

# **Studi Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kelurahan Winong Kecamatan Boyolali Kabupaten Boyolali**

Oleh :

Taufik Agustian, Nina Widowati, Rihandoyo

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

Jl. Profesor Haji Sudarto, 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](mailto:fisip@undip.ac.id)

### **ABSTRACT**

*This research is a qualitative research motivated by the National Program for Urban Community Empowerment (PNPM Mandiri Perkotaan) that still experience difficulties to reducing poverty in Indonesia. The research is focused on the implementation of PNPM Mandiri Perkotaan in Winong, Boyolali and it is influencing factors covering communication, resources, implementor disposition, bureaucratic structure, implementing organizations, and socio-economic environment.*

*The results showed that the PNPM Mandiri Perkotaan in Winong, Boyolali still less effective and also less positive impact on the development of community life caused by low levels of human resource and poor socialization. So it takes a strategy to improve the quality of human resources as well as good communication strategy in order to improve the welfare of the people in Winong.*

*Keywords: Implementation, Policy, PNPM Mandiri Perkotaan*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak awal kemerdekaan, bangsa Indonesia telah memiliki perhatian besar terhadap terciptanya masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana termuat dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945. Program-program pembangunan yang dilaksanakan selalu memberikan perhatian besar terhadap upaya pengentasan kemiskinan karena pada dasarnya pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai saat ini masih menjadi masalah yang berkepanjangan.

Berbagai program kemiskinan terdahulu yang bersifat parsial, sektoral dan *charity* dalam kenyataannya sering justru menghasilkan kondisi yang kurang menguntungkan, misalnya salah sasaran, terciptanya benih-benih fragmentasi sosial, dan melemahkan kapital sosial yang ada di masyarakat (gotong royong, kepedulian, musyawarah, keswadayaan, dan lain-lain). Lemahnya kapital sosial pada gilirannya juga mendorong pergeseran perilaku masyarakat yang semakin jauh dari semangat kemandirian, kebersamaan dan kepedulian untuk mengatasi persoalannya secara bersama.

Dalam hal ini, pemerintah meyakini bahwa kemiskinan akan tumbuh subur dalam situasi dimana perilaku/sikap dan cara pandang masyarakat yang belum berdaya. Oleh karena itu pemerintah berupaya memfasilitasi masyarakat serta pemerintah daerah untuk mampu menangani akar penyebab kemiskinan tersebut secara mandiri dan berkelanjutan dengan melahirkan PNPM Mandiri Perkotaan (PNPM-MP).

PNPM Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) lahir melalui Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang dilaksanakan sejak tahun 1999. Dalam pelaksanaannya, PNPM-MP dilaksanakan di seluruh Indonesia termasuk di Jawa Tengah. PNPM-MP di Jawa Tengah telah menjangkau 6.460 desa dari 8.574 desa yang tersebar di 444 kecamatan dari 29 kabupaten di Jawa Tengah. Untuk kabupaten Boyolali sendiri pada tahun 2005 telah mendapatkan Program P2KP di 4 kecamatan yaitu: kecamatan Boyolali, Teras, Banyudono, dan Mojosongo yang tersebar di 51 desa/kelurahan. Kemudian pada tahun 2007, kabupaten Boyolali mendapatkan tambahan 2 lokasi dampingan yaitu kecamatan Ngemplak dan Sawit sejumlah 24 desa/kelurahan.

Kabupaten Boyolali terbagi atas 19 kecamatan, namun hanya 6 kecamatan saja yang memperoleh dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PNPM-MP, yaitu: kecamatan Boyolali, Teras, Banyudono, Mojosongo, Ngemplak dan Sawit. 6 kecamatan yang memperoleh dana BLM PNPM Mandiri Perkotaan memiliki tingkat kepadatan penduduk yang lebih tinggi dibandingkan dengan 13 kecamatan yang lain di kabupaten Boyolali. Angka kepadatan penduduk yang paling tinggi berada di kecamatan Boyolali dengan jumlah 2.272 jiwa/km<sup>2</sup>. Dari kelurahan-kelurahan yang ada di kecamatan Boyolali,

kelurahan Winong memiliki jumlah penduduk miskin paling banyak dibandingkan kelurahan-kelurahan lain yang ada di Kecamatan Boyolali.

