

## PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI (PNPM) – PERKOTAAN DI KOTA MANADO

**Marlien T. Lopian<sup>1</sup> dan Michael Mamentu<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi

### ABSTRAK

*Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) mulai ditetapkan pada tahun 1999 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 33/KPTS/1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Hubungan Kerja Proyek Manajemen Unit P2KP yang dijalankan oleh Ditjen Perumahan dan Pemukiman. Proram ini kemudian berganti nama menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri – Perkotaan. Di kota Manado, program ini sudah berjalan semenjak tahun 2000 dengan alokasi anggaran Rp 6,7 Milyar per tahun dengan target 26 Kelurahan per tahunnya. PNPM Mandiri Perkotaan terdiri dari 2 bentuk bentuk yaitu: bantuan kepada masyarakat miskin dalam bentuk pinjaman dana yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat. Bantuan teknis berupa pendampingan kepada masyarakat dalam rangka membantu pembentukan organisasi di tingkat komunitas, guna meningkatkan kesejahteraan melalui peningkatan ekonomi, prasarana lingkungan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kenyataannya, sampai dengan tahun 2012 ini, jumlah penduduk miskin perkotaan masih cukup signifikan. Angka kemiskinan di kota Manado relatif masih berada pada angka 6 sampai 7 % per tahunnya (BPS kota Manado, 2012). Rendahnya tingkat penurunan angka kemiskinan di kota Manado dapat menjadi indikasi bahwa program pengentasan kemiskinan yang ada selama ini belum memberikan perubahan yang nyata bagi masyarakat miskin di kota ini. Kenyataannya, sampai dengan tahun 2012 ini, jumlah penduduk miskin perkotaan masih cukup signifikan. Angka kemiskinan di kota Manado relatif masih berada pada angka 6 sampai 7 % per tahunnya (BPS kota Manado, 2012). Rendahnya tingkat penurunan angka kemiskinan di kota Manado dapat menjadi indikasi bahwa program pengentasan kemiskinan yang ada selama ini belum memberikan perubahan yang nyata bagi masyarakat miskin di kota ini. Hasil penelitian memperlihatkan penyebab belum optimalnya pelaksanaan PNPM Perkotaan di kota Manado bersumber pada 3 hal. Pertama, kurangnya penyegaran di dalam organisasi pelaksana yang menyebabkan kejenuhan di tingkat pelaksana lapangan, serta bentuk organisasi yang “gemuk” menyebabkan panjangnya birokrasi pelaksanaan kegiatan. Kedua, beban kerja yang amat besar dari “Pusat” yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih program, antara program yang sudah dirancang dari masyarakat dan program yang ditentukan oleh Pusat. Ketiga, lemahnya punishment bagi mereka yang melakukan “penyimpangan” selama kegiatan berjalan.*

---

Kata Kunci: Evaluasi Kebijakan, PNPM Mandiri Perkotaan, Tingkat Kemiskinan

### PENDAHULUAN

Dalam rangka menangani persoalan kemiskinan di perkotaan, pemerintah kemudian mengeluarkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri-Perkotaan yang merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat. Dari program ini diharapkan dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal. Pelaksanaan program ini di kota Manado telah dimulai semenjak tahun 2000 dengan alokasi anggaran Rp. 6,7 (enam koma tujuh) milyar rupiah untuk tiap tahunnya dengan target 26 kelurahan yang diperuntukan untuk pembangunan fisik, bantuan sosial dan dana bergulir.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri-Perkotaan di kota Manado, program ini dievaluasi oleh beberapa evaluator di antaranya adalah BPKP yang melakukan evaluasi tiap bulan Maret atau April tiap tahunnya, kemudian dari Inspektorat, Konsultan Manajemen Pusat, World Bank, Konsultan Regional yang berpusat di Makasar, Audit Independen yang dipergunakan oleh pihak Konsultan Manajemen Wilayah (wajib dilakukan sesuai dengan peraturan), dan Konsultan Evaluasi yang dipergunakan oleh Kementerian PU. Seluruh evaluator pada dasarnya melakukan evaluasi mulai dari program, pelaksanaan program, sampai pada aspek keuangan. Namun demikian persoalannya adalah mengapa hasil evaluasi dan rekomendasi dari para evaluator yang kemudian dipergunakan dasar pelaksanaan program selanjutnya, belum juga memberikan perubahan atau hasil yang lebih baik menyangkut perbaikan angka kemiskinan di kota Manado. Penelitian ini berupaya untuk mendapatkan jawaban tentang persoalan ini.

