

STRUKTUR ORGANISASI PENUNJUK ARAH IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MENUJU KEMANDIRIAN

Ipah Ema Jumiati
Emma.umar@gmail.com

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang

***Abstract :** Community empowerment as the main paradigm of good governance that involves the State/Government, businesses and communities need a clear path in the implementation of development programs through the clarity of the structure. The organizational structure is intended to divide all the tasks and functions of all members of the organization that runs the appropriate authority of the duties and functions of each, in order to optimally achieve program objectives. Not stopping there, the clarity of the structure determines the success of policy implementation. With the structure, it can be known who is doing what and how the flow goes organizational authority. The results show the organizational structure and work flow procedures of government bureaucracy in the implementation of PNPM Mandiri fragmented in terms of inter-agency coordination, facilitator and program implementers. These circumstances resulted in the throwing authority and responsibility because of the vagueness of their roles, responsibilities and functions, resulting in inaccuracies in determining the quantity and quality of resources needed,*

***Keywords:** Organizational Structure, Implementation, Program, Empowerment*

PENDAHULUAN

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Penggunaan faktor tersebut dalam menganalisis suatu masalah sangat ditentukan faktor lingkungan di mana variabel tersebut digunakan.

Dengan membahas faktor-faktor

tersebut, menurut Winarno (2002: 19), maka diharapkan akan mengetahui faktor-faktor apa saja yang mendorong suatu implementasi kebijakan berhasil atau gagal. Proses implementasi kebijakan merupakan proses yang rumit, melibatkan banyak pihak aktor dengan banyak kepentingan. Dengan demikian, mengetahui faktor-faktor dominan dalam implementasi kebijakan akan menggiring pada pemahaman

mengapa suatu kebijakan mendapat dukungan para pelaksana dibawahnya, sedangkan kebijakan yang lain bahkan menimbulkan resistensi atau penolakan di kalangan para implementor.

Memahami ini semua, maka dalam melihat implementasi kebijakan publik yang berkaitan pemberdayaan masyarakat miskin dengan melakukan elaborasi pendekatan Edward III (1980) yang melihat faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi/organisasi sebagai faktor-faktor penting dalam implementasi kebijakan publik.

Dalam tulisan ini kiranya penulis berusaha mendeskripsikan aspek keempat dari pendekatan implementasi Edward III (1980) yaitu struktur birokrasi/organisasi. Struktur birokrasi/organisasi dalam implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri penulis katakan sebagai penunjuk arah karena mendasarkan pada alur kerja program secara formal untuk memberikan kejelasan prosedur kerja bagi seluruh implementor program.

Struktur birokrasi/organisasi,

dimaksudkan terdapatnya suatu SOP (*standard operating procedures*) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. Jika hal ini tidak ada, maka akan sulit sekali mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah-masalah akan bersifat ad-hoc, memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang baku. Fragmentasi yang sering terdapat di dalam organisasi harus dihindari dan diatasi dengan cara sistem koordinasi yang baik.

Implementasi kebijakan publik bukanlah tujuan akhir, yang hanya proses menuju pencapaian tujuan. Keberhasilan implementasi kebijakan publik berkait pula dengan keefektivitasnya dalam pencapaian tujuan. Persoalannya kemudian adalah ketika sebuah kebijakan diimplementasikan, sering terjadi *implementation Gap*, suatu keadaan dalam proses kebijakan selalu terbuka untuk kemungkinan akan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). (Dunsire dalam Wahab 2005:61).

Perbedaan tersebut tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi birokrasi pemerintahan atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya mengemban tugas mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut.

PEMBAHASAN

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur organisasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik adalah :

- a) Melakukan *Standar Operating Procedures* (SOPs) adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
- b) Melakukan Fragmentasi (*Fragmentation*) adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

1. Melakukan *Standar Operating Procedures* (SOPs)

Terkait *Standar Operating Procedures* (SOPs) dengan mengacu kepada Edwards III (1980), penulis mendeskripsikan hasil penelitian dari: (1) apakah pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri sudah cukup memadai untuk menjadi pedoman dalam pelaksanaan PNPM Mandiri; (2) apakah aparat pelaksana program sudah pernah

mendapatkan pelatihan menyangkut pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri; kemudian dilihat juga dari (3) apakah ada kekurangan dalam pedoman tersebut dalam memberdayakan masyarakat miskin.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Tim Ahli Konsultan dikemukakan :¹

"Pedoman umum dan pelaksanaan tentunya masih perlu ada penambahan-penambahan, terutama adanya kebijakan baru yang belum termuat dalam pedoman tersebut".

Sementara Pimpinannya menyatakan :²

"Pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan masing-masing kurang, perlu pelatihan".

Pernyataan kedua informan dari Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) Provinsi Banten dan DKI menurut analisa penulis bahwa pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan masih perlu dilengkapi, sehubungan dengan adanya perubahan-perubahan maupun penambahan kebijakan dalam operasional program. Perubahan tersebut diantaranya : Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 36 Tahun 2007 tentang *Cost Sharing* APBD yang belum ada didalam pedoman, *Standar Operating Procedures (SOP)* kegiatan Bantuan Langsung Masyarakat, pembentukan BKM, KSM, PJM Pronangkis dan dana bergulir, Peraturan Presiden RI Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Surat-surat Menkokesra dan lain-lain. Oleh karena itu diperlukan pelatihan-pelatihan lebih lanjut bagi tim ahli di lingkungan konsultan, fasilitator sebagai pendamping masyarakat, maupun pelaksana program di lingkup desa/kelurahan untuk dapat memahami pedoman-pedoman PNPM Mandiri yang ada.

Selain perlunya penambahan-penambahan informasi dalam pedoman PNPM, diketahui bahwa pedoman

¹ Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Building*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

² Wawancara dengan Tim *Leader* KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Selasa, 5 Januari 2010.

umum maupun pedoman pelaksanaan juga dinilai terlalu rumit, terutama bagi anggota BKM dan KSM, sebagaimana dikemukakan oleh Informan berikut : ³

"Cukup. Namun terkadang tidak semua anggota BKM bisa memahaminya, jadi masih dibantu Fasilitator kalau mau ideal jadinya sebagaimana yang ada di juklak. Kalau teknis di lapangan saya mengerti".

