

# IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI DI DESA POLEWALI KECAMATAN BAMBALAMOTU KABUPATEN MAMUJU UTARA

**Syamsuddin**

*Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako*

## **Abstract**

*The National Program Independent Community Empowerment is one of the government policies in alleviating poverty and providing works by involving communities in all stages of the development, from planning, actualization, monitoring to evaluation. Through the participatory development, the community critical awareness and self-reliance, particularly the poor communities, can be increased so that they will not merely become the objective of development programs but also as the subjects in combating poverty efforts at the same time. This research describes the implementation of the National Program Independent Community Empowerment, the result shows that the implementation of the National Program of Rural Community Empowerment in Polewali Village can be categorized good in general despite some of its weaknesses. The interpretation of the implementation of the National Program Independent Community Empowerment in Polewali Village is still not well understood both by the activities manager in village level and the villagers themselves. The application of the National Program Independent Community Empowerment in Polewali Village has been able to carried out , although there are still some obstacles faced.*

**Keywords:** *Implementation, National Program for Community Empowerment, Dimensions of activity, Governance, Independence of society in the village.*

Kemiskinan dan pengangguran di Indonesia menjadi masalah yang penting, dari dahulu sampai sekarang, walaupun secara persentase mengalami penurunan, tetapi dari segi jumlah tetap mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, sehingga menjadi suatu fokus perhatian pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan tersebut. Perhatian pemerintah tersebut, salah satunya dengan mengeluarkan kebijakan yang disebut sebagai Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri. Pada tanggal 30 April 2007, Pemerintah Indonesia mencanangkan Program Nasional yang terdiri dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal, yang berpedoman pada UU 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang

kemudian diturunkan lagi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Untuk menindaklanjuti kebijakan yang berupa Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tersebut, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), yang kemudian direvisi kembali dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

Sementara, pihak atau aktor kebijakan yang menjadi penyusun dalam membuat pedoman pelaksana adalah Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), yang diketuai oleh Mengkokesra. Tim inilah yang mengeluarkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri, dengan

Surat Keputusan Menkokesra Nomor: 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) Mandiri. Kemudian Petunjuk Teknis terhadap PNPM Mandiri.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri diarahkan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja dengan melibatkan unsur masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin dapat ditumbuh kembangkan, sehingga mereka bukan hanya sebagai obyek melainkan juga sebagai subyek dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri mengadopsi sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang selama ini berhasil dilaksanakan. Pada PPK terdapat beberapa kegiatan yang didanai seperti pembangunan sarana fisik yang berdampak baik jangka pendek maupun jangka panjang terhadap peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat setempat. Misalnya pembangunan jalan, jembatan, pasar, irigasi desa, pembangkit listrik, dan lain-lain. Selain itu juga ada pemberian BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) berupa pemberian pelatihan, keterampilan, peralatan usaha (mesin jahit/bordir), juga juga paket beasiswa bagi anak-anak yang bersal dari keluarga miskin. Kegiatan lainnya yaitu bantuan danaterhadap kelompok usaha ekonomi produktif (UEP). Bantuan ini bersifat pinjaman dan digulirkan kembali kepada kelompok UEP lainnya.

Ada juga kegiatan yang lainnya seperti kegiatan Simpan Pinjam Khusus Perempuan (SPP), yaitu kegiatan penguatan kelembagaan dengan memberikan pinjaman modal kepala kelompok SPP yang sudah ada, dimana kelompok SPP ini beranggotakan perempuan

dan diharapkan sebagian besar penerima pinjaman dana berasal dari rumah tangga miskin. Pada PPK sumber pembiayaan berasal dari APBN yang diperoleh dari dana loan atau pinjaman luar negeri, termasuk juga dana hibah dari luar negeri. Sementara pembiayaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri ini sendiri selain dari dana APBN juga dibantu oleh dana APBD. Prinsip Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri sama dengan yang ada di PPK, yaitu sama-sama mengedepankan pemberdayaan masyarakat perdesaan supaya bisa berpartisipasi aktif dalam setiap tahapan proses kegiatan yang ada, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai kepada pelestarian hasil pembangunan, baik berupa bangunan fisik maupun terhadap pelestarian dana bergulir yang ada pada kegiatan SPP.

Program ini sangat strategis dilaksanakan karena dengan pemberdayaan akan mendorong masyarakat berfikir dan bertindak secara kritis dan mampu memperjuangkan aspirasi mereka, terutama bagi masyarakat miskin. Selain itu juga mendorong peningkatan partisipasi baik dalam perencanaan dan penyusunan program pembangunan dengan memperhitungkan skala prioritas karena keterbatasan ketersediaan anggaran pembangunan yang ada. Kemudian, bagaimana keterbatasan anggaran ini juga bisa diapresiasi oleh masyarakat itu sendiri, dengan memberikan swadaya dalam pembangunan yang ada di desa mereka. Pemberdayaan yang dilakukan juga ditujukan untuk penguatan kelembagaan yang ada. Supaya, kelompok SPP bisa berkembang dan mampu mengurus kelompok secara mandiri, salah satunya berupa pemberian pelatihan keterampilan bagi kelompok-kelompok SPP, agar usaha yang ditekuni oleh anggota kelompok tersebut bisa berkembang dan maju, selain bantuan penguatan modal yang berguna bagi kemajuan usaha atau peningkatan kesejahteraan anggota kelompok.