Atas dasar uraian masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah "mengapa pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri-Perkotaan di kota Manado belum memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan". Selanjutnya tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan jawaban dan mengeksplere bagaimana pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri-Perkotaan di kota Manado. Selain itu penelitian ini juga ditujukan untuk mendapatkan temuan-temuan baru yang berkaitan dengan bidang ilmu Administrasi Publik. Terutama sekali yang berkaitan dengan pelaksanaan atau implementasi kebijakan. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah

dapat diperoleh konsep baru yang berkaitan dengan bidang ilmu Administrasi Publik, khususnya tentang konsep dan teori implementasi kebijakan. Manfaat lainnya adalah dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh rekomendasi akademik yang dapat dipergunakan agar supaya pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri-Perkotaan di kota Manado, dapat berjalan dan memberikan efek perubahan yang lebih baik.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Argumentasi penggunaan pendekatan ini adalah bahwa pendekatan ini mampu memberikan informasi yang mendalam dan akurat sehingga akan membantu proses interpretasi informasi dan data yang diperoleh. Adapun data yang diolah dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung direkam di lapangan melalui wawancara mendalam dan yang didapat melalui observasi yang dilakukan oleh peneliti sendiri atau data yang merupakan hasil observasi di lapangan dan wawancara dengan seluruh informan dalam penelitian ini. Sementara itu data sekunder adalah data olahan atau data yang telah dipublikasikan secara resmi yang didapat dari berita media, dokumentasi dan arsip Pelaksana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di kota Manado.

Selanjutnya teknik pengumpulan data untuk penelitian ini adalah wawancara mendalam (*indepth-interview*). Pada dasarnya wawancara mendalam merupakan wawancara tidak berstruktur, meskipun disiapkan pula pedoman untuk melakukan wawancara. Adapun informan dalam penelitian ini, yaitu: 1) kordinator PNPM-Mandiri Perkotaan kota Manado 2) 5 fasilitator pelaksana PNPM Mandiri-Perkotaan 3) 5 ketua kelompok kerja di tingkat Kelurahan dan 4) 2 orang evaluator kebijakan. Dengan demikian maka jumlah informan pada penelitian ini sebanyak 13 orang.

Selanjutnya, instrumen penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri dengan menggunakan alat bantu seperti alat perekam suara (*tape recorder*), alat rekam visual (*video recorder*), alat tulis, serta lap top untuk menyimpan data hasil penelitian. Adapun materi wawancara dan pengamatan diperluas dari berbagai variabel yang dikemukakan dalam proposisi. Berkaitan dengan hal ini, selanjutnya prosedur dalam penelitian ini sebagai berikut.

- 1) Tahap pra penelitian, yaitu menyusun rancangan penelitian, menentukan lokasi penelitian, penilaian kondisi fisik area penelitian, penentuan para narasumber atau informan, menyiapkan perlengkapan penelitian dan mempersiapkan diri untuk dapat masuk dan menyesuaikan dengan lingkungan dan pola kehidupan dari objek penelitian.
- 2) Tahap pengumpulan dan analisis data. Pada tahap ini, data dan informasi yang diperoleh, direduksi atau dipilah-pilah, kemudian dilakukan *focusing* dan penyederhanaan terhadap catatan lapangan. Reduksi dilakukan dengan cara membaca transkrip, hasil wawancara, catatan pengamatan atau dokumen yang akan dianalisis. Selanjutnya, membuat catatan atau memo atas data, ringkasan serta mengelompokkan data dan kemudian dibuatkan partisi. Setelah tahap ini selesai maka akan dilakukan penampilan data.
- 3) Tahap penulisan laporan penelitian. Penulisan laporan akhir memuat temuan penelitian, tetapi selain itu juga menguraikan hasil interpretasi dan eksplanasi temuan-temuan penelitian dan penarikan kesimpulan penelitian, verifikasi, perumusan dalil-dalil dan rekomendasi akademik, serta rekomendasi pragmatis yang terkait dengan tujuan dan manfaat penelitian.

