

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI PROYEK PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN PERKOTAAN DALAM RANGKA  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT KECAMATAN  
SORAWOLIO KOTA BAUBAU**



TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik

**Disusun Oleh :**

**La Bapu  
NIM: 014937637**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2009**

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan untuk Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota Baubau, adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun rujukan telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik

Jakarta, Nopember 2009

Yang Menyatakan

La Bapu  
NIM: 014937637

## ABSTRACT

THE IMPLEMENTATION OF POVERTY TACKLING PROJECT OF URBAN  
AFFAIRS TO MAKE EFFICIENT USE OF THE PEOPLE OF SORAWOLIO SUB  
DISTRICT BAUBAU CITY

La Bapu  
Universitas Terbuka  
[labapu@yahoo.co.id](mailto:labapu@yahoo.co.id)

Key Word : Tackling Of Urban Affairs Poverty Project, Making Efficient Use Of The People.

This research is held to know the implementation of government policy in warding off Urban Affairs Poverty in the case of making efficient use of the people of Sorawolio Sub district Baubau city. Theoretically the government policy about the poverty eradication in urban affairs through P2KP program can empower the people in Baubau city but the reality in society it is still not shown as an expected result.

The problem in this research is How the implementation of P2KP program in the case of making efficient use of the people of Sorawolio Sub district Baubau city. And what factors that can influence the implementation of P2KP program in the case of making efficient use of the people of Sorawolio Sub district Baubau city.

The objectives of the research is to analyze any variables or factors that cause the government policy is not effective in making efficient use of the people of Sorawolio Sub district Baubau city and also to analyze some internal and external hindrances towards the government policy in warding off Urban Affairs Poverty Program in Sorawolio sub district Baubau city.

This research is held Baubau region, with purpose sampling. The technique of data analysis in this research is held with the process of comparison data, namely the data got from field observation and from any data or relevant scientific information then it is compared and re-examined with the result of interview data so the valid result will be found. Then it would be easier in getting the conclusion.

Some main findings in this research are as follow:

*First*, The socialization program held by the program organizer was just spreading information about the project, and it was not as a process of making aware towards the vision and mission program to improve the self-supporting basis of the people to solve the problems they have continuity and autonomous. *Second*. The implementation of program still did not reach the poor. *Third*. There was no power transfer to the poor because the benefits of the program was used by the wealthy group. Power transfer was just happened in the level of village institution which was tend to be dominated by the village elite. *Fourth*. The social studying process was not relatively run, because the program was just tend to economic point. And the *fifth*.

The role of BKM was more to be a credit distributor board than as a means of making efficient use of the people

As a conclusion that the Government Policy in P2KP program hasn't given an effective contribution towards the making efficient use of the people of Sorawolio Sub district Baubau city.

UNIVERSITAS TERBUKA

## ABSTRAK

Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan untuk Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota Bau-Bau.

La Bapu  
Universitas Terbuka  
labapu@yahoo.co.id

Kata Kunci : Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan, pemberdayaan Masyarakat.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi kebijakan pemerintah tentang penanggulangan kemiskinan perkotaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat Kecamatan Sorawolio di Kota Baubau. Secara teoritis kebijakan Pemerintah tentang penanggulangan kemiskinan di perkotaan melalui program P2KP dapat memberdayakan masyarakat di Kota Baubau tetapi kenyataan dilapangan belum menunjukkan hasil yang diharapkan.

Masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Implementasi Program P2KP bdalam rangka pemberdayaan masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota BauBau. Serta faktor-faktor apa yang mempengaruhi Implemetasi Program P2KP dalam rangka pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis berbagai variable (faktor) yang menyebabkan kebijakan pemerintah belum efektif memberdayakan masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota Baubau serta menganalisis berbagai hambatan, baik internal maupun eksternal terhadap kebijakan pemerintah tentang program penanggulangan kemiskinan perkotaan di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau.

Penelitian ini dilakukan di wilayah Kota Baubau, dengan sampel purpose. Tehnik analisis data dalam penelitian dilakukan dalam proses komparasi data yaitu data yang diperoleh di lapangan dari observasi dan dari berbagai data atau keterangan ilmiah yang relevan di bandingkan dan diuji kembali dengan data berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan sehingga akan ditemukan hasil yang valid. Selanjutnya akan lebih mudah dalam penarikan kesimpulannya.

Beberapa temuan utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

*Pertama*, Sosialisasi program yang dilakukan pelaksana program, hanya dipahami sebatas penyebaran informasi proyek, dan bukan sebagai proses penyadaran masyarakat terhadap visi dan misi program dalam meningkatkan keswadayaan masyarakat guna memecahkan masalah yang dihadapinya secara mandiri dan berkelanjutan. *Kedua*, Implementasi program belum menjangkau warga miskin. *Ketiga*, Tidak terjadi transfer daya kepada warga miskin karena program lebih dimanfaatkan oleh golongan mampu. Transfer daya hanya terjadi di tingkat lembaga yang keberadaannya cenderung didominasi oleh elit desa. *Keempat*, Proses belajar sosial relatif tidak berlangsung, karena program lebih bernuansa ekonomik. Dan

*Kelima.* BKM lebih berperan sebagai lembaga penyalur kredit daripada sarana pemberdayaan masyarakat.

Sebagai kesimpulan bahwa Kebijakan Pemerintah tentang program P2KP belum memberikan kontribusi yang efektif terhadap pemberdayaan masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota Baubau.

UNIVERSITAS TERBUKA

### LEMBAR PERSETUJUAN PERBAIKAN TAPM

Judul TAPM : Implementasi Program Proyek Penanggulangan Kemiskinan  
Perkotaan dalam rangka Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan  
Sorawolio Kota Baubau.

Penyusun TAPM : **La Bapu**  
Nim : 014937637  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Hari / Tanggal :

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

**Prof. Dr. WEMPY BANGA, M.Si**

**Prof. Dr. NASRUDDIN, M.Si**

Ketua Bidang Ilmu/ Program  
Magister Administrasi Publik

Mengetahui,

Direktur Program Pascasarjana

**Dra. SUSANTI, M.Si**  
NIP.

**Prof. Dr. UDIN S. WINARAPUTRA, M.A**  
NIP.

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : La Bapu  
NIM : 014937637  
Program Studi : Administrasi Publik  
Judul TA : Implementasi Program Proyek Penanggulangan Kemiskinan  
Perkotaan dalam rangka Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan  
Sorawolio Kota Baubau  
Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM Program  
Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari / Tanggal :  
Waktu :

Dan telah dinyatakan LULUS

PANITIA PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji : Dr. Suciati

Penguji Ahli : Prof. Muchlis Hamdi, Ph.D

Pembimbing I : Prof. Dr. Wempy Banga, M.Si

Pembimbing II : Prof. Dr. Nasruddin suyuti, M.Si

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah Rabbul Alamin yang telah mencurahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan TAPM yang berjudul Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan untuk Pemberdayaan Masyarakat di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan TAPM ini hingga penyelesaiannya banyak hambatan yang penulis hadapi berupa kelemahan, kekurangan dan keterbatasan. Namun berkat bimbingan, bantuan, arahan dan motivasi dari berbagai pihak sehingga penulis dapat merampungkan tulisan ini. Oleh karena itu penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, baik berupa materi maupun sumbangan pikiran bagi penulis.

Terima kasih dan penghargaan yang tulus disampaikan kepada Direktur UPBJJ UT Kendari Prof. Dr. Ir. Andi Bahrin M.Sc. Agrh. Direktur Program Pascasarjana UT Prof. Dr. Udin S. Winataputra, M.A dan para Dosen serta karyawan Program Pascasarjana UT. UPBJJ Kendari dengan penuh ketulusan memberikan bantuan, pengetahuan dan pengalaman kepada penulis selama mengikuti perkuliahan sampai menyelesaikan TAPM ini

Penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang tulus kepada Prof. Dr. Wempy Banga, M.Si. pembimbing I, yang telah memberikan perhatian, bimbingan dan arahan yang penuh keramahan serta petuah-petuah yang sangat berarti bagi penulis, sehingga kesulitan yang dihadapi penulis dapat teratasi.

Terima kasih dan penghargaan yang tulus penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Nasruddin, M.Si. pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, nasehat dan arahan mulai dari penyusunan proposal hingga penyelesaian TAPM.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Kepala Wilayah Kecamatan Sorawolio Kota Bau-Bau dan staf yang telah memberikan rekomendasi bagi penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Terbuka.

