

ANALISIS KELEMBAGAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI PERKOTAAN (PNPM-MP) UNTUK PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Munawar Noor

mn10120@gmail.com

Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

ABSTRAKSI

Kelembagaan merupakan suatu proses dan interaksi masyarakat yang melibatkan organisasi sebagai pelaksanaannya untuk mencapai tujuan bersama. Tujuan kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang adalah untuk mengefektifkan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Salah satu masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang dalam penanggulangan kemiskinan. Tujuan penelitian ini melakukan deskripsi dan analisis kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif fenomenologis. Metode pengumpulan data wawancara, observasi, FGD dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan model interaktif, yaitu teknik analisis yang merupakan siklus integral antara pengumpulan data, reduksi data, penampilan data dan pengambilan kesimpulan. Variabel utama untuk mengkaji kelembagaan PNPM-MP adalah kepemimpinan, doktrin, program, sumber daya, struktur internal. Kesimpulan penelitian, kelembagaan PNPM-MP pada tingkat kelurahan dan basis (BKM/KSM) belum efektif pada ikatan horizontal maupun vertikal dan masih dianggap sebagai produk program serta belum melembaga dalam penanggulangan kemiskinan.

Kata Kunci : Tujuan kelembagaan, Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), Penanggulangan kemiskinan, Variabel, Produk program..

ABSTRACT

Institutional is a process of community interaction that involves the organization to do the job to achieve a common goal. Institutional objectives PNPM-MP in Semarang is to streamline the implementation of poverty reduction programs. One of the problems in this research is how institutional PNPM-MP in Semarang in poverty reduction. The purpose of this research is to conduct a description and analysis of institutional PNPM-MP in Semarang. The research approach used is qualitative phenomenological. Methods of data collection are interviews, observation, focus group discussions and documentation. Data were analyzed using an interactive model, which is a technique that analyzes the integral cycle of data collection, data reduction, data and conclusions appearance. The main variables to assess institutional PNPM-MP is leadership, doctrine, programs, resources, internal structure conclusion, institutional PNPM-MP at the village level and base (BKM / KSM). The result shows PNPM-MP has not been effective in the horizontal and vertical bond and is still regarded as a program product and has not been institutionalized in poverty reduction.

Keywords: institutional objective, Community Self-Reliance Agency (BKM), Poverty alleviation, Variables, Product program.

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Tujuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-MP) adalah untuk menjadikan masyarakat miskin menjadi mandiri baik secara ekonomi, sosial maupun aspek kehidupan yang lain,

sehingga program memerlukan kelembagaan yang komprehensif.

Kelembagaan (institusi) pada umumnya lebih di arahkan untuk organisasi, wadah atau pranata. Organisasi berfungsi sebagai wadah atau tempat, sedangkan pengertian lembaga mencakup aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu sistem.

Melihat begitu pentingnya peran kelembagaan, maka diperlukan sebuah pendekatan kelembagaan untuk mengatasi kemiskinan dengan menekankan pada bagaimana sumber daya sosial dapat ditumbuh-kembangkan melalui perubahan dalam distribusi hak milik (*property rights*), batas-batas yurisdiksi dan aturan representasi untuk mengatasi kemiskinan.

Apabila merujuk pada dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) kebijakan penanggulangan kemiskinan memerlukan kelembagaan yang kuat baik di tingkat pusat maupun daerah. Oleh karena itu diperlukan lembaga yang mempunyai otoritas politik dan bertanggungjawab atas terwujudnya strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan yaitu Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKP-D)

Otoritas tersebut mencakup wewenang dalam melakukan koordinasi perumusan kebijakan dan pelaksanaan, penyusunan anggaran, monitoring dan evaluasi, sehingga kelembagaan PNPM-MP menjadi persoalan yang sangat mendasar dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Penguatan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) dalam kelembagaan PNPM-MP berkaitan langsung dengan kegiatan penanggulangan kemiskinan di daerah. Kelembagaan PNPM-MP pada hakekatnya bertujuan untuk penguatan terhadap hak kepemilikan dan memberi kesempatan yang sama bagi semua individu untuk mengerjakan aktivitas, khususnya dalam meningkatkan kapasitas dan berpartisipasi dalam kegiatan sosial, ekonomi, lingkungan.

Hasil Identifikasi memperlihatkan bahwa kelembagaan PNPM-MP dalam aspek sosial, ekonomi dan lingkungan masih menghadapi beberapa masalah dalam pelaksanaannya, antara lain :

1. Dinamika sosial-ekonomi dan lingkungan masyarakat, menghasilkan variasi dan

karakteristik masyarakat yang berbeda-beda. Di satu sisi menghasilkan masyarakat yang fatalis(pasrah pada nasib), disisi yang lain, menghasilkan masyarakat pejuang (*fighting spirit* yang tinggi). Kondisi tersebut terkesan diabaikan dan belum terakomodasi dalam perencanaan kelembagaan PNPM-MP,

2. Variasi dan karakteristik masyarakat yang berbeda tersebut berimplikasi pada partisipasi dan etos kerja masyarakat di lapangan, bisa jadi dimasyarakat tertentu kelembagaan PNPM-MP dianggap berhasil karena antusiasme masyarakat yang tinggi. Sebaliknya pada karakter masyarakat tertentu lainnya PNPM-MP justru dianggap memberikan ketergantungan.

