EVALUASI IMPLEMENTASI PROGRAM PROGRAM GERAKAN TERPADU PENGENTASAN KEMISKINAN (GERDU-TASKIN) DI KABUPATEN PONOROGO

LAPORAN PENELITIAN

Oleh :

SRI ROEKMINIATI
NPP. 94.01.1.165

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS DR.SOETOMO
SURABAYA

SEMESTER GENAP 2006/2007

HALAMAN PENGESAHAN
LAPORAN PENELITIAN

Evaluasi Implementasi Program Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin) di Kabupaten Ponorogo

Surabaya, 23 Pebruari 2006

Mengetahui :

Dekan

Drs. H.Sayuti Rofianto, MSi
NPP. 84.01.1.009

Peneliti

Sri Roekminiati, S.Sos
NPP. 94.01.1.165

Ketua LPM
Universitas Dr. Soetomo

Soebagyo Boerhan, S.H., M. Hum.
NIP. 94.01.1.140

Kepala UPT Perpustakaan

Drs. Bambang Eko Rusdianto
NPP. 85.01.2.027

KATA PENGANTAR

Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin) di Kabupaten Ponorogo yang dilaksanakan sejak tahun 2002 diharapkan menjadi salah satu strategi dalam menanggulangi kemiskinan. Program ini secara langsung diarahkan kepada para rumah tangga miskin (RTM), baik yang tergolong rumah tangga miskin rentan (RTMR) maupun berpotensi (RTMB). Tetapi pada penelitian ini difokuskan pada implemantasi program Gerdu-Taskin sepanjang tahun 2005.

Program Gerdu-Taskin dilaksanakan berdasarkan visi, *mewujudkan kemandirian bagi orang miskin*, dan diimplementasikan menggunakan pendekatan TRI DAYA : (1) pemberdayaan manusia (PM), (2) pemberdayaan usaha (PU), dan (3) pemberdayaan lingkungan (PL). Titik berat diberikan pada PM dan PU.

Untuk mengetahui secara objektif kondisi faktual implementasi program-program Gerdu-Taskin sepanjang tahun 2005 di Kabupaten Ponorogo, penelitian yang berjudul **"Evaluasi Implemetasi Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin) di Kabupaten Ponorogo"** ini bertujuan untuk melakukan evaluasi proses implementasi kebijakan, dengan fokus pada tiga variabel implementasi : (1) isi kebijakan, (2) administrasi kebijakan, dan (3) lingkungan kebijakan. Mengingat program Gerdu-Taskin Tahun 2005 baru diimplementasikan selama empat bulan, maka implementasi difokuskan pada proses implementasi program.

Dengan segala kerendahan hati, kami menyadari sepenuhnya bahwa laporan penelitian yang didalamnya terdapat temuan dan rekomendasi ini kemungkinan belum mencapai kesempurnaan. Untuk itu, saran dan kritik menuju penyempurnaan kami terima dengan hati terbuka. Akhirnya semoga laporan penelitian ini dapat memberi manfaat bagi semua pihak yang memerlukannya.

Surabaya, Pebruari 2006
Peneliti

ABSTRAKSI

Evaluasi Implementasi Program Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin) di Kabupaten Ponorogo

Program Gerdu-Taskin merupakan bagian dari upaya penanggulangan krisis, tepatnya menanggulangi meningkatnya angka kemiskinan akibat krisis. Dengan visinya "mewujudkan kemandirian bagi orang miskin", proses kegiatan Gerdu-Taskin diarahkan pada : (1) peningkatan peran serta aktif dengan memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan dan mengambil keputusan secara terbuka dan penuh tanggungjawab; (2) membangun keswadayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya, sehingga mampu mengelola pembangunan di desa/kelurahannya secara mandiri dan berkesinambungan; serta (3) mewujudkan sinergi peran dinas/instansi sektoral dan pelaku pembangunan lainnya seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Perguruan Tinggi, pihak swasta, organisasi kemasyarakatan, dan sebagainya; dalam memberikan fasilitasi yang mendukung dan melengkapi program yang diputuskan oleh masyarakat.

Secara spesifik sampel penelitian ini adalah desa-desa di Ponorogo yang mendapatkan bantuan program Gerdu-Taskin pada tahun 2005 (catatan: program Gerdu-Taskin telah diimplementasikan selama empat tahun berjalan, yaitu pada tahun 2002, 2003, 2004, dan 2005). Informan yang Diwawancarai (Sebagai Sumber Data Primer), Pejabat Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten, Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM), Pengurus Unit Pengelola Keuangan (Pengurus UPK), Penduduk miskin yang berasal dari rumah tangga miskin rentan (RTMR), Penduduk miskin yang berasal dari rumah tangga miskin berpotensi berpotensi (RTMB).

Hasil wawancara dengan narasumber menunjukkan bahwa dari ke tiga program (Tri Daya), yang implementasinya paling efektif dalam standar pedoman pelaksanaan program Gerdu-Taskin adalah program pemberdayaan lingkungan dan pemberdayaan manusia. Adapun pemberdayaan usaha (yang semestinya menjadi program unggulan), pelaksanaannya banyak mengalami hambatan. Temuan di lapangan menunjukan bahwa pelaksanaan Pemberdayaan Usaha cenderung belum dapat mencapai tujuan yang diinginkan, dan pelaksanaannya di lapangan banyak menemui hambatan. Nampaknya terdapat sejumlah faktor spesifik dan problem aktual yang melatarbelakangi mengapa fenomena tersebut dapat terjadi. Faktor-faktor spesifik yang mendorong relatif efektifnya Tri Daya pertama dan ke tiga, yakni Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan; dan faktor-faktor yang mendorong relatif belum/tidak efektifnya Tri Daya ke dua, yakni Pemberdayaan Usaha (padahal Tri Daya ini sesungguhnya merupakan salah satu Tri Daya yang diunggulkan untuk dapat menjadi ujung tombak program Gerdu-Taskin)

(Kata Kunci: Implementasi, Program, Gerdu-Taskin)

DAFTAR ISI

Halaman Judul …… i
Halaman Pengesahan ii
Abstraksi iii
Kata Pengantar ……... iv
Daftar Isi …… v
Daftar Gambar ……... vii
Daftar Tabel …….. viii
BAB I PENDAHULUAN ……..…….. 1
1.1. Latar Belakang ……..……. 1
1.2. Rumusan Permasalahan 4
1.3. Tujuan Penelitian …….....… 5
1.4. Manfaat Penelitian …….. 6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA ....…….…… 7
2.1. Konsep Penanggulangan Kemiskinan....……..… 7
2.1.1. Kemiskinan..... 11
2.1.2. Garis Kemiskinan 12
2.1.3. Kemiskinan Absolit dan Relatif..... 14
2.1.4. Penyebab Kemiskinan 16
2.1.5. Pendekatan Penanggulangan Kemiskinan 20
2.2. Implementasi Kebijakan/Program..... 26
2.2.1. Konsep Implementasi Kebijakan..... 27
2.2.2. Penyelenggara Pelayanan Publik 19
2.4.3. Faktor-faktor Determinan Impelementasi Kebijakan 30
BAB III METODE PENELITIAN..... ……. 34
3.1. Jenis Penelitian 34
3.2. Lokasi Penelitian..... 34
3.3. Teknik Pemilihan Informan Penelitian 35
3.4. Teknik Pengumpulan Data 36
3.5. Teknik Analisis Data 38
3.6. Keabsahan Data 40
BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA.... …… 43
4.1. Pormulasi Program Gerdu-Taskin 43
4.1.1. Latar Belakang Program..... 43
4.1.2. Sasaran Program 45
4.1.3. Visi dan Misi..... 46
4.1.4. Dasar Pelaksanaan..... 46

4.1.5. Prinsip Pelaksanaan 47
4.1.6. Strategi 48
4.1.7. Ruang Lingkup dan Substansi Program 49
4.1.8. Penetapan Lokasi 51
4.1.9. Pembiayaan 52
4.1.10. Tahap-tahap Pelaksanaan Program 53
4.2. Alokasi Program Gerdu-Taskin Tahun 2005..... 58
4.3. Karakter Narasumber/Responden 70
4.3.1. Umur dan Jenis Kelamin Responden..... 71
4.3.2. Jenjang Pendidikan Responden 72
4.3.3. Jenis Pekerjaan Responden 73
4.3.4. Status Marital Responden 74
4.4. Aktivitas Fungsional 75
4.5. Hasil yang Dicapai 76
4.5.1. Pemberdayaan Manusia..... 76
4.5.2. Pemberdayaan Usaha 78
4.5.3. Pemberdayaan Lingkungan 78
4.6. Faktor-faktor Spesifik yang Mempengaruhi Hasil..... 80
4.7. Problem Aktual Yang Dihadapi 83
4.8. Langkah Strategis 85
BAB V PENUTUP
5.1. Kesimpulan 87
6.2. Rekomendasi 93
DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Kerangka Pemikiran Evaluasi Program Gerdu-Taskin ..	31
Gambar 3.1	Proses Analisi Interaktif.....	39

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Batas Garis Kemiskinan di Indonesia Tahun 1976-1998.....	14
Tabel 5.1	Alokasi Dana Program Gerdu-Taskin Propinsi Jawa Timur Tahun 2005	58
Tabel 5.2	Responden dari Kelompok Pelaksana Program Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin.....	71
Tabel 5.3	Responden dari Kelompok Masyarakat Miskin Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin	72
Tabel 5.4	Jenjang Pendidikan Responden dari Kelompok Pelaksana Program	72
Tabel 5.5	Jenjang Pendidikan Responden dari Kelompok Masyarakat Miskin	73
Tabel 5.6	Jenis Pekerjaan Responden dari Kelompok Pelaksana Program	73
Tabel 5.7	Jenis Pekerjaan Responden dari Kelompok Masyarakat Miskin	74
Tabel 5.8	Status Marital Responden dari Kelompok Pelaksana Program.	74
Tabel 5.9	Status Marital Responden dari Kelompok Masyarakat Miskin	75
Tabel 5.10	Pendapat Responden Tentang Pelaksanaan Aktivitas Fungsional Program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo ...	76
Tabel 5.11	Realisasi Program Pemberdayaan manusia Gerdu-taskin Tahun 2005	77
Tabel 5.12	Realisasi Pemberdayaan Lingkungan Dalam Rangka Program Gerdu-Taskin tahun 2005	79

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada saat krisis ekonomi belum terjadi, dan pada saat pertumbuhan ekonomi rata-rata masih mencapai 6-7 % per tahun, kemiskinan dan ketimpangan sudah menjadi problema mendasar bagi bangsa Indonesia, karena kendati pembangunan telah berlangsung selama setengah abad lebih, persoalan kemiskinan belum juga bisa diatasi dengan baik. Ketika kemudian krisis ekonomi terjadi dan diikuti lahirnya sejumlah besar masyarakat miskin baru, masalah kemiskinan semakin parah terjadi, dan sejumlah persoalan yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan menjadi semakin rumit. Pada saat yang sama masyarakat miskin dihadapkan pada masalah sosial, budaya, ekonomi, politik, dan hukum yang makin kompleks. Itu semua membuat masyarakat miskin berada dalam kehidupan yang semakin sulit.

Akibat krisis ekonomi, jumlah penduduk miskin meningkat dari 22,5 juta jiwa pada tahun 1996 mendadi 49,5 juta jiwa pada tahun 1998; sehingga secara statistik ada 27 juta orang miskin baru (BPS, 2001, dalam Mubyarto, 2003). Mereka adalah orang-orang yang semula sudah terentas dari kemiskinan, dan karena tidak memiliki kekuatan dan ketahanan yang tangguh untuk menghadapi goncangan akibat krisis ekonomi, akhirnya mereka kembali jatuh miskin. Banyak dimensi non statistikal yang mencemaskan di balik angka 27 juta orang miskin baru ini. Secara psikologis, orang miskin baru lebih potensial mengalami *psychological shock* yang lebih dahsyat dari pada orang miskin yang sejak awal memang miskin (Ismawan, 1998). Sedangkan orang yang semula sudah miskin, kini mereka menjadi semakin miskin. Persoalan semacam ini memerlukan tindakan terapi, yang secara khusus diarahkan untuk kelompok sasaran (masyarakat) yang bersangkutan.

Dalam rangka menghadapi masalah kemiskinan pada pasca krisis ekonomi sebagaimana diuraikan di atas inilah sejumlah program (terapi) penangulangan kemiskinan yang bersifat langsung (*direct-attack*) dirumuskan dan diimplementasikan oleh pemerintah, yang kesemuanya bermuara pada upaya pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat dan menyelesaikan persoalan yang berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan kemiskinan; misalnya : Program Inpres Desa Tertinggal (Program IDT), Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE), Program Pengembangan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin), Dana Pengembangan Pedesaan dari sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat, dan sejumlah program penanggulangan kemiskinan yang lain.

Sebagai salah satu program penanggulangan kemiskinan, program Gerdu-Taskin merupakan program terpadu dalam rangka mempercepat penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan TRI DAYA**,** meliputi: (1) pemberdayaan manusia, (2) pemberdayaan usaha, dan (3) pemberdayaan lingkungan; dengan titik berat pada pemberdayaan manusia dan pemberdayaan usaha.

Program Gerdu-Taskin merupakan bagian dari upaya penanggulangan krisis, tepatnya menanggulangi meningkatnya angka kemiskinan akibat krisis. Memasuki tahun ke tiga dan ke empat pelaksanaannya, fokus program Gerdu-Taskin diarahkan untuk mewujudkan kemandirian masyarakat dengan jalan : (1) peningkatan kapasitas ekonomi melalui pengembangan usaha dan peningkatan pendapatan bagi kelompok masyarakat miskin berpotensi; (2) penyediaan sarana dan prasarana yang mendukung pengembangan ekonomi masyarakat, (3) peningkatan penyediaan prasarana dan sarana kebutuhan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, dan fisik lingkungan untuk peningkatan kualitas kebutuhan dasar kelompok miskin rentan; (4) penguatan kelembagaan dalam penyelenggaraan pembangunan desa/kelurahan; (5) keterpaduan peran

dinas/instansi dan antar pelaku pembangunan dalam mengembangkan pengelolaan sistem pembangunan secara partisipatif.

Dengan visinya “mewujudkan kemandirian bagi orang miskin”, proses kegiatan Gerdu-Taskin diarahkan pada : (1) peningkatan peran serta aktif dengan memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan dan mengambil keputusan secara terbuka dan penuh tanggungjawab; (2) membangun keswadayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya, sehingga mampu mengelola pembangunan di desa/kelurahannya secara mandiri dan berkesinambungan; serta (3) mewujudkan sinergi peran dinas/instansi sektoral dan pelaku pembangunan lainnya seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Perguruan Tinggi, pihak swasta, organisasi kemasyarakatan, dan sebagainya; dalam memberikan fasilitasi yang mendukung dan melengkapi program yang diputuskan oleh masyarakat.

Dalam perspektif kebijakan publik, derajat efektivitas suatu kebijakan/program, penting untuk diketahui dengan benar, karena dengan demikian pelaksana dan pengambil kebijakan dapat mengetahui apa yang harus dilakukan sebagai tindak lanjut dari implementasi suatu kebijakan/progran pembangunan pada periode berikutnya. Dalam arti, kebijakan/program yang akan dirumuskan dan diimplementasikan pada tahun berikutnya, hendaknya (salah satunya) berlandas pada masukan yang berasal dari hasil implementasi kebijakan/program pada tahun sebelumnya, baik menyangkut hal-hal yang mendukung maupun hal-hal yang menghambat pencapaian tujuan (kendala yang dihadapi).

Efektifitas program penanggulangan kemiskinan, ditentukan oleh banyak faktor. Guna mengetahui bagaimana sesungguhnya efektivitas program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Ponorogo, disamping dapat diketahui dari laporan implementasi masing-masing program yang telah disusun oleh para penanggungjawab program di masing-masing daerah; dipandang perlu melakukan studi evaluasi independen yang lebih menitikberatkan kajian pada data primer

yang bersumber dari para pihak yang terlibat dalam implementasi program penanggulangan kemiskinan. Untuk itu, dipandang perlu melakukan evaluasi terhadap implementasi dari salah satu program pengentasan kemiskinan yang ada; dan dalam rangka inilah penelitian ini dilakukan; dengan topik **" Evaluasi Implementasi Program Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin) di Kabupaten Ponorogo".**

1.2. Rumusan Permasalahan

Ripley (1985) menegaskan bahwa studi implementasi kebijakan (program) memiliki sasaran utama: "*to explain what happens and why*" (Ripley, 1985:131). Oleh karena itu, permasalahan sentral yang hendak dijawab melalui penelitian tentang evaluasi program Gerdu-Taskin di tahun 2004-2005 ini secara spesifik dapat diformulasikan sebagai berikut:

a. Bagaimanakah aktivitas fungsional implementasi program Gerdu-Taskin di di tahun 2005 dilaksanakan ?

b. Apa hasil yang telah dicapai dalam implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo tahun 2005; khususnya dilihat dari sisi: (1) tingkat partisipasi masyarakat, (2) proporsi program pembangunan yang berbasis usulan masyarakat, (3) pola alokasi program (sumberdaya) di lingkungan masyarakat, dan (4) relevansi program pembangunan dengan kebutuhan masyarakat miskin?

c. Apa faktor-faktor spesifik yang menentukan keberhasilan maupun kekurangberhasilan dalam implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo tahun 2005; baik yang mencakup variabel isi kebijakan *(content of policy),* administrasi kebijakan (*administration of policy),* maupun lingkungan kebijakan *(context of policy)*?

d. Apa problem aktual yang terjadi dan problem-problem prioritas yang perlu dipecahkan dalam proses implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo?

d. Apa langkah-langkah strategik yang diperlukan untuk memecahkan sejumlah problem prioritas, dan bagaimanakah desain alternatif model implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo yang lebih efektif di masa mendatang?

1.3. Tujuan Penelitian

Dengan mengacu pada sasaran dasar studi evaluasi atas implementasi suatu kebijakan (yang berkembang dalam wacana akademik), serta mengacu pada sejumlah permasalahan penelitian yang telah dirumuskan di atas, maka penelitian tentang evaluasi implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo tahun 2005 ini diorientasikan untuk mencapai tujuan sebagai berikut :

a. Mendeskripsikan pelaksanaan aktivitas fungsional proses implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo tahun 2005.
b. Memaparkan hasil-hasil yang telah dicapai dalam implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo tahun 2005; khususnya dilihat dari sisi: (1) tingkat partisipasi masyarakat, (2) proporsi program pembangunan yang berbasis usulan masyarakat, (3) pola alokasi program (sumberdaya) di lingkungan masyarakat, dan (4) relevansi program pembangunan dengan kebutuhan masyarakat miskin.
c. Memaparkan faktor-faktor spesifik yang menentukan keberhasilan maupun kekurangberhasilan dalam implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo Tahun 2005; baik yang mencakup variabel isi kebijakan, administrasi kebijakan, maupun lingkungan kebijakan.
d. Mengidentifikasi aneka masalah aktual yang terjadi serta masalah-masalah prioritas yang perlu dipecahkan dalam proses implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo dewasa ini.
e. Mengidentifikasi dan memformulasikan langkah-langkah strategik yang diperlukan untuk memecahkan sejumlah problem prioritas dan bilamana

mungkin mengembangkan desain alternatif model implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo yang lebih efektif di masa mendatang.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan sejumlah sasaran spesifik atas tujuan yang hendak dicapai tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi atau sejumlah manfaat, yaitu:

a. Tersedianya informasi kebijakan strategik yang akurat dan aktual, khususnya yang berupa pelaksanaan proses implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo tahun 2005, serta alternatif kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk memecahkan sejumlah problem prioritas yang kini dihadapi maupun untuk mengembangkan desain alternatif model implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo di masa mendatang.
b. Memperkaya khasanah informasi akademik, khususnya yang berupa hasil kajian empirik tentang implementasi program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo, yang pada gilirannya dapat didayagunakan untuk mendorong dilakukannya kajian-kajian empirik maupun teoritik lanjutan dalam rangka memperkuat basis teoritik dan inovasi program penanggulangan kemiskinan di masa mendatang.
c. Dari tujuan dan manfaat utama penelitian di atas, pada akhirnya penelitian ini tidak semata-mata diorientasikan pada kepentingan akademik, namun sekaligus diorientasikan pada kepentingan praktis bagi peningkatan kualitas dan kinerja program penanggulangan kemiskinan, khususnya program Gerdu-Taskin di Kabupaten Ponorogo pada masa mendatang.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Penanggulangan Kemiskinan

Pada sub bab ini dikemukakan sejumlah konsep yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan *(poverty alleviation),* meliputi: (1) konsep kemiskinan, (2) batas garis kemiskinan, (3) kemiskinan absolut dan relatif, (4) penyebab kemiskinan, serta (5) pendekatan penanggulangan kemiskinan.

2.1.1 Kemiskinan

Secara etimologis, *kemiskinan* berasal dari kata *miskin,* yang artinya tidak berharta benda, dan serba kekurangan. Namun sejak beberapa dekade terakhir pengertian kemiskinan menjadi bahan perdebatan baik di kalangan akademisi maupun *policy-makers.* Mereka memiliki pendapat yang berbeda-beda sesuai argumentasi dan cara pandangnya terhadap kemiskinan.

> Kemiskinan dapat dilihat sebagai masalah *powerlessness,* perasaan impotensi emosional dan sosial menghadapi penyakit dan kematian, kekumuhan dan kekotoran. Kemiskinan juga berarti tertutupnya akses terhadap berbagai peluang kerja, karena hubungan produksi di dalam masyarakat tidak memberi peluang bagi mereka untuk berpartisipasi dalam proses produksi yang eksploitatif, yang menuntut kerja keras dalam jam kerja yang panjang dengan imbalan yang rendah. Ini disebabkan karena *bargaining position* mereka dalam struktur hubungan produksi amat lemah. Kemiskinan dengan demikian juga berarti hubungan dependensi kepada pemilik tanah, kepada *money-lenders,* kepada pimpinan proyek, kepada elite desa dan sebagainya (Moeljarto, 1994: 112).

Emil Salim memandang kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok. Seseorang dikatakan berada di bawah

garis kemiskinan apabila pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup seperti pangan, pakaian, tempat berteduh, dan kebutuhan pokok lainnya (Salim, 1984 : 41).

Sebagaimana Emil Salim, banyak para ahli yang menghubungkan kemiskinan dengan tidak bisa terpenuhinya kebutuhan pokok. Ath-Thawil misalnya, berasumsi kemiskinan merupakan tiadanya kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (Ath-Thawil, 1993: 36). Kemiskinan adalah suatu ketidakmampuan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi suatu kehidupan yang layak (Baharsjah, 1993: 73). Bank Dunia cenderung menganggap kemiskinan sebagai ketidakmampuan suatu individu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya (World Bank, 1990: 1).

Kemiskinan juga seringkali dihubungkan dengan keadaan serba papa dan serba kurang. M Dawam Rahardjo, menyebut kemiskinan sebagai sebuah kondisi kekurangan yang dialami seseorang atau suatu keluarga (Rahardjo, 1993: 258). Kemiskinan dinilai sebagai suatu keadaan dimana seseorang berada dalam suatu kondisi yang serba kekurangan dalam memenuhi kebutuhan akan pangan, pakaian, dan tempat tinggal yang layak; dengan asumsi bahwa konsep kemiskinan yang demikian ini bersifat *space specific, time specific, and society specific;* artinya tidak berlaku universal karena masing-masing masyarakat, masing-masing tempat, dan masing-masing kurun waktu memiliki ukuran yang berbeda tentang kemiskinan (Quibria, 1993: 7).

Kajian yang dilakukan oleh Jazairy dan kawan-kawan menemukan adanya delapan indikator yang dianggap penting dalam memahami kemiskinan, yakni:

1) ***Material deprivation****;* diukur dari kurangnya pemenuhan terhadap kebutuhan akan pangan, status gizi yang rendah, buruknya keadaan kesehatan dan ketahanan tubuh, serta rendahnya tingkat pendidikan; tidak terpenuhinya kebutuhan akan pakaiandan perumahan; tidak adanya cadangan bahan-bahan konsumsi dasar untuk menghadapi keadaan darurat; ini membuat mereka rentan terhadap goncangan.