Penulis menyampaikan terima kasih kepada isteri tercinta Aliyati yang dengan ihlas memberikan dukungan penuh, doa restu dan perhatian yang tulus. Terima kasih kepada putera putri tersayang Arif Rahman, Rosnawati, Muh. Yusri, dan Nurdin yang senantiasa menjadi pembangkit semangat penulis untuk tegar dalam menghadapi berbagai hambatan selama menyelesaikan pendidikan magister.

Secara khusus penulis mengirimkan doa kepada almarhum Ayahanda La Peapi dan ibunda Wa Hika, semoga segala jasa baik selama hidupnya mendapatkan ridha dan tempat yang layak disisi Allah Rabbul Alamin.

Akhirnya tak lupa penulis sampaikan penghargaan dan terima kasih yang tulus kepada berbagai pihak yang telah membantu hingga penulis menyelesaikan penulisan TAPM.

Bau-Bau, Januari 2009

Penulis

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR ISI

|                                           |             |
|-------------------------------------------|-------------|
| <b>Halaman Judul.....</b>                 | <b>I</b>    |
| <b>Lembar Pernyataan.....</b>             | <b>ii</b>   |
| <b>Abstrak .....</b>                      | <b>iii</b>  |
| <b>Lembar Persetujuan.....</b>            | <b>vii</b>  |
| <b>Lembar Pengesahan.....</b>             | <b>viii</b> |
| <b>Kata Pengantar.....</b>                | <b>ix</b>   |
| <b>Daftar Isi .....</b>                   | <b>xi</b>   |
| <b>Daftar Tabel .....</b>                 | <b>xiii</b> |
| <b>Daftar Lampiran.....</b>               | <b>xv</b>   |
| <b>BAB I    PENDAHULUAN .....</b>         | <b>1</b>    |
| A. Latar Belakang Masalah .....           | 1           |
| B. Perumusan Masalah .....                | 8           |
| C. Tujuan Penelitian .....                | 9           |
| D. Kegunaan Penelitian.....               | 9           |
| <b>BAB II    TINJAUAN PUSTAKA .....</b>   | <b>10</b>   |
| A. Kajian Teoritik .....                  | 10          |
| B. Kerangka Berpikir .....                | 37          |
| C. Definisi Konsep dan Operasional.....   | 47          |
| <b>BAB III    METODE PENELITIAN .....</b> | <b>51</b>   |
| A. Desain Penelitian.....                 | 51          |
| B. Populasi dan Sampling .....            | 52          |
| C. Instrumen Penelitian.....              | 53          |
| D. Prosedur Pengumpulan Data .....        | 53          |
| E. Analisis Data .....                    | 54          |

|                       |                                      |            |
|-----------------------|--------------------------------------|------------|
| <b>BAB IV</b>         | <b>TEMUAN DAN PEMBAHASAN.....</b>    | <b>56</b>  |
|                       | A. Deskripsi Lokasi Penelitian ..... | 56         |
|                       | B. Implementasi Program P2KP .....   | 68         |
|                       | 1. Komunikasi .....                  | 68         |
|                       | 2. Sumber Daya .....                 | 79         |
|                       | 3. Disposisi .....                   | 84         |
|                       | 4. Struktur Birokrasi .....          | 98         |
|                       | C. Pemberdayaan Masyarakat .....     | 96         |
| <b>BAB V</b>          | <b>SIMPULAN DAN SARAN.....</b>       | <b>106</b> |
|                       | A. Kesimpulan .....                  | 106        |
|                       | B. Saran .....                       | 107        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b> | <b>.....</b>                         | <b>109</b> |

# **DAFTAR TABEL**

| <i>Tabel</i> |                                                                                                                                                            | <i>Halaman</i> |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Tabel 2.1    | Operasional Variabel.....                                                                                                                                  | 50             |
| Tabel 4.1    | Luas Wilayah, Jumlah penduduk dan Kepadatan<br>Penduduk.....                                                                                               | 58             |
| Tabel 4.2    | Karakteristik Penduduk Kecamatan Sorawolio.....                                                                                                            | 59             |
| Tabel 4.3    | Jumlah penduduk menurut Kelompok Pendidikan.....                                                                                                           | 60             |
| Tabel 4.4.   | Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Tenaga Kerja .....                                                                                                        | 61             |
| Tabel 4.5.   | Jumlah Penduduk Menurut Tingkat Pendidikan tahun 2009..                                                                                                    | 62             |
| Tabel 4.6    | Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencarian.....                                                                                                                | 63             |
| Tabel 4.7    | Jumlah Fasilitas Pendidikan, Guru dan Murid.....                                                                                                           | 65             |
| Tabel 4.8    | Tahapan Keluarga Sejahtera Kecamatan Sorawolio.....                                                                                                        | 67             |
| Tabel 4.9    | Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap I Kelurahan Karya<br>Baru.....                                                                                      | 87             |
| Tabel 4.10   | Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana tahap II Kelurahan Karya<br>Baru.....                                                                                     | 87             |
| Tabel 4.11   | Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana tahap III Kelurahan karya<br>Baru.....                                                                                    | 88             |
| Tabel 4.12   | Nama-nama Kelompok Swadaya masyarakat Kelurahan karya<br>baru yang Mendapat Dana Bergulir Kegiatan Pengembangan<br>Ekonomi Produktif tahun 2007/2008 ..... | 89             |
| Tabel 4.13   | Bentuk Kegiatan dan Alokasi dana tahap I Kelurahan Bugi.....                                                                                               | 90             |
| Tabel 4.14   | Bentuk Kegiatan dan Alokasi dana Tahap II Kelurahan Bugi...                                                                                                | 91             |
| Tabel 4.15   | Bentuk kegiatan dan Alokasi dana Tahap III Kelurahan Bugi..                                                                                                | 91             |
| Tabel 4.16   | Bentuk Kegiatan dan Alokasi dana Tahap I Kelurahan Gonda                                                                                                   | 93             |
| Tabel 4.17   | Bentuk Kegiatan dan Alokasi dana tahap II Kelurahan Gonda                                                                                                  | 93             |
| Tabel 4.18   | Bentuk Kegiatan dan Alokasi dana tahap III Kelurahan Gonda                                                                                                 | 94             |

|            |                                                                                                    |     |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabel 4.19 | Bentuk kegiatan dan Alokasi dana tahap I kelurahan Kaisabu Baru.....                               | 95  |
| Tabel 4.20 | Bentuk kegiatan dan Alokasi dana tahap II Kelurahan Kaisabu Baru.....                              | 96  |
| Tabel 4.21 | Bentuk kegiatan dan Alokasi dana tahap III Kelurahan Kaisabu Baru.....                             | 96  |
| Tabel 4.22 | Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana NUSSP Kelurahan Kaisabu Baru.....                                 | 97  |
| Tabel 4.23 | Data program P2KP yang telah diimplementasikan tahun 2007/2008 .....                               | 102 |
| Tabel 4.24 | Data jumlah Warga Miskin dari sebelum program P2KP dan sesudah program P2KP tahun 2007 – 2009..... | 104 |

| DAFTAR LAMPIRAN |                                                           | Hal |
|-----------------|-----------------------------------------------------------|-----|
| Lampiran        |                                                           |     |
| Lampiran 1.     | Panduan Wawancara .....                                   | 112 |
| Lampiran 2.     | Catatan Lapangan.....                                     | 112 |
| Lampiran 3.     | Personil Pengurus BKM Kecamatan Sorawolio tahun 2008..... | 119 |
| Lampiran 4.     | Instrumen Penelitian .....                                | 121 |
| Lampiran 5.     | Temuan dan Hasil Penelitian .....                         | 122 |
| Lampiran 6.     | Gambar Hasil Program P2KP .....                           | 126 |

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Wilayah Indonesia secara garis geografi merupakan negara yang mempunyai sumber daya alam yang potensial. Memiliki garis pantai yang terluas di dunia, iklim yang memungkinkan untuk mendayagunakan lahan sepanjang tahun. Hutan dan kandungan bumi yang sangat kaya, merupakan bahan (*ingredienti*) yang utama untuk membuat Negara Indonesia menjadi negara yang kaya. Suatu perencanaan yang efektif yang dapat memanfaatkan semua bahan baku tersebut secara optimal, akan mampu mengantarkan Negara Indonesia menjadi negara yang makmur dan masyarakatnya sejahtera. Ini terlihat pada hasil yang pernah dicapai bangsa Indonesia pada Pelita III s/d Pelita IV yang dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata 6 – 7 % membuat Indonesia menjadi salah satu negara yang berhasil mempertahankan pertumbuhan ekonominya dan mendapat pujian negara-negara di kawasan Asia.

