

**ANALISIS PERAN AKTOR DALAM FORMULASI KEBIJAKAN PROGRAM
NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI PERKOTAAN
DI KELURAHAN KEMIJEN, KOTA SEMARANG**

Oleh :

Husnul Yakin, Susi Sulandari, Dyah Lituhayu

**Jurusan Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman : <http://www.fisip.undip.ac.id> email fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

The implementation of PNPM-MP is still have lots of weakness, it is proven that the number of poor families target years 2009-2011 and 2011-2013 Kemijen Village Semarang are still same. Based on the observation by researcher, PNPM-MP resistance due to weak human resources; institutional coordination; differences in perceptions and lack of understanding of the guidelines. Based on the description of the background of the problem, can be taken 3 problem, they are: How the role of actors in policy formulation for PNPM-MP on Kemijen Village Semarang City?; What are the obstacles in the implementation of PNPM-MP? And how handling the weakness in the implementation of PNPM-MP? According to James Anderson Charles Lindblom and James P. Lester and Joseph Stewart, Jr. actors or actors participate in policy formation process can be divided into two groups, namely the cast and the cast as well as official and unofficial. Which belongs to the actor and is the official government agency (bureaucracy), the president (executive), legislative and judicial. While belonging to the unofficial role include interest groups, political parties and individual citizens. This research uses the theory of James E. Anderson, the policy is as the behavior of a number of actors (officials, groups, government agencies) or a set of actors in a particular policy area. Talk of the policy cannot get out of the relationship between interest groups, both at the government and society at large. According to Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan, actors cannot be separated from each other and have connection with each other. According to Sri Suwitri, strong policy networks are the five things they are the interests of network members, membership, interdependence, isolation from other networks, and the distribution of resources among the members. Network integration of high membership, membership has stability, interdependence network members, and isolation from other networks. The larger the policy network will strengthen the pluralistic society. This study uses qualitative research and data collection based on interviews with key informants and direct observation conducted by researchers at Kemijen Village Semarang City.

Based on theory, the actor cannot move on their own without collaboration of other actors, so that is needed a network diagram to known the role of each actor. In the implementation of PNPM-MP should refer to the operational guidelines PNPM-MP and develop accessibility advisory assistance from the sub-district or districts. Then, it is necessary establishes public complaints unit to accommodate all the complaints that can be sought alternative solutions. In finding such alternative PNPM-MP need to use

incremental models so that any problems that arise can be done rectification and correction to create a new policy. Suggestions in this study are it need a similar view from actors to improve the welfare of society and transparency in the implementation of PNPM-MP.

Key words: PNPM-MP, policy, actor's role, network

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam mengatasi permasalahan kemiskinan, mulai dari tahap perencanaan, penentuan program, pelaksanaan, hingga pengawasan dan evaluasi.

Namun pelaksanaan PNPM-Mp belum berhasil dengan baik. Fenomena tersebut terjadi juga di Kota Semarang sebab PNPM-MP yang berjalan di Semarang belum dapat memuaskan harapan bersama. Data yang diungkap oleh Soemarmo (Walikota Semarang), tingkat kemiskinan di Kota Semarang untuk tahun 2010 masih tinggi, mencapai 26,41 persen dari 111.558 Kepala Keluarga, jumlah warga Semarang saat ini kurang lebih 2,2 juta jiwa. Tingkat kemiskinan Semarang masih di atas rata-rata provinsi dan nasional. Untuk perbandingan, data BPS Jawa Tengah menunjukkan persentase kemiskinan Kota Solo pada tahun 2010 hanya 13,98 persen, masih di bawah level persentase kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah yaitu 16,11 persen.

Berdasar pada data diatas, dapat diketahui bahwa penanganan kemiskinan di beberapa daerah di Indonesia dalam periode satu tahun sama kecilnya, hal ini mengindikasikan bahwa sumber daya yang ada antara daerah satu dengan daerah lain tidak terlalu signifikan perbedaannya. Hal tersebut sejalan dengan ungkapan Saudara Hari Prasetyo (KMP PNPM-MP Wilayah 2) yang mengatakan bahwa hasil yang dicapai dari PNPM-MP belum sesuai dengan yang diharapkan dan perlu dilakukan

review-refleksi untuk kemudian menata ulang strategi implementasi yang lebih baik.

Dengan adanya beberapa actor dalam pelaksanaan PNPM-MP, maka dapat menimbulkan dampak negative dan positif yang dapat mempengaruhi peran mereka dalam menentukan kebijakan. Menurut penulis, peran aktor-aktor yang terlibat di Kelurahan Kemijen, menunjukkan ada fenomena yang penulis anggap bisa saja mempengaruhi para aktor dalam memformulasikan kebijakan PNPM-MP di Kelurahan Kemijen, seperti :

1. Sumber daya manusia yang lemah
2. Kelembagaan yang lemah
3. Perbedaan persepsi
4. Koordinasi yang lemah
5. Kurangnya pemahaman terhadap pedoman

Disamping permasalahan yang terjadi pada BKM/LKM, masalah konflik peran actor juga terjadi pada KSM khususnya dalam hal penentuan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk setiap kebijakan yang akan dilaksanakan. Hal tersebut terjadi disinyalir karena KSM kurang begitu menguasai spesifikasi yang dibutuhkan guna menunjang kebijakan-kebijakan tersebut.