Sebagai langkah terakhir berupa pemeriksaan dan pengujian keabsahan data dengan menggunakan teknik triangulasi, yaitu mengkombinasikan antara data, teori, dan analisa dari tim peneliti sendiri.

### **Kerangka Pemikiran**

Objek dari penelitian ini memiliki relevansi yang kuat dengan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Jones. Masalah teoretik dari objek penelitian ini (pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan di kota Manado) menyangkut aspek organisasi, interpretasi, dan penerapan. Dengan demikian, teori implementasi kebijakan dari Jones dapat dieksplorasi dalam penelitian ini. Sebagaimana Jones menjelaskan persoalan pengaturan ulang organisasi, merupakan penataan kembali terhadap sumberdaya-sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode yang akan berpengaruh terhadap program. Dalam penelitian ini, oleh karena bentuk dan karakternya yang berbeda dengan organisasi pada umumnya, maka persoalan organisasi adalah aspek yang paling penting untuk dieksplorasi. Kedua, persoalan interpretasi adalah juga aspek yang urgen untuk dicermati, oleh karena begitu banyaknya unsur yang terlibat dalam pelaksanaan

program ini. Dalam kondisi yang seperti ini maka yang paling penting untuk dicermati adalah mampukah unsur-unsur di dalam pelaksanaan PNPM Mandiri-Perkotaan di kota Manado membangun kesamaan persepsi atas kebijakan atau program yang dirumuskan? Yang digali dalam penelitian ini adalah bagaimana masing-masing unsur berusaha menafsirkan supaya program menjadi rencana-rencana yang dapat diarahkan dengan tepat dan dimungkinkan diterima serta dilaksanakan. Pembahasan aspek penerapan adalah hal penentu untuk menemukan inti persoalan, yaitu tentang mengapa pelaksanaan PNPM Mandiri-Perkotaan di kota Manado belum memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan. Karena dari aspek penerapan atau aplikasi ini, maka dapat dilihat bagaimana sebenarnya seluruh unsur bekerja dan melaksanakan program-program atau kegiatan yang telah mereka putuskan bersama di dalam organisasi ini. Dengan demikian melalui pembahasan yang mendalam atas ketiga aspek ini (organisasi, interpretasi dan pelaksanaan), diharapkan dapat ditemukan jawaban tentang mengapa pelaksanaan PNPM Mandiri-Perkotaan di kota Manado belum memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan.

### **Proposisi**

Selanjutnya berdasarkan pada uraian konseptual, pemikiran teoretik, serta kerangka pemikiran yang dikemukakan di atas, dibangunlah proposisi sebagai berikut “Belum terlaksananya pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri-Perkotaan di kota Manado sebagaimana yang diharapkan adalah terkait dengan aspek organisasi dengan hirarki pembagian tugas dan kewenangan yang jelas, interpretasi, dan aplikasi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Penelitian ini menggunakan teori implemmentasi kebijakan dari Jones (1984:166) sebagai pedoman penelitian. Bahwa implementasi kebijakan pada hakekatnya adalah terkait dengan aspek-aspek organization, interpretasi dan penerapan.

### **Aspek Organisasi**

Aspek organisasi menurut Jones merupakan penataan kembali terhadap sumberdaya-sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode yang akan berpengaruh terhadap program. Dalam penelitian ini, aspek organisasi adalah bagaimana sumber daya (manusia dan keuangan) di dalam struktur organisasi PNPM Mandiri Perkotaan di Manado, dikelola (diatur) dan bekerja melaksanakan seluruh tugas pemberdayaan

masyarakat. Selain itu aspek organisasi juga merupakan kesesuaian struktur organisasi dengan pekerjaan yang harus dihadapi, manajemen dalam melaksanakan pemberdayaan, sistem administrasi yang termasuk didalamnya adalah sistem pendataan, administrasi kegiatan, dan kontrol kegiatan, sistem *reward* and *punishment*, serta termasuk administrasi pelaporan keuangan.

