

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
KEBERHASILAN IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PNPM)
(Suatu Studi di Kelurahan Betungan Kecamatan Selebar Kota Bengkulu)**

**OLEH :
Adi Sutojo***

ABSTRAK

Pembangunan nasional merupakan perwujudan usaha sebuah negara dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang tertuang di dalam Pancasila dan UUD 1945. Negara Indonesia merupakan negara yang tingkat kesejahteraan masyarakatnya masih rendah itu tercermin dari masih banyaknya permasalahan kemiskinan di Indonesia. Kemiskinan merupakan salah satu problem sosial yang amat serius yang menghambat jalannya pembangunan saat ini. Salah satu kebijakan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat No:25/Kep/Menko/Kesra/VII/2007 tentang pedoman umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPMN Mandiri). Diharapkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di desa/ kelurahan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program PNPM di kelurahan Betungan diuraikan berdasarkan 4 (empat) aspek yang dijabarkan berdasarkan model implementasi Edward III berikut: 1) komunikasi, 2) Sumber daya, 3) Disposisi dan 4) Struktur Birokrasi. Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu desain penelitian deskriptif kualitatif, dengan membahas faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program PNPM di Kelurahan Betungan Kecamatan Selebar Kota Bengkulu. Berdasarkan pembahasan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi program PNPM di kelurahan Betungan telah berjalan cukup baik. Hal ini terlihat dari: 1) Faktor komunikasi yang di identifikasikan di dalam penelitian telah menunjukkan adanya kelancaran komunikasi diantara pelaksana program, 2) Faktor tersedianya sumber daya di dalam pelaksanaan program PNPM di kelurahan Betungan ini masih terlihat terdapat kekurangan, 3) Adanya disposisi yang tinggi, baik oleh implementor yang ditunjukkan dengan semangat kerja yang tinggi dan dukungan dari kelompok penerima kebijakan dengan memberikan dampak positif terhadap pelaksanaan program PNPM di kelurahan Betungan dan 4) Berkaitan dengan aspek struktur birokrasi ini, maka tugas apapun yang diemban oleh aparatur pelaksana *ex officio* akan memunculkan sejumlah konsekuensi, dimana berjalannya program ini benar-benar di kawal oleh seorang Lurah yang merasa program PNPM ini dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat di wilayah kekuasaannya bertugas.

Keywords: *Implementasi Program PNPM, Model Implementasi Edward III dan Kelurahan Betungan*

* Dosen Tetap Prodi Ilmu Administrasi Negara Fisip Unihaz Bengkulu

A. Pendahuluan

Pembangunan nasional merupakan perwujudan usaha sebuah negara dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang tertuang di dalam Pancasila dan UUD 1945. Kaitannya di dalam pelaksanaan pembangunan nasional haruslah mencakup seluruh lapisan masyarakat, sedangkan pemerintah berperan didalam mengikutsertakan masyarakat di dalam rangkaian kegiatan pembangunan tersebut, dikarenakan pembangunan bertujuan sebagai wujud mensejahterakan.

Negara Indonesia merupakan negara yang tingkat kesejahteraan masyarakatnya masih rendah itu tercermin dari masih banyaknya permasalahan kemiskinan di Indonesia. Kemiskinan merupakan salah satu problem sosial yang amat serius yang menghambat jalannya pembangunan saat ini. Permasalahan kemiskinan yang cukup kompleks membutuhkan intervensi semua pihak secara bersama dan terkoordinasi serta berkelanjutan.