Dalam Petunjuk Teknis Operasional (PTO) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Ditjen PMD dengan Surat Keputusan Nomor: 414.2/3717/PMD tanggal 5 November 2008 perihal Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri, Tujuan Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri adalah meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di pedesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Sedangkan Tujuan Khususnya meliputi: pertama, meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan pelestarian pembangunan; kedua, melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya lokal; ketiga, mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif; keempat, menyediakan prasarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat; kelima, melembagakan pengelolaan dana bergulir; keenam, mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa; dan ketujuh, mengembangkan kerjasama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri diharapkan oleh pemerintah dapat meningkatkan pembangunan di pedesaan dan program ini dapat dikelola secara mandiri oleh masyarakat setempat. Masalah utamanya adalah proses penerimaan masyarakat terhadap program ini. Jika di beberapa tempat dapat dinyatakan berhasil, Mamuju Utara adalah salah satu kabupaten di Indonesia yang mendapat Lokasi dan Alokasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di 59 desa di wilayah 12 kecamatan,

termasuk desa Polewali Kecamatan Bambalamotu. Untuk mengukur suatu Implementasi kebijakan yang berjalan, sejalan dengan pendapat Charles O, Jones (1994). Maka standar penilaian suatu implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian adalah:

1. Organisasi, yaitu Pelaksana Kegiatan di Kecamatan dan Desa yang terdiri atas:
  - a. Struktur Organisasi dari lembaga pengelola dan pelaksana kegiatan.
  - b. Keahlian atau kapasitas pengelola dan pelaksana kegiatan Program PNPM Mandiri di desa dan kecamatan.
  - c. Kelengkapan sarana prasarana, diantaranya kantor dan dana operasionalnya.
2. Interpretasi adalah penafsiran program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dengan titik berat pada:
  - a. Kejelasan Program, ketelitian, konsistensi
  - b. Penyusunan kegiatan prioritas.
3. Aplikasi atau pelaksanaan kegiatan dengan menilai hal-hal sebagai berikut:
  - a. Kegiatan Administratif UPK dan TPK.
  - b. Pelayanan oleh UPK
  - c. Aktivitas Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (SPP).

## **METODE**

Penelitian menggunakan analisis deskriptif Kualitatif. Arikunto (2005:234) menuliskan penelitian Deskriptif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status suatu gejala yang ada, yaitu keadaan gejala menurut apa adanya pada saat penelitian dilakukan, Lutfiand dalam Moleong (2000:112) mengemukakan sumber penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya data tambahan seperti dokumen lain-lain sesuai dengan masalah dan fokus penelitian ini.

Lokasi penelitian ini di Desa Polewali Kecamatan Bambalamotu Kabupaten

Mamuju Utara dengan alasannya, bahwa Desa Polewali ini merupakan salah satu desa di Kabupaten Mamuju Utara sebagai lokasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dan masuk dalam *Kawasan Strategis Kabupaten* (KSK) dimana Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri masih berlanjut pelaksanaannya hingga 31 Desember 2015.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM)

Secara umum pelaksanaan Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Desa Polewali Kecamatan Bambalamotu telah berjalan sesuai tata kelola kegiatan implementasi. Kelembagaan masyarakat sebagai pelaksana kegiatan juga sudah terbentuk di segala tingkatan. Namun demikian pelaksanaan PNPM Mandiri di Kecamatan Bambalamotu secara umum dan di Desa Polewali khususnya masih terdapat kendala dan hambatan. Hal itu diketahui melalui berbagai fenomena yang penulis temukan selama melaksanakan penelitian.

#### a. Tata Kelola Implementasi Kebijakan PNPM Mandiri

##### 1) Sosialisasi dan Penyebaran Informasi Program

Sosialisasi adalah suatu proses di mana seorang anak belajar menjadi seorang anggota yang berpartisipasi dalam masyarakat” Peter dalam Sutaryo (2005:156). Demikian halnya dengan *George Herbert Mead* dalam bukunya sosialisasi pemerintahan mengemukakan bahwa: “Sosialisasi merupakan proses dimana manusia belajar melalui cara, nilai dan menyesuaikan tindakan dengan masyarakat dan budaya, melihat bagaimana manusia meningkatkan pertumbuhan pribadi mereka

agar sesuai dengan keadaan, nilai, norma dan budaya sebuah masyarakat tersebut yang berlaku disekelilingnya melalui, merasi (feeling) dan percaya diri sendiri dan proses sosialisasi dibudayakan sepanjang hayat”. (George Herbert Mead 1863-1931).