2) ***Isolation****;* tercermin dari lokasi geografinya dan juga dari marjinalisasi keluarga miskin secara sosial politik. Seringkali mereka tinggal di daerah terpencil, jauh dari pusat pembangunan, jauh dari pusat pelayanan dan mereka tidak mampu mempengaruhi keputusan-keputusan politik. Mereka juga tidak memiliki sarana transportasi dan komunikasi semisal jalan, radio, atau televisi yang membuat mereka tidak memiliki akses terhadap proses politik, terutama proses pengambilan kebijakan publik yang menyangkut kepentingan mereka.
3) ***Alienation;*** yaitu perasaan tidak punya identitas dan kontrol atas dirinya sendiri. Ini tercipta akibat isolasi dan adanya hubungan eksploitatif. Masyarakat miskin terasing dari proses pertumbuhan, misalnya teknologi baru. Mereka tidak memiliki kesempatan untuk memanfaatkan teknologi, mereka juga tidak memiliki keahlian yang dapat dijual, dan juga tidak punya kesempatan dan kemampuan untuk mengakses fasilitas pendidikan dan sejumlah fasilitas lain yang tersedia, yang berpeluang dapat membawanya pada kemajuan.
4) ***Dependence****;* ketergantungan inilah yang selama ini menghancurkan kemampuan si miskin untuk *bargaining* dalam hubungan sosial yang memang sudah timpang. Misalnya, antara pemilik tanah dan penggarap, atau antara majikan dan buruh. Buruh tidak mempunyai kemampuan untuk menetapkan upahnya, sementara petani tidak bisa menetapkan harga barang-barang hasil pertaniannya.
5) ***Lack of decision-making power and freedom of choice;*** mayarakat miskin tidak memiliki kemampuan untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan, dan tidak memiliki kebebasan untuk memilih dalam produksi, konsumsi dan kesempatan kerja; serta kurangnya keterwakilan secara sosial politik. Ini tercermin pada tidak adanya kesempatan yang terbuka bagi masyarakat miskin.
6) ***Lack of assets****;* ketiadaan aset membuat masyarakat miskin di desa bekerja dengan tingkat produktivitas yang rendah. Tingkat kepemilikan mereka

terhadap tanah amat kecil tetapi juga tidak memiliki aset lain yang bisa dimanfaatkan sebagai pelengkapnya.

7) ***Vulnerability****;* masyarakat miskin sangat rentan terhadap goncangan, baik goncangan-goncangan yang berasal dari luar maupun goncangan-goncangan dari dalam. Ini semua sangat berpengaruh terhadap derajat kemiskinan mereka. Kerentanan ini tercipta bisa karena faktor alamiah (seperti kemarau panjang, bencana banjir, serangan hama), karena perubahan pasar (merosotnya harga komoditi), kondisi kesehatan (penyakit), karena status marital (perceraian misalnya), karena goncangan pasar tenaga kerja (kehilangan sumber mata pencaharian), atau akibat perang/perselisihan.
8) ***Insecurity;*** yakni tidak adanya jaminan keamanan bagi masyarakat miskin terhadap tindak kekerasan fisik maupun non fisik akibat status sosial mereka yang rendah, akibat masalah jender, agama, ras, etnis dan sebagainya (Jazairy, 1992: 29-30).

Sejumlah pengertian tentang kemiskinan dari berbagai ahli juga di rangkum oleh Moeljarto; diantaranya adalah bahwa kemiskinan juga dikonotasikan dengan kehidupan yang *subsistent* (ILO, 1976); dikonotasikan dengan rendahnya pendapatan dan kesejahteraan (Strobel, 1996); seseorang yang merasa miskin bukan hanya mereka yang kenyataannya memang miskin, tetapi juga mereka yang standar hidupnya lebih rendah daripada orang lain (Mizoguchi, 1990). Kemiskinan bukan hanya berhubungan dengan kekurangan gizi yang menyebabkan daya tahan tubuh terhadap infeksi dan penyakit menjadi rentan; kemiskinan juga bukan hanya berarti rendahnya tingkat pendapatan, dan juga bukan hanya tidak terpenuhinya kebutuhan akan sandang, pangan, dan perumahan; tetapi lebih dari itu kemiskinan juga berhubungan dengan kelaparan, penyakit dan kematian; kemiskinan merupakan *relative deprivation* (Townsend, 1993); kemiskinan merupakan bentuk *dis-empowerment* secara sosial, politik, dan psikologi (Friedman, 1996); serta secara bersama-sama (Chambers, 1981 & 1983) .

Dalam pandangan Chambers kemiskinan merupakan kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar yang berupa pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan. Berdasarkan hasil penelitiannya yang dilakukan di Asia Selatan dan Afrika, Chambers menyimpulkan bahwa inti dari kemiskinan adalah *deprivation trap.*

Lima ketidakberuntungan tersebut yang oleh Chambers disebut sebagai *deprivation traps* atau **lingkaran setan kemiskinan, sindrom kemiskinan** atau **perangkap kemiskinan** meliputi: kemiskinan itu sendiri, kelemahan jasmani, isolasi/keterasingan, kerentanan, dan ketidakberdayaan.

Berdasarkan kajiannya di duabelas negara non sosialis di Asia Selatan dan Asia Tenggara, Chose dan Griffin melihat kemiskinan sebagai: kelaparan dan kekurangan gizi, tidak layaknya pakaian dan perumahan yang dimiliki, masih banyaknya penyandang buta huruf, serta ketiadaan atau minimnya kesempatan untuk memperoleh pelayanan kesehatan elementer (dalam Ala, 1981: 90).

Jeffrey Sachs, Penasehat Khusus Sekjend Perserikatan Bangsa-Bangsa Kofi Annan telah bekerja dengan lebih dari 100 negara miskin mulai dari Afrika sampai India. Dalam bukunya *The End of Poverty*, Sachs (2004) menawarkan sembilan langkah untuk mengakhiri kemiskinan global. Beberapa dari kesembilan langkah yang ditawarkan Sachs, yang relevan dengan implementasi Program Gerdu-Taskin di propinsi Jawa Timur, ialah sebagai berikut:

1. ***Komitmen untuk Mengakhiri Kemiskinan***

   Gerakan-gerakan sosial untuk mengakhiri kemiskinan perlu terus ditingkatkan. Lembaga-lembaga non-pemerintah (NGO) perlu bertekad bersama untuk mengurangi angka kemiskinan hingga separohnya sebelum tahun 2015.

2. ***Rencana Aksi***

   Millennium Development Goals (MDG), atau Tujuan Pembangunan Milenium, sudah diterapkan oleh negara kaya maupun miskin. Tujuan-tujuan ini cukup spesifik dan bisa diukur. Para Kepala Daerah di wilayah Jawa Timur perlu menyusun rencana aksi yang spesifik untuk mencapai tujuan-tujuan MDG tersebut.

3. ***Suara Kaum Miskin***

   Kaum miskin tidak bisa menunggu belas kasihan orang lain hanya demi memperoleh keadilan. Suara-suara kaum miskin perlu terus didengungkan agar program-program pengentasan kemiskinan yang telah dirancang benar-benar dapat menyentuh mereka serta mampu mengubah kehidupan mereka menjadi lebih baik.

4. ***Pembangunan Berkelanjutan***

   Investasi dalam bidang kesehatan, pendidikan dan infrastruktur dapat membuka perangkap kemiskinan sementara kerusakan lingkungan yang terjadi terus-menerus di berbagai tingkat mengancam keberlangsungan hasil-hasil pembangunan. Ketika kita mendahulukan ivestasi pengentasan kemiskinan, kita juga harus menghadapi tantangan- tantangan investasi dalam pemeliharaan ekosistem di Jawa Timur.

2.1.2 Garis Kemiskinan

Untuk melakukan kategorisasi apakah seseorang atau suatu keluarga termasuk miskin atau tidak miskin, bukanlah pekerjaan yang mudah; karena hal tersebut terkait erat dengan keadaan yang bersifat kompleks dan amat dinamis. Oleh karena itu, dalam rangka mempermudah kategorisasi kemiskinan tersebut, lalu muncul konsep **batas garis kemiskinan**, yang merupakan pembatasan yang membedakan antara mereka yang tergolong miskin dan tidak miskin (Effendi, 1995: 250). Batas ini penting, tidak saja untuk mengetahui berapa jumlah orang miskin, tetapi juga untuk membantu menentukan kelompok sasaran bagi implementasi program pemberdayaan masyarakat miskin agar jatuh pada kelompok sasaran yang tepat.

Pada perkembangan selanjutnya, baik dalam wacana akademik maupun kebijakan, batas garis kemiskinan menjadi bahan diskursus yang cukup menarik, karena banyak kalangan mengakui bahwa konsep garis kemiskinan ini menduduki tempat yang amat penting dalam upaya memahami kemiskinan. Anne Booth misalnya, menganggap batas garis kemiskinan berperanan sebagai tolok ukur

dalam melakukan pemetaan terhadap penduduk miskin (Booth, 1990: 272). Terdapat empat pendekatan yang dapat dipakai sebagai pedoman dalam menentukan garis kemiskinan (Esmara, 1986: 295-296), meliputi:

1. Pendekatan kebutuhan pengeluaran minimum untuk makan.
2. Pendekatan kebutuhan gizi minimum.
3. Pendekatan kebutuhan dasar.
4. Konsep garis kemiskinan internasional.

Empat pendekatan ini pernah dipakai Maryadi (1995) untuk meneliti penanggulangan kemiskinan (studi kasus program Inpres Desa Tertinggal di Kalimantan Barat).

Garis kemiskinan yang digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk memprediksi jumlah penduduk miskin sejak tahun 1976 adalah yang dirumuskan oleh Biro Pusat Statistik (BPS). Garis kemiskinan diperoleh dari besarnya rupiah yang dibelanjakan perkapita per bulan untuk memenuhi kebutuhan minimum kelompok makanan dan bukan makanan. Untuk kebutuhan minimum makanan digunakan kalori 2100 perkapita per hari sebagaiman yang dianjurkan Widyakarya Pangan dan Gizi tahun 1988. Sedangkan pengeluaran minimum bukan pangan yang harus dipenuhi yaitu perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan, dan transportasi. Dengan demikian, batas garis kemiskinan adalah besarnya nilai pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan manusia untuk hidup yang mencakup kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan.

Batas garis kemiskinan yang dianut Indonesia sejak tahun 1976 hingga 1998 adalah sebagaimana terdapat pada tabel berikut.

Tabel 2.1

Batas Garis Kemiskinan di Indonesia Tahun 1976-1998

TAHUN	BATAS GARIS KEMISKINAN (DALAM Rp)	
	DESA	KOTA
1976	2.859	4.522
1978	2.981	4.969
1980	4.449	6.831
1981	5.877	9.777
1984	7.746	13.731
1987	10.290	17.381
1990	13.295	20.614
1993	18.244	27.905
1996	27.413	38.246
1998	41.588	52.470

Sumber: Biro Pusat Statistik (1998)

2.1.3 Kemiskinan Absolut dan Relatif

Tidak mudah untuk menjelaskan konsep kemiskinan tanpa menjelaskan adanya dua konsep, yakni kemiskinan **absolut** dan kemiskinan **relatif (**Weisband, 1989: 35). Hal senada juga dikemukakan oleh Torado (1983), Thee Kian Wie (1981), Prayitno (1987), dan Penny (1990).

Kemiskinan absolut, merupakan kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang atau suatu keluarga tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti sandang, pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan (Thee Kian Wie, 1981: 6). Pararel dengan tingkat kehidupan yang berada di bawah standar kebutuhan hidup minimum yang ditetapkan berdasarkan atas kebutuhan pokok pangan yang

membuat orang cukup untuk bekerja dan hidup sehat berdasar atas kebutuhan beras dan kalori (Prayitno, 1987: 98).

Dengan menitikberatkan perhatian pada besarnya penghasilan masyarakat, Torado mendefinisikan kemiskinan absolut sebagai:

> Jumlah masyarakat yang hidup dibawah tingkat penghasilan minimum yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok seperti pangan, pakaian, dan tempat tinggal (suatu contoh: penghasilan US $ 75 dan US $ 50 perkapita per tahun), ini yang disebut sebagai garis kemiskinan internasional yang dipakai untuk memperkirakan luasnya kemiskinan dunia (Torado, 1983: 72).

Berdasarkan hasil penelitiannya di desa Srihardjo Imogiri Yogyakarta dan desa Sukamulia di Sumatra Utara (yang warganya juga orang-orang Jawa); David Harry Penny berhasil mengambil kesimpulan bahwa kemiskinan absolut merupakan tingkat kemiskinan paling parah yang sangat berdekatan dengan kelaparan dan kematian.

> Kemiskinan absolut bisa didefinisikan dalam kaitannya dengan suatu standar materi. Batas bawah absolut adalah tingkat penguasaan sumber-sumber materi, yang dibawahnya lagi tidak ada kemungkinan kehidupan bisa berlanjut; dengan kata lain hal ini adalah tingkat kelaparan. Garis-garis kemiskinan yang lain bersifat selalu berubah-ubah sampai pada suatu tingkat tertentu, tetapi dapat juga dikatakan dengan suatu konsep absolut. Garis-garis kemiskinan yang paling meyakinkan adalah kemiskinan absolut yang dapat dikaitkan dengan tingkat kelaparan (Penny, 1990: 140).

Sedangkan **kemiskinan relatif**, adalah perhitungan kemiskinan yang didasarkan pada proporsi distribusi pendapatan dalam suatu negara; dinyatakan dengan berapa persen dari pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan pendapatan tertentu, dibandingkan dengan proporsi pendapatan

nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan tingkat pendapatan lainnya.

2.1.4 Penyebab Kemiskinan

Setiap kebijakan penanggualangan kemiskinan selalu dilatar belakangi oleh pemahaman pihak pembuat kebijakan tentang penyebab kemiskinan. Ini menjadi penting artinya, karena pemahaman tentang penyebab kemiskinan ini menentukan sosok kebijakan yang akan dilahirkan. Kesalahan umum yang sering terjadi dalam pembuatan kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah terletak pada kesalahan memahami penyebab kemiskinan (Korten, dalam Korten & Sjahrir, 1988).

Ada kecenderungan sejumlah ahli untuk berpendapat bahwa penyebab kemiskinan adalah penerapan strategi pembangunan yang terlalu berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi (Korten, 1988; Weisband, 1989; Ul Haq, 1983; Wilber, 1979; Jazairy, 1992). Populernya strategi pembangunan yang berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi ini diawali oleh: (1) adanya kesadaran yang berkembang pada awal abad XX di sejumlah negara berkembang dan negara-negara terbelakang, bahwa keterbelakangan yang mereka alami disebabkan oleh keterbelakangan mereka di sektor ekonomi (dengan ukuran-ukuran ekonomi seperti investasi, GNP, income perkapita); dan (2) adanya kenyataan bahwa negara-negara maju memang memiliki atribut yang menunjukkan bahwa mereka mengalami kemajuan di sektor ekonomi. Dua hal tersebut mendorong negara-negara berkembang dan terbelakang untuk memilih strategi pembangunan yang berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi.

Akan tetapi hasil pengamatan Bank Dunia menunjukkan bahwa strategi pertumbuhan tersebut justru telah menjadi penyebab kronisnya masalah kemiskinan.

> Penyebab kemiskinan adalah strategi pembangunan yang terlalu menitikberatkan dan bertumpu pada pertumbuhan ekonomi. Kenyataan menunjukkan bahwa proses pembangunan sebagian negara berkembang kurang menyentuh 40% dari lapisan terbawah

> jumlah penduduknya. Strategi pertumbuhan yang dianut telah mengakibatkan *trickle-up* dan bukannya *trickle-down*, sehingga proses pembangunan terus memperbesar kesenjangan antara miskin dan kaya (World Bank, 1994: 7).

Kelompok *agrarian populism* menganggap kemiskinan tercipta akibat campur tangan yang terlalu besar dari birokrasi pemerintah dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, khususnya masyarakat pedesaan. Kelompok ini berpendapat bahwa orang miskin akan bisa membantu dirinya sendiri apabila birokrasi mau memberikan kebebasan bagi mereka untuk mengatur dirinya sendiri (Loekman Soetrisno, dalam Dewanta, 1995: 18-19). Tidak jarang birokrasi dan peraturan-peraturan formal yang dikeluarkan oleh pemerintah menjadi penyebab masyarakat yang tidak miskin menjadi miskin, dan masyarakat yang sudah miskin menjadi semakin miskin. Kemiskinan yang disebabkan oleh faktor ini juga disebut **kemiskinan struktural**. Disebut kemiskinan struktural karena kemiskinan muncul akibat adanya hambatan struktural (Effendi, 1995: 251). Akibat hambatan struktural, masyarakat menjadi tidak bisa mengakses peluang yang ada, yang semestinya bisa mendatangkan surplus bagi mereka. Bentuk kongkrit dari hambatan struktural ini antara lain: kurang atau tidak adanya informasi dan komunikasi dengan dunia luar; kurang atau tidak adanya perlindungan dari hukum dan pemerintah yang menjamin efektivitas usahanya; kurangnya fasilitas lain misalnya ketidakmerataan tingkat monetisasi. Akses yang diberikan oleh lembaga keuangan (kredit bank misalnya) hanya menjangkau lapisan masyarakat tertentu.

Masyarakat miskin tidak mendapatkan kemudahan memperoleh akses dana investasi (Sudibyo, dalam Dewanta, 1995: 13).

Intervensi pemerintah yang berlebihan seringkali menyebabkan masyarakat miskin tidak berdaya dalam banyak hal *(capability poverty)*; misalnya tidak berdaya dalam setiap *bargaining* menghadapi kekuatan dari luar dirinya. Mereka

tidak mampu memproteksi diri mereka dari ancaman semacam ini. *Capability poverty* dapat pula diciptakan oleh kebijakan pembangunan, misalnya pada kasus petani yang tiba-tiba harus jatuh miskin karena ketidakberdayaan mereka menghadapi kekuatan monopoli ekonomi yang diciptakan oleh pemerintah dalam pemasaran cengkih. Demikian pula para pedagang kecil harus mengalami penurunan pendapatan secara drastis karena menghadapi *poverty rackets* yang disebabkan tergusurnya pedagang tersebut dari tempat berdagang yang strategis (Loekman Soetrisno, dalam Dewanta, 1995: 20).

Muljana mengidentifikasi sembilan faktor objektif yang sering kali menjadi pemicu rendahnya penghasilan penduduk miskin, yaitu (1) kepemilikan lahan yang amat sempit, (2) terdapatnya sistem penguasaan tanah yang amat timpang, (3) tidak memadahinya pengetahuan dan ketrampilan yang mereka miliki, (4) lingkungan sosial budaya mereka yang tidak mendukung, (5) kurangnya alternatif mata pencaharian, (6) ketidakpunyaan akses untuk mendapatkan fasilitas kredit, (7) kepemilikan kedudukan monopoli oleh para penguasa yang amat kuat terhadap mereka, (8) keberadaan tempat tinggal mereka di wilayah yang terisolasi, serta (9) kurang adanya komitmen dari para penguasa untuk memperhatikan kepentingan masyarakat miskin; para penguasa kurang menyadari bahwa keberadaan mereka adalah karena kebutuhan rakyat akan pelayanan.

Jazairy mengemukakan sepuluh faktor yang berpengaruh terhadap proses kemiskinan sebagai berikut:

1. ***Policy-induced processes***, yaitu suatu proses kemiskinan yang disebabkan oleh kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah; kebijakan tersebut menjadi bias oleh karena mengenyampingkan kepentingan si miskin dari manfaat kebijakan tersebut.
2. ***Dualism,*** yakni adanya dualisme sistem perekonomian dimana kemiskinan terjadi karena adanya distribusi hasil pertanian yang timpang antara sektor pertanian modern dan tradisional. Pada konteks ini, ekspansi sektor pertanian modern telah berdampak buruk pada sektor ekonomi tradisional yang berskala kecil.

3. ***Population growth***, yaitu pertumbuhan penduduk yang merupakan proses demografi, dikaitkan dengan pembangunan sosio-ekonomi dan kemiskinan dalam bentuk yang kompleks. Pada konteks ini pertumbuhan penduduk yang cepat telah melestarikan kemiskinan di desa, karena terjadinya tekanan yang meningkat atas tanah dan sumberdaya lainnya yang terbatas jumlahnya.
4. ***Resource management and environment***, diartikan sebagai manajemen sumberdaya dan lingkungan. Manajemen yang buruk terhadap sumberdaya dan lingkungan akan memperburuk keadaan kemiskinan.
5. ***Natural cycles and processes***, siklus dan proses alam menunjukkan bahwa proses kemiskinan pedesaan yang merupakan akibat dari keadaan alam telah menjadikan penduduk miskin kekurangan pangan. Keadaan alam atau musim yang buruk mengakibatkan hasil pertanian menjadi berkurang, dan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan primer mereka; akibatnya untuk menutup kebutuhan yang mendesak ini si miskin lalu menjual hasil panennya segera setelah panen; tentu dengan harga yang masih rendah; dan mereka tak lagi memiliki cadangan bahan makanan.
6. ***The marginalization of woman***, wanita di pedesaan sering mengalami diskriminasi; ini makin mempertajam berlangsungnya proses kemiskinan.
7. ***Cultural and ethnic factor***, yaitu faktor-faktor kultural dan etnik yang tidak kondusif terhadap upaya mengajak masyarakat miskin bangkit dari kemiskinannya; faktor-faktor demikian masih tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat miskin.
8. ***Exploitative intermediation***, hal ini ditunjukkan dengan tidak adanya mediator antara orang miskin dengan pemerintah dalam menyampaikan aspirasinya. Justru penduduk miskin di pedesaan seringkali dieksploitir oleh berbagai pihak mediator; ini memperburuk keadaan kemiskinan.
9. ***Internal political fragmentation and civil strife***, yaitu akibat dari kekacauan politik dan pertentangan sipil, yang berdampak pada memburuknya kemiskinan pedesaan. Bantuan kepada penduduk miskin di pedesaan sebenarnya banyak

mengalir dari luar, baik dari badan-badan dunia maupun lokal; akan tetapi seringkali bantuan-bantuan tersebut tidak tersalurkan sebagaimana mestinya.

10. ***International processes***, yaitu kemiskinan yang disebabkan oleh dorongan kekuatan pasar dan non pasar. Petani kecil yang memproduksi untuk ekspor menderita akibat kebijakan pasar yang proteksionis dari negara-negara maju (Jazairy, 1992: 69-67).

Uraian di atas memberikan gambaran bahwa ada berbagai macam penyebab kemiskinan; bisa datang dari dalam diri orang miskin itu sendiri, dan bisa pula datang dari luar diri orang miskin. Dengan mengetahui sebab-sebab kemiskinan yang begitu kompleks, maka diketahui pula bahwa kemiskinan tidak hanya berdimensi ekonomi, akan tetapi juga berdimensi sosial, budaya, dan bahkan berdimensi politik.

2.1.5 Pendekatan Penanggulangan Kemiskinan

Pemberdayaan dipilih sebagai instrumen dalam menanggulangi kemiskinan di Indonesia. Pemberdayaan *(empowerment)* berasal dari kata **daya** *(power*) yang berarti kekuatan, kemampuan, atau pun kewenangan. sehingga *to empower* berarti memberi keberdayaan.

Berikut pandangan sejumlah pakar tentang apa dan bagaimana pemberdayaan itu. J. Weissgglass (1990) memandang pemberdayaan sebagai proses membantu orang lain dalam memberi makna baru dalam hidupnya dan melaksanakan kebebasannya dalam memilih dengan jalan memberikan sejumlah tambahan alternatif jalan hidup yang dapat memperkaya pilihan mereka, yang mengantar mereka ke arah kehidupan yang lebih baik.

H. A. Robinson (1994) mendefinisikan pemberdayaan sebagai proses pribadi dan sosial, suatu rasa kebebasan memiliki kekuatan, kemampuan, kreatifitas, dan keleluasaan untuk bertindak sendiri. Diberdayakan berarti diberi kekuatan yang bergelora dari seseorang kepada orang lain dan dari dalam diri sendiri, khususnya kekuatan untuk bisa bertindak dalam rangka tumbuh menjadi manusia seutuhnya.

R. I. Irwin (1995) berpendapat bahwa memberdayakan orang lain berarti memberi mereka suatu peluang untuk mampu memberikan kontribusinya secara spesial.