Keberhasilan tersebut secara obyektif tidak menjadi indikator dalam menurunkan angka kemiskinan dan mengurangi pengangguran di Indonesia. Bahkan pertumbuhan ekonomi yang terjadi ternyata tidak memberikan dampak yang cukup berarti pada usaha pengentasan kemiskinan. Pola kemiskinan di Indonesia selama kurun waktu 64 tahun sampai tahun 2009 tidak banyak mengalami perubahan dan penurunan jumlah masyarakat miskin. Program penanggulangan kemiskinan yang diterapkan tidak dalam rangka pemberdayaan masyarakat, justru memperkuat ketergantungan kelompok miskin terhadap negara atau pihak pemberi bantuan.

Apalagi dampak langsung dari krisis moneter yang melanda bangsa Indonesia telah meningkatkan jumlah penduduk miskin dan menambah berbagai masalah yang berkaitan dengan kemiskinan.

Krisis moneter telah memperburuk sistem perekonomian bangsa Indonesia dan menyisahkan sejumlah masalah kemiskinan sehingga memerlukan perhatian yang lebih serius terutama karena besaran persoalan serta implikasi sosial yang kompleks. Khususnya pada tingkat masyarakat bawah, kemiskinan menjadi semakin krusial ditangani terutama karena akses sosialnya yang luas sebagaimana banyak didokumentasikan oleh media massa, terdapat kecenderungan meningkatnya angka kriminalitas, konflik sosial dan berbagai bentuk persoalan yang lain sebagai akibat kemiskinan.

Mengantisipasi tingginya angka kemiskinan berbagai pihak baik lembaga pemerintah, swasta dan LSM telah melakukan serangkaian inisiatif dan program, mulai dari Jaring Pengaman Sosial (JPS), program padat karya, sampai pada program pemulihan masyarakat (*community recovery program*). Semua merupakan solusi yang ditempuh untuk menekan angka kemiskinan dan diharapkan mencapai sasaran program yaitu penanggulangan dan pengentasan kemiskinan. Persoalannya adalah banyak program dan pelaku yang terlibat dalam penanggulangan dan pengentasan kemiskinan di Indonesia tidak mempunyai penyelesaian yang utuh tentang kemiskinan itu sendiri. Ketidaktahuan tentang konsep dan bentuk kemiskinan akan sangat fatal karena memungkinkan tidak tepatnya rumusan kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan. Perumusan tentang kemiskinan sesungguhnya

merupakan sesuatu yang problematik baik pada tataran konsep maupun praktis, terlebih apabila masalah kemiskinan harus menjadi perhatian dan menetapkan indikator untuk mengukur secara kuantitatif kelompok masyarakat mana yang dimaksudkan dalam kategori miskin. Sebagaimana telah dicoba dilakukan oleh banyak ahli dan pemerintah untuk memutuskan beberapa indikator agar menemukan satu rumusan yang tepat tentang siapa yang dianggap kategori penduduk miskin.

Menurut Bank Dunia (1972) ada lima ciri dari kelompok penduduk miskin, yaitu: Pertama masyarakat yang umumnya tidak memiliki sektor produksi sendiri, seperti tanah, modal atau keterampilan yang cukup sehingga kemampuan untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas. Kedua, masyarakat tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri, masyarakat tidak memiliki syarat untuk memperoleh kredit perbankan seperti adanya jaminan kredit dan lain-lain, sehingga masyarakat yang perlu kredit terpaksa berpaling pada pengijon yang biasanya meminta syarat pelunasan yang berat dan memungut biaya yang tinggi. Ketiga, masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah, tak sampai tamat sekolah dasar, waktunya tersisa untuk mencari nafkah sehingga tidak tersisa lagi untuk belajar, juga anak-anak mereka tidak dapat menyelesaikan sekolah karena harus membantu orang tua mencari tambahan penghasilan. Akibatnya secara turun-temurun terikat keterbelakangan dibawah garis kemiskinan. Keempat, kebanyakan masyarakat tinggal di pedesaan tidak memiliki tanah, umumnya masyarakat tersebut menjadi buruh tani atau pekerja kasar di luar sektor pertanian. Bahkan banyak diantaranya menjadi pekerja bebas (*self employed*), berusaha apa saja (sektor informal) dengan tingkat upah yang rendah sehingga

menyebabkan masyarakat tersebut hidup dibawah garis kemiskinan. Kelima, banyak yang hidup di kota dan masih berusia muda, tidak mempunyai keterampilan (*skill*) atau pendidikan yang memadai.

Chamber (1987:140) mendeskripsikan dua macam situasi kemiskinan yaitu: “Pertama, kemiskinan kelompok masyarakat secara keseluruhan disebabkan oleh keberadaan yang jauh terpencil atau tidak memadai sumber daya atau keduanya. Kedua, suatu keadaan masyarakat yang didalamnya terdapat ketimpangan yang mencolok antara orang kaya dan orang miskin”.

Berdasarkan pengertian tersebut, Nugroho (1995 :31) menjelaskan bahwa “ Persoalan kemiskinan mempunyai banyak dimensi dan sangat situasional secara obyektif sifatnya. Kemiskinan memang dapat diukur dari sisi ekonomi, akan tetapi masih banyak sisi atau dimensi lain yang dapat dipakai sebagai ukuran atau indikator seperti persoalan non ekonomi, antara lain soial, politik dan budaya”. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam melihat kemiskinan dapat menggunakan istilah *Plural Paverty* karena situasi kelompok masyarakat miskin sangat tidak sama. Sekelompok orang miskin kekurangan pangan tetapi masih mempunyai cukup sandang atau papan. Sementara kelompok lain kurang modal tapi cukup pangan atau kebutuhan dasar lain. Kemiskinan absolut dapat terjadi apabila individu atau suatu kelompok mengalami kekurangan dalam segala hal sehingga bentuk apapun akan sangat dibutuhkan.

Konsekuensi dari konsepsi tersebut adalah bahwa bantuan pada masyarakat miskin perlu hati-hati dan dirumuskan secara seksama karena kebutuhan mereka yang sangat berbeda antara satu kelompok dengan kelompok miskin yang lain. Pemberian bantuan yang tidak tepat akan melupakan in-efisiensi karena tidak sesuai dengan apa yang diperlukan bagi

kelompok miskin. Penting dipahami bahwa secara operasional, penentuan kelompok atau individu miskin harus dilakukan bersama atau oleh masyarakat, karena mereka yang memahami situasi yang sesungguhnya kondisi sosial suatu wilayah.

Berbagai program yang berkaitan dengan persoalan penanggulangan kemiskinan telah banyak dilakukan di Indonesia, baik oleh pemerintah, LSM maupun berbagai kelompok masyarakat lainnya. Khususnya sejak krisis ekonomi yang berawal pada tahun 1988 lalu, berbagai program telah dikembangkan untuk mengatasi berbagai persoalan yang membebani masyarakat akibat kemiskinan, meskipun masih terdapat banyak kelemahan dan kekurangan dari program tersebut. Menurut Setiawan (2008: 12-13) berpendapat bahwa:

Terdapat enam kelemahan dari cara penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan oleh pemerintah maupun lembaga independen untuk mengatasi beban masyarakat akibat kemiskinan, yaitu: *Pertama*, orientasi bantuan kepada kelompok miskin bersifat jangka pendek, misalnya pembagian sembako. *Kedua*, pemulihan kelompok sasaran seringkali kurang tepat. Banyak kasus pemilihan kelompok sasaran ini dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak mengetahui secara pasti situasi dan kondisi masyarakat miskin sehingga begitu saja diberikan pada pihak yang seharusnya tidak membutuhkan. *Ketiga*, implementasi program lebih berorientasi pada satuan-satuan administratif (desa, kelurahan, RT, RW) sementara kelompok yang sangat membutuhkan tidak tersentuh oleh sasaran program sehingga akar permasalahannya tidak pernah selesai. *Keempat*, program yang dilaksanakan cenderung melupakan proses penguatan kelompok-kelompok swadaya yang sebelumnya telah ada dan memerlukan bantuan. *Kelima*, berkaitan dengan pemanfaatan program-program tersebut dilakukan oleh pemerintah dan tidak melibatkan kelompok-kelompok masyarakat khususnya program yang dilakukan yang implementasinya hanya memanfaatkan struktur birokrasi pemerintah yang cenderung tidak efisien dan tidak memanfaatkan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran program. *Keenam*, program yang dilaksanakan cenderung dirumuskan tanpa menyertakan partisipasi atau peran aktif kelompok sasaran sejak awal. Kondisi semacam ini menyebabkan tidak efisiensinya bantuan pada kelompok miskin sebagai sasaran.

