



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI DI KECAMATAN POSO PESISIR UTARA KABUPATEN POSO

Abd. Khalid Hs. Pandipa

Prodi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Sintang Maroso, Indonesia

Info Artikel

Sejarah Artikel

Kata Kunci:

Implementasi,
Pemberdayaan
Masyarakat

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Kecamatan Poso Pesisir Utara. Untuk mengungkap permasalahan tersebut, maka diperlukan tindakan penelitian untuk mengumpulkan data baik primer maupun sekunder yang relevan, dengan menggunakan metode penelitian deskriptif, dan menggunakan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara serta dokumentasi. Berdasarkan pada permasalahan dan pembahasan serta hasil penelitian yang dilakukan, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut : Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso berlangsung baik, ditinjau dari indikator komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi sudah berjalan baik, sedangkan sumber daya belum berjalan dengan optimal. Berdasarkan hasil pembahasan, maka peneliti memberikan saran sebagai berikut Pengelolaan manajemen PNPM Mandiri bagi pemberdayaan kelompok swadaya masyarakat perlu perbaikan baik dari sisi bentuk program dan optimalisasi program serta perlu melakukan upaya-upaya pelatihan teknis dan administrasi yang lebih baik guna menunjang PNPM Mandiri pada kelompok swadaya masyarakat di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso sehingga akan mendukung efektivitas kerja kelompok swadaya masyarakat dan juga perlu dilakukan upaya-upaya yang menyeluruh dan sistematis melalui PNPM Mandiri sehingga akan terjadi penurunan persentase angka kemiskinan setiap tahunnya.

PENDAHULUAN

Salah satu masalah besar yang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini adalah kemiskinan. Kondisi tersebut menimbulkan berbagai persoalan aktual dalam berbagai sektor kehidupan (urbanisasi, kriminalitas, rendahnya mutu sumber daya manusia, rendahnya tingkat kesehatan), yang pada giliran akan menentukan kondisi dan mutu bangsa dimasa yang akan datang.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2010 sebesar 31,02 juta orang (13,33 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2009 yang berjumlah 32,53 juta (14,15 persen), berarti jumlah penduduk miskin berkurang 1,51 juta jiwa. Jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan turun lebih besar daripada daerah perdesaan. Selama periode Maret 2009-Maret 2010, penduduk miskin di daerah perkotaan berkurang 0,81 juta orang, sementara di daerah perdesaan berkurang 0,69 juta orang.

Persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan perdesaan tidak banyak berubah dari Maret 2009 ke Maret 2010. Pada Maret 2009, sebagian besar (63,38 persen) penduduk miskin berada di daerah perdesaan begitu juga pada Maret 2010, yaitu sebesar 64,23 persen.

Penduduk miskin di Sulawesi Tengah Tahun 2009, terbesar terjadi di Kabupaten Donggala yang mencapai 94,34 ribu jiwa, sedangkan terendah Kabupaten Buol 25,74 ribu jiwa. (BPS Sulawesi Tengah, 2010).

Berdasarkan hasil pencacahan Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduk Kabupaten Poso sementara adalah 209.252 orang yang terdiri atas 108.748 laki-laki dan 100.504 perempuan, dengan jumlah rumah tangga sebesar 49.742. Kabupaten Poso yang hingga tahun 2009 ini masih dibebani dengan 32 persen angka penduduk miskin atau 64,313 ribu orang dari total 209,252 ribu penduduk.

Upaya penanggulangan kemiskinan yang bertumpu pada masyarakat lebih dimantapkan kembali melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) mulai tahun 1998/1999 yang merupakan penguatan program-program pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri merupakan perluasan dari program IDT dan P3DT yang memberikan perhatian pada upaya penguatan kelembagaan masyarakat lokal yang ada di tingkat desa dan kecamatan baik formal maupun informal, seperti Pokmas IDT, kelompok tradisional, LKMD dan Forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP), khusus dalam PNPM Mandiri di dukung oleh Unit Pengelola Keuangan (UPK). (Ginanjar, 1997:55)

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri sendiri memiliki beberapa program yang salah satunya adalah PNPM P2DTK (Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Khusus). PNPM P2DTK merupakan salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan PNPM Mandiri dalam upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dan mengatasi berbagai masalah sosial masyarakat di daerah pasca bencana atau pasca konflik seperti di daerah Kabupaten Poso khususnya wilayah Kecamatan Poso Pesisir Utara. PNPM Mandiri mengadopsi sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah dilaksanakan sejak 1998. PNPM Mandiri sendiri dikukuhkan secara resmi oleh Presiden RI pada 30 April 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah. (<http://id.wikipedia.org/2011>).