Dari batasan-batasan tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa memberdayakan berarti: (1) memberi kekuatan kepada orang lain untuk menerima gagasan-gagasan baru dan kebebasan untuk memilih sesuatu sesuai dengan kepentingannya; (2) menciptakan kemampuan orang lain untuk dapat bertindak serta menjadi dirinya sendiri secara utuh; (3) memberi peluang kepada orang lain agar mereka mampu memberikan kontribusi yang terbaik bagi kehidupannya; serta (4) meningkatkan posisi tawar mereka yang tidak berdaya dari segala bentuk kekuatan yang menekan.

Langkah-langkah kongkrit proses pemberdayaan masyarakat miskin ialah, pertama, meningkatkan kesadaran kritis masyarakat miskin atas posisi dirinya dalam struktur sosial, ekonomi dan politik di mana masyarakat miskin tersebut tinggal agar mereka tidak menyerah begitu saja kepada nasib serta agar mereka sadar akan perlunya perubahan bagi diri mereka. Pemutusan hubungan eksploitatif ini bisa dilakukan apabila ada reformasi sosial, budaya dan politik; karenanya ini bisa memberi peluang bagi masyarakat miskin untuk mereorganisasi dirinya. Kedua, melibatkan masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan, terutama keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Ini bisa terjadi apabila komunikasi antara pemegang kekuasaan, tokoh-tokoh strategis, dan masyarakat miskin tidak mengalami distorsi. Apabila komunikasi tersebut mengalami distorsi, keputusan pembangunan tidak bisa mengakomodasi kepentingan masyarakat miskin (Moeljarto, 1993).

Ciri-ciri proses pembangunan yang mengedepankan pemberdayaan adalah: (1) prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat diarahkan kepada masyarakat itu sendiri; jadi *bottom up planning* tidak hanya sebuah retorika; (2) proses pembangunan memperhatikan upaya peningkatan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasi sumber-sumber yang berada pada komunitasnya guna memenuhi kebutuhan hidup mereka; (3) proses

social learning dianggap sebagai sesuatu yang penting**,** karena didalamnya terjadi interaksi kolaboratif antar birokrasi, LSM dan masyarakat miskin; dan (4) diciptakannya iklim yang kondusif bagi terbentuknya *networking* antara birokrasi, LSM dan masyarakat; dan secara bertahap ini akan menciptakan satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri (Korten, 1986).

Sebagai strategi alternatif, strategi pemberdayaan memberikan tekanan pada dua hal: (1) menempatkan manusia sebagai pelaku pembangunan dan (2) menekankan perlunya otonomi bagi setiap pelaku pembangunan untuk mengambil keputusan yang menyangkut dirinya. Untuk itu beberapa konsep seperti partisipasi, demokrasi, proses belajar sosial, sumber daya lokal, *civil society* dan sebagainya adalah konsep-konsep yang perlu dikembangkan dalam proses pemberdayaan (Friedmann, 1992). Dengan demikian proses pemberdayaan merupakan proses mewujudkan *self-sustaining capacity* masyarakat itu sendiri; menuju pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development)*; dan nampaknya ini dapat dipandang sebagai suatu alternatif pembangunan yang dapat menjamin komplementarinya dengan pembangunan bidang-bidang lain (Moeljarto, 1987).

Pemberdayaan sebagai suatu **program aksi** tidak sekedar merupakan perencanaan dari pemerintah untuk mereduksi kemiskinan masyarakatnya tetapi juga merupakan gerakan sosial politik dari pemerintah, swasta, dan masyarakat luas yang berjuang untuk menekan kemiskinan. Oleh karena itulah, pemberdayaan orang miskin harus merupakan gerakan bersama dari seluruh komponen bangsa baik secara ekonomi, sosial budaya, maupun politik (Friedmann, 1992).

Berikut beberapa hal yang biasanya menjadi penyebab kegagalan dalam pemberdayaan masyarakat miskin (Friedmann, 1992):

1. Ketidakmampuan atau kesalahan dalam mempersepsi kebutuhan pokok (kebutuhan utama) masyarakat miskin menuju keberdayaan mereka.
2. Kegagalan strategi pertumbuhan, di mana pertumbuhan yang tinggi tidak membawa *trickle-down effect*.
3. Tindakan-tindakan yang bersifat parsial dan tidak efektif, padahal kemiskinan merupakan fenomena multidimensional.

4. Sistem statistik yang tidak mampu mendukung penentuan dengan tepat standar hidup dan batas garis kemiskinan.
5. Pengabaian pentingnya pelibatan orang miskin dalam proses pemberdayaan dirinya.
6. Kurang atau rendahnya dukungan sarana yang memungkinkan orang miskin percaya diri untuk dapat menyediakan kebutuhannya sendiri.
7. Rendahnya inisiatif orang miskin itu sendiri untuk memperoleh dukungan atas pemenuhan kebutuhan yang mereka tentukan sendiri. Program anti-kemiskinan yang efektif tidak hanya dirumuskan oleh elit yang ada di puncak, tetapi juga harus disertai inisiatif dari orang miskin itu sendiri.

Atas dasar alasan-alasan di atas, Friedmann menyimpulkan **bahwa pemberdayaan sesungguhnya merupakan pemberian kekuatan sosial politik kepada si miskin untuk mengatasi kemiskinannya (pemenuhan kebutuhan pokok).** Oleh karena itu, mereka memerlukan:

1. *Defensible life space*: basis teriorial ekonomi keluarga miskin.
2. *Surplus time*: waktu lebih yang disediakan bagi ekonomi keluarga.
3. *Knowledge and skill*: pengetahuan dan keahlian/keterampilan.
4. *Information:* informasi tentang dirinya sendiri maupun tentang hal-hal di luar dirinya (jaringan ke luar).
5. *Social organization*: keterlibatan orang miskin dalam organisasi, tempat mereka memperjuangkan kepentingannya maupun bekerja sama menyelesaikan masalah mereka.
6. *Social network*: jaringan sosial yang didasarkan pada hubungan timbal balik, bukan hubungan eksploitatif.
7. *Instrument of work and livelihood*: alat-alat yang dipakai sesuai dengan jenis mata pencaharian mereka.
8. *Financial resource*: uang sebagai modal, maupun sebagai pendapatan bersih atas hasil kerja mereka.

Kedelapan basis kekuatan tersebut berbeda satu sama lain tetapi saling tergantung. Seperti proses spiral, semuanya merujuk pada sarana untuk memperoleh sarana lainnya serta saling terkait satu sama lain. Berikut tahap-tahap proses pemberdayaan masyarakat miskin yang perlu dilakukan dalam program aksi:

1. **Tahap Pengenalan/Sosialisasi**

   Pada tahap ini ditunjukkan dan diinternalisasikan kepada kelompok sasaran (*target groups*) apa yang menjadi substansi pemberdayaan yaitu: visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, program, dan aksi dari proses pemberdayaan sebagai produk keputusan yang dihasilkan bersama.

2. **Tahap Aplikasi/Implementasi**

   Tahap ini merupakan proses mengaplikasikan substansi pemberdayaan. Dalam proses ini, perlu ditunjukkan bagaimana bentuk organisasi pelaksana, tugas pokok, fungsi, dan tanggungjawab masing-masing aktor, instrumen yang akan dipakai, sarana dan prasarana yang mendukung. Di sepanjang periode implementasi pemberdayaan, komitmen seluruh pihak terhadap proses pemberdayaan dan pencapaian tujuan pemberdayaan amat diperlukan.

3. **Tahap Evaluasi dan Tindakan Lanjut**

   Tahap ini sebagai upaya untuk mengetahui dan menilai sejauhmana
   upaya pemberdayaan telah mencapai *output* dan *outcome* yang diharapkan, artinya tujuan telah tercapai sesuai yang direncanakan, dan kelompok sasaran memperoleh manfaat dari proses pemberdayaan yang telah dilakukan.

4. **Tahap Pelestarian Hasil**

   Pelaksanaan dan kinerja pemberdayaan yang sudah baik perlu dilestarikan secara terus menerus. Kelompok sasaran perlu diingatkan untuk selalu mempertahankan hasil yang telah dicapai. Perlu pula ditumbuhkan sikap untuk tidak gampang puas dengan keadaan yang dicapai. Termasuk dalam tahap ini ialah: (1) upaya mencari jalan keluar atas sejumlah masalah dan kendala yang dihadapi, dan (2) upaya meningkatkan kinerja yang telah dicapai dalam rangka penyempurnaan.

Adapun sejumlah kelengkapan yang diperlukan dalam rangka pemberdayaan sebagai suatu program aksi ialah:

1. ***Human assets***: modal yang berupa ketrampilan, bakat, keahlian dan kemampuan yang dimiliki seseorang, termasuk modal yang diperoleh melalui pendidikan, serta keadaan kesehatan.
2. ***Natural assets***: modal sumber daya alam, baik yang bisa diperbaiki (didaur-ulang) maupun yang tidak. Sumber ini berfungsi sebagai masukan bagi proses produksi atau pun dimanfaatkan secara langsung seperti hutan, ikan, dan sebagainya.
3. ***Human-made assets***: adalah modal produk fisik yang khusus dibuat manusia untuk proses produksi seperti: mesin, peralatan, gedung, jaringan irigasi, aset finansial, dsb.
4. ***Knowledge asset*s**: khususnya pengetahuan yang terkodifikasi, yaitu
   modal pengetahuan yang dapat ditransfer (diajarkan) kepada orang lain tanpa dibatasi ruang dan waktu.
5. ***Social (Relationships) assets***: adalah modal rasa percaya dan jaringan antar personal serta nilai-nilai kebersamaan yang mampu membangkitkan motivasi dan kerjasama kelompok.

2.2 Implementasi Kebijakan/Program

Proses implementasi kebijakan, pada hakekatnya dapat dilihat dari 3 perspektif utama yaitu: "(1) *the initial policy maker (the center),* (2) *field-level implementing (the periphery),* dan (3) *the private actions at whom the program is directed (the target group)"* (Mazmanian and Sabatier, 1983:12).

Dilihat dari perspektif "*the initial policy maker"* atau "*the center"*, implementasi berkaitan dengan upaya para pejabat di level atas untuk mendapatkan dukungan dan kepatuhan dalam rangka pelaksanaan proses implementasi dan pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Dilihat dari perspektif field-*level implementing a*tau *the periphery,* implementasi berkaitan dengan upaya para pejabat pelaksana dalam menanggapi aneka kejadian dan tuntutan yang muncul

sepanjang proses implementasi kebijakan itu dilakukan. Sedangkan dari perspektif *the private actions at whom the program is directed* atau *the target group*, implementasi kebijakan utamanya ditujukan ke arah persoalan sejauh mana hasil impelemntasi itu sendiri sebenarnya dapat dinikmati oleh kelompok sasaran dari kebijakan tersebut.

Penelitian ini akan dilakukan dengan mencoba memadukan ketiga perspektif utama tersebut dalam proses implementasi program Gerdu-Taskin di propinsi Jawa Timur tahun 2004-2005. Efektivitas pelaksanaan proses dan hasil implementasi program akan dilihat dalam kerangka pola interaksi antara pihak (aktor) pejabat di level tingkat atas, level pelaksana dan level masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan itu.

Selanjutnya dari sisi substansi, implementasi kebijakan pada hakekatnya akan dilihat lebih sebagai sebuah *administrative and political process* (Grindle, 1980:11). Efektivitas proses dan hasil impelementasi akan ditentukan oleh interaski antara 3 (tiga) variabel independen utama yaitu: (1) variabel isi kebijakan *(content of policy),* (2) variabel administrasi kebijakan *(administration of policy)*, dan (3) variabel lingkungan kebijakan *(context of policy).* Adapun komponen-komponen utama masing-masing variabel independen ini mengacu pada kerangka teoritik yang dikembangkan oleh Vanmeter dan Vanhorn.

Variabel isi kebijakan *(content of policy)* mencakup komponen (sub-variabel) utama, yaitu (1) kejelasan perumusan tujuan/sasaran *(goal/objective)* dan (2) kejelasan perumusan standar kebijakan (policy standard).

Variabel administrasi kebijakan *(administration of policy)* mencakup komponen (sub-variabel) utama: (1) disposisi implementor (*implementor disposition),* (2) struktur dan proses administrasi *(administrative structure and process),* dan (3) dukungan sumberdaya *(resources supporting)*.

Sedangkan **variabel lingkungan kebijakan** *(context of policy)* mencakup komponen (sub-variabel) utama: (1) kondisi politik masyarakat *(political condition),* (2) kondisi ekonomi masyarakat *(economic condition),* dan (3) kondisi budaya masyarakat *(cultural condition).*

2.2.1 Konsep Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik *(public policy)* pada dasarnya dapat bersifat *self-executing* atau *non-self executing*. Namun kebijakan publik cenderung lebih banyak bersifat *non-self executing* daripada yang bersifat *self executing* (Anderson, 1975: 92).

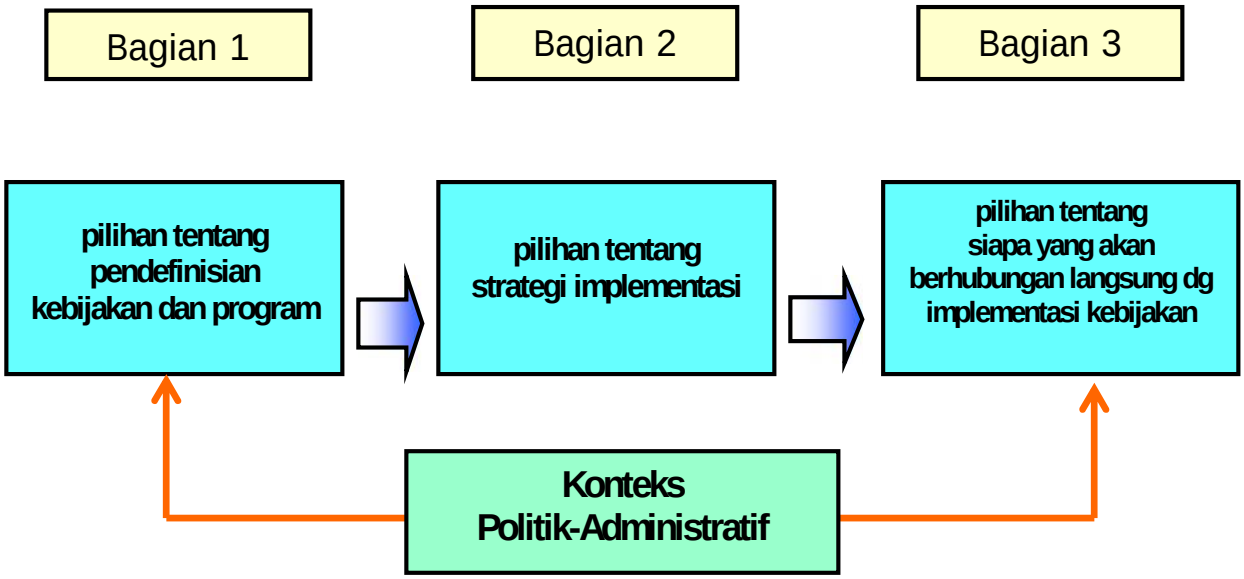
Kebijakan publik yang bersifat *non-self executing* baru akan menimbulkan efek tertentu setelah melewati tahap implementasi atau diimplementasikan. Tanpa melalui tahap implementasi, seperti ditegaskan Udoji (1981), kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip (Wahab, 1990:42). Karena itu, studi kebijakan publik tidak dapat mengabaikan begitu saja tahapan implementasi dari suatu proses kebijakan (Anderson, 1975:92). Bahkan dalam praktik sehari-hari, terjadinya kesenjangan antara tujuan kebijakan dan hasil yang senyatanya dicapai seringkali berakar pada tahap implementasi yang tidak berjalan dengan baik.

Grindle (1980) memformulasikan pengertian "implementasi kebijakan" *(policy implementation)* sebagai upaya untuk menciptakan keterkaitan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah (Grindle, 1980:6). Hal ini mengingat kebijakan publik pada umumnya hanya memuat pernyataan secara garis besar tentang tujuan dan sarana-sarana pencapaiannya, sehingga perlu diterjemahkan ke dalam program tindakan agar tujuan yang tertuang dalam kebijakan tersebut dapat tercapai.

Formulasi serupa dikemukakan Presman dan Widalsky (1975) yang menyatakan implementasi dapat dipandang sebagai proses interaksi antara penentuan tujuan kebijakan dan tindakan-tindakan yang dilakukan demi tercapainya tujuan kebijakan (Jones, 1984:165). Implementasi kebijakan adalah serangkaian aktivitas yang ditujukan ke arah pelaksanaan suatu program (kebijakan), sehingga dapat menimbulkan hasil-hasil tertentu
(Jones, 1984:166).

Dari sejumlah formulasi di atas, terminologi implementasi kebijakan *(policy implementation)* mengandung makna utama yaitu sebagai sebuah proses yang terdiri atas serangkaian tindakan (aktivitas) spesifik yang dilakukan dalam rangka

mencapai tujuan/sasaran kebijakan itu sendiri. Makna implementasi kebijakan sebagai sebuah proses yang terdiri atas serangkaian aktivitas spesifik ini, sejalan dengan kebijakan publik itu sendiri yang kebanyakan lebih bersifat *non-self executing* yang baru akan menimbulkan efek (hasil) setelah diimplementasikan. Rangkaian pilihan kritis dalam proses implementasi ini secara ringkas dapat disarikan pada bagan berikut.



Gambar 1.1. Kerangka Pemikiran Evaluasi Program Gerdu-Taskin
Sumber: Diadaptasi dari Grindle (1983: 21)

Tujuan/sasaran dan standar kebijakan merupakan faktor krusial dalam proses impelementasi. Pada kasus tertentu, tujuan dan standar kebijakan mungkin terumuskan dengan jelas dan spesifik, serta relatif mudah diukur. Tetapi pada kasus lain, tujuan dan standar kebijakan ini tidak terumuskan dengan jelas dan spesifik, serta relatif sulit diukur. Tingkat kejelasan tujuan dan standar kebijakan, dapat menentukan corak respon implementor terhadap kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1975: 464). Ketidakmenentuan tujuan dan standar kebijakan dapat membuat kesulitan bagi implementor untuk memahami dan sekaligus memunculkan

keragaman disposisi berbagai aktor yang terlibat dalam proses implementasi yang akhirnya kurang mendukung kelancaran dan keberhasilan implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan juga membutuhkan tersedianya dukungan sumberdaya. Sumberdaya ini dapat berupa dana (*funds*) atau insentif lain yang diperlukan untuk membiayai aktivitas. Tingkat kelayakan sumberdana yang tersedia dapat ikut memainkan peranan krusial dalam membentuk respon disposisi implementor atau pun aktor lainnya dalam proses implementasi dan pola-pola komunikasi atau aktivitas penegakan hukum *(enforcement)*. Implementasi kebijakan sering mengalami kegagalan karena pihak implementor memandang tidak adanya dukungan sumberdana yang memadai (Van Meter dan Van Horn, 1975: 465).

Efektivitas implementasi juga membutuhkan adanya pemahaman yang terpadu dari segenap aktor yang terlibat terhadap tujuan dan standar kebijakan. Komunikasi ke dalam dan antar organisasi akan ikut menjadi faktor determinan implementasi kebijakan. Implementasi akan gagal apabila berbagai sumber komunikasi tidak memberikan informasi yang jelas dan konsisten. Atau, pihak implementor tidak memiliki kewenangan memadai untuk melakukan penegakan hukum guna menjamin perilaku berbagai pihak tetap konsisten dengan tujuan dan standar kebijakan.

Ripley (1973) menegaskan bahwa karakteristik struktur, norma dan pola-pola hubungan dalam lembaga akan memiliki pengaruh terhadap tingkat kinerja lembaga dalam implementasi kebijakan. Ia merinci sejumlah karakter lembaga pelaksana yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: (1) kompetensi dan besarnya staf, (2) tingkat kendali hirarkhi pengambilan keputusan, (3) dukungan politik terhadap lembaga pelaksana, (4) tingkat keterbukan komunikasi dalam implementasi, dan (5) keterkaitan secara formal maupun informal lembaga pelaksana dengan pembuat kebijakan dan penegak hukum (Ripley, 1975:471).

Implementasi kebijakan juga sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik tempat kebijakan itu diimplementasikan. Kondisi

lingkungan dapat berupa: (1) sumberdaya ekonomi yang tersedia dalam lingkungan masyarakat, (2) opini publik terhadap kebijakan, (3) sikap elit dan kelompok sasaran terhadap kebijakan, dan (4) sejauh mana kelompok kepentingan/sasaran itu diorganisasi (Van Meter dan Van Horn, 1975: 472). Kondisi lingkungan ini dapat mempengaruhi karakter lembaga pelaksana dan disposisi implementor dalam proses implementasi.

2.2.2 Faktor-faktor Determinan Implementasi Kebijakan

Aneka studi yang dilakukan untuk menjelaskan variabel atau faktor-faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan telah mengalami perkembangan menuju kemajuan. Pada mulanya studi implementasi cenderung mengambil fokus lebih sempit, yaitu pada karakteristik birokrasi pelaksana (Grindle, 1980). Studi implementasi dalam perspektif ini misalnya telah dilakukan oleh Edward III (1980), yang mengidentifikasi adanya empat faktor deteriminan yang mempengaruhi proses dan hasil implementasi kebijakan, yaitu: (1) komunikasi (*communication*), (2) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*), (3) sumberdaya (*resources*), dan (4) disposisi (*disposition*).

Hasil implementasi kebijakan secara langsung maupun tak langsung dipengaruhi oleh interaksi timbal balik antara kualitas faktor komunikasi, struktur birokrasi, sumberdaya dan disposisi aparat pelaksana. Edward III (1980) selanjutnya menegaskan bahwa kerangka teoritik yang diajukan ini memiliki 3 (tiga) kelebihan utama yaitu:

(1) ***Straight forward****, each factor is thoroughly discussed without resorting to obscure jargon or esoteric analogies. Each factor is also easily related to common public policy situation. So that, this approach will make understanding policy implementation easier;*

(2) ***Parsimonious****, this simplicity in the logical formulation of our discussion. This is useful in theory building because I help to simplify a complex subject and leads us to focus on the most central relationships in the*

subject under study. Focusing on a few critical factors rather than on a checklist also forces us to explain relationship, and explanation is ultimately what we want to gain inour study of implementation;

(3) ***Conducive to providing remedies**, specifying the factors critical to implementation helps identify the features of implementation processes that must be manipulated to improve implementation. By increasing our understanding of implementation, we should be in a better position to fashion solution to implementation problems and to design programs that will reduce the problems in the future* (Edward III, 1980:13-14).

Meskipun karakter birokrasi pelaksana dapat menimbulkan dampak penting terhadap hasil implementasi, dalam studi implementasi kebijakan yang berkembang berikutnya terdapat tendensi makin pentingnya perhatian ke arah pengaitan karakteristik "isi kebijakan" (*content of policy*) dengan karakteristik "lingkungan kebijakan" (*context of policy*). Pendekatan yang berfokus pada karakter birokrasi pelaksana cenderung memandang seolah-olah setiap kebijakan memiliki problem implementasi yang sama dan mengabaikan bahwa kebijakan yang berbeda akan memghadapi problem implementasi yang berbeda-beda pula (Grindle, 1980).

Studi implementasi yang menaruh perhatian akan pentingnya faktor isi kebijakan dan lingkungan kebijakan (administrasi dan politik), misalnya, telah diformulasikan oleh Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975), serta Mazmanian dan Sabatier (1983). Grindle (1980) melihat implementasi kebijakan lebih sebagai proses administrasi dan sekaligus sebagai proses politik. Dalam perspektif ini, proses dan hasil implementasi akan dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang dikelompokan ke dalam dua variabel besar, yaitu variabel "isi kebijakan" (*content of policy*) dan "lingkungan kebijakan" (*context of policy*).

Variabel isi kebijakan, terutama mencakup faktor kepentingan yang hendak dicapai, tipe keuntungan, tingkat perubahan yang dikehendaki, ruang pengambilan keputusan, kondisi implementor, dan dukungan sumberdana. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup faktor kekuasaan, kepentingan dan strategi keterlibatan antar aktor, karakter lembaga pelaksana/pemerintah, serta kepatuhan dan daya-tanggap lembaga pelaksana.