Keenam kelemahan tersebut, dapat disimpulkan bahwa berbagai program penanggulangan kemiskinan, selama ini cenderung tidak dalam rangka pemberdayaan

masyarakat justru sebaliknya memperkuat ketergantungan kelompok miskin terhadap pemerintah maupun lembaga-lembaga independen sebagai pemberi bantuan.

Belajar dari banyak kegagalan program penanggulangan kemiskinan selama ini yang dilakukan di Indonesia, maka program Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dikembangkan sebagai salah satu alternatif, karena program ini berpihak pada konsep *empowerment* yang menekankan pada perlunya program penanggulangan kemiskinan diterapkan pada penguatan masyarakat sipil dan partisipasi penuh oleh masyarakat (kelompok sasaran) dalam perumusan dan pelaksanaan program. Program Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) adalah menekankan pentingnya proses pembangunan kapasitas institusi lokal (*local building*) yang didalamnya adalah partisipasi aktif masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sebagai inti dan penggerak sekaligus agen sosial pembangunan di masing-masing komunitas, mulai pembentukan kelompok swadaya masyarakat (KSM) dan badan keswadayaan masyarakat (BKM). Program P2KP mencoba membangun dan memperkuat institusi komunitas masyarakat lokal agar dalam jangka panjang dapat menjadi agen perubahan sosial masyarakat lokal tersebut. Pelaksanaan program P2KP dititikberatkan pada proses pemberdayaan masyarakat agar benar-benar mampu melakukan proses transformasi sosial dari masyarakat miskin (tidak berdaya) menjadi masyarakat budaya, dari masyarakat berdaya menjadi masyarakat mandiri dan dari masyarakat mandiri menjadi masyarakat madani (*civil society*). P2KP dirancang dengan mencoba mengembangkan dengan apa yang disebut sebagai *social capital* atau modal komunitas agar dalam jangka panjang menjadi penggerak komunitas tersebut. Kosekuensinya, dituntut adanya kesiapan masyarakat sebagai agen penggerak dan perubahan untuk mewujudkan masyarakat mandiri melalui pendekatan membangun

kelembagaan masyarakat yang mengakar kepada pelayanan kepada kelompok-kelompok masyarakat miskin.

Kecamatan Sorawolio Kota Baubau yang merupakan wilayah kerja pemerintah, tidak luput dari berbagai kebijakan pemerintah yang menyangkut dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan data statistik kecamatan dalam angka, jumlah kepala keluarga yang ada di Kecamatan Sorawolio adalah 1649 KK dengan 7.059 jiwa yang tersebar di 4 kelurahan, dimana hampir semua kelurahan merupakan daerah tertinggal. Kondisi wilayah dengan pegunungan yang terjal, dataran yang sempit dan jauh dari lautan serta letaknya jauh dari pusat kota merupakan salah satu penyebab lambatnya kegiatan roda ekonomi masyarakat penduduk Kecamatan Sorawolio khususnya bagi mereka yang merupakan penduduk asli. Beberapa hasil pertanian seperti pengolahan hasil pertanian, perkebunan, kurang memberikan dampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat di Kecamatan Sorawolio. Akibatnya masyarakat miskin makin terjepit oleh himpitan ekonomi maupun keterbatasan sumber daya yang mereka miliki.

Program P2KP sebagai program nasional dalam rangka pengentasan kemiskinan di kecamatan Sorawolio khususnya, diharapkan dapat memberikan peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk memaksimalkan segala potensi yang sesuai dengan kondisi wilayahnya, sehingga kebutuhan ekonomi masyarakat miskin dapat terpenuhi dan potensi sumber daya yang dimilikinya akan menjadi lebih berdaya.

Pada kenyataannya tidaklah sedikit kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan. Namun fokus perhatian terhadap kebijakan tersebut tidak lebih hanyalah merupakan kebijakan formal administrasi pemerintah sehingga unsur-unsur penting dalam pelaksanaan program terabaikan, melainkan hanya cenderung menekankan

pada tertib administrasi pertanggungjawaban belaka. Hal ini dapat terlihat pada jumlah warga miskin di Kecamatan Sorawolio dalam satu tahun terakhir dibandingkan dengan sebelum dilaksanakannya program P2KP. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, sehingga penulis merasa terdorong untuk melakukan penelitian tentang implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dalam pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara.

## **B. Perumusan Masalah**

Kemiskinan merupakan masalah utama bagi masyarakat Kecamatan Sorawolio dan program pemberdayaan masyarakat adalah solusi terbaik dalam menyelamatkan masyarakat dari beban kemiskinan.

Berdasarkan pada latar belakang masalah sebagaimana dijelaskan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) dalam rangka pemberdayaan masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota Baubau.
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) dalam rangka pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis implementasi proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) dalam rangka pemberdayaan masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota Baubau.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) dalam rangka pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperoleh data yang akurat dan terpercaya mengenai implementasi proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk memperjelas konsepsi tentang implementasi proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Secara praktis, dapat digunakan sebagai salah satu bahan pertimbangan atau penyempurnaan program proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) ke depan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

##### 1. Konsep Implementasi

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Menurut Dixon (1990 : 58),

Kata kunci dalam implementasi adalah koordinasi dan integrasi. Berdasarkan perkembangannya yang terakhir, koordinasi dan integrasi tidak hanya diperlukan diantara berbagai pihak yang menyampaikan program kepada masyarakat desa, tapi juga antara pihak-pihak yang menyampaikan program, baik bantuan material maupun pelayanan dengan masyarakat desa yang menjadi sasaran program. Bahkan koordinasi dan integrasi tersebut sudah harus dimulai sejak merumuskan berbagai asumsi dan pola pikir dalam merancang program yang akan diimplementasikan. Persoalannya, dua kunci tersebut lebih mudah diucapkan daripada melaksanakannya. Kenyataannya tidak jarang strategi Pembangunan Desa Terpadu lebih menonjol dari sudut namanya dibanding terpadu dalam pelaksanaannya.

Model penekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Metter dan Horn dalam Agustino (2006:141) merumuskan: proses implementasi merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Sementara dalam derajat lain Mazmanian dan Sabatier (1983:61) mendefinisikan implementasi sebagai :

Proses keputusan kebijaksanaan dasar dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan

berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengukur proses implementasinya.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

## **2. Implementasi Kebijakan Publik**

Untuk lebih memahami implementasi kebijakan publik, terlebih dahulu mengetahui arti kebijakan itu sendiri. Kebijakan merupakan keputusan yang mencirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari yang membuat keputusan dan dari yang mematuhi keputusan tersebut. Lebih jauh Kartasasmita dalam Widodo (2001: 36), mengartikan bahwa "Kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan, (1) Apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) Apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, (3) Apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut". Berdasarkan pandangan diatas bahwa kebijakan publik merupakan upaya untuk memahami apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan dengan memahami penyebab dan dampaknya kepada masyarakat terhadap kebijakan tersebut

Sedangkan Eyestone dalam Agustino (2006: 2), merumuskan kebijakan sebagai "hubungan antara unit pemerintah dan lingkungan". Sedangkan Rose dalam Agustino (2006: 3) mengatakan bahwa "Kebijakan publik sebagai sebuah rangkaian panjang

dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan". Sejalan dengan rumusan tersebut, Friederich dalam Wahab (1990: 35) mengutarakan bahwa "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan".

Menurut Widodo (2001: 45):

Kebijakan publik dibuat bukan tanpa maksud dan tujuan. Kebijakan publik dibuat untuk memecahkan masalah publik di masyarakat yang begitu banyak macam, variasi dan intensitasnya. Tidak semua masalah publik bisa melahirkan suatu kebijakan. Hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusinya yang dapat menghasilkan sebuah kebijakan publik (*only those move people to action become policy problems*).

