

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN : STUDI PELAKSANAAN PROGRAM JALIN KESRA DI JAWA TIMUR

IMPLEMENTATION OF UTILIZATION POLICY IMPECUNIOUS SOCIETY : STUDY OF PROGRAM EXECUTION ESTABLISH PROGRAMS WELFARE IN EAST JAWA

Nakkok Aruan

Peneliti Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur
Jl. Gayung Kebonsari No.56 Telp. (031) 8290738 - (031) 8290719 Surabaya
Email: nakkokaruan@yahoo.com
HP 081331388892

Diterima : 27 Maret 2015; direvisi : 8 April 2015; disetujui : 19 Juni 2015

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi dan menganalisis implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin melalui Program Jalin Kesra (Jalan Lain Menuju Kesejahteraan Rakyat) di Jawa Timur, serta mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasinya, baik faktor yang menghambat maupun yang mendukung. Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi dokumentasi, observasi, dan wawancara. Hasil penelitian ini menunjukkan pelaksanaan Program Jalin Kesra di Jawa Timur belum cukup efektif, karena adanya kendala baik pada organisasi pelaksana maupun mekanisme pelaksanaan yang telah ditetapkan dalam Pedoman Umum Program Jalin Kesra.

Kata kunci : kebijakan, implementasi, pemberdayaan, Program Jalin Kesra

ABSTRACT

Research Target this is to identify and analysis of utilization policy implementation impecunious society pass by Establish Programs Welfare (Another way towards the welfare of the people) in East Java, and identify and factors analysis that influence its implementation, either factor that pursue or supportive. Descriptive Research was with approach qualitative this used data collecting technique pass by documentation study, observation and interview. This research Result shows execution Establish Programs Welfare in East Java not yet enough effective, caused by constraint either at executor organization or execution mechanism that was established in general guidelines Establish Programs Welfare.

Keyword : policy, implementation, empowering, Establish Programs Welfare

PENDAHULUAN

Sampai saat ini di Provinsi Jawa Timur, masalah kemiskinan masih menjadi isu penting dan utama, serta pengentasannya menjadi salah satu program prioritas. Hal tersebut tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2009-2014 Provinsi Jawa Timur, yang menempatkan strategi *pro-poor* sebagai prioritas utama untuk mewujudkan terpenuhinya kebutuhan dasar rakyat, seperti hak atas pangan,

pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih dan sanitasi, serta pekerjaan secara merata dan berkeadilan. Dengan kata lain, pembangunan Jawa Timur merupakan "rezim masyarakat miskin", yakni pembangunan yang berlandaskan pengarusutamaan *pro-poor*, keberpihakan kepada masyarakat miskin atau *wong cilik*.

Secara konseptual, strategi pembangunan Jawa Timur berlandaskan paradigma pembangunan berkelanjutan yang berpusat pada rakyat (*people centered based development*) yang dikembangkan

dan didesain dalam bentuk program-program strategis untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat dengan fokus pada pemberian peluang bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat, keswadayaan dan kemandirian terutama pada RTM (Rumah Tangga Miskin) dengan kategori hampir miskin untuk mengembangkan usaha ekonomi secara optimal. Sedangkan secara operasional, strategi pemberdayaan masyarakat miskin yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur difokuskan pada: (a) pemberian bantuan langsung (*cash transfer*) pada rumah tangga sangat miskin (RTSM); (b) pemberdayaan masyarakat terutama ditujukan pada rumah tangga hampir miskin (RTHM); dan (c) pengembangan usaha mikro, kecil, dan koperasi.

Namun demikian, kelompok rumah tangga strata sangat miskin (RTSM) relatif belum pernah menjadi target spesifik prioritas berbagai program penanggulangan kemiskinan secara eksklusif di Jawa Timur, kecuali dalam bentuk pemberian bantuan langsung tunai yang sifatnya karitatif. Mereka lebih sering diposisikan sebagai kelompok sasaran yang terikutsertakan dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan tanpa mempertimbangkan dan membedakan strata kemiskinan mereka. Program penanggulangan kemiskinan selama ini mengalami kendala membidik strata sangat miskin secara spesifik dan tepat sasaran, karena ketiadaan basis data mengenai keberadaan mereka (*by name and by address*).