Upaya penanggulangan kemiskinan tentunya bukanlah pekerjaan yang mudah, karena kemiskinan sendiri menyangkut berbagai masalah yang kompleks dan berdimensi ganda yaitu kemiskinan yang menyangkut sikap dan mental kelompok masyarakat tertentu karena gaya hidup, kebiasaan hidup dan budaya yang tidak mudah diajak berpartisipasi dalam pembangunan untuk melakukan perubahan, menolak mengikuti perkembangan, dan tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupannya

Melihat permasalahan-permasalahan tersebut, pemerintah selaku pembuat kebijakan, memang perlu untuk melindungi, memberdayakan, dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya sebagai wujud pelaksanaan fungsi pemerintah. Salah satu kebijakan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah sesuai dengan Keputusan Menteri Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat selaku ketua tim koordinasi penanggulangan kemiskinan No:25/Kep/Menko/Kesra/VII/2007 tentang pedoman umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPMN Mandiri) maka diharapkan pelaksanaan program pengentasan kemiskinan ini dapat sesuai dengan tujuannya.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) merupakan merupakan suatu fase dari perubahan Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Sebagaimana disebutkan dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 414.2/556 bahwa "PPK merupakan program pembangunan yang ditujukan kepada masyarakat miskin di desa/ kelurahan, melalui pengelolaan di kecamatan dalam bentuk pemberian dana bergilir untuk usaha ekonomi produktif dan dana pembangunan sarana dan prasarana yang mendukung kegiatan ekonomi desa/ kelurahan".

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di desa/ kelurahan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Permasalahan desa/ kelurahan bersama masyarakatnya, sangat spesifik dan tidak dapat di sama-ratakan untuk semua desa/ kelurahan. Dengan adanya *fiscal transfer* ke struktur pemerintahan terbawah tersebut, maka diharapkan masing-masing desa/ kelurahan bersama warganya mampu menyelesaikan masalah mereka sendiri.

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah:

"Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di Kelurahan Betungan Kecamatan Selebar Kota Bengkulu?"

B. Kajian Teoritis

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi sendiri menurut Wijaya dan Supardo dalam Pasolong (2007:57), adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik. Sementara Hinggis dalam Pasolong (2007:57) berpendapat "implementasi sebagai rangkaian dari berbagai kegiatan yang di dalamnya sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran strategi".

Implementasi dipandang sebagai aktivitas yang dijalankan oleh sumber daya manusia yang ada dengan memanfaatkan potensi lain untuk mencapai target. Sementara itu Lester dan Stewart ditulis Winarno (2007: 144) mengatakan bahwa "Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Mereka melihat implementasi dari sudut pandang yang berbeda, dimana terdapat aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang merupakan unit – unit yang bekerja seperti suatu sistem karena

memiliki keterkaitan satu sama lain.

Jadi banyak sekali definisi implementasi menurut berbagai ahli. Selama proses implementasi beragam interpretasi atas tujuan, target dan strategi implementasi dapat berkembang. Selain itu berbagai faktor dapat menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijakan. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pelaksanaan program PNPM dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilannya.

Salah satu model yang dapat digunakan dalam mengamati implementasi kebijakan adalah model implementasi kebijakan yang berasal dari George C. Edwards III dalam Subarsono (2008:91). Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edward III mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Kebijakan juga membutuhkan sumber daya, disposisi implementator yang baik, dan struktur birokrasi yang jelas.

Teori implementasi berdasarkan model yang diutarakan oleh Edward III inilah yang digunakan dalam penelitian ini. Berdasarkan model implementasi dari George C. Edward III, maka implementasi kebijakan akan diamati dengan melihat 4 (empat) faktor yaitu:

a) *Komunikasi*,

Berkaitan dengan koordinasi antara institusi pelaksana.

b) *Sumber daya*

Sumber daya tidak selalu bersifat fisik, tetapi juga non fisik. Sumber daya menurut Edward III terdiri atas empat elemen yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

c) *Disposisi*

Disposisi diartikan sebagai sikap atau watak atau karakteristik dari pelaksana kebijakan seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik maka ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

d) *Struktur birokrasi*

Berkaitan dengan bentuk birokrasi dalam pelaksanaan program PNPM.

2. Pemahaman Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat

Secara umum, Visi PNPM adalah

Kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, Kemandirian yaitu mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada dilingkungannya, mampu mengakses sumberdaya diluar lingkungannya, serta mengelola sumberdaya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan.

