

# **Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan di Desa Kebumen, Kecamatan Pringsurat, Kabupaten Temanggung**

Oleh :

Mochamad Hanafi, Hartuti Purnaweni, Margaretha Suryaningsih

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

Jalan Prof. H. Sudarto, SH, 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**

*PNPM-MP is one of the mechanisms of community empowerment program in an effort to accelerate poverty reduction and expansion of employment opportunities in rural areas. Guidelines for the implementation of PNPM-MP contained in the Decree of the Coordinating Minister for People's Welfare No. 25 of 2007. PNPM-MP implementation in various places showed varying results. Pringsurat District Temanggung Regency, is one of the districts that implement the PNPM Mandiri since the beginning of the name of the PPK in 2003. In this district, the biggest beneficiary in 2012 is Kebumen Village.*

*Implementation of PNPM-MP at Kebumen Village has been good since it follows the stages of Directive Technical Operations. Constraints faced which are deterioration of physical activities and clogged installment loans are now almost resolved. Planning should take into consideration in the implementation based on community activities, site conditions and seasons. At the time of eligibility verification, character of the people who apply should be considered, as well as their ability and discipline to pay.*

**Keywords:** *Implementation, PNPM-MP, Kebumen*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang**

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang mempunyai 17.508 pulau. Kondisi geografis dan sebaran penduduk Indonesia yang tidak merata, memunculkan berbagai persoalan seperti permasalahan ekonomi, politik, sosial, budaya maupun permasalahan lain. Terlebih sejak krisis moneter pada tahun 1997 yang semakin menambah pelik persoalan dalam hidup, terutama masalah kemiskinan.

Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuhan kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan. Menurut BPS (2011) jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2010 sebesar 31,02 juta orang (13,3%). Sebagian besar penduduk miskin berada di daerah perdesaan, yaitu sebesar 64,23%. Untuk itu perlunya penanggulangan kemiskinan

Selama ini banyak program pembangunan pemerintah yang bertujuan untuk melakukan intervensi bagi penanggulangan masalah kemiskinan. Namun, program tersebut belum efektif, karena masyarakat hanya menerima bantuan langsung dan tidak ada partisipasi aktif dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan kondisi kehidupan mereka.

Oleh karena itu, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) pada tahun 2007 melalui Keputusan Menteri Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 25 Tahun 2007. Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. PNPM Mandiri yang dilaksanakan di daerah perdesaan dinamakan PNPM Mandiri Perdesaan (PNPM-MP). PNPM Mandiri Perdesaan adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan.

Implementasi PNPM-MP di berbagai tempat menunjukkan hasil yang bervariasi. Isyhar (2008) misalnya menganalisis implementasi PNPM-MP di Kecamatan Keling, Kabupaten Jepara dan diketahui program belum dapat berjalan dengan optimal. Adapun menurut Hafidz (2010) implementasi PNPM Mandiri di Desa Kajen, Kecamatan Lebaksiu Kabupaten Tegal secara umum dapat dikatakan sudah cukup baik. Kedua penelitian tersebut menggunakan fenomena yang sama yaitu sumberdaya, sikap, komunikasi, tetapi hasilnya berbeda. Perbedaan tersebut memunculkan masalah yang menarik untuk dikaji, yaitu bagaimana implementasi PNPM-MP di tempat lain, antara lain di Kabupaten Temanggung.

PNPM-MP dilaksanakan di seluruh kecamatan di Kabupaten Temanggung. Kecamatan Pringsurat merupakan salah satu kecamatan yang melaksanakan PNPM Mandiri sejak awal dengan nama PPK, yaitu sejak 2003. Di Kecamatan Pringsurat, setiap desa tidak menerima alokasi dana bantuan yang sama. Pada tahun 2012 penerima bantuan yang terbesar adalah Desa Kebumen. Untuk itu penelitian ini berjudul "Implementasi PNPM-MP di Desa Kebumen, Kecamatan Pringsurat, Kabupaten Temanggung".

## **B. Tujuan**

1. Mengetahui proses implementasi PNPM-MP di Desa Kebumen, Kecamatan Pringsurat, Kabupaten Temanggung.
2. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat implementasi PNPM-MP di Desa Kebumen, Kecamatan Pringsurat, Kabupaten Temanggung.

## **C. Kerangka teori**

### **1. Kebijakan Publik**

David Easton (Islamy, 2007: 19) memberikan arti kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. Menurut Nugroho (2003: 50) kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan mereka ke dalam pola ketergantungan.

### **2. Implementasi Kebijakan Publik**

Grindle (Winarno, 2008: 101) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sementara itu, Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2008: 101)

implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah.