Pengertian sosialisasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa sosialisasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide, dan proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam partisipasi masyarakat.

Sosialisasi dan penyebaran informasi terkait dengan pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri di Desa Polewali adalah langkah pertama yang dilakukan, kegiatan ini dilakukan triwulan pertama tahun anggaran yang berjalan setelah adanya penetapan pagu anggaran dan lokasi dan alokasi PNPM Mandiri di Kabupaten Mamuju Utara termasuk pagu indikatif yang ditentukan untuk Kecamatan Bambalomuta yang akan dikelola oleh masyarakat di desa wilayah kecamatan Bambalamotu secara partisipatif.

Hasil wawancara dengan PjOK (Penanggungjawab Operasional Kegiatan) PNPM Mandiri Kecamatan Bambalamotu, Bapak *Iskandar* pada hari Rabu, tanggal 19 Agustus 2015, berkaitan dengan pelaksanaan sosialisasi dan penyebaran informasi program sebagai berikut:

“setelah ada pagu indikatif untuk Kecamatan Bambalamotu, biasanya juga disertai dengan Surat Keputusan Bupati (SK) untuk kami Satuan Kerja PNPM Mandiri, termasuk kami di Kecamatan, dalam SK ditunjuk Camat selaku pengendali, kasi pemberdayaan di Kecamatan ditetapkan selaku PjOK, begitu juga UPK selaku pengelola kegiatan di SK-kan oleh Bupati. Setelah itu, UPK dan Fasilitator Kecamatan mempersiapkan forum sosialisasi melalui MAD di kecamatan, biasanya kami lakukan di aula kantor camat, setelah itu akan berlanjut sosialisasi turun ke desa yang di

*fasilitasi oleh kepala desa dan sosialisai di dusun oleh kepala dusun”*

Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh Fasilitator Kecamatan (FK) PNPM Mandiri Kecamatan Bambalamotu, Bapak **Sadri** pada hari Senin tanggal 24 Agustus 2015, Ketua Unit Penegelola Kegiatan (UPK) PNPM Mandiri Kecamatan Bambalamotu, Bapak Suwarno

Berdasarkan hasil wawancara tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa tahapan awal program, yakni sosialisasi dan penyebaran informasi program telah berjalan sesuai mekanisme yang diatur dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Desa Polewali Kecamatan Bambalamotu.

## **2) Proses Partisipatif Pemetaan Rumah Tangga Miskin (RTM)**

Proses ini mempunyai makna bahwa masyarakat secara bersama - sama menentukan kriteria kurang mampu dan rumahtangga miskin/sangat miskin (RTM) di lingkungannya. Masyarakat juga difasilitasi untuk membuat peta sosial desa agar lebih mengenal kondisi sesungguhnya dari desa mereka dan melibatkan para rumahtangga miskin dalam pembangunan di desa.

Menurut Ritonga (2003:1) memberikan definisi bahwa kemiskinan adalah kondisi kehidupan yang serba kekurangan yang dialami seorang atau rumahtangga sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan minimal atau yang layak bagi kehidupannya. Kebutuhan dasar minimal yang dimaksud adalah yang berkaitan dengan kebutuhan pangan, sandang, perumahan dan kebutuhan sosial yang diperlukan oleh penduduk atau rumahtangga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak.

Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung (Ife, 1996:56). Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial, Swift dan Levin (1987:xiii). Pemberdayaan adalah suatu cara dimana rakyat, organisasi, dan komunitas

diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya (Rappaport, 1984:3)

Pemetaan Rumah Tangga Miskin adalah tahapan kegiatan program selanjutnya. Karena dari Peta RTM ini yang akan menjadi penuntun bagi para pelaksana termasuk bagi masyarakat penerima manfaat program PNPM Mandiri ini untuk menysasar pada sasaran-sasaran program sesungguhnya yaitu masyarakat miskin di desa dalam rangka pengentasan kemiskinan dan mendorong kemandirian masyarakat dan kemandirian desa dalam mengelola pembangunan.

Berkaitan dengan Pemetaan Rumahtangga Miskin, para informan memberi pernyataan bahwa pemetaan RTM ini telah berjalan dan melahirkan dokumen: yakni, kriteria dan kategori rumahtangga miskin dan sangat miskin; Daftar KK rumahtangga miskin dan sangat miskin; Peta/sketsa dusun; dan diagram venn kelembagaan.