Dasar hukum normatif pelaksanaan PNPM Mandiri mengacu pada landasan konstitusional UUD 1945 beserta amandemennya, landasan idiil Pancasila, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya terkait sistem pemerintahan, seperti : Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim koordinasi Penanggulangan Kemiskinan; dan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2008 tentang Percepatan Pembangunan Propinsi Sulawesi Tengah. Kemudian peraturan perundangan sistem perencanaan terkait yaitu : Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Pendekatan atau upaya-upaya rasional dalam mencapai tujuan program dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan program adalah pembangunan yang berbasis masyarakat dengan :

- Menggunakan kecamatan sebagai lokus program untuk mengharmonisasikan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian program.
- Memosisikan masyarakat sebagai penentu/pengambil kebijakan dan pelaku utama pembangunan pada tingkat lokal.
- Mengutamakan nilai-nilai universal dan budaya lokal dalam proses pembangunan partisipatif.
- Menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik sosial, budaya dan geografis.
- Melalui proses pemberdayaan yang terdiri dari atas pembelajaran, kemandirian dan keberlanjutan.

Ruang lingkup kegiatan PNPM-Mandiri pada dasarnya terbuka bagi semua kegiatan

penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati masyarakat, meliputi :

- Penyediaan dan perbaikan pasarana/sarana lingkungan permukiman, sosial dan ekonomi secara kegiatan padat karya.
- Penyediaan sumberdaya keuangan melalui dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin. Perhatian yang lebih besar diberikan bagi kaum perempuan untuk memanfaatkan dana bergulir ini.
- Kegiatan terkait peningkatan kualitas sumberdaya manusia, terutama yang bertujuan mempercepat pencapaian target MDGs.
- Peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintahan lokal melalui penyadaran kritis, pelatihan ketrampilan usaha, manajemen organisasi dan keuangan, serta penerapan tata pemerintahan yang baik.

PNPM Mandiri bermaksud meningkatkan keterpaduan pengembangan kegiatan usaha produktif dan pembangunan prasarana dan sarana pedesaan. PNPM Mandiri dilaksanakan dengan menggunakan mekanisme pelaksanaan yang bertumpu pada peranserta aktif masyarakat yang merupakan langkah nyata pemberdayaan masyarakat. Untuk itu khususnya aparat pemerintah daerah diharapkan dapat membantu pendamping dan memfasilitasi masyarakat untuk melaksanakan PNPM Mandiri.

Pemberdayaan yang dilakukan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) adalah suatu program yang didesain dengan pendekatan partisipatif dan informatif dengan menyediakan dana langsung bagi masyarakat melalui kecamatan dan melembagakan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) serta forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP).

PNPM Mandiri berupaya mengembangkan hubungan yang lebih kuat antara kecamatan dan desa, sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dan pelaksanaan di tingkat lebih bawah guna meningkatkan keterbukaan (transparansi), efisiensi, dan pengelolaan dana pembangunan secara lebih efektif. (Tim Koordinasi PNPM Mandiri, 2009).

Pendekatan bantuan PNPM Mandiri ini diwujudkan dalam bentuk: 1) partisipasi masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan, dan melestarikan pembangunan; 2) pemberian kepercayaan kepada masyarakat untuk memilih kegiatan yang dibutuhkan; 3) pemihakan pada penduduk miskin ; 4) pemberian akses informasi kepada setiap penduduk desa mengenai peluang, kebebasan memilih, dan memutuskan ; 5)

penciptaan suasana kompetisi yang sehat dalam pengajuan usulan kegiatan ; 6) penerapan teknologi tepat guna dan padat karya ; dan 7) penggalakkan swadaya masyarakat dalam pelaksanaan dan pelestarian pembangunan. (Ginanjari, 1997:57)

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) merupakan usaha pemerintah Indonesia untuk mengurangi kemiskinan masyarakat di pedesaan, dan juga untuk memperbaiki kinerja pemerintah daerah. (Tim Koordinasi PNPM Mandiri, 2009).

Menurut ukuran ekonomi tradisional, pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu faktor yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara atau daerah tertentu. Karenanyalah upaya-upaya dan strategi untuk meningkatkan pendapatan perkapita selalu menjadi fokus perhatian para pakar ekonomi yang menekuni studi ekonomi pembangunan. Peningkatan pendapatan perkapita yang tinggi dari pembangunan yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi diharapkan dapat menjadi solusi bagi permasalahan pengangguran, kemiskinan, dan ketimpangan yang dihadapi melalui *trickle down effect* atau efek menetes.