Dalam mewujudkan Visi tersebut, Misi PNPM adalah memberdayakan masyarakat perdesaan dalam rangka menanggulangi permasalahan kemiskinan melalui:

- a. Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya.
- b. Pelembagaan sistem pembangunan partisipatif.
- c. Pengoptimalan fungsi dan peran pemerintahan lokal.
- d. Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana dasar masyarakat.
- e. Pengembangan kemitraan dalam pembangunan

Dalam rangka melaksanakan visi dan misi PNPM, strategi yang dikembangkan PNPM yaitu menjadikan Rumah Tangga Miskin (RTM) sebagai kelompok sasaran dan penguatan sitem pembangunan partisipatif serta mengembangkan kelembagaan kerja sama antar desa.

Melalui PNPM diharapkan masyarakat dapat menuntaskan tahapan pemberdayaan yaitu tercapainya kemandirian dan keberlanjutan, setelah tahapan pembelajaran dilakukan melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Sedangkan tujuan dari PNPM adalah:

- a. Tujuan Umum PNPM adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.
- b. Tujuan Khususnya meliputi :
 - 1) Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.
 - 2) Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya lokal.
 - 3) Mengembangkan kapasitas pemerintahan lokal dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif.

- 4) Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat.
- 5) Melembagakan pengelolaan dana bergulir.
- 6) Mendorong terbentuk dan berkembangnya Badan Kerja Sama Antar Desa.
- 7) Mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

PNPM mempunyai prinsip atau nilai-nilai dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan PNPM. Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan PNPM dengan prinsip-prinsip yang meliputi sebagai berikut:

- a. Bertumpu pada pembangunan manusia. Pengertian prinsip bertumpu pada pembangunan manusia adalah masyarakat hendaknya memilih kegiatan yang berdampak langsung terhadap upaya pembangunan manusia daripada pembangunan fisik semata.
- b. Otonomi. Pengertian prinsip otonomi adalah masyarakat memiliki hak dan kewenangan mengatur diri secara mandiri dan bertanggung jawab, tanpa intervensi negatif dari luar.
- c. Desentralisasi. Pengertian prinsip desentralisasi adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengelola kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan yang bersumber dari pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kapasitas masyarakat.
- d. Berorientasi pada masyarakat miskin. Pengertian prinsip berorientasi pada masyarakat miskin adalah segala keputusan yang diambil berpihak kepada masyarakat miskin.
- e. Partisipasi. Pengertian prinsip partisipasi adalah masyarakat berperan secara aktif dalam proses atau alur tahapan program dan pengawasannya, mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan dengan memberikan sumbangan tenaga, pikiran, atau dalam bentuk materiil.
- f. Kesetaraan dan keadilan gender. Pengertian prinsip kesetaraan dan keadilan gender adalah masyarakat baik laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap

tahapan program dan dalam menikmati manfaat kegiatan pembangunan, kesetaraan juga dalam pengertian kesejajaran kedudukan pada saat situasi konflik.

- g. Demokratis. Pengertian prinsip demokratis adalah masyarakat mengambil keputusan pembangunan secara musyawarah dan mufakat.
- h. Transparansi dan Akuntabel. Pengertian prinsip transparansi dan akuntabel adalah masyarakat memiliki akses terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administratif.
- i. Prioritas. Pengertian prinsip Prioritas adalah masyarakat memilih kegiatan yang diutamakan dengan mempertimbangkan kemandirian dan kemanfaatan untuk pengentasan kemiskinan.
- j. Keberlanjutan. Pengertian prinsip keberlanjutan adalah bahwa dalam setiap pengambilan keputusan atau tindakan pembangunan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pemeliharaan kegiatan harus telah mempertimbangkan sistem pelestariannya.