**Tabel Jumlah Penduduk Miskin di Kecamatan Boyolali Tahun 2011**

No.	Kelurahan	KK Miskin	Jumlah KK (Jiwa)
1	Banaran	398	1387
2	Kebon Bimo	70	329
3	Karanggeneng	79	411
4	Kiringan	204	752
5	Mudal	121	432
6	Penggung	113	476
7	Pulisen	255	1076
8	Siswodipuran	67	276
<b>9</b>	<b>Winong</b>	<b>408</b>	<b>1725</b>
Jumlah		1715	6864

Berdasarkan survei awal penulis (6 Februari 2012) melalui wawancara singkat dengan Koordinator BKM Suka Makmur Kelurahan Winong (Jumadi, S.Ag.) diperoleh informasi bahwa pelaksanaan program PNPM-MP di Kelurahan Winong dari tahun 2005 yang dulunya bernama P2KP hingga PNPM-MP pada awal tahun 2012 masih mengalami berbagai macam kendala baik dari bidang ekonomi, lingkungan maupun sosial. Dari berbagai masalah yang ada, permasalahan mendasar yang muncul dalam implementasi program PNPM-MP di Kelurahan Winong antara lain :

1. Kurang efektifnya sosialisasi yang dilakukan para pelaksana (BKM Suka Makmur dan fasilitator). Sosialisasi yang efektif dan tepat melalui berbagai macam media menjadi langkah yang paling utama untuk mengubah *mindset* masyarakat di kelurahan Winong yang sekadar menerima program dari pemerintah menjadi masyarakat yang mandiri, berdaya dan berupaya mengusulkan program apa saja yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut mengakibatkan kredit

macet akibat persepsi dana hibah oleh masyarakat.

2. Kurangnya dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan program PNPM-MP akibat dari ketidaktahuan masyarakat tentang isi program sehingga menimbulkan permasalahan di bidang ekonomi (rendahnya tingkat pengembalian pinjaman dana bergulir), serta tingkat partisipasi yang rendah dalam mengontrol pelaksanaan PNPM-MP di kelurahan Winong yang dibuktikan dengan tidak adanya surat pengaduan masyarakat kepada pihak BKM terkait semua permasalahan pelaksanaan PNPM-MP di Kelurahan Winong.

## B. Tujuan

Tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mendeskripsikan implementasi program PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Winong Kecamatan Boyolali Kabupaten Boyolali.
2. Menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat keberhasilan implementasi program PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Winong Kecamatan Boyolali Kabupaten Boyolali

## C. Teori

### I. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn (1975): “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu atau pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang digariskan dalam keputusan kebijaksanaan” (Leo Agustino, 2006: 139). Dari teori tersebut diketahui bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan

suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

### II. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. **Model Pertama** adalah model yang dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980) yang berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. (Subarsono, 2006: 90-92) Sedangkan **Model kedua** adalah model yang dikemukakan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) yang berpandangan bahwa ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni: standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguat aktivitas, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial-ekonomi-politik, dan disposisi implementor (Subarsono, 2006: 99-101). Adapun penelitian ini menggunakan faktor-faktor yang terdapat pada kedua model implementasi kebijakan tersebut, yaitu: komunikasi, sumber daya, sikap dan kemampuan pelaksana, struktur birokrasi, dan kondisi eksternal.

### D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe deskriptif kualitatif sedangkan teknik pengumpulan datanya melalui observasi, interview mendalam dan dokumentasi. Pemilihan 7 orang informan menggunakan teknik *purposive sampling* dengan pertimbangan informan tersebut mempunyai

kompetensi dan mengerti keadaan yang terjadi dalam implementasi PNPM-MP di kelurahan Winong. Analisis data dilakukan secara induktif dengan menguraikan, menjelaskan dan mengartikan data-data yang masih bersifat umum menuju ke satu makna kesimpulan.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Hasil Penelitian**

Berdasarkan wawancara dari beberapa informan mengenai implementasi PNPM-MP di Kelurahan Winong Kecamatan Boyolali Kabupaten Boyolali terbukti bahwa ada hambatan-hambatan yang memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap implementasi PNPM-MP di kelurahan Winong. Hambatan terbesar adalah faktor SDM masyarakat Winong yang rendah sehingga menyebabkan pola pikir masyarakat yang *profit oriented* menjadi susah berubah. Kurangnya kemampuan berbahasa Indonesia dengan baik juga menyebabkan kurangnya pemahaman masyarakat terkait sosialisasi yang dilakukan oleh fasilitator tentang PNPM Mandiri Perkotaan di kelurahan Winong.