Berdasarkan rangkaian fenomena tersebut diatas, maka penulis berminat untuk mengangkat judul **“ANALISIS PERAN AKTOR DALAM FORMULASI KEBIJAKAN PNPM-MP DI KELURAHAN KEMIJEN, KOTA SEMARANG.”**

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana peran actor dalam formulasi kebijakan PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang?

2. Apakah hambatan dalam pelaksanaan PNPM-MP?
3. Bagaimana cara penanganan hambatan yang terjadi?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui gambaran Partisipasi peran aktor dalam hal formulasi kebijakan PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang.
2. Mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan PNPM-MP Pada Kelurahan Kemijen Kota Semarang.
3. Menemukan cara yang dapat digunakan untuk mengatasi hambatan yang terjadi untuk kelancaran pelaksanaan PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang.

D. Kerangka Teori

D.1. Kebijakan Publik

James E. Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau seperangkat aktor dalam suatu bidang kebijakan tertentu. Pembicaraan tentang kebijakan memang tidak lepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat secara umum (Anderson, 1979: 2-3 dalam Dwiyanto Indiahono, 2009: 17).

Menurut Amara Raksasataya (dalam Sri Suwitri, 2009:6), kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat tiga elemen yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi

D.2. Formulasi Kebijakan

Kebijakan publik ada adalah untuk memecahkan masalah publik yang nyata, dalam prosesnya ternyata masalah yang dipilih untuk kemudian ditentukan solusinya dalam bentuk kebijakan publik adalah proses yang cukup panjang, pertimbangan yang matang, agar benar-benar bisa menyelesaikan apa masalah yang menghadang.

Agenda setting adalah tahap awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Karena itu analisis kebijakan memberi perhatian khusus dan menempatkan tahap agenda setting sebagai tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Dalam kaitannya dengan agenda setting, maka tidak dapat terlepas dari peran aktor. Dalam tulisan James Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), maupun James P. Lester dan Joseph Steward, Jr (2000), aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yaitu para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk kedalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislative dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok peran serta tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warganegara individu. Secara umum sesungguhnya aktor ini dapat dikategorikan dalam tiga yaitu aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat (civil society). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik (Moore 1995:112).

Dalam kaitannya dengan agenda setting dan peran aktor kebijakan publik dalam hal pembuatan keputusan, maka aktor harus mempunyai kebijakan formulasi kebijakan publik. Salah satu model yang dikenal dalam formulasi kebijakan publik adalah Model Inkremental, model ini memandang formulasi kebijakan publik sebagai kelanjutan dari aktivitas yang dilakukan pemerintah sebelumnya dengan sedikit modifikasi. Pertimbangan-

pertimbangan waktu, intelegensia, dan biaya menjadikan perumus kebijakan tidak peka atau bahkan menghindari identifikasi secara luas alternatif kebijakan dan konsekuensinya.

D.3. Jejaring Kebijakan Publik

Dalam ilmu sosial, istilah *networks* pertama kali dipakai pada tahun 1940-an dan 1950-an untuk menganalisis dan memetakan hubungan, kesalingterkaitan dan dependensi personal. Dalam kasus pembuatan kebijakan, konsep *networks* memberikan perhatian pada bagaimana kebijakan muncul dari kesalinghubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi dan memberikan gambaran yang lebih informal tentang bagaimana kebijakan “riil” dilaksanakan. (Parson, 2011:187).

Hal ini sejalan dengan pendapat Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, 1997: 6, mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai berikut : *“Policy network as (more or less) stable patterns of sosial relations between interdependent aktors, which take shape around policy problems and/or policy programmes. We speak of policy networks because our attention focuses on the way networks influence the making and implementation of publik policy. It focuses on the collective action of corporate aktors. The concept refers to interorganizational policy making and most studies which have been done apply the concept at the meso level of specific policy fields.”*

Proses pemberdayaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat akan berlangsung secara bertahap. Tahap-tahap yang harus dilalui tersebut meliputi :

1. Tahap penyadaran dan pembentukan prilaku menuju prilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri. Pada tahap ini pihak pemberdaya/aktor/pelaku pemberdayaan berusaha menciptakan prakondisi, supaya

dapat memfasilitasi berlangsungnya proses pemberdayaan yang efektif.

2. Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan keterampilan, agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
3. Tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemandirian. Kemandirian tersebut akan ditandai oleh kemampuan masyarakat di dalam membentuk inisiatif, melahirkan kreasi-kreasi dan melakukan inovasi-inovasi di dalam lingkungannya.

E. Metode Penelitian

1. Desain Penulisan

Penulisan ini menggunakan penulisan kualitatif sebagai prosedur penulisan yang menghasilkan data deskriptif. Di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, analisis dan menginterpretasikan kondisi-kondisi sekarang ini terjadi. Adapun sumber data yang digunakan adalah data primer yang berupa wawancara dan data sekunder yang berupa sumber kepustakaan Kelurahan Kemijen Kota Semarang.

