

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Strategi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) adalah dengan melakukan penguatan kelembagaan masyarakat. Keberdayaan kelembagaan masyarakat tersebut, bertujuan menciptakan kemandirian dan keberkelanjutan kemampuan menyampaikan aspirasi serta kebutuhan berkaitan dengan kebijakan publik di tingkat lokal, baik aspek sosial, ekonomi maupun lingkungan.

Pengalaman lapangan memperlihatkan bahwa Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) pada aspek sosial, ekonomi dan lingkungan masih menghadapi beberapa masalah dalam pelaksanaannya. Permasalahan tersebut adalah antara lain:

1. Dinamika sosial-ekonomi dan lingkungan masyarakat Indonesia, menghasilkan variasi dan karakteristik masyarakat, yang berbeda-beda. Di satu sisi menghasilkan masyarakat yang fatalis (pasrah pada nasib), disisi yang lain, menghasilkan masyarakat pejuang (*fighting spirit* yang tinggi). Kondisi tersebut terkesan diabaikan dan belum terakomodasi dalam perencanaan program.
2. Variasi dan karakteristik masyarakat yang berbeda tersebut, berimplikasi pada partisipasi dan etos kerja masyarakat di

lapangan, sehingga pada masyarakat tertentu (PNPM-MP) dianggap berhasil karena antusiasme masyarakat yang tinggi. Sebaliknya pada karakter masyarakat tertentu lainnya PNPM-MP justru dianggap memberikan ketergantungan. Hal tersebut berpengaruh pada belum maksimalnya pelaksanaan kelembagaan dalam pemberdayaan masyarakat.

3. Alokasi anggaran pembangunan: infrastruktur, ekonomi, sosial di setiap lokasi program, pada kenyataannya menunjukkan persoalan kebutuhan pada tiap lokasi program tidaklah sama proporsinya. Kondisi ini secara tidak langsung menegaskan terjadinya generalisasi kondisi masyarakat penerima dan akan menjadi salah satu sebab permasalahan pada kinerja pengelolaan program.
4. PNPM-MP dapat ditingkatkan dengan melihat strategi pemberdayaan, dalam mendayagunakan seluruh potensi dan sumberdaya lokal termasuk sumberdaya manusia, alam, teknologi, sosial, budaya, dan ekonomi. Adapun prosesnya dimulai dari tahap internalisasi, pelembagaan, dan keberlanjutan, dimana pada tahap keberlanjutan terdapat strategi penyiapan masyarakat untuk mendorong keberlanjutan pengelolaan pembangunan secara mandiri.

Dari berbagai literatur tentang kelembagaan, pada dasarnya kelembagaan akan terkait dengan siapa pihak yang terlibat (baik

individual ataupun *social group*), bagaimana tata hubungan di antara mereka (aspek struktur), dan bagaimana aturan main di antara mereka (aspek kultur), sehingga aspek kultural dan struktural merupakan dua komponen utama dalam setiap kelembagaan (Syahyuti, 2003).

Kelembagaan telah menjadi strategi penting dalam pembangunan masyarakat, tetapi pengembangan kelembagaan belum sepenuhnya mampu mencapai hasil yang optimal yang disebabkan oleh berbagai faktor, terutama karena pemahaman dan strategi yang kurang tepat. Lebih lanjut Syahyuti mengidentifikasi bahwa paling tidak terdapat sembilan bentuk kesalahan yang selama ini dijumpai dalam pengembangan kelembagaan sebuah program, yaitu :

1. Kelembagaan program yang dibangun terbatas hanya untuk memperkuat ikatan-ikatan horizontal, tetapi lemah dalam ikatan vertikal. Kesalahan ini kemudian diperbaiki dengan mengembangkan konsep siklus PNPM-MP sebagai proses belajar masyarakat,
2. Kelembagaan program yang dibentuk lebih untuk tujuan distribusi bantuan dan memudahkan tugas kontrol bagi pelaksana program, bukan untuk peningkatan *social capital* masyarakat secara mendasar, sehingga tidak mengherankan apabila sebuah

kelembagaan akan bubar sesaat setelah ditinggalkan pelaksananya.