Generalisasi bantuan program melalui kelembagaan PNPM-MP untuk pembangunan infrastruktur, ekonomi, sosial di setiap lokasi program yang persoalan kebutuhan tidak sama proporsinya salah satu sebab permasalahan pada kelembagaan PNPM-MP.

Berdasarkan identifikasi dan pengamatan lapangan dalam praktek kelembagaan PNPM-MP terdapat beberapa hal yang masih dirasakan sebagai jarak antara konsep dan operasionalisasi, diantaranya:

- a. Praktek kegiatan kelembagaan PNPM-MP dalam membangun BKM yang dibangun terbatas hanya untuk memperkuat ikatan-ikatan horizontal, namun lemah dalam ikatan vertikal.
- b. BKM yang dibentuk masih terbatas untuk tujuan distribusi bantuan dan memudahkan tugas kontrol bagi pelaksana program, bukan untuk peningkatan sosial kapital masyarakat secara mendasar, sehingga pasca program sangat berpotensi *stagnan*.

- c. Struktur keorganisasian BKM yang dibangun relatif seragam, padahal di setiap daerah memiliki nilai-nilai kearifan lokal dan karakteristik kemasyarakatan yang berbeda.
- d. Meskipun BKM sudah dibentuk, namun pembinaan yang dilakukan cenderung individual terbatas kepada pengurus dan tokoh-tokoh dengan prinsip "trickle down effect", bukan social learning approach.
- e. Pengembangan BKM selalu menggunakan jalur struktural, dan lemah dari pengembangan aspek kulturalnya.
- f. Introduksi BKM lebih banyak melalui budaya material dibanding nonmaterial, atau merupakan perubahan yang materialistik.
- g. Pembentukan BKM kurang memperkuat kelembagaan lokal yang ada sebelumnya, sehingga mempengaruhi hubungan-hubungan horizontal yang telah ada.
- h. Pengembangan kelembagaan PNPM-MP dirasakan masih lebih merupakan jargon daripada kenyataan yang riil di lapangan.
- i. Kelembagaan pendukung (lokal) untuk pemberdayaan kurang dikembangkan dengan baik, karena struktur pembangunan yang bersifat sektoral

Keadaan ini perlu dilakukan perbaikan, karena urgensinya kelembagaan PNPM-MP yang diharapkan menjadi wadah sekaligus agen penggerak dalam memfasilitasi, memediasi, mengkomunikasikan sekaligus sebagai aktor utama dalam mendorong partisipasi untuk mendayagunakan keswadayaan dan gotong royong demi menciptakan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin.

1.2. Perumusan Masalah

"Bagaimana kelembagaan PNPM-MP dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang",

1.3. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan menganalisis kelembagaan PNPM-MP dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang,

2. Kajian Teori

Kelembagaan adalah aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan setiap orang atau organisasi mencapai tujuan bersama yang diinginkan (Ruttan dan Hayami, 1984). Ostrom (1985) mendefinisikan kelembagaan sebagai aturan dan rambu-rambu sebagai panduan yang dipakai oleh para anggota untuk mengatur hubungan yang saling mengikat dan tergantung satu sama lain. North (1990) lebih menekankan kelembagaan sebagai aturan main di dalam suatu kelompok yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik.

Pada prinsipnya kelembagaan berbeda dengan organisasi, dimana kelembagaan lebih kental dengan peraturan dan organisasi lebih terfokus pada struktur. Berdasarkan definisi-definisi tersebut dapat dikatakan bahwa kelembagaan adalah aturan yang yang memfasilitasi instusi atau organisasi dalam berkoordinasi dan bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan.

Aturan dalam hal ini mencakup aturan formal dan non formal yang diperlukan dan disepakati bersama, oleh karena itu aturan harus jelas, terukur dan konsisten. Organisasi atau institusi yang terlibat diharapkan mempunyai sumberdaya manusia yang kredibel dan mempunyai pengetahuan serta pengertian yang cukup tentang permasalahan yang ada.

Organisasi pada dasarnya merupakan sebuah roda, suatu unit kesatuan dari kegiatan pembangunan beserta lingkungannya yang berhubungan sering disebut sebagai lembaga, artinya apabila kerangka sistem dalam administrasi pembangunan dapat dipandang sebagai pendekatan makro, maka pendekatan sistem dalam pembangunan lembaga dapat dipandang sebagai pendekatan mikro dalam rangka mempelajari kegiatan pembangunan. Pengertian lembaga disini menunjuk pada kombinasi antara tujuan organisasi dan hubungannya dengan lingkungan yang merupakan hasil interaksi dan adaptasi, sehingga lembaga dapat berarti organisasi yang didalamnya terkandung nilai individu dan lingkungan sosial. Oleh karena itu dalam kegiatan pembangunan, lembaga juga harus dihubungkan dengan sasaran-sasaran pembangunan.