2. Analisis Data

Secara singkat tata cara analisa dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Reduksi Data, diartikan sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan hasil penulisan di lapangan.
2. Pengujian Data, data disajikan secara tertulis berdasarkan kasus-kasus aktual yang saling berkaitan. Tampilan data (*data display*) digunakan untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi.

2. Menarik Kesimpulan Verifikasi, merupakan langkah terakhir dalam kebijakan analisis kualitatif.

2. Hasil dan Pembahasan

Sesuai dengan teori James E Anderson, actor pembuat kebijakan PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang, adalah beberapa aktor baik yang diambil dari unsur pemerintahan maupun dari masyarakat; walau dalam pelaksanaannya masing-masing aktor belum mempunyai ketepatan pembagian hak dan tanggung jawab peran dalam PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang.

Menurut Agustino, Pejabat pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik. Sangat penting dalam konteks ini untuk membedakan antara pembuat kebijakan primer dengan pembuat kebijakan seplementer/sekunder/pendukung. Pembuat kebijakan primer adalah aktor-aktor atau stakeholder yang mempunyai wewenang konstitusional langsung untuk bertindak. Sedangkan pembuat kebijakan suplementer/sekunder/pendukung harus mendapat wewenang untuk bertindak dari lembaga yang lainnya (pembuat kebijakan primer) dan karena itu, paling tidak secara potensial, ia tergantung atau dapat dikendalikan oleh pembuat kebijakan primer. Sesuai dengan pernyataan Agustino dan Pedoman Operasional Umum PNPM-MP, aktor primer dalam PNPM-MP adalah lurah/kades dan perangkatnya sedangkan aktor sekunder adalah masyarakat termasuk juga dengan BKM/LKM.

Berdasarkan pada pendapat Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn dan Joop F.M. Koppenjan dalam konteks penulisan yang dilakukan di Kelurahan Kemijen Kota Semarang, Lurah/Kades tidak dapat bergerak sendiri tanpa adanya bantuan dari relawan, karena masing-masing pihak mempunyai tugas

sendiri yang telah diuraikan dalam Pedoman Operasional Umum PNPM-MP. Oleh karena itu, untuk menjalankan tugasnya dalam PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang harus mempunyai bagan jejaring sehingga dapat diketahui peran masing-masing aktor.

a. Partisipasi aktor dalam *agenda setting* yaitu dengan menilai bagaimana peran aktor-aktor terkait pada tahap *agenda setting*.

Dalam menentukan partisipasi aktor dalam *agenda setting*, aktor yang sangat berperan dalam agenda setting adalah BKM selaku perwakilan dari seluruh RW yang ada di Kelurahan Kemijen Kota Semarang, sedangkan tugas dari Lurah/kades hanya sebagai pemberi saran, namun keputusan terbesar tetap berada pada BKM. Dalam konteks penulisan ini, maka dapat dikatakan bahwa dalam Kelurahan Kemijen berlaku Jaringan Tertangkap yaitu jaringan dimana aktor masyarakat mendominasi pemerintahan.

Dominasi dalam pemerintahan oleh masyarakat terdapat pada berbagai peran yang dilakukan oleh BKM, yaitu mulai dari tahap penentuan kriteria miskin, refleksi kemiskinan sampai dengan menggali potensi yang ada di masyarakat yang bisa dikembangkan. Padahal dalam jejaring untuk menentukan kebijakan tidak bisa jika dilakukan dengan sistem dominasi satu pihak sebagaimana yang diungkapkan oleh Sri Suwitri (2011: 55), mengatakan bahwa kekuatan jejaring kebijakan berada pada lima hal yaitu kepentingan anggota jejaring, keanggotaan, ketergantungan antar anggota, terisolasinya dari jaringan lain, dan distribusi sumber daya antar anggota. Jadi dalam penentuan kebijakan PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang tidak ada saling ketergantungan antara aktor satu dengan aktor lain. Oleh sebab itu, dalam hasil kebijakan misalnya dalam penentuan kriteria miskin, refleksi kemiskinan dan juga penentuan potensi yang bisa dikembangkan di masyarakat Kemijen masih ada subjektifitas dari BKM

karena pihak BKM tidak memperhatikan peran serta dan keterlibatan Lurah/Kades secara langsung. Dengan demikian, tidak heran jika program PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang belum berhasil sebagaimana yang diharapkan oleh pemerintah.

Setelah menentukan aktor dalam kebijakan, *agenda setting* merupakan tahap awal dari keseluruhan tahap yang ada dalam PNPM-MP. Dalam konteks penulisan yang dilakukan, *agenda setting* ada tiga hal yaitu penentuan kriteria miskin, refleksi kemiskinan dan penentuan potensi yang akan dikembangkan.

Berdasarkan Pedoman Operasional Umum PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang, kriteria miskin ditentukan sendiri oleh masyarakat. Dengan demikian masing-masing masyarakat mempunyai wakil dalam BKM untuk menyuarakan dan memberikan aspirasinya mengenai kriteria miskin tersebut. Namun, BKM sebagai perwakilan masing-masing RW tidak bisa menentukan kriteria miskin tanpa adanya campur tangan Lurah/kades sebagai unsur utama aktor PNPM-MP. Menurut Pedoman Operasional Umum PNPM penentuan miskin termasuk yang telah lama miskin, yang penghasilannya menjadi tidak berarti karena inflasi, yang kehilangan sumber penghasilannya. Dijelaskan pula dalam halaman selanjutnya bahwa penerima manfaat langsung dari dana BLM yang disediakan melalui PNPM-MP adalah keluarga miskin yang diidentifikasi masyarakat sendiri dan disepakati serta ditetapkan bersama oleh masyarakat kelurahan melalui proses musyawarah warga, refleksi kemiskinan dan pemetaan swadaya (*community self survey*) berorientasi IPM-MDGs.

