitian

Menurut Suharsini Arikunto (2002 : 136) mengatakan bahwa yang dimaksud dengan instrumen penelitian adalah serangkaian fasilitas dan peralatan yang digunakan peneliti untuk mencari dan mengumpulkan data supaya lebih mudah pekerjaannya dan hasilnya lebih maksimal dengan artian lebih lengkap, sistematis dan akurat sehingga bagi peneliti nantinya data yang diperoleh lebih mudah diolah atau dianalisis oleh peneliti.

Instrumen dalam penelitian ini menggunakan panduan wawancara, observasi dan dokumentasi. Dalam menggunakan instrumen penelitian berupa wawancara peneliti berusaha semaksimal mungkin bahwa intrumen melalui wawancara ini memberikan banyak informasi data. Beberapa peralatan yang gunakan peneliti dalam serangkaian wawancara adalah dengan berupaya merekam apa yang dinformasikan dengan cara mencatat dan menotulensi selengkap mungkin terhadap apa yang disampaikan. Disamping itu berupa menggunakan bantuan alat elektronik untuk membantu peneliti mendapatkan informasi dari orang yang diwawancarai. Observasi dilakukan oleh peneliti dengan meminta bantuan dari konsultan pendamping untuk melihat kondisi lapang, sedangkan untuk dokumentasi peralatan yang digunakan lebih pada alat digital untuk mendokumentasi



berbagai data baik itu berupa foto, dokumen dan beberapa informasi yang didapat.

4.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan proses yang penting, mengingat validitas data yang digali dilapangan juga ditentukan oleh metode dalam pengumpulan data ini. Penentuan metode pengumpulan data yang tepat lebih mempermudah langkah selanjutnya dalam mengolah dan menganalisis data. Adapun proses pengumpulan data dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut :

1) Proses memasuki lokasi penelitian (*Getting in*), dimulai dari proses bagaimana peneliti diawal penelitian meminta izin kepada instansi terkait dalam hal ini Dinas PU untuk bisa mendapatkan untuk mendatangi kantor-kantor dinas yang lain untuk serta instansi yang diperlukan.

2) Proses saat berada dilokasi penelitian (*Getting Along*), peneliti mencoba membangun hubungan baik melalui cara membaut dan menjalin komunikasi dengan subyek yang diteliti baik dari pelaku unsur pemerintah, pendamping maupun masyarakat.

3) Mengumpulkan Data (*Logging the data*), pengumpulan data dilakukan melalui :

a) Wawancara mendalam (*interview*)

Metode wawancara dalam pengumpulan data menggunakan percakapan langsung dengan maksud metode ini menurut Licoln dan Guba (Moleong, 2007: 186) adalah untuk mengkostruksi mengenai



orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain.

b) Observasi (Pengamatan)

Pengumpulan data melalui observasi atau pengamatan merupakan suatu kegiatan pengamatan dan pencatatan secara langsung terhadap obyek penelitian, guna memperoleh data yang aktual dari sumber data.

c) Dokumentasi

Teknik ini digunakan untuk menghimpun berbagai informasi dan data dari dokumen, arsip dan gambar, oleh peneliti selama berada dilapangan melalui cara menginventarisir seluruh dokumen yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

4.7 Teknik Analisa Data

Menurut Moleong (2007:247), analisis data adalah menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto dan sebagainya.

Tahapan analisis data kualitatif sebagaimana disampaikan dalam Moleong (2007:248) menyatakan bahwa :

1. Mempelajari dan membaca data dengan cara memberi simbol terhadap kata-kata yang menjadi kunci dan gagasan yang terdapat dalam data.
2. Berusaha menemukan ide gagasan atau tema utama yang bersumber dari data.



3. Mencari dan menemukan model dari lapang dari analisis data yang dilakukan

4. Memberikan coding terhadap data yang telah dianalisis.

Dalam penelitian kualitatif ini peneliti menggunakan analisa data dari Miles, Huberman & Johnny Saldana : 2013 dengan prosedur sebagai berikut :

(1) Data Kondensasi (*Data condensation*) yaitu proses pemilihan, penggalian, penyederhanaan, abstrak, dan/atau mengubah data yang muncul dalam bentuk kumpulan lengkap *field notes* tertulis, transkrip wawancara, dokumen, dan bahan-bahan empiris lainnya. Dengan proses kondensasi, bisa membuat data lebih kuat (mengurangi *data reduction* yang mengimplikasikan pelemahan atau kehilangan sesuatu dalam proses).

(2) Penyajian Data (*Data Display*). Secara umum “*display*” berarti informasi yang teratur, disatukan atau dikumpulkan sehingga dapat menyimpulkan gambaran atau tindakan. Dengan melihat penyajian data (*data display*) membantu peneliti memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan baik melakukan analisis lanjutan maupun mengambil tindakan berdasarkan pemahaman-pemahaman tersebut

(3) Menarik Kesimpulan/Verifikasi (*Conclusions : drawing/verifying*)

Proses analisis data dilakukan selama proses pengumpulan data dengan cara mencari makna dari data yang dikumpulkan yaitu mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya untuk dituangkan dalam suatu kesimpulan yang sifatnya masih tentatif. Sedangkan verifikasi data dilakukan secara terus menerus selama proses penelitian, sehingga dengan semakin bertambahnya data

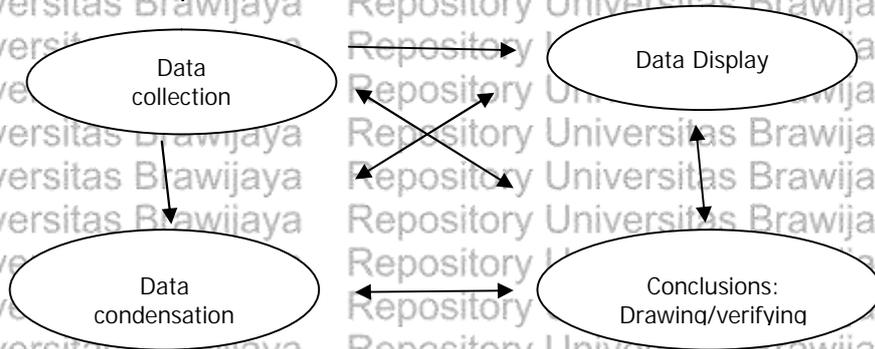


semakin lengkap dan barulah dapat ditarik kesimpulan yang bersifat grounded.

Analisa data model interaktif seperti yang digambarkan Miles dan Huberman Johnny saldana (2013) adalah sebagai berikut :

Gambar 12

Komponen Analisis Data : Model Interaktif



Sumber data : Miles M.B & Huberman Johnny Saldana (*Qualitative data analysis*) 2013.

Berdasarkan pada tabel analisis diatas maka dalam setiap tahapan proses analisis dalam rangka mendapatkan keabsahan data dilakukan dengan menganalisis terhadap seluruh data yang diterima dari berbagai sumber baik itu dari lapangan berupa dokumen, foto, arsip dan berbagai kegiatan penggalian data melalui serangkaian wawancara maka harus didukung dengan adanya studi dokumentasi atas data-data tersebut. Serangkaian data itu coba untuk di sajikan dan ddiverifikasi berulang sebelum peneliti mengambil kesimpulan atas data yang diperoleh untuk disajikan menjadi informasi.



4.8 Keabsahan Data

Keabsahan data merupakan hal yang penting dalam penelitian, karena data yang kurang valid berdampak pada hasil penelitian yang kurang obyektif dan tidak bisa menggambarkan realitas fenomena sosial yang diteliti. Penekanan dalam pengujian keabsahan data dalam penelitian ini adalah pada uji validitas dan realibilitas. Kriteria utama hasil penelitian adalah berkenaan dengan validitas, reliabilitas dan obyektifitas hasil penelitian. Validitas merupakan derajat ketepatan antara data yang ada pada obyek penelitian dengan data yang dilaporkan oleh peneliti. Oleh karena itu data yang valid adalah “data yang tidak berbeda” antara data yang ada pada obyek penelitian dengan data yang dilaporkan oleh peneliti. Dalam menentukan keabsahan data perlu dilakukan pengecekan atau pemeriksaan terhadap temuan data dalam penelitian kualitatif sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang benar-benar obyektif. Ada empat (4) tahapan kegiatan atau saringan yang dapat dilakukan oleh peneliti untuk mencapai kedalaman (*Depth*) penelitian dan untuk menguji keabsahan data dalam penelitian kualitatif yang dikembangkan oleh Lincoln dan Guba (1985), yaitu :

1) *Credibility* (derajat kepercayaan)

Credibility (derajat kepercayaan) ini perlu diperhatikan oleh peneliti agar hasil penelitian mendapat pengakuan kebenarannya. Teknik pemeriksaan yang digunakan peneliti untuk mencapai *credibility* tersebut adalah sebagai berikut :

- a) Ketekunan/keajegan pengamatan
- b) Triangulasi
- c) Pemeriksaan sejawat melalui diskusi
- d) Pengecekan anggota

2) *Transferability* (Keteralihan)

Dalam penelitian kualitatif ini, upaya yang digunakan untuk membangun keteralihan temuan penelitian ialah dengan cara “uraian rinci (*thick*



description)". Dengan teknik ini peneliti dituntut untuk memberikan pelaporan hasil penelitian secara cermat dan teliti yang menggambarkan atas fenomena di lokasi penelitian yang disedang berlangsung.

3) *Dependability* (Kebergantungan)

Dependability (kebergantungan) dan kepastian data dapat diperiksa melalui teknik *auditing*. *Depenability* adalah kriteria untuk menilai apakah proses penelitian bermutu atau tidak. Penggunaan teori, teknik *snowball sampling* dalam penelitian ini menjadi alat untuk mendapatkan keabsahan data, karena dengan teknik itu diperoleh kejenuhan data.

4) *Confirmability* (kepastian)

Confirmability dilakukan melalui pengumpulan data, rekontruksi data, menekan sekecil mungkin bias penelitian, dan melakukan pengecekan ulang atas hasil penelitian. Kepastian terutama dilakukan dengan upaya *recheck* terhadap hasil data yang diperoleh dari informasi di lapangan.



BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1 Hasil Penelitian

5.1.1 Gambaran Umum Implementasi PNPM Mandiri Perkotaan Kota

Malang.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat mandiri Perkotaan

(PNPM MP) kota Malang dilaksanakan sejak tahun 1999 ketika program ini masih bernama proyek penanggulangan kemiskinan di perkotaan (P2KP). Pada tahun 2007 P2KP berubah menjadi PNPM P2KP dan tahun 2009 berubah menjadi PNPM Mandiri perkotaan.

Lokasi sasarannya ada di lima kecamatan dikota Malang tersebar pada 57 kelurahan (semua kelurahan dikota Malang). Yaitu :

Tabel 8
Lokasi Sasaran PNPM MP

NO	KECAMATAN	SASARAN KELURAHAN
1.	Blimbing	11 lokasi
2.	Kedungkandang	12 lokasi
3.	Lowokwaru	12 lokasi
4.	Klojen	11 lokasi
5.	Sukun	11 lokasi
	Total	57 Lokasi

Sumber data : SIM PNPM PM

Alokasi jumlah dana yang disediakan oleh PNPM MP terdiri dari alokasi Pagu dana yang bersumber dari APBN atau disebut Dana Urusan Bersama (DUB) dan sharing pemerintah daerah atau Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) dengan ketentuan alokasi dana sharing pemerintah kota sebesar minimal 5% dari total alokasi Pagu



yang disediakan oleh pemerintah Pusat. Pemerintah kota Malang melalui dinas teknis yaitu Badan Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) menyediakan alokasi dana DDUB sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

Tabel 9
Alokasi Pagu BLM PNPM MP 2012 – 2014

ALOKASI PAGU DANA	Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014
APBN (DUB)	7.695.000.000	5.130.000.000	5.058.750.000
APBD (DDUB)	405.000.000	270.000.000	270.000.000
Total	8.100.000.000	5.400.000.000	5.328.750.000

Sumber data : SIM PNPM MP (diolah)

Berdasarkan hasil penelitian dan pengumpulan data dilapang maka implementasi PNPM Mandiri Perkotaan dibagi menjadi dua bagian yaitu pelaksanaan di Tingkat Pemerintah daerah dan pelaksanaan ditingkat masyarakat.

Titik berat pelaksanaan program PNPM Mandiri Perkotaan ditingkat pemerintah kota adalah membangun kesadaran kritis perangkat pemda dan kelompok peduli untuk mencapai sinergi antara masyarakat, pemerintah dan kelompok peduli serta reformasi kebijakan, proram dan penganggaran yang berorientasi pada masyarakat miskin. Hasil penelitian dapat dijelaskan guna mewujudkan hal tersebut ditingkat kota menghasilkan output berupa kelembagaan atau forum yang menjadi bagian dari hasil pendampingan oleh konsultan pendamping adalah Komunitas Belajar Perkotaan (KBP).



Sedangkan implementasi PNPM MP ditingkat masyarakat adalah

Proses pemberdayaan masyarakat yang dilakukan dengan memfokuskan pada upaya untuk mengembalikan dan memulihkan modal sosial yang ada dimasyarakat, caranya dengan mengupayakan masarakat untuk bisa peduli, bersat serta punya solidaritas sosial dalam rangka saling membantu dan peduli dalam menanggulangi kemiskinan yang berlandaskan pada nilai universal kemasyarakatan dan kemanusiaan.

Sejak Kota Malang menjadi lokasi PNPM Mandiri Perkotaan, maka tahun itu menjadi tahun awal pelaksanaan siklus PNPM mandiri perkotaan yang disebut dengan siklus awal/siklus tahun-1.

Pelaksanaan siklus pada tahap awal/siklus tahun ke-1 disebut dengan *Siklus Masyarakat Tingkat Dasar (SMD)* dimulai dengan

Sosialisasi awal, Rembug Kesiapan Masyarakat (RKM)- Refleksi Kemsikinan (RK)- Pemetaan Swadaya (PS)- Pembentukan dan Pemilihan LKM- dan Penyusunan PJM Pronangkis

Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotan sepenuhnya menempatkan masyarakat sebagai pelaku dengan melaksanakan serangkaian kegiatan PNPM yang dinamakan siklus kegiatan. Pendamping adalah pihak luar yang berikan pemerintah dalam PNPM Maandiri perkotaan sebagai bentuk bantuan teknis (korkot, fasilitator dan pemerintah) berperan sebagai fasilitator dalam upaya untuk



memprakarsa, membangun komitmen, mendorong kelompok peduli dimasyarakat.

Siklus pelaksanaan program PNPM MP adalah siklus kegiatan yang dilaksanakan sepenuhnya oleh masyarakat di kelurahan/desa setempat. Peran pendampingan pihak luar (fasilitator, kerkot, Pemerintah kota/kabupaten, dll), hanyalah sebagai pendamping pembelajaran agar prakarsa, komitmen, kepedulian, motivasi, keputusan dan ikhtiar dari masyarakat benar-benar berbasis pada nilai-nilai luhur dan kebutuhan nyata masyarakat.

Pembelajaran masyarakat dalam serangkaian tahapan siklus kegiatan dalam PNPM Mandiri perkotaan merupakan proses pembelajaran kritis dimasyarakat. Nilai-nilai universal menjadi pondasi dasar dalam pelaksanaan, prinsip kemasyarakatan dalam bentuk kegotongroyongan, kebersamaan dan berdemokrasi senantiasa menjadi pilar pembelajarannya. Tahapan siklus dalam PNPM Mandiri perkotaan dapat dijelaskan sebagaimana berikut :

1. Rembug Kesiapan Masyarakat (RKM) yaitu tahapan awal setelah kegiatan sosialisasi yang bertujuan untuk membangun komitmen masyarakat serta kontrak sosial untuk menyatakan kesiapan warga dalam melaksanakan seluruh tahapan PNPM Mandiri perkotaan.
2. Refleksi Perkara Kritis (RPK) merupakan tahapan diskusi kelompok terarah untuk membahas satu tema tentang kemiskinan



dengan keluaran masyarakat dapat mendiskripsikan secara mandiri tentang arti kemiskinan, penyebab dan kriterianya.

3. Pementaan Swadaya (PS) adalah kegiatan dalam PNPM Mandiri perkotaan dimana warga diajak untuk melakukan survey terhadap kampungnya sendiri untuk mencari potensi dan masalah serta keberadaan warga miskin.

4. Pemilihan atau pembentukan kelembagaan BKM/LKM adalah proses demokrasi dimana warga masyarakat menentukan siapa pimpinan kolektif yang akan diberikan amanah oleh warga masyarakat dalam menyelesaikan persoalan kemiskinan dan nantinya menjadi pengurus atau anggota kelembagaan masyarakat yaitu Badan Keswadayaan Masyarakat sebanyak 9 – 13 Orang.

5. Penyusunan Perencanaan Jangka Menengan Program Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis) yaitu berisikan serangkaian rencana aksi berupa program dan kegiatan yang dirancang oleh masyarakat bersama dengan BKM dalam rangka menyelesaikan persoalan kemiskinan selama 3 tahun.

6. Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yaitu kumpulan dari warga yang menghimpun diri membentuk kelompok dengan tujuan yang sama melaksanakan serangkaian kegiatan yang direncanakan oleh warga dalam PJM Pronangkis berupa kegiatan lingkungan, ekonomi maupun kegiatan sosial.



Dalam implementasinya untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, maka selama pelaksanaan PNPM MP dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Sosialisasi program PNPM-MP secara terus menerus pada seluruh komponen masyarakat baik formal maupun non formal.
- 2) Pembentukan BKM/LKM melibatkan seluruh komponen masyarakat baik formal maupun non-formal berdasarkan azas dan prinsip program.
- 3) Pemilihan pengurus dilakukan secara transparan dengan cara melibatkan seluruh komponen masyarakat baik formal maupun non-formal berdasarkan kriteria yang telah disepakati pada saat pembentukan lembaga BKM/LKM.
- 4) Pengurus yang telah terbentuk mengakomodasikan sistem dan tempat pengaduan bagi masyarakat.
- 5) Rapat pemeringkatan pengajuan proposal secara terbuka.
- 6) Pengucuran dana BLM disaksikan oleh wakil-wakil dari seluruh komponen masyarakat agar mereka dapat menyaksikan proses pengucurannya.
- 7) Pengurus menyediakan papan informasi pada tempat-tempat yang strategis.