Langkah pelaksanaan PNPM pada dasarnya terdiri serangkaian kegiatan di berbagai tataran yaitu pusat, daerah dan masyarakat, yang dapat bersifat urutan (sekuensial), bersamaan (parallel) atau menerus. Kelompok kegiatan tersebut dipilah menjadi 3 tahapan besar tahapan yaitu sebagai berikut:

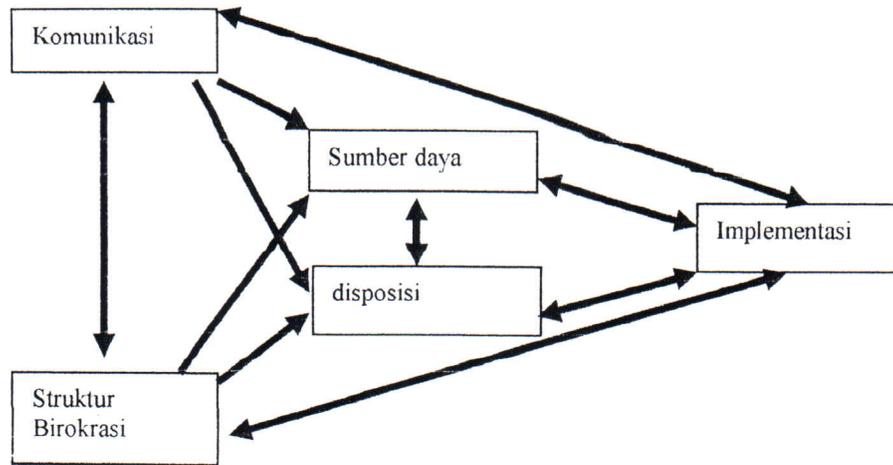
- a. Proses Perencanaan
- b. Proses Pelaksanaan (actual implementation)
- c. Proses Pelestarian

Pelaku utama PNPM pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian adalah masyarakat. Sedangkan pelaku-pelaku lainnya di desa, kecamatan, kabupaten dan seterusnya berfungsi sebagai pelaksana, fasilitator, pembimbing dan pembina agar tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur dan mekanisme PNPM tercapai dan dilaksanakan secara benar dan konsisten.

3. Kerangka Pikir

Berkenaan dengan kajian teoritis diatas, maka penulis membuat skema kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 1. Kerangka pemikiran Faktor Penentu Implementasi Menurut Edward III



C. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu desain penelitian deskriptif kualitatif. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan metode kualitatif. Menurut Danim (2002:51) ciri-ciri dominan penelitian kualitatif :

- 1) sumber data langsung berupa tata situasi alami dan peneliti adalah instrument kunci,
- 2) bersifat deskriptif,
- 3) lebih menekankan pada makna proses ketimbang hasil,
- 4) analisis data bersifat induktif,
- 5) makna merupakan perhatian utama dalam pendekatan penelitian.

Pada penelitian ini akan membahas faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program PNPM di Kelurahan Betungan Kecamatan Selebar Kota Bengkulu.

2. Penentuan Informan Penelitian

Penentuan informan menggunakan metode *purposive* menurut pendapat Moleong, (2000) metode *purposive*

menghendaki seorang peneliti memilih informan yang dianggap tahu (*key infoman*) dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data yang mantap dan mengetahui masalahnya secara mendalam.

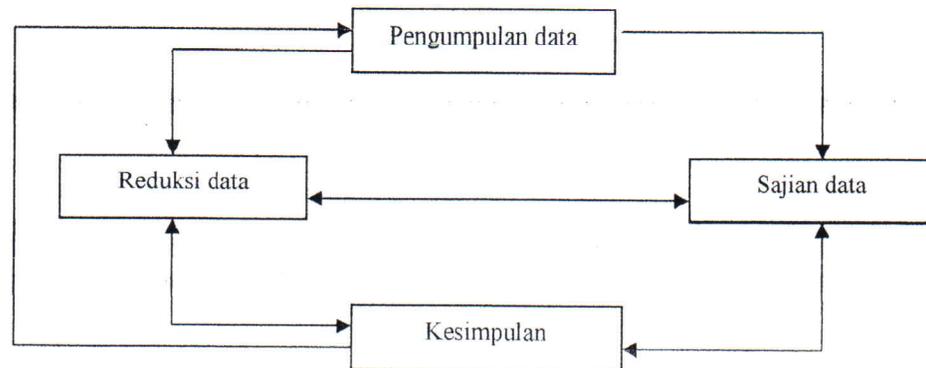
3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data penulis menggunakan teknik, observasi yaitu dengan melakukan pengamatan yang bersifat rahasia terhadap responden dan kelompok sasaran atau penerima manfaat, dokumentasi / data sekunder yaitu data yang dikumpulkan dari dokumen-dokumen yang berasal dari berbagai instansi terkait, dan wawancara yaitu dengan mengadakan wawancara secara mendalam terhadap responden *stakeholders* pemerintah dan elemen masyarakat yang telah dipilih.