Sejalan dengan pendapat Lurah Kemijen, Saudara Tjatur Edi dan juga ketentuan dalam Pedoman Operasional PNPM-MP, maka langkah yang harus dilakukan oleh aktor-aktor yang ada dalam PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang adalah sebagai berikut:

a) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.

Identifikasi masalah dapat dilakukan dengan mengidentifikasi sejumlah masalah yang timbul untuk dapat dipecahkan dalam penentuan kebijakan yang tepat. Adapun masalah yang selama ini menghambat pelaksanaan PNPM-MP adalah sebagai berikut:

- Penyaluran dana terdahulu belum tepat karena hanya berkonsentrasi pada proyek apa yang dapat menyerap dana dengan mudah dan cepat, seharusnya penyaluran dana diberikan pada masyarakat yang tepat sesuai dengan kriteria miskin, struktur masyarakat, kedewasaan masyarakat dan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang tepat. Dalam penentuan kriteria miskin sebagaimana telah dijelaskan pada halaman sebelumnya, yaitu dengan melibatkan Lurah/Kades yang dinilai penulis mempunyai pemikiran yang lebih maju daripada keputusan BKM selama ini, sedangkan untuk struktur masyarakatnya, Kelurahan Kemijen adalah tipe masyarakat dengan struktur masyarakat transisi. Hal ini dapat diketahui dalam hasil observasi dan juga wawancara dengan Lurah Saudara Tjatur Edi yang mengatakan bahwa masyarakat Kemijen mulai berusaha untuk merintis bisnis tetapi belum mendapat pendampingan sama sekali dan dikelola secara tradisional. Namun bukan berarti masyarakat Kemijen masih terbelakang pengetahuannya, tetapi hanya membutuhkan pendampingan yang tepat.

Jika ditinjau dari pendapat Sulistiyani (2004:84-85) yang telah diuraikan dalam halaman sebelumnya, penentuan bantuan kepada masyarakat juga dapat ditinjau dari kedewasaannya yaitu melalui tahapan pemberdayaan *knowledge, Attitudes, Practice* dengan Pendekatan Aspek Afektif, Kognitif, Psikomotorik, Konotatif. Hal ini dapat

diketahui bahwa masyarakat Kemijen adalah tipe masyarakat dengan tahapan afektif tumbuh rasa kesadaran dan kepedulian, tahapan kognitif menguasai pengetahuan dasar, tahapan psikomotorik menguasai keterampilan dasar dan tahapan konotatif bersedia terlibat dalam pembangunan. Oleh karena itu dalam refleksi kemiskinan ini, bantuan yang diberikan harus berupa pendampingan yang bersifat peningkatan kognitif masyarakat, sayangnya pendampingan tersebut belum dapat dilakukan di Kelurahan Kemijen karena terhambatnya sumber daya manusia. Bantuan pendampingan ini akan berjalan lancar jika masing-masing aktor mempunyai sistem akses yang baik untuk mendapatkan bantuan dari tingkat atasnya yaitu misalnya dari kabupaten atau provinsi bahkan pusat. Oleh karena itu, penanganan mengenai bantuan pendampingan tersebut akan dibahas lebih lanjut dalam poin selanjutnya yaitu dalam aksesibilitas aktor.

Jika ditinjau dari pendekatan pemberdayaan, maka yang paling tepat digunakan adalah pendekatan *positive-sum*. Dalam pendekatan ini jika terjadi proses pemberdayaan dari pihak yang berkuasa/berdaya kepada pihak yang lemah justru akan memperkuat daya pihak pertama. Maksudnya adalah pemberdayaan masyarakat Kemijen dilakukan berdasarkan pada potensi RW yang ada dengan berdasarkan sistem “*bapak angkat*”, dimana warga yang sudah mempunyai potensi dikembangkan lagi dengan memberikan bantuan dana dan pendampingan agar usahanya semakin maju, kemudian warga yang tidak mempunyai usaha diharapkan dapat bekerjasama dengan warga yang mempunyai usaha untuk bersama meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian maka warga yang sudah mempunyai usaha sebelumnya dapat lebih meningkatkan usahanya, dan warga yang

sebelumnya tidak mempunyai usaha dapat bersama maju.