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut pada dasarnya tidak ada perbedaan, karena melihat kebijakan publik sebagai suatu tindakan untuk mencari solusi dalam pemecahan masalah untuk mencapai tujuan(sasaran) yang diinginkan. Walker dalam Widodo (2001: 45) menegaskan "Suatu masalah publik (*issue*) bisa menjadi kebijakan publik jika, *a*) mempunyai dampak yang besar pada orang banyak, *b*) ada bukti yang meyakinkan agar lembaga pengambil kebijakan memperhatikan dampak (masalah) tersebut sebagai masalah serius, *c*) ada pemecahan masalah yang mudah dipahami". Sedangkan Jones (1994) dalam Widodo (2001: 46) mengemukakan bahwa "Masalah publik mudah menjadi kebijakan publik apabila, *a*) scope dan kemungkinan dukungan terhadap masalah publik (*issue*) tersebut dapat dikumpulkan,

b) problems atau issrue tersebut dinilai penting dan, c) ada kemungkinan masalah publik tersebut dapat dipecahkan. Pemahaman tentang proses kemiskinan dan informasi profil kemiskinan di pedesaan sangat diperlukan oleh pengambil kebijakan dalam merumuskan strategi yang relevan dalam mengatasi kemiskinan”.

Keterangan mengenai jenis persoalan dan akar permasalahan yang dihadapi berbagai jenis segmen penduduk miskin dapat membantu perencana program dalam menentukan program-program yang tepat. Mengetahui profil kemiskinan di pedesaan, pengambil kebijakan bisa lebih memfokuskan pada program pengentasan kemiskinan di pedesaan sehingga dapat lebih sesuai dengan kebutuhan penduduk miskin tersebut.

Berbagai program pengentasan kemiskinan yang didasari pemahaman menyeluruh mengenai karakteristik sosial demografi dan dimensi ekonomi penduduk miskin dapat membantu perencanaan, pelaksanaan dan hasil target yang baik. Karena, salah satu prasyarat keberhasilan program-program pembangunan sangat tergantung pada ketepatan pengidentifikasian target group dan target area (wilayah). Dalam program pengentasan nasib orang miskin,keberhasilannya tergantung pada langkah awal dari formulasi kebijakan yaitu mengidentifikasi siapa sebenarnya ”si miskin” serta keberadaannya. Dari pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan melihat profil kemiskinan. Profil kemiskinan dapat dilihat dari karakteristik-karakteristik ekonominya seperti sumber pendapatan, pola konsumsi, tingkat pengeluaran dan beban tanggungan keluarga. Juga profil kemiskinan dapat dilihat dari karakteristik sosial budaya dan karakteristik demografinya seperti tingkat pendidikan, cara memperoleh fasilitas kesehatan, jumlah anggota keluarga, cara memperoleh air bersih

dan sebagainya. Agar masalah publik dapat dipecahkan dengan suatu kebijakan publik, menuntut perumusan masalah dengan baik dan benar. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Ackoff (1974) yang dikutip oleh Dunn (1998:210), bahwa:

Keberhasilan dalam memecahkan masalah menghendaki adanya pemecahan yang benar atas masalah yang benar. Kegagalan sering terjadi karena kita memecahkan masalah yang salah terhadap masalah yang benar. Kebijakan memerangi kemiskinan menekankan pentingnya dilakukan *poverty mapping* yaitu tidak saja menentukan penduduk miskin, tetapi juga mengenali proses yang menyebabkan mereka itu miskin.

Suatu kebijakan publik yang telah dibuat diimplementasikan terhadap tujuan/sasaran dari kebijakan tersebut. Implementasi menurut Lester dan Steward (2000: 104) adalah "Merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan".

Sedangkan Widodo (2001: 34) mengartikan "Implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang didalamnya termasuk manusia, dana dan kemampuan organisasi, baik oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan".

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya harus di persiapkan dengan baik. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) dalam studi kebijakan publik, merupakan studi

yang sangat krusial pada proses kebijakan publik (Edwar III,1980:1) bersifat krusial ini, karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian kalau menghendaki apa yang menjadi tujuan kebijakan publik dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan publik juga di antisipasi untuk dapat di implementasikan.

Dampak negatif dari proses implementasi kebijakan menurut Levine (1972 : 21) ada dua hal yaitu "Pertama, merupakan kekurangan yang tidak menguntungkan dalam usaha memahami proses kebijakan; kedua, kondisi akan lebih mendorong terjadinya kesempatan/peluang untuk memberi saran yang kurang baik pada para pembuat kebijakan".

Sedangkan Edward III (1980) dalam Agustin (2006 : 149) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat faktor atau variabel tersebut meliputi *communication*, *resources*, *dispositions* dan *bureaucratic structure*. Empat faktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut saling berinteraksi satu sama lain. Di mana faktor komunikasi,sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi mempengaruhi secara langsung diantara variabel yaitu melalui dampak satu sama lain. Variabel komunikasi misalnya, pengarahan yang disampaikan dengan tidak akurat, jelas atau

konsisten kepada para pelaksana kebijakan, menyebabkan timbulnya kebingungan diantara pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Suatu kebijakan, dimana komunikasi tidak lancar, bisa menyebabkan disposisi akan memainkan peran. Disposisi ini akan mempengaruhi dengan kuat para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan. Komunikasi yang kurang lancar, juga akan mengarahkan para pelaksana pada rutinitas yang telah mapan dalam melaksanakan kebijakan. Sungguhpun demikian, kalau komunikasi terlalu berlebihan (mendetail), akan bisa merendahkan moral dan kebebasan para pelaksana, mempengaruhi perubahan tujuan dan pemborosan sumber daya yang bernilai, seperti kecerdasan, kreatifitas, dan daya adaptasi. Jadi komunikasi berdampak bukan hanya secara langsung tetapi juga tidak langsung melalui hubungan dengan sumber daya, disposisi dan birokrasi.

Sumber daya juga mempengaruhi tidak langsung kepada implementasi, yaitu melalui interaksi komunikasi dengan berbagai macam cara. Tidak cukupnya staf pelaksana juga menyebabkan tidak akan tercapainya apa yang menjadi arah dan tujuan kebijakan. Sumber daya ini juga mempengaruhi disposisi para pelaksana didalam melaksanakan kebijakan. Jika sumber daya yang tersedia cukup banyak menyebabkan individu dan organisasi yang terlibat dalam implementasi tidak perlu bersaing diantara mereka sendiri untuk menjaga kepentingan pribadi dan organisasinya.

Kendatipun demikian, sumber daya yang berlimpah inipun juga akan menyebabkan para agen pelaksana mudah dalam menggeser prioritasnya dalam

memenuhi ketentuan kebijakan baru yang ada di lingkungannya. Sebaliknya kewenangan dan staf yang terbatas, akan menyebabkan kehilangan peluang para pejabat pelaksana pada suatu tingkat untuk mengontrol secara efektif pelaksana (pejabat) lain pada level yang paling rendah, apakah melalui monitoring pelaku, pemberian insentif atau pemberian sanksi disposisi para pelaksana. Kebijakan (pejabat) akan mempengaruhi bagaimana mereka menafsirkan komunikasi kebijakan yang mereka terima, apa dan bagaimana mereka menjelaskan pada rangkaian komando yang lebih rendah sehingga kebijakan dapat efektif.

Disposisi juga dapat mempengaruhi kemauan para pelaksana untuk melaksanakan kewenangan yang ada padanya dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Ketika suatu program disodorkan pada para agen pelaksana yang sedang berkonflik, maka implementasi program akan cenderung terganggu. Di samping itu disposisi sebagai penyebab utama terjadinya pragumentasi birokrasi sebagai unit organisasi yang berjuang untuk sumber daya dan otonomi bahkan pemborosan sumber daya dalam proses implementasi. Namun disadari bahwa implementasi suatu kebijakan lebih-lebih di negara berkembang tidak hanya persoalan teknis administratif yaitu menerjemahkan suatu kebijakan yang bersifat umum kedalam program-program yang lebih bersifat spesifik. Proses implementasi ternyata juga merupakan proses politik yang teramat pelik. Sebagai proses administrasi dan politik, maka implementasi suatu kebijakan atau program sangat dipengaruhi oleh sifat dari kebijakan itu (*content of implementation*). Adapun yang dimaksud *content of policy* erat kaitannya dengan persoalan sejauh mana suatu kebijakan atau program di implementasikan akan

berdampak terhadap masyarakat. Kebijakan atau program yang menuntut perubahan mendasar pada pola hubungan sosial, ekonomi dan politik, cenderung akan mendapat reaksi yang kuat oleh kelompok-kelompok yang dirugikan oleh implementasi kebijakan dari program-program yang dijalankan. Sehubungan dengan hal ini implementasi kebijakan yang bersifat redistributif umumnya lebih sulit ditempuh dibandingkan dengan implementasi kebijakan yang bersifat regulatif, kompatitif, dan distributif. Implementasi program-program pelayanan terhadap barang-barang yang bersifat privat (*private goods*) relatif lebih sulit dibandingkan dengan implementasi program pelayanan barang-barang publik (*public goods*). Dari perspektif *content of policy* ini, menurut Merille S. Grindle (1980:246), bahwa "Terdapat variabel yang mencakup faktor-faktor utama berupa kepentingan yang hendak dicapai, berikut keuntungan bagi kelompok sasaran, tingkat perubahan yang dikehendaki, luasnya lingkup pengambilan keputusan, sumber yang terlibat dan dukungan sumber daya".