Hal ini sesuai dengan pernyataan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) desa Polewali Ibu Siti Nurmadinadan dan hampir sama juga yang di ungkapkan oleh Bapak Mujais dan Syarifuddin pada hari Selasa tanggal 25 Agustus 2015, sebagai berikut:

*“salah satu tugas saya selaku KPMD adalah membantu masyarakat di Desa Polewali untuk menyusun dan menetapkan kriterian masyarakat miskin dan sangat miskin, juga menyusun dan mengisi daftar KK rumahtangga miskin dan sangat miskin di desa. Setelah itu bersama masyarakat dan didampingi serta dibimbing oleh FK membuat peta kemiskinan dusun dan diagram lembaga masyarakat yang ada di desa, antara lain jumlah kelompok SPP yang ada di Desa Polewali ini”*

Berdasarkan hasil wawancara tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa pemetaan rumahtangga miskin sebagai salah satu tata kelola program PNPM Mandiri di desa Polewali sudah berjalan sebagaimana yang

diatur dalam Petunjuk Teknis Operasional Program PNPM Mandiri.

### 3) *Perencanaan Partisipatif di Tingkat*

#### *Dusun dan Desa*

Conyers (1994) dalam teori partisipasi masyarakat, mengungkapkan bahwa pentingnya peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan yaitu masyarakat akan memiliki rasa percaya akan program kegiatan pembangunan bila mereka dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaan hingga pelaksanaannya. Masyarakat akan lebih mengerti kondisi program dan kegiatan dan memiliki rasa memiliki (*sense of belonging*) atas program dan kegiatan tersebut

Sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Geddesian sebagaimana dikutip oleh Soemarmo (2005) yaitu adanya partisipasi masyarakat yang optimal dalam perencanaan diharapkan dapat membangun rasa kepemilikan yang kuat dikalangan masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang ada

Hasil penelitian terhadap perencanaan yang berjalan secara partisipatif di tingkat dusun dan tingkat desa terdapat kesamaan pendapat dari para informan, antara lain disampaikan oleh Fasilitator Kecamatan Bapak Sadri pada hari Senin tanggal 24 Agustus 2015 sebagaimana pernyataan berikut:

*“selaku fasilitator program, saya selalu berpedoman pada mekanisme tahapan kegiatan, yakni diawali pertemuan penggalan gagasan, ini tahap perencanaan di desa, Dilanjutkan dengan Musyawarah Desa Khusus Perempuan (MDKP) ini untuk menentukan usulan kegiatan yang merupakan aspirasi perempuan meliputi kegiatan pembangunan prasarana, kegiatan pelatihan kelompok usaha, mentukan usulan kegiatan simpan-pinjam, hingga memilih perwakilan perempuan. Di desa kami juga lakukan musdes perencanaan, di kecamatan kami lakukan MAD prioritas usulan, hingga MAD penetapan usulan yang akan didanai oleh PNPM Mandiri”*

Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa Perencanaan Partisipatif di Dusun dan Desa sudah berjalan sesuai tata kelola Program PNPM Mandiri.

### 4) *Seleksi Kegiatan di Tingkat Desa dan Kecamatan*

Seleksi Kegiatan bermakna memilih prioritas dari keterbatasan alokasi anggaran yang tersedia. Sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Todaro (2000) bahwa: Skala prioritas sebuah proyek pembangunan bisa dinilai dari urgensitasnya, segi kemanfaatan, aspek pemeliharaan, cakupan masyarakat yang mendapatkan manfaat dari proyek pembangunan itu, dan kemampuan sumber daya

Pembangunan memuat sejumlah kegiatan. Dalam konteks ini tidak mungkin semua usulan kegiatan akan dilaksanakan. Oleh karena itu, diperlukan skala prioritas untuk menentukan mana kegiatan yang akan dilaksanakan dan mana yang tidak dalam sebuah anggaran pembangunan. Tidak salah bila kita teringat masalah keterbatasan anggaran, yang kemudian menjadikan skala prioritas menjadi syarat awal penyusunannya. Penentuan skala prioritas ini dapat dilakukan dengan beberapa cara, tergantung metodologi apa yang digunakannya. Namun yang jelas apa pun itu prinsip dasar *good governance* harus tetap menjadi acuan.

Sebagai sebuah model pembangunan partisipatif dengan sistem *Bottom Up*, maka Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri mengedepankan seleksi usulan kegiatan dengan melakukan seleksi usulan dari bawah, yakni dari desa dan diseleksi di kecamatan, dan selanjutnya ditetapkan pendanaannya melalui MAD penetapan di kecamatan.