Informan lainnya mengemukakan, berikut : ⁴

"Pedoman Umum dan Pedoman Teknis kurang memadai untuk menjadi pedoman dalam pelaksanaan program PNPM Mandiri bagi aparat pelaksana program maupun kelompok swadaya masyarakat, karena rumit dan tidak setiap orang bisa langsung memahaminya. Jadi sebaiknya dibuat lebih simpel dan mudah dimengerti oleh orang awam".

Berdasarkan hasil wawancara dengan kedua Informan di atas, menurut analisa penulis pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan yang ada terkadang membingungkan pelaksana program karena terdapat banyak istilah, komponen program, langkah-langkah pelaksanaan program, dan sebagainya. Akibatnya pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan yang sudah dibagikan jarang dibaca, namun secara teknis pelaksana program mengerti garis besar tata cara pelaksanaan program sehingga mereka menginginkan pedoman-pedoman perlu dijabarkan lagi dengan bahasa yang simpel dan sederhana agar mudah dipahami aparat pelaksana program maupun penerima manfaat program, bahkan masyarakat awam sekalipun.

Cukup memadai atau tidaknya pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri, tentunya harus dibarengi dengan pelatihan-pelatihan yang menyangkut pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri, agar mudah memahami aturan dengan prakteknya. Terkait pelatihan tersebut dalam implementasi PNPM Mandiri di Kabupaten Serang,

³ Wawancara dengan Koordinator BKM Kel. Terondol, Kec. Serang; Jum'at, 1 Mei 2009.

⁴ Wawancara dengan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) BKM Desa Sepang, Kecamatan Taktakan, Serang; Kamis, 17 Desember 2009.

masyarakat miskin penerima manfaat program mengemukakan :⁵

"Saya sebagai anggota Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) pernah mendapatkan pelatihan dasar PNPM Mandiri ketika program PNPM baru dimulai di Desa kami, pada tahun 2007. Pelatihan dasar tersebut menjelaskan tentang program PNPM dan bagaimana cara membangun KSM agar berjalan baik."

Selanjutnya seorang tokoh masyarakat perempuan mengemukakan :⁶

"Sebagai anggota KSM, saya sudah pernah mendapatkan pelatihan sekali menyangkut pedoman umum dan pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri, namun saya masih bingung memahami program, karena itu BKM dan Faskel yang banyak memberikan penjelasan

mengenai pedoman-pedoman PNPM".

Berdasarkan hasil wawancara dengan dua orang informan di atas, menurut analisa penulis diketahui bahwa anggota-anggota BKM maupun KSM pernah mendapatkan pelatihan dasar PNPM Mandiri yang diselenggarakan oleh Konsultan, namun dirasa masih kurang karena intensitasnya sedikit, yaitu hanya sekali mendapatkan pelatihan dasar.

Sementara pelatihan bagi Tim Ahli Konsultan dikemukakan :⁷

"Pelatihan bagi konsultan cukup memadai dan selalu dilakukan penguatan kapasitas pelaku, misalnya EGM (Expert General Meeting) yaitu pelatihan tenaga ahli, biasanya bisa dilakukan per triwulan, tengah semester, per tahun atau sesuai kebutuhan dengan skala nasional. Semua tim ahli bergabung melalui forum EGM, berdasarkan bidangnya masing-masing. Kemudian terdapat juga TOT

⁵ Wawancara dengan anggota Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) Kp. Kubang Apu, Kel. Terondol, Serang; Kamis, 7 Mei 2009.

⁶ Wawancara dengan Ketua Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) Kp. Kubang Apu, Kel. Terondol, Serang; Kamis, 7 Mei 2009.

⁷ Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Building*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

(Training of Trainers), dan pelatihan-pelatihan lainnya.

Lebih lanjut mengenai pelatihan yang pernah dilakukan untuk menunjang implementasi PNPM Mandiri bagi fasilitator dikemukakan oleh salah seorang fasilitator, berikut :⁸

”Pelatihan untuk lebih memahami pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri sudah dilakukan, bahkan sering. Setiap tahun sekali kami selalu memberikan pelatihan, ada coaching, dan lain-lain. Disitulah penguatan sosialisasi tentang masalah PNPM dilaksanakan, tergantung kebutuhan di wilayah masing-masing. Ada per wilayah, di cluster bisa dalam satu kecamatan, atau di kelurahan masing-masing. Penyelenggaranya adalah internal BKM masing-masing, beserta unit-unit pelaksanaannya

dan si penerima manfaatnya juga. Itu mesti disosialisasi.”

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan di atas, menurut analisa penulis bahwa pelatihan menyangkut pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan PNPM Mandiri sudah cukup memadai karena telah banyak dilakukan, mulai dari pelatihan untuk tim ahli konsultan, pelatihan untuk fasilitator, pelatihan untuk anggota Badan Keswadayaan Masyarakat maupun Kelompok Swadaya Masyarakat. Dapat peneliti tambahkan bahwa pelatihan sifatnya umum, kalau *coaching* sudah kepada bidang pelaksanaan yang akan digarap. Lebih lengkapnya bahwa pelatihan merupakan tahapan proses transformasi sosial dalam rangka peningkatan kapasitas yang dilakukan dengan sistematis dan komprehensif, sedangkan *coaching* merupakan tindak lanjut/penguatan lanjutan dari pelatihan itu sendiri. Jadi keduanya merupakan sarana transformasi *knowledge*. PNPM ini memegang pilar pembangunan yang disebut Tridaya, ada fisik, ekonomi dan sosial. Intinya pelatihan itu lebih

⁸ Wawancara dengan Fasilitator Bidang Ekonomi KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Rabu, 13 Januari 2010.

berbicara tentang masalah konsep program secara umum.

Walaupun pelatihan maupun *coaching* telah banyak dilakukan Konsultan untuk memberikan pemahaman, sebagai penjabaran pedoman-pedoman PNPM Mandiri, namun masih ditemukan beberapa kekurangan dalam pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan dalam memberdayakan masyarakat miskin di Kabupaten Serang.