### **B. Analisis**

#### **1. Implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Winong Kecamatan Boyolali Kabupaten Boyolali**

Implementasi PNPM-MP di Kelurahan Winong telah dimulai sejak tahun 2005. Adapun program dasar yang dilaksanakan oleh BKM Suka Makmur di Kelurahan Winong seperti pada bidang ekonomi adalah program bantuan pinjaman dana bergulir, kemudian lingkungan adalah program peningkatan mutu lingkungan hidup atau kesehatan lingkungan seperti

memberikan bantuan untuk perbaikan rumah dan perbaikan jalan, serta program sosial contohnya beasiswa untuk generasi muda dan pemberian santunan kepada lansia masyarakat miskin yang tergabung dalam KSM. Dengan adanya partisipasi aktif dan antusiasme yang tinggi dari masyarakat Winong terkait pelaksanaan PNPM-MP, maka dapat diketahui bahwa kebijakan PNPM-MP yang ada merupakan cerminan dari kebutuhan masyarakat kelurahan Winong.

Lahirnya PNPM-MP di kelurahan Winong menyebabkan masyarakat sedikit banyak semakin terbantu dan semakin berdaya. Dengan kata lain implementasi PNPM-MP di kelurahan Winong di satu sisi memiliki dampak positif pada masyarakat. Namun disisi lain, dampak positif yang ada tidak dibarengi dengan konsistensi dalam pemeliharaan sarana dan prasarana yang telah disediakan oleh PNPM-MP. Masyarakat memang antusias ketika menerima bantuan program untuk dilaksanakan di wilayahnya. Begitu pula ketika pelaksanaan program semua lapisan masyarakat ikut bergotong-royong. Tetapi setelah program selesai dan membuahkan hasil, tidak ada upaya dari masyarakat untuk melakukan perawatan maupun pemeliharaan agar bangunan tersebut memiliki masa pakai yang lebih lama.

Perbaikan di bidang ekonomi juga dirasakan masyarakat. Masyarakat akan semakin mudah memperoleh dana sebagai modal untuk mengembangkan usaha yang mereka miliki melalui pinjaman bergulir. Meskipun begitu, peningkatan di bidang ekonomi tersebut tidak diimbangi dengan tanggungjawab pengembalian pinjaman bergulir tersebut oleh masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena sebagian besar masyarakat masih menganggap jika dana bergulir itu merupakan dana hibah dari pemerintah sehingga mereka tidak ada

tanggungjawab secara moral untuk mengembalikan.

## **2. Faktor-Faktor Penentu Implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Winong Kecamatan Boyolali Kabupaten Boyolali**

### **KOMUNIKASI**

Sosialisasi merupakan tahapan pertama kegiatan implementasi PNPM-MP dimana pada tahap ini tim fasilitator memberikan gambaran umum dan pemahaman mengenai konsep PNPM-MP. Kendala dalam sosialisasi PNPM-MP di kelurahan Winong adalah dari segi penggunaan bahasa oleh fasilitator. Demikian pula masyarakat Winong yang tingkat pendidikannya rendah tidak bisa menangkap apa yang disampaikan karena kurang memahami bahasa Indonesia dengan baik. Selain itu fasilitator juga sering menggunakan istilah-istilah yang susah dimengerti masyarakat awam sehingga dalam sosialisasinya pihak fasilitator sering dibantu oleh pihak BKM dalam memberikan penjelasan terkait PNPM-MP.

Selain sosialisasi secara langsung, implementasi PNPM-MP di kelurahan Winong juga dilakukan dengan menggunakan berbagai macam media (poster, leaflet, dan Literatur Bulanan "Warta Warga Winong"). Tetapi media-media tersebut terkesan kurang efektif disebabkan karena penggunaan tata bahasa yang terlalu baku dan menggunakan istilah, tabel dan diagram PNPM-MP yang rumit dan sulit dipahami sehingga terkesan kurang efektif.