Berikut dijelaskan beberapa indikator-indikator dalam PNPM MP yang menjadi acuan dalam implementasinya :

1) Indikator Partisipasi Warga Miskin

Proses penanggulangan kemiskinan dengan model pendekatan pemberdayaan yang dilakukan oleh PNPM

Mandiri perkotaan ini tidak hanya sekedar memberikan bantuan secara langsung kepada warga miskin berupa materi,

karena secara konsep program ini meyakini bahwa persoalan kemiskinan tidak semata hanya persoalan materialistik tetapi

lebih karena rentannya warga miskin terhadap berbagai akses untuk memenuhi kualitas hidupnya. Warga miskin diharapkan

secara mandiri mampu untuk mengembangkan potensi dan sumberdaya yang dimiliki dengan bantuan memberdayakan

mereka sehingga melalui pendekatan pemberdayaan ini diharapkan warga miskin memiliki kesadaran untuk ikut

berpartisipasi dalam serangkaian kegiatan terutama keterlibatan warga miskin dalam serangkaian pengambilan

keputusan.

Sebagai upaya untuk menjamin terseleggaranya pelibatan dan partisipasi warga miskin, dalam implementasi program

ditetapkan indikator capaian partisipasi masyarakat miskin sebesar 40% dalam proses perencanaan dan pengambilan

keputusan. Adapun rumus agregat hasil evaluasi terhadap



keterlibatan Warga Miskin dalam serangkaian pertemuan adalah:

Agregat Warga Miskin =	Peserta warga miskin yang terlibat dalam pertemuan warga yang hadir dalam pertemuan
------------------------------	--

Sumber data : Pedoman SIM PNPM MP

2) Indikator Partisipasi Perempuan minimal

Dalam pemahaman Program PNPM-MP, Perencanaan pembangunan partisipatif dipandang sebagai sebuah metodologi yang menghantarkan pelaku-pelakunya untuk dapat memahami masalah yang dihadapi, menganalisa akar-akar masalah tersebut, mendesain tindakan-tindakan terpilih dan memberikan kerangka untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program dengan mengoptimalkan pelibatan masyarakat. Secara kuantitatif, jumlah penduduk terbesar adalah perempuan. Dengan jumlah yang banyak ini perempuan mempunyai andil besar dalam setiap bidang kehidupan yang sama besarnya dengan laki-laki khususnya dalam perencanaan pembangunan partisipatif. Mensikapi realitas tersebut, sebagaimana upaya pelibatan masyarakat miskin, PNPM-MP dalam implementasi berupaya terus mendorong terselenggaranya pelibatan perempuan dalam proses perencanaan pengambilan keputusan. Hal ini diwujudkan dengan penetapan indikator partisipasi



perempuan dalam pengambilan keputusan sebesar 40%.

Adapun rumus agregat hasil evaluasi terhadap keterlibatan perempuan dalam serangkaian pertemuan adalah :

$$\text{Agregat Perempuan} = \frac{\text{Peserta perempuan yang terlibat dalam pertemuan}}{\text{warga yang hadir dalam pertemuan}}$$

Sumber data : Pedoman SIM PNPM MP

b) Pencapaian Pemilih Dewasa dalam Pembentukan BKM dan Penyusunan PJM Pronangkis

Dalam literatur PNPM Mandiri perkotaan untuk indikator pemilihan desawa dalam pembentukan BKM adalah minimal 30% dengan hasil perhitungan indikator adalah :

1. Indikator Pemilih Dewasa 30%

$$\text{Agregat Pemilih Dewasa} = \frac{\text{Peserta yang hadir dalam pemilu di tk basis}}{\text{penduduk dewasa kelurahan}}$$

Sumber data : Pedoman SIM PNPM MP

2. Indikator BKM Terbentuk 90%

$$\text{Agregat BKM Terbentuk} = \frac{\text{Jumlah keluhan yang sudah membentuk BKM/LKM}}{\text{Jumlah kelurahan/desa Sasaran}}$$

Sumber data : Pedoman SIM PNPM MP

3. Indikator Dokumen PJM selesai 90%

$$\text{Agregat PJM Selesai} = \frac{\text{jumlah kelurahan/desa sudah memiliki PJM}}{\text{jumlah kelurahan/desa sasaran}}$$

Sumber data : Pedoman SIM PNPM MP

4. Indikator Kegiatan Tridaya selesai 100%

5. Indikator anggota KSM Perempuan minimal 30%



$$\text{Agregat KSM Perempuan} = \frac{\text{jumlah anggota KSM(Perempuan)}}{\text{total anggota KSM}}$$

Sumber data : Pedoman SIM PNPM MP

Hasil pengumpulan data dan analisis penelitian dapat disajikan capaian implemetasi kegiatan PNPM Mandiri perkotaan sebagai berikut :

Tabel 10
Capaian Key Performance Indikator
Kota Malang Tahun 2013

NAMA KECAMATAN	PEMBERDAYAAN MASYARAKAT					BANTUAN LANGSUNG MASY	
	Partisipasi Warga Miskin (40%)	Partisipasi Perempuan 40%	Pemilih Dewasa 30%	BKM Terbentuk 90%	Dokumen PJM (90%)	Kegiatan tridaya selesai (80%)	Anggota KSM Perempuan (30%)
Kecamatan Blimbing	39%	30%	38%	100%	100%	100%	55%
Kecamatan Kedungkandang	31%	39%	36%	100%	100%	100%	52%
Kecamatan Klojen	44%	45%	43%	100%	100%	100%	51%
Kecamatan Lowokwaru	41%	49%	38%	100%	100%	100%	47%
Kecamatan Sukun	42%	43%	39%	100%	100%	100%	43%
Rekap Kota Malang	41%	37%	38%	100%	100%	100%	49%

Sumberdata : Sistem informasi Manajemen PNPM-MP 2014 (diolah)

Tabel 11
Capaian Key Performance Indikator
Kota Malang Tahun 2014

NAMA KECAMATAN	PEMBERDAYAAN MASYARAKAT					BANTUAN LANGSUNG MASY	
	Partisipasi Warga Miskin (40%)	Partisipasi Perempuan 40%	Pemilih Dewasa 30%	BKM Terbentuk 90%	Dokumen PJM (90%)	Kegiatan tridaya selesai (80%)	Anggota KSM Perempuan (30%)
Kecamatan Blimbing	42%	38%	32%	100%	100%	100%	63%
Kecamatan Kedungkandang	41%	44%	36%	100%	100%	100%	55%
Kecamatan Klojen	38%	35%	43%	100%	100%	100%	48%
Kecamatan Lowokwaru	41%	43%	36%	100%	100%	100%	56%
Kecamatan Sukun	42%	45%	39%	100%	100%	100%	43%
Rekap Kota Malang	41%	41%	37%	100%	100%	100%	53%

Sumberdata : Sistem informasi Manajemen PNPM-MP 2014 (diolah)



Tabel di atas menunjukkan bahwa partisipasi warga miskin dan partisipasi perempuan pada tahun 2013 dan 2014 dikecamatan Blimbing dan Kedungkandang belum tercapai sesuai dengan indikator minimal yang ditetapkan. Sedangkan tahun 2014 partisipasi warga miskin dan perempuan tidak tercapai dikecamatan klojen dan partisipasi perempuan dikecamatan

5.2 Data Fokus Hasil Penelitian

5.2.1 Komunikasi Kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan

Kebijakan Nasional Pemberdayaan masyarakat adalah kebijakan yang sangat strategis dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Membangun kesamaan persepsi semua pelaku dan stakeholder merupakan satu keharusan karena dalam PNPM mandiri perkotaan melibatkan berbagai unsur stakeholder baik ditingkat pusat, daerah maupun masyarakat agar tujuan kebijakan PNPM Mandiri perkotaan untuk memandirikan masyarakat dalam rangka penanggulangan kemiskinan dapat tercapai. Memahami pelaku atau aktor kebijakan supaya mengerti akan tujuan kebijakan itu sendiri bisa dilakukan dengan berbagai media atau strategi baik yang bersifat pertemuan (formal maupun non formal), melalui media (elektronik maupun cetak) dengan tujuan bahwa pelaku aktor kebijakan bisa memahami dan melaksanakan kebijakan dengan baik.

Saluran media yang digunakan oleh PNPM mandiri perkotaan



dalam mentransformasikan kebijakan salah satunya melalui serangkaian kegiatan pertemuan yang diwadahi dalam satu komunitas belajar perkotaan atau KBP dan serangkaian kegiatan formal pertemuan sosialisasi, yaitu suatu kegiatan untuk memahami kebijakan kepada khalayak khususnya (KBP) pelaku dan aktor kebijakan melalui berbagai cara.

1. Saluran Komunikasi Melalui Komunitas Belajar Perkotaan (KBP).

Komunitas Belajar Perkotaan adalah kumpulan individu (masyarakat peduli) dalam suatu forum untuk belajar, berbagi pemikiran dan pengalaman serta melakukan kajian-kajian pembangunan terutama persoalan kemiskinan yang dilandasi prinsip-prinsip "good governance".

Dari hasil pengumpulan data dilapang beberapa sasaran yang ingin dicapai melalui Kelompok Belajar Perkotaan (KBP) ini adalah:

- a) **Sebagai forum komunikasi** dan menjadi ruang bagi para pihak antara individu dari pemerintah kota, LSM, perguruan tinggi, sektor bisnis maupun masyarakat untuk membangun kesamaan perspektif dan pemikiran.
- b) **Sebagai forum partisipatif**, KBP menjadi ruang partisipasi stakeholders tingkat kota melakukan kajian-kajian kebijakan, kajian perencanaan dan pembangunan serta monitoring dan evaluasi program-program penanggulangan kemiskinan.



Komunitas belajar perkotaan (KBP) kota Malang awalnya dibentuk pada tanggal 29 September 2007 di koordinatori oleh Agustin Nurul Hidayati dari perguruan tinggi dengan jumlah anggota sebanyak 17 orang terdiri dari laki-laki 15 dan Perempuan 2. Menurut Winardi selaku Koordinator kota Malang PNPM Mandiri

Perkotaan menyatakan : (wawancara 5 Mei Pukul 11.00 Wib)

“Kegiatan komunitas Belajar Perkotaan (KBP) di Kota Malang belum berjalan dengan baik, karena faktor kesibukan, perhatian dan komitmen para anggota KBP yang kurang. Kelompok ini terbentuk hanya sekedar administrasi belum sampai pada kesadaran kritis anggota-anggotanya.

Tabel 12
Keanggotan Komunitas Belajar Perkotaan (KBP)
Kota Malang

NO	Nama Anggota	Sex	Unsur	Posisi	Status
1	Agustin Nurul Hidayati	P	PERGURUAN TINGGI	Koordinator	Aktif
2	Sutiaji	L	FKA-LKM	Anggota	Aktif
3	Harijadi	L	FKA-LKM	Anggota	Aktif
4	Moh. Amin Taufik	L	KELOMPOK PEDULI/RELAWAN/MASY ARAKAT	Anggota	Aktif
5	Djoko Santoso	L	KELOMPOK PEDULI/RELAWAN/MASY ARAKAT	Anggota	Aktif
6	Bambang Suprayitno	L	PERGURUAN TINGGI	Anggota	Aktif
7	M. Toriq	L	APARAT PEMERINTAH	Anggota	Aktif
8	Bambang Sumarto	L	SWASTA	Anggota	Aktif
9	Bambang Purwadi	L	FKA-LKM	Anggota	Aktif
10	Dwi Agus Sunarko	L	KELOMPOK PEDULI/RELAWAN/MASY ARAKAT	Anggota	Aktif
11	Imam Khotib	L	FKA-LKM	Anggota	Aktif
12	Irv A Dahlan	L	FKA-LKM	Anggota	Aktif
13	Idham Cholik	L	FKA-LKM	Anggota	Aktif
14	Rokayah	P	APARAT PEMERINTAH	Anggota	Aktif
15	Hartoyo	L	LSM	Anggota	Aktif
16	Sailendra	L	APARAT PEMERINTAH	Anggota	Aktif
17	Agung K	L	APARAT PEMERINTAH	Anggota	Aktif

Sumber Data : SIM PNPM MP (diolah) 2014



Selama terbentuk komunitas belajar perkotaan (KBP Kota Malang) melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

Tabel 13.
Rekap kegiatan KBP Kota Malang

No	Nama Kegiatan	Tanggal Kegiatan	Lokasi Kegiatan	Jumlah Peserta		Total
				LK	PR	
1	Diskusi Berkala/Tematik	18-Dec-12	Hotel Pelangi, Jl. Merdeka Selatan Kota Malang	25	7	32
2	Rapat Konsolidasi	16-Jun-14	Ruang Mojopahit Pemkot Malang	30	17	47
3	Rapat Konsolidasi	5-Feb-15	Kantor Wali Kota Malang	13	5	18

Sumber data : SIM PNPM MP (diolah).

Berdasarkan data diatas dapat diperoleh satu kesimpulan bahwa keaktifan komunitas belajar perkotaan (KBP) ini masih belum berjalan seperti yang diharapkan dengan jumlah kegiatan selama tahun 2012-2015 hanya 3 kali kegiatan. Sebagai forum komunikasi dan forum partisipatif semua stakeholder ditingkat kota forum ini masih belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Bapak Winardi, SE selaku Koordinator PNPM kota Malang bahwa : (wawancara 5 Mei 2015 Pukul 11.00 Wib)

“jujur harus kami akui bahwa forum lintas pelaku dalam KBP, selama ini memang bisa dikatakan mati suri bahkan dibidang ada tetapi perannya tidak ada tapi secara formal adminitrasi forum ada kalau ditanya kepada anggota-anggotanya mungkin sudah banyak yang lupa”.

2. Saluran Kebijakan Melalui Forum Komunikasi Antar BKM

Forum Komunikasi Antar Badan Keswadayaan Masyarakat (FKA BKM). bersifat fungsional, koordinatif, non partisan, pengambilan keputusan kolektif dan non profit. Forum BKM sebagai suatu forum



rembug dari BKM-BKM yang sama-sama peduli dengan usaha-usaha untuk memperkuat kapasitas dan daya tawar masyarakat miskin (grassroot) demi terwujudnya upaya-upaya penanggulangan kemiskinan yang mandiri, berbasis masyarakat dan berkelanjutan.

Forum BKM dibentuk tidak dimaksudkan untuk mensubordinasi BKM-BKM yang ada di kota/kabupaten bersangkutan dan/atau menjurus pada eksklusifisme yang lebih memenuhi kepentingan pesonil pengurus forum BKM-nya.

Kehadiran FORUM BKM selama ini tidak hanya membicarakan PNPM saja, tetapi juga melakukan upaya dalam hal :

1. Mencari informasi pembangunan, baik melalui DPRD maupun instansi terkait yang berkaitan dengan kesejahteraan warga kota setempat.
2. Memberikan masukan berupa pendapat maupun pengalaman penanggulangan kemiskinan kepada TKPKD, legislatif maupun eksekutif, sehingga dapat menjadi salah satu pertimbangan PJM Pronangkis BKM dianggarkan melalui APBD dalam Rakorbang.
3. Turut menjadi pelaku pembangunan pada skala kelurahan melalui kemitraan maupun channeling, baik dengan pemda kota/kabupaten, maupun pihak donor lainnya (dalam dan luar negeri) yang memiliki perhatian (pro-poor) dalam penanggulangan kemiskinan



Kegiatan-kegiatan oleh Forum komunikasi antar BKM di kota Malang adalah :

Tabel 14
Rekap Kegiatan FKA BKM

No	Nama Kegiatan	Tanggal Kegiatan	Lokasi Kegiatan	Jumlah Peserta		Total
				Lk	Pr	
1	Rapat Koordinasi	16-Nov-13	Hotel Montana, Kota Malang	185	27	212
2	Rapat Koordinasi	12-Nov-14	Rumah Dinas Wakil Wali Kota, Jl. Dieng 16	20	3	23
3	Rapat Konsolidasi	23-Oct-13	Rumah Makan Ciganea, Jl. Ijen 9 Kota Malang	14	2	16
4	Rapat Koordinasi	21-Jul-14	Hotel Grand Palace Kota Malang	58	36	94
5	Rapat Koordinasi	7-Mar-14	Kantor Koorkot Kota Malang	17	5	22
6	Rapat Koordinasi	6-Nov-13	Hotel Kartika Raya, Songgoriti Batu	56	19	75

Sumber data : SIM PNPM (diolah).

Menurut Konsultan pendamping Winardi, disampaikan bahwa: (wawancara 5 Mei 2015 Pukul 11.00 Wib)

"Aktifitas FKA-BKM Kota Malang, berjalan cukup baik dan pertemuan rutin berjalan setiap 3 bulanan dengan melibatkan perwakilan dari FKA BKM Kecamatan. FKA BKM Kota Malang mendapatkan suport yang baik dari Pemkot karena Ketua Umum FKA BKM Kota Malang adalah Wakil Walikota Malang. FKA BKM difasilitasi sekretariat di rumah dinas Wakil Walikota. FKA BKM secara berjenjang menjadi delegasi dalam Musrenbang Kecamatan dan Kota, untuk turut mengawal rencana kegiatan penanggulangan kemiskinan yang ada di Kota Malang. Suport KBP, TKPK dan FKA BKM dalam kegiatan PNPM MP sangat bagus. Suport ini tidak hanya dalam bentuk perhatian, namun keterlibatannya sampai pada teknis pelaksanaan kegiatan, seperti menjadi anggota Tim Teknis PLPBK, dan Narasumber dalam pelatihan. Mereka aktif memberikan masukan dan bimbingan teknis kepada masyarakat".



3. Saluran Komunikasi melalui Kegiatan Sosialisasi dan pelatihan Masyarakat.

Kebijakan PNPM mandiri perkotaan (PNPM-MP) di Kota Malang pada umumnya sudah sangat dikenal baik oleh kalangan birokrasi maupun masyarakat. Hal ini karena PNPM-MP sudah berjalan cukup lama dan ditunjang gaung program nasional yang banyak dibicarakan oleh para pejabat di media-media televisi dan cetak.