3. Struktur keorganisasian yang dibangun relatif seragam, yang bias dengan karakteristik masyarakat yang membutuhkan kelembagaan yang berbeda.
4. Meskipun kelembagaan sudah dibentuk, namun pembinaan yang dijalankan cenderung individual terbatas kepada pengurus dan tokoh-tokoh dengan prinsip *trickle down effect*, bukan *social learning approach*.
5. Pengembangan kelembagaan selalu menggunakan jalur struktural, dan lemah dari pengembangan aspek kulturalnya, artinya struktur organisasi dibangun lebih dahulu, namun tidak diikuti perkembangan aspek kulturalnya (visi, motivasi, semangat, manajemen, dan lain-lain).
6. Introduksi kelembagaan lebih banyak melalui budaya material dibanding nonmaterial, atau merupakan perubahan yang materialistik.
7. Introduksi kelembagaan baru telah merusak kelembagaan lokal yang ada sebelumnya, termasuk merusakkan hubungan-hubungan horizontal yang telah ada.
8. Jika dicermati secara mendalam, pada hakikatnya, pengembangan kelembagaan masih lebih merupakan jargon politik daripada kenyataan yang riil di lapangan.

9. Kelembagaan pendukung untuk usaha pembangunan masyarakat tidak dikembangkan dengan baik, karena struktur pembangunan yang sektoral.

Disamping itu, kesatuan administrasi pemerintahan dipandang sebagai satu unit interaksi sosial ekonomi pula, dan kelembagaan hanya berorientasi kepada produksi sehingga yang dibangun adalah kelembagaan-kelembagaan yang ada pada kegiatan produksi saja.

Implementasi kelembagaan PNPM-MP diharapkan tidak akan mengulangi kesalahan-kesalahan tersebut, sehingga dalam analisis kelembagaan, dipelajari kelembagaan-kelembagaan formal maupun *soft institutions* seperti tata aturan, maupun struktur kekuasaan diberbagai tingkatan.

Beberapa kunci dalam pengembangan kelembagaan adalah: adanya akses kepada informasi, sikap inklusif dan partisipasi, akuntabilitas, dan pengembangan organisasi lokal dengan mengembangkan penyediaan pelayanan dasar, peningkatan kapasitas pemerintahan lokal, peningkatan kapasitas pemerintahan nasional, pengembangan pasar, dan pengembangan akses untuk bantuan keadilan. Terdapat dua prinsip dasar yang seyogyanya dianut di dalam proses kelembagaan yaitu : menciptakan ruang atau peluang bagi masyarakat untuk mengembangkan dirinya secara mandiri dan menurut cara yang dipilihnya sendiri. Mengupayakan

agar masyarakat memiliki kemampuan untuk memanfaatkan ruang atau peluang yang tercipta tersebut.

Berkaitan dengan prinsip tersebut, maka kebijaksanaan yang perlu ditempuh oleh pemerintah pada setiap tingkatan, mulai dari nasional sampai kabupaten/kota adalah penataan kelembagaan pemerintah, dalam arti menghilangkan struktur birokrasi yang menghambat terciptanya peluang yang dimaksud, termasuk peraturan perundang-undangan, dan atau sebaliknya: membangun struktur birokrasi yang dititik beratkan pada pemberian pelayanan pada masyarakat dan peraturan perundangan yang memudahkan dan atau meningkatkan aksesibilitas masyarakat di segala aspek kehidupan.

Kebijakan ini diterjemahkan misalnya di bidang ekonomi berupa peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap faktor-faktor produksi dan pasar, sedangkan di bidang sosial politik berupa tersedianya berbagai pilihan bagi masyarakat (*choice*) untuk menyalurkan aspirasinya (*voice*). Upaya pemberdayaan masyarakat melalui kelembagaan program dalam kehidupan politik dan demokrasi, diperlukan cara pandang atau pendekatan baru, karena perubahan yang terjadi pada beberapa dekade terakhir telah melahirkan berbagai realitas yang tidak mungkin dimengerti atau dipahami apalagi dikelola dengan menggunakan paradigam atau cara pandang lama.