Keterkaitan antara faktor-faktor dalam variabel besar (*content of policy*) dengan hasil implementasi suatu kebijakan mengikuti preposisi sebagai berikut:

1. Kelancaran dan keberhasilan implementasi suatu program akan dipengaruhi atau ditentukan oleh seberapa jauh perubahan-perubahan yang akan di tuntut oleh program akan mengancam keputusan-keputusan tertentu dalam masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat yang terancam oleh adanya perubahan akan cenderung menampilkan sikap oposisi baik secara terbuka maupun terselubung. Jika hal demikian terjadi, para pelaksana harus berusaha meminimalisir ancaman atau melakukan pendekatan kepada pihak-pihak yang merasa telah dirugikan

dengan adanya kebijakan tersebut sehingga sikap kelompok masyarakat tersebut dapat diubah menjadi lebih kooperatif.

2. Jika suatu program menjanjikan keuntungan yang jelas bagi kelompok sasaran maka dukungan akan mudah diraih, sebaliknya akan terjadi jika kelompok sasaran tidak dapat memahami keuntungan yang didapat dengan adanya suatu program.
3. Program-program kebijakan yang dirancang untuk menimbulkan perubahan dan penilaian cukup besar pada kelompok sasaran pada umumnya cenderung sulit untuk di implementasikan dibanding program-program yang dirancang untuk mencapai tujuan yang lebih sederhana.
4. Suatu kebijakan terhadap program yang rentang pengambilan keputusan melibatkan unit-unit atau individu yang relatif luas pada umumnya akan cenderung sulit untuk di implementasikan di bandingkan dengan kebijakan yang rentang pengambilan keputusannya relatif terbatas.
5. Implementasi suatu kebijakan terhadap program akan ditentukan oleh kejelasan tentang sumber-sumber berupa orang atau instansi yang terlibat dalam membuat kebijakan maupun dalam pelaksanaan program dengan kata lain semakin jelas sumber-sumber yang terlibat akan semakin mudah program tersebut di implementasikan.
6. Tingkat keberhasilan kebanyakan program akan dipengaruhi pula oleh tersedianya dana dan fasilitas lain yang memadai.

Disamping itu implementasi kebijakan atau program juga sangat dipengaruhi oleh lingkungan administrasi dan politik tertentu. Sistem administrasi dan politik dimana

kebijakan atau program itu di implementasikan merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan dalam melakukan kajian terhadap prospektif implementasi kebijakan atau program.

Hal lain yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan atau program adalah bagaimana proses kebijakan itu di implementasikan. Menurut Grindle (1980: 167) "Faktor-faktor penting yang menciptakan suasana implementasi adalah pertama, faktor kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor yang terlibat. Kedua, faktor karakteristik lembaga atau pemerintah. Ketiga, faktor pemenuhan dan daya tanggap".

Hubungan antara faktor-faktor dalam variabel besar (*content of policy*) dengan hasil implementasi suatu kebijakan akan mengikuti preposisi sebagai berikut :

1. Keberhasilan suatu program akan tergantung kepada seberapa jauh perebutan kepentingan
2. Suatu kebijakan publik yang dilaksanakan dalam sistem politik yang demokratis akan ikut mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program publik.
3. Keberhasilan implementasi program banyak ditentukan oleh daya tanggap aparat pelaksana untuk memenuhi kebutuhan publik.

Menurut Grindle, (1980: 132) bahwa:

Proses implementasi suatu kebijakan atau program pada hakekatnya merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses politik yang melibatkan kepentingan berbagai sektor (*share holder*). Perbedaan kepentingan diantara para aktor itu dapat menjadi potensi berkembangnya konflik. Konsekuensi dari semua itu adalah proses implementasi suatu kebijakan atau program akan dipengaruhi strategi serta kekuatan politik para aktor yang terlibat. Sehubungan dengan itu, proses implementasi kebijakan atau program akan sangat diwarnai oleh hasil kalkulasi politik berbagai aktor yang saling berkompetisi. Seluruh proses interaksi berlangsung dalam

konteks struktur politik tertentu. Oleh sebab itu kajian terhadap implementasi kebijakan atau program tidak dapat mengabaikan kajian terhadap kekuatan politik para aktor dimana aktor tersebut saling berinteraksi.

Dasar pemikiran itulah yang mendorong pentingnya kajian kebijakan untuk menelaah tentang pelaksanaan program P2KP di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau..

### **3. Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)**

Masalah kemiskinan di Indonesia saat ini dirasakan sudah sangat mendesak untuk ditangani. Khususnya di wilayah perkotaan, salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan pemukiman yang jauh di bawah standar kelayakan, dan mata pencaharian yang tidak menentu. Pemerintah Indonesia, melalui Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, telah melakukan berbagai upaya penanganan masalah kemiskinan di perkotaan. Salah satu diantaranya adalah Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP).

P2KP adalah singkatan dari Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan. P2KP merupakan salah satu proyek nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia dalam rangka menanggulangi berbagai persoalan kemiskinan yang terjadi di masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang tinggal di wilayah perkotaan (urban).

Konsep P2KP menurut Krismanto, dkk, (2004 : 2) "Konsep P2KP merupakan proses transformasi sosial dari masyarakat miskin/tidak berdaya menuju tatanan

masyarakat madani, yang dicapai melalui berbagai tahapan intervensi P2KP, sebagai landasan yang kokoh untuk terwujudnya kemandirian masyarakat dan pembangunan berkelanjutan dalam penanggulangan kemiskinan. P2KP merupakan proyek pemerintah yang berupaya memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat, untuk membangun gerakan kemitraan dalam melindungi kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan”.

Menurut Usman (2006 : 130 -132) bahwa:

Menjelang pelaksanaan Repelita III pemerintah telah mencanangkan dua pokok kebijaksanaan pembangunan yaitu: (1) mengurangi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan; dan (2) melaksanakan delapan jalur pemerataan yang meliputi pemerataan pembagian pendapatan, penyebaran pembangunan di seluruh daerah, kesempatan memperoleh pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, berusaha, berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan dan kesempatan memperoleh keadilan. Namun demikian, upaya-upaya menanggulangi kemiskinan sampai saat ini masih dinilai belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena proses introduksi ternyata dibingkai oleh iklim ketidakadilan. Banyak barang dan jasa didistribusikan mengikuti jalur kekuasaan dan dengan demikian mereka yang berkuasa lebih banyak memonopoli barang dan jasa. Proses monopoli dapat dijelaskan melalui siklus sebagai berikut. Pertama, berkaitan dengan akumulasi kapital. Petani kaya memperoleh kesempatan yang lebih banyak dalam aset-aset tambahan yang datang bersamaan dengan perkembangan teknologi pertanian modern. Akibatnya, para petani lebih cepat berkembang. Kedua, berkaitan dengan fungsi-fungsi lembaga-lembaga yang dibentuk untuk menunjang teknologi pertanian itu sendiri. Lembaga-lembaga itu dibentuk untuk mengakomodasi fungsi produksi, struktur pasar dan preferensi konsumen.

Kondisi kemiskinan di pedesaan, hampir sama dengan kondisi kemiskinan di perkotaan, meskipun dengan wajah agak berbeda. Di antara para pengusaha yang

memperoleh kucuran dana untuk menunjang proses industrialisasi, ternyata banyak yang melakukan manipulasi dan monopoli.