Lembaga diartikan sebagai organisasi yang membentuk, menunjang dan melindungi hubungan normatif dan pola-pola kegiatan tertentu dan sekaligus membentuk fungsi-fungsi dan jasa yang dihargai didalam suatu lingkungan. Oleh karena itu pembangunan lembaga didefinisikan sebagai seluruh perencanaan, pembuatan struktur dan petunjuk-petunjuk baru, atau penataan kembali haluan organisasi, meliputi: (a). Membuat, mendukung dan memperkokoh hubungan normatif dan pola-pola yang aktif, (b). Pembentukan fungsi-fungsi dan jasa yang dihargai oleh masyarakat, (c). Penciptaan fasilitas yang menghubungkan antara teknologi-teknologi baru dengan lingkungan sosialnya.

Kelembagaan atau organisasi perlu untuk didirikan sebagai pusat pembelajaran masyarakat terpadu dan harus memiliki struktur organisasi yang jelas yang diperlukan karena struktur organisasi merupakan struktur formasi tentang hubungan tugas dan wewenang yang mengendalikan bagaimana tiap individu bekerjasama dan mengelola segala sumber

daya yang ada untuk mencapai tujuan dari organisasi.

Menurut Milton J. Eastman (1966) Pembangunan Lembaga dapat dirumuskan sebagai perencanaan, penataan dan bimbingan dari organisasi-organisasi baru atau yang disusun kembali yang mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai-nilai, fungsi-fungsi, teknologi-teknologi fisik, dan atau sosial, menetapkan, mengembangkan dan melindungi hubungan-hubungan normatif dan pola-pola tindakan yang baru, dan memperoleh dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan tersebut.

Joseph W Eaton (1986), memerinci variabel-variabel kelembagaan meliputi :

- 1) Kepemimpinan mengacu pada kelompok orang yang secara aktif berkecimpung dalam perumusan doktrin dan program dari lembaga tersebut dan yang mengarahkan operasi-operasi dan hubungannya dengan lingkungan tersebut.
- 2) Doktrin dirumuskan sebagai spesifikasi dari nilai-nilai, tujuan-tujuan, dan metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial
- 3) Program menunjuk pada tindakan-tindakan tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan dari fungsi-fungsi dan jasa-jasa yang merupakan keluaran dari lembaga tersebut
- 4) Sumber daya adalah masukan-masukan berupa keuangan, fisik, manusia, teknologi, dan penerangan dari lembaga tersebut. Sumber-sumberdaya ini dapat dikelompokkan dalam: sumberdaya ekonomi, informasi, status, kekuatan, wewenang, keabsahan, dukungan.
- 5) Struktur internal dirumuskan sebagai struktur dan proses-proses yang diadakan untuk bekerjanya

lembaga tersebut dan bagi pemeliharannya.

Sedangkan variabel-variabel keterkaitan meliputi :

- 1) Kaitan-kaitan yang memungkinkan (enabling), yakni dengan organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok sosial yang mengendalikan alokasi wewenang dan sumber-sumbernya
- 2) Kaitan-kaitan fungsional, yakni dengan organisasi-organisasi yang menjalankan fungsi-fungsi dan jasa-jasa yang merupakan pelengkap dalam arti produksi, yang menyediakan masukan-masukan, dan yang menggunakan keluaran-keluaran dari lembaga tersebut.
- 3) Kaitan-kaitan normatif, yakni dengan lembaga-lembaga yang mencakup norma-norma dan nilai-nilai (positif atau negatif) yang relevan bagi doktrin dan program dari lembaga tersebut.
- 4) Kaitan-kaitan tersebar, yakni dengan unsur-unsur dalam masyarakat yang tidak dapat dengan jelas diidentifikasi oleh keanggotaan dalam organisasi formal.

Dalam membangun kelembagaan, masalah-masalah strategis dalam perencanaan adalah:

- a) Inovasi-inovasi manakah yang sesuai untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan dalam lingkungan.
- b) Organisasi jenis apa harus menjadi wahana organisasi yang sudah ada dapat ditata kembali, atau organisasi yang baru
- c) Pola-pola kepemimpinan macam manakah yang cocok, yang terpusat atau pluralistis;
- d) Kualifikasi apa yang diinginkan dari kepemimpinan dan siapa yang

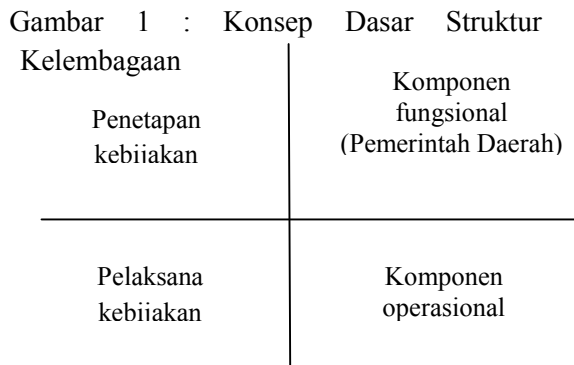
bersedia sebagai pemegang jabatan pertama.