Seorang Tim Ahli Konsultan mengemukakan :⁹

”Kekurangan dalam pedoman tentunya ada, namun biasanya diatur dalam pedoman teknis/khusus/spesialisasi kegiatan”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Informan di atas, menurut analisa penulis bahwa kekurangan dalam pedoman umum maupun pedoman pelaksanaan, lebih lanjut dijabarkan melalui pedoman teknis kegiatan. Pedoman teknis berisikan tahapan proses program mulai dari

persiapan proyek, pelaksanaan, pengelolaan dana pinjaman bergulir oleh UPK BKM dan strategi terminasi proyek (*Exit Strategy*) yang bertujuan memastikan bahwa program PNPM akan terus berlangsung sebagai suatu proses pembangunan berkelanjutan yang mengakar dan menjadi sebuah gerakan masyarakat untuk penanggulangan kemiskinan di wilayahnya, setelah masa proyek berakhir. Namun pedoman teknis saja masih kurang, sebagaimana dikemukakan oleh Seorang Fasilitator, berikut :¹⁰

”Setiap tahun ada buku pedoman sejalan dengan dinamika pemberdayaan dan dinamika kehidupan masyarakat. Jika ada kekurangan, ada revisi (perubahan-perubahan yang diperlukan). Penyebaran buku sering terlambat dari pusat ke bawah. Jadi sosialisasinya sudah, sarananya terlambat datang”.

⁹ Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Building*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

¹⁰ Wawancara dengan Fasilitator Bidang Ekonomi KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Rabu, 13 Januari 2010.

Selanjutnya Informan lainnya mengemukakan :¹¹ *”Kekurangan pedoman yang ada adalah bahasanya terkadang sulit dimengerti”*. Selain rumit format pelaporan menjadi kendala di BKM, sebagaimana dikemukakan oleh pengurus BKM, berikut :¹²

”Kekurangannya mungkin perlu ada penyederhanaan bentuk laporan-laporan sehingga kami bisa lebih mudah mengaplikasikannya”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan ketiga Informan di atas, menurut analisa penulis bahwa jika ditemukan kekurangan di dalam pedoman, maka yang menjadi salah satu jalan keluarnya adalah melakukan revisi atas perubahan kebijakan yang terjadi. Namun revisi kiranya membutuhkan waktu yang tidak sebentar, sementara program berjalan terus dan tidak dapat menunggu sampai revisi selesai dilakukan. Hal tersebut ditambah dengan keterlambatan pengadaan sarana sosialisasi berupa buku pedoman

tambahan, sementara yang juga menjadi kekurangan berdasarkan hasil wawancara juga adalah penyampaian bahasa yang rumit didalam pedoman, sehingga sulit dimengerti dengan cepat. Dengan kata lain, orang harus menelaah dalam waktu yang cukup lama, agar persepsinya sama dengan yang apa dimaksud di dalam pedoman. Selain itu kesulitan mengisi format-format pelaporan oleh kelompok-kelompok swadaya masyarakat (KSM) terjadi karena format pelaporan yang ada dinilai rumit, sehingga sulit diaplikasikan oleh KSM-KSM khususnya, dan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) pada umumnya.

2. Melakukan Fragmentasi (*Fragmentation*)

Fragmentasi sebagai unsur daripada daya dukung struktur organisasi merupakan faktor yang menunjang keberhasilan implementasi PNPM Mandiri. Upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja ini dapat dilihat dari bagaimana koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, apakah kerjasama dengan lembaga lokal

¹¹ Wawancara dengan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) BKM Desa Drangong, Kec. Taktakan, Serang; Kamis, 1 April 2010.

¹² Wawancara dengan Koordinator BKM Kel. Terondol, Kec. Serang; Jum'at, 1 Mei 2009.

dapat mendukung pelaksanaan pemberdayaan masyarakat miskin dalam PNPM Mandiri, dimana letak kesulitannya bekerjasama dengan lembaga-lembaga lokal, bagaimana pandangan masyarakat dalam menanggapi PNPM Mandiri, apakah masyarakat turut terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap hasil program PNPM Mandiri, kemudian terakhir adalah apakah dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, pembagian tugas pokok dan fungsi dari masing-masing instansi maupun lembaga-lembaga pendukung lainnya secara konsisten dilaksanakan.

Koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan PNPM-Mandiri akan berjalan semestinya, jika komitmen seluruh pihak untuk membangun masyarakat berjalan, sebagaimana dikemukakan oleh seorang Birokrat, berikut :¹³

"Koordinasi berjalan. Masalahnya komitmen untuk membangun masyarakat Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) diberikan semua langsung kepada masyarakat.

¹³ Wawancara dengan Kasubid. Perekonomian Bappeda Kab. Serang; Kamis, 28 Januari 2010.

Pemerintah daerah Kabupaten/ Kota setiap mulai kegiatan mengundang BKM-BKM, pihak Kelurahan dan Kecamatan. TKPKD (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah) yang bertanggungjawab adalah Kepala Bappeda, yang per triwulan melakukan rapat koordinasi. PNPM Mandiri memiliki struktur organisasi dan tata aliran kerja aparat pelaksana untuk membuka akses dari tingkat bawah ke struktural. Adanya struktur kelembagaan tersebut untuk mengetahui sejauhmana keterlibatan masyarakat, apakah betul masyarakat terlibat langsung dalam implementasi PNPM Mandiri di Kabupaten Serang".

Senada dengan Informan di atas, Salah seorang Tim Ahli Konsultan mengemukakan :¹⁴

"Dukungan koordinasi cukup baik, di tingkat provinsi

¹⁴ Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Building*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

dikoordinir oleh TKPK-D dan di masing-masing Kabupaten/kota pun dilakukan rakor, evaluasi-evaluasi”.

Selanjutnya Informan lainnya mengemukakan :¹⁵

”Selama ini Tim Korkot yang membuat pelaporan ke Kabupaten/Kota. Koordinasi berjalan sampai kepada pelaksanaan monitoring. Sistem monitoring yang dilakukan selama ini adalah tingkatan Fasilitator Kelompok (Faskel) memonitoring 100 %, kalau Korkot (Koordinator Kota) 5 %. Jadi harus melakukan uji petik (pemeriksaan) ke setiap BKM di setiap wilayah dampingan dalam satu kota, sebulan sekali. Seperti saya karena Asisten Kota (Askot) ekonomi, maka lebih mengarah kepada aspek keuangannya. Jadi yang akan saya lihat secara random itu pembukuannya, baik pembukuan di sekretariat maupun

pembukuan di Unit Pengelola Kegiatan (UPK). Begitu juga Askot Infrastruktur, Kang Rahman, yang akan dilihat disamping kegiatan fisik, juga administrasinya. Setiap bulan kami melakukan uji petik, yang kami kunjungi adalah 50 % dari jumlah wilayah dampingan yang ada di Kota Serang”.