- Potensi yang akan dikembangkan. Setelah pada tahapan ini maka akan muncul masalah lagi tentang potensi apa yang akan dikembangkan. Sebagaimana telah dijelaskan dalam wawancara dengan Saurada Tjatur Edi selaku Lurah, maka potensi yang dapat dikembangkan adalah potensi yang ada pada masing-masing wilayah misalnya potensi yang ada pada setiap RW. Penekanan pada potensi tertentu dapat ditetapkan dengan cara melihat apakah dalam RW tersebut sudah ada usaha yang menonjol atau adakah sumber daya tertentu yang dapat dikembangkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa potensi dapat dikembangkan dengan sistem “*bapak angkat*” sehingga dapat mempermudah kesulitan pendampingan yang selama ini menjadi hambatan di Kelurahan Kemijen Kota Semarang.

b) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan

Pembuatan kebijakan dalam membuat strategi harus berdasarkan sistem jejaring seperti yang telah diuraikan dalam halaman sebelumnya, sebab dengan adanya jejaring masing-masing aktor tidak hanya dibutuhkan partisipasinya tetapi juga keterlibatan langsung dan untuk menanggulangi kelemahan sumber daya manusia ini masing-masing aktor diperlukan adanya ketergantungan supaya dapat terjadi musyawarah mufakat dalam penentuan kebijakan.

c) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi

Dalam penyediaan input sebagaimana telah diuraikan dalam halaman bab sebelumnya menurut Sulistiyani (2004:97), *input* yang dapat digunakan untuk pemberdayaan

masyarakat dapat dilihat dari dua sisi. *Input* yang berasal dari pemerintah adalah adanya dana, jaminan alat, teknologi, *network*, sistem informasi dan edukasi; sedangkan *input* yang berasal dari masyarakat adalah tenaga terdidik, tenaga terlatih, setengah terdidik dan setengah terlatih.

Mengenai dana untuk pemberdayaan masyarakat Kelurahan Kemijen, dapat diperoleh dari dana PNPM-MP, begitu pula dengan jaminan alat dan teknologi. Dalam hal ini pihak PNPM-MP dapat memfasilitasi kebutuhan tersebut. Namun dalam hal *network* atau jaringan sebagaimana telah diuraikan diatas, masing-masing pihak diperlukan adanya keterlibatan langsung dalam jejaring untuk membentuk pemberdayaan masyarakat dan diperlukan pemahaman dalam penerapan Pedoman Operasional Umum PNPM-MP Selanjutnya, untuk sistem manajemen informasi dan edukasi, pihak pemerintah perlu bekerja sama dengan pihak lain yang mengetahui hal tersebut dengan mengembangkan sistem akses pada pemerintah diatasnya agar memperoleh bantuan sebagaimana yang diatur dalam Pedoman Operasional Umum PNPM-MP. Adapun cara yang digunakan untuk meminta bantuan dari pemerintah atasnya dapat dirintis dengan cara serangkaian pertemuan misalnya lobby, koordinasi, silaturahmi sosial, lokakarya, seminar dan sosialisasi.

Untuk *input* yang berasal dari masyarakat, Kelurahan Kemijen untuk sementara waktu dapat menggunakan sistem “bapak angkat” dalam hal pemberdayaan potensi yang akan dikembangkan. Dimana orang yang dipilih untuk menjadi “bapak angkat” tersebut dapat disaring dari dalam masyarakat Kemijen sendiri dengan tujuan pengembangan masyarakat dari dalam sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pedoman Operasional PNPM-MP. Namun, pihak masyarakat dan

pemerintah perlu terus berusaha untuk mencari pendampingan dari luar Kemijen tujuannya untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan yang sudah ada misalnya dengan melibatkan masyarakat dari tingkat kota atau kabupaten.

b. Aksesibilitas aktor yaitu dengan menilai bagaimana akses aktor-aktor dalam mewujudkan kebijakan dari suatu permasalahan.

seluruh kelompok formal dan informal yang ada dalam masyarakat mempunyai akses ke proses kebijakan. Namun ketika terjadi suatu konflik dapat diketahui bahwa tidak semua dari mereka mempunyai derajat akses yang sama. Jika suatu ketika terjadi konflik kepentingan, bisa diketahui siapa mempunyai jenis akses apa dan berapa besar aksesnya. Pemahaman atas dua hal ini sangat membantu dalam perumusan suatu kebijakan. Dalam konteks dilakukannya penulisan pada Kelurahan Kemijen ini, penulis melihat bahwa dominasi dalam pelaksanaan PNPM-MP Kelurahan Kemijen ini masih ada pada BKM. Oleh karena itu, ketika terjadi suatu masalah mengenai tidak suksesnya program PNPM-MP selama beberapa tahun ini karena pihak BKM tidak memiliki akses dengan pemerintah secara jejaring yang baik. Maksudnya, aktor yang berasal dari masyarakat masih terkesan menutup diri dari campur tangan lurah selaku aktor dari pemerintah dan aktor dari penentu kebijakan atasnya, misalnya dari kabupaten/kota. Oleh karena itu pelaksanaan PNPM-MP Kelurahan Kemijen memiliki hambatan dalam bidang akses ke atas.

Pembuatan jaringan pada tingkat lebih tinggi dalam aksesibilitas aktor tidak hanya pada tahapan pelaksanaan tetapi dimulai dari tahap persiapan. Kegiatan yang berupa sinkronisasi pembangunan mulai dari tingkat kelurahan sampai pada tingkat kecamatan dan

kabupaten dapat dimulai dari tahap serangkaian pertemuan mulai dari pertemuan tingkat RT/RW, kelurahan, kecamatan, dan kabupaten.

c. Perspektif aktor yaitu dengan menilai bagaimana aktor-aktor memahami permasalahan-permasalahan yang ada.