Dalam rangka menumbuhkan dan menggerakkan ekonomi masyarakat khususnya rumah tangga sangat miskin, mulai bulan Oktober tahun 2010 melalui Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/520/KPTS/013/2010 diluncurkan Program Jalan Lain Menuju Kesejahteraan Rakyat (Jalin Kesra) Bantuan Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) selanjutnya disebut Program Jalin Kesra. Kemudian sebagai kerangka acuan, landasan dan arah bagi para pelaksana (implementor), pada bulan Agustus tahun 2011 diterbitkan Peraturan Gubernur Nomor 56 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Program Jalin Kesra. Menurut Pedoman Umum tersebut, fokus Program Jalin Kesra adalah memberikan bantuan terhadap Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) berupa bantuan barang/peralatan produktif bagi RTSM yang dinilai masih

produktif.

Per teori, Program Jalin Kesra diharapkan mampu meningkatkan ketahanan sosial ekonomi RTSM produktif dalam memenuhi kebutuhan hidup, dan meningkatkan kualitas hidup melalui bantuan usaha produktif. Namun, menurut beberapa publikasi dimedia massa, dilapangan terdapat berbagai faktor yang menghambat implementasinya. Penelitian ini bertujuan mengkaji implementasi Program Jalin Kesra sebagai implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin di Jawa Timur, serta mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program Jalin Kesra baik yang mendukung maupun yang menghambat.

TINJAUAN PUSTAKA

Kemiskinan adalah isu penting dan utama yang menjadi perhatian dan prioritas Pemerintah Provinsi Jawa Timur, oleh sebab itu ia menjadi kebijakan prioritas dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) tahun 2009-2014. Menurut Chandler dan Plano (Tangkilisan, 2003), dalam kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, pemerintah melakukan intervensi secara terus-menerus demi kepentingan kelompok masyarakat yang kurang beruntung (masyarakat miskin) dengan memanfaatkan secara strategis sumberdaya-sumberdaya yang ada. Dalam konteks ini, melalui APBD tahun 2010-2013 Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengalokasikan dana untuk pelaksanaan Program Jalin Kesra.

Dalam Pedoman Umum Program Jalin Kesra, pemberdayaan masyarakat miskin berlandaskan paradigma *people centered based development*, yakni pembangunan berkelanjutan yang berpusat pada rakyat, yang mengedepankan partisipasi rakyat (*participatory based development*) dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi program. Menurut Wahyono (2001), pendekatan pemberdayaan masyarakat ini memberikan peranan kepada individu bukan sebagai objek tetapi sebagai pelaku (aktor).

Menurut Sumodiningrat (2007), secara teknis operasional pemberdayaan masyarakat paling tidak harus memuat lima hal, yakni; (1) bantuan dana sebagai modal usaha; (2) pembangunan prasarana sebagai pendukung pengembangan kegiatan sosial-ekonomi

masyarakat; (3) penyediaan sarana untuk memperlancar pemasaran hasil produksi barang dan jasa masyarakat; (4) pelatihan bagi aparat dan masyarakat; dan (5) penguatan kelembagaan sosial-ekonomi masyarakat. Program-program pemberdayaan masyarakat hendaknya mencakup kelima hal tersebut, sebab kelimanya merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan interdependensi dalam rangkaian proses pemberdayaan masyarakat.

Secara konseptual, pelaksanaan Program Jalin Kesra sebagai implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin merupakan tahap yang terpenting, jika dibandingkan dengan formulasi dan penetapannya sendiri. Menurut Winarno (2007), suatu kebijakan dan atau program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi atau agen-agen pemerintah ditingkat bawah.

Pada tahap implementasi ini menurut Lester dan Stewart (2000), berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi kebijakan pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Implementasi kebijakan juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan.

Sedangkan menurut Fadillah Putra (2003) yang mengutip pendapat Lineberry (1978), proses implementasi setidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut: (1) pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana; (2) penjabaran tujuan kedalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedures/SOP*); (3) koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; pembagian tugas didalam dan diantara dinas-dinas/badan pelaksana; dan (4) pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Selanjutnya menurut Sumaryadi (2005), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh model implementasi yang digunakan.

Sementara menurut Riant Nugroho (2006), setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Dari beberapa model yang dikemukakan oleh para teoritis, yakni Donald van Meter dan Carl van Horn (Winarno, 2007), Daniel Mazmanian, dan Paul Sabatier (Subarsono, 2006), Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (Wahab, 2004), dapat disarikan beberapa variabel yang dipandang dapat mempengaruhi secara signifikan dalam implementasi kebijakan, yakni: karakteristik kebijakan; struktur birokrasi; koordinasi dan komunikasi; sumber daya; serta kondisi sosial ekonomi.

METODOLOGI PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, yang menurut Sugiyono (2008) adalah pendekatan penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah (natural), dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Pendekatan kualitatif tidak melakukan generalisasi tetapi lebih menekankan kedalaman informasi sehingga sampai pada tingkat makna. Menurut Moleong (2002), pendekatan kualitatif lebih mudah menyesuaikan dengan kondisi lapangan, lebih peka terhadap perubahan pola/nilai dan bahkan data yang ada di lapangan.