### 3. Model Implementasi Kebijakan

Van Meter dan van Horn (Agustino, 2006: 141) menawarkan suatu model dasar yang mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Variabel tersebut adalah (1) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, (2) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, (3) Sumber-sumber kebijakan, (4) Karakteristik badan-badan pelaksana, (5) Kondisi ekonomi, social, dan politik, (6) Sikap atau kecenderungan pelaksana

Menurut Edward (Winarno, 2008: 174) dalam mengkaji implementasi kebijakan dimulai dengan mengajukan pertanyaan mengenai prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama yang mengakibatkan suatu implementasi kebijakan gagal? Edward berusaha menjawabnya dengan membicarakan empat variabel yaitu komunikasi, sumber-sumber, disposisi dan struktur birokrasi.

### 4. Pemberdayaan

Pemberdayaan (Suhartono, 2005: 57) merupakan upaya mentransformasikan kesadaran masyarakat, sehingga masyarakat mau dan mampu mengambil bagian secara aktif untuk mendorong terjadinya perubahan. Menurut Wrihatnolo dan Nugroho (2007: 2) memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat Indonesia yang kondisi sekarang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan.

### D. Fenomena

Berdasarkan kajian teori di atas, maka fenomena yang diamati pada penelitian yaitu:

#### 1. Implementasi kebijakan

Dilihat dari tahap pelaksanaan PNPM-MP, keterlibatan masyarakat, kesesuaian kebijakan terhadap kebutuhan masyarakat.

#### 2. Sikap atau disposisi

Berkenaan dengan persepsi terhadap kebijakan, persetujuan terhadap kebijakan, kesadaran untuk melaksanakan program

#### 3. Komunikasi

Terkait dengan penyampaian informasi yang memperhatikan transmisi, kejelasan, konsistensi

#### 4. Sumberdaya

Dilihat dari ketersediaan sumberdaya manusia, sumberdaya finansial, sumberdaya waktu

### E. Metode Penelitian

#### 1. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian ini mendeskripsikan implementasi PNPM-MP di Desa Kebumen, Kecamatan Pringsurat, Kabupaten Temanggung.

#### 2. Situs Penelitian

Fokus penelitian ini yaitu Implementasi PNPMMP. Lokus penelitian adalah Desa Kebumen, Kecamatan Pringsurat, Kabupaten Temanggung.

#### 3. Subyek Penelitian

Teknik pemilihan informan yang digunakan adalah *purposive sampling*. Informan berasal dari Kantor Kepala Desa Kebumen, UPK Arjuna Kecamatan Pringsurat, dan masyarakat Desa Kebumen. Untuk kelengkapan informasi digunakan *snowballing sampling*.

#### 4. Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland (Moleong, 2005: 157) sumber data

utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan. Selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.

#### **5. Sumber Data**

Sumber data berasal dari sumber data primer, yaitu diperoleh langsung dari sumbernya dan data sekunder, yaitu diperoleh tidak langsung dari sumbernya.

#### **6. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara terstruktur, dokumentasi, observasi non partisipatif, dan studi kepustakaan.

#### **7. Analisis dan Interpretasi Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis taksonomik. Proses yang dilalui (Sugiyono, 2009: 244) terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan *conclusion drawing/ verification*.

#### **8. Kualitas Data**

Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi, yaitu dengan wawancara mendalam, melakukan uji silang antara informasi, dan mengkonfirmasi hasil yang diperoleh.

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Implementasi Kebijakan**

Kegiatan PNPM-MP di Desa Kebumen di antaranya kegiatan fisik, kegiatan simpan pinjam, dan kegiatan Peningkatan Kualitas Hidup (PKH). Implementasi PNPM-MP di Desa Kebumen melalui beberapa tahapan yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap pelestarian. Tahap perencanaan di antaranya sosialisasi, penggalan gagasan, musdes perencanaan, MAD penetapan usulan, MAD perguliran, Musdes informasi. Tahap pelaksanaan terdiri dari pencairan pinjaman, pengembalian pinjaman, pembangunan fasilitas. Waktu pelaksanaan kegiatan fisik mengalami kemunduran dari perencanaan.

Pengembalian pinjaman kegiatan simpan pinjam juga mengalami penunggakan. Tahap pelestarian diantaranya berwujud membersihkan fasilitas dan rehab rumah.