Berkaitan dengan seleksi kegiatan, para informan memberikan pernyataan sebagai berikut:

Kepala Desa Polewali Bapak Mujais pada hari Selasa tanggal 25 Agustus 2015, memberikan pernyataan tentang Seleksi Kegiatan di Desa Polewali sebagai berikut:

*“kami temui para Kepala Dusun di sebelas dusun di Desa Polewali, menyampaikan bahwa akan diadakan Musdes perencanaan PNPM Mandiri, meminta para kadus melakukan pertemuan di dusun dengan melibatkan keluarga miskin yang sudah terdaftar itu, catat beberapa usulan terkait dengan sarana fisik yang diperlukan oleh dusun, juga catat kelompok perempuan kalau memang terbentuk kelompok baru.*

*Hasil dari catatan para kadus itulah yang dibawa oleh kadus beserta perwakilan masyarakat di Musdes perencanaan PNPM Mandiri, selanjutnya kami secara bersama-sama dengan masyarakat dan KPMD merumuskan usulan-usulan dari dusun tersebut dan kami sepakati secara bersama untuk kami bawa ke MAD Prioritas Usulan di tingkat kecamatan”.*

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dan beberapa informan yang hampir sama pendapatnya dengan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa Seleksi Kegiatan memang dilakukan dan berjalan di desa dan kecamatan sebagaimana yang diatur dalam prosedur tata kelola Program PNPM Mandiri.

#### **5) Masyarakat Melaksanakan Kegiatan**

Pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri. Berdasarkan konsep demikian, maka pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan sebagai berikut (Sumodiningrat,1999); pertama, upaya itu harus terarah. Ini yang secara populer disebut keberpihakan. Upaya ini ditujukan langsung kepada yang memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalahnya dan sesuai kebutuhannya. Kedua, program ini harus langsung mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran. Mengikutsertakan masyarakat yang akan dibantu mempunyai beberapa tujuan, yakni agar bantuan tersebut efektif karena sesuai dengan kehendak dan

mengenal kemampuan serta kebutuhan mereka. Selain itu, sekaligus meningkatkan kemampuan masyarakat dengan pengalaman dalam merancang, melaksanakan, mengelola, dan mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya. Ketiga, menggunakan pendekatan kelompok, karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin sulit dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya. Juga lingkup bantuan menjadi terlalu luas jika penanganannya dilakukan secara individu. Pendekatan kelompok ini paling efektif dan dilihat dari penggunaan sumber daya juga lebih efisien.

Model pembangunan yang partisipatif, dikemukakan bahwa suatu proyek atau program dapat digolongkan ke dalam model pembangunan partisipatif apabila program tersebut dikelola sendiri oleh masyarakat yang bersangkutan, bukan oleh aparat pemerintah (Sumodiningrat,1999:223).

Mengacu kepada tujuan khusus Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dengan konsep pemberdayaan masyarakat, yakni meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan, sehingga syarat mutlak dalam pelaksanaan kegiatan dalam PNPM Mandiri adalah masyarakat setempat sebagai pelaksana kegiatan.

Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) PNPM Mandiri Desa Polewali, Bapak Syarifuddin dalam wawancara pada hari Selasa tanggal 25 Agustus 2015, menjelaskan sebagai berikut:

*“kami TPK diseleksi dengan persyaratan, antara lain persyaratan itu: berdomisili dan penduduk asli di desa Polewali; pendidikan memadai minimal SMA; mempunyai pengetahuan tentang teknis bangunan fisik; mempunyai jaringan dengan masyarakat dan pemerintah. Kemudian di catat dan diinventarisir kelengkapan persyaratan oleh KPMD, dari beberapa orang calon*

selanjutnya di bawa dalam musyarawah desa untuk disepakati dan disetujui secara bersama-sama, Setelah terpilih dan ditetapkan, selanjutnya UPK dengan Fasilitator memfasilitasi pelatihan kepada kami para TPK, dilakukan secara bersama di kabupaten, dengan pelatih teknis dari Dinas PU, BPMPD dan Fasilitator Kabupaten”.

Berdasarkan pada hasil wawancara tersebut di atas disimpulkan bahwa tata kelola program dimana masyarakat sebagai pelaksana di dalam implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri telah terpenuhi sesuai prosuder dan mekanisme yang ditentukan oleh PTO progam.

#### **6) Akuntabilitas dan Laporan Perkembangan**

Ellwood menjelaskan bahwa terdapat empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik (Hamid, Abidin, Pirac. “Akuntabilitas dan Transparansi Yayasan” Diskusi Publik, www.yahoo.com., Lampung, tertanggal 7 Januari 2003), yaitu: (1). Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum, (2). Akuntabilitas Proses, (3). Akuntabilitas Program, dan (4). Akuntabilitas Kebijakan.

Akuntabilitas program adalah terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

Akuntabilitas mempunyai makna bahwa masyarakat didorong untuk mempunyai tanggungjawab selaku pengelola dan pelaksana program, baik itu sifatnya tanggungjawab secara teknis maupun tanggungjawab secara administratif, sementara laporan perkembangan kegiatan adalah bentuk transparansi dari pelaksanaan program dimana masyarakat memiliki akses terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan di dalam pelaksanaan program.

Suatu sistem akuntabilitas kinerja akan dapat menghasilkan data yang cukup banyak.

