

**ASPEK PENTING DISPOSISI DALAM PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT DI PERKOTAAN**

Oleh :

Ipah Ema Jumiati

emma.umar@gmail.com

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
Jl. Raya Jakarta Km. 4 Serang

***Abstract** : Urban poverty emerged as an important issue, which needs to be resolved in order to be removed. The structural dimensions of poverty arises because the city offers a lot of hope has been much in demand by people who want a fringe and rural life better. Therefore, through the implementation of the National Program for Community Empowerment (PNPM) by taking the expected locus in Serang city poor communities can be empowered with an important role in the disposition factor of institutional PNPM Mandiri, the basis of the theory of Edward III (1980). Through this article, can be described that the presence of the implementing agency and has a major role in determining the success of policy implementation. It can be seen by looking at how the appointment of field officers involved in the implementation of the National Program for Community Empowerment (PNPM), then whether they have sufficient skills and experience in carrying out its duties, as well as how the incentives provided for this in accordance with the severity of what works in implementation of PNPM Mandiri or not. The results of the research found that the appointment of field officers involved in PNPM Mandiri has not fully have the skills and experience to implement the program. This condition leads to lower people's understanding of the purpose of each activity and the implementation of PNPM Mandiri .*

Keywords : Disposition, Empowerment, Community, Urban

I. PENDAHULUAN

Disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap program atau kebijakan, khususnya para pelaksana yang menjadi implementator dari program. Keberadaan aparat pelaksana memiliki peranan yang besar dan menentukan keberhasilan suatu kebijakan dalam pelaksanaannya. Perkembangan kebijakan dan program yang dilakukan pemerintah dihadapkan pada berbagai kendala, khususnya permasalahan kemiskinan di Kota Serang yang menjadi fokus penulis.

Kemiskinan di perkotaan muncul sebagai permasalahan serius, yang seolah tidak mungkin terhapuskan. Kemiskinan berdimensi struktural ini muncul karena kota yang menawarkan banyak harapan telah banyak diminati oleh masyarakat pinggiran dan pedesaan yang menginginkan kehidupan yang lebih baik. Seperti dikemukakan oleh Gilbert dan Gugler (1996) bahwa kota besar memiliki medan pengaruh yang luas terhadap wilayah sekitarnya. Arus urbanisasi tak terkendali, akibatnya

menciptakan kawasan hunian kumuh yang semakin meluas. Faktor lainnya adalah pembangunan fisik kota. Menurut Hauser (1985) Kota sebagai bangunan fisik, mekanisme ekonomi, organisasi sosial, lingkungan dan satuan politik dapat dipengaruhi oleh pertumbuhannya dan urbanisasi yang terjadi. Pertumbuhan kota telah menyerap banyak sumber daya dan mengubah orientasi. Gejala umum yang terjadi pada setiap pertumbuhan kota selalu dibarengi oleh perubahan mekanisme ekonomi yang semula agraris menjadi basis industri. Hal itu memiliki konsekuensi perubahan mata pencaharian bagi penduduknya. Setting ekonomi, sosial dan budaya agraris digantikan dengan perilaku ekonomi modern (industri), atau setidaknya bentuk transisi menuju pada budaya industri.

Menyoal kondisi di atas, menurut hemat penulis menjadi salah satu alasan kemudian mengapa pemerintah harus mendorong program-program pemberdayaan masyarakat di perkotaan. Program-program tersebut dibagi ke dalam program fisik (infrastruktur), program ekonomi dan program

sosial. Program fisik ditempatkan pada urutan pertama karena diharapkan keberhasilan pada program fisik, akan mendukung keberhasilan program ekonomi dan sosial.

Oleh karena itu keberhasilan program pemberdayaan masyarakat ditentukan juga dari faktor disposisi, yang berhubungan dengan sikap dan komitmen dari implementor program sebagai faktor penting dalam implementasi program pemberdayaan masyarakat di perkotaan berdasarkan pendapat Edward III (1980).

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Disposisi/Sikap Pelaksana Sebagai Salah Satu Faktor Pendukung Dalam Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Perkotaan

Berkaitan dengan disposisi/sikap pelaksana, Edwards III mengatakan bahwa disposisi/sikap pelaksana adalah berfungsi sebagai kegunaan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, jika penerapan kebijakan dilakukan

secara efektif. Pelaksana bukan harus tahu apa yang harus mereka kerjakan, tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan itu. Disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap program atau kebijakan, khususnya para pelaksana yang menjadi implementator dari program. Dalam hal ini terutama adalah aparatur birokrasi. Keberadaan aparat pelaksana memiliki peranan yang besar dan menentukan keberhasilan suatu kebijakan dalam pelaksanaannya. Menyangkut hal ini Edward III (1980:89) mengemukakan:

If implementators are well disposed to word administrasi particular policy , they are more likely to carry out as the original decision makers intended. But when implementators attitudes or perspectives differ from the decision makers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated.