- e) Sumber-sumber dari sumberdaya utama manakah yang dapat diandalkan untuk masukan-masukan seperti dana, kepegawaian, informasi, wewenang, dan dengan harga berapa; siapa yang mungkin akan mengambil keluaran-keluaran organisasi dengan syarat-syarat yang dapat diterima.

Adanya berbagai definisi mengenai kelembagaan dengan penekanan pokok yang berbeda-beda pada masing-masing definisi. Adapun beberapa definisi kelembagaan tersebut antara lain adalah sebagai berikut: (1). Pengertian kelembagaan sebagai sebuah instrument pengatur dan pengendali. (2). Pengertian kelembagaan sebagai sebuah wadah dalam kegiatan administrasi. (3). Pengertian kelembagaan yang bertitik tolak pada pemahaman tentang prinsip-prinsip organisasi dan penerapannya. (4). Pengertian kelembagaan yang menekankan sebagai sebuah proses.

Dari berbagai definisi kelembagaan tersebut dapat disimpulkan bahwa kelembagaan merupakan suatu proses dalam interaksi masyarakat yang melibatkan organisasi sebagai pelaksananya untuk mencapai tujuan bersama. Dalam penelitian tentang kelembagaan, sedikitnya terdapat lima pertanyaan mendasar (Siagan, 2005), yaitu: (1). Siapa melakukan apa? (2). Siapa bertanggung jawab kepada siapa? (3). Siapa yang berhubungan dengan siapa dan dalam hal apa? (4). Saluran komunikasi apa yang terdapat dalam organisasi, bagaimana cara memanfaatkannya, dan untuk kepentingan apa? (5). Jaringan informasi apa yang terdapat dalam organisasi? Dalam suatu kelembagaan terdapat dua komponen utama, yaitu komponen fungsional dan komponen operasional yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan

(Wido Prananing Tyas, 2008). Konsep dasar tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut :



Sumber : Wido Prananing Tyas, 2008

Agar institusi dapat berjalan dan ditaati oleh anggotanya, maka perlu adanya struktur intensif yang mengandung sanksi dan *reward* sehingga masyarakat akan menaatinya. (Pejovich, 1999 dalam Nasution, 2002) menyatakan bahwa kelembagaan memiliki tiga komponen, yakni:

- 1) Aturan formal, meliputi konstitusi, statute, hukum dan seluruh regulasi pemerintah lainnya. Aturan formal membentuk sistem politik (struktur pemerintahan, hak-hak individu), sistem ekonomi (hak kepemilikan dalam kondisi kelangkaan sumberdaya, kontrak), dan sistem keamanan (peradilan, polisi)
- 2) Aturan informasi, meliputi pengalaman, nilai-nilai tradisional, agama dan seluruh faktor yang mempengaruhi bentuk persepsi subjektif individu tentang dunia tempat hidup mereka; dan
- 3) Mekanisme penegakan, semua kelembagaan tersebut tidak akan efektif apabila tidak diiringi dengan mekanisme penegakan.

3. Metode Penelitian

3.1. Rancangan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian Disertasi ini adalah kualitatif fenomenologis, karena pendekatan kualitatif mempunyai ciri-ciri antara lain : mempunyai setting yang aktual, peneliti menjadi instrumen kunci, data biasanya bersifat deskriptif, menekankan kepada proses, analisis datanya bersifat induktif, dan meaning (pemaknaan) tiap even adalah merupakan perhatian yang esensial. Fenomenologis, karena sesuai dengan tujuan penelitian yaitu mendeskripsikan peristiwa sosial kemasyarakatan untuk mengungkapkan peristiwa-peristiwa riil di lapangan dan juga dapat mengungkapkan nilai-nilai yang tersembunyi (*hidden value*), lebih peka terhadap informasi-informasi yang bersifat deskriptif dan berusaha mempertahankan keutuhan obyek yang diteliti.

Fokus penelitian ini adalah kelembagaan PNPM-MP pada tingkat kelurahan dan basis yaitu Badan Kelembagaan Masyarakat (BKM) dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dalam penanggulangan kemiskinan. Lokusnya di 3 Kecamatan dan Kelurahan di Kota Semarang yang dipilih secara purposive (*sengaja*).