Mengingat hasil penelitian ini dimaksudkan untuk dapat menggambarkan secara mendalam berdasarkan dukungan fakta dan informasi yang ada tentang implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin melalui pelaksanaan Program Jalin Kesra di Jawa Timur, maka jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Melalui penelitian deskriptif ini, tujuan yang hendak diperoleh adalah untuk dapat mendeskripsikan, menggambarkan atau melukiskan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena/kejadian didalam pelaksanaan program tersebut (Nazir, 1988).

Penelitian yang berlangsung bulan April-Juli 2014 ini mengambil lokasi di 3 (tiga) kabupaten di Jawa Timur yang ditetapkan secara *purposive*, yakni Kabupaten Ngawi, Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Tuban. Data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini diperoleh dari informan yang terdiri dari

Petugas pada Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapemas) Provinsi Jawa Timur, Petugas SKPD Eksekutor (tingkat provinsi), Petugas Bapemas kabupaten dan Petugas SKPD terkait ditingkat kabupaten lokasi penelitian, Pendamping, Petugas Kecamatan dan Petugas/Aparat Desa lokasi penelitian, serta 19 (sembilan belas) RTSM penerima program yang ditetapkan sebagai informan setelah melakukan observasi langsung terhadap 56 (lima puluh enam) RTSM penerima program.

Data sekunder diperoleh melalui dokumen-dokumen yang dipublikasikan, lalu dilakukan survei dan observasi untuk menetapkan informan RTSM penerima program. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan observasi dimulai atau diawali dari RSTM informan kemudian dikonfirmasi dengan informan pelaksana program mulai dari pendamping dan petugas/aparat desa, petugas/aparat kecamatan, petugas/aparat ditingkat kabupaten sampai ditingkat provinsi guna menegakkan analisis dengan menggunakan prinsip bola salju (*snowball*). Data dan informasi yang diperoleh dan dikumpulkan dianalisis dengan metode analisis Miles dan Huberman (1992) melalui tahap-tahap: reduksi data, penyajian data, dan verifikasi atau penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Program Jalin Kesra

1. Organisasi Pelaksana

Melalui Peraturan Gubernur Nomor 56 Tahun 2011 dibentuk organisasi pelaksana Program Jalin Kesra yang terdiri dari: (a) Gubernur Jawa Timur, sebagai penanggungjawab; (b) Satminkal (Satuan Administrasi Pangkal) merupakan kelompok kerja (*working group*) dengan Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapemas) Provinsi Jawa Timur sebagai *leading sector*; (c) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), adalah *leading sector* yang melaksanakan pengadaan, penyaluran, dan fasilitasi teknis pengembangan bantuan program, yang terdiri dari: Dinas Peternakan; Dinas Perikanan dan Kelautan; Dinas Pertanian; Dinas Perindustrian dan

Perdagangan; Dinas Koperasi dan UMKM; Dinas Perkebunan; dan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur; (d) Perguruan Tinggi Pendamping yang dapat membentuk Crisis Center Pendampingan Provinsi maupun Kabupaten/Kota; dan (e) Koordinator Pendamping dan Pendamping.

Berdasarkan hasil penelitian ini, pada tingkat provinsi badan pelaksana ini sudah melakukan tugas dan tanggungjawabnya sesuai dengan pedoman, namun dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya pada tataran implementasi ditingkat kabupaten/kota sampai tingkat desa/kelurahan dan sasaran program (RTSM), badan pelaksana belum dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif. Gubernur sebagai penanggungjawab secara penuh sudah melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya untuk menetapkan Pedoman Umum, menetapkan lokasi dan alokasi program, serta memberikan arahan dan tugas kepada Satminkal serta SKPD eksekutor. Demikian juga dengan Satminkal, pada prinsipnya sudah melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sesuai pedoman.

SKPD yang adalah *leading sector* karena menjadi eksekutor untuk pengadaan, penyaluran, dan fasilitasi teknis pengembangan bantuan Program Jalin Kesra, sudah melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya untuk pengadaan dan penyaluran barang bantuan program sesuai ketentuan yang berlaku, yakni dilaksanakan oleh perusahaan-perusahaan sebagai pihak ketiga. Hanya saja dilapangan, khusus untuk pengadaan dan penyaluran paket bantuan ternak kambing menghadapi banyak masalah yang dikeluhkan oleh RTSM penerima program yang menjadi informan dalam penelitian ini. Khusus untuk tugas dan tanggungjawab fasilitasi teknis pengembangan bantuan program belum dapat dilaksanakan secara efektif sebagaimana hasil wawancara dengan RTSM yang menjadi informan penelitian ini.