Tanggapan berbeda disampaikan oleh Team Leader Konsultan PNPM Mandiri, berikut :¹⁶ *”Dukungan ala kadarnya, minimalis dan belum optimal”*

Selanjutnya Informan lainnya mengemukakan :¹⁷

” Jika ada pertemuan di tingkat kabupaten/kota, dinas itu bukan yang punya kewenangan yang berangkat. Kadang-kadang yang datang mewakili golongan 2, golongan 3 untuk ikut rapat saja, sehingga tidak nyambung kepada yang mempunyai kewenangan. Kepala dinas

¹⁵ Wawancara dengan Fasilitator Bidang Ekonomi KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Rabu, 13 Januari 2010.

¹⁶ Wawancara dengan Tim Leader KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Selasa, 5 Januari 2010.

¹⁷ Wawancara dengan Koordinator BKM Kel. Kaligandu, Kec. Serang; Rabu, 27 Januari 2010.

jarang hadir, bahkan kalau misalnya rapat yang diundang camat, yang berangkat bukan Camat. Kalau Pak Ridwan dari Bappeda Kota Serang hadir terus, karena Bappeda sebagai ujung tombak pertama, tetapi Kepala dinasnya tidak. Bahkan unsur Camat juga tidak tampak hadir. Misalnya, bila ada pertemuan selama 3 hari, mereka hadirnya hari pertama dan hari terakhir. Kemudian pertemuan berikutnya utusannya beda lagi sehingga tidak pernah nyambung. Jadi tidak mesti Penanggungjawab Operasional Kegiatan (PJOK)-nya yang datang”.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menurut analisa penulis adalah bahwa Koordinasi antar instansi belum berjalan dengan baik karena ketika diadakan rapat koordinasi, utusan yang datang adalah berganti-ganti, malahan bukan orang yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan. Disamping itu juga perwakilan dinas maupun instansi tidak mengikuti rapat koordinasi seluruhnya,

sehingga informasi yang diterima menjadi tidak utuh dan tidak tercapai kesamaan pandangan. Namun demikian, koordinasi oleh Konsultan ke BKM relatif lancar, karena memang langkah-langkah koordinasi sudah terjadwal dan harus dipatuhi oleh fasilitator. Kendalanya karena menggunakan sistem random dan kurangnya fasilitator, serta luasnya wilayah sasaran program maka monitoring kegiatan harus dilakukan secara bergilir. Disamping itu terdapat wilayah sasaran program yang KSM-KSM nya jarang dikunjungi, misalnya kelompok-kelompok swadaya masyarakat yang letaknya di pelosok desa. Hal tersebut terjadi karena hubungan koordinasi Fasilitator lebih banyak ke BKM, kemudian BKM yang melakukan koordinasi dengan KSM-KSM.

Koordinasi antar instansi dalam implementasi PNPM Mandiri di Kota Serang akan lebih baik jika didukung oleh kerjasama dengan lembaga lokal. Terkait hal tersebut, Seorang Birokrat mengemukakan :¹⁸

”Sangat mendukung karena program ini tidak hanya

¹⁸ Wawancara dengan Kasubid. Perindustrian, Perdagangan dan Investasi Kab.Serang; Jum’at, 29 Januari 2010.

melibatkan unsur lembaga yang ada di Kota/Kecamatan, justru untuk meningkatkan kebudayaan lembaga lokal yang dibentuk masyarakat”.

Selanjutnya seorang Fasilitator mengemukakan :¹⁹

”Lembaga lokal dapat mendukung pelaksanaan pemberdayaan masyarakat miskin dalam PNPM Mandiri. Sebagai contoh, BKM di wilayah Kabupaten Serang, sekarang wilayahnya sudah masuk wilayah Kota Serang pernah menjalin kerjasama dengan Dekranasda (Dewan Kerajinan Nasional Daerah) Kabupaten Serang sehingga hasil kerajinan masyarakat minimal dapat diketahui oleh masyarakat luas, untuk juga membuka akses pemasarannya. Kerjasama juga dilakukan dengan LKMD, Pos yandu, Kelompok ibu-ibu pengajian. Di Banten pernah ada perkumpulan Perempuan,

namun macet dan tidak aktif lagi. Mengapa melibatkan perempuan, karena memang PNPM Mensyaratkan 30 % keterlibatan kaum perempuan sebagai keterwakilan gender”.

Berdasarkan hasil wawancara yang berhubungan dengan pentingnya kerjasama dengan lembaga lokal dalam pemberdayaan masyarakat miskin di atas dengan beberapa informan di atas, menurut analisa menulis sangat mendukung implementasi program, karena pemberdayaan masyarakat dapat berjalan, manakala lembaga-lembaga lokal mau bekerja sama dan berpartisipasi dalam pelaksanaan program. Namun dalam prakteknya, masih ditemukan kesulitan-kesulitan dalam melakukan kerja sama dengan lembaga-lembaga masyarakat tersebut.

Terkait kesulitan bekerjasama dengan lembaga-lembaga lokal dikemukakan oleh Informan, berikut :²⁰

”Masih terdapatnya kepentingan serta relatif adanya ego sektoral, kurang terbuka,

¹⁹ Wawancara dengan Fasilitator Bidang Ekonomi KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Rabu, 13 Januari 2010.

²⁰ Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Building*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

serta berbeda orientasi. Maksudnya belum berorientasi pemberdayaan melainkan masih bersifat bantuan semata sehingga tidak dilaksanakan secara berkelanjutan”.

Selanjutnya Seorang Fasilitator Kelompok mengemukakan :²¹

”Letak kesulitannya adalah banyak dinas-dinas yang kurang paham tentang PNPM, namun sudah dilakukan kerjasama dengan Disnaker dalam kerangka pelatihan UKM-Ekonomi Mikro, BRI, Dinas Pekerjaan Umum Cipta karya, Bappeda dan Dinas Pendidikan. Di samping itu terkadang lembaga-lembaga lokal orientasinya berbeda dengan BKM, misalnya : jenis pelatihan keterampilan yang diberikan tidak mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat. Hal tersebut mengakibatkan program hanya berjalan sesaat

karena sulitnya dana, ditambah kesulitan dalam hal pemasaran hasil”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan kedua Informan di atas, menurut analisa penulis bahwa letak kesulitan bekerjasama dengan lembaga-lembaga lokal adalah adanya ego sektoral, kurang terbuka dan berbeda orientasi. Hal tersebut dikarenakan kurang terbuka terhadap informasi dan perkembangan lingkungan, kurang percaya diri dan orientasi masih kepada kesiapan menerima bantuan, tetapi belum berorientasi kepada kesiapan dalam pemberdayaan masyarakat. Ditambah kurangnya pendampingan pemerintah daerah setempat dan sosialisasi masyarakat yang kurang di tingkat desa akan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam implementasi PNPM Mandiri.