3.2. Pendekatan Kualitatif

Kelembagaan (institusi) PNPM-MP adalah organisasi (*wadah*) atau pranata. Organisasi berfungsi sebagai wadah atau tempat, sedangkan lembaga mencakup aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku.

Fenomena penelitian adalah segala hal yang terkait dengan masalah penelitian dan dapat ditanyakan, dideskripsikan dan dianalisis untuk menjawab masalah penelitian, yang dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Kepemimpinan mengacu pada kelompok orang yang mengarahkan operasional kelembagaan hubungannya dengan lingkungan.
- 2) Doktrin sebagai spesifikasi dari nilai-nilai, tujuan-tujuan, dan metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial
- 3) Program menunjuk pada tindakan yang berhubungan dengan pelaksanaan dari fungsi yang merupakan keluaran dari lembaga tersebut
- 4) Sumber daya adalah masukan berupa sumberdaya ekonomi, informasi, status, kekuatan, wewenang, keabsahan, dukungan.
- 5) Struktur internal sebagai struktur dan proses yang diadakan untuk bekerjanya lembaga tersebut dan pemeliharannya.

3.3. Metode Pengumpulan Data

Lofland dan Lofland, dalam Moleong, (2000) menegaskan bahwa dalam rangka pengumpulan data penelitian kualitatif ada tiga kegiatan yaitu :

Proses memasuki lokasi penelitian (getting-in), pada tahap ini memasuki lokasi penelitian kelurahan tempat BKM dan KSM beraktifitas untuk melakukan adaptasi dan proses kegiatan dengan informan yang dilandasi hubungan etik dan simpatik sehingga dapat mengurangi jarak sosial antara peneliti dengan informan.

ketika berada di lokasi penelitian (getting-along), pada tahap ini berusaha menjalin hubungan secara pribadi yang lebih akrab dengan subjek penelitian, mencari informasi yang dibutuhkan secara lengkap dan berupaya menangkap makna dari informasi dan pengamatan yang diperoleh.

Tahap pengumpulan data (logging the data). pada tahap ini menggunakan empat macam teknik pengumpulan data yaitu: Observasi non partisipatif, Wawancara (interview) , Focus Group Discussion (FGD), Dokumentasi. Jangka waktu penelitian, penelitian ini dilakukan selama 6 bulan (Agustus 2012-Januari 2013)

3.4. Alat Analisis Data

Analisis dilakukan untuk menemukan pola dengan cara menelusuri catatan lapangan, hasil wawancara dan bahan yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap semua hal memungkinkan menyajikan analisis yang komprehensif

Analisis kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang meliputi (kepemimpinan, doktrin, program, sumber daya, struktur internal)

Proses analisis dilakukan secara terus menerus, bersamaan dengan pengumpulan data. Di dalam melakukan analisis data mengacu kepada tahapan yang dijelaskan Miles dan Huberman (1992) yang terdiri dari tiga tahapan yaitu: reduksi data (data reduction), penyajian data (data display) dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (conclusion drawing verification), sebagai berikut :

Reduksi Data, pada tahap ini data yang diperoleh dari lokasi penelitian (data lapangan) dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci.

Penyajian Data (display data) dimasukkan untuk memudahkan dalam melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Dengan kata lain merupakan pengorganisasian data ke dalam bentuk tertentu sehingga kelihatan dengan sosoknya lebih utuh.

Penarikan Kesimpulan/Verifikasi, dalam penelitian kualitatif penarikan data dilakukan secara terus menerus

sepanjang proses penelitian berlangsung.

Teknik analisis data menggunakan model interaktif, yaitu teknik analisis yang merupakan siklus yang integral antara pengumpulan data, reduksi data, penampilan data dan pengambilan kesimpulan (Bungin, 2010).

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Hasil Penelitian

Proses pengambilan keputusan yang menjadi domain pola kepemimpinan dalam BKM didominasi oleh hasil musyawarah mufakat para anggota BKM, penentuan arah kebijakan PNPM-MP di tingkat kelurahan dan basis telah mempertimbangkan keseimbangan aspek keterwakilan, kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang telah teridentifikasi dalam perencanaan kegiatan yang partisipatif.

Pola kebijakan seperti ini terhubung secara berjenjang dari tingkat paling bawah sampai dengan tingkat kelurahan serta berkomunikasi dalam rembug-rembug warga secara formal maupun non formal.

Mekanisme yang terbangun dalam mengelola program merupakan buah dari proses perjalanan panjang kegiatan penanggulangan kemiskinan dari yang bernama P2KP sampai PNPM-MP saat ini. Rangkaian metode dan tindakan yang telah dilakukan merupakan langkah-langkah perbaikan yang diharapkan semakin lama semakin memperbaiki ideologisasi dan penguatan doktrin terhadap kegiatan-kegiatan pemanfaatan BLM yang berdampak langsung terhadap pengurangan angka kemiskinan, sehingga BLM tidak hanya digunakan untuk kegiatan yang bersifat kosmetik dan estetik dan bermental bagi rata.