Pemerintah kota Malang melalui dinas Teknis yaitu Badan Pemberdayaan Perempuan Masyarakat dan Keluarga Berencana (BPMKB) selama 3 tahun berjalan menyediakan anggaran untuk melakukan sosialisasi PNPM MP ditingkat kota. Hasil wawancara kepada Sekretaris BPMKB kota Malang Ibu Sulistyowati, M.Si menyampaikan bahwa : (wawancara 7 Mei 2015)

“ Kami sangat mendukung kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan dan melalui Dinas Kami setiap tahun disediakan alokasi dana operasional untuk fasilitasi pelaksanaan program terutama untuk kegiatan sosialisasi yang bertujuan untuk memberikan informasi dan memahami masyarakat bagaimana PNPM MP harus dijalankan agar tidak melenceng dari yang sudah ditetapkan”

secara formal pemerintah kota Malang melalui dinas teknis yang membidangi PNPM MP(BKBPM) telah memfasilitasi sosialisasi ditingkat kota pada setiap tahunnya. Disamping itu penyebaran informasi PNPM Mandiri Perkotaan tidak hanya melalui jalur formal sosialisasi ditingkat kota kabupaten. Hal ini diperkuat oleh pernyataan sekretaris Bapeda Kota Malang Ibu Dyah Kusuma Dewi (wawancara tgl 20 Mei 2015) menyatakan bahwa :



“Pemahaman saya tentang PNPM mandiri perkotaan cukup paham walaupun sampai dengan saat ini saya belum pernah ikut kegiatan pembekalan atau binteknya PNPM Mandiri. Sejauh ini saya memahami PNPM Mandiri dari hasil diskusi bersama pendamping dan membaca pedoman kesimpulan saya bahwa PNPM mandiri mencoba membantu pemerintah daerah melalui kegiatan pemberdayaan dalam rangka mempercepat kinerja pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan”

Pernyataan sekretaris Bapeda Kota Malang ini menginformasikan bahwa secara teknis penyebaran informasi atau diseminasi kebijakan PNPM Mandiri perkotaan kepada struktur birokrat di level atas belum pernah dilakukan secara khusus. Peneliti kemudian melakukan wawancara pada pada level kecamatan yaitu kepada pejabat yang langsung menangani kegiatan PNPM Mandiri (Penanggungjawab operasional kegiatan). Wawancara dilakukan

kepada PJOK Kecamatan Klojen yaitu Sdr. Fahmi Fauzan yang menjabat selama 2 Tahun. (wawancara tanggal 1 Juni 2015) menyatakan :

“ Pembekalan kepada PJOK tentang PNMP Mandiri selama ini memang dilakukan, tetapi waktunya hanya berupa sosialisasi di level pemda selebihnya saya memahami PNPM dari menggali informasi dari internet, penguatan secara informal dari pendamping tentang tupoksi dan dilakukan diskusi informal, buku-buku yang dikeluarkan PNPM saya baca, dari berita dan memperoleh pemahaman dari situasi lapang (monev)” Secara spesifik disampaikan bahwa “ pembekalan khusus penanggungjawab operasional (PJOK) selama saya menjabat 2 tahun ini belum ada”

Hal senada juga disampaikan oleh Penanggungjawab operasional kecamatan Sukun Drs. Bambang Eddy (wawancara tanggal 3 Juni 2015) menyampaikan :



“ Sebagai PJOK sampai dengan saat ini belum cukup paham dan saya memperoleh pemahaman sepotong-sepotong tentang PNPM Mandiri Perkotaan PJOK selama ini lebih berperan secara seremonial dan belum pernah ada skema pembekalan khusus (bintek) kepada PJOK”

Selanjutnya peneliti melanjutkan untuk menggali diseminasi atau pemahaman pelaku kebijakan kepada PJOK Kecamatan Blimbing bapak Dandung (wawancara tanggal 5 Juni 2015) menyatakan :

“ Pemahaman tentang PNPM mandiri perkotaan saya menerima melalui jalur konsultan dan buku. Sejujurnya saya baru sekitar 60% memahami konsep dan kebijakan PNPM Mandiri. Bagi saya memahami PNPM Mandiri perkotaan sampai dengan 80 – 85% butuh proses,karena PNPM terus berkembang dan dinamis. Rata-rata pemahaman didapat dari inisiatif sendiri melalui diskusi kecil dengan konsultan pendamping. Kalaupun ada sosialisasi ditingkat kabupaten yang dilaksanakan oleh BKBPM lebih banyak satu arah sehingga kurang, mestinya dalam bentuk pembekalan khusus yang lebih mengedepankan proses partisipatif”

Hal lain juga disampaikan oleh kepala kelurahan Bale Arjosari Bapak Ardi Novianto (wawancara tanggal 5 Juni 2015) menceritakan bahwa

“ Awalnya mengenal PNPM Mandiri perkotaan adalah proyek penanggulangan kemiskinan (P2KP) karena saya dulu sebelum menjadi kepala kelurahan adalah relawan. Pemahaman saya tentang PNPM Mandiri perkotaan kalau dipresenta sekitar 50% selebihnya saya langsung praktek mengikuti perkembangan lapang. Saat ini yang ada dalam pemikiran saya bahwa PNPM Mandiri lebih banyak merealisasikan kegiatan lingkungan”

Pernyataan-pernyataan hasil wawancara diatas menggambarkan bahwa proses diseminasi kebijakan PNPM Mandiri perkotaan kepada birokrasi masih lemah. Pemahaman pelaku kebijakan dilevel birokrasi terutama yang bersentuhan langsung dengan program



masih sangat rendah dan terkesan skema khusus yang di rancang oleh program PNPM Mandiri perkotaan untuk mendelivry kebijakan operasional berupa komunitas belajar perkotaan dan kegiatan-kegiatan sosialisasi belum berjalan sesuai yang diharapkan. Pendamping menjadi saluran utama yang digunakan untuk mentransmisi kebijakan PNPM Mandiri perkotaan. Diseminasi kebijakan oleh pendamping masih bersifat informal melalui serangkaian pendekatan diskusi secara khusus dengan para pelaku kebijakan, artinya belum ada skema khusus yang di design oleh program untuk memahamkan kebijakan PNPM mandiri melalui pendekatan formal dalam bentuk bimbingan teknis (pelatihan).

Berbeda dengan dilevel masyarakat sebagai pelaku program dan sekaligus obyek program. Hasil wawancara dengan masyarakat melalui kelembagaan masyarakat (BKM) disampaikan oleh Bapak mustofa yang menjabat pimpinan kolektif BKM kelurahan Arjosasi menyampaikan bahwa : (wawancara 8 Juni 2015 pukul 19.00 Wib Dirumahnya)

“ Saat ini saya menjabat sebagai koordinator BKM pada periode ke-2, dan pemahaman saya tentang PNPM Mandiri perkotaan sekitar 60 - 70%, dengan porsi paling banyak saya dapatkan dari pelatihan khusus bagi anggota BKM yang dipandu oleh fasilitator. Selebihnya saya memahami PNPM mandiri perkotaan melalui buku-buku panduan PNPM tetapi itupun porsinya kecil dan sifatnya pelengkap saja”.

Pada pemahaman yang lain di level masyarakat, koordinator BKM kelurahan Sukun, Bapak Dwi Sunaryo,A.Md (wawancara 10 Juni 2015 pukul 10.00 Wib) menyatakan :



“.....begini pak, saya memahami konsep PNPM Mandiri ini melalui distribusi pemahaman oleh pendamping dan pernah ikut pelatihan P2KP di Batu sekali, melalui pelatihan bersama masyarakat, selebihnya membaca buku petunjuk teknis. Untuk bisa memahami PNPM butuh waktu karena implementasinya berupa terapan dan insya Allah saya pemahaman saya sekitar 90%”.

Latar belakang pendidikan pada level masyarakat sangat mempengaruhi dalam memahami PNPM Mandiri Perkotaan. Peneliti selanjutnya mencari informan dengan latar belakang pendidikan yang tinggi sebagai pelaku kebijakan di level masyarakat. Ibu Dewi Nurjanah yang sehari-hari bekerja sebagai dosen pada salah satu perguruan tinggi swasta di kota Malang yang sekaligus sebagai pimpinan kolektif BKM yaitu organisasi yang diberikan kewenangan untuk menjalankan operasionalnya PNPM memberikan pernyataan :

(wawancara 13 Juni 2015 pukul 13.00.Wib)

“ pada awalnya saya belajar sendiri dari membaca berbagai referensi yang saya dapatkan baik berupa buku pedoman maupun media internet. Sebagai orang yang sehari-hari mengajar ekonomi, saya melihat PNPM dari sisi ekonomi bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM ini dalam rangka meningkatkan pendapatan ekonomi rumah tangga masyarakat melalui pemberdayaan. Pemahaman saya sekarang diatas 80% yang saya dapatkan melalui pelatihan, ditambah membaca dan selebihnya memahami pada saat proses berjalan.

Implementasi PNPM mandiri perkotaan di Kota Malang pada umumnya dalam hal diseminasi atau transmisi kebijakan dilakukan dengan pendekatan formal dan non formal. Untuk pendekatan formal dilakukan oleh pemerintah Kota melalui jalur kegiatan pada forum-forum yang dibentuk dalam hal ini Komunitas belajar perkotaan dan



Forum komunikasi antar BKM serta sosialisasi kepada stakeholder ditingkat kota. Namun jalur ini dirasa belum efektif karena dari sisi outputnya hanya sekedar memberikan informasi saja. Tataran birokrasi pelaku PNPM Mandiri khususnya yang terlibat dalam struktur PNPM Mandiri Perkotaan posisioningnya pada taraf tahu saja, belum cukup paham apalagi mampu melakukan. Hal ini disebabkan pola diseminasinya pada level birokrasi belum ada skema khusus pembekalan atau bimbingan teknis tentang PNPM kepada struktur birokrasi. Hampir dari seluruh informan yang diwawancarai menyatakan bahwa pemahaman tentang PNPM mandiri didapatkan dari sumber informal, pendamping sebagai informan yang valid memberikan transmisi pemahaman kebijakan.

Berbeda pada level masyarakat sebagai pelaku program dari hasil wawancara yang dilakukan pemahaman masyarakat cukup tinggi. Ini disebabkan media saluran pemahaman kebijakan untuk level masyarakat karena ada event khusus disamping sosialisasi yaitu melalui jalur pelatihan. Jalur ini sangat efektif dan dominan memberikan porsi yang tinggi kepada pelaku untuk tahu, paham dan selanjutnya diharapkan bisa melaksanakan kebijakan.

Kegiatan pelatihan peningkatan kapasitas masyarakat (PKM) adalah serangkaian kegiatan yang dirancang oleh PNPM MP untuk meningkatkan kapasitas masyarakat yang alokasi dananya juga dibiayai dari program. Menurut Brida Mardi Utomo asisten Korkot di



Kota Malang ketika diwawancara tanggal 5 Mei 2015 disampaikan

bahwa:

“pelatihan kapasitas masyarakat adalah serangkaian pembekalan yang dilakukan dalam rangka meningkatkan pemahaman dan kapasitas masyarakat. masih menyisakan 2 kelurahan yang belum melakukan kegiatan pelatihan, yaitu Kelurahan Bakalankrajan dan Pisangcandi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelatihan kapasitas masyarakat dan Media Warga dirancang sebagai satu saluran komunikasi

kebijakan dilevel masyarakat, adapun rincian pendanaan dapat dilihat pada tabel dibawah.

Tabel 15
Kegiatan PKM Kota Malang Tahun 2014

Kecamatan	Progres PKM	Progres Media warga	Dana PKM	Dana Media warga	Swadaya	Total dana
Blimbing	100%	82%	28.050.000	8.250.000	4.620.000	32.670.000
Kedungkandang	100%	75%	30.600.000	9.000.000	2.400.000	33.000.000
Klojen	100%	100%	28.050.000	8.250.000	2.200.000	30.250.000
Lowokwaru	100%	83%	30.600.000	9.000.000	3.000.000	33.600.000
Sukun	82%	55%	22.950.000	8.250.000	1.350.000	24.300.000
Jumlah	91%	69%	201.450.000	60.750.000	18.000.000	219.450.000

Sumberdata : SIM-PNPM MP (diolah)

Komunikasi kebijakan yang diharapkan dalam program PNPM MP

bukan hanya diartikan bagaimana program PNPM mandiri perkotaan dapat dipahami oleh masyarakat baik substansi maupun

prosedurnya. Sosialisasi bukan sekedar diseminasi atau publikasi,

melainkan bagian dari proses transformasi sikap dan nilai dengan

terinternalisasi konsep kebijakan PNPM mandiri secara utuh,

dibarengi kemampuan pelaku.



Peran pendamping sangat strategis karena merupakan sumber informasi dan kompeten dalam memberikan informasi. Berstatus sebagai pembawa pesan atau pembawa amanah untuk mentransmisikan menuntut perlunya kemampuan fasilitator.

Pernyataan ini diperkuat hasil wawancara dengan Bapak Prasetyo Kepala Kelurahan Gading Kasri (wawancara 11 Juni 2015) :

“ Pendamping itu informan yang sudah dilatih dan memahami secara detail tentang PNPM Mandiri sehingga lebih valid informasinya untuk bisa menyampaikan pengertian tentang program kepada saya”

Selanjutnya sebagai rangkaian akhir wawancara pada bab komunikasi kebijakan ini peneliti melakukan wawancara kepada koordinator kota PNPM Mandiri Kota Malang Bapak Winardi, SE (wawancara 5 Juni 2015) menjelaskan bahwa alur tahapan sosialisasi dalam PNPM Mandiri perkotaan disampaikan :

“Konsultan pendamping atau fasilitator menjadi ujung tombak dan menjadi media saluran untuk mengkomunikasikan kebijakan PNPM Mandiri perkotaan baik kepada birokrasi maupun kepada masyarakat (stakeholder) lainnya. Disamping itu ada pegawai khusus di pemerintahan yang diberi label sebagai pemandu nasional pemda dengan tugas menjadi agen informasi PNPM Mandiri perkotaan kepada unsur pemerintah daerah. Diseminasi pemahaman PNPM mandiri perkotaan kepada pemda dan masyarakat dilakukan melalui pendekatan formal dan non formal. Pendekatan formal biasanya dilakukan melalui pendekatan kelompok dengan serangkaian pertemuan, yang non formal melalui pendekatan secara individu dengan jalur komunikasi dari orang-perorang.”

Penjelasan diatas menggambarkan bahwa saluran media komunikasi kebijakan PNPM mandiri perkotaan dilakukan oleh



petugas khusus yang dipekerjakan yang disebut sebagai konsultan

pendamping kepada para aktor kebijakan. Untuk mendalami model

komunikasi kebijakan (transmisi kebijakan) peneliti kemudian

melakukan menggali informasi kepada Bapak Brista menjabat

sebagai asisten bidang pemberdayaan masyarakat menjelaskan

bahwa : (wawancara 6 Mei 2015)

“penjelasan PNPM mandiri perkotaan kepada birokrasi dan

stakeholder lainnya secara masal memang dilakukan melalui

pendekatan sosialisasi formal baik kepada lingkup pemerintah

daerah maupun kepada masyarakat, namun pendekatan ini hanya

sekedar memberikan informasi awal. Sebagai pendalaman informasi

kebijakan kepada para birokrat (pejabat) dilakukan melalui

serangkaian pendekatan informal ngobrol-ngobrol dan diskusi inten

melalui beberapa kunjungan karena pada lingkup birokrat ini tidak

ada menu pelatihan khusus hanya memang pernah dilatih 2 orang

dari pemda yang disebut pemandu nasional tetapi akhirnya dimutasi

dan tidak aktif tetapi untuk level masyarakat ada skema pelatihan

khusus dan didanai oleh PNPM MP” (wawancara 13 Juni 2015)

5.2.2 Sumberdaya Pelaksanaan Kebijakan PNPM mandiri Perkotaan

Implementasi kebijakan dapat berjalan sesuai dengan yang

ditetapkan jika didukung oleh sumberdaya yang memadai. Menurut

Edward III sebagaimana dikutip (widodo, 2012) sumberdaya

mempunyai peranan yang strategis dalam implementasi kebijakan.

Menurut Edward III dikatakan bahwa kebijakan yang sudah jelas

dengan ketentuan atau aturan-aturan yang disampaikan tersebut,

jika para pelaksana kebijakan kurang mempunyai sumberdaya yang

efektif, maka pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumberdaya memiliki peranan yang sangat penting dalam

implementasi kebijakan. Memerlukan sumberdaya yang cukup bagi



pelaksana kebijakan untuk bisa melaksanakan tanggungjawabnya.

Seperangkat aturan dan kejelasan kebijakan akan tidak efisien dan efektif jika pelaksana kebijakan tidak mampu untuk memahami dan melaksanakan. Pelaksana kebijakan yang merupakan sumberdaya manusia untuk mencapai tujuan kebijakan menjadi penting.

Keberadaan sumberdaya manusia dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri jika dilihat dari sisi pendidikan formal menggambarkan cukup kompeten.

Data hasil wawancara dengan beberapa informan menunjukkan salah satu kendala yang muncul dalam pelaksanaan PNPM Mandiri adalah ketidakaktifan pelaku kebijakan baik dilevel masyarakat maupun pemda dalam melayani dan kurangnya fasilitasi pada level pendamping dan birokrasi.

Seperti yang disampaikan oleh Dyah Kusumadewi dalam wawancara (20 Mei 2015) menyatakan :

“ dalam menjalan program kemiskinan ini tidak butuh banyak orang yang harus ditetapkan untuk menjadi pelaku, percuma saja kalau banyak omonganya saja tapi tidak bekerja”

Pembahasan sumber daya dalam implementasi kebijakan PNPM mandiri perkotaan di kota Malang ini, akan menguraikan hasil temuan-temuan lapang hasil wawancara dan observasi dengan data fokus yang terbagi dalam tiga hal, yaitu sumberdaya manusia baik dilingkup masyarakat, pendamping dan pemerintah, kedua sarana dan dana. Berikut diuraikan lingkup hasil penelitian hasil



lapangan, yaitu :

1. Sumberdaya Manusia

Sebagai program pemberdayaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku kebijakan maka peneliti fokus untuk melakukan analisis sumberdaya dari pelaksana kebijakan di masyarakat (Personil BKM/LKM)

Tabel 16
Rekap Pendidikan Formal BKM/LKM

KECAMATAN	D2	D3	S1	S2	SD	SLTA	SLTP	Grand Total
BLIMBING		24	64	2	1	35		126
KEDUNGKANDANG		3	44	4		83	3	138
KLOJEN		26	47	8		39	4	124
LOWOKWARU		17	91	8		17	1	134
SUKUN	1	43	46	4		32	2	128
Grand Total	1	113	292	26	1	206	10	650

Sumber data : SIM PNPM Mandiri perkotaan

Dari hasil data yang didapat secara formal pendidikan mayoritas anggota LKM/BKM adalah sarjana dan SLTA. Hanya terdapat 1 orang yang tidak menyelesaikan pendidikan wajib belajar 9 tahun yang menjadi anggota BKM. Dari posisi ini dapat bahwa kompetensi pelaksana kebijakan dari unsur pendidikan formal sudah memadai akan tetapi pendidikan formal ini tidak menjamin seseorang yang duduk sebagai anggota BKM kemudian menjadi cakap melaksanakan implementasi program. Ini disebabkan karena sumberdaya yang dibutuhkan dalam PNPM Mandiri perkotaan khususnya anggota BKM/LKM adalah orang-orang



peduli, mampu menyediakan waktu dan punya komitmen yang tinggi terhadap lingkungannya. Peneliti melakukan wawancara kepada personil BKM dengan latar berbeda kepada anggota BKM yang mempunyai latar belakang pendidikan tinggi, pegawai negeri, pegawai swasta. Hasil wawancara kepada Ibu Dewi yang merupakan dosen pada salah satu perguruan swasta di kota Malang menyampaikan bahwa (wawancara Sabtu 13 Juni 2015) :

“ saya sebagai masyarakat diberi amanah kegiatan untuk bisa membantu masyarakat miskin dan sebagai akademisi punya ilmunya untuk saya mengabdikan diri kepada masyarakat.saya sendiri dasarnya mulai dari dulu senang kegiatan sosial sehingga saat ini menjadi kebutuhan saya untuk berinteraksi dan membantu masyarakat yang masih membutuhkan uluran tangan dan amanah ini harus saya laksanakan dengan bijak. Anggota BKM ditempat saya 11 orang yang aktif 9 dan semuanya adalah sarjana bahkan 3 orang paska sarjana”

Pernyataan dari ibu Dewi selaku pelaku kebijakan dilevel masyarakat yang mewakili unsur dari kalangan pendidikan tinggi sebelumnya sudah mempunyai dasar jiwa sosial tinggi sehingga eksistensiya sebagai BKM yang mempunyai amanah untuk melaksanakan program didukung dengan modal pendidikan yang tinggi. Berpendidikan tinggi tidak selalu menjadikan pelaksana kebijakan dalam PNPM Mandiri kemudian bisa efektif dalam melaksanakan kebijakan PNPM mandiri perkotaan walaupun sangat paham tentang kebijakan dan aturan-aturan PNPM mandiri. Hal ini disebabkan karena orientasi menjadi pelaku kebijakan dimasyarakat (anggota BKM) adalah mengabdikan diri untuk kegiatan sosial, sehingga tidak semua yang berpendidikan



tinggi kemudian bisa menjalankan program ini dengan baik.