Sehubungan dengan pentingnya partisipasi masyarakat di atas, kiranya perlu diketahui bagaimana pandangan masyarakat dalam menanggapi PNPM Mandiri di Kota Serang. Terkait hal tersebut, Seorang Tokoh Masyarakat

²¹ Wawancara dengan Fasilitator Bidang Ekonomi KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Rabu, 13 Januari 2010.

mengemukakan :²² ”Masyarakat kurang memahami, padahal sebenarnya sangat bermanfaat”. Sedangkan seorang ibu rumah tangga penerima manfaat program mengemukakan :²³

”PNPM menurut yang saya ketahui adalah program yang salah satunya adalah memberikan modal usaha dalam bentuk pinjaman bergulir”.

Sementara menurut salah seorang Pengurus BKM :²⁴ ” PNPM sangat membantu, terutama keterlibatan masyarakat dalam kegiatan fisik dan kegiatan ekonomi, untuk mengembangkan usaha dan menambah pendapatan keluarga”.

Kemudian tanggapan berbeda dikemukakan oleh Informan, berikut :²⁵

”Menurut masyarakat keadilan harus merata, tidak ada manusia yang sempurna. Masyarakat yang wilayahnya tidak

mendapatkan program sering iri, katanya RT sana dapat, di RT saya tidak dapat”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa orang informan di atas, menurut analisa penulis masyarakat memang kurang memahami arti dan maksud dari PNPM Mandiri, mereka sesungguhnya lebih mengenal PNPM Mandiri, melalui implementasi program-programnya, terutama kegiatan fisik dan ekonomi. Memang tidak semua wilayah dapat dijadikan wilayah sasaran program, karena terdapat kriteria tertentu bagi wilayah penerima sasaran, antara lain : wilayahnya kumuh dan mayoritas penduduknya adalah warga miskin.

Tentunya bagaimana proses keterlibatan masyarakat dalam PNPM Mandiri juga perlu diketahui, agar implementasi program lebih dapat diterima masyarakat. Terkait hal tersebut, Seorang Pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Serang mengemukakan :²⁶”

Masyarakat terlibat mulai tahapan perencanaan dalam

²² Wawancara dengan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) BKM Desa Sepang, Kec. Taktakan, Serang; 17 Desember 2009.

²³ Wawancara dengan Anggota Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) Desa Drangong, Kec. Taktakan, Serang; Sabtu, 2 Januari 2010.

²⁴ Wawancara dengan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) BKM Desa Drangong, Kec. Taktakan, Serang; Kamis, 1 April 2010.

²⁵ Wawancara dengan Koordinator BKM Kel. Terondol, Kec. Serang; Senin, 29 Maret 2010.

²⁶ Wawancara dengan Kasubid. Perindustrian, Perdagangan dan Investasi Bappeda Kab. Serang; Jum’at, 29 Januari 2010.

mengusulkan kebutuhan prioritas melalui musyawarah, pelaksanaan terlibat selaku tenaga kerja dan tim pelaksana, pengawasan maupun pelestarian hasil-hasil program”.

Hal senada juga disampaikan oleh masyarakat di Kecamatan Serang :²⁷

”Ya terlibat. Ada rembug warga sebelum mulai pelaksanaan dan ada laporan pertanggungjawaban BKM setiap program selesai dilaksanakan. Pelaksanaannya disaksikan masyarakat, faskel dan aparat kelurahan”.

Berdasarkan wawancara dengan dua orang informan di atas, menurut analisa penulis bahwa memang masyarakat terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan hasil program PNPM Mandiri. Selanjutnya adalah dalam pelaksanaan PNPM Mandiri perlu adanya kejelasan pembagian tugas dan fungsi dari

²⁷ Wawancara dengan anggota Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) Kp. Kubang Apu, Kel.Terondol, Kec. Serang; Kamis, 7 Mei 2009.

masing-masing instansi maupun lembaga-lembaga pendukung lainnya secara konsisten dilaksanakan. Terkait hal tersebut seorang Informan mengemukakan, berikut :²⁸

”Pembagian tugas dan fungsi para pelaku dilaksanakan dengan konsisten dan memadai, namun masih diperlukan optimalisasi yang lebih baik”.

Senada dengan Informan di atas, seorang Fasilitator mengemukakan :²⁹

” Ya. Sejauh ini masing-masing bersikap kooperatif. Kalaupun ada yang tidak konsisten dilaksanakan dikarenakan kurangnya sosialisasi. Perlu pendekatan lebih intensif dari pihak konsultan kepada pihak pemerintah, demikian juga sebaliknya. Hal tersebut dikarenakan anggapan masyarakat terhadap PNPM lebih kepada keproyekan, namun

²⁸ Wawancara dengan Tim Ahli KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta Bidang Kebijakan Publik dan *Capacity Buiding*, Serang; Senin, 4 Januari 2010.

²⁹ Wawancara dengan Fasilitator Bidang Ekonomi KMW-PNPM Mandiri Provinsi Banten dan DKI Jakarta, Serang; Rabu, 13 Januari 2010.

semakin kesini semakin baik anggapannya”.