Setiap tahun BKM mendapat anggaran dalam bentuk BLM PNPM-MP untuk

merealisasikan program kerja yang telah tersusun bersama masyarakat. Intervensi program kerja yang telah dipersiapkan adalah memaksimalkan program Tri-Daya (Lingkungan/Sosial/Ekonomi).

Sumber keuangan BKM selama ini berasal dari pendapatan jasa pinjaman bergulir dan BOP BLM PNPM-MP, sehingga sangat rentan mengalami kekurangan finansial karena sangat terbatas jumlahnya. Sumberdaya manusia untuk pengendalian kegiatan tersedia Sekretariat BKM yang berada di kompleks kantor kelurahan dengan mekanisme digunakan secara insidental sesuai kebutuhan BKM dalam beraktivitas.

Personil yang piket seara bergilir di Sekretariat BKM untuk melakukan komunikasi dengan pemerintah dan tim pendamping ataupun pihak lain yang berkepentingan, sedang untuk peralatan dan perlengkapan secara minimal telah disediakan oleh pemerintah kelurahan dalam bentuk dukungan mebelair.

Strategi implementasi yang dijalankan dalam PNPM-MP menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dari program ini, sehingga menjadi penting pada semua tingkatan masyarakat (Kelurahan/RW/RT/Dawis/Gang/Lorong).

4.2. Pembahasan

Kelembagaan PNPM-MP dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang pada tingkat kelurahan adalah Badan Kelembagaan Masyarakat (BKM) dan pada tingkat basis adalah Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Untuk melaksanakan kegiatan, BKM dan KSM terikat pada struktur kelembagaan yang sama walaupun berada dalam wilayah yang mempunyai potensi, karakteristik dan lingkungan yang berbeda, sehingga pola dan strategi

yang dijalankan cenderung BKM/KSM sangat bervariasi, karena terikat dengan potensi dan karakteristik wilayah masing-masing.

North (1990), menekankan bahwa kelembagaan sebagai aturan main didalam suatu kelompok yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial, politik, artinya kelembagaan BKM/KSM sangat dipengaruhi kondisi, karakteristik wilayah, sehingga struktur kelembagaan yang seragam akan mempengaruhi efektifitas kekuatan. Akibatnya kelembagaan BKM/KSM di masyarakat masih dianggap sebagai kebutuhan program dan belum melembaga dan masih terikat pada ikatan horizontal dan lemah pada ikatan vertical. Sehingga belum menjadi kebutuhan dalam penanggulangan kemiskinan.

Dalam proses pengambilan keputusan yang menjadi domain BKM didominasi oleh hasil musyawarah mufakat para anggota BKM. Penentuan arah kelembagaan PNPM-MP di tingkat kelurahan dan basis telah mempertimbangkan keseimbangan aspek keterwakilan, kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang telah teridentifikasi dalam perencanaan kegiatan yang partisipatif.

Pola kebijakan seperti ini terhubung secara berjenjang dari tingkat paling bawah sampai dengan tingkat kelurahan serta berkomunikasi dalam rembug-rembug warga secara formal maupun non formal, dalam kelembagaan PNPM-MP selalu ditekankan mengenai pengambilan keputusan yang bersifat kolektif kolegial.

Dalam banyak kasus ada BKM dengan menempatkan posisi koordinator BKM sebagai sesepuh yang mengambil keputusan secara mandiri dan bertanggung jawab terhadap keputusan itu, walaupun rapat-rapat anggota BKM

secara formal telah dilakukan, namun tidak akan menghasilkan produk apapun sepanjang tidak dihadiri oleh Koordinator BKM.

Ruttan dan Hayami (1984), menekankan bahwa kelembagaan adalah aturan dalam kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka mencapai tujuan yang diinginkan bersama. Artinya kelembagaan BKM yang didominasi satu orang dalam berbagai keputusan lembaga tidak mencerminkan unsur kerjasama untuk mencapai tujuan

Diakui bahwa mekanisme yang terbangun dalam mengelola kelembagaan PNPM-MP adalah proses panjang kegiatan penanggulangan kemiskinan mulai dari P2KP sampai PNPM-MP adalah sebuah doktrin kelembagaan.

Oleh karena itu rangkaian metode dan tindakan yang telah dilakukan merupakan langkah-langkah perbaikan yang diharapkan semakin lama semakin memperbaiki ideologisasi dan penguatan doktrin terhadap kegiatan-kegiatan pemanfaatan BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) untuk masyarakat miskin.

W. Eaton (1986), menyatakan bawa doktrin dirumuskan sebagai spesifikasi nilai, tujuan dan metode operasional yang mendasari tindakan sosial, artinya dalam kegiatan pemanfaatan dana BLM harus dilandasi nilai-nilai universal kemanusiaan.