Keberhasilan implementasi akan dipengaruhi sifat atau jenis kepentingan yang hendak dicapai oleh kebijakan itu sendiri. Jenis kebijakan tertentu akan memiliki dampak tertentu terhadap akitivitas proses implementasi (Grindle, 1980). Misalnya, kebijakan pelistrikan dan air bersih pada umumnya tidak banyak menimbulkan konflik sehingga kepatuhan dari kelompok sasaran relatif mudah diperoleh. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat redistributif akan cenderung mudah mengundang munculnya konflik kepentingan, sehingga akan relatif sulit diimplementasikan (Ripley, 1985:60-71).

Tingkat perubahan perilaku yang hendak dicapai pada kelompok sasaran, merupakan cara lain bagaimana isi kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi. Program atau kebijakan yang dirancang mencapai sasaran jangka panjang untuk menimbulkan perubahan cukup besar pada masyarakat, pada umumnya akan relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang dirancang untuk mencapai perubahan yang lebih sederhana.

Isi kebijakan juga dapat menentukan rentang kendali pengambilan keputusan. Misalnya, kebijakan moneter pada umumnya akan lebih tergantung pada sejumlah unit pengambilan keputusan yang relatif terbatas. Sebaliknya, kebijakan perumahan atau pertanian akan melibatkan sejumlah besar unit organisasi atau individu dari pusat sampai daerah. Kebijakan yang rentang kendali keputusannya melibatkan berbagai unit atau individu akan relatif lebih sulit diimplementasikan daripada kebijakan yang rentang pengambilan keputusannya relatif terbatas.

Isi kebijakan, dengan demikian, merupakan faktor penting yang ikut menentukan hasil implementasi kebijakan. Namun dampak nyata faktor isi

kebijakan akan tergantung pada kondisi lingkungan kebijakan; baik itu lingkungan sosial, ekonomi maupun politik. Implementasi akan melibatkan sejumlah aktor. Berbagai aktor ini dapat mengajukan dan membuat tuntutan tertentu, atau ikut mempengaruhi keputusan tentang alokasi sumberdaya yang tersedia. Keterlibatan berbagai aktor ini dapat berlangsung intensif atau marginal, tergantung pada kepentingan mereka terhadap kebijakan, posisi kekuasaan yang mereka memiliki, serta strategi keterlibatan aktor dalam proses implementasi.

BAB III
METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian terapan dengan model evaluasi kebijakan yang mengacu pada kerangka evaluasi yang dikembangkan oleh Jones (1984) dan Grindle (1983). Adapun jenis penelitian ini adalah deskriptif (Nasir, 1988). Oleh karena itu hasil evaluasi kebijakan diharapkan dapat digambarkan dan dilukiskan secara sistematis berdasar dukungan data yang faktual dan akurat. Penyajian secara rinci mengenai fenomena yang diteliti merupakan sesuatu yang diutamakan dalam penelitian ini.

Penelitian ini dilakukan dalam bentuk/jenis **penelitian kualitatif**. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mengkaji kasus-kasus tertentu secara mendalam (*in depth*) dan menyeluruh (*holistic*). Seperti ditegaskan Ambert, dkk (1995), bahwa tujuan utama penelitian kualitatif adalah *to learn how and why people behave, think, and make meaning as they do, rather than focusing on what people do or believe on a large scale* (Wahab, 2002). Penelitian kualitatif ini juga sangat sesuai untuk mengungkap dan memahami sesuatu atau latar belakang yang menyeluruh dan mendalam di balik fenomena yang baru sedikit diketahui (Straus & Corbin, 2003:5), yang itu sulit untuk didapatkan melalui penelitian kuantitatif.

3.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Ponorogo. Dipilih Kabupaten Ponorogo karena didasarkan pada pertimbangan derajat keberhasilan dalam mengimplementasikan program Gerdu-Taskin tahun 2004, seperti yang dipaparkan dalam laporan hasil evaluasi program Gerdu-Taskin Tahun 2004 belum berhasil melampaui target minimal (50%) implementasi aspek-aspek program Gerdu-Taskin. Dalam laporan tersebut, Kabupaten Ponorogo ini dipetakan dalam kategori kabupaten “merah”.

Selanjutnya secara spesifik sampel penelitian ini adalah desa-desa di Ponorogo yang mendapatkan bantuan program Gerdu-Taskin pada tahun 2005 (catatan: program Gerdu-Taskin telah diimplementasikan selama empat tahun berjalan, yaitu pada tahun 2002, 2003, 2004, dan 2005).

3.3 Teknik Pemilihan Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, penarikan sampel tidak hanya meliputi keputusan-keputusan tentang orang-orang mana yang akan diamati atau diwawancarai, tetapi juga mengenai latar belakang, peristiwa-peristiwa dan proses-proses sosial (Miles & Huberman, 1992). Kerangka konseptual dan permasalahan penelitian menentukan fokus dan batas-batas dimana sampel atau informan akan dipilih. Pada penelitian ini, informan akan ditentukan berdasarkan teknik sampling *purposive* dengan menggunakan *criterion based selection* tertentu. Pertimbangan utama penentuan informan ialah intensitas keterlibatan aktor dalam implementasi program Gerdu-Taskin dan penguasaan informasi yang menjadi data penelitian yang diperlukan.

Informan awal dalam penelitian ini terdiri dari dua kelompok: internal dan eksternal. **Pihak internal** terdiri dari pejabat dan aparat pada unsur pimpinan serta pelaksana program di tingkat kabupaten, serta pejabat dan aparat pelaksana program di tingkat desa. **Pihak eksternal** terdiri dari unsur individu warga masyarakat (masyarakat miskin) dan tokoh-tokoh organisasi swadaya masyarakat. Selanjutnya informan kunci tersebut dikembangkan dan bergulir menyebar melalui teknik *snowball sampling* untuk mendapatkan informasi yang lebih lengkap dengan mencari informan-informan baru dari masing-masing unsur untuk mengetahui variabilitas informasi. Pencarian informan baru ini dihentikan ketika peneliti telah memperoleh informasi yang mencukupi untuk keperluan analisis dan penarikan kesimpulan penelitian.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian yang menggunakan metode kualitatif, proses pengumpulan data merupakan kegiatan utama yang dilakukan oleh peneliti. Proses ini mencakup:

a. **Memahami latar penelitian dan persiapan diri**

   Untuk memahami latar penelitian, peneliti melakukan pembatasan latar penelitian, yakni menentukan apakah latar penelitian terbuka atau tertutup. Dalam penelitian ini, latar penelitiannya tertutup yakni bercirikan orang-orang sebagai subjek yang perlu diamati secara teliti dan oleh karena itu kepada mereka dilakukan wawancara mendalam (Moleong, 2002: 94).

b. **Memasuki Lapangan**

   Pada fase ini diharapkan adanya keakraban hubungan antara peneliti dengan subjek penelitian sehingga seolah-olah tidak ada lagi dinding pemisah antara keduanya. Menjalin keakraban ini diperlukan agar subjek penelitian dengan sukarela menjawab pertanyaan atau memberikan informasi yang diperlukan peneliti (Moleong, 2002:96).

c. **Berperan Serta sambil Mengumpulkan Data**

   Dalam rangka pengumpulan data, alat penelitian yang penting adalah pencatatan lapangan *(field notes)*. *Field notes* ini dibuat peneliti ketika melakukan pengamatan, wawancara, atau menyaksikan suatu kejadian tertentu yang berhubungan dengan fokus penelitian.

Berdasarkan pada jenis dan sumber data yang demikian maka teknik pengumpulan data yang digunakan meliputi:

1. **Observasi Langsung**

   Observasi langsung dilaksanakan oleh peneliti dengan cara mengamati kejadian-kejadian khusus baik dalam situasi formal maupun informal. Situasi formal, misalnya, dapat berupa pertemuan atau audiensi dengan para informan utama penelitian. Selain itu peneliti juga memperhatikan peristiwa-peristiwa

unik yang terjadi selama penelitian dan berusaha mencari kebenaran dibalik peristiwa itu. Fokus observasi diarahkan pada:

a) Prasarana dan sarana yang keberadaannya merupakan hasil program Gerdu-Taskin.
b) Sejumlah data yang berupa keadaan fisik; terutama menyangkut keadaan yang berkaitan dengan program Gerdu-Taskin.
c) Kegiatan diskusi atau pertemuan kelompok *(Focused Group Discussion)*, serta sejumlah kegiatan lain yang sedang berlangsung di sepanjang penelitian ini dilakukan.
d) Data administrasi Gerdu-Taskin, baik pada level desa/kelurahan, maupun kabupaten.

2. Wawancara Mendalam (*In-depth Interview*)

Wawancara jenis ini tidak dilaksanakan dengan struktur ketat tetapi dengan menggunakan pertanyaan yang mula-mula bersifat umum, kemudian semakin terfokus pada permasalahan sehingga informasi yang dikumpulkan mencakup baik hal-hal yang bersifat umum maupun hal-hal yang sangat mendalam/detail. Teknik demikian bertujuan agar wawancara mampu mengorek kejujuran informan untuk memberikan informasi yang sebenarnya terutama yang berkenaan dengan perasaan, sikap dan pandangan mereka terhadap segala sesuatu yang peneliti tanyakan. Daftar pertanyaan untuk masing-masing narasumber (responden) dikelompokkan sesuai dengan peran mereka dalam implementasi program Gerdu-Taskin. Adapun pihak-pihak yang diwawancarai, yang merupakan narasumber penelitian ini, secara *purposive* ditentukan sesuai kebutuhan, yang pengelompokan dan jumlahnya terdapat pada tabel berikut.

Tabel 2.1
Informan yang Diwawancarai (Sebagai Sumber Data Primer)

NO.	RESPONDEN	JUMLAH
1	Pejabat Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten	3
2	Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM)	3
3	Pengurus Unit Pengelola Keuangan (Pengurus UPK)	11
4	Tokoh Masyarakat	3
5	Penduduk miskin yang berasal dari rumah tangga miskin rentan (RTMR)	15
6	Penduduk miskin yang berasal dari rumah tangga miskin berpotensi berpotensi (RTMB).	15
	Jumlah	50

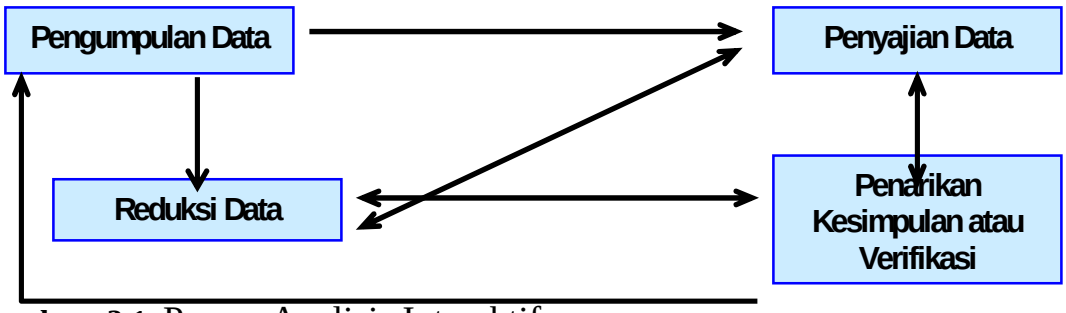
3. Studi Dokumentasi

Teknik ini bertujuan mencari data sekunder, dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang bersumber dari arsip dan dokumen-dokumen yang ada di lokasi penelitian. Informasi yang didapat melalui metode ini berasal dari berbagai arsip maupun dokumen-dokumen lain yang dianggap perlu, publikasi pers, serta arsip dari masing-masing organisasi yang terkait. Sejumlah dokumen ini diharapkan dapat menjadi bahan pembanding atas data primer yang diperoleh melalui metode wawancara.

3.5. Teknik Analisis Data

Tehnik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yakni analisis yang menggunakan model interaktif. Dalam model ini terdapat tiga komponen analisis yaitu : (1) reduksi data, (2) penyajian data, (3) penarikan kesimpulan dan/atau verifikasi (Miles dan Huberman, 1992). Selanjutnya analisis dilakukan dengan memadukan (secara interaktif) ketiga komponen tersebut. Agar lebih jelas, proses analisis interaktif ini divisualisasikan seperti nampak dalam gambar 2 pada halaman berikut.

Reduksi data berkaitan dengan proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Reduksi data ini merupakan suatu analisis data yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga kesimpulan dapat ditarik dan diverifikasi. Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa reduksi data berarti menyederhanakan data kualitatif dan mentransformasikannya dengan berbagai cara, misalnya melalui seleksi yang ketat, melalui ringkasan dan atau menggolongkannya dalam suatu pola yang telah jelas.



Gambar: 3.1. Proses Analisis Interaktif
Sumber: Miles dan Huberman (1992)

Penyajian data merupakan alur penting yang kedua dari kegiatan analisis. Peneliti membatasi suatu "penyajian" sebagai deskripsi atas kumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan ke arah penarikan kesimpulan atau pengambilan tindakan. Kegiatan analisis yang ketiga yang penting adalah penarikan kesimpulan dan/atau verifikasi. Kesimpulan yang relatif longgar akan diformulasikan namun tetap terbuka dan skeptis sebagai ditegaskan oleh Miles dan Huberman (1992).

Reduksi dan sajian data ini disusun mulai saat peneliti mendapatkan unit data yang diperlukan dalam penelitian. Setelah pengumpulan data berakhir, peneliti berusaha **menarik kesimpulan dan/atau verifikasi** berdasarkan *fieldnote*. Apabila *fieldnote* dirasa cukup atau tidak didapatkan, peneliti wajib mencari kelengkapan dari data di lapangan secara khusus sebagai catatan-catatan.

Sebelum meninggalkan lapangan penelitian, peneliti secara cermat akan membaca tentang reduksi data dan sajian data serta analisis awal. Kalau dianggap belum cukup dalam menjawab permasalahan yang dikaji, peneliti akan melengkapi kekurangan tersebut di lapangan terlebih dahulu. Kegiatan penelitian dipusatkan pada permasalahan dan tujuan penelitian yang sudah disusun dan dirumuskan, namun dalam penelitian ini segala sesuatunya ditentukan oleh hasil pengumpulan data lapangan yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya, sehingga sangat dimungkinkan untuk melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Dengan demikian penelitian ini mengikuti pola pemikiran kualitatif yang bersifat *empirical inductive* (Miles dan Huberman, 1992).

3.6. Keabsahan Data

Setiap peneliti memerlukan standar untuk melihat derajat kepercaya-an atau kebenaran terhadap hasil penelitiannya, dalam penelitian kualitatif standar tersebut disebut keabsahan data. Penelitian ini berpedoman pada pendapat Moleong (2002: 173) yang menetapkan keabsahan data dengan mengumpulkan empat teknik pemeriksaan yakni:

(1) Derajat Kepercayaan (*credibility*)

Ada tiga cara untuk mengupayakan agar kebenaran hasil penelitian ini dapat dipercaya, yaitu melalui:

(a) Triangulasi

Dalam penelitian ini penulis melakukan triangulasi untuk mengecek kebenaran data yakni membandingkan hasil temuan di lapangan dengan data yang diperoleh dari sumber lain pada berbagai fase penelitian lapangan, pada waktu yang berlainan dan dengan menggunakan metode yang berlainan. Triangulasi ini akan dilakukan dengan cara: 1) membandingkan data hasil wawancara dengan data hasil pengamatan, 2) membandingkan apa yang dikatakan informan di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, 3) membandingkan perspektif seseorang dengan pendapat-pendapat

lain, dan 4) membandingkan pendapat orang dengan isi dokumen yang berkaitan (Moleong, 2002:178).

(b) Diskusi dengan Sejawat

Peneliti mendiskusikan sejumlah temuan dengan orang lain yang mempunyai pengetahuan tentang pokok penelitian. Diskusi bertujuan memperoleh kritik, pertanyaan-pertanyaan yang tajam dan menantang tingkat kepercayaan akan keberhasilan penelitian.

(c) Mengadakan *member check*

Proses ini peneliti laksanakan pada akhir wawancara dengan mengecek ulang secara garis besar berbagai hal yang telah disampaikan oleh informan terutama data tentang pelaksanaan proses implementasi dan hasil implementasi kebijakan.

(2) Keteralihan (*transferability*)

Dalam penelitian kualitatif, salah satu cara untuk meyakinkan keabsahan data adalah keteralihan. Hal ini sangat berbeda dengan penelitian non-kualitatif yang menekankan pada validitas eksternal. Penelitian kualitatif justru mengandalkan kemampuan peneliti sendiri dalam menyediakan dan menyajikan suatu informasi sehingga dapat dijadikan pembanding bagi pihak lain. Dalam hal ini, keteralihan dilakukan dengan cara "uraian rinci" atau *thick description* tentang hasil penelitian sehingga dapat menyajikan uraian secermat mungkin dengan data yang memadai.

(3) Kebergantuangan (*dependability*)

Kebergantungan menurut istilah konvensional disebut dengan reliabilitas. Reliabilitas merupakan syarat bagi validitas/kesahihan; hanya dengan alat yang reliabel maka akan dapat diperoleh data yang sahih. Alat utama dalam penelitian kualitatif adalah peneliti sendiri. Untuk mengecek apakah hasil penelitian tersebut benar atau salah, peneliti akan melalukan teknik auditing atau pengecekan mengenai apa yang telah dilakukan peneliti. Dalam hal ini peneliti akan menunjuk seorang atau beberapa auditor yang dalam hal ini

bisa pembimbing, atau orang diluar pembimbing yang dianggap potensial untuk melakukan auditor.

(4) **Kepastian (*confirmability*)**

Kepastian dalam penelitian non kualitatif adalah objektivitas, yaitu bergantung pada seberapa banyak pihak/orang akan nilai-nilai kebenaran yang diyakini oleh seseorang. Artinya, semakin banyak pihak yang menyetujui nilai-nilai atau pandangan itu, semakin tinggi pula objektifitas dalam penelitian tersebut. Dalam hal ini, peneliti akan mencari kebenaran suatu informasi tidak hanya dari satu dua orang melainkan kepada lebih banyak orang yang dianggap kapabel memberikan informasi yang relevan dengan proses dan hasil implementasi kebijakan**.**

BAB IV
PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

4.1 Formulasi Program Gerdu-Taskin

Pada sub bab ini dideskripsikan apa dan bagaimana program Gerdu-Taskin (pada tataran formulasi kebijakan), meliputi : (1) latar belakang program, (2) sasaran program, (3) visi dan misi, (4) dasar pelaksanaan, (5) prinsip pelaksanaan, (6) strategi, (7) ruang lingkup dan substansi program, (8) penetapan lokasi, (9) pembiayaan, (10) tahap-tahap pelaksanaan program, (11) pendampingan program, (12) pengendalian, monitoring dan evaluasi, (13) pelestarian program.

4.1.1 Latar Belakang Program

Krisis ekonomi yang melanda bangsa Indonesia mulai tahun 1997, menimbulkan akibat buruk bagi kehidupan sosial ekonomi masyarakat serta memiliki konsekuensi sosial-ekonomi dan politik yang cukup besar. Dampak sosial-ekonomi yang terjadi meliputi peningkatan angka pengangguran, peningkatan jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM), dan kerentanan struktur sosial sebagai akibat hilangnya pekerjaan dan kemampuan RTM dalam memenuhi kebutuhan dasar. Dampak sosial politik dari krisis juga mendorong pentingnya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pembangunan, mulai dari proses pengkajian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pelestariannya.

Dalam rangka mengurangi dampak krisis dimaksud, dipandang perlu melakukan langkah-langkah pemberdayaan masyarakat miskin yang dilaksanakan secara terpadu. Program Gerdu-Taskin merupakan program terpadu dalam rangka mempercepat penanggulangan kemiskinan di wilayah Propinsi Jawa Timur. Kebijakan ini diprogramkan oleh karena masih besarnya angka kemiskinan, dimana berdasarkan hasil pendataan kemiskinan dengan indikator baru oleh Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2001, di wilayah Propinsi Jawa Timur masih terdapat 2.166.363 RTM dengan 7.267.843 orang penduduk miskin. Jumlah

desa/kelurahan kategori merah sebanyak 1.801 desa/kelurahan dan desa/kelurahan kategori kuning sebanyak 1.648 desa/kelurahan. Dalam rangka penanggulangan kemiskinan, Berdasarkan strategi pengentasan kemiskinan tahun 2004 - 2011 Pemerintah Propinsi Jawa Timur melalui Program Gerdu-Taskin memperioritaskan desa/kelurahan kategori merah dan desa/kelurahan kategori kuning di setiap kabupaten/Kota.

Program Gerdu-Taskin dilaksanakan dengan pendekatan TRIDAYA, yakni Pemberdayaan Manusia, Pemberdayaan Usaha dan Pemberdayaan Lingkungan, dengan titik berat Pemberdayaan Usaha. Fokus program Gerdu-Taskin diarahkan demi mewujudkan kemandirian masyarakat melalui: (i) peningkatan kapasitas ekonomi melalui pengembangan usaha dan peningkatan pendapatan bagi kelompok masyarakat miskin berpotensi, (ii) penyediaan sarana dan prasarana yang mendukung pengembangan ekonomi masyarakat, (iii) peningkatan penyediaan sarana dan prasarana kebutuhan dasar di bidang pendidikan, kesehatan dan fisik lingkungan untuk peningkatan kualitas kebutuhan dasar kelompok miskin rentan, (iv) penguatan kelembagaan dalam penyelenggaraan pembangunan desa/kelurahan, (vi) keterpaduan peran dinas/instansi dan antar pelaku pembangunan dalam mengembangkan pengelolaan sistem pembangunan secara partisipatif.

Proses kegiatan Gerdu-Taskin diarahkan pada: (i) peningkatan peranserta aktif dengan memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan dan mengambil keputusan secara terbuka dan penuh tanggungjawab, (ii) membangun keswadayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya, sehingga mampu mengelola pembangunan di desa/kelurahannya secara mandiri dan berkesinambungan, serta (ii) mewujudkan sinergi peran dinas/instansi sektoral dan pelaku pembangunan lainnya, seperti LSM, Perguruan Tinggi, swasta, organisasi kemasyarakatan dan sebagainya, dalam memberikan fasilitasi yang mendukung dan melengkapi program yang diputuskan oleh masyarakat.

4.1.2 Sasaran Program

Sasaran program Gerdu-Taskin adalah penduduk miskin. Pengertian kemiskinan bermacam-macam, namun dalam rangka penanggulangan kemiskinan yang komprehensif, terpadu, terarah dan berkesinambungan harus ada kesepakatan pemahaman di antara semua pihak penyelenggara agar *targeting* yang dilaksanakan tepat sasaran baik pada target penduduk atau rumah tangga miskin, program yang dilaksanakan, maupun pihak pengelola dan pelaksana program.

Kriteria miskin yang dipakai sebagai tolok ukur dalam menentukan kemiskinan dalam Program Gerdu-Taskin adalah berdasarkan kerangka pikir yang dipakai BPS Jatim ketika melakukan pendataan kemiskinan dengan indikator baru tahun 2001. Ada 11 (sebelas) variable yang dijadikan kerangka pikir dan dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok utama sebagai berikut :

1. Kelompok Sandang (variable 1)
2. Kelompok Pangan
   a. Fasilitas air bersih (variable 2)
   b. Prosentase pengeluaran untuk makanan (variable 3)
3. Kelompok Papan
   c. Kepemilikan Rumah (variable 4)
   d. Jenis dinding rumah (variable 5)
   e. Jenis Lantai rumah (variable 6)
   f. Sarana buang air besar (variabel 7)
   g. Sumber Penerangan (variable 8)
4. Kelompok Lainnya
   h. Partisipasi sekolah (variable 9)
   i. Sumber keuangan rumahtangga (variable 10)
   j. Pelayanan kesehatan (variable 11)

Berdasarkan pendataan kemiskinan dengan menggunakan indikator BPS, sebaran jumlah RTM, jumlah desa/kelurahan miskin, dan jumlah kabupaten/kota miskin di Jawa Timur Tahun 2001 ialah sebagai berikut :

1. Ada sebanyak 2.166.363 RTM dan 7.267.843 orang penduduk miskin.
2. Ada sebanyak 1.801 desa/kelurahan kategori merah dan 1.648 desa/kelurahan kategori kuning.
3. Ada sebanyak 8 Kabupaten/Kota kategori Merah (prosentase RTM 27,9 - 45 %), 12 Kabupaten/Kota kategori kuning (prosentase RTM 22 – 27,9%).