Informasi yang dihasilkan tidak akan berguna kecuali dirancang dengan hati-hati, dalam arti informasi yang disajikan benar-benar berguna bagi pembuat keputusan, Manajemen program dan masyarakat. Bentuk dan isi laporan harus dipertimbangkan sedemikian rupa, ini merupakan pedoman pelaporan dalam suatu sistem akuntabilitas

Dari hasil wawancara yang dilakukan kepada beberapa informan dapat disimpulkan bahwa tata kelola program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri di desa polewali kecamatan bambalamotu dimana kegiatan dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan administratif oleh pelaksana (Akuntabel) juga mekanisme pelaporan terbukti berjalan yang dapat membuka akses masyarakat desa mendapat informasi dan mengambil keputusan.

#### **7) Pemeliharaan dan Keberlanjutan**

Secara teoritis, menurut Salim (2006) kegagalan sebuah program atau proyek seringkali suatu kebijakan tidak dilakukan sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Jakobs (1988), sebagaimana yang dijabarkan secara rinci oleh Hadi (2002) bahwa secara substantif keberhasilan pembangunan berkelanjutan menghendaki adanya pemilihan kepada : (a). perlindungan lingkungan, (b). penduduk miskin, (c). demokrasi, (d). transparansi, dan (e). masyarakat lokal.

Hasil-hasil kegiatan PNPM Mandiri yang berupa prasarana, simpan pinjam, dan kegiatan bidang pendidikan dan kesehatan merupakan aset bagi masyarakat yang harus terpelihara, dikembangkan dan dilestarikan. Menjamin berfungsi secara keberlanjutan dan menjamin kelanjutan sistem dan mekanisme



pengelolaan dana masyarakat dalam bentuk Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (SPP). Ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) PNPM Mandiri Desa Polewali, Bapak Syarifuddin dalam wawancara pada hari Selasa tanggal 25 Agustus 2015, memberi penjelasan sebagai berikut:

*“Tim Pemelihara dibentuk pada saat musdes serah terima pekerjaan, disepakati oleh masyarakat dalam musyawarah, melibatkan masyarakat yang pemanfaat langsung prasarana yang ada, contoh TK, orang tua siswa atau guru TK yang masuk dalam tim pemeliharaan, begitu juga listrik desa biasanya ketua RT dimana listrik itu dialirkan yang dipilih menjadi tim pemelira, diatur juga tentang operasional pemeliharaan seperti iuran dan lain-lain”.*

Pendapat tersebut hampir sama dengan pendapat Ibu Siti Nurmadina dan Bapak Taufan sehingga dapat disimpulkan bahwa pelestarian dan jaminan keberlanjutan hasil kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Desa Polewali sudah dibentuk dan sudah berjalan sebagaimana yang diatur oleh PTO PNPM Mandiri.

#### **b. Aktivitas Dimensi yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Program Nasional Mandiri**

Adapun aktivitas dimensi yang berpengaruh terhadap Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Desa Polewali Kecamatan Bambalamotu Kabupaten Mamuju Utara dapat disampaikan pada hasil penelitian sebagai berikut:

##### **1) Dimensi Organisasi**

Organisasi merupakan suatu kegiatan atau suatu proses menghimpun atau mengatur kelompok - kelompok yang saling mengadakan hubungan dari unit perwakilan ke dalam suatu pekerjaan yang menyeluruh (Harleigh B. Trecker 1950).

S. Prajudi Atmosudirdjo mendefinisikan Organisasi itu sebagai struktur - tata

pembagian kerja dan struktur tata-hubungan kerja antara sekelompok orang-orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai suatu tujuan yang tertentu.

Organisasi dalam konteks implementasi kebijakan merupakan aktivitas untuk membentuk badan-badan, unit-unit, beserta metode-metode yang diperlukan guna mencapai tujuan-tujuan yang terkandung di dalam kebijakan. Organisasi merupakan kesatuan orang-orang yang melakukan pekerjaan dalam ruang lingkup administrasi.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan para informan di lokasi penelitian, dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi pengelola kegiatan di tingkat kecamatan dan desa telah terbentuk, keahlian dan kapasitas pengelola dan pelaksana kegiatan di kecamatan dan desa mempunyai beban tugas yang sangat banyak, dana operasional sebagai penunjang pelaksanaan kegiatan terbatas sehingga dapat mengurangi kualitas dan mutu pelayanan oleh pengelola dan pelaksana di tingkat kecamatan dan desa, demikian pula honor yang disiapkan oleh program terhadap pengelola dan pelaksana kegiatan masih dirasakan kurang dan hanya setengahnya dari Upah Minimum Regional (UMR) daerah.

##### **2) Dimensi Interpretasi**

Mazmanian dan Sabatier (dalam wahab, 2004:65), menyatakan makna implementasi bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat.