Uraian tersebut menunjukkan perlu adanya kesamaan persepsi atau sikap perspektif antara para pengambil kebijakan (*decision makers*), dengan para implementator kebijakan. Dikatakan bahwa para

implementator (aparatur pelaksana) secara umum mempunyai kemungkinan menyimpang dalam sikap dan perspektifnya tentang kebijakan, dan ini dapat menjadi penghambat utama bagi keefektifan implementasi kebijakan.

Kecenderungan dapat menghalangi implementasi bila para pelaksana benar-benar tidak sepatutnya dengan substansi suatu kebijakan. Kadang-kadang implementasi dihambat oleh keadaan yang sangat kompleks seperti bila para pelaksana menanggungkan pelaksanaan suatu kebijakan yang mereka setuju dalam rencananya untuk meningkatkan kemungkinan mencapai tujuan kebijakan lain yang berbeda. Disamping itu para pelaksana mungkin menghindari dampak sepenuhnya dari suatu kebijakan dengan memandang secara selektif persyaratan, mengabaikan paling tidak beberapa persyaratan yang bertentangan dengan pandangan mereka.

Dalam kaitan dengan pemberian insentif, Edward berpandangan bahwa mengubah aparat dalam birokrasi pemerintah

merupakan pekerjaan yang sulit dan tidak menjamin proses implementasi dapat berjalan lancar. Menurut Edwards, salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan pemberian insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka pemberian insentif oleh para pembuat keputusan tingkat tinggi, besar kemungkinan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu barangkali akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) organisasi atau kebijakan substantif.

Keberadaan Birokrasi dalam sistem administrasi modern sangat dibutuhkan untuk optimalisasi pencapaian tujuan organisasi. Suatu organisasi memiliki struktur organisasi yang membagi semua tugas dan fungsi, pada anggota organisasi. Kewenangan yang ada dalam struktur organisasi membuat

organisasi bekerja dengan optimal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Birokrasi merupakan suatu organisasi yang mempunyai peranan yang besar untuk mencapai tujuan organisasi secara optimal. Birokrasi sebagai organisasi mempunyai struktur yang membagi semua tugas dan fungsinya. (Albrow, 1989:97).

2.2. Konsep Pemberdayaan

Secara etimologis pemberdayaan berasal pada dasar “daya” yang berarti kekuatan atau kemampuan. Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dapat dimaknai sebagai proses menuju berdaya, atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan, dan atau proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya (Sulistiyani, 2004 : 77).

Arus utama kebijakan publik dalam pengentasan kemiskinan, ujungnya adalah mengarah pada Pemberdayaan Masyarakat (*empowerment*), dimana Strategi

pengentasan masyarakat miskin menurut Dwiyanto (1995:4) tidak lagi hanya berorientasi pada kesejahteraan (*welfare oriented strategy*) melalui *delivered development* belaka tetapi lebih difokuskan pada upaya *empowerment* atau pemberdayaan masyarakat.

Model pengentasan kemiskinan yang demikian tidak lagi mengarah pada *charity strategy*, karena strategi seperti ini lebih berorientasi *Assistencialism*, Freire, (dalam Moelyarto, 1995:24) yang memandang masyarakat sebagai objek asistensi atau objek bantuan dalam pelbagai pelayanan dan pemberian fasilitas sosial. Hal ini makin memperbesar tingkat ketergantungan masyarakat kepada pemerintah yang merendahkan martabat kemanusiaan, dimana pemerintah malah menciptakan pengemis baru.

Masalah kemanusiaan inilah yang menjadi inti dasar dari pemberdayaan, sebagaimana dikemukakan Sumodiningrat (1999:44) bahwa pemberdayaan masyarakat juga merupakan upaya

meningkatkan harkat dan martabat masyarakat yang dalam kondisi sekarang mengalami kesulitan untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan.

Pendekatan pemberdayaan yang lebih berpusat kepada manusia memungkinkan masyarakat mengembangkan potensi dirinya. Penciptaan iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang (*enabling*), upaya memperkuat potensi yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*), dan perlindungan (Sumodiningrat, 1999:44). Pandangan demikian didukung dalam pendekatan pengelolaan sumber yang bertumpu pada komunitas (*community based resource management*) dari Korten (dalam Moeljarto 1995: 26) dengan ciri-ciri pendekatan adalah:

1. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan di masyarakat sendiri.
2. Fokus utamanya adalah meningkatkan kemampuan untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka.