4. Teknik Analisa Data

Teknik analisis menggunakan model interaktif. Analisis data akan berputar antar item tanpa akhir, kecuali peneliti sudah merasa cukup untuk mengambil kesimpulan penelitian sebagai hasil analisis.

Gambar 2. Model Anansi Interaktif (Miles dan Huberman, 1992).



D. Pembahasan

Kondisi sosial ekonomi masyarakat Kelurahan Betungan yang sebagian besar adalah petani. Namun mereka merupakan golongan dari petani yang tidak memiliki lahan sendiri, dengan upah untuk buruh tani dalam setiap harinya rata-rata penghasilan sebesar Rp. 15.000 s.d 17.000. Uang yang sangat kecil tentunya tidak mampu mencukupi segala kebutuhan sehari-hari yang kian hari meningkat, baik tingkat

kebutuhan maupun harga-harga barang kebutuhannya.

Kondisi kemiskinan yang seperti dijelaskan sebelumnya harus dapat segera diatasi melalui beberapa program yang ditawarkan oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Berikut tabel mengenai data kondisi sosial ekonomi pada Kelurahan Betungan:

Tabel 1. Data Mengenai Kondisi Sosial Ekonomi Kepala Keluarga (KK)

No	Kondisi Kepala Keluarga	Jumlah KK	%
1	Pra Sejahtera	252	63,31
2	Sejahtera I	89	22,37
3	> Sejahtera I	57	14,32
Total Keseluruhan		6.033	100,00

Sumber: Data Kelurahan Betungan

Seperti yang dijelaskan pada data sosial ekonomi diatas, diketahui bahwa sebagian besar penduduk Kelurahan Betungan adalah sebagai buruh tani yang tergolong kurang mampu. Sebenarnya telah terdapat program pengentas kemiskinan yang merupakan program dengan paradigma *Top Down*, dimana masyarakat hanyalah sebagai obyek bukan sebagai subyek, sehingga masyarakat miskin tidak diberdayakan, bahkan kadang

kala yang mendapat manfaat program merupakan orang yang masih memiliki hubungan dengan pimpinan terkait.

Berdasarkan hasil diskusi dilapangan bersama warga, tokoh masyarakat dan Pemerintahan setempat tentang refleksi kemiskinan dihasilkan kesepakatan akan ciri-ciri orang miskin berdasarkan indikator-indikator berikut:

Tabel 2. Kriteria Kemiskinan Berdasarkan Indikator-indikator Pengikatnya

No	Indikator	Penilaian Indikator
1	Penghasilan per-hari	a. Rp. 0, s.d Rp. 15.000/ hari b. Rp. 15.000 s.d 25.000/ hari c. Rp. 25.000 s.d 50.000/ hari d. > Rp. 50.000/ hari
2	Pekerjaan	a. Pemulung, buruh, buruh tani, pedagang asongan, buruh panggul. b. Tukang ojek, tukang urut, honorer, PNS gol I, <i>Cleaning Service</i> , tukang becak, pensiunan, janda/ usia lanjut. c. PNS gol II, pekerja paruh waktu/ musiman dan sewa toko
3	Jumlah tanggungan keluarga	a. > 4 orang b. 2-1 orang c. 1 orang
4	Tempat Tinggal	Berdasarkan kepemilikan rumah a. Numpang b. Milik keluarga c. Menyewa d. Milik Sendiri Berdasarkan ukuran rumah a. > 3x4 m ²