Pertama harus ada kemauan (komitmen) yang kuat, baru setelah itu mampu. Mampu artinya memiliki kemampuan secara pendidikan dan waktu.

Peneliti kemudian melanjutkan melakukan wawancara dengan Bapak Mustofa Koordinator BKM Bale Arjosasi yang berprofesi sebagai pegawai swasta pada satu perusahaan nasional yang besar. Beliau menyampaikan (wawancara 8 Juni 2013) :

“ Program ini masih bergantung pada fasilitator untuk bisa berjalan, semua yang menggerakkan dan mengorganisir menunggu komando fasilitator ini diakibatkan dari pelaku-pelaku yang kurang optimal karena kesibukan. Pelaku PNPM dimasyarakat itu harus orang total yang terjun untuk dunia sosial bukan mencari uang untuk itu harus paham dulu dan mengerti sehingga program ini bisa maju. Kalau dari sisi keaktifan memang anggota BKM yang berjumlah 9 orang 7 orang aktif tetapi belum didukung oleh perangkat organisasi yang menjadi tumpuan BKM untuk melaksanakan kebijakan BKM yang profesional. UPL, UPS yang tidak maksimal UPK macet total.

Menganalisis apa yang disampaikan oleh Bapak Mustofa diatas bahwa pelaku dimasyarakat berbentuk organisasi masyarakat yang secara generik disebut BKM yang berisikan 9-13 orang dalam bilangan ganjil. Dan organisasi BKM ini didukung oleh perangkat organisasi lain yaitu sekretariat, unit pengelola lingkungan (UPL), unit pengelola sosial (UPS) dan unit pengelola keuangan (UPK). Anggota BKM seharusnya menjadi dewan pengambil kebijakan untuk merumuskan keputusan-keputusan dan hasil kebijakan atau keputusan tersebut dilaksanakan unit-unit



dibawah BKM. Ketidak mampuan unit-unit dalam melaksanakan keputusan-keputusan BKM menyebabkan BKM menjadi stagnan.

Hal senada disampaikan oleh pendamping PNPM Mandiri perkotaan Bapak Dwi Sunaryo, A.Md (wawancara 10 Juni 2015) :

“ anggota pimpinan kolektif BKM/LKM itu tidak semuanya bisa aktif dilapangan, kami selama ini bertemunya ketika memang ada hal-hal yang harus diputuskan oleh BKM, selanjutnya pelaksanaannya dilakukan oleh sekretariat dan unit-unit kami. Alhamdulillah kalau ditempat saya dari 11 orang yang tidak aktif hanya 1 orang dan unit-unit kami aktif sehingga cukup bisa berjalan untuk menjalankan PNPM mandiri perkotaan”

Model kebijakan PNPM mandiri perkotaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama menjadikan sumberdaya pada level masyarakat menjadi tumpuan keberhasilan program.

Kelembagaan BKM/LKM sebagai representative masyarakat untuk melaksanakan program merupakan kunci utamanya. Keaktifan BKM/LKM dengan unit-unithnya menurut konsultan bapak Breda selaku asisten pendamping (wawancara 6 Juni 2015) menyatakan :

“ jujur harus kami akui pak bahwa keaktifan anggota BKM/LKM di kota Malang ini menjadi persoalan karena banyak anggota BKM yang sehari-harinya disibukkan dengan aktifitas untuk bekerja sementara tuntutan program begitu tinggi untuk meminta waktu bagi anggota BKM menjalankan organisasi masyarakatnya. Belum lagi jika dalam kelembagaan BKM ini unit-unithnya tidak jalan sehingga banyak keputusan BKM/LKM tidak bisa dijalankan oleh unit akhirnya karena desakan kegiatan itu harus selesai maka keputusan BKM/LKM itu yang semestinya kerjakan oleh unit dikerjakan juga oleh LKM.”



Kondisi keaktifan BKM ini menjadi kendala dalam implementasi PNPM mandiri perkotaan yang mengakibatkan pelayanan kepada masyarakat menjadi terganggu.

Tabel 17
Rekap pekerjaan personil BKM

Kecamatan	Guru/ Dosen	Lain- lain	PNS	Swasta	Pensi unan	Pet ani	TNI	Wiras wasta	Grand Total
BLIMBING	2	49	8	34	6		1	26	126
KEDUNGKANDANG		19	10	25	1	1		79	138
KLOJEN	5	65	7	36	1			10	124
LOWOKWARU	11	92	3	7				21	134
SUKUN	1	103	7	8	1			8	128
Grand Total	19	328	35	110	9	1	1	144	650

Sumberdata : SIM PNPM MP (diolah)

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa hampir semua pelaku kebijakan pada masyarakat (anggota BKM) adalah orang-orang yang mempunyai aktifitas. Hanya terdapat 9 orang saja yang tidak punya aktifitas pekerjaan rutin (pensiunan). Kondisi inilah yang menyebabkan keaktifan anggota BKM/LKM dimasyarakat menjadi kurang optimal. Berbeda dengan sumberdaya dilevel pemerintah daerah yang dibentuk dan ditunjuk sebagai pelaksana kebijakan

Hasil penelitian lapang bahwa dari sisi sumberdaya manusia yang menjadi anggota LKM, dalam PNPM MP juga diukur tentang tingkat perkembangan kelembagaan BKM dengan ukuran penilaian adalah :



- a) Kategori BKM/LKM Awal ditafsirkan perkembangan baru memulai hubungan baik kedalam antar anggota maupun kel luar anggota.
- b) Kategori Berdaya ditafsirkan BKM telah memiliki tujuan dan rencana serta perangkat organisasi. BKM sudah memiliki basis yang cukup kuat untuk berkembang.
- c) Kategori Mandiri ditafsirkan BKM telah memiliki gagasan inovatif dan pandangan kedepan
- d) Kategori Menuju Madani ditafsirkan BKM telah memiliki kapasitas yang cukup baik untuk mempertahankan eksistensinya menuju keberlanjutan.

Tabel 18
Hasil Penilaian Kelembagaan BKM Kota Malang

Kecamatan	Status Lembaga			
	Awal	Berdaya	Mandiri	Menuju Madani
Blimbing			11	
Kedungkandang			12	
Klojen			9	2
Lowokwaru		1	9	2
Sukun		4	6	1
Jumlah	0	5	47	5

Sumberdata : Laporan review tim Konsultan (data diolah)

Di Kota Malang masih terdapat 5 BKM yang statusnya masih Berdaya, yaitu BKM kelurahan Bakalankrajan, Bandulan, Pisangcandi dan Tasikmadu.

Menurut Winardi Korkot Kota Malang Hal ini terjadi karena beberapa hal, antara lain ; (wawancara 5 Mei 2015 Pukul 11. 00 Wib).



- 1) Keorganisasian BKM tidak berjalan dengan baik, banyak PK BKM yang sudah tidak aktif dalam kegiatan serta unit pelaksana (UP) tidak berfungsi secara optimal.
- 2) Aspek kepemimpinan dari koordinator dan PK BKM tidak mampu menggerakkan anggota PK BKM lainnya dan UP untuk berperan aktif dalam lembaga BKM.
- 3) Aspek sumber pendanaan lembaga hanya bergantung dari BOP BLM saja, suport dari kegiatan BKM tidak mampu memberikan kontribusi kepada BKM, karena UPK sudah mati.
- 4) Aspek sumberdaya manusia dari para pelaku di BKM/UP dan KSM sangat terbatas, karena lebih fokus pada aktivitas pekerjaan dan kurangnya kepedulian masyarakat serta tidak ada tenaga penggerak dimasyarakat.
- 5) BKM yang sudah mencapai status Menuju Madani ada 5 BKM yaitu, BKM Kelurahan Sukun, Tlogomas, Tulusrejo, Gading Kasri dan Penanggungan.

Sumberdaya PNPM mandiri perkotaan diatas menunjukkan bahwa pada level masyarakat ketidakaktifan pelaku karena memang jabatan sebagai pelaku PNPM adalah jabatan sosial dengan sisa waktu setelah beraktivitas keseharian baru digunakan untuk menangani PNPM sedangkan pada level birokrasi adanya rangkap jabatan pada sebagai pejabat daerah dan pejabat PNPM.

2. Sarana prasarana dan Sumberdana

Sarana penunjang implementasi kebijakan menjadi sangat penting untuk dipenuhi dalam rangka mencapai tujuan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dukungan sarana dalam bentuk penyediaan kantor sebagai penunjang operasional program serta penyediaan dana operasional pelaksanaan program PNPM Mandiri perkotaan dikota Malang mempunyai kendala-kendala pemenuhannya sehingga mempengaruhi implementasi kebijakan.



Seperti yang disampaikan oleh penanggungjawab operasional kegiatan (PJOK) kecamatan Klojen Bapak Fahmi bahwa (wawancara 1 Juni 2015) :

“ saya sejak jadi PJOK 2013 belum pernah ada dana operasional khusus dari PNPM apalagi menerima honor jabatan PJOK.saya tidak pernah tahu. Kebutuhan untuk pelaporan dan sarana pendukung lainnya untuk kelancaran tugas saya sebagai PJOK, selama ini gabung menjadi satu menggunakan fasilitas sarana yang ada dikecamatan ini, baik berupa perlengkapan kantor maupun tempat berkoordinasi dengan pendamping dan BKM.”

Sebagaimana dijelaskan diawal bahwa dalam PNPM Mandiri perkotaan, sumberdaya pelaku kebijakan pada level pemerintahan adalah PJOK yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah daerah di level kecamatan. PJOK ditunjuk dan disyahkan berdasarkan SK keputusan walikota yang hampir rata-rata jabatan PJOK ini adalah Kasi Pembangunan di level Kecamatan. Kondisi ini diperkuat oleh PJOK kecamatan Sukun yaitu Drs. Bambang Eddy bahwa : (wawancara 3 Juni 2015)

“ dana operasional untuk dukungan pelaksanaan program khusus untuk PJOK tidak pernah ada. Dalam melaksanakan tugas saya sebagai PJOK lebih mengedepankan tanggungjawab saya sebagai pribadi untuk saya berbuat sosial”

Ketiadaan dukungan operasional pada level birokrasi pemerintahan dalam hal ini PJOK tidak menjadikan hambatan bagi pelaku kebijakan untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Kondisi ini dibuktikan oleh PJOK kecamatan Blimbing Bapak Drs. Dandung Julharjanto, MT yang menyampaikan bahwa (wawancara 5 Juni 2015):



“ bagi saya tanggungjawab sebagai PJOK yang melekat sebagai sekretaris kecamatan, tugas itu harus dilaksanakan walau tidak ada support dana tapi program harus jalan. Saya jujur bahwa tidak ada anggaran khusus terhadap PJOK dan saya tidak pernah menanyakan itu karena saya anggap ini bukan masalah bagi PJOK hanya berkaitan anggaran”

Pada level kelurahan yang menjadi lokus dan fokusnya implementasi PNPM Mandiri perkotaan kepada kelurahan

Prasetyo Mulyo menyampaikan bahwa (wawancara 11 Juni 2015)

“ alokasi khusus kegiatan PNPM mandiri perkotaan pada level kelurahan tidak ada dananya mas. Serangkaian rapat yang dilakukan BKM di balai kelurahan ini selama ini kita fasilitasi menggunakan dana kelurahan. Kelembagaan BKM yang berperan dalam pengentasan kemiskinan dedikasinya bagus tidak ditunjang dengan baik untuk operasional. Saya memberikan bantuan khusus dari kelurahan kepada BKM itupun murni dari saya sebagai lurah”

Senada dengan apa yang disampaikan oleh kepada kelurahan gading Kasri, kepala Kelurahan Rampal Celaket yang baru 5

bulan menjabat bapak Sabardi menyatakan (wawancara 11 Juni 2015) :

“ saya tahunya bahwa BKM itu relawan yang bertugas melaksanakan PNPM mandiri. Sehingga itu perlu dipertimbangkan kesejahteraan dan penghargaan kepada BKM. Mereka sering melakukan pertemuan, dan kalau saya tangkap pengurus BKM ini resah dan gelisah karena dukungan operasional yang kurang tetapi tetap sepakat di BKM dan lurah ada atau tidak ada anggaran harus jalan”.

Sebagai satu organisasi masyarakat BKM/LKM dengan anggota

yang rata-rata 9 orang ditambah unit-unitnya tentu membutuhkan

satu operasional dan sarana kantor yang memadai untuk



memberikan pelayanan kepada masyarakat. Mustofa Koordinator

BKM Bale Arjosasi menyatakan (wawancara 8 Juni 2015) :

“BKM memang punya alokasi biaya operasional tetapi dana itu jika digunakan untuk melaksanakan program, BKM sering tombok untuk mendanai kegiatan siklus, audit. Biaya operasional itu gak onok apa-apane mas, akhirnya nombok dan faktanya pembukunan di BKM saya tahun 2014 ini dalam kondisi minus”

Peneliti kemudian melakukan wawancara kepada Bapak Winardi selaku penanggungjawab PNPM mandiri perkotaan ditingkat kota, menyatakan (wawancara 26 Mei 2015) :

“ secara proyek dukungan operasional pada level pemda berupa dukungan fasilitasi kegiatan ditingkat kota maupun honor kepada pelaku kebijakan dilevel birokrasi harus disediakan melalui dana APBD sedangkan operasional masyarakat melalui BKM disediakan melalui alokasi dana BLM yang jumlahnya rata-rata 7 juta – 10 juta per BKM untuk kurun waktu satu tahun. Penggunaan operasional BKM ini digunakan untuk serangkaian fasilitasi pertemuan bahkan gaji unit-unit BKM. Penggunaan dana BOP BKM ini tidak diperkenankan untuk pembangunan/pembelian kantor BKM.”

Uraian diatas menggambarkan bahwa ada keterbatasan sarana dan operasional BKM dalam menjalankan aktivitasnya. Kantor

BKM tidak dibiayai dan operasional yang disediakan sangat kecil untuk membiayai kebutuhan organisasi selama satu tahun.

Peneliti kemudian melakukan pengamatan langsung kepada beberapa kantor BKM di Kelurahan Bale Arjosasi faktanya keberadaan kantor BKM bercampur dengan ruangan LPMK dan

lembaga lain, di gading kasri kebetulan ada balai RW yang dimanfaatkan, di kelurahan Sukun kantor BKKM/LKM berkantor di

Balai pertemuan RW yang menjadi satu dengan LPMK. Dari hasil



pengamatan peneliti dapat disimpulkan bahwa fasilitas kantor

BKM bergantung kepada fasilitas pihak kelurahan untuk

memberikan tempat dengan identitas dan keberadaan kantor

BKM yang bergabung dengan beberapa organisasi lain dilevel kelurahan.

5.2.3 Disposisi atau Komitmen Pelaksana Impelementasi PNPM Mandiri Perkotaan.

Pembahasan tentang disposisi atau komitmen ini merupakan gambaran dari sikap dan kesungguhan dari pelaksana terhadap kebijakan yang menjadi tanggungjawabnya untuk diimplementasikan.

Menurut Edward II dalam Rochyati 2011:83 disampaikan bahwa ada tiga unsur utama yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan

aparatus pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yaitu: Kognisi adalah seberapa jauh pemahaman pelaksana terhadap kebijakan, arahan dan tanggapan dan intensitas respon atau tanggapan pelaksana. Peneliti mencoba menggambarkan melalui penggalian terhadap pelaku kebijakan mulai dilevel sampai pada level masyarakat. Selaku sekretaris bapeda ibu Dyah Kusuma Dewi juga menyampaikan bahwa : (wawancara 20 Mei 2015)

“ dalam pelaksanaan program kemiskinan ini butuh orang yang punya goodwill dan kemauan besar”. Sebagai tumpuan dari program penanggulangan kemiskinan melalui kelembagaan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPKD) sesuai dengan amanah perpres No 10 Tahun 2009 dimana Bapeda sebagai leading sektor dalam pengentasan kemiskinan menyadari betul bahwa dalam menjalankan kebijakan penanggulangan kemiskinan membutuhkan orang-orang yang punya kemauan tinggi (komitmen) mensejahterakan warga.



Dalam pelaksanaan program ini sejauhmana pehaman pelaku menjadi penting, seperti yang disampaikan oleh Bapak Fahmi PJOK Blimbing menyatakan (wawancara 1 Juni 2015) :

“ diperlukan satu refresh khusus kepada birokrasi yang menjalankan PNPM khususnya PJOK supaya tidak, bagaimana PJOK bertugas tetapi lebih bagaimana seharusnya PJOK berbuat sehingga roh PNPM ini betul-betul dipahami tidak kopong. Singkatnya memahami ideologi pemberdayaan. Melihat kondisi PJOK saat ini khususnya saya merasa pemahaman saya kurang. Amarah saya kemudian muncul karena itu menghambat untuk berlari cepat, mestinya begini gregetan saya karena dibatasi oleh pemahaman yang kurang”

Secara prinsip apa yang disampaikan oleh PJOK kecamatan Blimbing diatas menggambarkan bahwa ada keterbasan pemahaman pelaku kebijakan dilevel PJOK yang kemudian mempengaruhi sikapnya untuk berbuat sesuai dengan sistem yang ditetapkan. Kondisi ini menyebabkan ketidakmampuan secara administratif pelaksana kebijakan dalam menanggapi kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan yang disampaikan oleh masyarakat sehingga pelaksanaan program menjadi tidak efektif.