3. Pendekatan ini mentoleransi variasi lokal dan karenanya, sifatnya amat fleksibel menyesuaikan dengan kondisi lokal.

4. Didalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini pada proses *social learning* yang didalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan pada saling belajar.

5. Proses pembentukan jaringan (*networking*) untuk birokrat dan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan mereka mengidentifikasi dan mengelola pelbagai sumber, maupun untuk menjaga keseimbangan antar struktur vertikal dan horizontal. Melalui proses *networking* ini diharapkan terjadi simbiose antara struktur-struktur pembangunan di tingkat lokal.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Proses pemberdayaan mempunyai kecenderungan yaitu menekankan pada proses pemberian kekuatan kepada masyarakat lain untuk dapat lebih berdaya. Atau Pemberdayaan adalah suatu cara memberikan

kekuatan kepada masyarakat yang *powerless* agar ikut serta dalam proses pembangunan sebagai proses aktualisasi eksistensi (Pranarka & Moeljarto, 1996:17). Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan pula menurut Suhendra (2006:75) bahwa masyarakat diberi kuasa, dalam upaya untuk menyebarkan kekuasaan, melalui pemberdayaan masyarakat, organisasi agar mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya untuk semua aspek kehidupan politik, ekonomi, pendidikan, kesehatan, pengelolaan lingkungan dan sebagainya.

Pemberdayaan masyarakat memiliki otonomi atas dirinya sehingga mampu meningkatkan potensi yang dimilikinya. Sebagaimana dikemukakan Suwaryo (2005: 430) bahwa jiwa otonomi itu harus dimulai dari individu-individu masyarakat, diwujudkan dalam bentuk partisipasi dan mengembangkan pola kemandirian dalam profesi masing-masing individu masyarakat. Selanjutnya dikatakan bahwa otonomi yang berorientasi kepada pemberdayaan daerah dan masyarakat dan otonomi

yang berorientasi kepada *scientific Government* (orientasi kepada aspirasi dan empiris sumberdaya).

Ife (1995:61-64)

pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan di sini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas:

1. Pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup; kemampuan dalam memuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal dan pekerjaan.
2. Pendefinisian kebutuhan; kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
3. Ide atau gagasan; kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.
4. Lembaga-lembaga; kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan.
5. Sumber-sumber; kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan.
6. Aktivitas ekonomi, kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi, dan pertukaran barang serta jasa.

7. Reproduksi; kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat, khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan, baik karena kondisi internal (persepsi mereka sendiri), maupun karena kondisi eksternal (ditindas oleh struktur sosial yang tidak adil) (Suharto, 2005:60) selanjutnya dikatakan bahwa kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok lemah atau tidak berdaya meliputi:

1. Kelompok lemah secara struktural, baik lemah secara kelas, gender, maupun etnis.
2. Kelompok lemah khusus, seperti manula, anak-anak, dan remaja, penyandang cacat, gay dan lesbian, masyarakat terasing.
3. Kelompok lemah secara personal, yakni mereka yang mengalami masalah pribadi dan atau keluarga.

Ketidakberdayaan ini diperparah lagi oleh karena masyarakat di lingkungan mereka telah menciptakan pandangan lain dari yang umum sehingga kerap kali

dianggap sebagai deviant (penyimpang). Mereka kurang dihargai dan bahkan dicap sebagai orang yang malas, lemah, yang disebabkan oleh dirinya sendiri. Padahal ketidakberdayaan mereka menurut Suharto (2005:61) seringkali merupakan akibat dari adanya kekurangadilan dan diskriminasi dalam aspek kehidupan tertentu. Oleh karena itu para teoritis, baik Seligman (1972), Seeman (1985), dan Learner (1986) meyakini bahwa ketidakberdayaan yang dialami oleh sekelompok masyarakat merupakan akibat dari proses internalisasi yang dihasilkan dari interaksi mereka dengan masyarakat. Mereka menganggap diri mereka sebagai lemah, dan tidak berdaya, karena masyarakat memang menganggapnya demikian, yang oleh Seeman diistilahkan sebagai “alienasi” (Suharto, 2005:61).