		b. 4x5 m ² c. 6x6 m ² Berdasarkan atap rumah a. Daun/ rumbia b. Seng Bekas c. Genteng Berdasarkan dinding rumah a. Bambu, papan bekas cor/ papan rempesan b. Semi permanen, ½ bata belum diplester Berdasarkan lantai rumah a. Tanah b. Semen kasar/ pecah-pecah, papan biasa c. Semen plester/ aci
5	Sarana Penerangan dan Air Bersih	Penerangan a. Lampu minyak tanah b. Listrik estafet Sarana air bersih/ MCK a. Tidak punya b. Sumur/ MCK sederhana
6	Pendidikan	a. Tidak sekolah/ tidak tamat SD b. Tamat SD c. Tamat SMP dan SMA d. Sarjana
7	Kesehatan dan cara berobat	Penyakit yang di hidap a. Penyakit menahun, cacat tetap dan penyakit berat b. Sakit ringan c. Sehat Cara berobat a. Pakai obat alami/ dukun b. Pakai obat warung c. Mantri, bidan dan ke puskesmas d. Rumah sakit
8	Kepemilikan lahan	a. Tidak punya b. Numpang c. Sewa
9	Kepemilikan ternak	a. Tidak punya b. Punya ternak/ paroan c. Punya ternak 1 ekor
10	Kepemilikan kendaraan	a. Tidak punya kendaraan b. Punya sepeda c. Punya sepeda motor kredit d. Punya 1 motor baru atau <i>cash</i> e. Punya mobil kredit

Sumber: Hasil Diskusi dan Data Kelurahan Betungan yang diolah.

Berdasarkan uraian diatas, maka keberhasilan di dalam implementasi program PNPB di Kelurahan Betungan diuraikan melalui 4 (empat) aspek, berikut:

1. Komunikasi

Hubungan yang baik antar lembaga terkait dengan pelaksanaan program PNPB di Kelurahan Betungan telah terjalin dengan

baik serta dapat saling memfasilitasi akan kebutuhan. Sebagai contoh adalah dimana dalam proses pencairan dana PNPB, maka lembaga yang terkait harus dapat memfasilitasi dengan baik, seperti yang spesifiknya adalah mengenai proses pelaporan pemanfaatan dana bantuannya, bagian monitoring dan evaluasi harus

mampu membimbing serta mengarahkan pihak pelaksana guna memperlancar proses monitoring serta evaluasi.

Namun terkadang, komunikasi tersebut belum mampu dimanfaatkan secara maksimal. Dimana belum terdapatnya sinergitas antara pengelola kegiatan tingkat kelurahan, kecamatan hingga kabupaten sehingga muncul permasalahan yaitu *miss understanding*.

Dinamika kelompok yang terjadi pada awal program bergulir antara lain adalah dikarenakan masih belum optimalnya kinerja kelompok dan terlihat dari tidak berfungsinya struktur organisasi yang ada dikarenakan ketipahamannya pengurus di dalam mengaplikasikan kerja dilapangan. Terkadang sering terjadi, belum optimalnya koordinasi dan kerjasama yang baik diantara semua pelaku-pelaku di tingkat kelurahan sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan.

Komunikasi merupakan komando untuk mengimplementasikan kebijakan mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat. Kebijakan harus jelas, akurat dan konsisten. Faktor penting terhadap keberhasilan implementasi kebijakan adalah komunikasi, sebab pelaksanaan acap kali kurang melakukan sosialisasi tentang keberadaan suatu kebijakan tersebut.

Objek sasaran ataupun pelaksana sasaran suatu kebijakan harus tahu bahwa ada kebijakan tentang suatu hal. Setelah itu barulah isi kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas dan akurat serta konsisten. Tanpa ada komunikasi yang baik tentang suatu kebijakan, maka ada kemungkinan timbulnya kesalahpahaman tentang isi dan cara melaksanakan kebijakan tersebut. Kalau sampai itu terjadi, maka implementasi kebijakan tidak akan sesuai dengan apa yang diharapkan dari kebijakan tersebut.