Tanggapan berbeda disampaikan oleh Informan lainnya yang megemukakan bahwa terdapat ketiadaan tupoksi (tugas, pokok, dan fungsi) bagi Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) sebagai unit pelaksana program di masyarakat, sebagaimana dikemukakan, berikut :³⁰

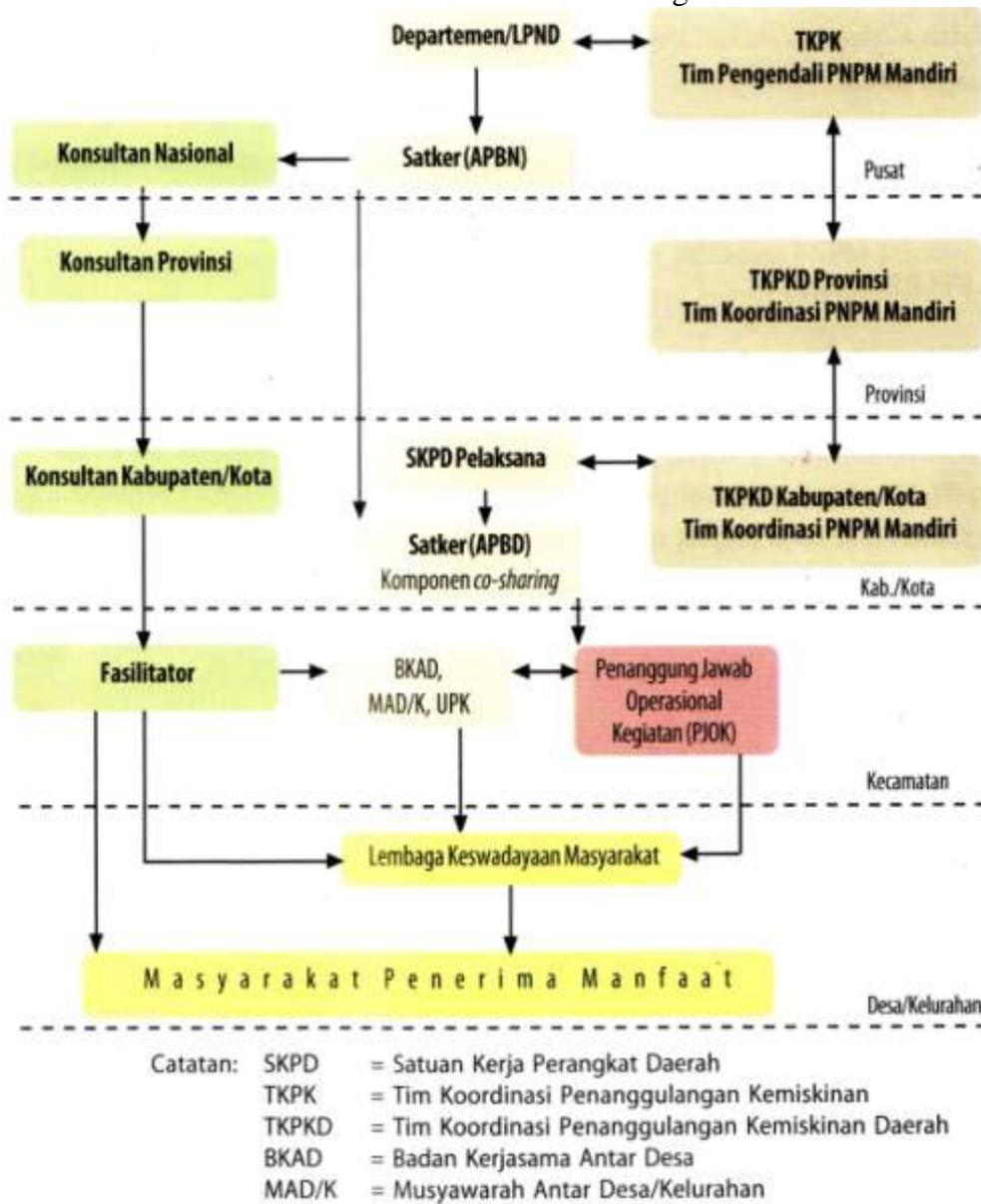
”Kalau mau jujur tidak ada tupoksinya. Contohnya didalam Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) proposal LPJ (Laporan Pertanggungjawaban) itu yang membuat KSM, tapi kenapa yang dipanggil untuk mempertanggungjawabkan LPJ dan proposal adalah BKM?. Ya walaupun LPJ dan Proposal itu diserahkan ke BKM, ditandatangani oleh BKM dan KSM. BKM kan hanya fasilitasi, pembuatan proposal. Tetapi sampai sekarang KSM belum mampu membuat proposal,

karena formatnya terlalu banyak”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Informan di atas, menurut analisa penulis ketiadaan tugas pokok dan fungsi bagi masing-masing aparat pelaksana program menimbulkan ketidakjelasan tugas dan fungsi yang harus dijalankan masing-masing unit, sehingga juga berimplikasi kepada ketidakjelasan pertanggungjawaban yang harus diemban oleh unit organisasi, yaitu BKM dan KSM. Di sisi lain, format yang terlalu banyak untuk setiap laporan kegiatan juga menyebabkan kelompok-kelompok swadaya masyarakat memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap fasilitator, terutama dalam mengisi format-format pelaporan yang telah ada dalam pedoman teknis kegiatan. Hal tersebut berujung kepada ketidakmampuan KSM dalam pembuatan proposal kegiatan, padahal KSM merupakan unit hierarkhis terkecil di masyarakat yang paling strategis sebagai pelaksana program, sekaligus penerima manfaat program yang seharusnya menjadi lebih berdaya dan mandiri.

³⁰ Wawancara dengan Koordinator BKM Kel. Kaligandu, Kec. Serang; Rabu, 27 januari 2010.

Berikut adalah Gambar 2.1. Struktur Kelembagaan PNPM Mandiri :



Sumber : Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) PNPM Mandiri Banten dan DKI, 2009

Struktur kelembagaan PNPM Mandiri mencakup seluruh pihak yang bertanggungjawab dan terkait dalam pelaksanaan serta upaya pencapaian tujuan PNPM Mandiri, meliputi unsur pemerintah, fasilitator dan konsultan

pendamping, serta masyarakat baik di tingkat pusat maupun daerah. Secara umum, struktur organisasi PNPM Mandiri digambarkan berikut ini :

1. Pusat

Dalam rangka pengendalian dan koordinasi pelaksanaan PNPM Mandiri, dibentuk Tim Pengendali PNPM Mandiri. Tim Pengendali berikut keanggotaannya ditetapkan oleh dan bertanggungjawab kepada Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Tim Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Tim Pengendali PNPM Mandiri terdiri atas Tim Pengarah dan Tim Pelaksana, dengan penjelasan sebagai berikut :

a. Tim Pengarah

Tim pengarah terdiri atas Menteri-menteri dan Kepala Lembaga terkait pelaksanaan PNPM Mandiri. Tugas dan tanggungjawab Tim Pengarah adalah memberikan pengarahan kepada Tim Pelaksana baik materi yang bersifat substantif maupun teknis guna keberhasilan pengendalian PNPM Mandiri.

b. Tim Pelaksana

Tim Pelaksana terdiri atas pejabat eselon I ke bawah dari berbagai kementerian/lembaga terkait pelaksanaan PNPM Mandiri.