Perguruan Tinggi Pendamping yang

sudah ditentukan dalam pelaksanaan program ini, menurut hasil penelitian ini pada dasarnya sudah melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sesuai dengan pedoman. Hanya saja untuk tugas dan tanggungjawabnya memfasilitasi terbentuknya *Crisis Center* Pendampingan disetiap kabupaten/kota belum efektif. Berdasarkan hasil wawancara dengan RTSM yang menjadi informan, ketika menghadapi masalah dalam pengembangan bantuan program mereka mengatasinya sendiri dan belum pernah mendapat fasilitasi dari *Crisis Center* kabupaten yang terkait.

Selanjutnya hasil penelitian ini menunjukkan bahwa baik Koordinator Pendamping maupun Pendamping, belum dapat melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya secara efektif, khususnya yang berkaitan dengan tugas dan tanggungjawabnya memberi pendampingan kepada peserta program. Menurut hasil wawancara dengan RTSM yang menjadi informan, Pendamping hanya sekali mendatangi mereka yaitu ketika eksekusi bantuan bersama-sama dengan petugas/aparat desa. Dengan kata lain, tugas utama Pendamping untuk memberikan bimbingan teknis sebagaimana diatur dalam pedoman tidak dilaksanakan dilapangan.

2. Mekanisme Pelaksanaan Program

Menurut Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 56 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum (Pedum) Program Jalin Kesra, diatur 7 (tujuh) tahap mekanisme pelaksanaan meliputi:

a. Identifikasi Kebutuhan RTSM

Hasil penelitian ini menunjukkan proses identifikasi dalam bentuk penggalan aspirasi dan kebutuhan RTSM sesuai dengan potensi sosial ekonomi keluarga masing-masing, pada prinsipnya sudah berjalan sesuai pedoman. Menurut hasil wawancara dengan informan RTSM penerima program mereka sudah ditanyai kebutuhan bantuan

program yang mereka inginkan, dan mereka sudah memilih paket bantuan program sesuai keterampilan yang mereka miliki. Karena sebagian besar RTSM di 3 kabupaten berlatarbelakang mata pencaharian disektor pertanian dalam arti luas, maka pilihan bantuan program didominasi oleh paket bantuan ternak kambing.

b. Sosialisasi

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses sosialisasi sudah berjalan pada tataran pelaksana ditingkat provinsi sampai tingkat kabupaten termasuk tenaga Pendamping. Namun, pada tataran petugas ditingkat desa dan RTSM sosialisasi masih sangat terbatas. Menurut hasil wawancara dengan RTSM informan penelitian ini, kepada mereka tenaga Pendamping bersama-sama dengan petugas/perangkat desa hanya sekali memberikan sosialisasi pada saat penyerahan bantuan program yang isinya hanya mewanti-wanti agar paket bantuan dimanfaatkan dengan baik dan jangan dijual. Mengenai tindak lanjut serta sosialisasi teknis pemanfaatan serta pengembangan paket bantuan program, belum pernah dilakukan.

c. Konfirmasi Lapangan

Konfirmasi lapangan hanya dilakukan sekali oleh petugas/perangkat desa yang menyampaikan bahwa paket bantuan sesuai usulan pada saat identifikasi kebutuhan akan segera diserahkan, namun tidak ada konfirmasi yang menanyakan apakah pilihan paket bantuan program masih tetap seperti usulan semula. Secara umum pelaksanaan konfirmasi lapangan sudah berjalan, serta tidak masalah yang dihadapi RTSM penerima/pemanfaat program terkait hal tersebut.

d. Pengadaan Bantuan

Pengadaan barang bantuan program dilakukan oleh masing-masing SKPD eksekutor sesuai "menu kebutuhan" yang diinginkan oleh RTSM penerima program. Misalnya untuk pengadaan paket bantuan ternak kambing sebagai jenis paket bantuan terbesar yang dipilih RTSM dilakukan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Timur, dengan menggunakan kaidah-kaidah dan aturan yang berlaku. Kaidah yang berlaku mengharuskan pengadaan ternak dilakukan oleh pihak ketiga (perusahaan), yang pemilihannya dilakukan melalui mekanisme tender. Dari hasil wawancara dengan RTSM informan penelitian ini, paket bantuan yang paling banyak dikeluhkan atau dipermasalahkan oleh penerima program adalah paket bantuan ternak kambing. Umumnya mereka mengeluhkan kambing yang diterima kondisinya kurang sehat atau sakit, serta kurus atau kecil sehingga perawatannya sulit.