2. Sumber Daya

Implementasi tidak akan efektif tanpa adanya sumberdaya, dimana sumber daya yang memadai sangat mendukung untuk dapat tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan dengan baik. Informasi juga merupakan hal penting yang berkaitan dengan sumber daya, sebelum sebuah kebijakan diimplementasikan, para pelaksana kebijakan harus mendapatkan berbagai keterangan maupun data yang yang diperlukan berhubungan dengan pelaksanaan suatu kebijakan. Terutama terhadap :

- Jumlah khalayak sasaran
- Lokasi sasaran
- Keadaan mereka sekarang

- Bentuk bantuan yang mereka butuhkan
- Berapa jumlah bantuan yang diperlukan
- Kapan sebaiknya bantuan itu diberikan
- Dan lain sebagainya.

Sumber daya berikutnya adalah berupa kewenangan, pelaksana program harus diberi wewenang yang cukup agar dapat melaksanakan kebijakan yang diberikan kepada mereka secara baik. Kewenangan memiliki batas-batas, tetapi harus memadai dan fleksibel sesuai kondisi dilapangan. Kewenangan yang diperlukan pelaksana diantaranya adalah:

- kewenangan untuk mengeluarkan berbagai perintah
- menarik dan menyalurkan dana
- menggunakan fasilitas mengadakan barang dan jasa
- hal-hal lain yang wajar dan berhubungan dengan keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Selanjutnya berkenaan pada ketersediaan fasilitas yang memadai, dimana hal ini merupakan sumber daya yang diperlukan untuk keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Adapun fasilitas yang dimaksud di dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan diadakannya pelatihan rutin bagi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas individu-individu didalam kelompok.

Namun, berdasarkan informasi yang penulis dapatkan dari beberapa informan, bahwasannya di kelurahan Betungan belum secara maksimal masyarakat dapat memanfaatkan pelatihan, dimana seharusnya tujuan dari pelatihan untuk dapat meningkatkan kapasitas anggota di dalam kelompoknya itu belum tercapai secara maksimal.

Jadi apabila merujuk pada kendala diatas, pada dasarnya bukan disebabkan oleh kemampuan petugas, akan tetapi hal tersebut terjadi pada kondisi-kondisi yang bersifat teknis dan administratif.

3. Disposisi

Berbicara tentang implementasi suatu program, maka tidak lepas dari yang namanya implementor/ pelaksana program. Pelaksana suatu program biasanya dikaitkan dengan istilah level street bureaucracy (petugas pelaksana pada tingkat bawahan). Apabila kita berbicara program PNPM ini di tingkat kelurahan, maka kelurahan dan unsure terkait yang berada di kelurahan merupakan kesatuan di dalam pelaksana program PNPM di Kelurahan Betungan.

Di dalam tahapan perencanaan, pihak pelaksana yang kaitannya adalah Badan

Keswadayaan Masyarakat (BKM) Serumpun Betungann sudah berperan dan berfungsi cukup bagus. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pertemuan-pertemuan di dalam menggali permasalahan yang ada melalui bentuk keterlibatan aktif diantara masyarakat dalam merumuskan hingga merekomendasikan suatu prioritas utama di dalam pembangunan.

Forum-forum pertemuan yang dilakukan dalam bentuk Focus Group Discussion (FGD) dapat merumuskan secara baik mengenai faktor-faktor kemiskinan hingga terwujudnya bentuk indikator kemiskinan dalam perspektif kelompok sehingga apa yang diharapkan jelas sasarannya.