Tugas dan tanggungjawab Tim Pelaksana meliputi :

1. Merumuskan konsep kebijakan operasional, koordinasi, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian PNPM Mandiri;
2. Melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri;
3. Menilai hasil, manfaat dan dampak dari pelaksanaan PNPM Mandiri terhadap pengurangan kemiskinan dan penciptaan kesempatan kerja bagi masyarakat miskin;
4. Mengusulkan pilihan-pilihan peningkatan efektivitas pelaksanaan PNPM Mandiri kepada Tim Pengarah;
5. Melaporkan hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri kepada Menteri Koordinator Kesra minimal setiap 3 bulan;
6. Merumuskan konsep kebijakan operasional, perencanaan dan mekanisme pengendalian PNPM Mandiri yang dituangkan dalam bentuk berbagai pedoman dan surat edaran;
7. Melaksanakan hal-hal lain yang ditentukan kemudian oleh Tim Pengarah.

Untuk kelancaran pelaksanaan PNPM Mandiri, lingkup tanggung jawab instansi pusat tergabung dalam Tim Pelaksana PNPM Mandiri terbagi atas aspek sebagai berikut :

1. Koordinasi pengendalian PNPM Mandiri : Kantor Kementerian Koordinasi Kesra.
 2. Perencanaan dan pengembangan kebijakan serta monitoring dan evaluasi : Bappenas.
 3. Pembiayaan : Departemen Keuangan.
 4. Pelaksanaan dan pembinaan teknis : masing-masing instansi terkait.
 5. Sosialisasi dan komunikasi : Departemen Komunikasi dan Informatika.
- Pelaksanaan masing-masing program dikelola oleh satuan kerja yang dibentuk di masing-masing departemen teknis terkait.

2. Daerah

Struktur organisasi PNPM Mandiri di daerah terdiri dari :

a. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Provinsi

Dalam rangka koordinasi pelaksanaan PNPM di daerah

dibentuk Tim Koordinasi PNPM Mandiri Provinsi yang anggotanya terdiri dari pejabat instansi terkait di daerah di bawah koordinasi TKPKD Provinsi. Tim ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh penanggungjawab TKPKD Provinsi.

Tugas Tim Koordinasi PNPM Mandiri Provinsi, adalah sebagai berikut :

1. Mengkoordinasikan substansi pedoman teknis operasional program-program PNPM Mandiri di Provinsi.
2. Mengkoordinasikan penyusunan anggaran dan bantuan teknis berbagai kegiatan program sektoral di provinsi.
3. Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri di provinsi.
4. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri di provinsi.
5. Mensinergikan kegiatan pusat dan daerah.
6. Memantau dan membantu penyelesaian berbagai permasalahan yang timbul di dalam pelaksanaan kegiatan

serta mengambil tindakan/sanksi yang diperlukan.

7. Melaporkan perkembangan kegiatan, hasil audit, dan evaluasi kepada Gubernur.
8. Memastikan bahwa proses kegiatan sesuai dengan pedoman PNPM Mandiri.

Untuk memperlancar pelaksanaan operasional Tim Koordinasi PNPM Mandiri, di Provinsi dapat dibentuk Satuan Kerja (Satker) yang mendukung operasional di ruang lingkup wilayah provinsi untuk pelaksanaan tugas-tugas tim yang bersumber dari APBD Provinsi. Penunjukkan satuan kerja tersebut ditentukan oleh gubernur.

b. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten/Kota

Dalam rangka koordinasi pelaksanaan PNPM Mandiri, di daerah dibentuk Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten/Kota yang anggotanya terdiri dari pejabat instansi terkait di daerah di bawah koordinasi TKPKD Kabupaten/Kota. Tim ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh

penanggungjawab TKPKD Kabupaten/Kota.

Tugas Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten/Kota, adalah sebagai berikut :

1. Mengkoordinasikan substansi pedoman teknis operasional program-program PNPM Mandiri di kabupaten/kota.
2. Mengkoordinasikan penyusunan anggaran dan bantuan teknis berbagai kegiatan program sektor.
3. Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri di kabupaten/kota.
4. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri kabupaten/kota.
5. Mensinergikan kegiatan pusat dan daerah.
6. Memantau dan membantu penyelesaian berbagai permasalahan yang timbul di dalam pelaksanaan kegiatan serta mengambil tindakan/sanksi yang diperlukan.
7. Melaporkan perkembangan kegiatan, hasil audit, dan evaluasi kepada bupati/walikota.

8. Memastikan bahwa proses kegiatan sesuai dengan pedoman PNPM Mandiri.

c. Satuan Kerja PNPM Mandiri di Kabupaten/Kota

Pelaksanaan PNPM Mandiri di kabupaten/kota dilakukan oleh satuan kerja kabupaten/kota.

Kecamatan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kabupaten/kota yang memberikan pelayanan kepada desa/kelurahan dan bertugas memfasilitasi desa/kelurahan dalam rangka kerjasama antar desa/kelurahan bagi kepentingan program. Kecamatan juga bertugas untuk melakukan pembinaan, penguatan kapasitas kelembagaan kerjasama antar desa/kelurahan, serta mengelola administrasi kegiatan yang diperlukan guna menjamin akuntabilitas dan transparansi program. Dalam rangka tugas tersebut, di kecamatan dibentuk gugus tugas pelaksanaan (Penanggungjawab Operasional Kegiatan/PJOK) yang ditetapkan melalui SK Bupati/Walikota.

d. Masyarakat/Komunitas

Masyarakat membentuk atau mengembangkan kelembagaan masyarakat yang salah fungsinya adalah mengelola kegiatan di kecamatan dan desa/kelurahan. Kelembagaan di kecamatan adalah Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dengan Musyawarah Antar Desa (MAD) sebagai forum tertinggi pengambilan keputusan dan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) sebagai pengelola yang bertanggungjawab kepada MAD. Sedangkan untuk kecamatan di wilayah perkotaan tidak dibentuk lembaga khusus. Musyawarah antar kelurahan/desa dilakukan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) kecamatan reguler. Agar proses di dalam forum-forum musrenbang tersebut berrjalan sesuai aturan yang ada, fasilitator PNPM Mandiri perlu memastikan bahwa hasil perencanaan partisipatif PNPM menjadi masukan Musrenbang Kecamatan dan wakil-wakil masyarakat, termasuk dari lembaga keswadayaan masyarakat, dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan di forum-forum tersebut.