e. Eksekusi Bantuan

Menurut hasil wawancara dengan RTSM penerima program, eksekusi bantuan program dilakukan oleh petugas yang mewakili SKPD eksekutor dan disaksikan oleh petugas/aparat desa serta Pendamping. Secara umum eksekusi bantuan sudah berjalan baik, hanya di beberapa desa yang menjadi lokasi penelitian penerimaan jumlah bantuan (ternak kambing) tidak sesuai karena petugas/aparat desa mengambil diskresi untuk mengalokasikan bagi RTSM yang belum menjadi penerima program. Alasannya, agar implementasi program ini tidak menimbulkan kecemburuan sosial sekaligus untuk pemerataan. Meski demikian, diskresi tersebut sudah mendapat persetujuan dari RTSM penerima program yang bersangkutan.

f. Bimbingan Teknis

Tahapan ini dimaksudkan untuk memberikan penyuluhan, bimbingan, konsultasi, asistensi, dan fasilitasi teknis kepada RTSM penerima bantuan program agar dapat mengembangkan bantuan usaha yang diberikan. Pelaksana bimbingan teknis adalah SKPD provinsi dan kabupaten/kota dibantu Pendamping yang dikoordinasikan oleh *Crisis Center* Pendampingan kabupaten/kota. Hasil penelitian ini menunjukkan bimbingan teknis sebagai tahapan yang paling penting, justru belum dilaksanakan. Semua RTSM informan penelitian yang diwawancarai menyatakan setelah eksekusi bantuan, Pendamping tidak pernah mendatangi mereka lagi, termasuk tidak melaksanakan bimbingan teknis.

g. Pertanggungjawaban dan Keberlanjutan

Secara administratif pertanggungjawaban pelaksanaan program sudah sesuai dengan pedoman, dan hasil penelitian ini tidak menemukan informasi adanya pertanggungjawaban yang bermasalah. Untuk keberlanjutan, sebagian besar RTSM penerima program mampu bertahan dan mengembangkan bantuan berkat modal sosial dalam bentuk kesadaran partisipatoris yang dimilikinya. Hasil wawancara dengan RTSM yang menjadi informan penelitian ini menunjukkan, fasilitas pengembangan bantuan usaha yang mestinya diberikan oleh SKPD teknis melalui Pendamping belum dapat dilaksanakan.

B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi

1. Faktor Penghambat

a. Karakteristik Kebijakan

Program Jalin Kesra menggunakan pendekatan *top-down* dimana program ini diinisiasi oleh Pemerintah Provinsi

Jawa Timur untuk mengentaskan kemiskinan yang terdapat di 38 kabupaten/kota di Jawa Timur. Target atau sasaran serta jenis dan bentuk program sudah ditetapkan sepihak, dan bukan berasal dari pemerintah kabupaten/kota berdasarkan usulan dari bawah (tingkat desa/kelurahan). Hal ini menyebabkan dukungan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota sampai ke desa kurang atau bahkan tidak maksimal. Pemerintah kabupaten/kota yang diharapkan mendukung Program Jalin Kesra dengan mengalokasikan dana untuk kegiatan sosialisasi, monitoring, dan evaluasi, serta keberlanjutan program (*sustainability*), serta Program Jalin Kesra Bantuan RTSM Pola Mandiri (*matching grant*), ternyata sampai dengan tahun 2013 dimana Program Jalin Kesra dinyatakan selesai/berhenti, dukungan dana dari pemerintah kabupaten/kota belum tersedia. Dari hasil wawancara dengan beberapa informan yang adalah perangkat pemerintah kabupaten/kota termasuk pemerintah desa/kelurahan, berkembang persepsi bahwa Program Jalin Kesra adalah program Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dalam konstruksi seperti ini, Pedoman Umum yang ditetapkan melalui Peraturan Gubernur Jawa Timur tidak dipandang sebagai aturan yang mengikat.

b. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi implementor ini ditetapkan dalam bentuk kelompok kerja (*working group*) yang cenderung bersifat *ad hoc*, sehingga kinerjanya pada level kabupaten/kota cenderung tidak efektif. Menurut perangkat kabupaten/kota yang menjadi informan, Pedoman Umum yang ada sulit dijadikan acuan secara teknis maupun administratif terutama terkait masalah pendanaannya, sementara selama ini mereka tidak pernah tahu adanya

pedoman teknis pelaksanaan lainnya. Oleh sebab itu, dalam implementasi program mereka cenderung bersikap pasif. Dalam kasus pengembangan bantuan usaha Program Jalin Kesra, Dinas Peternakan, Dinas Koperasi dan UMKM, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, dan SKPD instansi teknis ditingkat kabupaten/kota yang menurut Pedum mestinya memberikan fasilitasi teknis bagi RSTM, tidak dapat mereka lakukan karena tidak memiliki dukungan sumberdaya finansial.