4.1.3 Visi dan Misi

Visi Program Gerdu-Taskin adalah mewujudkan kemandirian masyarakat melalui pendekatan TRIDAYA, yaitu *pemberdayaan manusia*, *pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat desa/kelurahan,* dan *pemberdayaan lingkungan*. Visi tersebut akan dicapai melalui sejumlah misi berikut:

(1) Meningkatkan peranserta aktif RTM dalam pengambilan keputusan pembangunan secara terbuka, demokratis dan bertangungjawab.
(2) Mengembangkan kemampuan usaha dan peluang berusaha dalam rangka peningkatan pendapatan dan kesejahteraan bagi RTM di desa/kelurahan.
(3) Meningkatkan fungsi sarana dan prasarana dasar yang mendukung pengembangan ekonomi lokal dan penanggulangan kemiskinan.
(4) Meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana kebutuhan dasar di bidang pendidik-an, kesehatan dan fisik lingkungan untuk mewujudkan kualitas kebutuhan dasar bagi kelompok masyarakat miskin.
(5) Mewujudkan penguatan kelembagaan dalam penyelenggaraan pembangunan desa/ kelurahan.
(6) Mewujudkan keterpaduan peran dinas/instansi dan antar pelaku pembangunan dalam mengembangkan pengelolaan sistem pembangunan secara partisipatif.

4.1.4 Dasar Pelaksanaan

Program Gerdu-Taskin diimplementasikan berdasarkan:

1. Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.
3. Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan.
4. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pola Dasar Pembangunan Propinsi Jawa Timur Tahun 2001 – 2005.
5. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Propinsi Jawa Timur Tahun 2001-2005.
6. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 19 Tahun 2001 tentang Rencana Strategis Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun 2001 – 2005.
7. Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/181/KPTS/013/2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan Propinsi Jawa Timur.

4.1.5. Prinsip Pelaksanaan

Landasan gerak operasional Program Gerdu-Taskin berlandaskan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. *Partisipasi,* bahwa pengambilan keputusan dalam pengelolaan kegiatan mulai dari identifikasi kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan dan pelestarian dilakukan dengan memeransertakan semua pelaku program, terutama kelompok miskin itu sendiri.
2. *Keswadayaan,* bahwa pengembangan program didasarkan atas pemenuhan kebutuhan nyata masyarakat dan dilaksanakan dengan mendayagunakan seoptimal mungkin potensi dan kemampuan lokal.
3. *Transparan dan Akuntabel,* bahwa informasi yang berkenaan dengan pengelolaan kegiatan dipastikan diketahui oleh masyarakat luas, agar semua warga memiliki peluang optimal dalam melaksanakan kritik maupun pengawasan, sehingga pelaksanaan program dapat dipertanggung jawabkan.
4. *Keterpaduan,* bahwa program dikembangkan secara utuh dan menyeluruh sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan dilaksanakan dengan

mengoptimalkan kerjasama antara masyarakat, pemerintah, pengusaha, LSM, Perguruan Tinggi dan pelaku pembangunan lainnya secara sinergis.

5. *Otonomi dan Desentralisasi*, bahwa masyarakat desa/kelurahan bersama Pemerintahan Desa/kelurahan diberikan kepercayaan dan kewenangan yang luas dalam pengelolaan kegiatan.
6. *Peningkatan peran dan kapasitas kaum perempuan,* bahwa kaum perempuan mendapat prioritas sebagai pengelola maupun penerima manfaat program, serta memiliki kesempatan yang sama dalam proses pengambilan keputusan pembangunan.
7. *Keberlanjutan*, bahwa pengelolaan program mampu menumbuhkan peran serta masyarakat untuk memanfaatkan, memelihara, melestarikan dan mengembangkan kegiatan.

4.1.6. Strategi

Data kemiskinan Jawa Timur berdasarkan kategori desa/kelurahan mencatat sebanyak 3.449 Desa/Kelurahan termasuk kategori merah dan kuning. Dan berdasarkan pelaksanaan Program Gerdu-Taskin Tahun 2002 dan 2003, jumlah Desa/Kelurahan yang sudah mendapatkan Program Gerdu-Taskin sebanyak 414 Desa/Kelurahan (tahun 2002 sebanyak 209 desa/kelurahan dan tahun 2003 sebanyak 205 desa/kelurahan). Jadi, jumlah desa/kelurahan merah dan kuning yang belum tersentuh program Gerdu-Taskin ialah 3.035 Desa/Kelurahan. Oleh karena itu, sebagai strategi penanggulangan kemiskinan di Jawa Timur Tahun 2004 – 2011, program Gerdu-Taskin ditargetkan paling tidak setiap tahunnya dapat menyentuh minimal sekitar 380 desa/kelurahan di Jawa Timur. Strategi tersebut diarahkan untuk mewujudkan kemandirian masyarakat melalui:

1. Peningkatan kapasitas ekonomi melalui pengembangan usaha dan peningkatan pendapatan bagi kelompok masyarakat miskin, terutama masyarakat miskin yang memiliki potensi mengembangkan usaha ekonomi produktif.

2. Penyediaan sarana dan prasarana yang mendukung pengembangan ekonomi masyarakat dan fasilitas umum yang benar-benar diperlukan.
3. Peningkatan penyediaan sarana dan prasarana kebutuhan dasar di bidang pendidikan, kesehatan dan fisik lingkungan untuk peningkatan kualitas kebutuhan dasar kelompok miskin rentan.
4. Penguatan kelembagaan dalam penyelenggaraan pembangunan desa/kelurahan.
5. Mewujudkan keterpaduan peran dinas/instansi dan antar pelaku pembangunan dalam mengembangkan pengelolaan sistem pembangunan secara partisipatif.

4.1.7. Ruang Lingkup dan Substansi Program

Secara umum ruang lingkup Program Gerdu-Taskin tertuang dalam Tri Daya, yaitu meliputi (1) pemberdayaan manusia, (2) pemberdayaan usaha, dan (3) pemberdayaan lingkungan. Uraian lengkap mengenai pokok-pokok kegiatan Tri Daya tersebut adalah:

1) Pemberdayaan Manusia

Tujuan utama pemberdayaan manusia adalah peningkatan kapasitas SDM, dengan orientasi pada (i) peningkatan ketrampilan teknis dan manajerial demi mendukung penciptaan peluang usaha baru dan pengembangan usaha yang telah ada, serta (ii) mendukung peningkatan mutu kehidupan keluarga miskin melalui perbaikan kebutuhan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan. Ruang lingkup kegiatannya meliputi penyuluhan, pendidikan dan pelatihan (diklat), serta peningkatkan partisipasi masyarakat yang terorganisasi dengan baik serta berbasis keswadayaan bersama (gotong royong).

2) Pemberdayaan Usaha

Tujuan utama pemberdayaan usaha adalah pengembangan usaha ekonomi produktif dan peningkatan pendapatan kelompok miskin. Komponen ini meliputi pemberian pelayanan keuangan dalam bentuk Unit Pengelola Keuangan (UPK) di desa/kelurahan, sehingga dekat dan terjangkau oleh RTM, pengembangan permodalan usaha mikro yang dikembangkan oleh RTM, penguatan kelembagaan

sosial ekonomi masyarakat, peningkatan pengetahuan dan ketrampilan teknis para pengusaha kecil, pembentukan dan pengem-bangan wirausaha baru, pengembangan kemampuan pemasaran produk, pembentukan jaringan kerja antar lembaga sosial ekonomi masyarakat, serta peningkatan hubungan antara usaha ekonomi masyarakat dengan lembaga keuangan dan permodalan.

3) Pemberdayaan Lingkungan

Komponen ini meliputi kegiatan identifikasi kebutuhan prasarana/ sarana pendukung pengembangan sosial ekonomi dan prasarana/sarana kebutuhan dasar RTM di bidang kesehatan, pendidikan dan fisik lingkungan, pembuatan rencana teknis, pelaksanaan pembangunan serta pemeliharaan. Di dalam komponen ini juga dikembangkan suatu sistem pemeliharaan secara mandiri oleh masyarakat agar prasarana yang telah dibangun dapat dijaga kelestarian manfaat dan pengembangannya. Selain itu, dikembangkan pula konsep "Kader Pelestarian", yaitu kader yang menggerakkan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan dan memelihara keberlanjutan prasarana fisik lingkungan secara mandiri. Program Gerdu-Taskin sebagai program penanggulangan kemiskinan di Jawa Timur dalam pelaksanaannya dilakukan secara komperhensif, terarah, terpadu dan berkesinambungan melalui beberapa cara berikut ini.

Intensifikasi program Gerdu-Taskin lebih dititikberatkan kepada Desa/Kelurahan yang sudah mendapatkan kesempatan lebih dulu mendapatkan dana Program Gerdu-Taskin. Intensifikasi program ini dilakukan dalam bentuk : (1) menetapkan kebijakan tentang penanggungjawab dalam aspek pelestarian program Gerdu-Taskin yang telah dilaksanakan; (2) pembinaan dan fasilitasi secara berkesinambungan dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada pengelola program di Desa/Kelurahan, terutama dalam hal peningkatan kapasitas UPK, pengembangan usaha dan kemudahan dalam mendapatkan akses dengan pihak lainnya; (3) pengembangan UPK menjadi BUMDes apabila terdapat kemampuan dan kemauan sumberdaya manusia serta adanya potensi pengembangan usaha

UPK; dan (4) memberikan penambahan permodalan kepada UPK yang berprestasi.

Ekstensifikasi Program Gerdu-Taskin lebih dititikberatkan kepada Desa/Kelurahan yang belum mendapat kesempatan mendapatkan dana Program gerdu-Taskin. Ekstensifikasi program ini dilakukan sesuai dengan strategi pelaksanaan program. Secara spesifik dilakukan dengan cara: (1) mengalokasikan Desa/Kelurahan Merah dan Kuning yang berada di Kabupaten/Kota dengan prosentase terbesar desa/kelurahan merah dan kuning sebanyak 400 desa/kelurahan; (2) melakukan revitalisasi pengelola program berdasarkan tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk mendukung kesuksesan Program Gerdu-Taskin, dan melakukan evaluasi tentang mekanisme pelaksanaan program agar lebih efisien dan tepat sasaran; (3) mewujudkan keterpaduan program Gerdu-Taskin dengan program-program pengentasan kemiskinan lainnya.

4.1.8 Penetapan Lokasi

Penetapan Kabupaten/kota lokasi program Gerdu-Taskin berdasarkan *ranking* jumlah desa/kelurahan kategori merah dan desa/kelurahan kategori kuning berdasarkan hasil Survei BPS Tahun 2001, kesiapan dukungan dana penyertaan *(matching grand)* serta kesiapan Dana Operasional Kegiatan (DOK).

Penetapan desa/kelurahan lokasi program Gerdu-Taskin dilaksanakan bersama-sama antara pihak Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan menggunakan kriteria **desa/kelurahan merah dan kuning** berdasarkan hasil Survei BPS Tahun 2001, dengan memperhatikan ***ranking* jumlah RTM** yang ada pada setiap Kabupaten/Kota.

Penetapan lokasi desa/kelurahan yang dibiayai Dana Penyertaan dari APBD Kabupaten/Kota ditentukan sendiri oleh pihak Kabupaten/Kota di luar desa/kelurahan lokasi program Gerdu-Taskin Propinsi. Lokasi desa/kelurahan yang memperoleh pendanaan dari berbagai program pengentasan kemiskinan, seperti PPK, P2KP, P2MPD, PEMP, dan lain-lain, perlu dilakukan koordinasi dan

sinkronisasi kegiatan untuk meningkatkan ketepatan alokasi dan efisiensi pendanaan, serta sinergi program.

Sasaran utama program Gerdu-Taskin adalah RTM di **desa/kelurahan merah dan kuning** yang mempunyai prosentase terbesar jumlah RTMnya dibandingkan dengan desa/kelurahan lainnya dalam lingkup Kabupaten/Kota yang mempunyai prosentase terbesar desa/kelurahan merah dan kuning berdasarkan data kemiskinan jawa timur dengan indikator baru dari BPS Tahun 2001: (1) penentuan siapa sasaran program di masing-masing desa/kelurahan lokasi program dilaksanakan secara partisipatif melalui kegiatan identifikasi RTM dan pengelompokan RTM; (2) masyarakat miskin di desa/kelurahan model binaan pengentasan kemiskinan di 25 Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

4.1.9 Pembiayaan

Besaran alokasi dana Program Gerdu-Taskin dari APBD Propinsi yang diterima oleh masing-masing Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan kriteria jumlah RTM yang terdapat pada masing-masing Kabupaten/Kota yang mempunyai prosentase terbesar jumlah desa/kelurahan merah dan kuning menurut hasil survei BPS Tahun 2001 dalam bentuk plafon.

Penetapan besaran alokasi dana yang di terima oleh masing-masing Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari masing-masing kabupaten/kota dan diputuskan dalam Rakor KPK propinsi. Pemerintah Kabupaten/Kota wajib mengalokasikan dana penyertaan *(matching grand)* untuk program Gerdu-Taskin di luar desa/kelurahan lokasi Gerdu-Taskin Propinsi, sekurang-kurangnya 20% dari jumlah dana yang diplafonkan ke Kabupaten/Kota dari pemerintah Propinsi.

Pembiayaan Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM) untuk lokasi desa/kelurahan yang memperoleh Dana Penyertaan Gerdu-Taskin dari APBD Kabupaten/Kota, menjadi tanggungjawab Pemerintah Kabupaten/Kota. Proporsi pembiayaan kegiatan TRIDAYA ialah: (1) maksimal 40 % untuk Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan, dan (2) minimal 60 % untuk Pemberdayaan Usaha.

Proporsi penggunaan dana bantuan propinsi adalah: (1) bantuan Langsung Masyarakat sebesar minimal 93% dari total bantuan propinsi, (2) biaya operasional proyek (BOP) untuk Kab/Kota maksimal 7% dari APBD propinsi; proporsi penggunaan dana BOP tersebut adalah 40% untuk mendukung kegiatan perencanaan dan evaluasi program Kabupaten/kota dan 60% untuk mendukung kegiatan operasional pelaksana teknis, termasuk biaya operasional fasilitasi KTPM yang terkait dengan kegiatan perencanaan dan evaluasi.

Pemerintah Kab/Kota wajib menyediakan dana operasional kegiatan (DOK) untuk kecamatan dan desa/kelurahan dari APBD Kabupaten/Kota sekurang-kurangnya 3% dari total bantuan propinsi. DOK tersebut digunakan untuk administrasi, kegiatan perencanaan dan pendampingan.

4.1.10 Tahap-Tahap Pelaksanaan Program

Tahap-tahap pelaksanaan Program Gerdu-Taskin meliputi: (1) sosialisasi, (2) perencanaan, (3) pencairan dana, (4) pelaksanaan, (5) pengendalian, (6) pertanggungjawaban dan pelestarian. Dari tahapan implementasi program semacam ini selanjutnya disusun alur kegiatan Program Gerdu-Taskin yang meliputi kegiatan-kegiatan dan hasil yang dicapai dalam setiap tahapan.

1) Sosialisasi

Agar pelaksanaan program Gerdu-Taskin dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan, perlu dilakukan sosialisasi mengenai program ini kepada semua warga desa terutama yang berpotensi masuk dalam kategori RTMR dan RTMB. Tahap ini merupakan langkah penting untuk membantu warga memahami arah (visi), sejumlah aktivitas (misi), maksud dan tujuan serta strategi implementasi penting program Gerdu-Taskin. Kesiapan warga untuk menerima dan melaksanakan bersama-sama akan mendukung keberhasilan program Gerdu-Taskin.

2) Perencanaan

Agar tahapan prosedural implementasi program Gerdu-Taskin dapat memberikan hasil yang sesuai dengan visi dan misi program Gerdu-Taskin,

tahapan tersebut perlu dimonitor dan dievaluasi dengan memperhatikan tingkat kemanfaatan dan keefektifannya yang disesuaikan dengan konstituen, ketersediaan waktu dan biaya. Oleh karena itu, kebijakan umum tentang mekanisme pelaksanaan Gerdu-Taskin tahun 2004 adalah mengkaji ulang alur pelaksanaan program Gerdu-Taskin dengan cara: (1) menghilangkan tahapan kegiatan yang pada tahun 2003 terbukti tidak efektif untuk dilaksanakan dan justru menghambat proses pelaksanaan program; (2) intensifikasi pelaksanaan tahapan kegiatan dalam alur kegiatan pelaksanaan Gerdu-Taskin untuk meningkatkan hasil dan dampak kegiatan yang masih belum dilaksanakan secara maksimal; dan (3) menetapkan bentuk kegiatan baru dalam alur kegiatan pelaksanaan Gerdu-Taskin yang dibutuhkan untuk memaksimalkan hasil dan dampak sesuai dengan visi dan misi program.

Disamping itu, pada desa/kelurahan model binaan pengentasan kemiskinan program Gerdu-Taskin dilakukan: (1) penyusunan mekanisme pelaksanaan program gerdu-taskin di desa/kelurahan model binaan secara terpadu, terarah dan berkesinambungan; dan (2) intensifikasi pelaksanaan program dengan dinas/instansi yang berpartisipasi dalam program pengentasan kemiskinan dengan cara intensifikasi koordinasi dan komunikasi dalam setiap proses pelaksanaan program.

3) Pencairan Dana

Tahap sosialisasi dan perencanaan diikuti dengan tahap pencarian dana. Sebagus apapun program kerja yang telah disusun, tentunya tak akan dapat dilaksanakan sesuai rencana apabila dana yang dibutuhkan belum tersedia. Oleh sebab itu, dana yang telah dianggarkan perlu dicairkan sesuai jadwal dan kemudian didistribusikan secara transparan dan proposional sesuai peruntukannya kepada pihak-pihak yang telah ditentukan sebagai penerima dan pengelola dana dan/atau pelaksana program-program kerja Gerdu-Taskin.

4) Pelaksanaan dan Pendampingan

Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM) dalam program Gerdu-Taskin sangat dibutuhkan masyarakat. TPM sangat membantu masyarakat dalam setiap tahapan kegiatan Gerdu-Taskin mulai proses perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, monitoring dan pelestarian program. Keberadaan TPM yang mempunyai komitmen, pemahaman terhadap program, sekaligus berkemampuan mendampingi program Gerdu-Taskin dimaksudkan untuk mewujudkan kemandirian masyarakat miskin melalui pendekatan TRIDAYA yaitu pemberdayaan manusia, pemberdayaan usaha ekonomi dan pemberdayaan lingkungan, agar mereka mampu: (1) menemukenali dan menyadari potensi-masalahnya, (2) merencanakan program sesuai dengan kebutuhan riilnya, (3) meningkatkan kapasitas kelembagaannya, (4) mengembangkan keswadayaan dan kemandiriannya, (5) memberdayakan dirinya melalui program pembangunan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur secara lestari, serta (6) mengembangkan usahanya dengan memanfaatkan pinjaman modal bergulir yang dikelola UPK dari dana stimulan Gerdu-Taskin.

Kegiatan pendampingan oleh TPM dilaksanakan untuk memastikan bahwa pengelolaan program Gerdu-Taskin dapat berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip partisipatif, keswadayaan, transparan dan akuntabel, keterpaduan, otonomi dan desentralisasi, peningkatan peran perempuan, dan keberlanjutan. Dengan banyaknya manfaat yang dirasakan dengan adanya TPM, maka untuk memaksimalkan tugas TPM pada tahun 2005 dilakukan: (1) pelaksanaan program pendampingan Gerdu-Taskin oleh LSM dan Perguruan Tinggi; (2) perekrutan TPM dan KTPM oleh LSM dan PT yang menangani pendampingan program Gerdu-Taskin secara selektif dari LSM dan PT lokal yang mempunyai kemampuan fasilitasi dan pendampingan masyarakat serta mempunyai komitmen tinggi terhadap program Gerdu-Taskin; (3) peningkatan kapasitas TPM dan KTPM dengan melakukan orientasi dan pelatihan sebelum mereka melakukan tugasnya; (4) mengingat lokasi desa/kelurahan penerima program Gerdu-Taskin rata-rata mempunyai jarak yang cukup jauh dari pusat pemerintahan dan juga

lokasinya sulit dijangkau, dilakukan intensifikasi pendampingan program Gerdu-Taskin dengan penambahan jumlah TPM, sehingga rata-rata seorang TPM menangani 2 -3 desa/kelurahan.

5) Pengendalian, Monitoring, dan Evaluasi

Pengendalian program dilaksanakan untuk: (1) memastikan pelaksanaan kegiatan konsisten dengan prinsip dan rencana yang telah disepakati, dan (2) menjaga mutu kegiatan agar berhasil secara optimal. Intensifikasi Kegiatan pengendalian program Gerdu-Taskin meliputi kegiatan-kegiatan berikut ini:

a. Pelaporan: menjalankan proses pelaporan, baik melalui jalur fungsional dan jalur struktural untuk mengetahui tingkat perkembangan pelaksanaan program secara berkala.

b. Pengawasan : melakukan intensifikasi pengawasan program oleh masyarakat dan pengelola program lainnya secara terus menerus.

c. Pemberian Bantuan Teknis : Memberikan bantuan teknis untuk mendukung, menunjang, memperkuat, melengkapi maupun memperluas cakupan program yang dikembangkan oleh masyarakat yang berupa pembinaan, asisitensi, pemantauan program, sinergi dengan program dinas/instansi, maupun berbagai kegiatan pelatihan dalam tugas *(on-the-job training)* kepada setiap pengelola program maupun RTM pelaku program. Bantuan teknis ini dimaksudkan untuk mewujudkan sinergi program penanggulangan kemiskinan, optimalisasi peran fasilitasi dari dinas/instansi sektoral, serta untuk mendukung peningkatan kinerja pengelolaan program maupun sebagai respon terhadap munculnya tuntutan perkembangan baru kegiatan pemberdayaan RTM.

Monitoring dan Evaluasi (Monev) dilaksanakan untuk: (1) mengetahui kemajuan dan perkembangan pencapaian program, (2) menilai kesesuaian pelaksanaan program dengan kebijakan, tujuan dan mekanisme yang telah ditetapkan, dan (3) mendokumentasi berbagai pengalaman sebagai bahan untuk menyusun tindakan perbaikan program. Kegiatan **monev** dilakukan untuk setiap

tahun anggaran pelaksanaan Program Gerdu-Taskin melalui: (1) monev partisipatif oleh masyarakat desa/kelurahan sendiri; (2) monev Kabupaten/Kota oleh pengelola program Kabupaten/Kota; dan (3) monev Propinsi oleh pengelola program propinsi.

6) Pelestarian Program

Pengelolaan Gerdu-Taskin harus mampu memberi jaminan kepada masyarakat terutama RTM tentang kemanfatan kegiatan yang diprogramkan secara berkelanjutan.

Hasil-hasil kegiatan program Gerdu-Taskin berupa prasarana, modal atau dana pinjaman kepada kelompok masyarakat (pokmas) UEP, kegiatan pelayanan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan, maupun kegiatan peningkatan kualitas SDM, merupakan aset masyarakat desa/kelurahan, terutama RTM. Aset ini harus dipelihara, dikembangkan dan dilestarikan.

Keberlanjutan program dan pengembangan serta pelestarian hasil-hasilnya merupakan tanggung jawab penuh masyarakat, terutama RTM. Untuk menjamin keberlanjutan dan pelastarian tersebut perlu dibentuk lembaga pengelola pelestarian program.

Penyiapan lembaga pengelola pelestarian dan pengembangan program, antara lain meliputi: (1) pembentukan Tim Operasional dan Pemeliharaan (Tim O&P) beserta ketentuan dasarnya; jika dimungkinkan merintis pembentukan BUMDes/Kel, (2) penguatan kelembagaan lokal, (3) pemantapan keswadayaan masyarakat dalam membiayai kegiatan secara berkelanjutan, atau (4) pelatihan teknis peningkatan kapasitas person pengelola program agar mampu melaksanakan tugas secara profesional dan mandiri, dan/atau (5) menyusun sistem yang memungkinkan keberlanjutan kegiatan dan lembaga.