Dari kegiatan penelitian lapangan yang dilakukan ditemukan bahwa organisasi PNPM Mandiri khususnya PNPM Mandiri – Perkotaan merupakan organisasi yang bersifat vertikal. Memiliki garis komando dari Pusat ke Daerah. Artinya bahwa pengelolaan PNPM Mandiri di daerah tidak bersifat otonom, tetapi bertanggung jawab kepada pengelola PNPM di tingkat Pusat. Seluruh kegiatan yang dilaksanakan harus dipertanggungjawabkan ke pemerintah Pusat. PNPM Mandiri merupakan bentuk organisasi yang “gemuk” karena juga melibatkan lebih dari satu Kementerian. Temuan di lapangan adalah

- 1) Pada prinsipnya seluruh program atau kegiatan, baik itu dari program dari Pusat maupun program yang merupakan inisiatif masyarakat, dapat terlaksana sesuai dengan apa yang direncanakan. Tetapi persoalannya adalah seringkali program tidak terlaksana sesuai jadwal, sering terjadi keterlambatan, terutama dalam hal pelaporan kegiatan, dan pelaporan keuangan kegiatan. Sumber masalah terjadi kejenuhan di tingkat fasilitator (pendamping) lapangan, oleh karena dari tahun ke tahun berhadapan dengan bentuk pekerjaan yang sama, serta terus menerus berhadapan dengan komunitas yang sama. Sementara itu *rolling* hanya terjadi di tingkat Koordinator program. Koordinator program seringkali berpindah wilayah, dan perpindahan ini berkaitan dengan prestasi kerja dari para koordinator. Fasilitator lapangan umumnya dalam jangka waktu 3 sampai 5 tahun berhenti dari program ini, dan memilih untuk melakukan pekerjaan lain.
- 2) Dalam hal pengelolaan keuangan, kesalahan umumnya adalah di tingkat masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat yang diberdayakan, sebagian di antaranya kurang bertanggung jawab dalam mengelola keuangan. Hal ini terwujud dalam bentuk lambatnya masyarakat dalam memberikan laporan keuangan. Persoalan lainnya adalah masalah kemampuan sumber daya manusia dalam mengelola administrasi keuangan, serta beban pekerjaan yang cukup besar. Penanggung jawab administrasi keuangan di dalam organisasi PNPM Mandiri

Perkotaan kota Manado. Sering kewalahan dengan beban pekerjaan yang harus dikerjakan.

### **Interpretasi**

Upaya untuk menafsirkan program (yang umumnya sudah ditetapkan dalam bentuk peraturan) menjadi rencana-rencana dapat diarahkan dengan tepat dan dimungkinkan diterima serta dilaksanakan. Hasil penelitian memperlihatkan sebagian besar fasilitator kegiatan memahami tugas dan tanggung jawab yang harus mereka laksanakan. Kesulitan yang dihadapi adalah ketika diberi tugas yang merupakan program dari “Pusat”. Oleh karena program dari Pusat umumnya acapkali bersifat temporal, dan tumpang tindih dengan program yang sudah disusun di daerah.

### **Penerapan**

Merupakan aturan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lain-lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau instrumen program. Dalam penelitian ini aspek penerapan diinterpretasikan sebagai pelaksanaan seluruh rencana program yang sudah ditetapkan. Penelitian di lapangan ditemukan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pada dasarnya seluruh sumber daya manusia di dalam organisasi pelaksana PNPM Mandiri Perkotaan kota Manado dapat melaksanakan seluruh program-program yang telah direncanakan. Akan tetapi, terjadi juga “kebocoran-kebocoran” di tingkat Administrasi Keuangan. Namun demikian, dari hasil investigasi silang dengan pengawas keuangan di Tingkat Pusat, diperoleh informasi bahwa tingkat kebocoran di kota Manado masih dapat ditolerir, karena persentasenya kecil jika dibandingkan dengan organisasi pengelola PNPM Mandiri Perkotaan di kota-kota lainnya di Indonesia. Persentase kebocoran di kota Manado adalah sekitar 1,4%.
- 2) Keterlambatan pelaksanaan program disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu faktor komitmen masyarakat sebagai penerima dan sekaligus pelaksana program, faktor komitmen fasilitator, kontrol dari kordinator, dan ketepatan waktu penyaluran dana dari Pusat.