Dalam hal perspektif aktor dalam upaya menyelesaikan masalah public, penulis merujuk pemecahan masalah dari Deborah Stone (dalam Solahuddin Kusumanegara, 2010) yaitu dengan menekankan pada tipe *rules* yaitu langkah kebijakan yang bersifat membujuk atau menekan pada pembentukan aturan-aturan dalam bentuk regulasi yang harus ditaati oleh masyarakat; tipe *facts* yaitu langkah kebijakan berupa penggunaan jalur informasi untuk mempersuasi kelompok target agar mau melakukan sesuatu yang dianggap menyelesaikan masalah dan *right* yaitu langkah kebijakan berbentuk pemberian hak-hak atau tugas-tugas pada masyarakat.

Dalam konteks penulisan yang dilakukan di Kelurahan Kemijen ini, *rules* dilakukan dengan merujuk kembali pada Pedoman Operasional PNPM-MP yang telah dipersiapkan, karena pedoman tersebut berlaku secara nasional dan sudah dilengkapi dengan mekanisme kerja masing-masing aktor sehingga dapat mempermudah pelaksanaan setiap kegiatan dalam PNPM-MP. Sedangkan tipe *facts* juga dilakukan dengan memberikan penjelasan bahwa selama ini Kelurahan Kemijen melakukan sistem pelaksanaan yang salah. Tujuan pemberitahuan tersebut sebagai evaluasi atas ketidakberhasilan PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang. Langkah ini dilakukan dengan cara membujuk masyarakat untuk tidak hanya berpartisipasi tapi terlibat langsung dalam PNPM-MP, dan memberikan gambaran baru bagaimana seharusnya pelaksanaan kegiatan PNPM-MP dengan merujuk kembali pada Pedoman Operasional

Umum PNPM-MP. Tipe *rights* diberlakukan dengan cara memberikan hak-hak dan kewajiban pada masing-masing aktor dengan merujuk pada Pedoman Operasional Umum PNPM-MP yang telah dipersiapkan. Dengan demikian masing-masing aktor mempunyai tugas sendiri yang harus dilakukan dengan adanya sistem akuntabilitas yang baik dan transparan.

Dalam pelaksanaan tugas tentu tidak luput dari kekurangan dan ketidaksempurnaan. Oleh karena itu lurah bersama dengan masyarakat perlu membentuk Unit Pengaduan Masyarakat (UPM). UPM ini dapat dibentuk dengan anjuran dari lurah untuk memfasilitasi badan tersebut, dengan cara merekrut anggota yang berasal dari unsure pemerintah misalnya perangkat desa dengan masyarakat sebagai relawan. Adapun mekanisme kerja UPM adalah dengan menunggu respon masyarakat yang berupa aduan yang dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis dari media surat, sms, *website* dan cara lain. Dengan adanya pengaduan tersebut anggota UPM akan melakukan pemeriksaan dengan mengumpulkan berbagai bukti penyalahgunaan atau pelanggaran hal tertentu yang diadukan dan melakukan penyelidikan, kemudian memfasilitasi pemecahan masalah yang dapat dilakukan dari jalur kekeluargaan sampai dengan jalur hukum.

Adapun cara penanganan konflik yang dilakukan oleh UPM telah diuraikan dalam Pedoman Operasional Umum, yang dibagi menjadi dua yaitu mengidentifikasi konflik dan identifikasi akar masalah. Jadi dalam hal ini anggota UPM mempunyai hak untuk melakukan wawancara dan pengumpulan bukti sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Kemudian disarankan dalam penyelesaian konflik, pihak UPM harus diupayakan untuk memfasilitasi dengan cara mengutamakan penyelesaian

konflik secara kekeluargaan sepanjang hal tersebut dapat ditempuh.

d. Penentuan alternatif yaitu dengan menilai bagaimana peran aktor-aktor dalam menentukan alternatif program atau kebijakan.

Dalam penentuan alternatif program atau kebijakan PNPM-MP Kelurahan Kemijen masih memiliki hambatan atau kekurangan. Adanya hambatan atau kekurangan tersebut karena masing-masing pihak atau aktor mempunyai persepsi sendiri dalam penentuan kriteria, misalnya saja penentuan kriteria miskin, refleksi kemiskinan sampai dengan potensi yang akan dikembangkan. Seharusnya dalam penentuan alternatif kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan merujuk pada Pedoman Operasional Umum PNPM-MP, bahwa dalam kegiatan PNPM-MP yang menjadi kelompok saran adalah masyarakat, yaitu LKM/BKM dan KSM. Bantuan tersebut dapat diwujudkan dengan pendampingan, sedangkan untuk bantuan dana dapat diberikan pada masyarakat yang miskin menurut kriteria kemiskinan setempat yang telah disepakati warga, termasuk yang telah lama miskin, penghasilan menjadi tidak berarti karena inflasi dan masyarakat yang kehilangan sumber penghasilannya.