Tanggungjawab penyiapan kemampuan masyarakat untuk melaksanakan pemeliharan, pengembangan dan pelestarian program, pada dasarnya tugas semua pihak yang berkompeten. Namun, dalam organisasi pengelolaan program ini secara khusus ditujukan kepada TPM, KTPM, dan TFK, yang didukung oleh KPK dan Sektap Kabupaten/Kota.

4.2 Alokasi Program Gerdu-Taskin Tahun 2005

Program Gerdu-Taskin di provinsi Jawa Timur tahun 2005 dialokasikan di 38 kabupaten/kota, di 178 kecamatan, yang terdiri atas 300 desa/kelurahan, dengan total biaya Rp. 33.600.000.000,00. Rincian alokasi program Gerdu-Taskin tersebut dapat dilihat pada tabel 3. Disamping mendapat dukungan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Propinsi sebagaimana terdapat pada tabel tersebut, program Gerdu-Taskin juga didukung oleh dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota.

Tabel. 5.1
Alokasi Dana Program Gerdu-Taskin
Propinsi Jawa Timur Tahun 2005

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
1.	**Bondowoso**	1.	Wonosari	1.	Tumpeng	110.000.000
		2.	Tegalampel	2.	Trebungan	100.000.000
		3.	Pujer	3.	Sukokerto	105.000.000
		4.	Tapen	4.	Wonokusumo	115.000.000
		5.	Tenggarang	5.	Pekalangan	112.000.000
		6.	Cermee	6.	Bercak	130.000.000
			6		**6**	**672.000.000**
2.	**Sampang**	1.	Omben	1.	Temoran	110.000.000
				2.	Astapah	100.000.000
		2.	Robatal	3.	Gunung Ranjak	139.000.000
				4.	Robatal	115.000.000
				5.	Bapelle	105.000.000
		3.	Sreseh	6.	Junuk	100.000.000
		4.	Sampang	7.	Taman Sareh	115.000.000
			4		**7**	**784.000.000**
3.	**Situbondo**	1.	Sumbermalang	1.	Tlogosasri	115.000.000
		2.	Jatibanteng	2.	Patemon	100.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
		3.	Mlandingan	3.	Sumberpinang	104.000.000
		4.	Suboh	4.	Gunung Malang	105.000.000
				5.	Gunung Putri	100.000.000
		5.	Mangaran	6.	Mangaran	125.000.000
				7.	Tanjung Pecinan	135.000.000
			5		**7**	**784.000.000**
4.	**Ponorogo**	1.	Siman	1.	Madusari	100.000.000
		2.	Ngrayun	2.	Binade	118.000.000
				3.	Temon	115.000.000
		3.	Sawoo	4.	Ngindeng	105.000.000
		4.	Balong	5.	Pandak	125.000.000
				6.	Bajang	115.000.000
		5.	Sukorejo	7.	Kalimalang	100.000.000
				8.	Sragi	100.000.000
				9.	Bangunrejo	130.000.000
			5		**9**	**1.008.000.000**
5.	**Pacitan**	1.	Kebonagung	1.	Karangnongko	100.000.000
		2.	Tegalombo	2.	Gemaharjo	120.000.000
		3.	Pringkuku	3.	Pringkuku	105.000.000
		4.	Bandar	4.	Watupatok	110.000.000
				5.	Ngunut	120.000.000
				6.	Petungsinaran	125.000.000
		5.	Sudimoro	7.	Pagerkidul	104.000.000
			5		**7**	**784.000.000**
6.	**Probolinggo**	1.	Sumber	1.	Rambaan	100.000.000
		2.	Gading	2.	Batur	120.000.000
		3.	Paiton	3.	Kalikajar Wetan	115.000.000
				4.	Kalikajar Kulon	110.000.000
		4.	Kraksaan	5.	Kandangjati Wetan	100.000.000
		5.	Besuk	6.	Kecik	125.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
				7.	Besuk Agung	115.000.000
		6.	Kotaanyar	8.	Pasembon	104.000.000
				9.	Tal Kandang	130.000.000
				10.	Kedungcaluk	110.000.000
		7.	Krucil	11.	Plaosan	115.000.000
				12.	Pandanlaras	100.000.000
			7		**12**	**1.344.000.000**
7.	**Bojonegoro**	1.	Malo	1.	Semlaran	100.000.000
				2.	Sukorejo	100.000.000
		2.	Gondang	3.	Pragelan	119.000.000
		3.	Ngraho	4.	Tanggungan	115.000.000
				5.	Sugihwaras	104.000.000
		4.	Tambakrejo	6.	Mulyorejo	130.000.000
		5.	Bubulan	7.	Clebung	110.000.000
		6.	Ngasem	8.	Dukoh Kidul	125.000.000
				9.	Mediunan	105.000.000
			6		**9**	**1.008.000.000**
8.	**Nganjuk**	1.	Rejoso	1.	Jintel	118.000.000
		2.	Gondang	2.	Mojoseto	100.000.000
				3.	Sumber Agung	105.000.000
				4.	Ketawang	125.000.000
		3.	Wilangan	5.	Sudimoroharjo	135.000.000
		4.	Baron	6.	Gebang Kerep	110.000.000
		5.	Ngetos	7.	Suru	110.000.000
		6.	Sawahan	8.	Bendolo	100.000.000
				9.	Sidorejo	105.000.000
			6		**9**	**1.008.000.000**
9.	**Jombang**	1.	Diwek	1.	Ngudirejo	135.000.000
		2.	Bandarkedungmulyo	2.	Karangdagangan	106.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
		3.	Ploso	3.	Padanblole	100.000.000
				4.	Kebonagung	100.000.000
		4.	Peterongan	5.	Sumberagung	125.000.000
		5.	Bareng	6.	Jenisgelaran	105.000.000
		6.	Gudo	7.	Tanggungan	110.000.000
				8.	Sepanyul	115.000.000
			6		**8**	**896.000.000**
10.	**Trenggalek**	1.	Gandusari	1.	Jajar	110.000.000
		2.	Pule	2.	Pakel	130.000.000
				3.	Kembangan	100.000.000
		3.	Trenggalek	4.	Sambirejo	115.000.000
				5.	Rejowinangun	105.000.000
			3		**5**	**560.000.000**
11.	**Tuban**	1.	Singgahan	1.	Tanjungrejo	100.000.000
		2.	Bangilan	2.	Sidokumpul	105.000.000
				3.	Kumpulrejo	105.000.000
		3.	Parengan	4.	Sembung	120.000.000
		4.	Rengel	5.	Banjararum	120.000.000
				6.	Banjaragung	130.000.000
				7.	Waleran	125.000.000
		5.	Senori	8.	Leran	100.000.000
				9.	Kaligede	110.000.000
				10.	Wanglu Kulon	105.000.000
			5		**10**	**1.120.000.000**
12.	**Madiun**	1.	Dagangan	1.	Segulung	115.000.000
				2.	Banjarejo	100.000.000
		2.	Pilangkenceng	3.	Kedungrejo	115.000.000
				4.	Duren	130.000.000
		3.	Wonoasri	5.	Banyukambang	100.000.000
			3		**5**	**560.000.000**

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
13.	Magetan	1.	Ngariboyo	1.	Balegondo	130.000.000
				2.	Bangsri	100.000.000
				3.	Banyudono	114.000.000
		2.	Karangrejo	4.	Mantren	110.000.000
		3.	Parang	5.	Joketro	100.000.000
		4	Kartoraharjo	6	Sukowidi	120.000.000
				7	Karangmojo	110.000.000
			4		**7**	**784.000.000**
14.	Jember	1.	Bangsalsari	1.	Banjarsari	125.000.000
				2.	Badean	120.000.000
		2.	Sukowono	3.	Sumberdanti	105.000.000
				4.	Pocangan	100.000.000
		3.	Jelbuk	5.	Jelbuk	104.000.000
				6.	Suger Kidul	105.000.000
		4.	Jenggawah	7.	Wonojati	125.000.000
			4		**7**	**784.000.000**
15.	Sumenep	1.	Pragaan	1.	Sendang	100.000.000
				2.	Rombasan	100.000.000
				3.	Sentol Laok	100.000.000
				4.	Aengpanas	125.000.000
		2.	Arjasa	5.	Sumber Nangka	105.000.000
				6.	Kali Sangka	120.000.000
				7.	Duko	130.000.000
				8.	Daandung	132.000.000
				9.	Sambakate	115.000.000
		3.	Saronggi	10.	Muangan	100.000.000
		4.	Batuputih	11.	Larangan Kerta	105.000.000
			4		**11**	**1.232.000.000**
16.	Lumajang	1.	Candipuro	1.	Jugosari	115.000.000
				2.	Tambakrejo	125.000.000
		2.	Kedungjajang	3.	Bandaran	100.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
				4.	Sawaran Kulon	120.000.000
		3.	Ranuyoso	5.	Tegalbangsri	100.000.000
		4.	Randuagung	6.	Ledok Tempuro	117.000.000
		5.	Padang	7.	Padang	100.000.000
				8.	Kali Semut	110.000.000
		6.	Sukodono	9.	Selok Gondang	130.000.000
		7.	Tempursari	10.	Pundungsari	105.000.000
		8.	Tempeh	11	Jatisari	110.000.000
			8		**11**	**1.232.000.000**
17.	**Pasuruan**	1.	Winongan	1.	Lebak	100.000.000
		2.	Rembang	2.	Kedung Banteng	130.000.000
				3.	Pajaran	125.000.000
		3.	Pohjentrek	4.	Sungi Kulon	125.000.000
				5.	Sungi Wetan	115.000.000
				6.	Logowok	100.000.000
		4.	Kejayan	7.	Kurung	110.000.000
				8.	Ketanggi Rejo	105.000.000
				9.	Sumberbanteng	105.000.000
				10.	Kedung Pengaron	105.000.000
			4		**10**	**1.120.000.000**
18.	**Lamongan**	1.	Kalitengah	1.	Butungan	120.000.000
				2.	Canditunggal	115.000.000
				3.	Blajo	100.000.000
		2.	Laren	4.	Centini	130.000.000
				5.	Taman Prijek	120.000.000
				6.	Pelangwot	135.000.000
		3.	Sugio	7.	Kedungbanjar	110.000.000
				8.	Sidobogem	100.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
		4.	Sekaran	9.	Besur	105.000.000
				10.	Miru	105.000.000
		5.	Karangbinangun	11.	Priyoso	100.000.000
				12.	Windu	105.000.000
		6.	Maduran	13.	Siwuran	110.000.000
				14.	Pringgoboyo	120.000.000
		7.	Glagah	15.	Karangturi	105.000.000
			7		**15**	**1.680.000.000**
19.	**Ngawi**	1.	Sine	1.	Gendol	100.000.000
				2.	Ngrendeng	105.000.000
		2.	Ngrambe	3.	Sambirejo	100.000.000
				4.	Hargomulyo	110.000.000
		3.	Mantingan	5.	Pakah	125.000.000
		4.	Padas	6.	Tawun	125.000.000
				7.	Pacing	116.000.000
		5.	Pangkur	8.	Ngompro	115.000.000
			5		**8**	**896.000.000**
20.	**Blitar**	1.	Sutojayan	1.	Sumberjo	100.000.000
		2.	Sanan Kulon	2.	Jeding	100.000.000
				3.	Tuliskriyo	110.000.000
		3.	Gandusari	4.	Tulungrejo	120.000.000
				5.	Sumberagung	120.000.000
		4.	Binangun	6.	Sambi Gede	120.000.000
				7.	Tawangrejo	100.000.000
		5.	Wonotirto	8.	Kaligrejeng	105.000.000
		6.	Selopuro	9.	Tegalrejo	115.000.000
		7.	Panggungrejo	10.	Kaligambir	130.000.000
			7		**10**	**1.120.000.000**
21.	**Tulungagung**	1.	Ngantru	1.	Kepuhrejo	115.000.000
				2.	Pucunglor	120.000.000
				3.	Pulerejo	105.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
				4.	Batokan	100.000.000
				5.	Banjasari	115.000.000
		2.	Kauman	6.	Karang Anom	125.000.000
				7.	Pucangan	130.000.000
				8.	Balerejo	105.000.000
		3.	Bandung	9.	Talunkulon	114.000.000
				10.	Suruhan Kidul	105.000.000
		4.	Kalidawir	11.	Tunggangri	105.000.000
				12.	Tanjung	105.000.000
			4		**12**	**1.344.000.000**
22.	**Malang**	1.	Jabung	1.	Kemiri	120.000.000
		2.	Tumpang	2.	Pandanajeng	115.000.000
		3.	Gondanglegi	3.	Urek-Urek	125.000.000
				4.	Gondanglegi Kulon	125.000.000
		4.	Kalipare	5.	Kalirejo	110.000.000
		5.	Pagelaran	6.	Kanigoro	135.000.000
				7.	Brongkal	120.000.000
				8.	Clumprit	105.000.000
		6.	Pagak	9.	Pagak	130.000.000
				10.	Pandanrejo	100.000.000
		7.	Tajinan	11.	Sumbersuko	115.000.000
		8.	Kromengan	12.	Paniwen	105.000.000
		9.	Bululawang	13.	Sukonolo	105.000.000
		10.	Pakis	14.	Sukoanyar	120.000.000
				15.	Sumberkradenan	115.000.000
		11.	Wajak	16.	Dadapan	110.000.000
				17.	Wonoayu	100.000.000
		12.	Tirtoyudo	18.	Kepatihan	105.000.000
		13	Kasembon	19.	Pait	105.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
		14	Pujon	20.	Sukomulyo	115.000.000
		15	Poncokusumo	21.	Sumberejo	110.000.000
		16	Dampit	22.	Amadanom	106.000.000
		17	Ngantang	23.	Tulungrejo	100.000.000
		18	Sumberpucung	24.	Senggreng	110.000.000
		19	Pakisaji	25.	Jatisari	115.000.000
		20	Kalipare	26.	Kalirejo	110.000.000
		21	Wonosari	27.	Bangelan	105.000.000
		22	Sumbermanjing	28.	Tegalrejo	100.000.000
			22		**28**	**3.136.000.000**
23.	**Pamekasan**	1.	Tlanakan	1.	Taro'an	110.000.000
				2.	Mangngar	110.000.000
		2.	Pengantenan	3.	Tebulbarat	100.000.000
		3.	Kadur	4.	Bungbaruh	125.000.000
		4.	Proppo	5.	Rangperang-Daya	124.000.000
				6.	Pangbatok	110.000.000
		5.	Waru	7.	Tampojung Tengginah	105.000.000
			5		**7**	**784.000.000**
24.	**Kediri**	1.	Puncu	1.	Asmorobangun	135.000.000
				2.	Watugede	110.000.000
		2.	Papar	3.	Srikaton	105.000.000
				4.	Kwaron	100.000.000
		3.	Kandat	5.	Ngletih	110.000.000
				6..	Cendono	111.000.000
		4.	Ringinrejo	7.	Dawung	115.000.000
				8.	Sambi	110.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
			4		**8**	**896.000.000**
25.	**Banyuwangi**	1.	Glagah	1.	Pakel	111.000.000
				2.	Gumuk	110.000.000
				3.	Kenjo	105.000.000
		2.	Giri	4.	Grogol	135.000.000
				5.	Jambesari	110.000.000
				6.	Boyolangu	115.000.000
		3.	Singojuruh	7.	Padang	110.000.000
		4.	Pagu	8.	Wates	100.000.000
			4		**8**	**896.000.000**
26.	**Bangkalan**	1.	Blega	1.	Kampao	105.000.000
				2.	Lombang Daya	135.000.000
				3.	Kajan	116.000.000
		2.	Klampis	4.	Ras	100.000.000
				5.	Bulung	105.000.000
		3.	Socah	6.	Pernajuh	100.000.000
				7.	Petaonan	115.000.000
		4.	Modung	8.	Kolla	120.000.000
			4		**8**	**896.000.000**
27.	**Mojokerto**	1.	Kemlagi	1.	Mojowono	110.000.000
				2.	Mojodadi	110.000.000
				3.	Mojopilang	118.000.000
				4.	Tanjungan	120.000.000
		2.	Dawarblandong	5.	Madureso	110.000.000
				6.	Temuireng	125.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
				7.	Cinandang	110.000.000
				8.	Jatirowo	105.000.000
		3.	Jatirejo	9	Sumberjati	100.000.000
			3		**9**	**1.008.000.000**
28.	**Kota Kediri**	1.	Mojoroto	1.	Kel. Ngampel	119.000.000
				2.	Kel. Banjarmlati	105.000.000
			1		**2**	**224.000.000**
29.	**Kota Probolinggo**	1.	Wonoasih	1.	Kel. Jrebeng Kidul	112.000.000
		2.	Kademangan	2.	Kel. Jrebengkulon	112.000.000
			2		**2**	**224.000.000**
30.	**Kota Blitar**	1.	Kepanjen Kidul	1.	Kel. Ngadirejo	112.000.000
				2.	Kel. Tanggung	112.000.000
			1		**2**	**224.000.000**
31.	**Kota Mojokerto**	1.	Prajurit Kulon	1.	Kel. Miji	120.000.000
				2.	Kel. Prajurit Kulon	110.000.000
		2.	Magersari	3.	Kel. Meri	106.000.000
			2		**3**	**336.000.000**
32.	**Gresik**	1.	Benjeng	1.	Banter	120.000.000
				2.	Bulangkulon	110.000.000
				3.	Balongtunjung	105.000.000
		2.	Dukun	4.	Baron	115.000.000
				5.	Sawo	116.000.000
		3.	Ujungpangkah	6.	Cangaan	115.000.000

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
		4.	Kedamean	7.	Cermenlerek	105.000.000
		5.	Menganti	8.	Boboh	125.000.000
				9.	Pranti	120.000.000
		6.	Balongpanggang	10	Pucung	115.000.000
		7.	Duduksampeyan	11.	Kandangan	100.000.000
				12.	Panjunan	105.000.000
		8.	Kebomas	13.	Klangonan	105.000.000
			8		**13**	**1.456.000.000**
33.	**Kota Pasuruan**	1.	Bugulkidul	1.	Kel. Blandongan	110.000.000
				2.	Kel. Pakuncen	105.000.000
				3.	Kel. Bugul Kidul	121.000.000
			1		**3**	**336.000.000**
34.	**Kota Madiun**	1.	Kartoharjo	1.	Kel. Sukosari	105.000.000
		2.	Mangunharjo	2.	Kel. Patihan	119.000.000
			2		**2**	**224.000.000**
35.	**Kota Surabaya**	1.	Asemrowo	1.	Kel. Asem Rowo	110.000.000
				2.	Kel. Kalianak	100.000.000
		2.	Tambaksari	3.	Kel. Gading	130.000.000
		3.	Simokerto	4.	Kel. Simolawang	110.000.000
		4.	Pabean Cantikan	5.	Kel. Perak Utara	110.000.000
			4		5	**560.000.000**
36.	**Kota Batu**	1.	Bumiaji	1.	Giripurno	124.000.000
				2.	Gunungsari	100.000.000
			1		**2**	**224.000.000**

NO	KABUPATEN / KOTA	KECAMATAN		DESA		DANA (Rp.)
37.	**Kota Malang**	1.	Kedungkandang	1.	Kedung Kandang	110.000.000
				2.	Wonokoyo	105.000.000
				3.	Buring	110.000.000
				4.	Arjowinangun	105.000.000
		2.	Sukun	5.	Tanjungrejo	130.000.000
			2		**5**	**560.000.000**
38.	**Sidoarjo**	1.	Jabon	1.	Kupang	120.000.000
				2.	Tambakkalisongo	105.000.000
		2.	Tarik	3.	Gempol Klutuk	100.000.000
				4.	Balongmacekan	115.000.000
		3.	Sukodono	5.	Cangkringsari	110.000.000
				6.	Sambungrejo	110.000.000
		4.	Wonoayu	7.	Wonokasian	120.000.000
				8.	Mulyodadi	116.000.000
			4		**8**	**896.000.000**
TOTAL			**178**		**300**	**33.600.000.000**

4.3 Karakter Narasumber/Responden

Sebagaimana telah disebutkan pada bab metode penelitian, bahwa penelitian ini melibatkan 45 orang sebagai sumber data, yang terdiri atas: (1) 3 orang pejabat kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten; (2) 3 orang tenaga pendamping masyarakat (TPM); (3) 3 orang tokoh masyarakat; (4) 11 orang pengurus unit pengelola keuangan (UPK); (5) 15 orang penduduk miskin yang berasal dari rumah tangga miskin rentan (RTMR); dan (6) 15 orang penduduk miskin yang berasal dari rumah tangga miskin berpotensi (RTMB).

Sumber data nomor 1-4 disebut sebagai narasumber/responden pelaksana program, sedangkan responden nomor 4-5 disebut sebagai narasumber/responden masyarakat miskin. Dua kelompok sumber data tersebut dalam penelitian ini berperan sebagai sumber data primer. Sebelum data primer hasil wawancara dengan mereka disajikan, pada sub bab ini disajikan tentang karakteristik mereka yang meliputi: (1) umur dan jenis kelamin; (2) jenjang pendidikan; (3) pekerjaan, dan (4) status marital.

4.3.1 Umur dan Jenis Kelamin Responden

Umur dan jenis kelamin responden penelitian ini, baik responden yang tergolong pelaksana program Gerdu-Taskin maupun kelompok masyarakat miskin, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel. 5.2
Responden dari Kelompok Pelaksana Program
Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

KELOMPOK UMUR	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN		
≥ 18	----	----	----	----
19 - 25	2	2	4	20,00%
26 - 35	3	3	6	30,00%
36 - 45	5	1	6	30,00%
46 - 55	2	1	3	15,00%
56 - 65	1	----	1	5,00%
≤ 66	----	----	----	-----
Jumlah	**13**	**7**	**20**	
Persentase (%)	**65,00%**	**35,00%**		**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

Tabel: 5.3
Responden dari Kelompok Masyarakat Miskin
Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

KELOMPOK UMUR	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN		
≥ 18	----	----	----	----
19 - 25	2	1	3	10,00%
26 - 35	3	3	6	20,00%
36 - 45	8	2	10	33,33%
46 - 55	5	2	7	23,33%
56 - 65	4	----	4	13,33%
≤ 66	----	----	----	----
Jumlah	**22**	**8**	**30**	
Persentase (%)	**73,33%**	**26,67%**		**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

4.3.2 Jenjang Pendidikan Responden

Dua tabel berikut menyajikan data tentang jenjang pendidikan responden, baik responden dalam kelompok pelaksana program maupun responden dari kelompok masyarakat miskin.

Tabel 5.4.
Jenjang Pendidikan Responden dari Kelompok Pelaksana Program

JENJANG PENDIDIKAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN		
Tdiak Tamat SD	----	----	----	----
Tamat SD	----	----	----	----
Tamat SMP	1	----	1	5,00%
Tamat SMA	6	4	10	50,00%
Sedang Belajar PT	2	2	4	20,00%
Tamat PT	4	1	5	25,00%
Jumlah	**13**	**7**	**20**	**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

Tabel 5.5.
Jenjang Pendidikan Responden dari Kelompok Masyarakat Miskin

JENJANG PENDIDIKAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN		
Tdiak Tamat SD	3	3	6	20,00%
Tamat SD	5	5	10	33,33%
Tamat SMP	10	2	12	40,00%
Tamat SMA	1	1	2	6,67%
Sedang Belajar PT	----	----	----	----
Tamat PT	----	----	----	----
Jumlah	**19**	**11**	**30**	**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

4.3.3 Jenis Pekerjaan Responden

Tabel berikut menyajikan data tentang jenis pekerjaan responden, baik kelompok pelaksana program maupun kelompok masyarakat miskin.

Tabel 5.6
Jenis Pekerjaan Responden dari Kelompok Pelaksana Program

JENJANG PENDIDIKAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN		
PNS	2	1	3	15,00%
Pensiunan PNS	2	----	2	10,00%
Pedagang	4	1	5	25,00%
Petani	3	----	3	15,00%
Usaha Sendiri	1	2	3	15,00%
Siswa/Mahasiswa	1	2	3	15,00%
Tak Punya Pekerjn	----	1	1	5,00%
Jumlah	**13**	**7**	**20**	**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

Tabel 5.7
Jenis Pekerjaan Responden dari Kelompok Masyarakat Miskin

JENJANG PENDIDIKAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN		
PNS	-----	----	----	----
Pensiunan PNS	----	----	----	----
Pedagang Kecil	3	2	5	16,67%
Petani	6	2	8	26,67%
Usaha Sendiri	1	----	1	3,33%
Siswa/Mahasiswa	----	----	---	
Tak Punya Pekerjn	10	6	16	53,33%
Jumlah	**20**	**10**	**30**	**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

4.3.4 Status Marital Responden

Tabel berikut menyajikan data tentang status marital responden, baik responden yang tergolong pelaksana program maupun dari kelompok masyarakat miskin.