Implementasi PNPM-MP di Desa Kebumen telah melibatkan masyarakat dalam setiap tahapan. Keterlibatan tersebut akan menumbuhkan kesadaran masyarakat, sehingga masyarakat mau dan mampu mengambil bagian secara aktif untuk mendorong terjadinya perubahan. Pada perencanaan, masyarakat dilibatkan dalam musyawarah penggalan gagasan mengenai program-program yang akan diusulkan desa. Pada pelaksanaan, masyarakat lingkungan pembangunan fasilitas melakukan kerjabakti. Bahkan masyarakat berswadaya berupa tenaga maupun materi. Pada tahap pelestarian, masyarakat secara berkala membersihkan fasilitas tiga bulan sekali.

PNPM-MP sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat Desa Kebumen, karena setiap tahapannya melibatkan masyarakat. Dibangunnya fasilitas pada kegiatan fisik dapat memudahkan aktivitas masyarakat. Untuk kegiatan simpan pinjam, adanya pinjaman dapat melancarkan perekonomian masyarakat sehingga secara jangka panjang akan meningkatkan taraf hidup. Beberapa kegiatan PKH yang diadakan PNPM-MP bermanfaat bagi peserta pelatihan karena dapat menerapkannya.

#### **B. Sikap**

Masyarakat Desa Kebumen menanggapi PNPM-MP dengan sangat positif, karena menganggap bahwa anggaran pemerintah yang maksimal untuk pembangunan adalah PNPM-MP. Selain itu semua tahapannya melibatkan masyarakat, sehingga masyarakat dapat mengawasi jalannya program. Namun, masyarakat menyangkan mekanisme

PNPM-MP yang harus dilakukan dengan berbagai musyawarah. Di Desa Kebumen antara pelaku dan masyarakat telah mempunyai persepsi yang sama terhadap PNPM-MP, sehingga implementasi program dapat berjalan dengan baik

Masyarakat Desa Kebumen setuju dengan PNPM-MP karena sesuai kebutuhan mereka, sehingga sangat mendukung implementasi PNPM-MP. Wujud nyata dukungan masyarakat yaitu keterlibatan mereka dalam berbagai kegiatan PNPM-MP. Masyarakat Desa Kebumen terlibat dari perencanaan, pelaksanaan hingga pelestarian.

Pelaku PNPM-MP Desa Kebumen telah menjalankan program sesuai tupoksinya walaupun honor yang didapatkan tidak sesuai dengan pekerjaannya. Pelaku hanya berharap atas manfaat bagi masyarakat. Namun, masyarakat belum sepenuhnya sadar untuk melaksanakan PNPM-MP karena masih mementingkan pekerjaan mereka. Untuk musyawarah mereka malas untuk datang, namun dalam kerjabakti mereka tetap mengikuti walaupun harus berulang kali diperintah oleh Pelaku PNPM-MP Desa Kebumen.

### **C. Komunikasi**

Transmisi dilakukan dengan sosialisasi gambaran PNPM-MP setiap awal tahun kegiatan pada berbagai forum, diantaranya di kecamatan, di desa, dan di kelompok masyarakat. Kendala pada transmisi adalah ketidakhadiran masyarakat dan kurangnya pemahaman masyarakat. Selain gambaran program, pada sosialisasi juga disampaikan pencapaian pelaksanaan kegiatan.

Pelaksanaan kegiatan fisik telah disampaikan dengan jelas kepada masyarakat sampai pada hal yang mendetail, sebagai wujud transparansi TPK kepada masyarakat. Peraturan

kegiatan simpan pinjam PNPM-MP juga telah dikomunikasikan dengan jelas kepada masyarakat. Untuk kejelasan informasi pelaksanaan PNPM-MP selain diberikan sosialisasi, diberikan juga pelatihan pelaksanaan program, buku Petunjuk Teknis Operasional (PTO), papan pengumuman, serta papan Desain dan RAB. Namun, papan pengumuman tidak digunakan secara optimal.

Perintah pelaksanaan PNPM-MP disampaikan secara konsisten berdasar PTO dan kode etik pelaksanaan program. Konsistensi petunjuk implementasi PNPM-MP sebagai wujud transparansi kepada masyarakat, karena masyarakat dapat mengawasi pelaksanaan program dengan mudah.

### **D. Sumberdaya**

Pendidikan masyarakat Desa Kebumen sudah cukup untuk melaksanakan program. Saat ini sangat sulit untuk mendapatkan masyarakat yang mau dan mampu untuk menjadi Pelaku PNPM-MP Desa Kebumen. Pelaku selalu diberikan pelatihan agar dapat melaksanakan program dengan baik. Masyarakat Desa Kebumen telah mempunyai keahlian untuk mengimplementasikan PNPM-MP, seperti banyaknya teknisi ketika pembangunan fasilitas. Namun, masyarakat sedikit menyulitkan pelaksanaan program karena terlalu sibuk dengan pekerjaan mereka, sehingga perlu disuruh berulang kali untuk kerjabakti. Kegiatan simpan pinjam di Desa Kebumen sedikit mengalami penunggakan pembayaran angsuran.