Untuk mengeluarkan mereka dari kondisi keteralienasian diperlukan strategi pemberdayaan, dimana pada umumnya dilakukan secara kolektif. Dalam beberapa situasi, strategi pemberdayaan dapat saja dilakukan secara individual;

meskipun pada gilirannya strategi ini pun tetap berkaitan dengan kolektivitas. Dan untuk membangun strategi pemberdayaan menurut Dubois & Miley (1992:211) digunakan beberapa cara atau teknik yang lebih spesifik yang dapat dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat yaitu:

1. Membangun relasi pertolongan yang (a) merefleksikan respon empati; (b) menghargai pilihan dan hak klien menentukan nasibnya sendiri (self determination); (c) menghargai perbedaan dan keunikan individu (d) menekankan kerjasama klien.
2. Membangun kebijakan yang : (a) menghormati martabat dan harga diri klien (b) mempertimbangkan keberagaman individu (c) berfokus pada klien (d) menjaga kerahasiaan klien.
3. Terlibat dalam pemecahan masalah (a) Memperkuat partisipasi klien dalam semua aspek proses pemecahan masalah (b) menghargai hak-hak klien; (c) merangkai tantangan-tantangan sebagai kesempatan belajar;(d) melibatkan klien dalam pembuatan keputusan dan evaluasi.
4. Merefleksikan sikap dan nilai profesi pekerjaan sosial melalui: ketaatan terhadap kode etik profesi (b) keterlibatan dalam pengembangan professional riset dan perumusan kebijaksanaan; (c) penerjemahan kesulitan-kesulitan pribadi ke dalam isu-isu publik (d) Penghapusan segala bentuk

diskriminasi dan ketidaksetaraan kesempatan.

Telah diuraikan sebelumnya bahwa pemberdayaan merupakan salah satu pembuka kunci bagi pengentasan kemiskinan, namun untuk membukanya diperlukan strategi partisipatif dalam pelaksanaannya, sebab tanpa partisipasi dari mereka yang hendak diberdayakan, maka amat sulit suatu program terlaksana dengan baik. Program itu boleh jadi dapat dilaksanakan, ataukah program itu sangat jadi tercapai tujuannya, namun apakah kemudian program itu dapat mencapai tujuan utama dari pemberdayaan, tentu saja akan menyisakan banyak pertanyaan jika tanpa partisipasi dari masyarakat yang hendak diberdayakan.

2.3. Konsep Pemiskinan Perkotaan

Substansi kemiskinan di perkotaan dapat dipahami suatu kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuh kebutuhan dan rendahnya aksesibilitas terhadap fasilitas pembangunan, baik pada sektor ekonomi, politik, sosial, budaya. Menurut Sulistyani

(2000:333) yang dimaksud dengan perkotaan adalah suatu kawasan yang di dalamnya telah terjadi perubahan morfologis, dari kondisi sebelumnya, dengan dibangun fasilitas-fasilitas kota, disertai oleh terjadinya pergeseran fungsi produksi yang semula merupakan basis pertanian kemudian terjadi pergeseran menuju industri.

Memahami kemiskinan perkotaan hendaknya dilihat dari dimensi struktural. Dengan demikian terjadinya kemiskinan ekonomi tidak semata-mata disebabkan akses seseorang pada proses politik, maupun kekuatan politik sehingga terdampar pada posisi yang rendah dalam struktur sosial masyarakat. Sebagaimana disampaikan oleh Sumodiningrat (1999:32) mengungkapkan bahwa ada asumsi yang menegaskan bahwa orang yang miskin struktural dan politis akan miskin dalam bidang material (ekonomi). Terjadinya kemiskinan dicirikan oleh adanya kesenjangan. Menurut Dewanta dkk (1999:9) penyebab kesenjangan ada tiga; 1) kesenjangan fungsi produksi; 2)

keadilan distribusi nilai tambah di sektor modern antara pemasok tenaga kerja, modal dan intelektual; serta 3) ketidakmerataan tingkat monetisasi dalam masyarakat.

III. PEMBAHASAN

Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias.

Disposisi merupakan faktor yang ketiga yang memiliki konsekuensi penting bagi pelaksana kebijakan, agar kebijakan dapat dilaksanakan sesuai dengan yang sesungguhnya diinginkan para pelaksana kebijakan. Namun jika sikap atau perspektif pelaksana kebijakan berbeda dari pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan menjadi semakin kompleks.

Sebagaimana dikatakan oleh Edwards III (1980 : 89) bahwa :

”a third factor with important consequences for implementation : the dispositions of implementors. If implementors are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when implementors’ attitudes or perspectives differ from the decisionmakers, the process of implementing a policy become infinitely more complicated.

3.1. Pengangkatan Birokrat (Staffing The Bureaucracy)

Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat tinggi. Oleh karena itu pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus lagi bagi kepentingan warga.