Dengan adanya rangkaian permasalahan, maka diperlukan pemecahan masalah dalam pembuatan alternatif kebijakan, penulis akan menggunakan model perumusan kebijakan secara inkremental. Dalam model inkremental ini, memandang formulasi kebijakan public sebagai kelanjutan aktivitas yang dilakukan pemerintah sebelumnya dengan sedikit modifikasi. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan waktu, intelegensia, biaya dan menghindari identifikasi secara luas alternatif kebijakan dan konsekuensinya. Dalam hal ini penulis akan menggunakan enam komponen kunci model inkremental dari Terry W. Hartle.

Dalam komponen kunci enam model inkremental, penulis dapat mengidentifikasi kelemahan alternatif kebijakan Kelurahan Kemijen sebagai berikut:

- a) Pembuat keputusan tidak meneliti secara komprehensif semua alternatif hanya memusatkan pada kebijakan yang berbeda secara inkremental (berbeda sedikit) dengan kebijakan yang telah ada dahulu. Dalam konteks Kelurahan Kemijen, hal ini dapat dilakukan dengan meneliti kembali kebijakan yang telah diambil oleh pelaksana PNPM-MP terdahulu dengan sedikit modifikasi.
- b) Hanya sejumlah kecil alternatif-alternatif kebijakan yang dipertimbangkan. Dalam konteks Kelurahan Kemijen, hal ini dilakukan untuk menghindari kesalahan dalam mengidentifikasi, sebab adanya pemusatan pemikiran yang tidak focus karena banyaknya ragam kebijakan dan kegiatan. Pertimbangan pada suatu kebijakan ini dilakukan berdasarkan skala prioritas yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat terlebih dahulu, maksudnya untuk hal-hal yang mendesak harus diberikan skala prioritas tertinggi, misalnya kebijakan yang berkaitan dengan *agenda setting* perlu diprioritaskan karena hal ini adalah dasar dari sebuah kegiatan yang akan dilakukan. Gagal atau berhasilnya sebuah kegiatan bergantung pada agenda setting yang ada.
- c) Setiap alternatif kebijakan, hanya sejumlah konsekuensi-konsekuensi akibat kebijakan penting yang terbatas saja yang dinilai. Dalam konteks penulisan PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang, kebijakan yang dilakukan evaluasi hanya pada kelompok kebijakan tertentu untuk memberikan perhatian lebih pada hal tersebut. Sebagaimana yang telah diuraikan diatas, maka kebijakan yang perlu mendapat perhatian adalah kebijakan *agenda setting* mengingat ini adalah pondasi utama suatu program.

- d) Setiap masalah yang menantang pembuat keputusan secara terus menerus didefinisikan. Adapun cara meredefinisikan kebijakan tersebut dalam PNPM-MP, dapat merujuk pada Pedoman Operasional Umum yang selama ini telah ditinggalkan oleh aktor PNPM-MP Kelurahan Kemijen. Hal ini misalnya tentang pembenahan peran lurah dalam PNPM-MP, yang semula hanya menjadi pemberi saran, mulai dilibatkan partisipasinya. Walau pelaksanaan mungkin masih terbayang dengan cara yang terdahulu, namun partisipasi lurah harus mulai diperhitungkan. Setelah partisipasi lurah mulai diperhitungkan langkah selanjutnya adalah dengan melibatkan lurah sebagaimana yang telah dicantumkan dalam Pedoman Operasional. Jadi cara yang digunakan bersifat tahap demi tahap untuk menuju perbaikan.
- e) Tidak akan ada keputusan atau pemecahan masalah yang dianggap benar tetapi merupakan serangkaian serangan yang tidak pernah ada hentinya terhadap masalah yang ada melalui serangkaian analisa dan penilaian. Dalam konteks penulisan yang dilakukan, alternatif keputusan yang dilakukan tidak dianggap benar tetapi harus terus dimodifikasi sesuai dengan kebutuhan. Dengan demikian keputusan yang diambil selalu tepat sasaran dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.
- f) Sehubungan dengan itu, pembuatan keputusan inkremental digambarkan bersifat mengobati (remedial), lebih diarahkan pada pemecahan masalah-masalah sosial yang konkrit yang ada sekarang dan bukannya untuk meningkatkan pencapaian tujuan-tujuan sosial di masa yang akan datang. Dalam konteks penulisan yang dilakukan di Kelurahan Kemijen, alternatif keputusan dilakukan sesuai dengan yang dihadapi saat ini, sehingga setiap keputusan selalu merujuk pada masalah yang ada untuk dicari

pemecahan alternatif kebijakannya. Maka dari itu, dengan menggunakan model inkremental ini setiap masalah tentu dapat dicari jawabannya dari waktu ke waktu tanpa menunggu lama untuk melihat masalah yang timbul secara komprehensif.

Solusi atau Pemecahan Masalah

Dalam kaitannya dengan penelitian yang dilakukan di Kelurahan Kemijen, diketahui bahwa berbagai masalah yang terjadi belum mendapatkan pemecahan, antara lain masalah peran actor dalam agenda setting yang meliputi penentuan kemiskinan, refleksi kemiskinan dan pemberian bantuan; aksesibilitas actor; persepsi actor dalam hal pemahaman masalah dan penentuan alternative kebijakan. Dengan adanya hambatan tersebut maka diperlukan penyelesaian yang diawali dengan adanya konsep actor dalam kebijakan public dalam pelaksanaan PNPM-MP. Actor dalam kebijakan public berfungsi sebagai pembuat kebijakan yang mempunyai wewenang secara sah untuk memformulasikan dan menetapkan kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi adanya ketimpangan peran actor dalam pelaksanaan PNPM-MP selanjutnya harus ada konsep actor secara jelas. Adapun konsep actor tersebut harus dibedakan terlebih dahulu antara actor primer dan sekunder. Actor primer dalam pelaksanaan PNPM-MP adalah lurah selaku wakil pemerintahan dalam PNPM-MP, sedangkan actor sekunder adalah masyarakat yang tergabung dalam BKM.