Dalam pengembangan kelembagaan program diperlukan inisiatif lokal, karena dari sisi pemerintah belum mampu memberikan pelayanan yang memadai, sementara kemampuan perencanaan pusat juga dalam kondisi lemah. Dari sisi masyarakat lokal, di antaranya adalah karena masih banyaknya sumberdaya yang belum termanfaatkan, yang dipandang akan lebih efektif apabila menggunakan strategi lokal.

Mempersiapkan masyarakat untuk memperkuat diri dan kelompok mereka dalam berbagai hal, mulai dari soal kelembagaan, kepemimpinan, sosial, ekonomi, dan politik dengan menggunakan basis kebudayaan mereka sendiri. Pendekatan pembangunan melalui cara pandang kemandirian lokal mengisyaratkan bahwa semua tahapan dalam proses pengembangan kelembagaan harus dilakukan secara ter-desentralisasi.

Cara pandang kemandirian lokal adalah suatu alternatif pendekatan pembangunan yang dikembangkan dengan berbasis pada pergeseran konsepsi pembangunan, serta pergeseran paradigma ilmu pengetahuan. Oleh karena itu diharapkan dapat diposisikan sebagai pendekatan pembangunan atau sebagai masukan bagi perumusan pendekatan paradigma pembangunan. Implementasi prinsip ini jelas tidak harus baku atau standar, akan tetapi akan tergantung pada kondisi masing-masing masyarakat. Kemandirian lokal menunjukkan bahwa pembangunan lebih tepat bila

dilihat sebagai proses adaptasi-kreatif suatu tatanan masyarakat dari pada sebagai serangkaian upaya mekanistik yang mengacu pada satu rencana yang disusun secara sistematis. Kemandirian lokal juga menegaskan bahwa organisasi seharusnya dikelola dengan lebih mengedepankan partisipasi dan dialog dibandingkan semangat pengendalian yang ketat sebagaimana dipraktekkan selama ini (Amien, 2005).

Pemerintah mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) merupakan program lintas sektoral berbasis pemberdayaan masyarakat melibatkan pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Melalui kelembagaan PNPM-MP diharapkan adanya perubahan perilaku/sikap dan cara pandang masyarakat miskin serta mampu untuk berpartisipasi dalam semua aspek kehidupan bermasyarakat dengan target untuk menanggulangi jumlah penduduk miskin pada wilayah yang menjadi target sasaran melalui tiga kelompok program yang dikembangkan yaitu : (1) kegiatan lingkungan, (2) kegiatan sosial dan (3) kegiatan ekonomi.

Kegiatan lingkungan diarahkan untuk pembangunan infrastruktur lingkungan seperti drainase, sanitasi, jalan lingkungan, persampahan dan lain-lain yang bermuara pada membaiknya derajat kesehatan lingkungan masyarakat.

Kegiatan sosial diarahkan pada pengembangan aktivitas sosial seperti pelatihan keterampilan bagi masyarakat miskin, perawatan kesehatan lansia dan lain-lain. Sedangkan kegiatan ekonomi dilakukan melalui sistem dana bergulir dan kegiatan simpan pinjam.

PNPM-MP memerlukan kelembagaan yang komprehensif, baik kelembagaan sebagai wadah maupun aturan main yang terintegrasi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dunia usaha dan masyarakat dalam implementasinya.

Pengalaman lapangan banyak memberikan gambaran bahwa kelembagaan PNPM-MP dalam kelembagaan PNPM-MP sering menimbulkan resistensi tidak saja pada pejabat pelaksana kebijakan tetapi juga integrasi kelembagaan PNPM-MP dengan Pemerintah Daerah, dunia usaha dan masyarakat (kelompok sasaran), sehingga kelembagaan PNPM-MP tersebut tidak dapat di implementasikan secara baik.

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

Apabila merujuk pada dokumen Strategi Nasional Kelembagaan PNPM-MP (SNPK) kebijakan kelembagaan PNPM-MP memerlukan kelembagaan yang kuat baik di tingkat pusat maupun daerah. Oleh

karena itu diperlukan lembaga yang mempunyai otoritas politik dan bertanggungjawab atas terwujudnya strategi dan kebijakan kelembagaan PNPM-MP.