Disposisi dapat menjadi faktor pendukung dalam implementasi PNPM Mandiri di Kota Serang, dengan mendasarkan pada teori Edwards III, penulis melihat dari bagaimana penunjukkan

petugas lapangan yang terlibat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, kemudian apakah mereka memiliki kecakapan dan pengalaman yang cukup dalam menjalankan tugasnya, serta bagaimana insentif yang diberikan selama ini apa sesuai dengan beratnya pekerjaan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri atau tidak.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Pejabat di Bappeda Kabupaten Serang penunjukkan petugas lapangan merupakan hasil musyawarah :¹ ” *Penunjukkan petugas lapangan yang ada di desa sesuai hasil pemikiran pada musyawarah. Di tingkat kecamatan ditunjuk oleh satuan kerja Kabupaten yang terkadang kurang bisa beradaptasi dengan lapangan.*

Sementara seorang Tim Ahli Konsultan PNPM Mandiri mengemukakan :² ”*Penunjukkan petugas lapangan adalah berdasarkan rekrutment secara*

¹ Wawancara dengan Kasubid Perindustrian, Perdagangan dan Investasi Bappeda Kab. Serang, Serang; Jum’at, 29 Januari 2010.

² Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Building*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

ketat, didasarkan pada komitmen dan konsistensinya dalam mengawal program dan terus dilakukan evaluasi". Senada dengan Informan di atas, seorang Fasilitator Kelompok mengemukakan:³ " *Penunjukkan petugas lapangan disesuaikan dengan keahlian dan kemampuannya, di PNPM dicari relawan yang memiliki kepedulian untuk memberdayakan masyarakat dan lingkungannya* ".

Mengenai keterlibatan/partisipasi relawan dalam PNPM Mandiri lebih lanjut dapat diketahui dari hasil wawancara dengan masyarakat penerima manfaat PNPM Mandiri : ⁴ " *Pelaksana program adalah mereka yang memiliki niatan baik dan berjiwa relawan, tanpa pamrih yang dipilih oleh masyarakat*".

Penunjukkan petugas lapangan dalam implementasi PNPM Mandiri sebagai program pemberdayaan masyarakat, memang

mencari sosok pribadi-pribadi dari warga masyarakat setempat yang bersedia secara ikhlas mengorbankan sebagian waktu, tenaga, pikiran serta mungkin materi, dan lainnya untuk mengabdikan bagi perjuangan memperbaiki taraf hidup dan harkat serta martabat masyarakat miskin dalam melaksanakan program dan tanpa digaji. Namun terkadang terjadi pergantian relawan karena adanya *review* kelembagaan yang menyisakan masalah sulitnya mencari relawan yang baru, sebagaimana hasil wawancara dengan Informan, berikut :⁵

" BKM adalah relawan yang tidak digaji, orang yang memiliki kepedulian. Namun begitu dari Konsultan selalu meminta BKM direview/diganti. Ini kan tidak ideal, kalau yang namanya relawan, orang sudah mau saja sudah syukur, mengapa harus diganti dengan relawan baru sehingga pemahamannya baru lagi, sementara dalam pemberdayaan itu kan tidak cukup 1,2 hari. Cukup memakan waktu lama, karena memahami karakteristik masyarakat, bagaimana mengatasi masyarakat, bagaimana mengatasi

³ Wawancara dengan Fasilitator Bidang ekonomi KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Rabu, 13 Januari 2010.

⁴ Wawancara dengan Anggota Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di Kelurahan Kaligandu, Kec. Serang Kota Serang. Sabtu, 9 Mei 2009.

⁵ Wawancara dengan Koordinator BKM Kel. Kaligandu, Kec. Serang Kota Serang; Rabu, 27 Januari 2010.

masyarakat yang kayak begini, memahami lingkungan itu. Jangankan di tingkat kelurahan, di tingkat RT saja susah. Kemudian orang sudah paham, suruh istirahat, diganti yang baru. Ya kalau pas benar, kalau pas tidak benar sehingga dia tidak tahu menahu, alasannya penyegaran. Boleh diganti kalau yang ini sudah jadi anggota, tapi tidak peduli. "Hayo kamu minggir, yang peduli yang masuk", itu benar. Kalau yang sudah peduli aktif, jangan, nanti organisasi jadi mati. Memang susah mencari orang yang mau turun ke lapangan, ngga ada duitnya (=uangnya)".

Berdasarkan hasil wawancara dengan Informan di atas, menurut analisa penulis dapat diketahui bahwa implementasi PNPM Mandiri mensyaratkan adanya review kelembagaan sebagai proses menata ulang sumber daya organisasi, sebagaimana dikemukakan oleh Pengurus BKM Kelurahan Terondol berikut :⁶ *"Potensi berkembangnya BKM tergantung anggota, kalau anggota tidak aktif maka secepatnya diadakan review kelembagaan untuk*

mengganti mereka yang tidak aktif tadi".