Dalam kesempatan lainnya PJOK kecamatan Sukun Bapak Drs Bambang Edy menyatakan : (wawancara 3 Juni 2015)

“ pemahaman saya tentang PNPM Mandiri perkotaan masih sepotong-potong sehingga saya selama ini hanya berperan secara seremonial saja. Kadang-kadang undangan-undangan pembukaan acara hanya lewat dan telpon saja, tetapi saya merasa senang dan bangga karena dengan PNPM ini kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi”

Walaupun merasa belum memiliki kemampuan karena pemahaman yang kurang komitmen PJOK ini dalam menanggapi dan menyikapi



perannya mempunyai komitmen yang tinggi terutama karena PNPM ini memberikan kontribusi nyata kepada masyarakat. Hal senada juga disampaikan oleh bapak Dandung PJOK kecamatan Blimbing menyatakan (wawancara 5 juni 2015):

“ mindset saya terhadap PNPM mandiri perkotaan adalah lebih bagaimana yang kerjakan iki *Kudune Ngene* bukan bagaimana biasanya. Secara bathin karena nawaitu saya sejak menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) sudah berhubungan dengan masyarakat sehingga menjadi pelaksana PNPM tetap menjadi kenikmatan dan kebahagiaan kalau pada akhirnya program ini memberikan manfaat kepada masyarakat. Sebagai PJOK saya merasa nyaman (enjoy) karena tenaga dan pikiran yang saya keluarkan pada akhirnya saya mendapatkan banyak pelajaran dan ilmu dimasyarakat tanpa saya harus kuliah meskipun tidak ada honor”.

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Dwi Sunaryo, AM.d Farm ketua koordinator BKM Sukun sekaligus Pegawai di Dinas kesehatan ini menyatakan : (wawancara 10 Juni 2015)

“ membantu dan membuat orang lain tersenyum adalah prinsip yang sudah ada dalam diri saya. Apalagi PNS itu adalah abdi negara itu juga menjadi dorongan moral bagi saya sehingga ketika saya dimasyarakat melalui PNPM ini saya menjadi pelayan masyarakat dan itu diamanahkan kepada saya oleh masyarakat untuk saya mengabdikan diri. Ada kebanggaan,kebanggaan karena saya bisa peduli dengan sesama”.

Uraian diatas menunjukkan bagaimana sikap, respon dan tanggapan dari pelaku kebijakan (PJOK dan BKM) banyak dipengaruhi oleh faktor ideologis, kepercayaan dan pemenuhan kebutuhan prinsip kehidupan sehingga mengakibatkan dorongan dan komitmen yang kuat bagi pelaksana kebijakan untuk mencapai tujuan.



5.2.4 Struktur Birokrasi Pelaksanaan Implementasi PNPM Mandiri

Perkotaan

Pembahasan tentang struktur pelaksanaan implementasi ini sekaligus nanti akan menjelaskan bagaimana peran aktor-aktor kebijakan yang terlibat didalam implementasi PNPM mandiri perkotaan ini. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward III sebagaimana dikutip oleh Rochyati 2011: 84 bahwa yang dimaksud dengan struktur birokrasi adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Diperlukan satu perangkat aturan (SOP atau pedoman) yang mengatur aliran tata kerja diantara para pelaksana, terlebih pelaksana kebijakan melibatkan lebih dari satu institusi.

Adakalanya juga diperlukan adanya fragmentasi yaitu penyebaran tanggungjawab suatu kebijakan kepada beberapa instansi yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi". Semakin besar koordinasi dibutuhkan dan melibatkan banyak instansi/pihak maka semakin berkurang keberhasilan program atau kebijakan.

Berdasarkan hal ini peneliti mencoba menyajikan peran aktor pelaksana PNPM Mandiri dalam menjalankan perannya masing-masing. Unsur yang terlibat dalam pelaksanaan PNPM mandiri perkotaan ini memang melibatkan banyak instansi dan dinas.

Standar operasional prosedur (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana kebijakan sudah diatur dalam buku pedoman pelaksanaan PNPM mandiri perkotaan. Selanjutnya



peneliti akan mendetailkan tugas pada masing-masing berdasarkan

pedoman PNPM mandiri perkotaan sebagai berikut :

1. Pelaksana Kebijakan ditingkat Kota

a. Tim Koordinasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (TKPP)

Tugas dari tim adalah :

1. Melaksanakan sosialisasi kepada camat, PJOK dan perangkatnya dalam wilayah kerjanya.
2. Melakukan fasilitasi koordinasi dan konsolidasi pelaksanaan PNPM Mandiri perkotaan di wilayah kerjanya.
3. Melaksanakan pemantauan atas pelaksanaan PNPM mandiri Perkotaan.
4. Melaksanakan evaluasi dan monitoring secara kontinyu.

b. Satker Pembangunan Infrastruktur Permukiman (Satker PIP)

1. Melaksanakan sosialisasi kepada camat, PJOK dan perangkatnya dalam wilayah kerjanya.
2. Melakukan fasilitasi koordinasi dan konsolidasi pelaksanaan PNPM Mandiri perkotaan di wilayah kerjanya.
3. Mengadminitrasikan penyaluran alokasi dana BLM PNPM Mandiri Perkotaan.
4. Melaksanakan evaluasi dan monitoring secara berkala.
5. Melaksanakan pemantauan terhadap pemanfaatan dana BLM yang disalurkan.
6. Menindaklanjuti pengaduan yang terkait dengan PNPM mandiri perkotaan bersama para pemangku kepentingan dan kerkot sampai pada proses hukum atau penegak hukum dengan mengedepankan penyelesaian secara musyawarah.

2. Pelaksana kebijakan ditingkat Kecamatan

Pada level kecamatan pelaku utama pelaksanaan kebijakan

PNPM Mandiri perkotaan adalah Penanggungjawab Operasional

Kegiatan (PJOK) dan Camat. Adapun tugas dari Camat selaku

pemangku otoritas pada level kecamatan adalah :



a. Camat

Camat sebagai kepala pemerintah pada level ini mempunyai peran untuk memberikana jaminan dan dukungan pelaksanaan PNPM mandiri Perkotaan, terutama pada aspek bagaimana program ini berjalan lancar diwilayah kerjanya.

Adapun tugas camat adalah :

- 1) Melaksanakan sosialisasi kepada para lurah dan perangkat lurah dan desa pada wilayah kerjanya.
- 2) Memfasilitasi konsolidasi dan koordinasi pelaksanaan PNPM mandiri perkotaan, melakukan verifikasi dan menerima laporan pelaksanaan PNPM MP dari para lurah atau kades.
- 3) Mendukung serta mendorong tumbuhnya forum LKM/BKM di level kecamatan.
- 4) Memfasilitasi proses integrasi perencanaan masyarakat dengan program atau perencanaan daerah dalam mekanisme musrenbang.
- 5) Melaksanakan kerjasama dan koordinasi bersama forum LKM/BKM di level kecamatan, kabupaten/kota kelompok swadaya mayarakat (KSM) dan kelompok lainnya.
- 6) Melakukan koordinasi bersama penanggungjawab operasional kegiatan (PJOK) dan tim Konsultan pendamping dalam menyelesaikan berbagai persoalan, pengduan dan masalah dalam pelaksanaan PNPM mandiri perkotaan diwilayah kerjanya.

b. Penanggungjawab Operasional Kegiatan (PJOK)

Untuk melaksanakan PNPM Mandiri perkotaan, struktur birokrasi yang dibenuk pada level kecamatan adalah Penanggungjawab Operasional Kegiatan (PJOK). Unsur ini kewenangannya untuk mengangkat adalah Bupati/Walikota.

Peran PJOK ini adalah sebagai penanggungjawab administrasi dan pengendali kegiatan ditingkat desa dalam



wilayah kerjanya. Adapun tugas pokok penanggungjawab operasional kegiatan (PJOK) ini adalah :

- 1) Monitoring implementasi sesuai dengan tahapan yang ditentukan oleh PNPM MP diwilayah kerjanya.
- 2) Melakukan administrasi berupa memproses, menandatangani SPPB ke Bank pembayar dan lain sebagainya.
- 3) Monitoring pelaksanaan PNPM MP sesuai tahapan yang sudah ditetapkan.
- 4) Menyusun laporan pelaksanaan tugas berupa laporan bulanan sebanyak 3 rangkap dilaporkan kepada Bupati/walikota pada setiap tanggal 15 setiap bulannya ditembuskan kepada camat dan lurah.
- 5) Menyusun laporan akhir pada masa jabatannya dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota selambat-lambatnya satu bulan setelah masa tugas sebagai penanggungjawab operasional kegiatan berakhir.
- 6) Melakukan koordinasi dan sinkronisasi kegiatan PNPM MP dengan KMW dan tim fasilitator untuk bersama-sama menangani penyelesaian permasalahan dan pengaduan.
- 7) Melakukan pemeriksaan terhadap penggunaan dana yang telah disalurkan kepada masyarakat (BKM/KSM/Panitia) sesuai usulan yang disetujui fasilitator

3. Pelaksana Kebijakan Ditingkat Desa

a. Lurah

Secara rinci tugas dan tanggungjawab lurah dalam pelaksanaan PNPM MP adalah :

1. Membantu sosialisasi tingkat kelurahan dan rebug kesiapan masyarakat yang menyatakan kesiapan seluruh masyarakat untuk mendukung dan melaksanakan PNPM MP.
2. Memfasilitasi terselenggaranya pertemuan pengurus RT/RW dan masyarakat dengan KMW, tim fasilitator dan relawan masyarakat dalam upaya penyebaran informasi dan pelaksanaan PNPM MP.
3. Memfasilitasi pelaksanaan pemetaan swadaya (Community Self Survey) dalam rangka pemetaan kemiskinan dan potensi sumberdaya masyarakat yang dilaksanakan secara swadaya oleh masyarakat.



4. Memfasilitasi proses pembentukan BKM dan mendukung penyusunan Program Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan dan Rencana Tahunannya oleh masyarakat.
5. Memfasilitasi koordinasi dan sinkronisasi kegiatan yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan termasuk peninjauan lapangan oleh berbagai pihak.
6. Memberi laporan bulanan kegiatan PNPM MP diwilayahnya kepada camat.
7. Melakukan koordinasi dan sinkronisasi kegiatan PNPM MP dengan KMW dan tim fasilitator untuk bersama-sama menangani penyelesaian permasalahan dan pengaduan.

b. Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM)

Lembaga ini sebagai pimpinan kolektif yang diberikan amanah oleh masyarakat (dewan amanah). Organisasi ini berupa perkumpulan atau himpunan masyarakat warga ditingkat kelurahan atau desa dengan jumlah anggota atau pengurus sebanyak 9 – 13 orang (bilangan ganjil). Peran kelembagaan BKM/LKM ini adalah :

1. Mengorganisasikan warga secara partisipatif untuk merumuskan rencana jangka menengah (3 tahun) penanggulangan kemiskinan (PJM Pronangkis) dan diajukan ke PJOK untuk mencairkan dana BLM.
2. Sebagai dewan pengambilan keputusan untuk hal-hal yang menyangkut pelaksanaan PNPM MP pada khususnya dan penanggulangan kemiskinan pada umumnya di tingkat komunitas.
3. Mempromosikan dan menegakkan nilai-nilai luhur (jujur, adil, transparan, demokratis, dsb) dalam setiap keputusan yang diambil dan kegiatan pembangunan yg dilaksanakan;
4. Menumbuhkan berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat miskin agar mampu meningkatkan kesejahteraan mereka.
5. Mengembangkan jaringan BKM/LKM di tingkat kecamatan, kota/kabupaten sebagai mitra kerja Pemerintah Daerah dan wahana untuk menyuarakan aspirasi masyarakat warga yang diwakilinya.



6. Menetapkan kebijakan dan mengawasi proses pemanfaatan dana bantuan langsung masyarakat (BLM), yang sehari-hari dikelola oleh UPK.

Struktur birokrasi PNPM mandiri perkotaan pada level kota/kabupaten menyatakan bahwa penanggungjawab koordinasi adalah bupati dengan menunjuk tim koordinasi pelaksana PNPM (TKPP) yang anggotanya terdiri dari pejabat daerah dan dikendalikan oleh Tim koordinasi penanggulangan kemiskinan daerah (TKPKD). Secara teknis TKPKD mengkoordinasikan berbagai TKPP dari berbagai program penanggulangan kemiskinan.

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (**TKPKD**)

Kabupaten/Kota adalah wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di tingkat kabupaten/kota. Tugas-tugas TKPKD daerah : melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota; dan mengendalikan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota. Adapun fungsinya adalah :

- a. Mengkoordinasikan penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD), yang akan digunakan sebagai acuan penyusunan RPJMD khususnya bidang penanggulangan kemiskinan.
- b. Penyusunan Rencana Strategis SKPD bidang penanggulangan kemiskinan dengan mengkoordinasikan SKPD atau gabungan SKPD.



- c. Penyusunan Rancangan RPKD bidang penanggulangan kemiskinan dengan mengkoordinasikan SKPD atau gabungan SKPD.
- d. Penyusunan rencana kerja SKPD bidang penanggulangan kemiskinan dengan mengkoordinasikan SKPD dan atau gabungan SKPD.
- e. Mengkoordinasikan evaluasi pelaksanaan perumusan dokumen rencana pembangunan daerah.
- f. Evaluasi pelaksanaan perumusan dokumen rencana pembangunan daerah dikoordinasikan terutama bidang penanggulangan kemiskinan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh TKPKD kota Malang adalah sebagai berikut :

Tabel 19
Rekap Kegiatan TKPKD Kota Malang

No	Nama Kegiatan	Tanggal Kegiatan	Lokasi Kegiatan	Jumlah Peserta		Total
				LK	PR	
1	Rapat Koordinasi	25-Nov-13	Jl. Tugu No. 1 Kota Malang	21	10	31
2	Rapat Koordinasi	28-Apr-14	Ruang Tumapel Pemkot Malang	11	6	17
3	Diskusi Berkala/Tematik	11-Jun-14	Hotel Sahid Motana Kota Malang	37	19	56
4	Rapat Konsolidasi	10-Jun-14	Kantor BKBPBPM Kota Malang	11	5	16
5	Rapat Koordinasi	20-Aug-14	Grand Palace Hotel Malang	108	37	145
6	Kegiatan Lainnya	1-Oct-14	Hotel Sahid Montana 1	35	19	54
7	Kegiatan Lainnya	26-Oct-14	Kampung Sukses Desa Pandanrejo Kota Batu	88	20	108
8	Rapat Koordinasi	26-Nov-14	Ruang Rapat Palapa Balai Kota Malang	9	4	13
9	Rapat Koordinasi	27-Jan-15	Kantor Bappeda Kota Malang Jl. Tugu No 1	17	9	26

Sumber data : Bapeda Kota Malang (Diolah).



Hasil penelitian melalui wawancara dengan Bapak Zainuridlo staf kesekretariatan TKPKD menyatakan bahwa : (wawancara tanggal 20 Mei 2015)

“TKPKD kota Malang selama ini berperan untuk mengkoordinasikan program-program kemiskinan supaya tidak tumpang tindih secara lokasi dengan cara mengundang pelaksana program SKPD teknis yang membidangi bahkan konsultan PNPM kami libatkan dalam setiap pertemuan TKPKD. Tidak ada secara khusus tim koordinasi pelaksana program kemiskinan. Tahun ini kami menyediakan 6 kali pertemuan untuk koordinasi baik anggaran kemiskinan maupun pemutakhiran data kemiskinan” program-program pusat seperti PNPM ini kami hanya mengkoordinasikan agar tidak tumpang tindih dengan program kemiskinan daerah bahkan bila perlu saling bersinergi. Khusus untuk pelaksanaan teknis koordinasi diinternal programnya PNPM diserahkan kepada dinas teknis yang membidangi yaitu BKBPM dan PU yang melakukannya.

Mekanisme koordinasi pelaku kebijakan di PNPM mandiri perkotaan di kota Malang tidak dikoordinir oleh tim yang ditunjuk oleh walikota melalui TKPP tetapi model koordinasi dilakukan oleh TKPKD dengan mengundang dinas teknis dan konsultan untuk mensinergikan program-program kemiskinan antara pusat dan daerah. Sementara koordinasi diantara aktor pelaku kebijakan dalam struktur PNPM mandiri perkotaan diserahkan kepada dinas BKBPM dan PU ciptakarya.

Berbeda dengan apa yang disampaikan oleh sekretaris Bapeda Kota Malang Ibu Diah Ayu Kusuma Dewi beliau menyatakan bahwa : (wawancara 20 Mei 2015)

“Tim Koordinasi Kota Malang selama ini belum optimal selayaknya sebagai satu tim yang diharapkan walau secara formal ada SK tetapi perannya sejauh mana koordinasi kemiskinan mestinya punya roadmap. Secara dana memang



tersedia anggaran untuk koordinasi tetapi dalam setiap koordinasi karena melibatkan dinas teknis, biasanya selalu saja berganti-ganti orang yang datang sehingga hasilnya Cuma sekedar berkumpul dan sering tidak ada tindaklanjutnya. Dalam tim koordinasi ini sebenarnya tidak butuh banyak orang, tetapi butuh sedikit orang yang mau bekerja. Perlu ada restrukturisasi kelembagaan TKPKD sekaligus pendalaman fungsi serta didorong ada pertemuan periodik/berkala khususnya mengkoordinasika program-program kemiskina”.