### **PENUTUP**

#### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Kelemahan pada aspek organisasi bersumber pada kurangnya penyegaran organisasi, terutama penyegaran pada tingkat fasilitator pendamping. Kurangnya *reward* bagi fasilitator pendamping, kurangnya pelatihan pengelolaan keuangan organisasi, serta lemahnya *punishment* kepada kelompok masyarakat yang melakukan “kesalahan” dalam pengelolaan keuangan.
- 2) Kelemahan pada aspek interpretasi karena padatnya jadwal kegiatan lokal yang bertumpuk atau tumpang tindih dengan program yang ditetapkan oleh “Pusat”
- 3) Kelemahan pada aspek pelaksanaan disebabkan oleh:
  - a) lemahnya *punishment* bagi pelaksana program yang melakukan “penyimpangan”.
  - b) lemahnya komitmen pelaksana program bersumber pada kejenuhan pada pekerjaan.
  - c) Padatnya jadwal kegiatan membuat kordinator program agak sulit untuk melakukan kontrol.
  - d) Adanya keterlambatan distribusi dana dari Pusat.

#### Saran

Adapun saran dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Harus dilakukan penyegaran, *rolling* atau mutasi tidak hanya di tingkat koordinator, tetapi juga harus sampai pada tingkat fasilitator pendamping. Harus dilakukan pelatihan pengelolaan keuangan bagi penanggung jawab keuangan program, dan harus ada *punishment* yang tegas bagi pelaku “penyimpangan”.
- 2) Harus diatur kembali kesesuaian antara program dari Pusat dan program Lokal yang ditetapkan oleh masyarakat bersama sama dengan pengelola program di daerah.
- 3) Harus diberlakukan *punishment* yang jelas dan tegas bagi seluruh pelaku penyimpangan, kemudian harus ada pemberian *reward* yang memadai bagi para fasilitator, dan pengaturan yang baik dalam penyaluran dana dari Pusat.

#### DAFTAR PUSTAKA

Anderson, James. E. 2003. *Public Policy Making, Fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.

- Bungin, Burhan. 2009. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Dunn, William. 1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. United States of America: Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- Edward, C. George. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Hattry, Harry, Louis Blair, Donald Fisk and Wayne Kimmel. 1976. *Program Analysis for State and Local Government.*, Washington D.C.: The Urban Institute.
- Henry, Nicolas. 1995. *Public Administration and Public Affair*. New Jersey: Prentice-Hall Inc: Englewood Cliffs.
- Hogwood, Brian W. dan Lewis A. Gunn. *Policy Analysis for The Real World*. New York: Oxford University Press.
- Howlett, M. and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem Second Edition*. New York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel dan Joan Nelson. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang* (terjemahan). Jakarta: Rineka Cipta.
- Islamy, Irfan. 2001. *Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Kebijakan Publik* (Modul UT). Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Jones, Charles, O. 1991. *Kebijakan Publik* (terjemahan), Edi Istanto (penerjemah). Jakarta: PT. Rajawali.
- . 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy: Third Edition*. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Kay, Adrian. 2006. *The Dinamic of Public Policy*. USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Peterson, Dan S. A. 2003. *Public Policy* dalam *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: N. Y. Marcel Dekker.
- Pressman, J.L and Wildasvky, A. 1984. *Implementation*; 3rd edn. Berkeley: University of California Press.
- Rabin, Jack. 2005. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. 6000 Broken Sound Parkway NW Suite 300: Boca Raton Taylor & Francis Group. FL 33487-2742.
- Rosenbloom, H. David. 2002. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*. Firth Edition. New York: Mc-Graw-Hill.
- Strauss, Anselm and Juliet Corbin. 1990. *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. California: Sage Publications.
- Soesastro, 1998. *The Social Impact of the Economic Crisis in Indonesia Development*. Bulletin No 46 Australian Development Studies
- World Bank. 1998. *Social Consequences of the East Asian Financial Crisis* September. Washington D.C.