Realita secara empiris menunjukkan bahwa hasil-hasil pembangunan yang diharapkan dapat memberi efek tetesan ke bawah justru belum berhasil diwujudkan. Hasil-hasil pembangunan justru lebih banyak mengalir atau terhisap pada golongan yang lebih makmur dibanding pada rata-rata penduduk (Todaro, 1999). Fenomena yang kemudian mengemuka adalah *trickle up effect*, dimana jumlah penduduk miskin dan pengangguran semakin bertambah besar, demikian pula halnya dengan kesenjangan antar daerah justru semakin lebar.

Pembangunan ekonomi Indonesia selama tahun 1998-2003 secara kumulatif mengalami pertumbuhan sebesar 2,4% pertahun, akan tetapi setiap tahunnya secara bersamaan pengangguran terbuka juga mengalami pertumbuhan yang juga besar, yaitu 3,13% pertahun. Basri (2003) telah membuat prediksi dengan mengasumsikan jumlah pencari kerja sebesar 2,5 juta orang di tahun 2002 dan jumlah penganggur terbuka sebesar 15 juta orang maka di tahun 2003 ini jumlah penganggur akan bertambah menjadi 18,24 juta orang.

Dengan penduduk miskin yang setiap tahun selalu bertambah banyak walaupun persentase jumlahnya terhadap jumlah penduduk keseluruhan mengalami penurunan. Dari fenomena-fenomena ini dapatlah dikatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi belumlah dapat dipastikan akan mampu menjawab semua permasalahan kesejahteraan penduduk di suatu wilayah.

Penduduk sebagai kumpulan dari Sumber Daya Manusia (SDM) dalam kajian ini dapatlah dipandang dari dua sisi. Sisi pertama adalah memandangnya dari perspektif permintaan, sedangkan sisi kedua adalah memandangnya dari sisi penawaran. Dari sisi permintaan penduduk adalah sebagai konsumen, sedangkan dari sisi penawaran maka penduduk adalah sebagai produsen.

Khusus mengenai penduduk dari sisi penawaran, jika penduduk suatu daerah terdiri atas SDM yang memiliki kapasitas tinggi dalam produksi maka sudah barang tentu akan lebih banyak output yang dapat dihasilkan suatu daerah tersebut. Semakin besar kuantitas output yang dihasilkan maka akan semakin besar peluang daerah untuk mengalami perkembangan ekonominya.

Keberhasilan pembangunan suatu daerah sangat bergantung pada sumber daya manusia yang dimilikinya. Seberapapun besarnya sumber daya alam yang dimiliki tidak akan berarti apa-apa tanpa adanya kemampuan sumber daya manusia yang memadai. Manusia sebagai subjek sekaligus objek pembangunan memegang peranan sentral dalam pembangunan karena manusia adalah tujuan inti pembangunan sekaligus pelaksana dari pembangunan itu sendiri.

Pertumbuhan ekonomi tidak semata-mata tergantung pada jumlah sumber daya manusia saja tetapi juga pada efisiensinya. Jinghan (1999:23) menyebutkan bahwa peningkatan GNP perkapita yang begitu hebat rupanya berkaitan erat dengan pengembangan faktor manusia sebagaimana terlihat dalam efisiensi atau produktivitas yang melonjak di kalangan buruh yang disebut oleh para ekonom modern sebagai pembentukan 'modal insani' yaitu proses peningkatan ilmu pengetahuan, keterampilan dan kemampuan seluruh penduduk yang bersangkutan.

Penulis mencoba melakukan penelitian karena program ini adalah untuk kecamatan yang memiliki persoalan kemiskinan dan pengangguran. Kemiskinan dapat dilihat dari tiga pendekatan yaitu: kemiskinan alamiah, kemiskinan struktural dan kesenjangan antar wilayah. Sedangkan persoalan pengangguran lebih di picu oleh rendahnya kesempatan dan peluang kerja bagi angkatan kerja di perdesaan.

Upaya untuk menanggulangnya harus menggunakan pendekatan multi disiplin yang berdimensi pemberdayaan. Pemberdayaan yang tepat harus memadukan aspek-aspek penyadaran, peningkatan kapasitas dan pendayagunaan.