Informan lainnya mengemukakan bahwa penunjukan petugas lapangan juga termasuk didalamnya adalah fasilitator kelompok (Faskel) :⁷

"Kalau Faskel ada rotasi, di setiap kelompok ada tim faskel. Ada faskel ekonomi, faskel sosial dan faskel fisik. Terus Senior fasilitator (SF) ada. Hanya karena dia memang membawahi beberapa kelompok, terdapat 1 sampai dengan 4 faskel di PNPM. Faskel yang diutamakan ngomong, tapi kalau tidak memahami secara global susah, faskel akan ditanya masalah lain selain bidangnya sendiri. Jika faskel ditanya, jawabannya tidak boleh saya faskel ekonomi, masalah tersebut bukan bidang saya, itu tidak boleh, karena faskel harus memahami global BKM. Begitu BKM mengajak komunikasi, siapa pun faskel harus bisa handle. Kalau memang misalnya memerlukan penjelasan lebih dalam, baru ini diserahkan si "A". Ini tidak".

Peranan fasilitator dalam PNPM Mandiri adalah sebagai

⁶ Wawancara dengan Unit Pengelola Lingkungan (UPL) BKM Kel. Terondol, Kec. Serang Kota Serang; Sabtu, 26 Desember 2009.

⁷ Wawancara dengan Koordinator BKM Kel. Kaligandu, Kec. Serang Kota Serang; Rabu, 27 Januari 2010.

pendamping program yang secara intensif melakukan pendampingan kepada para relawan, BKM, unit pelaksana (UP-UP), Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) serta masyarakat kelurahan/desa pada umumnya dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Tim Fasilitator merupakan bagian dari Konsultan Manajemen wilayah (KMW), sebagaimana hasil wawancara dengan Tokoh Masyarakat berikut :⁸

"Kalau Faskel penunjukkannya adalah wewenang Konsultan, mungkin disesuaikan dengan latar belakang keilmuannya, tetapi ada juga yang tidak. Kalau di BKM terkait petugas lapangan, ada juru tagih yang awalnya menjalani tugas dengan lancar, kesininya macet. Susah mencari relawan, seperti juru tagih. Ketiadaan juru tagih menjadikan pinjaman bergulir di masyarakat semakin macet, karena seringkali alasan masyarakat tidak membayar, karena tidak ada petugas yang menagih".

Pernyataan Informan di atas diperkuat dengan hasil wawancara

⁸ Wawancara dengan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) BKM Desa Sepang, Kec. Taktakan, Serang Kota Serang; Kamis, 17 Desember 2009.

dengan masyarakat penerima manfaat program berikut :⁹ " Yang menjadi petugas tidak banyak, terutama yang menagih pinjaman terkadang tidak ada/tidak aktif sehingga pinjaman bergulir macet. Saya juga terkadang lupa membayar karena tidak ada yang menagih". Selanjutnya apakah pelaksana program memiliki kecakapan dan pengalaman yang cukup dalam menjalankan tugasnya, dapat dilihat dari hasil wawancara dengan beberapa informan di bawah ini :

Seorang Tim Ahli Konsultan PNPMM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta mengemukakan :¹⁰ "Petugas lapangan cukup kompeten dan memiliki kecakapan serta pengalaman, karena program ini dijalankan melalui proses yang lama. Artinya agar terjadi pemahaman dan keterampilan yang memadai dari semua pelaku program".

⁹ Wawancara dengan Anggota Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), Desa Sepang, Kec. Taktakan, Serang Kota Serang; Sabtu, 9 Mei 2009.

¹⁰ Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPMM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Building*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

Kemudian Informan di Desa Sepang Kecamatan Taktakan mengemukakan :¹¹

” *Kecakapan dan pengalaman juru tagih kurang, sehingga yang mengisi blanko hasil tagihan adalah Unit Pengelola Kegiatan (UPK). Disamping itu seringkali juru tagih hanya menyerahkan nama dan jumlah uangnya saja yang dipinjam, tetapi uangnya kadang-kadang nihil, ditambah tidak tepat waktu. Misalnya seharusnya diserahkan tanggal 10 setiap bulannya, tetapi pelaksanaannya mundur tanggal 15 sampai dengan tanggal 20. Terkadang malah sampai dengan bulan berikutnya yang terjadi berulang-ulang sampai akhirnya macet. Kondisi ini berawal tahun 2006. Sering disinggung dalam rapat, tetapi sulit diajak komunikasi* ”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan di atas sehubungan dengan penunjukkan petugas lapangan yang terlibat dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, menurut analisis penulis bahwa memang kecendrungan-

kecendrungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Hanya yang menjadi persoalan adalah bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan, mengapa mereka tidak diganti dengan orang yang lebih bertanggungjawab. Demikian pula jika terdapat personil, dalam hal ini adalah relawan yang sudah memahami program dan karakteristik masyarakat setempat kemudian bertanggungjawab dan mau membantu, kemudian diganti, sementara hanya sedikit orang yang mau terlibat aktif dalam program. Hal tersebut akan menimbulkan stagnasi pada proses pemberdayaan, karena kekurangan personil yang peduli terhadap program.