#### **4. Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan**

Persoalan kemiskinan adalah salah satu problem yang melekat dalam masyarakat baik yang ada di kota maupun yang ada di pedesaan. Sebelum krisis tahun 1997, Indonesia adalah suatu surga nan ajaib, dimana para investor asing saling berlomba untuk menanamkan sahamnya di Indonesia. Sebenarnya telah banyak yang memberikan peringatan sejak awal, sayang semuanya terlenta dan terbuai oleh kepuasan menyaksikan keberhasilan ekonomi yang berlangsung selama tiga dasawarsa. Dengan jiwa kerdil kita melangkah sangat tergesa-gesa untuk mendahului orang dengan menafikan kritik baik internal maupun yang datang dari Negara sahabat. Kemiskinan dalam konteks ini adalah suatu kondisi dimana seseorang menjadi tidak berdaya karena terdapatnya ketiadaan sumber-sumber yang dimiliki baik sumber kebutuhan pokok maupun kebutuhan lainnya oleh karena itu diperlukan suatu alternatif penanggulangan. Kita sadari bahwa kemiskinan merupakan persoalan multidimensional yang tidak saja melibatkan faktor ekonomi tetapi juga sosial, budaya, politik. Untuk itu tidaklah mengherankan bila kesulitan akan timbul ketika fenomena kemiskinan diobyekan dalam bentuk angka-angka. Kemiskinan bila dikaji dari pandangan beberapa ahli menjelaskan berbeda-beda tergantung dari sudut mana mereka melihat.

Menurut Gunawan, (1998: 26) "kemiskinan adalah masalah pembangunan yang sangat multidimensional yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi, budaya dan aspek lainnya. Kemiskinan juga ditandai dengan keterisolasian, keterbelakangan, dan pengangguran, kemudian meningkat menjadi ketimpangan antar daerah, antar sector dan antar golongan penduduk".

Ada terdapat banyak cara pengukuran kemiskinan yang berbeda-beda. Menurut Nugroho ada dua cara kategori tingkat kemiskinan yaitu "kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan masyarakat tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang papan, kesehatan dan pendidikan".

Menurut Gunawan (1998: 28 -29) bahwa:

Kemiskinan dapat dibedakan dalam tiga pengertian yaitu kemiskinan natural (alamiah), kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. Kemiskinan alamiah adalah keadaan miskin karena dari asalnya memang miskin karena tidak memiliki sumberdaya yang memadai baik sumber daya alam, sumberdaya manusia maupun sumberdaya lainnya sehingga mereka tidak dapat ikut dalam kegiatan pembangunan. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur masyarakat itu mengakibatkan mereka tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang seharusnya tersedia bagi mereka.

sedangkan kemiskinan kultural adalah mengacu pada sikap hidup seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budayanya. Dimana mereka sudah merasa cukup dan tidak merasa kekurangan lagi. Kelompok masyarakat ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak mudah untuk melakukan perubahan, menolak untuk melakukan perkembangan dan tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupannya, akibatnya tingkat pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang dipakai oleh masyarakat pada umumnya.

Dari penjelasan tentang kemiskinan diatas memang tidak ada pilihan lain kecuali perlu terus diupayakan untuk dicarikan jalan tentang penanggulangannya. Ada beberapa strategi yang perlu dikembangkan untuk mengurangi kemiskinan, diantaranya adalah menurut Nugroho dalam Awan (1998:28) untuk mengurangi tingkat kemiskinan yaitu:

*Pertama*, mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat dengan cara menyelenggarakan berbagai proyek impres karena proyek ini akan mendatangkan penstranferan sumber-sumber dana pembangunan dari pusat ke daerah. *Kedua*, mempermudah lapisan sosial masyarakat miskin untuk memperoleh akses dalam berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan,kesehatan,keluarga berencana,air bersih, sanitasi dan lain-lain. *Ketiga*, penyediaan fasilitas-fasilitas kredit untuk masyarakat lapisan bawah seperti kupedes, kredit bimas dan lain-lain. *Keempat*, pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan khususnya pembangunan pertanian. *Kelima*, pengembangan kelembagaan seperti program pengembangan wilayah (PPW), pengembangan kawasan terpadu (PKT) program peningkatan pendapatan petani kecil (P4Kt) dan lain-lain

Oleh karena itu realita yang ada maka pengentasan kemiskinan perlu dilakukan secara bertahap, terus menerus dan terpadu yang didasarkan pada kemandirian yaitu meningkatkan kemampuan penduduk yang miskin untuk menolong diri mereka sendiri. Hal ini berarti memberikan kesempatan yang luas bagi penduduk miskin untuk melakukan kegiatan sosial ekonomi yang produktif sehingga mampu menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi dan pendapatan yang lebih besar.pemenuhan kebutuhan dasar akan memberi peluang bagi penduduk miskin untuk melakukan kegiatan sosial ekonomi yang dapat memberikan pendapatan yang lebih memadai. Dalam hubungan dengan ini diprioritaskan pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat miskin, cakupan berupa peningkatan kualitas sumberdaya

manusia, peningkatan permodalan, kegiatan pelatihan yang terpadu sejak dari pengumpulan modal, penguasaan teknik produksi, pemasaran dan pengelolaan surplus, mutu yang baik dan harga barang terjangkau oleh masyarakat miskin. Searah dengan itu perlu dilakukan penguatan kelembagaan melalui pengembangan kegiatan sosial ekonomi yang didasarkan pada kebersamaan dalam wadah kelompok swadaya masyarakat, penggalangan kemitraan antara pengusaha golongan ekonomi lemah. Pengembangan kelembagaan ini diharapkan tumbuh dari bawah, berakar dan mendapat dukungan dari masyarakat itu sendiri.

Dalam kaitan dengan itu bahwa persoalan kemiskinan berkaitan erat dengan konsep atau program pemberdayaan. Ada beberapa pandangan tentang kemiskinan.

Salah satunya Nashier (2001: 14) berpendapat:

*Pertama*, kemiskinan adalah berkaitan dengan nasib atau takdir diluar kemampuan manusia. *Kedua*, melihat kemiskinan disebabkan oleh pendidikan rendah, kekurangan gizi, dan lainnya. *Ketiga*, kemiskinan karena pengawasan yang lemah sehingga menimbulkan korupsi, manajemen tidak efektif dan hukum tidak jalan. *Keempat*, kemiskinan karena adanya penghisapan uang rakyat oleh penguasa dan cenderung menipu rakyat dan *kelima*, kemiskinan karena adanya ketidakadilan tatanan sosial, ekonomi, politik dan budaya.

Dari berbagai persoalan diatas maka tidak ada pilihan lain kecuali diperlukan adanya penanggulangan yang lebih spesifik dan memungkinkan masyarakat atau masyarakat menjadi berdaya.

Karakteristik kemiskinan seperti tersebut di atas, dan krisis ekonomi yang terjadi telah menyadarkan semua pihak bahwa pendekatan dengan cara yang dipilih dalam penanggulangan kemiskinan selama ini perlu diperbaiki yaitu kearah pengkokohan kelembagaan masyarakat. Keberadaan lembaga masyarakat ini

dibutuhkan dalam rangka membangun organisasi masyarakat kerja yang benar-benar mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin, yang mandiri, berkelanjutan dalam menyalurkan aspirasi serta kebutuhan mereka dan mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik di tingkat lokal, baik dari aspek ekonomi, sosial maupun lingkungan.

## **5. Ukuran dan Tingkatan Kemiskinan**

Dalam ukuran tingkat kemiskinan di Indonesia secara umum memakai standar dari Bank Dunia. Namun beberapa pendekatan atau tepatnya penyesuaian dilakukan oleh Biro Pusat Statistik (BPS) dalam menghitung batas miskin. Kajian utama didasarkan pada ukuran pendapatan (ukuran finansial) dimana batas kemiskinan dihitung dari besarnya rupiah yang dibelanjakan perkapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan. Untuk kebutuhan makanan digunakan patokan 2.100 kalori per hari. Sedangkan pengeluaran kebutuhan minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang serta aneka barang dan jasa. Pengeluaran bukan makanan ini dibedakan antara perkotaan dan pedesaan. Pola ini telah dianut secara konsisten oleh BPS sejak tahun 1976.

Sayogyo dan Sam F. Poli (1993) dalam menentukan garis kemiskinan menggunakan ekivalen konsumsi beras perkapita. Konsumsi beras untuk perkotaan dan pedesaan masing-masing ditentukan sebesar 360 kg dan 240 kg per kapita per tahun (BPS: 1994). Sebaliknya Bank Dunia menggunakan standar mata uang dolar

Amerika Serikat yaitu untuk dekade 1980, standar pengeluaran untuk makanan adalah 50 \$ US untuk pedesaan dan 75 \$ US untuk perkotaan per tahun dengan kenaikan harga (inflasi) dari bahan makanan pokok sesuai perubahan yang ada.