Dana PNPM-MP berasal dari berbagai pihak diantaranya Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan swadaya masyarakat. Dana bantuan kegiatan fisik belum tersedia secara maksimal. Kebutuhan masyarakat belum dapat

terpenuhi seluruhnya. Oleh karena itu pembangunan fasilitas dipilih dari usulan yang paling penting dan mendesak. Hal tersebut bertujuan untuk memaksimalkan penggunaan dana. Sedangkan dana untuk kegiatan simpan pinjam telah tersedia dengan maksimal. Bahkan UPK saat ini mempunyai aset 5,2 miliar rupiah dan masih menumpuk tidak dipinjam oleh masyarakat.

Waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan fisik disesuaikan dengan volume bangunan yang dikerjakan. Waktu yang disediakan untuk kegiatan fisik PNPM-MP yaitu 5 bulan dan telah mencukupi dalam pelaksanaan kegiatannya. Walaupun terdapat sedikit kemunduran waktu, tapi hal itu dapat dilakukan dengan membuat berita acara revisi dengan tidak melewati batas tahun anggaran.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. PNPM-MP di Desa Kebumen telah diimplementasikan dengan baik karena tahapannya sesuai Petunjuk Teknis Operasional. Setiap tahapannya telah melibatkan masyarakat, sehingga pelaksanaannya sesuai kebutuhan masyarakat. Kendala yang dihadapi adalah kemunduran pelaksanaan kegiatan fisik dari waktu yang direncanakan. Selain itu, terdapat kemacetan pembayaran angsuran pinjaman di Dusun Kaliampo yang saat ini sudah hampir terselesaikan.
2. Faktor pendukung implementasi PNPM-MP di Desa Kebumen diantaranya keterlibatan masyarakat, kesadaran Pelaku PNPM-MP Desa Kebumen untuk melaksanakan program, adanya transparansi program, serta tersedianya dana yang maksimal untuk kegiatan simpan pinjam.

Faktor penghambatnya yaitu kurangnya pemahaman masyarakat terhadap program, keengganan masyarakat menghadiri berbagai musyawarah dan kerja bakti, tidak dimanfaatkannya papan informasi PNPM-MP, kesulitan mencari Pelaku PNPM-MP Desa Kebumen, serta terbatasnya dana untuk kegiatan fisik.

### **B. SARAN**

1. Perencanaan waktu pelaksanaan hendaknya mempertimbangkan kegiatan masyarakat yang tidak direncanakan, kondisi lokasi dan musim. Pada saat verifikasi kelayakan pinjaman hendaknya juga mempertimbangkan karakter masyarakat, sehingga diketahui kemampuan dan kedisiplinan pemohon.
2. Sosialisasi hendaknya menggunakan bahasa yang familier serta memaksimalkan penggunaan media informasi, sehingga masyarakat dapat memahami program. Musyawarah PNPM-MP hendaknya menyesuaikan musyawarah rutin warga, sehingga semua masyarakat dapat menghidirinya. Pencarian Pelaku PNPM-MP Desa Kebumen hendaknya didahulukan masyarakat yang bersedia, kemudian diberikan pelatihan untuk meningkatkan kemampuannya. Masyarakat hendaknya diberi alasan terkait keharusan mereka ikut dalam pelaksanaan PNPM-MP, sehingga masyarakat mempunyai kesadaran untuk melaksanakan program. Dana bantuan kegiatan fisik yang telah ada, hendaknya digunakan secara optimal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI
- Badan Pusat Statistik. 2011. *Perkembangan Tingkat Kemiskinan*
- Hafidz, Septian Mudafiqul. 2010. *Studi Implementasi PNPM-MP di Desa Kajen Kecamatan Lebaksiu Kabupaten Tegal*. Skripsi. Universitas Diponegoro
- Isyhar, Ahmad. 2009. *Studi Implementasi PNPM-MP di Kecamatan Keling Kabupaten Jepara*. Skripsi. Universitas Diponegoro
- Islamy, Irfan. 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara
- Moleong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Komputindo
- Suhartono, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: MedPress
- Wrihatnolo, Randy R dan Riant Nugroho Dwidjowiyoto. 2007. *Manajemen Pemberdayaan: Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Elex Media Komputindo