### **SUMBER DAYA**

Mayoritas pendidikan masyarakat di kelurahan Winong hanya sebatas tingkat pendidikan lulusan sekolah dasar dan

lulusan sekolah menengah pertama. Meskipun tingkat kebersamaan dan kegotong-royongan masyarakat Winong sangat tinggi, namun dengan tingkat pendidikan yang rendah bisa menyebabkan pelaksanaan PNPM-MP di kelurahan Winong akan mengalami hambatan. Hambatan tersebut antara lain ketika mereka harus merumuskan rencana penanggulangan kemiskinan, menyusun proposal kegiatan, maupun laporan pertanggungjawaban. Masyarakat awam kadang merasa malas dengan hal-hal yang demikian, sehingga diperlukan pengarahan dan pengawasan secara intensif baik dari pihak BKM, Pemdes maupun fasilitator.

### **SIKAP DAN KEMAMPUAN PELAKSANA**

Sejauh ini masyarakat di Kelurahan Winong sangat setuju terhadap adanya implementasi PNPM-MP di kelurahan Winong. Dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan di kelurahan Winong, persetujuan terhadap kebijakan mendorong kesanggupan dan kemauan masyarakat Winong dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut yang ditunjukkan dengan sikap positif dan berperan aktif dalam setiap kegiatan. Tetapi pemahaman masyarakat di lingkungan Winong akan esensi dari implementasi PNPM Mandiri Perkotaan tergolong masih sangat kurang.

Hal ini dapat di tunjukkan dari pemahaman masyarakat yang masih menganggap bahwa implementasi PNPM-MP adalah tanggung jawab pemerintah saja. Padahal pemahaman masyarakat terhadap PNPM-MP merupakan kunci dari berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan dari PNPM-MP yaitu mengentaskan kemiskinan dan membangun masyarakat menjadi masyarakat yang mandiri. Hal tersebut disebabkan karena ketidaktahuan masyarakat tentang isi program dan lebih berorientasi kepada uang yang diperoleh

maka hal ini tentu saja akan menimbulkan permasalahan di bidang ekonomi (rendahnya tingkat pengembalian pinjaman dana bergulir), serta tingkat partisipasi yang rendah dalam mengontrol pelaksanaan PNPM-MP di kelurahan Winong yang dibuktikan dengan tidak adanya surat pengaduan masyarakat kepada pihak BKM terkait semua permasalahan pelaksanaan PNPM-MP di Kelurahan Winong karena berasumsi bahwa implementasi PNPM-MP adalah mutlak tanggung jawab pemerintah saja.

## **STRUKTUR BIROKRASI**

PNPM-MP di kelurahan Winong didukung seluruh lapisan pemerintah daerah baik di tingkat kabupaten, kecamatan, maupun kelurahan. Masyarakat pun juga merespon secara positif termasuk masyarakat kelurahan Winong. Kerjasama antar organisasi atau lembaga-lembaga yang terkait dengan implementasi PNPM-MP telah terjalin dengan cukup baik.

Masing-masing organisasi atau lembaga yang terkait bekerja dengan melakukan tugasnya sesuai dengan fungsinya dalam implementasi PNPM-MP di kelurahan Winong. Selain itu di dalam implementasi PNPM-MP di kelurahan Winong sendiri telah terdapat kesatuan tindakan terhadap kebijakan PNPM-MP. Semuanya telah bekerja sesuai dengan fungsinya masing-masing dan merupakan satu kesatuan yang terkoordinir.

## **KONDISI EKSTERNAL**

Di dalam kehidupan masyarakat Winong yang majemuk dengan berbagai macam pekerjaan, agama serta suku bangsa tidak terdapat kelompok-kelompok kepentingan tertentu yang mendominasi atau mengintimidasi satu sama lain dikarenakan kehidupan masyarakat Winong yang religius

mendasarkan nilai-nilai agama dan norma-norma sosial dalam kehidupan sehari-hari.