Peneliti kemudian mencoba melakukan wawancara dengan Eko Wahyu Widodo, SE yang menjabat sebagai kasi pemberdayaan di

BKBPM yang membidangi secara teknis PNPM MP menyatakan :
(wawancara 26 Mei 2015)

“ kami secara dinas memang diberikan kewenangan untuk mengkoordinasikan PNPM MP, termasuk melakukan sosialisasi kepada lurah, camat dan Masyarakat. Tersedia anggaran dalam dinas kami untuk melakukan berbagai pertemuan, baik sosialisasi maupun monitoring PNPM MP namun karena keterbatasan personil dan waktu pelaksanaan monitoring selama ini lebih besar kami lakukan melalui administrasi untuk kunjungan lapang kami serahkan kepada PJOK dan konsultan pendamping”

Menguatkan apa yang disampaikan diatas serta apa yang sudah dibahas pada bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa walikota Malang sebagai penanggungjawab untuk mengkoordinasikan PNPM MP tidak membentuk TKPP sebagai kepanjangan tangan walikota. Peran TKPP untuk

mengkoordinasikan para pelaku selama ini secara teknis operasional dilaksanakan oleh dinas teknis yaitu BKBPM termasuk melaksanakan sosialisasi dan monitoring. Akan tetapi fungsi koordinasi diantara pelaksana kebijakan yang melibatkan berbagai unsur belum berjalan seperti yang diharapkan. Hal ini



disampaikan oleh Bapak Fahmi Fauzan PJOK kecamatan Klojen
bahwa : (wawancara 1 Juni 2015)

“Jabatan Penanggungjawab Operasional kegiatan (PJOK) PNPM dalam surat keputusan walikota menyebutkan sekretaris kecamatan, artinya siapapun yang menjabat sebagai sekretaris kecamatan maka dialah sebagai PJOK PNPM MP, namun susah memisahkan peran sekcam dan PJOK sehingga tugas-tugas PJOK selama ini lebih banyak diselesaikan oleh pendamping. Kewenangan PJOK terdegradasi, peran pendamping dominan yang seharusnya menjadi peran pelaku lain. Saya ini seperti polisi diberi pistol dan peluru diberi kewenangan untuk menembak, tetapi tidak diberi petunjuk mana yang harus boleh saya tembak (boleh atau tidak). Struktur birokrasi dalam PNPM MP ini tidak jalan, saya sebagai sekcam urusannya melapor atau koordinasi ke pak camat ya urusan tugas-tugas sekcam sehingga urusan PNPM MP keatas itu tumpul. Peran PJOK keatas tidak berjalan. Ada kebingungan terhadap struktur birokrasi, mediasi dan fasilitasi persoalan lebih kepada jabatan sebagai sekcam, bukan PJOK. Paling-paling kalau pak camat tanya “bagaimana PNPM lancarkan? Ya saya jawab aman pak. PJOK lebih banyak berperan pada kewajiban administrasi saja seperti penandatanganan berkas-berkas pencairan dana bahkan laporan kegiatan PNPM MP selama saya menjabat belum pernah saya membuatnya.”

Mendukung apa yang disampaikan oleh PJOK klojen, PJOK kecamatan Sukun Drs Bambang Edy juga menyatakan :
(wawancara 3 Juni 2015)

“ Penanggungjawab operasional kegiatan selama ini lebih banyak seremonial. Peran PJOK lebih ke pelaporan dan administrasi (koreksi berkas pencairan) , walaupun ada koordinasi itu sifatnya inisiatif karena ada masalah yang harus dikoordinasikan tidak terjadwal. Mestinya struktur organisasi itu kebawah mengarahkan dan memberi pembinaan mulai bapeda sampai kepada BKM. Di PNPM ini strukturnya organisasinya tidak jalan satu sama lainnya tidak saling menguatkan. Harapan saya ada forum pertemuan rutin pelaku PNPM, ada rumah besar bagi pelaku untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan dibidang pemberdayaan masyarakat ini.”



Berdasarkan informasi hasil penelitian menunjukkan bahwa jabatan-jabatan struktur organisasi PNPM mandiri perkotaan selama ini mempunyai aktivitas ganda distruktur pemerintah kota malang sebagaimana disampaikan oleh bapak Winardi SE selaku koordinator PNPM mandiri perkotaan menyatakan : (wawancara 6 Mei 2015)

“ pejabat yang memegang amanah dalam PNPM mandiri perkotaan di Kota Malang ini adalah orang-orang yang selama ini sudah mempunyai jabatan di jajaran pemerintah kota misalnya jabatan Kepala Satker PIP itu merangkap sebagai Kepala Dinas BKPMKB, semua Penanggungjawab operasional kegiatan (PJOK) adalah pegawai kecamatan yang menjabat sekretaris camat atau kasi pembangunan”

Pernyataan dari dua pejabat dilingkungan kecamatan diatas menunjukan bahwa, peran TKPP yang dilaksanakan oleh BKBPM dalam membangun koordinasi dengan pelaksana teknis dilapangan masih menjadi kendala tersendiri, dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan. Sebagai pengendali program, nampak BKBPM belum bisa membangun komunikasi dengan baik dengan pelaksana teknis dilapangan. Khusus untuk mensinergikan program-program kemsikinan, adanya kesepahaman dari setiap pelaku kebijakan belum tercapai sebagaimana yang menjadi harapan



5.3 Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi PNPM mandiri perkotaan

5.3.1 Faktor-faktor Pendukung

Implementasi kebijakan akan berhasil jika didukung oleh faktor-faktor yang membuat kebijakan itu berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Berdasarkan hasil penelitian lapangan, faktor pendukung pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri perkotaan ini (PNPM MP) adalah sebagai berikut

1. Dukungan Anggaran DDUB dan BOP Oleh Pemerintah Kota

Malang

PNPM MP merupakan program yang dirancang sebagai salah satu strategi penanggulangan kemiskinan dengan pola pemberdayaan. Sebagai salah satu program unggulan dalam rangka penanggulangan kemiskinan, maka program ini membutuhkan kerjasama pemerintah pusat dan daerah dalam implementasi pelaksanaan programnya. Penanggulangan kemiskinan merupakan masalah bersama antara pemerintah pusat dan daerah sehingga agenda penanggulangan kemiskinan ini dilakukan bersama oleh pusat dan daerah melalui program PNPM MP ini termasuk dalam pola pembiayaan dan pendanaan.



Peran pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan program berbasis pemberdayaan masyarakat dalam PNPM mandiri perkotaan tidak hanya sekedar fasilitator dan regulator, tetapi ada kewajiban pemda dalam penyediaan sharing dana berupa Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) dan Biaya operasional pelaksanaan program sebagaimana telah diatur dalam peraturan menteri keuangan Nomer 168 tahun 2009 sebagaimana diubah peraturan menteri keuangan nomer 148 tahun 2014

Berdasarkan data pada bab sebelumnya yang pernah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa untuk pelaksanaan PNPM MP di kota Malang pemerintah kota Malang telah menyediakan anggaran untuk alokasi pagu Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) untuk tahun 2012-2014 sebesar Rp 945.000.000,- dan penyediaan operasional kegiatan untuk serangkaian fasilitasi kegiatan PNPM MP. Berbeda dengan penyediaan operasional pelaksanaan program (BOP) oleh pemda. Fasilitasi penyediaan BOP pelaksanaan program dengan berbekal surat dari kementerian Pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Cipta karya ternyata tidak cukup memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa Efektifitas BOP pemda dalam pelaksanaan program bukan saja pada kecilnya anggaran yang disediakan oleh pemda, tetapi memang lebih disebabkan oleh pengaturan besaran BOP dalam fasilitasi pelaksanaan program



belum pernah diatur secara detail peruntukannya untuk apasaja serta bagaimana pengkodean kegiatan sesuai permendagri 13. Kebebasan dan keluesan penggunaan BOP cenderung diserahkan kepada pemda untuk menyusun Rencana Kerja Anggarannya (RKA). Kondisi ini menyebabkan kegamangan daerah untuk memberikan BOP yang cukup bagi PNPM mandiri perkotaan apalagi penyediaan BOP yang sesuai dengan kebutuhan jauh dari yang diharapkan.

Hasil wawancara dengan ibu Diah Kusuma Dewi selaku sekretaris Badan perencanaan Daerah (bapeda) kota malang menyatakan bahwa : (wawancara 20 Mei 2015)

“penyediaan anggaran untuk penanggulangan kemiskinan untuk kota Malang khususnya untuk sharing pendanaan di PNPM MP tidak usah khawatir, pasti dialokasikan oleh pemerintah kota karena ini menyangkut program yang memang menjadi prioritas pembangunan dan sesuai dengan misi bapak Walikota, apalagi ini program nasional yang sudah jelas aturan dan dasar penyediaannya. Seingat saya itu sudah disediakan oleh pemerintah kota melalui BPKKAD karena masuk dalam kategori belanja tidak langsung untuk bantuan sosial kepada masyarakat dan setiap tahun pasti langsung dialokasikan sepanjang dasar pengalokasiannya sudah dipenuhi semua.

Kepala Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Masyarakat (BKBPM) Ibu.....juga menyatakan bahwa :

“saya tahu model pelaksanaan PNPM MP ini sangat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat terutama masyarakat bawah sehingga tidak ada alasan bagi pemerintah kota Malang untuk tidak mendukung pelaksanaan PNPM MP. Dari mulai tahun 2007 pemerintah kota Malang ini tetap komitmen untuk menyediakan anggaran pendamping baik berupa dana kegiatan untuk membantu masyarakat melaksanakan usulan kegiatannya maupun berbagai kegiatan dalam rangka persiapan-persiapan pelaksanaannya.



Senada dengan apa yang disampaikan oleh kedua pejabat diatas, sebagai koordinator pelaksana pendampingan program di kota Malang, Bapak Winardi SE menyatakan : (wawancara 26 Mei 2015)

“ dari seluruh kelurahan lokasi sasaran PNPM MP di 57 kelurahan ini semuanya mendapatkan jatah alokasi anggaran berupa Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) dari pemerintah kota sesuai dengan peraturan yaitu sebesar 5% dari total alokasi pagu anggaran bantuan langsung masyarakat oleh pemerintah pusat. Dana ini sudah diterima masyarakat melalui BKM dan sejak tahun 2007 tidak ada kendala dalam pengalokasiannya. Akan tetapi untuk dukungan pendanaan di penyediaan bantuan operasional berupa dukungan sarana prasarana dan honor bagi PJOK dan BKM itu yang masih belum cukup optimal”

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa dalam penyediaan alokasi anggaran untuk PNPM MP berdasarkan regulasi yang ada tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah pusat saja, tetapi 5% dari total bantuan yang akan diberikan PNPM MP kepada sasaran juga dibebankan kepada pemerintah Kota Malang. Penyediaan anggaran daerah di Kota Malang ini terpenuhi dan tidak menjadi kendala dalam proses implementasinya. Hal ini menunjukkan bahwa komitmen dan kesungguhan pemerintah kota Malang dalam mendukung pelaksanaan PNPM MP dalam rangka menanggulangi kemiskinan dan mensejahterakan masyarakat.



2. Komitmen Pelaku ditingkat Birokrasi

Keseriusan pelaku kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam bentuk komitmen pelaku juga menjadi bagian yang mempengaruhi tercapainya tujuan kebijakan. Penelitian ini akan menguraikan dan menggali komitmen pelaku pada level birokrasi yang berkaitan langsung dalam implementasi kegiatan. Pengamatan dilapang oleh peneliti bahwa pelaku kebijakan ditingkat PNPM MP khususnya ditingkat birokrasi meskipun belum mempunyai cukup informasi dan memahami isi kebijakan namun punya tanggungjawab yang tinggi. Sesuai dengan hasil wawancara pada bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa meskipun para birokrasi lemah pemahaman, minim pendanaan tetapi dalam menjalankan tugas dan fungsinya tetap memegang teguh prinsip sebagai abdi negara. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Eko Widodo yang menjabat sebagai kasi pemberdayaan dan sekaligus bendahara satker ini menyatakan : (wawancara 28 Mei 2015)

“menjadi pelaku di PNPM MP ini tidak ada duitnya mas, yang ada pekerjaannya banyak, dipaidi wong, dirasani di suudzoni seng iyo (dikomplain orang, dicurigai) ketoi dute PNPM MP akeh seng dikelola tapi itukan semua masyarakat yang mengerjakan dan melaporkan. Jika tidak diberengi oleh nawaitu yang baik sebagai abdi negara dan melayani masyarakat dan tujuannya hanya sekedar mencari uang, jangan di PNPM MP ini. Program ini tempatnya berbagi dan membantu masyarakat miskin mas, jadi saya enjoy dan senang dapat memfasilitasi program ini berjalan dilapang”



3. Keberadaan Relawan Dalam PNPM Mandiri perkotaan

Masyarakat warga yang secara ikhlas, tanpa imbalan gaji, rela berkorban, rendah hati, suka menolong yang dinamakan relawan dalam PNPM mandiri perkotaan diusulkan dan dipilih oleh warga berdasarkan pada moralitas kesehariannya sangat penting. Mempunyai kepedulian terhadap lingkungan serta punya komitmen yang besar untuk meningkatkan kesejahteraan. Keberadaan relawan dalam program ini menunjukkan persemaian modal sosial yang dalam tujuan PNPM mandiri perkotaan ini hendak dicapai.

Penanggungjawab operasional kegiatan (PJOK) kecamatan Klojen

Bapak Fahmi juga menyatakan : (wawancara 1 Juni 2015)

“kelembagaan BKM dikelurahan berjalan positif, BKM yang dibentuk PNPM MP saya meyakini apa yang dilaksanakan oleh BKM lebih baik dan tepat sasaran karena memang diisi oleh para pejuang-pejuang yang tidak memikirkan pamrih, relawan yang rela meluangkan waktu, pikiran dan tenaga, tidak berpikir ada atau tidak ada bayaran untuk mereka. Bekerja ikhlas untuk sesama, itulah yang membuat saya malu kalau tidak mendukung, bahkan peduli dengan program ini pak”.

Eksistensi relawan dalam menjalankan misinya sebagai agen perubahan dan pembaharu dimasyarakat sangat urgent terutama berkaitan dengan proses percepatan penanggulangan kemiskinan dimasyarakat. Peran relawan juga sebagai pendamping masyarakat diantaranya bantuan teknis, Capacity Building, membangun jaringan dan mobilisasi sumberdaya. Peran relawan dalam PNPM



Mandiri, Perkotaan sangat menunjang program, antara lain : kegiatan infrastruktur yang dilaksanakan dan dikelola masyarakat selalu dilakukan dengan bergotong royong dan ada swadaya dari masyarakat, demikian juga dengan kegiatan sosial peran relawan sangat besar dengan memberikan segenap kemampuannya untuk memberikan keterampilan kepada masyarakat sehingga peningkatan perekonomian meningkat.

Bahkan dari keterangan yang disampaikan oleh bapak Winardi menyatakan bahwa : (wawancara 26 Mei 2015)

“Bapak Sutiaji yang sekarang wakil walikota Malang itu dulunya adalah pelaku PNPM MP berasal dari anggota BKM. Karena perjuangan, keikhlasan dan ketulusannya itulah kemudian mendapat dukungan dari masyarakat. Sekarang beliau menjabat sebagai ketua Forum koordinasi antar BKM. Pertemuan-pertemuan para koordinator BKM sekota Malang difasilitasi beliau langsung bahkan mempersilahkan rumah dinas walikota sebagai rumah para BKM”

5.3.2 Faktor-faktor Penghambat

Implementasi kebijakan nasional pemberdayaan masyarakat di kota Malang dapat dikatakan belum semuanya berjalan seperti yang diharapkan. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi dan menjadi penghambat pelaksanaan PNPM MP sehingga pencapaian tujuan kebijakan belum tercapai. Beberapa hambatan yang dapat digali dari hasil wawancara dan pengamatan lapang diantaranya :



1. Kurangnya Pemahaman dan mutasi pejabat pada Level

Birokrasi

Pemahaman pelaku kebijakan pada level birokrasi hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya menunjukkan belum dipahaminya kebijakan secara utuh yang mengakibatkan pada peran dan fungsi pelaku kebijakan menjadi kurang optimal. Hal tersebut diakibatkan karena tidaknya bintek atau pelatihan khusus kepada pelaku kebijakan dilevel birokrasi. Hal ini disampaikan oleh Bapak Brida Mardi Utomo menyatakan bahwa : (wawancara 6 Juni 2015)

“skema untuk pembekalan kepada aparatur pemda hanya melalui kegiatan sosialisasi saja, selama ini belum ada dan belum pernah dilakukan pelatihan khusus kepada aparatur pemda mengenai kebijakan PNPM mandiri sehingga pemahaman bapak-bapak dilevel pemda paling sekedar tahu kulitnya saja bahkan juga mungkin hanya mendengar saja bahwa di kota Malang ini ada program PNPM MP”

Disamping persoalan pemahaman dilevel birokrasi, adanya rotasi atau pergantian pejabat seringkali juga menjadi penghambat pelaksanaan program. Pejabat yang selama ini sudah diberikan informasi tentang PNPM MP, belum genap pejabat yang bersangkutan memahami program sudah diganti oleh pejabat baru akibat rotasi. Dampaknya pejabat yang baru ini kemudian tidak punya pemahaman bahkan dapat disimpulkan tidak tahu sama sekali tentang program. Hal ini diperkuat dari pernyataan Rendra yang merupakan Pendamping di kelurahan sukun menyatakan : (wawancara Rendra 10 Juni 2015)



“pada aspek program yang mestinya birokrasi bekerja maksimal melayani dan memfasilitasi karena adanya rotasi dan pergantian pejabat baru yang tidak memiliki pemahaman yang sama dengan pejabat dulu seringkali merepotkan karena ketidakpahaman pejabat baru terhadap program sementara refresh terhadap pelaku baru di birokrasi ini tidak dilakukan sehingga perlu ada refresh ulang kepada PJOK maupun birokrasi lainnya”

2. Rumitnya prosedur pelaksanaan PNPM MP

Prosedur pelaksanaan PNPM MP bagi masyarakat dan pelaku kebijakan dianggap rumit. Memerlukan banyak tenaga serta melibatkan banyak orang sehingga bagi sebagian pelaku merupakan siklus yang menghambat dalam proses implementasi. menurut winardi dijelaskan bahwa : (wawancara 26 Mei 2015)

“siklus PNPM MP itu merupakan ruhnya program ini karena substansi PNPM ini adalah pembelajaran dan pemberdayaan. Prosedur atau siklus dalam PNPM ini jika diibaratkan dalam sekolah adalah program study (haluan belajar). Bantuan langsung masyarakat (BLM) itu bukan tujuan. Memang dimasyarakat masih menganggap bahwa siklus pnpm ini bulet dan membingungkan”

Hasil wawancara dengan Bapak Ardi Novanto kepala kelurahan Bale Arjosadi mengatakan : (wawancara 5 Juni 2015)

“saya ini dulu termasuk produknya PNPM Pak, sebelum jadi kepala kelurahan saya dulu salah satu relawan. Keluhan dimasyarakat selama ini bahwa PNPM ini terlalu banyak model dan berliku-liku mulai dari kegiatan awal sosialisasi, perencanaan dan pelaksanaan membutuhkan hampir satu tahun baru dananya turun. Masyarakat menjadi lelah dan ketika sudah cair uangnya masyarakatnya sudah loyo pak.