c. Koordinasi dan Komunikasi

Koordinasi dan komunikasi diantara badan atau organisasi pelaksana berdasarkan hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa pada level SKPD provinsi sebagai eksekutor bantuan usaha Program Jalin Kesra, koordinasi relatif masih berjalan meski belum intensif sebab ada unsur "tekanan hierarkis". Namun, pada SKPD teknis sebagai turunannya ditingkat kabupaten/kota, karena tidak adanya hubungan hierarkis, koordinasi ini tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Kondisi ini menghambat proses konsolidasi untuk mewujudkan kinerja yang sinergis dan terpadu. Kondisi ini selanjutnya akan berpengaruh terhadap faktor komunikasi dari tingkat provinsi ke tingkat kabupaten/kota. Karena komunikasi dari tingkat provinsi ke tingkat kabupaten/kota sudah terhambat, maka selanjutnya komunikasi dari tingkat kabupaten/kota ke tingkat kecamatan hingga ke tingkat desa/kelurahan juga terhambat. Kondisi ini diakui oleh beberapa informan perangkat SKPD provinsi dan perangkat SKPD kabupaten/kota yang diwawancarai.

d. Sumber Daya

Dari faktor sumberdaya, hasil wawancara dengan beberapa informan menunjukkan bahwa SKPD kabupaten/

kota terkait pada umumnya mengeluhkan Pedoman Umum Program Jalin Kesra belum diikuti dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang jelas dan rinci terutama menyangkut kegiatan-kegiatan apa saja yang harus dilakukan dan bagaimana dengan pembiayaannya. Sedangkan dari sisi SDM terampil, beberapa Pendamping yang diwawancarai dalam penelitian ini mengaku mereka tidak memiliki keterampilan teknis dalam pengelolaan ternak kambing, sehingga ketika RTSM penerima program mengeluhkan tentang kondisi ternak kambing bantuan ternaknya, Pendamping hanya mendengar tanpa ada kejelasan tindak lanjutnya.

2. Faktor Pendukung

a. Kondisi Sosial Ekonomi

Dukungan kelompok sasaran yang berdasarkan hasil wawancara dengan RTSM penerima bantuan program yang menjadi informan dalam penelitian ini, semua menyatakan bahwa bantuan program yang mereka terima bermanfaat. Artinya, mereka menerima bantuan program apa adanya dan mensyukuri bantuan program yang menurut mereka bermanfaat meski belum dapat meningkatkan ketahanan sosial ekonomi mereka, sebab sebagian dari mereka justru harus mengeluarkan biaya pribadi untuk merawat paket bantuan ternak kambing yang mereka terima dalam keadaan kurang sehat, kurus, dan kecil. Meski setelah 18 bulan sampai 2 tahun merawat dan memelihara jumlah kambingnya bertambah, namun jika dijual harganya hanya berkisar Rp. 600 ribu–Rp. 900 ribu. Secara ekonomis, jika kambing yang bertambah sebanyak 3 ekor lalu dijual dengan kisaran harga tersebut, hasil penjualan yang berkisar Rp. 1,8 juta–Rp. 2,7 juta dibagi 24 bulan masa perawatan dan pemeliharaan, maka penghasilan yang

diterima berkisar Rp. 75 ribu–Rp. 115 ribu per bulannya. Penghasilan sebesar kisaran tersebut tentu tidak ekonomis, sebab masih harus dikurangi dengan biaya perawatan dan pemeliharaan dalam bentuk pembelian obat-obatan, pembuatan kandang, pakan konsentrat atau pakan tambahan seperti dedak.

b. Motivasi Usaha

Motivasi berusaha berdasarkan hasil penelitian ini menunjukkan, semua RTSM penerima program yang menjadi informan dalam penelitian ini memiliki motivasi berusaha yang tinggi. Hasil observasi langsung maupun wawancara menunjukkan meski sebagian besar menerima kambing dalam kondisi kurang sehat atau sakit, kecil dan kurus, mereka tidak lantas menjualnya melainkan berupaya keras untuk mengobati, merawat dan memeliharanya meski harus mengeluarkan uang pribadi tanpa memperoleh penghasilan setidaknya dalam jangka waktu 18 bulan sampai 2 tahun. Tingginya motivasi berusaha juga dapat dilihat dari inisiatif dan upaya mereka untuk membuat kandang bagi kambing yang diterimanya, meski bentuk dan kondisinya sederhana dengan menggunakan bahan-bahan seperti bambu, batang pohon, kayu bekas, dan genteng atau seng bekas.