Otoritas tersebut mencakup wewenang dalam melakukan koordinasi perumusan kebijakan dan pelaksanaan, penyusunan anggaran, monitoring dan evaluasi. Oleh karena itu kelembagaan adalah salah satu persoalan yang sangat mendasar dalam upaya kelembagaan PNPM-MP dan menjadi fokus dalam rangka kelembagaan PNPM-MP disamping masalah pendataan dan pendanaan.

Dewasa ini Pemerintah meningkatkan kelembagaan PNPM-MP yang berbasis pemberdayaan masyarakat, sebab program pemberdayaan masyarakat dipandang sangat efektif dalam kelembagaan PNPM-MP di daerah melalui penciptakan lapangan kerja dan meningkatkan partisipasi masyarakat, sehingga pola-pola pemberdayaan masyarakat yang sedang dijalankan perlu dikonsolidasikan dalam wadah Program PNPM-MP.

Kelembagaan PNPM-MP melalui intervensi program yang berbentuk bantuan langsung masyarakat (BLM) merupakan bentuk paradigma program pembangunan yang mengedepankan partisipasi masyarakat, sehingga paradigma ini menggeser paradigma yang bertumpu pada peran pemerintah semata ke arah paradigma pembangunan yang berorientasi kerakyatan (Korten, 1984).

Dalam konteks ini program bantuan langsung masyarakat (BLM) melalui PNPM-MP menandai keseriusan Pemerintah untuk mengubah logika pendekatan proyek menjadi pendekatan program dengan melakukan konsolidasi program-program kelembagaan PNPM-MP yang ada di berbagai kementerian/lembaga.

Kelembagaan PNPM-MP yang dilakukan Pemerintah ditempuh melalui strategi kebijakan, program dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup yang layak bagi kemanusiaan sampai pada kelurahan dan basis.

Masalah yang menarik perhatian untuk meneliti analisis kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang dalam penyusunan Disertasi ini adalah bahwa lemahnya nilai-nilai kapital sosial pada gilirannya akan mendorong pergeseran perubahan perilaku masyarakat yang semakin jauh dari semangat kemandirian, kebersamaan dan kepedulian untuk mengatasi persoalannya secara bersama.

Kondisi kapital sosial serta perilaku masyarakat yang melemah serta memudar tersebut salah satunya disebabkan oleh keputusan, kebijakan dan tindakan dari pengelola program dan pemimpin-pemimpin masyarakat yang selama ini cenderung tidak adil, tidak transparan. Keputusan, kebijakan dan tindakan yang tidak adil ini biasanya terjadi pada situasi tatanan masyarakat yang belum

madani, dengan salah satu indikasinya dapat dilihat dari kondisi kelembagaan masyarakat yang dibangun PNPM-MP yang belum berdaya, yang tidak berorientasi pada keadilan, tidak dikelola dengan jujur dan tidak ikhlas berjuang bagi kepentingan masyarakat.

PNPM-MP dipandang sangat strategis untuk menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat sebagai pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat.

Mempertimbangkan berbagai perkembangan di masyarakat terkait dengan P2KP tersebut, mulai tahun 2007 telah dirintis untuk mengadopsi P2KP menjadi bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Mulai tahun 2008 secara penuh P2KP menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) sebagai bagian dari PNPM-Mandiri dengan tujuan, prinsip dan pendekatan sejalan dengan yang ditetapkan dalam PNPM-Mandiri.

Lembaga kepemimpinan masyarakat berubah dari Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) menjadi Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), tetapi kelembagaan PNPM-MP yang belum mencerminkan representasi masyarakat pada dasarnya disebabkan oleh karakteristik kelembagaan masyarakat yang cenderung tidak

mengakar. Di samping itu, ditandai pula bahwa berbagai lembaga masyarakat yang ada saat ini, dalam beberapa hal lebih berorientasi pada kepentingan pihak luar masyarakat atau bahkan untuk kepentingan pribadi dan kelompok tertentu.

Dengan demikian mereka kurang memiliki komitmen dan kepedulian pada masyarakat di wilayahnya. Dalam kondisi ini akan semakin mendalam krisis kepercayaan masyarakat terhadap berbagai lembaga masyarakat yang ada di wilayahnya.

Kondisi kelembagaan PNPM-MP yang belum mengakar, tidak representatif dan tidak dapat dipercaya tersebut pada umumnya tumbuh subur dalam situasi perilaku/sikap masyarakat yang belum berdaya.