Adapun di dalam kegiatan pelaksanaan semua berjalan dengan cukup baik sesuai dengan langkah strategis yang diambil di saat forum pertemuan warga yang dapat diakomodir kepentingan-kepentingan orang banyak tersebut. Dimana partisipasi masyarakat dapat ditampung oleh Badan Keswadayaan Masyarakat dengan terbentuknya Kelompok Swadaya Masyarakat dan relawan yang ada di masing-masing kelurahan, sebagai upaya monitoring serta mengkoordinir segala pelaksanaan prinsip serta asas-asas yang berlaku.

4. Struktur Birokrasi

Faktor struktur birokrasi juga menentukan implementasi kebijakan dapat berjalan efektif atau tidak, melalui penyesuaian akan ciri utama birokrasi, yaitu: 1) adanya *Standar Operating Procedures* (SOP) dan 2) adanya *Fragmentation* (tekanan) dari luar agar organisasi lain dilibatkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

Pelaksanaan program sering lebih berhasil apabila mendapat dukungan dari kelompok - kelompok kepentingan dalam masyarakat khususnya yang berkaitan dengan program/proyek. Di dalam pelaksanaan program PNPM di kelurahan Betungan ini yang berposisi sebagai kelompok kepentingan adalah tokoh-tokoh masyarakat ataupun kelompok-kelompok pemuda yang ada di kelurahan tersebut.

Hal ini di dukung pula dengan pernyataan Lurah Betungan sebagai berikut: “berbicara dukungan, maka barang tentu semua lapisan masyarakat mendukung program ini. Adanya dukungan masyarakat tersebut membuktikan bahwa semua pihak ingin agar program ini dapat berjalan dengan baik dan memberikan manfaat bagi warga.” (Hasil wawancara, Juli 2014)

Berkaitan dengan aspek struktur birokrasi ini, maka tugas apapun yang diemban oleh aparatur pelaksana *ex officio* akan memunculkan sejumlah konsekuensi. Salah satu konsekuensi dimaksud adalah adanya wewenang yang secara inheren juga diikuti oleh tanggung jawab yang harus dipikul, hal ini diungkapkan pula oleh Sekretaris Lurah sebagai berikut:

“komitmen sebagai pelayan masyarakatlah yang menjadikan Lurah Betungan untuk tetap mengawal secara konsisten terhadap program PNPM di kelurahan Betungan ini, yang mana program ini menyangkut pula mengenai peningkatan taraf hidup warga Betungan secara keseluruhan.” (Hasil wawancara, Juli 2014)

E. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi program PNPM di kelurahan Betungan telah berjalan cukup baik. Hal ini terlihat dari :

1. Faktor komunikasi yang diidentifikasi di dalam penelitian telah menunjukkan adanya kelancaran komunikasi diantara pelaksana program.
2. Faktor tersedianya sumber daya di dalam pelaksanaan program PNPM di kelurahan Betungan ini masih terlihat terdapat kekurangan.
3. Adanya disposisi yang tinggi, baik oleh implementor yang ditunjukkan dengan semangat kerja yang tinggi dan dukungan dari kelompok penerima kebijakan dengan memberikan dampak positif terhadap pelaksanaan program PNPM di kelurahan Betungan.
4. Berkaitan dengan aspek struktur birokrasi ini, maka tugas apapun yang diemban oleh aparatur pelaksana *ex officio* akan memunculkan sejumlah konsekuensi, dimana berjalannya program ini benar-benar di kawal oleh seorang Lurah yang merasa program PNPM ini dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat di wilayah kekuasaannya bertugas.

DAFTAR PUSTAKA

- Edwards III, George C. 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington.
- Irfan Islamy. 1994, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Miles, Mathew B. dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Penerjemah Tjetjep Rohendi Rohidi dan Mulyarto, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Moleong, J. Lexy. 2000, *Metoda Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Pariata Westra. 1989, *Ensiklopeddia Administrasi*. CV Aji Masagung, Jakarta.
- Pariata Westra. 1983, *Manajemen Pembangunan Daerah*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Samodra Wibawa. 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Solochin Abdul Wahab, 1991, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Impleentasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- William N. Dunn. 2003, *Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada Universitas Press, Yogyakarta.