Bagi mereka yang tetap bertahan memelihara kambing bantuan program meski secara teknis kurang menguntungkan, kambing bantuan program yang diterimanya dianggap sebagai investasi atau tabungan dalam bentuk ternak yang jika dirawat dan dipelihara akan berkembang, sementara jika ada kebutuhan yang mendadak dan tidak dapat dihindari maka kambing tersebut dapat dijual. Jika akan menjual kambingnya, sebagian besar dari mereka tidak menjual seluruhnya, tetapi dipilih yang nilai reproduksinya rendah

seperti kambing jantan atau kambing betina yang sulit bunting. Dengan demikian, mereka masih memiliki kambing yang produktif sebagai tabungan. Ada pula informan yang menjual kambing bantuan program bukan untuk keperluan memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (konsumtif), melainkan untuk ditukar dengan kambing yang lebih sehat sehingga selain lebih mudah untuk merawat dan memeliharanya, kambing tersebut lebih produktif. Bahkan ada informan yang menjual 7 dari 8 ekor kambingnya setelah memeliharanya selama 18 bulan seharga Rp. 3,1 juta dan uang tersebut ditambah dengan hasil upah merawat sapi milik orang lain untuk membeli anakan sapi. Artinya, ia merubah usahanya dari memelihara ternak kambing menjadi ternak sapi sebab ia selama ini memang berpengalaman dan memiliki keterampilan merawat sapi milik orang lain.

Hal yang sama juga ditunjukkan oleh informan yang memperoleh paket bantuan diluar paket ternak kambing. Informan yang memperoleh bantuan program berupa paket peralatan tukang kayu serta informan yang memperoleh bantuan mesin jahit dan becak, termotivasi untuk mengembangkan usaha yang ditekuni selama ini dan sudah menunjukkan hasilnya meski masih sebatas menambah penghasilan mereka sehari-hari. Informan lain yang memperoleh bantuan program dalam bentuk paket barang dagangan sebagai tambahan modal dalam bentuk barang untuk warung kecil-kecilan yang dikelola mereka selama ini, juga termotivasi untuk berusaha lebih ekspansif sehingga penghasilan dari warungnya bisa meningkat antara 50-100 persen. Meski persentase kenaikan penghasilan mereka terhitung tinggi, namun nilai nominalnya tidak cukup besar sehingga belum mencukupi untuk melakukan peningkatan investasi secara berarti.

KESIMPULAN

Program Jalin Kesra sebagai implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin di Jawa Timur yang dilaksanakan sejak tahun 2010-2013, secara umum sudah dilaksanakan sesuai dengan pedoman umum yang telah ditetapkan. Namun demikian, dalam pelaksanaannya baik dari sisi pengorganisasian maupun mekanisme pelaksanaan masih belum cukup efektif. Selain belum intensif, kinerja organisasi pelaksana hanya berjalan pada level provinsi karena adanya tekanan "hierarkis", namun pada level kabupaten/kota organisasi pelaksana tidak berjalan karena berbagai kendala. Sedangkan mekanisme pelaksanaan Program Jalin Kesra sebagian sudah berjalan khususnya pada tahapan-tahapan kegiatan yang sifatnya administratif, namun pada tahapan-tahapan kegiatan yang sifatnya penting seperti bimbingan teknis dan keberlanjutan, belum dapat dilaksanakan secara efektif.

Dari sisi efektivitas program, hanya sebagian kecil RTSM penerima program dalam bentuk paket bantuan ternak kambing (proporsi terbesar penerima program) yang berhasil mengembang-biakkan secara produktif, dan itu pun belum memiliki keuntungan ekonomis yang berarti. Sebagian besar RTSM penerima program dalam bentuk paket bantuan alat pertukangan, paket barang dagangan, paket gerobak/rombong es, paket mesin jahit, dan becak, sudah cukup efektif untuk meningkatkan ketahanan sosial ekonomi dengan memenuhi kebutuhan hidup minimal sehari-hari, namun belum sampai pada tingkat/derajat memenuhi kebutuhan hidup minimal sehari-hari yang layak dan bermartabat serta meningkatkan taraf hidup sebagaimana dimaksud oleh Pedoman Umum Program Jalin Kesra. Sebagian besar RTSM Program Jalin Kesra ini sudah cukup efektif memenuhi tujuannya untuk meningkatkan motivasi berusaha (*need for achievement*), namun secara ekonomis usaha dimaksud belum mampu meningkatkan pendapatan secara berarti. Hanya sebagian kecil RTSM penerima program yang mengalami mobilitas vertikal keatas, dan mobilitas vertikal tersebut hanya dari strata RTSM (Rumah Tangga Sangat Miskin) menjadi RTM (Rumah Tangga Miskin) berdasarkan 14 indikator dalam Pedoman Umum Program Jalin Kesra.