Actor pemerintah sebagai actor primer mempunyai hak-hak untuk ikut serta dalam perumusan kebijakan dan bukan hanya sebagai pemberi saran saja. Dengan adanya peran actor yang jelas, maka antara actor primer dan sekunder tidak terjadi tarik menarik kekuatan atau *power* karena penentu kebijakan tersebut adalah actor pemerintah atau actor primer. Dengan adanya penentuan actor tersebut maka permasalahan mengenai agenda setting yang meliputi penentuan criteria miskin, refleksi kemiskinan dan bantuan yang berupa

pendampingan dapat dilakukan dengan musyawarah yang melibatkan seluruh unsure yaitu pemerintah dan masyarakat.

Dengan adanya keterlibatan unsure pemerintah dan masyarakat maka tidak akan terjadi tumpang tindih peran dan dapat meningkatkan fungsi jejaring. Dalam kondisi yang terjadi di Kelurahan Kemijen, jejring yang dilakukan adalah jejaring tertangkap yaitu masyarakat yang mendominasi, padahal menurut *Howlett dan Ramesh, 1995, Carlsson, 2000, Parsons, 2005. Dalam Sri Suwitri, 2011 : 57* jejaring digunakan untuk menunjukkan adanya ketergantungan antara actor satu dengan actor lain. Hal ini bertolak belakang dengan masalah yang terjadi di Kelurahan Kemijen dimana actor masyarakat tidak bergantung dengan actor pemerintah dalam penentuan kebijakan. Untuk mengatasi masalah tersebut maka konsep actor yang sudah dijelaskan pada halaman sebelumnya harus dilaksanakan untuk menghilangkan dominasi satu pihak dari pihak lain.

Ketika konsep actor sudah ditentukan dengan jelas, maka masalah seperti agenda setting, aksesibilitas actor, persepsi actor dalam hal pemahaman masalah dan penentuan alternative kebijakan dapat dihilangkan karena dalam pelaksanaan PNPM-MP selanjutnya akan mulai mempertimbangkan unsure pemerintah sebagai actor primer, sehingga adanya peningkatan sumber daya manusia yang tergabung dalam pelaksanaan PNPM-MP tersebut. adanya konsep actor yang jelas juga dapat digunakan untuk mengatasi masalah aksesibilitas actor karena masalah pendampingan dapat teratasi dengan bantuan akses actor yang berasal dari pemerintah atasnya yaitu kecamatan, kabupaten atau provinsi. Konsep actor dalam pelaksanaan PNPM-MP juga dapat digunakan untuk mengatasi masalah persepsi actor dalam memahami masalah dan alternative pemecahan sebab dalam hal ini terjadi suatu ketergantungan antara actor satu dari unsure pemerintah dan actor lain dari unsure

masyarakat. jadi masalah yang terjadi di Kelurahan Kemijen bukan lagi sebagai masalah yang dihadapi oleh satu actor saja tetapi oleh semua actor. Dengan demikian maka perumusan kebijakan juga dapat dicarikan solusinya secara incremental sebagaimana telah diuraikan pada halaman sebelumnya.

3. KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN

Adapun hasil kesimpulan yang diperoleh dari penulisan ini adalah:

- a. Dalam proses formulasi kebijakan harus dijelaskan posisi masing-masing aktor, baik aktor yang berasal dari unsure pemerintah maupun aktor dari masyarakat.
- b. Dalam hal aksesibilitas aktor untuk mewujudkan aspirasinya, hal tersebut dapat dilakukan dengan membuat akses pada pemerintahan dengan tingkat yang lebih tinggi misalnya kecamatan. Dalam hal ini lurah selaku aktor pemerintah dapat memfasilitasi hal tersebut dengan cara membuka jejaring dengan pemerintah atasnya yaitu kecamatan dan kabupaten.
- c. Dalam hal perspektif aktor dalam memahami masalah, dapat dilakukan dengan membuat Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) yang difasilitasi oleh lurah.
- d. Dalam pembuatan suatu kebijakan diperlukan model yang tepat yang dapat digunakan. Salah satu model yang dikenal dalam alternatif kebijakan yaitu model inkremental.

SARAN

Adapun saran dari penulis untuk pelaksanaan PNPM-MP Kelurahan Kemijen Kota Semarang adalah:

- a. Harus ada pemahaman tentang pedoman pelaksanaan PNPM-MP agar tidak terjadi kesalahan tafsir pelaksanaan.
- b. Harus ada konsep peran actor pembuat kebijakan yang jelas.
- c. Harus ada bagan jejaring yang jelas dalam pelaksanaan PNPM-MP.