TEORI DAN KONSEP

Kebijakan Publik atau "*Publik Policy*", asal kata "*Policy*" ada yang menerjemahkan menjadi "kebijakan" Dunn (1992 dalam Muhadjir Darwin, 2000:11) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi "kebijaksanaan" (Abdul Wahab, 2008:5). Kebijakan atau *policy*. Kebijakan diartikan sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, sebagai suatu "proses" kebijakan menunjuk pada cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai suatu kerangka kerja.

Batasan lain yang diberikan oleh Robert Dahl dalam Winarno (2002:10), bahwa kebijakan publik, adalah:

Secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan Eyeston ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Kebijakan dikatakan dapat mencakup banyak hal ketika kebijakan akan diimplementasikan dan dapat menjadikan suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan.

Lebih lanjut menurut Dye. (1997:55), *publik policy is whatever government choose to do or no to do.* Edward dan Sharkansi dalam Islamy (1994:16) mendefinisikan *publik policy is what the government says to do or not to do. It is the goals of purpose of government program.*

Kebijakan publik mempunyai empat sifat yaitu regulatif, organisasional, distributif dan ekstraktif. Dye (1997) dalam Santosa, Pandji (2008:20).

Memahami berbagai definisi kebijakan publik, ada baiknya jika kita memuat konsep kunci tentang kebijakan publik, (Quen, 2002:23) berikut:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan di implementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya;
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongrit yang berkembang di masyarakat;
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau startegi

- yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak;
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.

Sehubungan dengan konsep kunci kebijakan yang telah diurai di atas, maka kebijakan itu harus memiliki tindakan yang di lakukan oleh pemerintah, ada reaksi terhadap kebutuhan dan dijadikan sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, artinya para pengambil kebijakan memiliki optimisme, keberanian dan keadilan watak. Bailey *dalam* Kumoroto (1992:12), menyebutkan bahwa kebijakan merupakan kumpulan keputusan-keputusan yang menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi akan dilaksanakan, atau dengan kata lain kebijakan merupakan pedoman pelaksanaan tindakan atau kegiatan tertentu. Kebijakan mengatur suatu mekanisme tindakan lanjutan untuk pelaksanaan pencapaian tujuan dan sasaran serta menciptakan kebijakan mengarah pada kondisi dimana setiap pejabat dan pelaksana dalam organisasi mengetahui tentang apakah mereka memperoleh dukungan untuk bekerja dan mengimplementasikan keputusan yang mengarah pada pencapaian suatu tujuan.

Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan, lingkungan implementasi dan lingkungan evaluasi. Menurut William Dunn (2000:23) bahwa “Kebijakan Publik” adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pikiran-pikiran kolektif yang saling tergantung termasuk keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”.

Dunn (2000:23), lebih tegas mengatakan mengatakan proses kebijakan publik memiliki unsur analisis, sebagai berikut:

1. Masalah kebijakan;
2. Alternatif kebijakan;
3. Tindakan kebijakan;
4. Hasil kebijakan;
5. Kinerja kebijakan.

Proses pembuatan keputusan ke-lima unsur ini terangkum, mulai dari tahap formulasi rapat sampai pada tahap implementasi dan evaluasi oleh pemerintah dan masyarakat. Demikian halnya Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, (1975) *dalam* Subarsono (2008:97) ada lima variabel yang

mempengaruhi kinerja implementasi, yakni; (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Adapun lima variabel dimaksud dapat uraikan, berikut ini:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

2. Sumberdaya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*). Dalam berbagai kasus program, seperti jaring pengaman sosial (JPS) untuk kelompok miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.

3. Hubungan Antar Organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

4. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5. Kondisi Sosial, Politik dan Ekonomi

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipatan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan negara setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Menurut Grindle (1980) *dalam* Winarno (2008:46) bahwa secara umum, tugas implementasi adalah berikut ini:

"Membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah". Oleh karenanya, tugas implementasi mencakup terbentuknya "*a policy delivery system*", dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, kebijakan publik adalah pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan, sasaran dan sarana untuk diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Menurut Edward III dalam Subarsono (2008:88), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dalam <http://www.menkokesra.go.id> (2007), menjelaskan bahwa pada tanggal 7 September 2006, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam sidang kabinet tentang penanggulangan kemiskinan yang dihadiri oleh semua menteri dan gubernur seluruh Indonesia, menetapkan kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja melalui konsolidasi program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat.

Kebijakan tersebut ditindak lanjuti oleh Menko Kesra bersama dengan Menko Perekonomian serta Menteri-menteri lainnya dengan mengumumkan bahwa pemerintah akan melaksanakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat atau PNPM mulai tahun 2007.