Tabel 5.8
Status Marital Responden dari Kelompok Pelaksana Program

JENJANG PENDIDIKAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN		
Kawin	10	6	16	80%
Belum Kawin	3	1	4	20%
Duda/Janda	----	----	----	----
Jumlah	**13**	**7**	**20**	**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

Tabel: 5.9
Status Marital Responden dari Kelompok Masyarakat Miskin

JENJANG PENDIDIKAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN		
Kawin	12	14	27	90,00
Belum Kawin	-----	----	----	----
Duda/Janda	1	2	3	10,00
Jumlah	**58**	**32**	**30**	**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

4.4 Aktivitas Fungsional

Aktivitas fungsional dalam rangka implementasi program Gerdu-Taskin tahun 2005 yang dilaksanakan di Kabupaten Ponorogo pada dasarnya mengikuti pedoman yang sudah ada, meliputi tahap-tahap : (1) sosialisasi, (2), perencanaan, (3) pencairan dana, (4) pelaksanaan kegiatan, (5) pengendalian, (6) pertanggungjawaban, dan (7) pelestarian.

Implementasi dari sejumlah aktivitas fungsional di Kabupaten Ponorogo menunjukkan adanya kecenderungan implementasi program Gerdu-Taskin memang mengacu pada pedoman pelaksanaan, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat, yang diakomodasi melalui media yang bernama "musyawarah".

Tabel-tabel berikut menyajikan data tentang potret aktivitas fungsional yang berkaitan dengan pelaksanaan program Gerdu-Taskin di kabupaten Ponorogo, di dalamnya sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam menjalankan aktivitas tersebut.

Data pada tabel 5.10. menunjukkan bahwa dilihat dari tujuh indikator tersebut, 37,14% responden menyatakan aktivitas fungsional program Gerdu-Taskin telah berjalan dengan baik, 34,28% menyatakan cukup baik,
dan terdapat 28,58% responden yang menyatakan bahwa aktivitas fungsional program Gerdu-Taskin tidak baik. Distribusi pendapat demikian menandakan bahwa aktivitas fungsional program Gerdu-Taskin masih dapat ditingkatkan lagi.

Tabel.5.10
Pendapat Responden
Tentang Pelaksanaan Aktivitas Fungsional Program Gerdu-Taskin
di Kabupaten Ponorogo (N = 50 orang)

NO	AKTIVITAS	BAIK	CUKUP	BELUM BAIK	JUMLAH
1.	Sosialisasi	16	26	8	50
2.	Perencanaan	7	24	19	50
3.	Pencairan Dana	30	11	9	50
4.	Pelaksanaan Tri Daya	20	15	15	50
5	Pengendalian	12	14	24	50
6	Pertanggungjawaban	27	18	5	50
7	Pelestarian	18	12	20	50
JUMLAH		**130**	**120**	**100**	**350**
Persentase (%)		**37,14**	**34,28**	**28,58**	**100,00**

Sumber: Data Primer, 2005

4.5. Hasil yang Dicapai

Berbicara mengenai hasil yang dicapai dalam implementasi program Gerdu-Taskin akan lebih relevan jika dikaitkan secara langsung dengan hasil implementasi Tri Daya yang meliputi: pemberdayaan manusia, pemberdayaan usaha, dan pemberdayaan lingkungan.

4.5.1. Pemberdayaan Manusia

Sasaran dari pemberdayaan manusia adalah rumah tangga miskin rentan (RTMR), yang diwujudkan dalam kegiatan pemberian solusi atas sejumlah masalah yang sedang dihadapi dengan jalan memberi bantuan (hibah) kepada mereka. Pemberian hibah kepada kelompok RTMR didasarkan pada pertimbangan bahwa kelompok masyarakat miskin yang tergolong RTMR memiliki persoalan deprivasi yang sangat mendasar. Mereka cenderung tidak dapat memenuhi

kebutuhan dasar mereka; bahkan untuk sekedar hidup layak, kelompok ini mengalami kesulitan. Asumsi inilah yang melatarbelakangi diberikannya bantuan hibah kepada kelompok RTMR tanpa harus mengembalikan.

Pada kabupaten yang menjadi lokasi penelitian ini diperoleh informasi bahwa bentuk kegiatan pemberdayaan manusia tergantung dari hasil musyawarah desa. Sejumlah kegiatan berikut merupakan serangkaian aktivitas yang dilaksanakan dalam rangka pemberdayaan manusia.

Dalam kegiatan pemberdayaan manusia tersebut ada swadaya masyarakat yang secara spontan terjadi di lapangan, terutama terkait de-aktivitas rehabilitasi rumah, baik rehabilitasi parsial maupun secara keseluruhan. Walaupun partisipasi spontan masyarakat ini baik dan perlu terus ditumbuhkembangkan, perlulah diperhatikan bahwa aktifitas fisik ini sesungguhnya kurang terkait dengan esensi dan tujuan utama program pemberdayaan manusia.

Tabel. 5.11
Realisasi ProgramPemberdayaan Manusia
Gerdu-Taskin Tahun 2005

NO	AKTIVITAS	PONOROGO
1.	Pemberian sembako non beras	V
2.	Pemberian kambing	V
3.	Pemberian Alat Permainan Edukatif untuk Sekolah (TK)	V
4.	Rehab rumah milik keluarga miskin	V
5	Pemberian Gizi pada Balita	V
6	Menyediakan perlengkapan tidur: dipan, kasur, selimut	V
7	Pemberian jamban	V
8	Menyediakan sarana pendidikan	V
9	Aktivitas lain-lain	V

Sumber: Data Primer, 2005

4.5.2. Pemberdayaan Usaha

Ada dua macam dana yang tersedia untuk implementasi program pemberdayaan usaha, yaitu: dana “sektor riil” yang bisa dikelola oleh pengurus Unit Pengelola Keuangan (UPK), serta dana untuk usaha ekonomi produktif (UEP) yang dipinjamkan kepada kelompok masyarakat miskin yang tergolong ke dalam rumah tangga miskin berpotensi (RTMB).

Hampir semua RTMB yang tergabung dalam Pokmas Ponorogo mendapatkan pinjaman dana 85%. Persoalannya ialah bagaimanakah pemanfaatan dana tersebut, apakah telah sesuai dengan tujuan program Gerdu-Taskin atau belum. Dalam kerangka kerja program Gerdu-Taskin, dana pinjaman untuk RTMB digunakan sebagai modal kegiatan usaha ekonomi produktif. Persoalannya, pengurus UPK tidak mampu mengontrol apakah dana tersebut oleh anggota Pokmas digunakan untuk usaha ekonomi produktif atau tidak. Indikator keberhasilan yang selama ini digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan pemberdayaan usaha adalah tingkat pengembalian pinjaman. Dalam arti apabila tingkat pengembaliannya baik, maka program pemberdayaan usaha dianggap berhasil, sebaliknya jika tingkat pengembalian pinjaman ini mengalami kemacetan, maka program pemberdayaan usaha dianggap tidak atau kurang berhasil.

4.5.3. Pemberdayaan Lingkungan

Dana untuk program ini dialokasikan untuk membangun sarana dan prasarana desa yang bermanfaat bagi masyarakat desa. Penentuan jenis sarana dan prasarana ini melalui forum musyawarah desa. Daftar alokasi dana untuk pemberdayaan lingkungan di kabupaten Ponorogo sesuai hasil musyawarah desa ditentukan sebagai berikut.

Tabel. 5.12
Realisasi Pemberdayaan Lingkungan
Dalam Rangka Program Gerdu-Taskin Tahun 2005

NO	AKTIVITAS	PONOROGO
1.	Pengaspalan jalan	V
2.	Membangun jalan makadam	V
3.	Membangun irigasi	V
4.	Jambanisasi	V
5	Rehab pasar	V
6	Membangun plengsengan	V
7	Rehab jembatan	V
8	Aktivitas lain-lain	V

Sumber: Data Primer, 2005

Hasil wawancara dengan narasumber menunjukkan bahwa dari ke tiga program (Tri Daya), yang implementasinya paling efektif dalam standar pedoman pelaksanaan program Gerdu-Taskin adalah program pemberdayaan lingkungan dan pemberdayaan manusia. Adapun pemberdayaan usaha (yang semestinya menjadi program unggulan), pelaksanaannya banyak mengalami hambatan. Namun perlu dicatat, bahwa program pemberdayaan manusia dalam pelaksanaannya lebih banyak menggarap aspek fisik, bukan aspek peningkatan keterampilan teknis, manajerial serta peningkatan mutu hidup keluarga miskin seperti perbaikan pendidikan dan kesehatan.

Evaluasi yang dilakukan terhadap hasil implementasi program Gerdu-Taskin tahun 2005 ini lebih untuk mengevaluasi proses implementasi, dan bukan pada evaluasi dampak program, mengingat program Gerdu-Taskin tahun 2005 baru diimplementasikan dalam empat bulan terakhir, mulai Juli 2005. Berdasarkan evaluasi proses tersebut dapat diketahui hal-hal berikut ini:

(1) Masyarakat miskin memerlukan program-program pembangunan yang secara langsung dapat mereka rasakan manfaatnya, mengingat mereka belum tentu dapat mengakses peluang yang ditawarkan oleh program pembangunan makro, lantaran mereka tidak memiliki daya saing dalam kompetisi yang diciptakan melalui mekanisme pasar.

(2) Pemberian bantuan langsung yang bersifat hibah sebagaimana terdapat dalam dua Tri Daya, yaitu Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan, memiliki manfaat cukup tinggi. Namun model ini saja tidak cukup karena bantuan hibah demikian tidak menciptakan kapasitas untuk mandiri (menolong dirinya sendiri secara berlanjut). Dalam kerangka inilah diperlukan Tri Daya yang lain, yaitu Pemberdayaan Usaha.

(3) Pelaksanaan Pemberdayaan Usaha cenderung belum dapat mencapai tujuan yang diinginkan, dan pelaksanaannya di lapangan banyak menemui hambatan. Nampaknya terdapat sejumlah faktor spesifik dan problem aktual yang melatarbelakangi mengapa sampai terjadi demikian. Hal yang terakhir ini dibahas dalam sub bab berikutnya.

4.6. Faktor-Faktor Spesifik Yang Mempengaruhi Hasil

Berdasarkan data yang disajikan dalam sub bab sebelum ini, diketahui bahwa apabila evaluasi program Gerdu-Taskin ini mengacu pada standar pedoman/tujuan yang ditetapkan dalam formulasi program, maka terdapat dua Tri Daya yang cenderung sudah mencapai tujuan, yaitu Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan; kendati pun dalam perspektif *people-centered development*, metode pemberdayaan sebagaimana yang direkomendasikan oleh dua Tri Daya itu bersifat *charity*, karikatif (non produktif), dan tidak mendorong terciptanya peningkatan kapabilitas untuk menolong diri mereka secara mandiri. Pada saat yang sama, Pemberdayaan Usaha (yang diharapkan dapat menjadi ujung tombak pemberdayaan) belum dapat mencapai tujuan.

Namun apabila evaluasi terhadap program penanggulangan kemiskinan ini ditinjau dari wacana konseptual paradigmatis, maka sesungguhnya program Gerdu-

Taskin, baik pada tataran formulasi maupun implementasi, cenderung belum dapat menjadi sebuah program yang dapat diandalkan dalam rangka *poverty alleviation*.

Berkaitan dengan hal tersebut, di sepanjang penelitian ini berlangsung, peneliti mendapatkan sejumlah temuan, yang berkaitan dengan faktor-faktor spesifik yang mendorong relatif efektifnya Tri Daya pertama dan ke tiga, yakni Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan; dan faktor-faktor yang mendorong relatif belum/tidak efektifnya Tri Daya ke dua, yakni Pemberdayaan Usaha (pada hal Tri Daya ini sesungguhnya merupakan salah satu Tri Daya yang diunggulkan untuk dapat menjadi ujung tombak program Gerdu-Taskin). Sejumlah faktor tersebut ialah sebagai berikut:

(1) Tri Daya pertama dan ketiga, yaitu Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan, secara teknis merupakan program pemberdayaan yang sangat mudah untuk diimplementasikan; karena prosedurnya tidak rumit, dan relatif tidak memerlukan pengelolaan yang sulit, baik pada saat pelaksanaan maupun pelestarian program. Program pemberian sejumlah bahan yang diperlukan kelompok RTMR, misalnya, hanya memerlukan pengelolaan sekali saja, yaitu pada saat menentukan jenis bantuan apa yang akan diberikan kepada kelyarga miskin, yang kemudian ditindaklanjuti dengan bagaimana realisasi pemberian bantuan itu; dan setelah itu selesai.

(2) Program Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan, nampaknya cocok untuk menjawab kepentingan kelompok masyarakat dalam kategori RTMR. Kendati metode demikian disadari sepenuhnya tidak akan menciptakan kemandirian masyarakat serta tidak dapat meningkatkan kapabilitas masyarakat untuk menolong dirinya sendiri, namun program ini secara darurat dapat menyelamatkan kelompok masyarakat miskin (RTMR) dari penderitaan akibat deprivasinya. Kesesuaian antara jenis program dengan kebutuhan RTMR inilah yang merupakan faktor spesifik pendorong relatif efektifnya dua dari Tri Daya yang ada. Namun perlu dicatat, bahwa yang dimaksud “efektif” dalam konteks ini adalah: (1) program dapat dilaksanakan sesuai rencana/pedoman, (2) implementasi program dapat meringankan beban

RTMR dan menjawab kebutuhan mereka saat ini, (3) program dapat meningkatkan kesejahteraan RTMR; kendati pun pada saat yang sama program ini tidak dapat meningkatkan kapabilitas RTMR untuk dapat menolong diri mereka secara mandiri dalam jangka panjang.

(3) Adapun faktor-faktor spesifik yang mendorong belum efektifnya Tri Daya yang kedua, yakni Pemberdayaan Usaha, meliputi :

(a) Program Pemberdayaan Usaha, secara konseptual paradigmatic layak disebut sebagai program pemberdayaan berjangka panjang, yang berusaha meningkatkan dan menciptakan kapabilitas masyarakat miskin untuk dapat menolong dirinya sendiri secara mandiri. Namun pada tataran implementasi program ini secara implicit membawa asumsi bahwa variabel tunggal yang menentukan keberdayaan masyarakat miskin adalah variabel modal (kapital).

(b) Ketika program ini menganggap penting (bahkan teramat penting) variabel modal, pada saat yang sama program ini mengabaikan variabel lain, misalnya: suasana (pasar) yang kondusif, kemampuan sumberdaya manusia, peranan bantuan-bantuan lain yang bersifat non materi (non kapital).

(c) Pengabaian terhadap variabel non kapital (dalam memberdayakan masyarakat miskin) telah menjadi faktor dominan yang menentukan ketidakefektifan program ini.

(d) Program Pemberdayaan Usaha tidak dilengkapi dengan metoda diagnisis yang teliti dan spesifik terhadap setiap patologi (kemiskinan) yang dihadapi orang miskin, yang antara satu dengan lainnya mengalami perbedaan. Penggeneralisasian yang tergesa-gesa, yang menganggap persoalan kemiskinan itu dapat didekati dengan cara yang *uniform*, nampaknya merupakan kekeliruan terbesar yang terjadi pada kasus implementasi gerdu-Taskin (khusus untuk Pemberdayaan usaha).

(e) Implikasi dari kekeliruan tersebut adalah: lahirnya metoda penanganan yang *uniform*, nihilnya pendekatan-pendekatan yang bersifat spesifik-

kasuistis, dan maraknya pendekatan komunal yang penuh dengan generalisasi *over confidence* yang tidak sepenuhnya tepat.

(f) Program Gerdu-Taskin diimplementasikan di atas bangunan data yang tidak sepenuhnya akurat. Ketergesa-gesaan yang (disengaja atau tidak) terjadi pada tahap persiapan, termasuk di dalamnya pada tahap penentuan RTMB, nampaknya merupakan faktor penting yang menentukan relatif belum berhasilnya Pemberdayaan Usaha.

(g) Model pendampingan yang dikembangkan dalam program Pemberdayaan Usaha nampaknya perlu ditinjau kembali. Ada fenomena bahwa pendampingan yang dilakukan oleh tim pendamping tidak mampu membedah persoalan yang dihadapi oleh masyarakat miskin.

Demikian sejumlah faktor spesifik yang perlu dipertimbangkan terkait dengan tingkat efektivitas program Gerdu-Taskin di provinsi Jawa Timur.

4.7. Problem Aktual Yang Dihadapi

Serangkaian problem aktual yang dihadapi dalam implementasi program Gerdu-Taskin, dan karenanya problem tersebut perlu mendapatkan perhatian untuk kemudian dicari jalan keluarnya guna meningkatkan efektivitas program tersebut adalah:

(1) Pemerintah, baik pemerintah desa, kecamatan, maupun kabupaten, cenderung belum memiliki data akurat tentang berbagai hal yang diperlukan oleh program Gerdu-Taskin. Nihilnya sejumlah data yang diperlukan, dapat menjadi awal dari kekeliruan dalam mengambil keputuan-keputusan penting terkait implementasi suatu program pembangunan. Pengklasifikasian terhadap RTMR dan RTMB, misalnya, di berbagai daerah dilakukan secara tergesa-gesa dan ceroboh. Implikasi dari kekeliruan ini bisa bermacam rupa.

(2) Ditinjau dari keadaan riil masyarakat miskin, dua hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah: tidak adanya motivasi (kemauan) dari masyarakat miskin untuk berusaha; disamping itu, keluarga miskin, hampir pasti merupakan keluarga yang tidak memiliki potensi sumberdaya manusia yang tangguh. Di

lapangan, ini menjadi problem aktual yang memicu ketidakefektifan program Gerdu-Taskin. Belum berhasilnya Pemberdayaan Usaha dalam program Gerdu-Taskin salah satunya disebabkan oleh relatif rendahnya kemauan dan kemampuan masyarakat miskin untuk dapat melakukan pembaharuan atas dirinya pada saat dukungan dana untuk melakukan perubahan telah mereka dapatkan melalui program Pemberdayaan Usaha.

(3) Program Gerdu-Taskin tidak dilengkapi dengan pembelajaran yang diperlukan bagi kelompok masyarakat. Pengetahuan sederhana dan praktis tentang kewirausahaan, misalnya, tidak pernah mereka miliki, dan tidak juga diperoleh, karena tidak menjadi bagian dari program ini. Akibatnya penerima modal tidal selalu dapat menggunakannya untuk menjalankan aktivitas usaha ekonomi produktif sebagaimana yang dikehendaki oleh program Gerdu-Taskin.

(4) Pemberian pinjaman untuk modal usaha tanpa masa tenggang waktu pengembalian, bagi seseorang yang miskin adalah sesuatu yang tidak mudah. Misalnya: pada bulan X si miskin A pinjam uang Rp.200.000,00. Pada bulan X+1 si miskin A harus mulai mengangsur pinjaman tersebut. Metoda ini pada titik tertentu, bagi mayoritas penduduk miskin, menjadi problem aktual, yang berpeluang menyebabkan program Gerdu-Taskin tidak dapat mencapai tujuan.

(5) Kondisi suatu desa secara geografis dan demografis, khususnya desa-desa terpencil, serta desa-desa yang tidak memiliki potensi ekonomi, menyebabkan penduduknya tidak memiliki suasana kondusif untuk melakukan usaha ekonomi produktif. Ini juga menjadi penyebab program gerdu-Taskin tidak berjalan sesuai dengan rencana.

(6) Pengurus Unit Pengelola Keuangan (UPK) tidak memiliki payung hukum yang dapat melindungi aktivitasnya dalam menjalankan tugas. Ini menyebabkan pengurus UPK tidak dapat berkinerja optimum, terutama pada saat pengurus UPK menemui masalah di lapangan. Misalnya ketika pengurus UPK menghadapi peminjam yang macet (tidak melakukan angsuran).

(7) Kontra prestasi, honor, atau apapun namanya yang dirancang untuk diberikan kepada pengurus UPK, yang berupa dana “sektor riil”, yang diasumsikan dapat dikelola oleh pengurus UPK, sehingga menghasilkan surplus ekonomi; pada kenyataannya tidak selalu dapat berjalan sesuai yang diperhitungkan. Misalnya : bagi pengurus UPK disediakan dana sektor riil sebesar Rp.15.000.000,00; asumsinya dana itu dapat menghasilkan surplus ekonomi yang dapat menjadi kontra prestasi pengurus UPK. Namun kenyataannya, pengurus UPK belum tentu dapat memobilisasikan dana itu untuk usaha riil. Ini disebabkan : baik oleh tidak adanya kemampuan pengurus UPK untuk mengelola usaha maupun tidak adanya peluang usaha yang ada di suatu desa. Jika keadaan terburuk ini terjadi, maka seolah-olah pengurus UPK menjadi pekerja sosial tanpa kontra prestasi. Pada sejumlah besar desa, ini menjadi penyebab rendahnya motivasi pengurus UPK untuk berkinerja terbaik.

(8) Pada tataran implementasi, program Gerdu-Taskin tidak disinergikan dengan sejumlah program pembangunan dan penanggulangan yang lain. Kehadirannya yang cenderung bersifat parsial ini membuat program Gerdu-Taskin tidak dapat mencapai tujuan secara maksimal.

(9) Keberadaan Bantuan Langsung Tunai (BLT) membuat penduduk miskin secara psikologis tidak termotivasi untuk mengembalikan pinjaman secara disiplin.

(10) Pengurus UPK tidak dilengkapi dengan pembekalan pengetahuan dan keahlian yang proporsional, sesuai dengan bidang tugasnya yang sesungguhnya amat berat.

4.8. Langkah Strategis

Berangkat dari sejumlah data yang tersaji pada bagian terdahulu, juga berdasarkan kajian yang telah dilakukan dapat dirumuskan sejumlah langkah strategis yang bermuara pada upaya perbaikan program Gerdu-Taskin di masa mendatang. Langkah-langkah tersebut ialah:

(1) Melakukan kajian empirik-akademik secara berkala guna merespon perubahan sosial yang terjadi terkait dengan implementasi program Gerdu-Taskin.

(2) Mengembangkan model program Gerdu-Taskin yang berbasis lokal, yang mampu mengakomodasi variasi potensi lokal di masing-masing desa; dan pada saat yang sama tidak membakukan berbagai uniformitas, baik menyangkut sesuatu yang bersifas teknis, terlebih yang bersifat sustantif.

(3) Menyinergikan program Gerdu-Taskin dengan sejumlah program pembangunan (pada tataran substantif-implementatif).

(4) Mengembangkan model pembelajaran yang konstruktif bagi semua pihak yang terlibat dalam implementasi program Gerdu-Taskin, terutama untuk materi pembelajaran yang sangat diperlukan, baik olel plaksana program maupun oleh masyarakat miskin.

BAB V
PENUTUP

Pada bab penutup penelitian ini terdiri dari dua bagian utama, yaitu: **kesimpulan** dan **rekomedasi**. Dalam bagian kesimpulan, temuan-temuan penelitian diarahkan untuk menjawab permasalahan penelitian (permasalahan penelitian kesatu hingga keempat). Bertitik-tolak dari temuan-temuan tersebut, beberapa usulan yang relevan dengan implementasi program-program Gerdu-Taskin diajukan dan disampaikan dalam bagian rekomendasi (terkait dengan/menjawab permasalahan penelitian kelima).

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan sejumalah data dan analisis data yang disajikan pada bab IV dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

Pertama, aktivitas fungsional program Gerdu-Taskin pada dasarnya sesuai dengan pedoman pelaksanaan yang ada. Evaluasi versi narasumber penelitian ini menunjukkan aktivitas fungsional yang cenderung baik.

Kedua, berbicara mengenai hasil yang dicapai dalam implementasi program Gerdu-Taskin akan lebih relevan jika dikaitkan secara langsung dengan hasil implementasi Tri Daya yang mencakup: pemberdayaan manusia, pemberdayaan usaha, dan pemberdayaan lingkungan.