3.2. Insentif (*Incentives*)

Edwards III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi kecendrungan para pelaksana, adalah dengan manipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang menurut kepentingan mereka sendiri. Maka memanipulasi insentif oleh

¹¹ Wawancara dengan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) BKM Desa Sepang, Kec. Taktakan, Serang Kota Serang; Kamis, 17 Desember 2009.

para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan dengan cara menambah keuntungan atau biaya tidak mungkin menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Sehubungan dengan insentif yang diberikan selama ini, apakah sesuai dengan beratnya pekerjaan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Kabupaten Serang, Seorang Pejabat Bappeda Kabupaten Serang mengemukakan :¹² *"Ini yang menjadi kendala, insentif tidak sesuai dengan beban pekerjaan yang ada di lapangan, apalagi untuk kader pemberdayaan"*.

Sementara seorang Fasilitator KSM mengemukakan :¹³

"Faskel tidak ada insentif, yang ada gaji. Gaji Faskel : Rp 2.400.000,-, Senior Fasilitator (SF) : Rp

2.900.000,-, Asisten Kota (Askot) : Rp 3.700.000,-, Koordinator Kota (Korkot) : Rp 4.700.000,-. Kalau Tim Ahli : Rp 5.500.000,- dengan mempertimbangkan prestasi, pengalaman dan pendidikan".

Selanjutnya Informan lain mengemukakan :¹⁴

"Menurut saya insentif itu sudah all in dalam gaji (=dimasukkan dalam gaji) yang kita terima setiap bulannya dari Satker P2KP Provinsi Banten, via transfer rekening. Gaji yang fasilitator terima itu fixed cost (=Biaya tetap), jadi jumlahnya tetap yang diterima tiap bulannya, di dalamnya ada komponen komunikasi, transport dan asuransi jiwa. Koordinator kota (Korkot) juga mendapatkan fasilitas mobil dinas, sebagaimana fasilitas mobil dinas yang diperuntukkan bagi Tim Ahli Konsultan".

Berdasarkan hasil wawancara dengan ketiga Informan di atas, menurut analisa penulis diketahui bahwa terdapat insentif bagi fasilitator, namun insentif tersebut

¹² Wawancara dengan Kasubid. Perindustrian, Perdagangan dan Investasi Bappeda Kabupaten Serang; Jum'at, 29 Januari 2010.

¹³ Wawancara dengan Fasilitator Bidang Ekonomi KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Rabu, 13 Januari 2010.

¹⁴ Wawancara dengan Koordinator Kota (Korkot) Serang KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang, 15 Juli 2010.

sudah masuk dalam komponen gaji tetap, yang dibayarkan rutin perbulan. Mereka digaji berdasarkan kontrak kerja dengan jangka waktu setahun sekali, dan akan diperpanjang jika kontrak kerja berlanjut, sebagaimana dikemukakan oleh Seorang Tim Ahli Konsultan, berikut :¹⁵

” Fasilitator dan Tim Ahli digaji sesuai dengan ketentuan yang sudah diatur di dalam pagu anggaran Konsultan, dengan sumber dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kontrak kerja dilakukan per tahun, namun per tri wulan diadakan evaluasi. Pertimbangan lain dalam penentuan gaji bagi Tim Ahli adalah senioritas, masa kerja dan pengalaman ”.

Ketika penulis menanyakan insentif kepada pengurus BKM, apakah sesuai dengan beratnya pekerjaan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, seorang Informan mengemukakan :¹⁶

” Tidak cukup, tetapi karena ini merupakan tanggung jawab, maka kami melaksanakan. Tidak ada

insentif, yang ada Biaya Operasional (BOP). Untuk yang Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) senilai Rp 150 juta ke bawah, mendapatkan BOP Rp 5,- juta, BLM senilai Rp 200 juta, BOP Rp 7,5 Juta, BLM Rp 300,- juta – Rp 350,- juta, BOP senilai Rp 10,- Juta. BOP tersebut diberikan untuk periode satu tahun anggaran. Jadi BKM mengelola kegiatan dari dana tersebut”.