Presiden telah menetapkan nama program ini menjadi program Nasional Pemberdayaan masyarakat Mandiri atau disingkat menjadi Program Mandiri dengan tujuan meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat.

Presiden RI beserta rombongan dalam kunjungan kerjanya di Propinsi Sulawesi Tengah pada tanggal 30 April 2007, meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan masyarakat (PNPM) Mandiri di pusatkan di lapangan Vatulemo Palu, dihadiri para Gubernur seluruh Indonesia, para Bupati se- Sulteng, Ketua DPRD dan unsur Muspida Sulawesi Tengah. Gubernur Sulawesi Tengah H.B. Paliudju mengatakan PNPM Mandiri merupakan lanjutan program percepatan penanggulangan kemiskinan di pedesaan yang

selama ini telah dilaksanakan oleh Pemerintah melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri). Hal ini sudah barang tentu akan memberikan kontribusi yang sangat besar dalam menciptakan kesempatan berusaha, mengurangi pengangguran, menyediakan lapangan pekerjaan serta menekan jumlah angka kemiskinan.

Prinsip PNPM adalah; partisipatif, kegiatan ditentukan oleh masyarakat (*open menu*), akuntabilitas, proses yang sederhana, pendampingan oleh fasilitator, kesetaraan dan keadilan gender, serta keberlanjutan. Pada PNPM, alokasi dana bergulir yang diperuntukkan untuk usaha ekonomi yang dijalankan oleh kaum perempuan ditingkatkan.

Salah satu program pemberdayaan masyarakat yang masuk dalam PNPM adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri). PNPM Mandiri dalam http://pnpm_mandiri.org (2007) menjelaskan bahwa:

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal.

Pendekatan pemberdayaan masyarakat dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri) menjadi model bagi program-program Nasional Pemberdayaan Masyarakat lain yang bernaung di bawah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).

Dengan banyaknya program yang mempunyai sasaran hampir sama ini justru akan membebani masyarakat dan menjadikan ketergantungan masyarakat apabila keseluruhan program pembangunan masyarakat tersebut tidak dapat dilaksanakan secara terpadu. Hal ini menjadi suatu tantangan tersendiri bagi Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (PNPM Mandiri) untuk memberdayakan masyarakat. Selain itu juga prosedur mekanisme kerja Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri) cukup berbeda dengan program-program lainnya.

Oleh karena itu, selain program ini baru dan berbeda dengan program-program pemerintah sebelumnya, program ini, akan dapat menjadi salah

satu indikator penentu bagi proses perbaikan tingkat taraf hidup masyarakat ke arah situasi ekonomi yang lebih baik seperti sebelum krisis terjadi.

Pendekatan PNPM Mandiri ini dilandasi oleh kesadaran timbulnya masalah kemiskinan akibat kondisi masyarakat yang belum berdaya. Ketidakberdayaan mereka (kaum miskin) terlihat dari kurang peduli, tidak percaya diri, tidak mandiri dan mengandalkan bantuan pihak luar dalam mengatasi masalah yang dihadapinya.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini termasuk penelitian deskriptif kualitatif, karena menjelaskan tentang sesuatu yang terjadi saat ini yakni mengenai implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso. Tipe penelitian ini yaitu menggambarkan atau melukiskan secara rinci, sistematis dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan fenomena yang diselidiki dari yang bersifat umum ke khusus. Adapun populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat kurang

mampu dari ke lima desa di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso sebanyak 579 KK.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik observasi, wawancara, kuesioner dan dokumentasi. Data yang dikumpulkan kemudian diolah dan dilakukan analisis dengan menggunakan deskriptif kualitatif dengan cara menyajikan data kemudian di distribusikan ke tabel frekuensi

HASIL PENELITIAN

1. Komunikasi

Dalam proses Komunikasi Warga/Sosialisasi PNPM Mandiri ini meliputi beberapa indikator yang akan dianalisis yaitu pemahaman masyarakat tentang PNPM Mandiri secara umum dan konsekuensi pelaksanaannya, pelibatan masyarakat untuk menolak atau menerima PNPM Mandiri, serta sebagai daya dorong masyarakat untuk menjadi relawan-relawan dalam penanggulangan kemiskinan.