Dengan demikian kelembagaan PNPM-MP dengan kegiatan BKM/KSM pada tingkat kelurahan dan basis berdampak langsung terhadap pengurangan angka kemiskinan secara signifikan dan dana BLM tidak hanya digunakan untuk kegiatan yang bersifat kosmetik dan estetik dan bermental pemerataan.

Melalui serangkaian bimbingan dan pendekatan yang dilakukan tim fasilitator kepada BKM/KSM mengenai kegiatan-kegiatan yang dapat digunakan untuk pemanfaatan BLM mengacu pada upaya penanggulangan kemiskinan terutama pemenuhan target IPM (Indeks Pembangunan Manusia) yang meliputi pendapatan (ekonomi), panjang usia hidup (kesehatan) dan pendidikan dasar untuk semua (pendidikan).

Kebijakan kongkrit untuk mencapai target IPM tersebut BKM melakukan identifikasi rumusan-rumusan yang berkaitan dengan target IPM di masing-masing wilayah (RT/RW/Kelurahan) disinergikan dengan target jangka pendek masing-masing wilayah mengenai kegiatan Tridaya (Lingkungan, Sosial, Ekonomi).

Setiap tahun BKM mendapat anggaran dalam bentuk BLM PNPM-MP untuk merealisasikan program kerja yang telah tersusun bersama masyarakat dalam Pembangunan Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis).

Pada dasarnya intervensi program kerja yang telah dipersiapkan adalah memaksimalkan Program Tridaya (Lingkungan/Sosial/Ekonomi), namun pada indikasi kegiatan turunannya bisa sangat terperinci misalnya, dalam kegiatan lingkungan : peningkatan mutu jalan dengan paving, pembuatan MCK Komunal, dll ; kegiatan sosial : pelatihan teknisi HP dan komputer, pengadaan sarana posyandu dan Paud ; kegiatan ekonomi : pinjaman dana bergulir, bantuan modal bergulir untuk KUBE (Kelompok Usaha Bersama).

Kegiatan-kegiatan yang mengarah pada capaian target IPM yang berbasis Tri-Daya diperlukan konsolidasi program yang dipimpin oleh BKM sebagai pengendali untuk menentukan prioritas kegiatan berdasar kemendesakan dan

kegawatan untuk dibreakdown dalam Rencana Tahunan (1 tahun dan 3 tahun) yang terdapat dalam dokumen PJM Pronangkis.

Sumber daya manusia untuk mengawal kelembagaan PNPM-MP di wilayah Kelurahan berasal dari masyarakat setempat yang peduli. Kriteria dasarnya adalah “orang baik, jujur, adil” mau dan mampu mengembangkan nilai-nilai universal kemanusiaan. Dalam hal ini pada umumnya BKM memenuhi kebutuhan sumber daya manusia yang berasal dari masarakat dari segi kuantitas belum sampai pada segi kualitas.

Sumber daya keuangan BKM selama ini berasal dari pendapatan jasa pinjaman bergulir dan BOP BLM PNPM-MP, sehingga sangat rentan mengalami kekurangan finansial karena sangat terbatas jumlahnya. Dalam pengendalian kegiatan setiap harinya tersedia Sekretariat BKM yang berada di kompleks kantor kelurahan secara insidental sesuai kebutuhan BKM dalam beraktivitas.

Personil yang ada di sekretariat BKM secara bergilir untuk melakukan komunikasi dengan pemerintah dan tim pendamping ataupun pihak lain yang berkepentingan. Peralatan dan perlengkapan secara minimal telah disediakan oleh pemerintah kelurahan dalam bentuk dukungan ruang kantor dan meja kursi yang terbatas.

Memang ada kesan pada beberapa BKM bahwa PNPM-MP ini adalah program pemerintah yang sulit dan bertele-tele, BKM yang lain menyadari bahwa program ini tidak hanya memindahkan bantuan dari pemerintah kepada masyarakat miskin yang dimediasi oleh BKM, tetapi PNPM-MP sebenarnya adalah proses belajar bersama antar komponen masyarakat untuk merumuskan kegiatan

penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan.

Sasaran akhirnya adalah agar masyarakat merasa memiliki terhadap apapun hasil kegiatan yang dilaksanakan diwilayahnya, karena utamanya yang dibangun adalah manusianya. Oleh karena itu kelembagaan PNPM-MP menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dari program penanggulangan kemiskinan yang menuntut partisipasi masyarakat di semua tingkatan.

Dalam struktur internal tata pengorganisasian kelembagaan beberapa BKM sangat fleksibel tergantung pada kebutuhan, tetapi dalam urusan yang bersifat strategis dan jangka panjang serta berdampak luas bagi kepentingan masyarakat diputuskan dalam rapat lengkap anggota BKM/KSM dan Pemerintah Kelurahan. Sebagai program nasional, kelembagaan PNPM-MP memerlukan lembaga pemerintah yang berfungsi melakukan koordinasi, integrasi program penanggulangan kemiskinan di daerah (TKPK-D), tetapi keberadaannya tidak dipahami oleh semua BKM/KSM pada tingkat kelurahan dan basis, sehingga ikatan BKM yang bersifat horizontal sangat lemah.