Ketidakberdayaan masyarakat dalam menyikapi dan menghadapi situasi yang ada di lingkungannya pada akhirnya mendorong sikap masa bodoh, tidak peduli, tidak percaya diri, mengandalkan bantuan pihak luar untuk mengatasi masalahnya. Masyarakat tidak mandiri dan memudarnya orientasi moral dan nilai-nilai luhur dalam kehidupan bermasyarakat, terutama keikhlasan, keadilan dan kejujuran.

Oleh karena itu PNPM-MP memahami bahwa akar penyebab dari persoalan kelembagaan yang sebenarnya adalah karena kondisi masyarakat yang belum berdaya dengan indikasi kuat yang dicerminkan oleh perilaku/sikap/cara pandang masyarakat yang tidak

dilandasi pada nilai-nilai universal kemanusiaan (jujur, dapat dipercaya, ikhlas, dan lain-lain) dan tidak bertumpu pada prinsip-prinsip universal kemasyarakatan (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, demokrasi, dan lain-lain).

Tujuan kelembagaan PNPM-MP adalah : 1). Terbangunnya kelembagaan PNPM-MP berbasis nilai-nilai universal kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan. Berorientasi pada pembangunan berkelanjutan, aspiratif, representatif, mengakar, memperkuat aspirasi masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan lokal dan mampu menjadi wadah sinergi masyarakat dalam penyelesaian permasalahan yang ada di wilayahnya; 2). Meningkatkan akses masyarakat perkotaan ke pelayanan sosial, prasarana dan sarana serta pendanaan. Membangun kerjasama dan kemitraan sinergi ke berbagai pihak terkait, dengan menciptakan kepercayaan pihak-pihak terkait tersebut terhadap lembaga masyarakat, 3). Mengedepankan peran Pemerintah kota agar mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, melalui kemitraan dengan masyarakat serta kelompok peduli setempat.

Tujuan tersebut diterjemahkan dalam kelembagaan PNPM-MP dalam empat sasaran : 1). Terbangunnya Badan Kelembagaan Masyarakat (BKM) yang dipercaya, aspiratif, representatif dan akuntabel untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya partisipasi dan kemandirian masyarakat 2). Tersedianya Perencanaan Jangka

Menengah Program Kelembagaan PNPM-MP (PJM Pronangkis) sebagai wadah untuk mewujudkan sinergi berbagai program yang komprehensif dan sesuai dengan aspirasi serta kebutuhan masyarakat dalam rangka pengembangan lingkungan pemukiman yang sehat, serasi, berjati diri dan berkelanjutan. 3). Terbangunnya Forum BKM tingkat Kecamatan dan Kota untuk mengawal terwujudnya berbagai program daerah. 4). Terwujudnya kontribusi pendanaan dari Pemerintah Kota dalam PNPM-MP sesuai kapasitas fiskal daerah.

Agar arah kelembagaan PNPM-MP yang menjadi tanggung jawab pemerintah, dunia usaha dan masyarakat mampu memberikan lebih nyata manfaat bagi masyarakat, maka diperlukan upaya mengintegrasikan peran dan fungsi kelembagaan Pemerintah (Pusat-Daerah) dengan kelembagaan PNPM-MP dan kelembagaan masyarakat lainnya untuk meminimalisasi ketidaksinkronan kebijakan dan program dalam implementasinya.

Kelembagaan PNPM-MP pada hakekatnya bertujuan untuk penguatan terhadap hak kepemilikan dan memberi kesempatan yang sama bagi semua individu untuk mengerjakan aktivitas, khususnya dalam meningkatkan kapasitas dan berpartisipasi dalam kegiatan sosial, ekonomi, lingkungan.

Kelembagaan PNPM-MP yang diharapkan menjadi wadah sekaligus agen penggerak dalam memfasilitasi, memediasi,

mengkomunikasikan sekaligus menjadikan kelembagaan ini sebagai aktor utama dalam mendorong partisipasi, mendayagunakan keswadayaan dan gotong royong, demi menciptakan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat.