Dari tahap ini, berdasarkan jawaban dari responden dapat dijelaskan sebagaimana pada tabel berikut ini:

Tanggapan Responden terhadap kegiatan sosialisasi PNPM Mandiri

No.	Pernyataan	Frekuensi	Bobot	Skor	Persentase Frekuensi (%)
1	Sangat Setuju	20	4	80	23.5
2	Setuju	60	3	180	70.5
3	Kurang Setuju	5	2	10	6
4	Tidak Setuju	0	1	0	0
	Jumlah	85		270	100
Skor rerata total FN = $(270/340) \times 100\% = 79.4\%$					

Sumber: olah data primer, 2014

Dari data di atas, dikaitkan dengan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan Kepala Kecamatan Poso Pesisir Utara, Drs.Zainal Arifin Mapu, bahwa :

“Masyarakat pada umumnya paham tentang PNPM Mandiri, karena Tim Fasilitator menyampaikan informasi dengan jelas dan gamblang, sehingga mereka paham bagaimana pelaksanaan dan konsekuensinya.” (wawancara pada tanggal 09 bulan November tahun 2014)

Dari hasil wawancara tersebut, berdasarkan penelitian ini menunjukkan bahwa masyarakat memahami pelaksanaan PNPM Mandiri, selain adanya kerjasama dan komunikasi yang baik dari

pihak desa dan peran aktif dari masyarakat, juga tidak terlepas dari peran Tim fasilitator dalam menyampaikan pesan/ informasi mengenai PNPM Mandiri dengan jelas, terarah dan terpadu, sehingga masyarakat dapat dengan mudah menangkap inti pesan/ maksud yang disampaikan.

PNPM Mandiri yang memberikan kemudahan kepada masyarakat miskin untuk dapat membantu memenuhi kebutuhan pokoknya diharapkan memang hanya diterima oleh masyarakat miskin yang secara administrasi dituangkan dalam daftar penerima manfaat (DPM) setelah melalui musyawarah desa, sehingga untuk mendapatkan pengakuan dari seluruh masyarakat terhadap data penerima manfaat, data tersebut harus diumumkan secara luas dan penetapannya

melalui musyawarah. Hasil penelitian menggambarkan bahwa transparansi pelaksanaan program sudah terlaksana.

2. Sumber daya

Sumber daya yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah jumlah personil pelaksana serta

sarana dan prasarana yang memadai untuk kelancaran pelaksanaan program, karena sebuah kebijakan tidak akan terimplementasi dengan baik jika tidak didukung dengan ketersediaan personil pelaksana dan sarana prasarana. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tanggapan responden terhadap kemampuan petugas PNPM Mandiri

No.	Pernyataan	Frekuensi	Bobot	Skor	Persentase Frekuensi (%)
1	Sangat Memadai	7	4	28	8,23
2	Memadai	25	3	75	29,41
3	Tidak Memadai	47	2	94	55,29
4	Sangat tidak Memadai	6	1	6	7,05
	Jumlah	85		203	100
Skor rerata total FN = $(203/340) \times 100\% = 59,70\%$					

Sumber: olah data primer, 2014

Menurut responden, dalam setiap pelaksanaan tahapan-tahapan pelaksanaan program nampak jelas bahwa masih terdapat kendala karena tidak didukung dengan tim yang handal. Menurut Kepala Kecamatan selaku penanggungjawab dengan dibantu oleh aparat kecamatan lainnya memberikan pelayanan yang baik dalam pelaksanaan PNPM Mandiri kepada masyarakat penerima manfaat.

Dari data di atas, dikaitkan dengan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan Kepala Kecamatan Poso Pesisir Utara, Drs. Zainal Arifin Mapu, bahwa :

“Komitmen kami untuk memberikan pelayanan yang baik kebususnya kepada masyarakat sasaran program, agar semua tahapan kegiatan dari awal hingga akhir berjalan dengan baik. Semua tim yang ada bekerja dengan baik dan bertanggung jawab, ini semua juga berkat dukungan dari masyarakat” (wawancara pada tanggal 09 bulan Nopember tahun 2014)

Personil yang terlibat pada PNPM Mandiri cukup untuk menunjang keberhasilan program utamanya pada pelaksanaan sosialisasi sampai kepada pelaksanaan kepada masyarakat sasaran

program, bahwa personil yang ada sudah baik untuk kelancaran pelaksanaan PNPM Mandiri.