Sasaran dari pemberdayaan manusia adalah rumah tangga miskin rentan (RTMR), yang diwujudkan dalam kegiatan pemberian solusi atas sejumlah masalah yang sedang dihadapi dengan jalan memberi bantuan (hibah) kepada mereka. Pemberian hibah kepada kelompok RTMR didasarkan pada pertimbangan bahwa kelompok masyarakat miskin yang tergolong RTMR memiliki persoalan deprivasi yang sangat mendasar. Mereka cenderung tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka; bahkan untuk sekedar hidup layak, kelompok ini mengalami kesulitan. Hasil wawancara dengan narasumber menunjukkan bahwa dari ke tiga program (Tri Daya), yang implementasinya paling efektif dalam standar pedoman pelaksanaan program Gerdu-Taskin adalah program

pemberdayaan lingkungan dan pemberdayaan manusia. Adapun pemberdayaan usaha (yang semestinya menjadi program unggulan), pelaksanaannya banyak mengalami hambatan. Berdasarkan evaluasi proses tersebut dapat diketahui hal-hal berikut ini.

Masyarakat miskin memerlukan program-program pembangunan yang secara langsung dapat mereka rasakan manfaatnya, mengingat mereka belum tentu dapat mengakses peluang yang ditawarkan oleh program pembangunan makro, lantaran mereka tidak memiliki daya saing dalam kompetisi yang diciptakan melalui mekanisme pasar.

Pemberian bantuan langsung yang bersifat hibah sebagaimana terdapat dalam dua Tri Daya, yaitu Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan, memiliki manfaat cukup tinggi. Namun model ini saja tidak cukup karena bantuan hibah demikian tidak menciptakan kapasitas untuk mandiri (menolong dirinya sendiri secara berlanjut). Apalagi, dalam pelaksanaannya, program pemberdayaan manusia lebih banyak menggarap aspek fisik yang tidak terkait langsung dengan esensi dan tujuan program pemberdayaan manusia, yaitu peningkatan SDM dengan berorientasi pada peningkatan keterampilan teknis dan manajerial serta peningkatan mutu kehidupan keluarga miskin melalui perbaikan kebutuhan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan. Dalam kerangka inilah aspek Tri Daya yang lain, yaitu Pemberdayaan Usaha, amat dibutuhkan.

Temuan di lapangan menunjukan bahwa pelaksanaan Pemberdayaan Usaha cenderung belum dapat mencapai tujuan yang diinginkan, dan pelaksanaannya di lapangan banyak menemui hambatan. Nampaknya terdapat sejumlah faktor spesifik dan problem aktual yang melatarbelakangi mengapa fenomena tersebut dapat terjadi.

Ketiga, faktor-faktor spesifik yang mempengaruhi hasil berdasarkan data yang disajikan dalam sub bab sebelum ini mengindikasikan bahwa apabila evaluasi program Gerdu-Taskin ini mengacu pada standar pedoman/tujuan yang ditetapkan dalam formulasi program, maka terdapat dua Tri Daya yang cenderung sudah mencapai tujuan, yaitu Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan;

kendati pun dalam perspektif *people-centered development*, metode pemberdayaan sebagaimana yang direkomendasikan oleh dua Tri Daya itu bersifat *charity*, karikatif (non produktif), dan tidak mendorong terciptanya peningkatan kapabilitas untuk menolong diri mereka secara mandiri. Pada saat yang sama, Pemberdayaan Usaha (yang diharapkan dapat menjadi ujung tombak pemberdayaan) belum dapat mencapai tujuan. Namun apabila evaluasi terhadap program penanggulangan kemiskinan ini ditinjau dari wacana konseptual paradigmatis, maka sesungguhnya program Gerdu-Taskin, baik pada tataran formulasi maupun implementasi, cenderung belum dapat menjadi sebuah program yang dapat diandalkan dalam rangka *poverty alleviation*.

Berkaitan dengan hal tersebut, di sepanjang penelitian ini berlangsung, peneliti mendapatkan sejumlah temuan, yang berkaitan dengan faktor-faktor spesifik yang mendorong relatif efektifnya Tri Daya pertama dan ke tiga, yakni Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan; dan faktor-faktor yang mendorong relatif belum/tidak efektifnya Tri Daya ke dua, yakni Pemberdayaan Usaha (padahal Tri Daya ini sesungguhnya merupakan salah satu Tri Daya yang diunggulkan untuk dapat menjadi ujung tombak program Gerdu-Taskin). Sejumlah faktor terkait dengan temuan tersebut ialah sebagai berikut.

Tri Daya pertama dan ketiga, yaitu Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan, secara teknis merupakan program pemberdayaan yang sangat mudah untuk diimplementasikan; karena prosedurnya tidak rumit, dan relatif tidak memerlukan pengelolaan yang sulit, baik pada saat pelaksanaan maupun pelestarian program. Program pemberian sejumlah bahan yang diperlukan kelompok RTMR, misalnya, hanya memerlukan pengelolaan sekali saja, yaitu pada saat menentukan jenis bantuan apa yang akan diberikan kepada keluarga miskin, yang kemudian ditindaklanjuti dengan bagaimana realisasi pemberian bantuan itu; setelah itu selesai, maka tuntaslah penanganan program tersebut.

Program Pemberdayaan Manusia dan Pemberdayaan Lingkungan, nampaknya cocok untuk menjawab kepentingan kelompok masyarakat dalam kategori RTMR. Kendati metode demikian disadari sepenuhnya tidak akan

menciptakan kemandirian masyarakat serta tidak dapat meningkatkan kapabilitas masyarakat untuk menolong dirinya sendiri, namun program ini secara darurat dapat menyelamatkan kelompok masyarakat miskin (RTMR) dari penderitaan akibat deprivasinya. Kesesuaian antara jenis program dengan kebutuhan RTMR inilah yang merupakan faktor spesifik pendorong relatif efektifnya dua dari Tri Daya yang ada. Namun perlu dicatat, bahwa yang dimaksud "efektif" dalam konteks ini adalah: (1) program dapat dilaksanakan sesuai rencana / pedoman, (2) implementasi program dapat meringankan beban RTMR dan menjawab kebutuhan mereka saat ini, (3) program dapat meningkatkan kesejahteraan RTMR; kendati pun pada saat yang sama program ini tidak dapat meningkatkan kapabilitas RTMR untuk dapat menolong diri mereka secara mandiri dalam jangka panjang.

Adapun faktor-faktor spesifik yang mendorong belum efektifnya Tri Daya yang kedua, yakni Pemberdayaan Usaha, yang meliputi : (1) Program Pemberdayaan Usaha, secara konseptual paradigmatis layak disebut sebagai program pemberdayaan berjangka-panjang, yang berusaha meningkatkan dan menciptakan kapabilitas masyarakat miskin untuk dapat menolong dirinya sendiri secara mandiri. Namun pada tataran implementasi program ini secara implisit membawa asumsi bahwa variabel tunggal yang menentukan keberdayaan masyarakat miskin adalah variabel modal (kapital); (2) Ketika program ini menganggap penting (bahkan teramat penting) variabel modal, pada saat yang sama program ini mengabaikan variabel lain, misalnya: suasana (pasar) yang kondusif, kemampuan sumberdaya manusia, peranan bantuan-bantuan lain yang bersifat non materi (non kapital). (3) Pengabaian terhadap variabel non kapital (dalam memberdayakan masyarakat miskin) telah menjadi fektor dominan yang menentukan ketidakefektifan program ini. (4) Program Pemberdayaan Usaha tidak dilengkapi dengan metoda diagnostik yang cermat dan spesifik terhadap setiap patologi (kemiskinan) yang dihadapi orang miskin, yang antara satu dengan lainnya mengalami perbedaan. Penggeneralisasian yang tergesa-gesa, yang menganggap persoalan kemiskinan itu dapat didekati dengan cara yang *uniform*, nampaknya merupakan kekeliruan terbesar yang terjadi pada kasus implementasi

Gerdu-Taskin (khusus untuk Pemberdayaan Usaha). (5) Implikasi dari kekeliruan tersebut adalah lahirnya metoda penanganan yang *uniform*, nihilnya pendekatan-pendekatan yang bersifat spesifik-kasuistis, dan maraknya pendekatan komunal yang penuh dengan generalisasi *over confidence* yang tidak sepenuhnya tepat. (6) Program Gerdu-Taskin diimplementasikan di atas bangunan data yang tidak sepenuhnya akurat. Ketergesa-gesaan yang (disengaja atau tidak) terjadi pada tahap persiapan, termasuk di dalamnya pada tahap penentuan RTMB, nampaknya merupakan faktor penting yang menentukan relatif belum berhasilnya Pemberdayaan Usaha. (7) Model pendampingan yang dikembangkan dalam program Pemberdayaan Usaha nampaknya perlu ditinjau kembali. Ada fenomena bahwa pendampingan yang dilakukan oleh tim pendamping tidak mampu membedah persoalan yang dihadapi oleh masyarakat miskin.

Keempat, serangkaian problem aktual yang dihadapi dalam implementasi program Gerdu-Taskin, dan karenanya problem tersebut perlu medapatkan perhatian untuk kemudian diberi solusi yang tepat guna meningkatkan efektivitas program tersebut ialah sebagai berikut:

(1) Pemerintah, baik pemerintah desa, kecamatan, maupun kabupaten, yang cenderung belum memiliki data akurat tentang berbagai hal yang diperlukan oleh program Gerdu-Taskin. Nihilnya sejumlah data yang diperlukan dapat menjadi awal kekeliruan dalam mengambil keputuan-keputusan penting terkait implementasi suatu program pembangunan. Pengklasifikasian terhadap RTMR dan RTMB, misalnya, di berbagai daerah dilakukan secara tergesa-gesa dan tidak cermat. Implikasi dari kekeliruan ini bisa bermacam rupa.

(2) Ditinjau dari keadaan riil masyarakat miskin, dua hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah: tidak adanya motivasi (kemauan) dari masyarakat miskin untuk berusaha; disamping itu, keluarga miskin, hampir pasti merupakan keluarga yang tidak memiliki potensi sumberdaya manusia yang tangguh. Di lapangan, ini menjadi problem aktual yang memicu ketidakefektifan program Gerdu-Taskin. Belum berhasilnya Pemberdayaan Usaha dalam program Gerdu-Taskin salah satunya disebabkan oleh relatif rendahnya kemauan dan

kemampuan masyarakat miskin untuk dapat melakukan pembaharuan atas dirinya pada saat dukungan dana untuk melakukan perubahan telah mereka dapatkan melalui program Pemberdayaan Usaha.

(3) Program Gerdu-Taskin tidak dilengkapi dengan pembelajaran yang diperlukan bagi kelompok masyarakat. Pengetahuan sederhana dan praktis tentang kewirausahaan, misalnya, tidak pernah mereka miliki, dan tidak juga diperoleh, karena tidak menjadi bagian dari program ini. Akibatnya penerima modal tidal selalu dapat menggunakannya untuk menjalankan aktivitas usaha ekonomi produktif sebagaimana yang dikehendaki oleh program Gerdu-Taskin.

(4) Pemberian pinjaman untuk modal usaha tanpa masa tenggang waktu pengembalian, bagi seseorang yang miskin adalah sesuatu yang tidak mudah. Misalnya, pada bulan X si miskin A pinjam uang Rp.200.000,00. Pada bulan X+1 si miskin A harus mulai mengangsur pinjaman tersebut. Metoda ini pada titik tertentu, bagi mayoritas penduduk miskin, menjadi problem aktual, yang berpeluang menyebabkan program Gerdu-Taskin tidak dapat mencapai tujuan.

(5) Kondisi suatu desa secara geografis dan demografis, khususnya desa-desa terpencil, serta desa-desa yang tidak memiliki potensi ekonomi, menyebabkan penduduknya tidak memiliki suasana kondusif untuk melakukan usaha ekonomi produktif. Ini juga menjadi penyebab program Gerdu-Taskin tidak berjalan sesuai dengan rencana.

(6) Pengurus Unit Pengelola Keuangan (UPK) tidak memiliki payung hukum yang dapat melindungi aktivitasnya dalam menjalankan tugas. Ini menyebabkan pengurus UPK tidak dapat berkinerja optimal, terutama pada saat pengurus UPK menemui masalah di lapangan. Misalnya ketika pengurus UPK menghadapi peminjam yang macet (tidak melakukan angsuran).

(7) Kontra prestasi, honor, atau apapun namanya yang dirancang untuk diberikan kepada pengurus UPK, yang berupa dana “sektor riil”, yang diasumsikan dapat dikelola oleh pengurus UPK, sehingga menghasilkan surplus ekonomi; pada kenyataannya tidak selalu dapat berjalan sesuai yang diperhitungkan.

Misalnya, bagi pengurus UPK disediakan dana sektor riil sebesar Rp.15.000.000,00; asumsinya dana itu dapat menghasilkan surplus ekonomi yang dapat menjadi kontra prestasi pengurus UPK. Namun kenyataannya, pengurus UPK belum tentu dapat memobilisasikan dana itu untuk usaha riil. Ini disebabkan baik oleh tidak adanya kemampuan pengurus UPK untuk mengelola usaha maupun tidak adanya peluang usaha yang ada di suatu desa. Jika keadaan terburuk ini terjadi, maka seolah-olah pengurus UPK menjadi pekerja sosial tanpa kontra prestasi. Pada sejumlah besar desa, ini menjadi penyebab rendahnya motivasi pengurus UPK untuk berkinerja terbaik.

(8) Pada tataran implementasi, program Gerdu-Taskin tidak disinergikan dengan sejumlah program pembangunan dan penanggulangan yang lain. Kehadirannya yang cenderung bersifat parsial ini membuat program Gerdu-Taskin tidak dapat mencapai tujuan secara maksumal.

(9) Keberadaan Bantuan Langsung Tunai (BLT) membuat penduduk miskin secara psikologis tidak termotivasi untuk mengembalikan pinjaman secaa disiplin. (10) Pengurus UPK tidak dilengkapi dengan pembekalan pengetahuan dan keahlian yang proporsional, sesuai dengan bidang tugasnya yang sesungguhnya amat berat.

5.2. Rekomendasi

Berangkat dari sejumlah data yang tersaji pada bagian terdahulu, juga berdasarkan kajian yang telah dilakukan, dapat dirumuskan sejumlah langkah strategis yang bermuara pada upaya perbaikan program Gerdu-Taskin di masa mendatang. Langkah-langkah tersebut meliputi:

(1) Melakukan kajian empirik-akademik secara berkala guna merespon perubahan sosial yang terjadi terkait dengan implementasi program Gerdu-Taskin.

(2) Mengembangkan model program Gerdu-Taskin yang berbasis lokal, yang mampu mengakomodasi variasi potensi lokal di masing-masing desa; dan

pada saat yang sama tidak membakukan berbagai uniformitas, baik menyangkut sesuatu yang bersifas teknis, maupun yang bersifat sustantif.

(3) Mensinergikan program Gerdu-Taskin dengan sejumlah program pembangunan (pada tataran substantif-implementatif).

(4) Mengembangkan model pembelajaran yang konstruktif bagi semua pihak yang terlibat dalam implementasi program Gerdu-Taskin, terutama untuk materi pembelajaran yang sangat diperlukan, baik oleh pelaksana program maupun oleh masyarakat miskin.

DAFTAR PUSTAKA

Anderson, James E., (1979), *Public Policy Making*, New York: Preager Publiser, Inc.

Amirullah & Hanafi Rindyah, (2002), *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Graha Ilmu.

Babbie, Earl, (1983), *The Practice of Social Research*, Belmont-California: Wadswort Publishing Company.

Baker, T.L. (1994). *Doing Social Research*, Second Edition, California: McGraw-Hill Inc.

Bardach, Eugene, (1979), *The Implementation Game: What Happens After A Bill Becomes a Law*, Massachusset: The Massachusset Institute of Technology Press.

Beratha, I Nyoman, 1983, *Desa Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa, Jakarta;* Ghalia Indah.

Chambers, (1987); *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, Cetakan Pertama, Jakarta: LP3ES.

Cohen, CN & M.T. Uphoff, (1977), *Rural Development Participation*, New York: Cornell University Press.

Conyers, Diana, (1981), *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Cook, Sarah and Macaulany Steve, (1997), *Pemberdayaan Yang Tepat*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Dolbeare, Kenneth M., (1975), *Public Policy Evaluation*, Beverly Hills-California: Sage Publication, Inc.

Edwards III, George C., (1980), *Implementing Public Policy*, Washington D.C: Congressional Quarterly, Inc.

Fitz-Gibbon, Calor Taylor, and Morris, Lynn Lyons, (1978), *How to Design A Program Evaluation*, Beverly Hills-California: Sage Publications, Inc.

Friedmann, (1992), *Empowerment*: *The Politics of Alternative Development*, Mass-Black Well Publisher, Cambridge.

Golembiewsky, R T, (1966); *Public Administration*, Chicago: R. Mc Nally.

Grindle, Merilee S., (Ed.), (1980*), Politic and Policy Implementation in The Third World*, Princeton-New Jersey: Princeton University Press.

Gummesson, Evert, (1981), *Qualitative Methods in Management Research*, California: Sage Publication, Inc.

Haryati, Eny, (2003), *Konfigurasi Politik, Pembangunan Masyarakat Desa, dan Penanggulangan Kemiskinan (Kajian Diakronis: Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Kebijakan Pembangunan Masyarakat Desa dalam rangka Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia),* Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson, (1994), *Partisipasi Politik di Negara Berkembang,* Alih Bahasi Andi S, Jakarta : Rineka Cipta.

Hulme, David & M. Tuner, (1990), *Sociology of Development–Theories, Policies and Practices*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Ida, Loade, (1999), *Model Penanggulangan Konflik Dalam Masyarakat Secara Partisipatif (Studi tentang Konflik Manifest*), Jakarta: PAU.

----------, (2002), *Otonomi Daerah Dalam Interaksi Kritis Stakeholder*, Jakarta: PSPK.

Islamy, M. Irfan, (2002), *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara

Jazairy, Idris; Mohiuddin Alamgir; Theresa Panuccino; (1992); *The State of World Rural Poverty: An Inquiry Into Its Causes and Consequences*, International Fund for Agricultural Development, New York: New York University Press.

Jones, Charles O., (1984), *An Introduction to Study of Public Policy*, Monterey-California: Brooks Publishing Company.

Jonnes, Emma (2001), *"Participatory Rural Appraisal in India"*, dalam *Institute of Development Studies*, IDS Working Paper 123, Brighton: The Sussex University.

Koentjoroningrat, (1981), *Kebudayaan Mentalis dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.

Korten, David C, (1987), *Community Management: Asian Experience and Perspective*, Connecticut: Kumarian Press.

Kuruksheta, (1962), *"Community Paticipation"*, dalam Weidner, E W (1970), *Development Administration in Asia*, Durham, North Carolina: Duke University Press.

Malo, Manasse & Sri Trisnoningtias, (1989); *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PAU-Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia.

Mazmanian, Daniel A., and Sabatier, Paul A., (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview-Illinois: Scott, Foresman and Company.

McNollgast, (1987), *Administative Procedures as Instruments of Political Control*, Journal of Law, Economics and Organization, 3

Miles, Matthew dan Huberman, Michael, (1992), *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press.

Mintzberg, Henry, (1983), *Structure in Five: Designing Effective Organization*, New York: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Moleong, Lexy, (2000), *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Morgan, David C., (1988), *Focus Group as Qualitative Research*, California: Sage Publications, Inc.

Mubyarto, (1984), *Strategi Pembangunan Pedesaan*, Yogyakarta: P3PK Universitas Gadjah Mada.

----------, (2003); *Tanggung Jawab Sosial Teknokrat terhadap Kekisruhan Ekonomi Indonesia Dewasa ini*, makalah untuk Diskusi Terbatas "Ekonomi Indonesia", Jakarta, 15 Agustus 2003.

Musimbi & Kilalo, (1999), *"Partnership for Health Improvement in Kenya"*, dalam *Institute of Development Studies*, IDS Working Paper 123, Brighton: The Sussex University.

Nachmias, David, (1979), *Public Policy Evaluation*, New York: Martin's Press.

Narain, Iqbal, (1959); "A Fundamental Approach to The Administration of Community Development", dalam *Indian Journal of Public Administration*, July-September, 1959.

Nasikun, J, (tanpa tahun); *Metodologi Penelitian Sosial* (*Hand out* bahan kuliah), Jurusan Sosiologi Program Pasca Sarjana Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Nazir, Moh, (1988*); Metode Penelitian*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Galia Indonesia.

Ndraha, Taliziduhu, (1987), *Pembangunan Masyarakat*, Jakarta: Bina Aksara.

----------, (1990); *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Cetakan II, Jakarta : Rineka Cipta.

Patton, Michael Quinn, (1980), *Qualitative Evaluation Methods*, Baverly Hills-California: Sage Publications, Inc.

Paul, Samuel, (1987), *Community Participation in Development Projects The World Bank Experience*. Washington DC: The World Bank.

Pranarka & Vidyadika Moelyarto, (1996), *Pemberdayaan (Empowerment), dalam Pemberdayaan Konsep Kebijakan Implementasi*, Jakarta: CSIS.

Prijono, Onny S, (1996), *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasinya*, Jakarta: CSIS.

Quick, A Stephen (2000), "The Paradox of Popularity: Ideological Program Implementation in Zambia" dalam *Institute of Development Studies*, IDS Working Paper 122, Brighton: The Sussex University.

Ripley, Randall B., (1985), *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson-Hall Publisher, Inc.

Rogers, E.M. (1969), *Modernization Among Peasant*, New York: HRW Press.

Rourke, Francis E., (1984), *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, New York: Macmillan.

Sachs, Jeffrey, (2005), *The End of Poverty: How We Can Make It happen in Our Lifetime*, New York: Penguin Books.

Scott, Patrick G., (1997), "Assesing Determinants of Bureacratic Discretion: An Experiment in Street-level Decision Making", *Journal of Public Administration Research and Theory*, January, 7:35-57.

Siagian, Sondang P, (1972), *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Gunung Agung.

Sodefaxi, (1987), *Membangun Manusia Pembangunan,* Flores: Percetakan Ende.

Soetrisno, Loekman, (1995), *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta: Kanisius.

Sriwidardi, Wiwik (1995), *Birokrasi Pembangunan Lokal dan Partisipasi Masyarakat di Kota Semarang*, Laporan Penelitian, Tidak dipublikasikan.

Strauss, Anselm & Corbin, Juliet, (1997); disadur Djunaidi Ghony, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif: Prosedur dan Teori Grounded,* Surabaya: PT Bina Ilmu.

Strauss, A. & Corbin, J., (2003), *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques,* Beverly Hills: Sage Publications, Inc.

Sugiartoto, Dody Agus, (2003), *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Solo : Pendekatan Pembangunan Nguwongke Uwong, Pengalaman IPGI Solo Merintis Jalan Menuju Demokrasi, Partisipasi Masyarakat, dan Otonomi Daerah*, Solo: Indonesian Parnership on Local Governance Initiatives Solo.

Sugiyono, (2002), *Metode Penelitian Bisnis*, Bandung: Alpabeta.

Surbakti, Ramlan (1983), *Diktat Kuliah Teori-Teori Politik*, Fak Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Airlangga, Surabaya.

Taylor, Steven J., and Bogdan, Robert, (1984), *Introduction to Qualitative Research Methods: The Search of Meanings*, New York: John Wiley & Sons.

Thoha, Miftah, (2003), *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Tjokrowinoto, Moelyarto, (1999), *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

----------, (2002), *Pengembangan Kurikulum Ilmu Administrasi Negara di Era Otonomi Daerah*, makalah dalam Seminar Regional "Pengembangan Kurikulum Ilmu Administrasi Negara", Kerjasama Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Dr. Soetomo dengan Perguruan Tinggi Penyelenggara Pendidikan Administrasi Negara se Jawa Timur, Surabaya, 31 Oktober 2002.

Tripi, F.G., (1984), "Client Control in Organizational Setting", dalam *Journal of Applied Behavioral Science*, 20: 39-47.

Van Meter, Donald S., and Van Horn, Carl E., (1975), *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Ohio: Sage Publications, Inc.

Wahab, Solichin Abdul, (1991), *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Walker, Robert, (ed), (1985), *Applied Qualitative Research*, Broofield-Vermont: Gower Publishing Company.

Wilson, James Q., (1989), *Bureaucracy*: *What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.