3. Regenerasi Pelaku Kebijakan di masyarakat dan dominasi peran pendamping.

Regenerasi pelaku kebijakan dimasyarakat terutama pada personil BKM menunjukkan menjadi faktor penghambat pelaksanaan program. Hal ini mengakibatkan pada tingkat kejenuhan dan kelelahan BKM dalam menghadapi dinamika dimasyarakat. Pilihan-pilihan yang rasional bagi anggota BKM adalah tetap bertahan dan kembali memegang amanah warga agar pelaksanaan program tetap terjaga karena tidak ada pilihan lain ketika masyarakat melalui pemilihan BKM memilih mereka kembali. Aktor-aktor sosial dilevel komunitas atau kelurahan seakan menjadi ruang yang kecil dan sempit sehingga yang menjadi anggota BKM hanya orang-orang itu saja. Seperti yang sampaikan bapak Mustofa Koordinato BKM Bale Ajosari bahwa :
(wawancara 8 Juni 2015)

“ saya ini sekarang masuk pada periode ke-2 dalam pimpinan kolektif BKM ini, sebenarnya kalau ada yang menggantikan dan warga tidak memilih saya insya Allah saya juga berlapang dada agar gantian untuk melaksanakan amanah ini “

Senada dengan itu bapak Dwi Sunaryo, AMD mengatakan :
(wawancara 10 Juni 2015)

“ sulit memang mencari pengganti atau orang yang mau menjadi anggota BKM karena tidak semua orang cocok dengan jabatan sebagai relawan. Saya saja sudah hampir kurang 6 tahun (3 periode) menjadi pimpina kolektif BKM.



5.4 Pembahasan Hasil Penelitian

5.4.1 Komunikasi Kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan

Proses implementasi kebijakan dalam PNPM mandiri perkotaan terdiri dari berbagai aktor yang terlibat mulai dari aktor ditingkat pusat, propinsi, kabupaten, kecamatan bahkan sampai pada tingkat kelurahan. Kondisi ini harus diimbangi oleh komunikasi yang efektif dalam proses memahami kebijakan kesemua aktor kebijakan. Jika terdapat perbedaan atau salah pemahaman oleh aktor kebijakan karena komunikasi yang tidak efektif, maka kebijakan tersebut akan diabaikan dan bahkan dikurangi.

Winarno 2005:129 menyimpulkan " semakin banyak lapisan atau aktor pelaksana yang terlibat dalam implementasi kebijakan, semakin besar kemungkinan hambatan dan distorsi yang dihadapi.

Komunikasi kebijakan yang dibangun oleh PNPM MP untuk mendesiminasikan kebijakan dibangun melalui kelembagaan forum organisasi yang difasilitasi oleh pemerintah kota Malang untuk mempertemukan berbagai aktor kebijakan melalui komunitas belajar perkotaan dan Forum komunikasi antar BKM. Disamping itu juga dalam pelaksanaannya PNPM MP menyebarluaskan dan memberikan informasi kepada para stakeholder baik ditingkat pemda maupun ditingkat masyarakat melalui kegiatan sosialisasi. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan ini adalah Badan Pemberdayaan perempuan dan keluarga Berencana (BKBP), konsultan pendamping dan Badan perencanaan Daerah (Bapeda).



Peran dari ketiga aktor pelaksana sosialisasi sebagai bagian dari transmisi kebijakan ditingkat kota mempunyai peran yang berbeda.

Peran berbeda adalah melakukan koordinasi dan menjadi mediator pertemuan, sedangkan peran BKBPM penyediaan fasilitas kegiatan (tempat, dan konsumsi) sementara konsultan pendamping sebagai agen informasi atau narasumbernya. Peran yang berbeda ini disatukan dalam tanggungjawab yang sama yaitu tersampainya informasi tentang PNPM Mandiri perkotaan.

Sosialisasi menjadi pilihan pendekatan secara kelompok dan bersifat formal untuk mentransmisikan segala hal menyangkut program PNPM Mandiri perkotaan baik secara substansi program, tujuan program, tahapan program maupun pelaksanaan dan pelaporan.

Tujuannya peserta memperoleh informasi dan memperoleh pemahaman tentang program secara utuh serta pada akhirnya punya keinginan untuk terlibat dan responsif untuk kelancaran implementasi kebijakan.

Berdasarkan data lapang yang peneliti temukan dan pernah dijelaskan pada bab sebelumnya dapat dijelaskan bahwa bentuk sosialisasi yang dilakukan adalah melalui pendekatan formal pertemuan yang difasilitasi oleh BKBPM. Permasalahan kemudian muncul karena model transmisi kebijakan melalui kegiatan sosialisasi formal ini dari sisi waktu terbatas, dan secara teknis banyak satu jalur yaitu dari narasumber dengan minim dan keterbatasan peserta untuk berperan aktif. Artinya peserta hanya menerima informasi itu melalui



pendekatan satu arah dari narasumber dengan waktu yang relatif singkat sehingga hasil yang didapat hanya sampai pada permulaan informasi awal saja tentang PNPM MP belum jauh kepada substansi program. Peserta sosialisasi kebanyakan setelah acara sosialisasi ditingkat pemda ini hanya sampai pada tingkatan tahu saja belum cukup paham apalagi berminat untuk bergabung menjadi pelaku. Menurut Abdul Wahab (2012) menyatakan bahwa kekurangan informasi tidak akan memberikan pemahaman yang baik, bahkan sekuat apapun sistem informasi itu belum bisa menjamin bahwa data, saran dan perintah-perintah yang dihasilkan benar-benar dapat dipahami sebagaimana yang diharapkan oleh pemberi informasi.

Pemahaman pada level birokrasi berdasarkan hasil wawancara menunjukkan bahwa kepehaman mereka tidak hanya didapatkan melalui jalur transmisi melalui sosialisasi tetapi ada jalur lain melalui penjelasan dan ngobrol non formal melalui pendamping yang menurut sebagian pelaku menyatakan bahwa pendamping merupakan pusat informasi dan agen informasi karena memang ditugaskan khusus dan dilatih khusus sebelumnya. Media pedoman dan internet juga menjadi informasi tambahan bagi pelaku kebijakan untuk memahami dan mendapatkan informasi mengenai kebijakan PNPM MP ini.

Berbeda dilevel masyarakat, pemahaman tentang kebijakan PNPM MP ini awalnya memang diperoleh melalui kegiatan sosialisasi sebagai informasi awal selanjutnya ada fase pendalaman melalui



serangkaian kegiatan pelatihan yang dirancang khusus untuk mencapai tujuan yaitu masyarakat Tahu, paham, bisa dan akhirnya dapat melakukan karena sebagai pelaku dan pelaksana program.

Komunikasi kebijakan menurut Edward III sebagaimana dikutip oleh Rochyati mengatakan bahwa ada 3 hal yang mempengaruhi komunikasi yaitu : **pertama** Transmisi yaitu bagaimana informasi kebijakan disalurkan pada pejabat yang melaksanakannya, **Kedua** kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan dan **ketiga** konsistensi adalah informasi yang jelas harus konsisten.

Berdasarkan pendapat Edward III diatas, bahwa saluran informasi yang digunakan akan menghasilkan kejelasan bagi para pelaku kebijakan untuk mengetahui isi kebijakan. Kejelasan informasi ini tidak hanya ditujukan kepada pelaku-pelaku tertentu tetapi kepada semua pihak yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan, tetapi memang harus ada prioritas kepada aktor kunci sebagai pelaksana kebijakan saluran informasi kebijakan memerlukan satu model yang intens agar pelaku kunci kebijakan ini memahami secara utuh. Misalnya saja untuk memberikan informasi kepada level birokrasi pada kebijakan PNPM Mandiri perkotaan ini saluran transmisi kebijakan yang digunakan menggunakan pendekatan formal melalui kegiatan sosialisasi. Model ini merupakan model pendekatan yang lazim digunakan untuk mensosialisasikan satu program kepada khalayak. Kejelasan informasi melalui jalur ini



faktanya pada pelaku PNPM MP seperti penanggungjawab operasional kegiatan belum menangkap kejelasan program secara utuh. Hal ini diakibatkan bahwa model pendekatan melalui sosialisasi ini merupakan pendekatan massal yang bertujuan peserta sosialisasi hanya sekedar tahu PNPM MP. Kejelasan informasi kepada pelaku kunci seperti PJOK mestinya ada skema khusus dalam bentuk bimbingan teknis dengan pendekatan pelatihan sehingga PJOK dapat secara jelas memahami kebijakan dan pada akhirnya secara tegas menentukan pilihan sikap komitmen, kemauan untuk bersamasama melaksanakan semua aturan yang telah ditetapkan dalam PNPM MP.

Pendekatan menggunakan agen informasi seperti pendamping sebagai saluran kebijakan untuk mentransmisikan kebijakan ternyata menjadi efektif ketika peran pendamping secara intern dan berkala secara non formal melakukan diseminasi kebijakan kepada pelaku seperti PJOK melalui serangkaian ngobrol-ngobrol non formal. Kejelasan informasi tentang program PNPM MP justru banyak didapatkan melalui jalur pendamping oleh para aktor kebijakan dilevel birokrasi karena pendamping dianggap orang yang sudah paham isinya kebijakan. Edward III sebagaimana dikutip Nugroho 2012:104 menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi



memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplemetasikan.

5.4.2 Sumberdaya Pelaksanaan Kebijakan PNPM mandiri Perkotaan

Kebijakan yang sudah diformulasikan tidak akan pernah bisa tercapai manakala tidak tersedia sumberdaya untuk melaksanakannya, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya pendukung lainnya. Seperti yang disampaikan oleh Abd Wahab 2008:179 menyatakan bahwa “ keberhasilan atau kegagalan implementasi sebagai demikian dapat dilihat dari kemampuannya secara nyata dalam meneruskan/mengoperasikan program-program yang telah dirancang”.

Implementasi kebijakan menuntut tersedianya sumberdaya, baik berupa dana mauun insentif lainnya. Kinerja kebijakan akan rencan apabila dana yang dibutuhkan tidak disediakan secara memadai untuk melaksanakan program.

Terlihat jelas bahwa untuk mengoperasikan satu program atau kebijakan termasuk PNPM mandiri membutuhkan para pelaksana kebijakan yang mampu dan didukung oleh sarana dan prasarana. Edward III dalam Nugroho 2012:693 mengemukakan bahwa “sumberdaya manusia dalam implementasi kebijakan publik berkaitan dengan kecakapan pelaksana untuk *Carry out* kebijakan secara efektif.

Implementasi kebijakan PNPM Mandiri perkotaan di Kota Malang sebagaimana hasil penelitian menunjukkan bahwa sumberdaya pelaksana kegiatan PNPM Mandiri perkotaan terdiri dari :



1. Sumberdaya Manusia

Sumberdaya manusia adalah yang paling utama dan menjadi kunci dalam implementasi kebijakan adalah sumberdaya manusia sehingga peneliti akan menyajikan ini yang pertama. Berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan peneliti bahwa sumberdaya manusia yang menjadi kunci pelaksana di PNPM Mandiri perkotaan ini terbagi kedalam 2 kategori yaitu : sumberdaya pelaksana dilevel masyarakat dan sumberdaya pelaksana dilevel pemerintahan. Ketersediaan sumberdaya pada dua level sumberdaya ini secara kuantitatif dan jabatan semua sudah terisi sesuai dengan struktur organisasi dan jabatan pada setiap tingkatan yang ada. Permasalahannya adalah pada level masyarakat sumberdaya pelaksana karena PNPM Mandiri perkotaan model pendekatan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku maka dikomunitas pelaksana PNPM mandiri perkotaan diserahkan kepada satu lembaga yang secara generik disebut BKM. Keanggotaan atau kepengurusan BKM ini pada setiap kelurahan beranggotakan 9-13 orang dengan model pimpinan kolektif dan relawan. Berdasarkan hasil analisis data dan pengamatan lapang bahwa secara tepat jumlah pelaksana kebijakan pada level masyarakat ini terpenuhi berjumlah 650 orang. Kecakapan sumberdaya pelaksana pada level masyarakat ini jika dilihat dari segi pendidikan formal rata-rata berpendidikan minimal sarjana hanya 1 orang yang belum



menyelesaikan wajib belajar 9 tahun dan 10 orang berpendidikan

SLTP.

Implementasi dilapang diakui oleh para pelaku kebijakan (anggota

BKM) bahwa kendala yang mereka hadapi adalah persoalan

ketersediaan waktu. Kesibukan personil BKM dilihat dari data yang

disajikan pada bab sebelumnya menunjukkan bahwa mayoritas

pimpinan kolektif BKM adalah orang-orang sibuk status pekerjaan

dengan intensitas tinggi. Hanya 9 orang saja yang boleh dikatakan

sebagai orang tidak sibuk karena pensiunan, selebihnya adalah

orang-orang yang kesehariannya berangkat pagi-sore atau malam

baru pulang kerumah. Disela-sela kesibukan mereka terhadap

keluarga, waktu kosong itulah pelaksana kebijakan dilevel

masyarakat ini baru bisa melaksanakan tugas-tugas PNPM mandiri

perkotaan. Masalahnya kemudian muncul adalah keaktifan anggota

atau personil BKM. Berbeda pada level pemerintah, struktur

pelaksana pada level ini secara formal disyahkan melalui pejabat

yang berwenang untuk menunjuk orang-orang pelaksana pada level

pemerintah kota. Data dilapang menunjukkan bahwa pelaksana

kebijakan dilevel pemda yaitu kepala satuan kerja infrastruktur

pembangunan (satker PIP) adalah kepala Badan pemberdayaan

perempuan dan keluarga berencana (BKBP). Begitu juga struktur

dilevel kecamatan yang namanya penanggungjawab operasional

kegiatan (PJOK) rata-rata adalah sekretaris kecamatan.

Implementasi dilapang pejabat pelaksana dilevel pemda ini sulit



membedakan rangkap jabatan yang mereka pegang. Disatu sisi sebagai pejabat struktural pemerintah kota, disatu sisi sebagai pejabat pelaksana program.

2. Fasilitas sarana dan prasarana

Kendati implementator telah memiliki jumlah staf yang memadai, telah memahami apa yang diharapkan dan memperoleh kewenangan namun tanpa fasilitas sarana yang memadai, implementasi juga tidak akan efektif. Edward III dalam Rochyati 2011:83.

Hasil penelitian lapang menunjukkan bahwa dalam implementasi PNPM Mandiri perkotaan fasilitas yang diberikan hanya berupa bantuan operasional kepada pelaksana dilevel masyarakat berupa alokasi dana sebesar 10 juta per BKM untuk digunakan membiayai kegiatan operasional kelembagaan selama 1 tahun. Sebagai satu organisasi yang melayani publik, tentu sebagai satu syarat agar pelayanan kepada masyarakat terpenuhi maka diperlukan satu kantor yang representatif bagi BKM untuk melayani masyarakat. PNPM Mandiri perkotaan tidak menyediakan fasilitas berupa kantor, bahkan dana operasional kelembagaan BKM dilarang untuk pengadaan kantor. Hal inilah yang menyebabkan kesulitan bagi sumberdaya pelaksana dilevel masyarakat untuk bisa efektif melaksanakan kebijakan. Penyediaan kantor BKM pada 57 kelurahan yang menjadi lokasi PNPM mandiri perkotaan berada di kelurahan (difasilitasi kelurahan) dengan memanfaatkan ruangan



atau bercampur dengan organisasi lain karena keterbatasan ruangan di kelurahan. Sementara pada level PJOK fasilitas sarana prasarana hampir sama sekali tidak disediakan oleh PNPM mandiri. Keberadaan PJOK di level kecamatan karena merangkap sebagai sekretaris kecamatan maka seluruh fasilitas dan sarana yang dibutuhkan menggunakan aset dan sarana yang dimiliki oleh pihak kecamatan. Berdasarkan teori dan kondisi tersebut diatas maka PNPM mandiri perkotaan harus memperhatikan pengembangan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sarana prasaran harus diperhatikan jika menginginkan keberhasilan PNPM MP dapat terwujud khususnya dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kota Malang.

5.4.3 Disposisi atau Komitmen Pelaksana Implementasi PNPM Mandiri Perkotaan.

Kecapakan saja tidak mencukupi bagi pelaksana kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Nugroho 2012: 693 mengatakan bahwa faktor lain yang mempengaruhi efektifitas kebijakan adalah kesediaan dari para implementator untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Sikap dan Komitmen dari pelaksana kebijakan merupakan keharusan yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Edward III dalam Rochyati 2011:83 mengatakan terdapat 3 unsur utama yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan aparat pelaksana yaitu :



Kognisi yaitu seberapa jauh pemahaman pelaksana kebijakan,

Arahan dan tanggapan pelaksana meliputi penerimaan dan keberpihakan dan **intensitas respons** yaitu karakter dari pelaksana.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemahaman pelaksana kebijakan dilevel pemerintah kota masih jauh dan dapat disimpulkan hanya sekedar tahu saja, bahwa ada PNPM MP di kota Malang dan para pelaksana diberikan tugas untuk melaksanakannya. Minimnya

pemahaman ini mengakibatkan pada tanggapan para pelaksana kebijakan khususnya dilevel pemda dan PJOK kemudian mengambil sikap mengerjakan apa yang bisa dikerjakan tanpa dibarengi

kemampuan untuk melaksanakan kebijakan serta menjalankan kewenangan. Administrasi dan seremoni menjadi salah satu pilihan

rasional atas ketidakpahaman para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan tugas sebagai pelaksana kebijakan. Menurut Van

Metter dan Van Horn dalam Agustinus 2006:162 mengatakan "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik.

Komitmen dan sikap pelaksana kebijakan PNPM MP dilevel pemda hasil penelitian menunjukkan bahwa sikap para pelaksana ini

terbentuk karena ditempa oleh pendidikan sebagai abdi negara (PNS) sehingga ketidakpahaman atas program ini tidak

mempengaruhi komitmen mereka untuk tidak mendukung dan tidak melaksanakan tugas. Apalagi berdasarkan hasil wawancara dan



pembahasan pada bab sebelum beberapa pelaksana kebijakan merasa bahwa program ini adalah program mulia, tempatnya untuk berbagi dan tidak ada alasan bagi pelaku untuk menolak atau merespon program secara negatif. Sikap dan komitmen pelaksana di level masyarakat dalam PNPM mandiri perkotaan ini patut diberikan nilai yang tinggi karena konsep kerelawanan (tanpa pamrih) para pelaksana kebijakan (personil BKM) tersedia sebanyak 650 orang dan melaksanakan tugas mulia ini tanpa harus merasa bahwa mereka selama ini tidak dibayar dan minim fasilitas. Komitmen pelaku ini diperoleh dari serangkaian penyadaran dan pembekalan yang dilakukan oleh pendamping dalam rangka membangun kesadaran kritis pelaku bahwa PNPM ini dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Dilihat apa yang terjadi dalam PNPM Mandiri perkotaan di Kota Malang para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap PNPM Mandiri. Ini mengindikasikan bahwa kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan atau rancangan awal namun punya tantangan walaupun dukungan positif tetapi karena pemahaman maka dukungan positif yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan tidak bisa melaksanakan perannya dengan optimal.