3. Disposisi

Disposisi merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Struktur birokrasi yang mencakup aspek-aspek struktur organisasi, pembagian tugas, dan hubungan kerja antar unit, akan dimungkinkan untuk melakukan pekerjaan yang menyimpang jika terdapat perubahan-perubahan yang tidak diinginkan, ditambah lagi dengan adanya kegaduhan dan kebingungan dalam organisasi pelaksana program. Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel 3 berikut ini :

Tanggapan responden terhadap motivasi petugas PNPM Mandiri

No	Pernyataan	Frekuensi	Bobot	Skor	Persentase Frekuensi (%)
1	Sangat Bersungguh-sungguh	8	4	32	9.4
2	Bersungguh-sungguh	54	3	162	63.5
3	Tidak Bersungguh-sungguh	13	2	26	15.4
4	Sangat tidak Bersungguh-sungguh	10	1	10	11.7
	Jumlah	85		230	100
Skor rerata total FN = $(230/340) \times 100\% = 67.6\%$					

Sumber: olah data primer, 2014

Dari rapat evaluasi pelaksanaan struktur birokrasi ini akan ditemukan kendala-kendala terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri yang sekaligus dicarikan solusinya, semisal adanya kecamatan dan atau desa yang masih belum seluruhnya mendata masyarakatnya yang tidak mampu serta jika ada program bantuan pemerintah yang tiba tidak tepat waktu karena masalah transportasi yang menjadi penghambat, dan lain-lain. Rapat evaluasi tersebut biasanya langsung dipimpin oleh Bupati didampingi oleh Assisten II Setdakab serta SKPD terkait.

Perubahan keharusan dan kewajiban melaksanakan program atau kebijakan sesuai yang telah disepakati bersama atau program kebijakan yang telah dibuat hendaknya mendapat perhatian serta komitmen dari implementor agar program-program yang telah ditetapkan baik mengenai tatacara pelaksanaannya maupun pencapaian target program dapat direalisasikan oleh para pelaksana di lapangan. Sebab kesemuanya itu merupakan unsur yang paling penting pada implementasi kebijakan, bahkan program yang telah dibuat hanya sekedar

berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi kalau tidak ada komitmen untuk melaksanakan program dan untuk memberi gambaran mengenai komitmen masyarakat terhadap implementasi PNPM Mandiri di Kecamatan Poso Pesisir Utara.

4. Struktur Birokrasi

Keberhasilan implementasi kebijakan perlu adanya kerja sama yang baik dari seluruh unsur terkait. Implementasi boleh jadi belum efektif karena tidak efisiennya struktur birokrasi apalagi bila terdapat perpecahan dalam organisasi yang dapat merintangai tujuan program dan koordinasi yang dapat mengakibatkan pemborosan sumber-sumber.

Struktur birokrasi yang mencakup aspek-aspek struktur organisasi, pembagian tugas, dan hubungan kerja antar unit, akan dimungkinkan untuk melakukan pekerjaan yang menyimpang jika terdapat perubahan-perubahan yang tidak diinginkan, ditambah lagi dengan adanya kegaduhan dan kebingungan dalam organisasi pelaksana program.

Tanggapan responden terhadap koordinasi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri

No.	Pernyataan	Frekuensi	Bobot	Skor	Persentase Frekuensi (%)
1	Sangat Baik Koordinasi dan mekanisme	10	4	40	11.8
2	Baik Koordinasi dan mekanisme	55	3	165	64.6
3	Kurang Baik Koordinasi dan mekanisme	10	2	20	11.8
4	Tidak Baik Koordinasi dan mekanisme	10	1	10	11.8
	Jumlah	85		235	100
Skor rerata total FN = $(235/340) \times 100\% = 69.11\%$					

Sumber: olah data primer, 2014 sss

Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka peneliti mewawancarai Kepala Kantor

Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso (Bapak Drs. Zainal Arifin Mapu), sebagai berikut:

“Struktur birokrasi di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso telah menjalankan fungsi berdasarkan ketentuan mekanisme yang berlaku. BPD yang ada pada tiap-tiap desa mampu menterjemahkan fungsi berdasarkan struktur organisasi pada PNPM Mandiri di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso (wawancara tanggal 09 Nopember 2014)

Begitu pula halnya wawancara dengan salah seorang petugas/aparatur yang menjadi petugas lapangan pada program pengentasan kemiskinan di Kecamatan Poso Pesisir Utara Bapak Saleh T berikut hasil wawancaranya:

“kami petugas pelaksana PNPM Mandiri di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso ini selalu melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait sehubungan dengan tugas kami, misalnya kami berkoordinasi dengan pihak BPMD Kabupaten Poso yang mana kami sangat membutuhkan informasi tentang program-program PNPM Mandiri yang baru dan belum terlaksana (wawancara tanggal 12 Nopember 2014)

Hal ini tentu akan mempermudah dalam pekerjaan bagi petugas PNPM Mandiri di Kantor Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso, karena petugas/aparatur yang bertugas sebagai pelaksana program kemiskinan melalui PNPM Mandiri telah mengetahui tugas-tugas dan kewajibannya masing-masing, tidak lagi harus mengandalkan seseorang apabila terjadi kesulitan di lapangan.