Berdasarkan hasil wawancara terkait insentif di atas, menurut analisa penulis dalam implementasi PNPM Mandiri di Kota Serang insentif bagi aparat pelaksana PNPM Mandiri, khususnya anggota BKM dan KSM memang ada namun tidak dalam bentuk uang, tetapi dalam bentuk yang lain, misalnya bagi BKM yang terbilang berhasil dalam melaksanakan program mendapatkan insentif berupa penyediaan sarana kantor seperti komputer. Disamping itu diikutsertakan dalam program paket PNPM. Program paket merupakan *reward* bagi BKM yang menurut hasil monitoring dan evaluasi dinilai berhasil. Namun dirasakan insentif yang tersebut tadi tidak sesuai dengan beratnya pekerjaan yang harus dilakukan,

¹⁵ Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Building*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

¹⁶ Wawancara dengan Koordinator BKM Kel. Terondol, Kec. Serang Kota Serang; Jum'at, 1 Mei 2009.

sehingga tujuan dari insentif untuk mendorong atau memotivasi agar aparat pelaksana PNPM Mandiri selalu bersemangat dalam melaksanakan program kurang tercapai.

Berdasarkan uraian tersebut, semakin jelas bahwa faktor disposisi memiliki kontribusi dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Oleh karena itu, apabila ingin pelaksanaan kebijakan publik bisa berhasil, faktor tersebut perlu dilakukan dan disediakan secara konsisten dan penuh rasa tanggung jawab yang tinggi.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

4.1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dari segi disposisi atau kecenderungan pelaksana, didapati penunjukkan petugas lapangan yang terlibat dalam PNPM Mandiri belum sepenuhnya memiliki kecakapan dan pengalaman untuk melaksanakan program. Kondisi ini menyebabkan rendahnya pemahaman masyarakat terhadap tujuan dan dari tiap aktivitas dalam implementasi PNPM Mandiri.

4.2. Saran

4.2.1. Saran Teoritik

Hasil penelitian ini dari segi keilmuwan dapat memperkuat khasanah keilmuwan tentang implementasi kebijakan publik. Penulis menyarankan perlunya dilakukan penelitian lebih lanjut dan mendalam tentang mengapa disposisi menjadi aspek penting dalam implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dapat memberdayakan masyarakat miskin perkotaan.

4.2.2. Saran Praktis

Berhubungan dengan faktor disposisi atau kecenderungan pelaksana, peran fasilitator dalam pelaksanaan program masih sangat penting. Hal tersebut dikarenakan mengingat tugas utamanya sebagai pendamping masyarakat pelaksana program pada tingkat komunitas/masyarakat. Dengan demikian agar tugas fasilitator dapat berjalan dengan baik, maka :

- 1) Penempatan fasilitator kelurahan berasal dari masyarakat setempat atau mereka yang telah memahami kondisi karakteristik sosial, budaya dan ekonomi masyarakat di lingkungan setempat.
- 2) Rasio jumlah fasilitator yang seimbang misalnya satu fasilitator untuk 1 Rukun Tetangga (RT) dan pendampingan dilakukan dalam rangka menciptakan kader masyarakat yang nantinya mampu menggantikan peran fasilitator ketika tugas fasilitator berakhir.
- 3) Fasilitator harus memiliki kualifikasi pendidikan, pengalaman dan wawasan di bidang pemberdayaan masyarakat, serta memiliki komitmen dan keberpihakan yang tinggi terhadap masyarakat miskin.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi*. alih bahasa M.Rusli Karim dan Totok Daryanto. Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya.
- Dewanta dkk. 1999. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta : Aditya Media.
- Dwiyanto, Agus. 1995. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Edward, G. C. III. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.
- Gilbert, Alaan & Josef Gugler. 1996. *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*, alih bahasa Ansori. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Hauser, Philip M. 1985. *Penduduk dan Masa Depan Perkotaan: Studi Kasus di Beberapa Daerah Perkotaan*. Jakarta : Yayasan Obor.
- Moeljarto. 1995. *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis Konsep, arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Pranarka dan Vidhyandika M. dalam Onny.SP dan AMW.Pranarka (ed) 1996 *Pemberdayaan*. Jakarta:CSIS.

- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- _____. 2009. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat (Kajian Strategi Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung : Refika Aditama
- Suhendra, K. 2006. *Peranan Birokrasi dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung : Alfabeta
- Sulistiyani, Ambar Teguh. 2000. "Problema dan Kebijakan Perumahan di Perkotaan," dalam JSP, Vol 5 No. 3, hlm:333.
- _____. 2004. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta : Gava Media.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial*. Jakarta : Gramedia.
- Dokumen/Makalah/Jurnal.**
- Pedoman Umum P2KP-3, 2005.
- Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, 2007.
- Suwaryo, Utang. 2005. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Studi Kasus tentang kewenangan dalam aplikasi otonomi daerah berdasarkan undang-undang nomor 22 tahun 1999 di Kota Bandung*, Disertasi, UNPAD: Bandung .