Dalam dimensi interpretasi ini ialah usaha untuk mengerti apa yang dimaksud

oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir yang harus diwujudkan dan direalisasikan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di desa polewali kecamatan bambalamotu kabupaten mamuju utara ini. dalam pelaksanaan telah ada kejelasan program karena telah disiapkan Petunjuk Teknis Operasional (PTO) dan penjelasannya, bahkan PTO dan Penjelasannya tersebut telah didistribusikan kepada para pelaku di kecamatan dan desa. Titik lemah dari implementasinya justru terdapat pada para pelaku itu sendiri, yang salah menginterpretasikan prinsip dasar program PNPM Mandiri yaitu antara lain prinsip berorientasi pada masyarakat miskin, prinsip prioritas, dan prinsip transparansi dan akuntabel.

### 3) Dimensi Aplikasi

Udoji (1981:32), mengatakan dengan tegas, bahwa *“the execution of policies is a important if not more important than policy – making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan, kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang kompleks, bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Implementasi adalah sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum ditetapkan melalui proses politik. Hal ini mengandung makna bahwa implementasi bersifat non politis, yaitu administratif. Ini dapat didefinisikan sebagai proses administrasi dari hukum (statuta) yang didalamnya tercakup keterlibatan berbagai

macam aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang dilakukan agar kebijakan yang telah diambil atau ditetapkan mempunyai akibat, yaitu tercapainya tujuan kebijakan (Pasinringi, 2014:56). Apalikasi adalah penerapan secara rutin dari segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk tercapainya tujuan kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara beberapa informan dapat diketahui bahwa pelaksanaan implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri yang dilaksanakan di Desa Polewali Kecamatan Bambalamotu dari segi aplikasi atau penerapan sudah terorganisir, dan sudah diinterpretasikan sesuai dengan pedoman pelaksanaan dan pedoman teknis operasional walaupun begitu masih terdapat inkonsistensi rencana dan pelaksanaan program yang dilakukan oleh pelaksana dan kelompok penerima manfaat di masyarakat.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil yang telah diuraikan, maka penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

#### 1. Aspek Tata Kelola Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Desa Polewali

Dengan melihat, bahwa telah terpenuhi seluruh komponen tata kelola, yaitu Sosialisasi dan Penyebaran Informasi Program, Proses Partisipatif Pemetaan Rumahtangga Miskin (RTM), Perencanaan Partisipatif di Tingkat Dusun dan Desa, Seleksi Kegiatan di Tingkat Desa dan Dusun, Masyarakat Melaksanakan Kegiatan, Akuntabilitas dan Pelaporan Perkembangan, dan Pemeliharaan dan Keberlanjutan, maka dapat disimpulkan bahwa proses pemberdayaan masyarakat melalui Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di Desa Polewali Kecamatan Bambalamotu telah berjalan, walaupun masih terdapat

ketergantungan para pengelola (UPK), pelaku (TPK), dan Lembaga-lembaga kemasyarakatan pendukung program seperti BP-UPK, BKAD, PL, TPU, serta masyarakat penerima manfaat di desa terhadap keberadaan Fasilitator Kecamatan (FK) selaku pendamping dalam menjaga proses tata kelola program dapat berjalan.

## **2. Aktivitas Proses Pelaksanaan Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri**

a. Organisasi Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri khususnya di desa Polewali secara umum dapat dikategorikan baik walaupun masih ada kelemahan.

Secara lebih rinci dapat dijelaskan bahwa, lembaga dan struktur organisasi telah ada secara berjenjang mulai dari desa, kecamatan, dan kabupaten, yang mendukung Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri, akan tetapi dukungan sumberdaya manusia yang terlibat dalam organisasi pengelola masih mempunyai kapasitas yang rendah.

Sumberdaya manusia yang ada di kelompok pelaksana desa Polewali sebagai pelaksana kegiatan mempunyai beban tugas dan tanggungjawab yang banyak..

b. Interpretasi Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri desa Polewali, sudah ada melalui Petunjuk Teknis Operasional (PTO) program, tetapi masih terdapat penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan di tingkat desa dan masyarakat desa Polewali.

Secara rinci dijelaskan bahwa, Masih ditemukan adanya inkonsistensi rencana dengan pelaksanaan program kegiatan, penyusunan perencanaan prioritas program yang belum memberikan kesempatan maksimal kepada masyarakat miskin sebagai

penerima manfaat program serta masih terdapat campurtangan pemangku kepentingan di desa dengan secara manipulatif dengan memasukan orang tertentu duduk selaku pelaksana.

c. Aplikasi Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di desa Polewali sudah dapat dilaksanakan, walaupun masih ada beberapa kendala seperti:

Kegiatan administratif yang belum lengkap dan belum memadai di tingkat pelaksana kegiatan desa (TPK) dan pengelola kegiatan kecamatan (UPK). Pengelola dan pelaksana program lebih mengedepankan capaian atau progres kegiatan dengan mengabaikan kelengkapan administrasi dan pelaporan keuangan dan laporan pelaksanaan kegiatan dengan yang baik.