KESIMPULAN

Berdasarkan pada permasalahan dan pembahasan serta hasil penelitian yang dilakukan, maka penulis menarik kesimpulan bahwa : Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso berlangsung baik, ditinjau dari indikator komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi sudah berjalan baik, sedangkan sumber daya belum berjalan dengan optimal.

SARAN

Berdasarkan hasil pembahasan, maka peneliti memberikan saran sebagai berikut :

1. Pengelolaan manajemen PNPM Mandiri bagi pemberdayaan kelompok swadaya masyarakat perlu perbaikan baik dari sisi bentuk program dan optimalisasi program serta perlu melakukan upaya-upaya pelatihan teknis dan administrasi yang lebih baik guna menunjang PNPM Mandiri pada kelompok

swadaya masyarakat di Kecamatan Poso Pesisir Utara Kabupaten Poso sehingga akan mendukung efektivitas kerja kelompok swadaya masyarakat.

2. Perlu dilakukan upaya-upaya yang menyeluruh dan sistematis melalui PNPM Mandiri sehingga akan terjadi penurunan persentase angka kemiskinan setiap tahunnya..

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian-Suatu Pendekatan Praktek*. Rineka Cipta. Edisi Revisi III. Jakarta.
- Abdul Wahab. 2008. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Dunn, William N. 2000. "Pengantar Analisis Kebijakan Publik (judul asli : *An Introduction to Public Policy Analysis (1981)*", Penyunting : Muhadjir Darwin, Penerjemah Samodra Wibawa dkk., Edisi kedua, Cetakan keempat. Gajahmada University Press. Yogyakarta.
- _____. 2003. *Public Policy Analysis : An Introduction (Second Edition)*. Englewood Cliffs. New Jersey : Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R.1997. *Understanding Publik Policy*. N.J Pentice Hall, Inc, Englewood Cliffs: New Jersey.
- Djauhari, arry H.M. 2007. *Implementasi Kebijakan Dan Pelayanan publik*. Perpustakaan Prof.Dr.Doddy A. Tisnaamidjaja. Bandung.
- Fermana, Surya. 2009. *Kebijakan Publik sebuah tinjauan filosofi*. AR. Ruzzmedia. Jogjakarta.
- Ginancar, K. 1997. *Pembangunan Sosial dan Pemberdayaan:Teori, Kebijakan, dan Penerapan*. CV. Rosda Karya. Bandung.
- Islamy, Irfan M. 1994. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Kumoroto, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Rajawali Press. Jakarta.
- Mustafa, Hasan. 2000. *Teknik Sampling*. Universitas Parahiyangan. Bandung.
- Mindarti, Indah Lely. 2007. *Revolusi Administrasi Publik, Aneka Pendekatan Dan Teori Dasar*. Bayumedia Publishing. Malang.
- Riant Nugroho Dwidjowijoto. 2007. *Analisis Kebijakan*. PT. Gramedia. Jakarta.
- Ridwan. 2008. *Metode dan Teknis Menyusun Tesis*. Penerbit CV Alfa Beta. Bandung.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurismetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik*. Arcan. Jakarta.
- Santosa, Pandji. 2008. *Administrasi Publik Teori Dan Aplikasi Good Governance*. PT Refika Aditama, Bandung.
- Soegijoko, B.T.S., Napitupulu, G.C., Mulyana, W. 2005. *Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Depok.
- Subarsono, AG. 2008. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori Dan Apilikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. CV. Alfabeta. Bandung.
- _____. 2008. *Metode Penelitian Pendidikan*. CV. Alfabeta. Bandung.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*. Gava Media. Yogyakarta.
- Suharto, edi. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. CV. Alfabeta. Bandung.
- Siagian, P Sondang. 1999. *Administrasi Pembangunan*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Pembangunan Dilema Dan Tantangan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan Publik Teori Dan Proses*. Buku Kita. Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil.
- Surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 410/2918/SJ Perihal Program Program Pemberdayaan Masyarakat dengan Transparansi dan Akuntabilitas Publik.
- Surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 410/2919/SJ Perihal Upaya Peningkatan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Prioritas.