BKM/KSM lebih memahami keberadaan Satuan kerja (Satker) karena lembaga ini yang menyetujui pencairan dana BLM di masing-masing kelurahan setelah diverifikasi oleh Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK) pada tingkat Kecamatan.

Muliono dalam Purwoko, (2007) menjelaskan bahwa dalam kelembagaan terdapat dua komponen utama yaitu komponen fungsional dan operasional yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan. Dalam hal ini kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui kelembagaan PNPM-MP menuntut

peran komponen fungsional (TKPK-D) sebagai penanggung jawab program di daerah, dan komponen operasional sebagai pelaksana, tetapi peran kedua komponen ini belum berjalan optimal dalam kegiatan penanggulangan kemiskinan.

5. Kesimpulan

Kelembagaan PNPM-MP pada tingkat kelurahan dan basis (BKM/KSM) belum efektif baik dalam ikatan horizontal maupun vertikal. Pada ikatan horizontal keberadaan kelembagaan BKM/KSM pada tingkat kelurahan dan basis masih dianggap sebagai kebutuhan program dan belum melembaga dalam penanggulangan kemiskinan, dalam arti belum mampu menjadi motor penggerak kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Pada ikatan vertikal masih lemah karena keberadaan TKPK-D yang merupakan komponen fungsional program tidak dipahami peran dan fungsinya oleh BKM/KSM dalam program penanggulangan kemiskinan. Kondisi ini tercermin dalam :

- 1) Aspek kepemimpinan, menunjukkan bahwa dalam banyak kasus BKM/KSM kurang efektif karena dalam pengambilan keputusan didominasi orang-orang tertentu, sehingga tidak mencerminkan kepemimpinan yang kolektif kolegial;
- 2) Aspek doktrin PNPM-MP yaitu intervensi program dengan stimulant BLM kurang dipahami secara utuh, sehingga pemanfaatan dana BLM kurang tepat sasaran;
- 3) Aspek program dimasyarakat ada kesan program PNPM-MP dalam distribusi kegiatan yang didanai BLM (kegiatan Tri-Daya) tidak berdasarkan prioritas kemendesakan atau kegawatan

tetapi lebih pada pemerataan kegiatan;

- 4) Aspek sumberdaya manusia, terkesan asal memenuhi kuantitas untuk sebuah program dan belum menyentuh soal kualitas, sedang sumber daya keuangan sangat terbatas karena hanya berasal dari jasa pinjaman bergulir dan BOP;
- 5) Aspek struktur internal, struktur kelembagaan yang seragam sangat membatasi gerak BKM/KSM dalam kegiatan

6. Implikasi Manajerial

- 1) Perlu dikembangkan pola kepemimpinan BKM/KSM yang partisipatif, kolektif kolegial dengan azas musyawarah mufakat;
- 2) Perlu dikembangkan pemahaman doktrin PNPM-MP melalui berbagai kegiatan lembaga terkait (pemerintah dan kelompok peduli);
- 3) Perlu sosialisasi program secara intensif, karena program PNPM-MP bukan sekedar penyaluran dana BLM, tetapi yang dibangun adalah manusianya melalui proses belajar dalam program;
- 4) Perlu instrumen program yang mengatur pendidikan sebagai kriteria sumberdaya pengelola program;
- 5) Perlu dikembangkan struktur kelembagaan yang fleksibel sesuai kebutuhan, mengingat BKM/KSM adalah lembaga kemasyarakatan bukan lembaga pemerintah.

Daftar Pustaka

- Bungin, Burhan, 2010, Penelitian Kualitatif, (Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, Ilmu Sosial lain), Prenada, Media, Group, Jakarta.
- Eastman, Milton J., 1991. Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies, Connecticut: Kumarian Press
- Joseph W. Eaton, 1986 (editor), *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional, dari konsep dan aplikasi*, UI Presss.
- Miles, M. B. dan Huberman, M.1992, Analisis Data Kualitatif. Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI Press.
- Moleong, Lexy J. 2000, Metodologi Penelitian Kualitatif, Remaja Karya, Bandung
- North DC. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. 1985. Formulating the elements of institutional analysis. Paper presented to conference on Institutional Analysis and Development. Washington D.C. May 21-22, 1985
- Ruttan and Hayami, 1984 Toward a theory of induced institutional innovation. Journal of Development Studies. Vol. 20:203-33
- Siagian, 2005, Administrasi Pembangunan. Jakarta: C.V. Haji Masagung.
- Uphoff, N. 1992. Local Institutions and Participation for Sustainable Development. Gatekeeper Series SA31. IIED, London.
- Uphoff, Norman (1986), *Local Institutional Development*, Kumarian Press, Westhartford, Connecticut