Tidak cermat dalam memverifikasi kelompok sehingga ada kelompok pemanfaat dana bergulir yang tidak sesuai dengan prosedur. Hal ini berpotensi untuk menjadi masalah dikemudian hari.

Tidak terjadi koordinasi yang baik antara pelaksana kegiatan desa dan kecamatan.

## **Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan dalam penelitian ini, saran-saran yang dapat diajukan adalah:

1. Diperlukan pembinaan dari auditor pemerintah kabupaten atau pemerintah provinsi kepada pelaksana kegiatan terutama UPK, untuk meminimalisir kesalahan-kesalahan yang terjadi terutama dalam administrasi kegiatan dan laporan keuangan sehingga pelaksanaan Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Hal ini perlu mendapat perhatian bagi pengelola Implementasi Program Nasional Pemberdayaan

Masyarakat Mandiri baik tingkat Kabupaten maupun Provinsi, sehingga walaupun kurang tersedia sumber daya manusia yang memadai di tingkat desa, Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri ini dapat dengan mudah dilaksanakan di tingkat desa dengan pendampingan dari Satuan Kerja Kabupaten dan Satuan Kerja Provinsi.

2. Diperlukan pendampingan yang lebih intensif dan lebih profesional dengan mengedepankan proses Transfer Knowledge dari Fasilitator Tenaga Ahli Pemberdayaan, Fasilitator Kecamatan, Fasilitator Desa, atau Fasilitator Lokal Desa yang telah ditempatkan di lokasi tugas mereka masing-masing di wilayah Kabupaten Mamuju Utara khususnya di desa Polewali sehingga mengurangi ketergantungan para pengelola dan pelaku kepada Fasilitator Pendamping yang akan menumbuhkan serta mendorong kemandirian masyarakat desa.
3. Perlunya pembinaan, pelatihan-pelatihan dari pelaksana tingkat kecamatan maupun kabupaten, bagi pelaksana kegiatan ditingkat desa yaitu Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) desa Polewali, agar nantinya dapat lebih maksimal dalam pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat yang terintegrasi dengan Dana Alokasi Desa (DAD) sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya dapat mengerti dan tertib administrasi, berkaitan dengan kelengkapan administrasi dan ketepatan pelaporan, sehingga akuntabilitas pelaksanaan kegiatan lebih baik lagi.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur penulis senantiasa panjatkan kehadirat Allah S.W.T atas limpahan rahmat dan karunianya, sehingga penulisan artikel ini dapat diselesaikan. Penyelesaian artikel ini banyak mendapatkan

bantuan dan bimbingan serta motivasi dari berbagai pihak, utamanya kepada Ketua Tim Pembimbing Dr. H. Sastrio M, M.Si dan Anggota Tim Pembimbing Dr. Nurhannis, M.Si. Semoga artikel ini dapat bermanfaat bagi kita sekalian, terutama bagi diri penulis.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Arikunto, Suharsini. 2005. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Conyers, Diana. 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Jakob Oser, Stanley I. Brue. 1988. *The Evolution of Economic*. San Diego: Harcourt Brase Jovanovich.
- Jones, Charles O. 1994. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Keputusan Menkokesra Nomor: 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri
- Moleong, Lexy J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Pasinringi, Andi, 2004. *Administrasi Publik*. Palu-Sulawesi Tengah; Edukasi Mitra Grafika,
- Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
- Rappaport, J. 1984. *Studies in Empowerment: Introduction to the issue, Prevention in Human Issue*. USA.
- Ritonga, Hamonangan, M.Sc, *Perhitungan Pendidikan Miskin*, BPS, Jakarta, 2003.
- Soemarmo. 2005. Analisis Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif Pada Proses Perencanaan Pembangunan Di Kota Semarang (Studi Kasus Pelaksanaan Penjaringan Aspirasi Masyarakat Di Kecamatan Banyumanik), *Tesis*,

- Magister Administrasi Publik,  
Universitas Diponegoro, Semarang.
- Sumodiningrat, G. (1999). *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial* Jakarta: Gramedia.
- Surat Keputusan Nomor: 414.2/3717/PMD tanggal 5 November 2008 perihal Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri
- Sutaryo. 2005. *Dasar-dasar sosialisasi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Todaro. 2000. *Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga*. Diterjemahkan oleh Drs. Haris Munandar, M.A. dan Yati Sumiharti, SE. Jakarta: PT. Gelora Aksara utama.
- Udoji, Chef J.O. 1981. *The African Public Servant As a Public Policy in Africa*. Association For Public Administration and Management. Addis Ababa African.
- UU 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijakan (edisi kedua)*. Bumi Aksara, Jakarta.