Kelembagaan PNPM Mandiri di desa/kelurahan adalah lembaga keswadayaan masyarakat yang dibentuk, ditetapkan oleh masyarakat, dan bertanggungjawab kepada masyarakat melalui musyawarah desa/kelurahan. Lembaga. Lembaga ini berfungsi secara kolektif dan bertanggungjawab terhadap pengelolaan kegiatan PNPM mandiri di desa/kelurahan. Prinsip pemilihan keanggotaan dan kepengurusan lembaga tersebut adalah langsung, umum, bebas, dan rahasia. Proses pemilihan lembaga tersebut adalah langsung, umum, bebas, dan rahasia. Proses pemilihan dilakukan dengan cara : tanpa kampanye, tanpa pencalonan, berjenjang mulai dari tingkat basis dengan menggunakan kartu pilih, berdasarkan rekam jejak perilaku dan perbuatannya. Keanggotaan dan kepengurusan bersifat sukarela dan periodik berdasarkan kesepakatan masyarakat. Untuk mendukung pengelolaan program, perlu mengembangkan tenaga penggerak/pelopor masyarakat di dalam melaksanakan kegiatan PNPM Mandiri dan

pembangunan di lingkungannya. Para penggerak tersebut diambil dari warga setempat yang peduli dengan lingkungannya, memiliki komitmen yang besar terhadap pembangunan masyarakatnya, dan tidak pamrih.

Kelompok-kelompok masyarakat yang sudah ada dapat menjadi pemanfaat, pelaksana, atau pengelola kegiatan PNPM Mandiri. (Sumber : Pedoman Umum PNPM Mandiri, 2007).

Dari paparan di atas, faktor struktur organisasi merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, selain faktor komunikasi, sumberdaya, dan disposisi. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat *crucial*. Bersifat *crucial* karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan

bisa diwujudkan. Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasinya yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Semakin terfragmentasinya struktur birokrasi juga semakin membutuhkan koordinasi yang intensif dan hal ini berpeluang terjadinya distorsi komunikasi. Apabila komunikasi kebijakan mengalami distorsi sangat berpeluang di antara para aktor kebijakan kurang bahkan tidak memiliki pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman yang utuh dan komprehensif tentang substansi kebijakan. Akibatnya, peluang terjadinya kegagalan pelaksanaan kebijakan juga semakin besar. Demikian pula semakin jelas SOP (*standar operating procedure*), semakin mudah pula menentukan kebutuhan *resources*, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Ketepatan dalam menentukan *resources* yang diperlukan bagi para pelaku kebijakan,

niscaya akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, kurang cukup atau terbatasnya *resources* yang tersedia dan diperlukan para pelaku kebijakan, niscaya memberi peluang terjadinya kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

Struktur birokrasi juga berpengaruh pada tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin struktur birokrasi terfragmentasi pelaku kebijakan, semakin besar menimbulkan konflik diantara mereka. Akibatnya, hubungan diantara mereka menjadi tidak harmonis. Konflik dan hubungan yang tidak harmonis diantara pelaku kebijakan ini tentu saja akan menimbulkan perbedaan disposisi diantara mereka dalam melaksanakan kebijakan. Implikasinya, pelaksanaan kebijakan berpeluang terjadi kegagalan. SOP juga akan memengaruhi tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin jelas SOP pelaksana kebijakan, semakin memudahkan para pelaku kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut tujuan, arah, kelompok sasaran, dan hasil apa yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh para pelaku kebijakan maupun

organisasi pelaku kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasinya dalam melaksanakan kebijakan. Manakala manfaat dan keuntungan kebijakan ini diketahui sejak dini oleh para pelaku kebijakan dan organisasi, niscaya disposisi bagi para pelaku dan organisasi pelaksana akan tinggi. Tingginya disposisi para pelaku dan organisasi pelaksana kebijakan ini akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan.

PENUTUP

Kesimpulan

Alur kerja struktur organisasi dan tata aliran kerja birokrasi pemerintah dalam implementasi PNPM Mandiri ditemukan mengalami fragmentasi dalam hal koordinasi antar instansi, fasilitator dan para pelaksana program sehingga terjadi saling lempar wewenang dan tanggungjawab karena adanya ketidakjelasan tugas, pokok dan fungsi. Hal tersebut mengakibatkan ketidaktepatan dalam menentukan kuantitas dan kualitas sumberdaya yang dibutuhkan.

Saran

Berhubungan dengan faktor Struktur Organisasi, diperlukan komitmen yang tinggi bagi pengambil kebijakan dan aparat pelaksana program dalam menyusun dan melaksanakan *Standar Operating Procedur (SOP)*.

Kejelasan *SOP* dilakukan melalui pembagian tugas, pokok dan fungsi (tupoksi) yang ada dalam organisasi, untuk mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. Selain itu perlunya membangun koordinasi yang baik antar instansi dan antar pelaksana program, agar program dapat dilaksanakan secara terintegrasi. Selain itu penyusunan petunjuk pelaksanaan (Juklak), petunjuk pelaksanaan (Juknis) atau pedoman, dibuat lebih ringkas dan padat, cukup memuat hal-hal yang bersifat umum dengan memberikan keleluasaan kepada masyarakat dalam pelaksanaan di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Edward, G. C. III. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 2004. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan*

Republik Indonesia. Jakarta : LAN.

Wahab, Solichin. A. 2005. *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.

Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Rajawali Press.

Widodo, Joko. 2006. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia Publishing.

Winarno Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Jakarta : Media Pressindo.

Dokumen/Makalah/Jurnal.

Pedoman Umum P2KP-3, 2005.

Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, 2007.

UU No.25 tahun 2000 tentang *Program pembangunan Nasional tahun 2004-2005*, Sinar Grafika, Jakarta.