Semangat kegotong-royongan, saling menghormati satu sama lain serta penuh rasa kekeluargaan juga masih sangat kental dalam kehidupan masyarakatnya. Selain itu dukungan dari tokoh masyarakat setempat juga sudah cukup tinggi dan sangat diperlukan untuk menggerakkan masyarakat sekitar agar ikut berperan serta melaksanakan program-program dari pemerintah.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kelurahan Winong Kecamatan Boyolali Kabupaten Boyolali masih belum bisa dikatakan efektif dan mampu memberikan dampak positif yang optimal terhadap perkembangan dan perubahan kehidupan masyarakat Winong ke arah yang lebih baik.

Jika dilihat konsep tridaya, meskipun program tersebut telah dilaksanakan di kelurahan Winong sejak tahun 2005, sampai saat ini tingkat kemampuan masyarakat Winong untuk mampu memberdayakan diri di bidang ekonomi dan sosial masih dibilang kecil/rendah. Hal ini dibuktikan dengan masih tingginya angka kemiskinan dan rendahnya tingkat pengembalian pinjaman dana bergulir yang hanya sebesar 40-50 persen. Sedangkan idealnya masyarakat bisa dibilang sudah sejahtera apabila tingkat pengembalian pinjaman sudah lebih dari 90 persen.

Masyarakat Winong juga belum mampu mandiri dan berdaya secara ekonomi dan sosial karena masih menganggap dana bergulir yang mereka dapat adalah bantuan

hibah dari pemerintah sehingga tidak ada tanggungjawab untuk mengembalikan. Pola pemikiran (*mindset*) seperti itulah yang menghambat pembangunan serta pelaksanaan program-program kemiskinan yang lainnya dari pemerintah karena masyarakat sendiri tidak mampu menumbuhkan kemandirian dalam dirinya untuk mengentaskan kemiskinan di lingkungannya yang pada akhirnya tidak akan mampu mewujudkan aspek keberlanjutan (*sustainability*) menuju kehidupan ekonomi masyarakat yang lebih baik dan sejahtera.

Dengan melihat antusiasme keterlibatan masyarakat Winong dalam pelaksanaan program-program PNPM-MP di kelurahan Winong mulai dari perencanaan sampai dengan penyusunan laporan pertanggungjawaban program, hal ini membuktikan bahwa nilai-nilai kapital sosial yang ada di masyarakat (gotong royong, musyawarah, keswadayaan, dll.) telah mengalami peningkatan, tetapi hal tersebut tidak diimbangi dengan antusiasme masyarakat dalam memelihara sarana dan prasarana fisik yang telah dibangun dan diberikan kepada masyarakat Winong melalui PNPM-MP. Rasa tanggap dan tingkat partisipatif masyarakat untuk melestarikan pembangunan fisik dirasakan masih kurang.

## B. SARAN

Adapun saran yang diberikan oleh peneliti berkaitan dengan implementasi PNPM-MP di kelurahan Winong sebagai berikut :

1. Pemerintah perlu memperbaiki strategi komunikasi yang digunakan dalam implementasi PNPM-MP agar dapat lebih efektif dan tepat sasaran sehingga masyarakat dapat lebih jelas menangkap maksud yang disampaikan, memahami dan mengerti

esensi dari PNPM-MP dan program-program pemerintah yang lain.

2. Pelaku PNPM-MP (Konsultan Fasilitator, Pengurus BKM, KSM-KSM, Pemerintah) hendaknya secara bersama-sama berkomitmen untuk memelihara, menjaga, dan memperbaiki sarana dan prasarana yang telah disediakan dan dibangun melalui PNPM-MP.
3. Fasilitator hendaknya menggunakan bahasa setempat (bahasa Jawa) dalam proses sosialisasi, baik secara verbal (langsung) maupun ketika menggunakan media-media publikasi (poster, leaflet dan spanduk yang lebih menarik) sehingga masyarakat dapat lebih jelas menangkap maksud yang disampaikan dan akan lebih mudah dimengerti.
4. Perlunya peningkatan kualitas SDM masyarakat melalui peningkatan pendidikan dan pelatihan ketrampilan sehingga pola pikir lama masyarakat dapat berubah ke arah yang lebih baik serta masyarakat bisa lebih mandiri dan berdaya tidak hanya menggantungkan diri pada bantuan dari pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfa Beta.

Subarsono, A.G. 2006. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Singarimbun, Masri. 1989. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: LP3ES.

RPJM BKM Suka Makmur 2008-2011.

Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan 2009.

Kabupaten Boyolali dalam Angka 2010.