5.4.4 Struktur Birokrasi Pelaksanaan Implementasi PNPM Mandiri

Perkotaan

Implementasi kebijakan merupakan bagian dari proses kebijakan publik yang paling berat diantara proses yang lain. Nugroho 2012:681 mengatakan implementasi mempunyai bobot 60% sisanya 20% rencana dan 20% mengendalikan. Proses implementasi kebijakan merupakan bagian inti dari proses kebijakan public, karena kebijakan tanpa di implementasikan hanya menjadi konsep dan tidak akan terjadi apa-apa.

Anderson dalam Widodo 2001:190 mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Dalam implementasinya kebijakan dilaksanakan oleh orang, atau sekelompok orang baik bersifat formal maupun birokrari yang disebut sebagai aktor kebijakan.

Islamy 2007 : 107 menegaskan bahwa aktor implementasi bisa berasal dari berbagai organisasi publik maupun privat. Dimana tugas dan kewajiban pejabat dan badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan. Peran penting aktor kebijakan dalam menggerakkan arah kebijakan akan menentukan pencapaian tujuan. Keterlibatan antar aktor kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan yang melibatkan banyak aktor menjadi satu yang relevan dan substansi harus dilakukan. Antar aktor tidak bisa berdiri sendiri, saling berinteraksi



dalam wadah koordinasi dalam struktur organisasi pelaku kebijakan menjadi penting. Sejalan dengan itu Daniel A Mazmanian sebagaimana dikutip Dunn 2003 mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan individu-individu, kelompok dan pejabat pemerintah yang ditujukan pada tercapainya tujuan yang ditetapkan dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Pembahasan mengenai peran aktor kebijakan dalam program PNPM MP ini akan mengulas keseluruhan peran aktor kebijakan yang terlibat dalam pelaksanaan PNPM MP. Merujuk pada bab sebelumnya bahwa aktor kebijakan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah aktor kebijakan dari unsur pemerintah kota, unsur satuan khusus dan unsur konsultan. Ketiga unsur ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam proses implementasi kebijakan PNPM MP di Kota Malang. Sebagai induk dari proses interaksi aktor-aktor kebijakan dilevel pemerintah kota ini maka peran Badan Perencanaan Daerah (Bapeda) melalui Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) diserahkan amanah untuk mengelaborasi semua aktor penanggulangan kemiskinan termasuk PNPM MP yang merupakan bagian dari program penanggulangan kemiskinan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran tim koordinasi ini tidak berjalan, karena dalam prakteknya TKPKD sendiri tidak berjalan seperti yang diharapkan.

Peran itu kemudian diambil oleh peran-peran individu pejabat pada lingkungan Bapeda yang memang punya komitmen kuat dalam



menanggulangi kemiskinan. Peran kelembagaan dalam hal ini Tim

Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD) tidak berperan sebagaimana yang diamanahkan oleh perumus kebijakan.

Kondisi ini menyebabkan pada pemisahan peran masing-masing aktor menjadi tidak terkoordinasi dan saling tidak berinteraksi antara para aktor kebijakan. Apa yang dikerjakan oleh masing-masing aktor adalah pekerjaan parsial sehingga menyebabkan pada optimalisasi masing-masing peran tidak saling mengisi. Dinas Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKBPM) yang ditunjuk sebagai dinas teknis untuk mengawal pelaksanaan PNPM Mandiri perkotaan berperan sendirian untuk mengawal dan mengkoordinasikan pelaksanaan program.

Nugroho 2012:693 mengatakan bahwa "inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama antara lembaga-lembaga negara dan atau pemerintahan.

Hasil penelitian lapang menunjukkan bahwa koordinasi diantara para aktor kebijakan masih mengalami masalah, seperti yang disampaikan oleh sekretaris Bapeda Kota Malang bahwa diakui TKPKD kota Malang tidak berperan optimal. Struktur birokrasi atau koordinasi menurut Penanggungjawab Operasional Kegiatan (PJOK) ke atas tumpul dan tidak berjalan, peran ganda sering dilakukan dimana sekretaris kecamatan juga merangkap PJOK. Ketidaktepatan pemahaman atas peran dan fungsi serta ego sektoral menyebabkan masing-masing pelaku berjalan sendiri-sendiri. Kedudukan struktur



birokrasi dalam PNPM MP sebagai pelaksana teknis kebijakan sangat diperlukan guna mendukung dan mencapai target yang diinginkan. Implementasi kebijakan PNPM MP ini dapat gagal dilaksanakan karena terdapat kelemahan pada struktur birokrasi. Dinamika yang kompleks dengan model pelibatan banyak aktor kebijakan menuntut adanya kerjasama diantara para aktor, ketika para aktor ini tidak bekerja sama maka hal ini akan menghambat jalannya kebijakan.

Menurut Edward III (dikutip Ole Rohcyati, 2011: 84) bahwa mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan menekankan perlunya Standar Operating Procedure (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, terlebih jika pelaksanaan melibatkan lebih dari satu institusi. Pembagian tanggungjawab para aktor kebijakan ini dalam PNPM MP telah diatur didalam pedoman pelaksanaan PNPM mandiri Perkotaan pada bab Khusus yang mengatur tentang tata peran pelaku, namun permasalahannya adalah aktor-aktor birokrasi secara personal belum memahaminya secara utuh. Hal ini terungkap dalam hasil wawancara dengan para Penanggungjawab Operasional Kegiatan (PJOK) bahwa bagaimana PJOK selama ini sangat kurang memahami PNPM MP sehingga dalam melaksanakan tugasnya lebih kepada seremonial dan administrasi padahal dalam pedoman pelaksanaan PNPM MP peran PJOK begitu besar. Ketidak pahaman ini diakibatkan karena model transmisi kebijakan kepada para



birokrasi hanya melalui sosialisasi. Meskipun tidak cukup paham terhadap program namun komitmen para PJOK ini sangat tinggi. Komitmen ini terbentuk bukan karena mereka paham program sehingga penerimaan dan sikap terhadap program mendukung tetapi lebih kepada personal pribadi para PJOK yang punya mental sebagai abdi negara.

Edward III dalam Nugroho 2012:693 menegaskan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik menjadi faktor yang mendukung berhasilnya satu kebijakan.

Hasil penelitian dilapang terhadap struktur birokrasi yang melaksanakan PNPM Mandiri perkotaan di kota Malang menunjukkan bahwa secara struktur program ini di pemerintah pusat executing agencynya adalah kementerian pekerjaan umum kemudian di tingkat kota pelaku teknisnya adalah Dinas PU kota, Camat kemudian Lurah. Peran Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang selama ini hanya sebatas pendukung saja ketika memang ada hal-hal teknis yang perlu dikordinasikan. Semua peran secara teknis diperankan oleh Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKBPM).

Pada aktor bagian lain, unsur pendamping atau konsultan sebagai agen informasi dan fasilitator perannya sangat dominan. Bahkan hasil wawancara dilapang dengan para koordinator BKM dan PJOK menyatakan bahwa program ini sangat bergantung kepada fasilitator



pendamping. Pelaku kebijakan yang lain meyakini bahwa jika fasilitator tidak mendampingi maka hampir dipastikan program ini tidak berjalan dan berlanjut. Begitu besarnya peran pelaku ini sehingga menyebabkan terhambatnya pelaksanaan program karena ada ketergantungan kepada salah satu aktor kebijakan.

Secara umum dapat dinilai bahwa peran aktor penyelenggara Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan belum menjalankan perannya sebagaimana yang diatur dalam pedoman pelaksanaan PNPM mandiri Perkotaan tahun 2012.

Koordinasi antara aktor pelaksana perlu dikembangkan dalam rangka penyatuan persepsi, saling mengisi dan saling berinteraksi berbagi peran. Keterlibatan aktor pelaksana dalam satu kebijakan memiliki kepentingan yang berbeda ndalam keterlibatannya, akan tetapi dengan kerjasama dan koordinasi yang baik, serta kesamaan sudut pandang tentang tujuan yang ingin dicapai, maka proses implementasi akan berjalan lebih efektif dan efisien. Sebagaimana dikemukakan oleh Brooks 1998 : 125 mengemukakan bahwa aktor dalam suatu kebijakan akan mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut, manakala ia bergabung/bekerjasama dengan aktor lain yang memiliki kesamaan visi/tujuan.



BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan tentang implementasi PNPM mandiri perkotaan, yang merupakan kebijakan penanggulangan kemiskinan berdasarkan peraturan presiden No 15 Tahun 2010 bahwa implementasi kebijakan PNPM mandiri perkotaan belum berjalan seperti yang diharapkan. Dengan kata lain bahwa pelaksanaan PNPM Mandiri perkotaan di kota Malang yang sudah berjalan selama lebih dari 10 tahun sejak tahun 1999 belum efektif diimplementasikan karena dipengaruhi oleh beberapa hal sebagai berikut :

1 Komunikasi kebijakan penanggulangan kemiskinan perkotaan

Sebagai salah satu program nasional pemberdayaan masyarakat yang melibatkan begitu banyak aktor pelaku, diseminasi atau transmisi kebijakan yang dilakukan oleh PNPM Mandiri melalui kegiatan sosialisasi kepada pelaku kebijakan terutama pada aktor pelaku ditingkat birokrasi belum optimal. Ini mengakibatkan aktor kebijakan pada tingkat birokrasi belum memahami secara utuh tentang konsep kebijakan maupun operasional kebijakan. Kelembagaan forum yang difasilitasi oleh PNPM Mandiri perkotaan berupa Komunitas belajar perkotaan maupun Forum komunikasi antar BKM yang menjadi wadah bertemunya lintas stakeholder dalam rangka saling berinteraksi dan saling berbagi pengetahuan dan pemahaman ternyata juga belum efektif. forum-forum tersebut belum berjalan sesuai yang diharapkan dalam rangka menjadi



media komunikasi untuk mentransmisikan kebijakan pada aktor dan pelaku kebijakan. Pada level pelaku dimasyarakat, komunikasi kebijakan dilakukan melalui skema pelatihan khusus yang dirancang oleh PNPM MP dalam rangka mentransmisikan kebijakan kepada pelaku dimasyarakat. Ini cukup efektif dan berjalan dengan baik, sehingga pemahaman pelaku dilevel masyarakat lebih baik daripada pemahaman pelaku ditingkat birokrasi. Pendamping atau konsultan menjadi komunikan atau saluran yang digunakan oleh PNPM MP sebagai pusat informasi yang bertugas melakukan komuniasi kebijakan dilevel masyarakat. Keberadaan pendamping atau komunikan kebijakan ini menjadi pelaku kunci diseminasi dan komunikasi kebijakan yang dibangun oleh PNPM MP sebagai sarana mengkomonikasi kebijakan kepada para pelaku atau aktor kebijakan.

2 Sumberdaya kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan.

Sumberdaya dalam implementasai PNPM MP ini terdiri dari sumberdaya manusia dan sumberdana, dimana keberadaan pada masing-masing sumberdaya diatas pada akhirnya akan menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi. Sumberdaya manusia adalah yang paling utama dan menjadi kunci dalam implementasi kebijakan adalah sumberdaya. sumberdaya manusia yang menjadi kunci pelaksana di PNPM Mandiri perkotaan ini terbagi kedalam 2 kategori yaitu : sumberdaya pelaksana dilevel masyarakat dan sumberdaya pelaksana dilevel pemerintahan. Ketersediaan sumberdaya pada dua level sumberdaya ini secara kuantitatif dan jabatan, sudah terisi sesuai dengan struktur organisasi dan jabatan pada setiap tingkatan yang ada.



Permasalahannya adalah pada level masyarakat sumberdaya pelaksana

PNPM Mandiri perkotaan menggunakan model pendekatan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku. Pelaksanaanya diserahkan

kepada satu lembaga yang secara generik disebut BKM. dilihat dari segi pendidikan formal rata-rata berpendidikan minimal sarjana hanya 1 orang

yang belum menyelesaikan wajib belajar 9 tahun dan 10 orang berpendidikan SLTP. kendala yang mereka hadapi adalah persoalan

ketersediaan waktu karena kesibukan personil dengan mayoritas pimpinan kolektif BKM adalah orang-orang sibuk dengan pekerjaan

dengan intensitas tinggi. Sedangkan sumberdaya dilevel pemerintah dari sisi sumberdaya dilihat dari pendidikan tidak ada persoalan Implementasi

dilapang pejabat pelaksana dilevel pemda ini sulit membedakan rangkap jabatan yang mereka pegang. Disatu sisi sebagai pejabat struktural

pemerintah kota, disatu sisi sebagai pejabat pelaksana program.

3 Disposisi PNPM Mandiri perkotaan

Pemahaman pelaksana kebijakan dilevel pemerintah kota masih jauh dan dapat disimpulkan hanya sekedar tahu saja, bahwa ada PNPM MP di kota

Malang dan para pelaksana diberikan tugas untuk melaksanakannya.

Minimnya pemahaman pelaku kebijakan mengakibatkan pada tanggapan para pelaksana kebijakan khususnya dilevel pemda dan PJOK

mengambil sikap mengerjakan apa yang bisa dikerjakan tanpa dibarengi kemampuan untuk melaksanakan kebijakan serta menjalankan

kewenangan. Administrasi dan seremoni menjadi salah satu pilihan rasional atas ketidakpahaman para pelaksana kebijakan untuk

melaksanakan tugas sebagai pelaksana kebijakan. Komitmen dan sikap



pelaksana kebijakan PNPM MP dilevel pemda hasil penelitian menunjukkan bahwa sikap para pelaksana ini terbentuk karena ditempa oleh pendidikan sebagai abdi negara (PNS) sehingga ketidakpahaman atas program ini tidak mempengaruhi komitmen mereka untuk tidak mendukung dan tidak melaksanakan tugas sebagai aktor kebijakan.

4 Struktur Organisasi PNPM mandiri perkotaan.

koordinasi diantara para aktor kebijakan dalam PNPM MP masih mengalami masalah. Sebagai induk dari proses interaksi aktor-aktor kebijakan dilevel pemerintah kota ini maka peran Badan Perencanaan Daerah (Bapeda) sebagai satu lembaga yang bertugas untuk mengkoordinasikan berbagai pelaku kebijakan ditingkat kota melalui Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) disertai amanah untuk mengelaborasi semua aktor penanggulangan kemiskinan termasuk PNPM MP yang merupakan bagian dari program penanggulangan kemiskinan masih belum berjalan. Akibatnya Peran itu kemudian diambil oleh peran-peran individu pejabat pada lingkungan Bapeda yang memang punya komitmen kuat dalam menanggulangi kemiskinan. Kondisi ini menyebabkan pada pemisahan peran masing-masing aktor menjadi tidak terkoordinasi dan saling tidak berinteraksi diantara para aktor kebijakan. Apa yang dikerjakan oleh masing-masing aktor adalah pekerjaan parsial sehingga menyebabkan pada optimalisasi masing-masing peran tidak saling mengisi. Struktur birokrasi atau koordinasi dari atas kebawah atau sebaliknya tumpul dan tidak berjalan, peran ganda sering dilakukan dimana sekretaris kecamatan juga merangkap PJOK. Disamping itu Ketidak pahaman atas peran dan fungsi



serta ego sektoral menyebabkan masing-masing pelaku berjalan sendiri-sendiri.

5 Faktor Pendukung dan Penghambat pelaksanaan PNPM MP

Implementasi kebijakan akan berhasil jika didukung oleh faktor-faktor yang membuat kebijakan itu berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor-faktor itu berupa faktor pendukung dan penghambat. Dalam implementasinya faktor pendukung PNPM MP adalah pertama dukungan

Dana dari pemerintah Kota berupa alokasi dana daerah urusan bersama dan penyediaan operasional pendampingan. Kedua Komitmen pelaku

ditingkat birokrasi dan masyarakat menjadi bagian dari faktor yang mendukung dalam mempengaruhi keberhasilan kebijakan. Ketiga

keberadaan relawan. Sedangkan yang menjadi faktor penghambat pelaksanaan kebijakan PNPM MP adalah kurangnya pemahaman dan

mutasi pejabat pada level birokrasi, rumitnya prosedur pelaksanaan PNPM MP dan regenerasi pelaku kebijakan dimasyarakat serta dominasi

peran pendamping.

6.2 Saran

1. Transmisi kebijakan yang digunakan dalam rangka mengkomunikasikan

kebijakan PNPM MP pada tingkat birokrasi harus diperbaiki dan ada skema khusus dalam bentuk bintek atau pelatihan kepada pelaku/aktor

kebijakan ditingkat birokrasi khususnya kepada pelaku kunci yang menjadi bagian dari struktur organisasi seharusnya ada pelatihan

pengembangan kapasitas kepada aparat pemda. Kualitas sosialisasi yang diperankan oleh fasilitator atau pendamping kepada masyarakat maupun

pemda juga harus diperbaiki. Informasi yang dibangun dan dicapai tidak



hanya secara masal para pelaku mengetahui PNPM MP tetapi harus dicapai pada tingkat pemahaman para pelaku dan bisa melaksanakan (tahu-paham-bisa dan melakukan)

2. Sumberdaya pelaksana pada level pemda sebagai pelaksana kebijakan adalah pejabat yang tidak menduduki jabatan struktural pada pemerintah kota. Artinya sumberdaya pelaksana pada level pemda adalah pejabat khusus yang memang hanya diberikan tugas untuk mengurus PNPM MP tidak merangkap jabatan distruktural pemerintah kota dan diberikan sarana pendukung yang memadai berupa dukungan sarana kantor, dan operasional.

3. Kepada pelaku di level masyarakat yang merupakan relawan-relawan kemiskinan, hendaknya pemerintah kota memberikan penghargaan/reward kepada pelaku dimasyarakat.

4. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) mendisign dan membuat mekanisme koordinasi, supervisi dan pelaporan oleh para aktor kebijakan yang melibatkan banyak sektor dan SKPD dalam pelaksanaan PNPM MP.

5. Optimalisasi peran para aktor kebijakan pada masing-masing tingkatan (unit) perlu dilakukan dalam rangka koordinasi untuk saling mengisi sehingga menumbuhkan pemahaman bersama terhadap tugas dan tanggungjawab dalam mencapai tujuan program.

6. Pemerintah kota Malang menyiapkan rancangan kebijakan yang memuat untuk alih kelola program PNPM MP dalam bentuk replikasi karena PNPM MP ini dirancang akan diserahkan kepada pemerintah kota untuk keberlanjutannya.