SARAN

Kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin di Jawa Timur yang diimplementasikan dalam wujud program-program strategis seperti Program Jalin Kesra, hendaknya tidak menggunakan pendekatan *top-down* tetapi *bottom-up* dengan memberikan peran dan kewenangan yang lebih besar kepada birokrasi implementor pada tingkat kabupaten/kota serta desa/kelurahan. Inisiasi program bisa dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, namun untuk jenis, sasaran dan manfaat program diusulkan oleh pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kondisi dan kebutuhan dilapangan. Disamping itu, rumusan program yang diatur dalam pedoman umum harus dijabarkan dalam petunjuk-petunjuk operasional yang jelas, rinci dan teknis, yang setidaknya mengatur tentang: jenis, sasaran dan manfaat program; biaya perencanaan, biaya pelaksanaan mencakup biaya sosialisasi, biaya fasilitasi teknis, biaya pendampingan dan pembinaan usaha bantuan serta keberlanjutan program termasuk sarana dan prasarana penunjang, serta biaya pengawasan dan pengendalian untuk kegiatan monitoring dan evaluasi. Yang terpenting adalah, darimana sumbernya dan bagaimana proses pengalokasian dan pencairannya.

Birokrasi implementor akan lebih efektif jika bersifat khusus dan tetap dengan sekretariat tetap dalam bentuk tim kerja (*team work*) yang relatif mandiri dengan peran dan kewenangan yang jelas, dan rinci. Tugas dan fungsi birokrasi implementor pada tingkat provinsi diposisikan sebagai pengarah, pengendali, dan pembina program; pada tingkat kabupaten/kota sebagai fasilitator administrasi dan teknis serta supervisi; dan pada tingkat desa/kelurahan sebagai eksekutor administrasi dan teknis dilapangan. Struktur birokrasi implementor ditetapkan secara berjenjang dengan tugas dan kewenangan yang bersifat hierarkis (bukan koordinatif) yang pelaksanaannya berdasarkan MoU antara gubernur dan bupati/walikota, berdiri sendiri tidak melekat atau sub-ordinasi dari SKPD. Pejabat atau staf yang ditunjuk dan ditugaskan dipilih dari tenaga-tenaga administrasi dan teknis yang profesional, dan tidak merangkap jabatan lainnya. Birokrasi implementor dimasing tingkatan berada dan

bertanggung jawab secara langsung kepada pimpinan birokrasi (Sekretaris Daerah), yang dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya difasilitasi oleh SKPD teknis sehingga fragmentasi birokrasi dapat dihindari.

DAFTAR PUSTAKA

- Bogdan, R.C., & Taylor, S.J., 1984, *Introduction to Qualitative Research Methods*. John Wiley. New York.
- Lester, J.P. dan Stewart, J., 2000, *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Second Edition. Australia: Wadsworth.
- Miles, M.B. dan Huberman, A.M., 1992, *Analisa Data Kualitatif*. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Moleong, L.J., 2002, *Metode Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Nazir, Moh., 1988, *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Nugroho, Riant. 2006, *Kebijakan Publik: Untuk Negara-Negara Berkembang*. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia. Jakarta.
- Putra, Fadillah., 2003, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Subarsono, A. G., 2006, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*. CV Alfabeta. Bandung.
- Sumaryadi, I.N., 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Citra Utama. Jakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan, 2007, *Pemberdayaan Sosial, Kajian Ringkas tentang Pembangunan Manusia Indonesia*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.

- Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003, "Teori dan Konsep Kebijakan Publik" dalam *Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi, dan Kasus*. Lukman Offset. Yogyakarta.
- Wahab, Abdullah, 2004, *Analisis Kebijakan dari Formula Keimplementasian Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Wahyono, et.al., 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*. Media Pressindo. Yogyakarta.
- Winarno, Budi., 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Media Pressindo. Yogyakarta.
-, Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 56 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum (Pedum) Program Jalan Lain Menuju Kesejahteraan Rakyat (Jalin Kesra) Bantuan Rumah Tangga Sangat Miskin Provinsi Jawa Timur.
-, Keputusan Gubenur Jawa Timur Nomor: 188/520/KPTS/013/2010 tentang Lokasi dan Alokasi Bantuan Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) Program Jalan Lain Menuju Kesejahteraan Rakyat (Jalin Kesra) Provinsi Jawa Timur Tahun 2010.