Adapun pertimbangan pemilihan lokasi penelitian di Kota Semarang dalam rangka penyusunan Disertasi adalah :

1. Terwujudnya kelembagaan PNPM-MP pada tingkat kelurahan basis (BKM/KSM) di Kota Semarang yang meliputi 16 Kecamatan, 177 Kelurahan.
2. Karakteristik masyarakat kota Semarang pada umumnya dipengaruhi banyak faktor antara lain sumber daya manusia yang rendah akibat urbanisasi, lemahnya data kependudukan, banyaknya pemukiman liar dan sebagainya.
3. Kota Semarang sebagai kota metropolitan mempunyai daya tarik urbanisasi dipilih sebagai lokasi penelitian kelembagaan PNPM-MP diharapkan dapat menemukan usulan model kelembagaan PNPM-MP yang belum banyak diungkap dalam suatu penelitian ilmiah terlebih untuk penelitian disertasi.

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

Permasalahan utama kelembagaan dan sinergitas kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang merupakan evaluasi terhadap program sebelumnya yang bersifat sektoral dan tidak berkelanjutan, sehingga tantangan kelembagaan PNPM-MP di Kota

Semarang adalah bagaimana menjaga keberlanjutannya dan terintegrasi dengan program pembangunan yang lain termasuk dengan segala asset yang ada, baik kelembagaan, fisik maupun keuangan.

Berdasarkan pemikiran di atas maka, rumusan masalah penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut :

- 1.2.1. Bagaimana kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang?
- 1.2.2. Bagaimana sinergitas kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang?
- 1.2.3. Bagaimana usulan model kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang?

1.3. Tujuan Penelitian

Banyak masalah (sosial, ekonomi, budaya, politik) yang terjadi di masyarakat yang terkait dengan kelembagaan dan sinergitas kelembagaan PNPM-MP dalam implementasinya, sehingga tujuan penelitian ini untuk menjawab masalah penelitian sebagai berikut :

- 1.3.1. Melakukan deskripsi dan analisis kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang
- 1.3.2. Melakukan deskripsi dan analisis sinergitas kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang
- 1.3.3. Merekomendasikan usulan model kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang.

1.4. Kontribusi dan Manfaat Penelitian

1.4.1. Kontribusi Akademis

Kajian tentang analisis kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang dalam konteks disiplin administrasi negara (publik) berfungsi sebagai instrumen publik untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, sehingga diharapkan terjadi perubahan polarisasi: (1) Orientasi birokrasi bergeser dari yang kuat ke yang kurang berdaya, (2). Birokrasi harus membangun partisipasi, (3). Birokrasi bergeser dari mengendalikan ke mengarahkan, (4). Birokrasi harus mengembangkan keterbukaan (Kartasasmita, 1996).

Kelembagaan dan sinergitas kelembagaan PNPM-MP diharapkan mampu melahirkan inisiatif terbangunnya kelembagaan masyarakat yang berisi sekelompok orang yang bekerjasama dengan pembagian tugas tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan, walaupun tujuan peserta kelompok dapat berbeda, tetapi dalam organisasi menjadi satu kesatuan.

Dengan demikian kelembagaan lebih menekankan sebagai aturan main di dalam suatu kelompok yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial, politik (North, 1990).

Sejalan dengan hal tersebut penyelenggaraan pemerintahan kedepan harus didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan, pelayanan, partisipasi, kemitraan dan desentralisasi dalam rangka memberikan pelayanan publik yang cepat, efisien, terbuka, dan akuntabel.

1.4.2. Kontribusi Praktis

Model usulan berdasarkan analisis penelitian tentang analisis kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bersifat praktis bagi penentu kebijakan dalam perspektif yang lebih luas dalam implementasi kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang.

Selanjutnya mampu menumbuhkan kesadaran semua pihak bahwa kelembagaan dan sinergitas kelembagaan PNPM-MP adalah masalah bersama (pemerintah, dunia usaha, masyarakat), membutuhkan kemitraan dan kerjasama kelembagaan.

Lebih luas dari semua itu adalah mampu menumbuhkan kesadaran akan kebutuhan kelembagaan PNPM-MP di tingkat kelurahan bersinergi dengan lembaga-lembaga pemerintah pada tingkat Kelurahan, Kecamatan, Kota.