Pemerintah Indonesia memberikan alternatif pengukuran kemiskinan dengan menggunakan instrumen berupa upah minimum regional (UMR). Indikator ini sudah mendekati batas miskin yang sebenarnya. Pada bulan Juni tahun 2000, UMR ditetapkan dari Rp. 286.000 menjadi Rp. 344.287/KK/bulan atau Rp. 2.650 perkapita/perhari. Perhitungan ini didasarkan pada perhitungan upah minimum (UMR), namun belum menyelesaikan ukuran kemiskinan karena bagaimana mungkin uang sebesar tersebut bisa hidup di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, Medan dan sebagainya. Kebutuhan standar minimum di kota Jakarta saja sudah mencapai Rp. 1.650.000/KK/bulan. (Sulistiyani A. 2004:36)

## **6. Sebab-sebab Kemiskinan**

Proses kemiskinan yang terjadi dalam masyarakat dapat dipahami berdasarkan penyebabnya. Pengalaman menunjukkan bahwa kelompok-kelompok miskin sukar memanfaatkan peluang dan kualitas sumber dayanya. Secara ekonomis, yang mendapat konsesus adalah bahwa seseorang atau kelompok miskin harus sumber daya ekonomi yang tersedia. Tetapi apakah dengan menyediakan sumber daya ekonomi lalu kelompok itu akan terlepas dari tindihan kemiskinan? Inipun memerlukan spesifikasi pemahaman tentang tanggapan, sikap dan perilaku tidak hanya dari peneliti dan pelaksana program tetapi juga pada kelompok – kelompok.

Menurut Prawoto (2007:7) bahwa:

Penyebab utama kemiskinan adalah tidak adanya keadilan di masyarakat. Dan ketidakadilan ini jelas adalah akibat dari ketidakmampuan pengambilan keputusan untuk menegakkan keadilan dan menipisnya kepedulian serta meningkatnya keserakahan di masyarakat. Hal ini menunjukkan adanya gejala serius dan luntarnya nilai-nilai luhur dari pelaku pembangunan (pengambil keputusan) sehingga masyarakat tidak berdaya untuk menjadi pelaku moral. Situasi ini menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat dalam mengawal dan mengawasi penegakkan keadilan secara konsisten.

Dawan Rahardjo (1993) berpendapat bahwa;

ada beberapa faktor yang menyebabkan kemiskinan yaitu: pertama, kesempatan kerja. Seseorang yang miskin karena menganggur sehingga tidak memperoleh penghasilan atau bekerja tidak penuh; kedua, upah gaji di bawah standar minimum. Seseorang bisa memiliki pekerjaan tertentu misalnya di pabrik yang modern tetapi jika upahnya di bawah standar, sementara tidak seimbang dengan pengeluarannya, maka orang tersebut tergolong miskin; ketiga, produktifitas kerja yang rendah. Lebih dari 60 % masalah kemiskinan disebabkan masyarakat tidak memiliki keterampilan kerja yang memadai, sehingga produktifitas kerja rendah dan menghasilkan devisa keluarga yang rendah; keempat, tidak memiliki aset. Kemiskinan dapat terjadi karena tidak memiliki aset karena, misalnya petani yang tidak memiliki lahan pertanian akan kehilangan kesempatan untuk mendapatkan penghasilan; kelima, diskriminasi. Kemiskinan bisa juga terjadi karena diskriminasi, utamanya kaum perempuan yang tidak banyak mendapat kesempatan dan kesetaraan dengan kaum laki-laki baik di bidang pekerjaan maupun di bidang pendidikan; keenam, tekanan harga yang sering dialami petani kecil. Penawaran dan pembelian dilakukan secara bebas tidak mematuhi standar harga. Kerugian terjerat pada hutang penghijonan sehingga terjadi penurunan gairah produksi bahkan penghentian produksi. Akibatnya kemiskinan tetap melilit petani kecil.

Menurut Sulistiyani (2004:22) bahwa "Substansi kemiskinan di perkotaan dapat dipahami sebagai suatu kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuhan

kebutuhan dan rendahnya aksesibilitas terhadap fasilitas pembangunan pada sektor ekonomi, politik, sosial dan budaya”.

Terjadinya kemiskinan ekonomi tidak semata-mata disebabkan kemiskinan ekonomi, melainkan terbatasnya akses seseorang pada proses politik maupun kekuatan politik sehingga berdampak pada posisi yang rendah dalam struktur sosial masyarakat. Kemiskina perkotaan muncul sebagai problem yang serius, yang seolah tak mungkin terhapuskan. Kemiskinan yang berdimensi struktural muncul karena kota yang menawarkan banyak harapan yang diminati oleh masyarakat pinggiran dan pedesaan yang ingin memperoleh penghidupan yang lebih baik. Banyak orang yang tidak menyadari bahwa kota di samping memiliki medan pengaruh yang luas terhadap wilayah sekitarnya, gemerlapan kota yang menyimpan daya tarik tetapi tidak banyak memberikan manfaat bagi pencari kerja (urban).

## **7. Konsep Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan dalam konteks ini bukanlah merupakan sesuatu yang asing dikalangan masyarakat luas pada umumnya maupun para akademisi. Istilah pemberdayaan secara umum merupakan proses penyadaran masyarakat menjadi mandiri, tidak tergantung dan mampu menghadapi segala tantangan dalam kehidupannya. Selain itu pemberdayaan masyarakat dikenal juga sebagai upaya pemampuan masyarakat agar dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapi dengan kekuatan sendiri secara berkesinambungan. Berkaitan dengan persoalan kemiskinan yang telah dijelaskan diatas, maka konsep pemberdayaan merupakan

salah satu strategis dalam penanggulangannya. Selama ini persoalan kemiskinan hanyalah bersifat ekonomi semata sehingga apabila kebutuhan ekonomi sudah tercapai seolah-olah proyek penanggulangan kemiskinan juga ikut selesai. Ini berarti menanggalkan persoalan-persoalan. Kemiskinan yang tidak berdimensi ekonomi seperti kemiskinan struktur dan politis. Untuk itu diperlukan adanya pemberdayaan yang bertujuan menekan perasaan ketidakberdayaan masyarakat miskin bila berhadapan dengan struktur sosial politik.

Simon (1990) dalam Hikmat (2006:x) menyatakan:

Pemberdayaan adalah suatu aktivitas refleksi, suatu proses yang mampu diinisiasikan dan dipertahankan hanya oleh agen atau subjek yang mencari kekuatan atau penentuan diri sendiri. Sementara proses lainnya hanya dengan memberikan iklim, hubungan, sumber-sumber dan alat-alat prosedural yang melaluinya masyarakat dapat meningkatkan kehidupannya. Pemberdayaan merupakan sistem yang berinteraksi dengan lingkungan sosial dan fisik.

Pandangan yang berhubungan dengan konsep pemberdayaan, Usman (2006), berpendapat bahwa:

Paling tidak ada dua macam perspektif pendekatan pemberdayaan yaitu *pertama*, perspektif yang memfokuskan perhatian pada alokasi sumberdaya (*resources allocation*) yakni kelompok masyarakat yang dianggap sebagai analisis dari (atau paling tidak) berkaitan dengan sindrom kemiskinan yang melekat pada kehidupan sekelompok masyarakat. *Kedua*, perspektif yang memfokuskan perhatian pada penampilan kelembagaan (*institution performance*) yakni ketidakberdayaan dianggap sebagai konsekuensi dalam bentuk pengelolaan pelayanan yang diskriminatif (hanya menguntungkan kelompok tertentu).

Kedua perspektif di atas memberikan pemahaman kepada kita bahwa kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat pada intinya disebabkan karena ketidakmampuan dan ketidakmandirian masyarakat itu sendiri. Paulo Freire melihat

bahwa pemberdayaan adalah proses penyadaran seseorang atau sekelompok orang terhadap realitas structural yang menghambat realisasi potensi yang dimilikinya menuju kebebasan diri dan kolektif dari tekanan atau dominasi struktur kelembagaan (dalam Lambang Trijono, 2002 : 4).

Menurut Kartasasmita, (1996 : 144) bahwa:

Dalam kerangka memberdayakan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Oleh karena itu keberdayaan dalam konteks ini adalah merupakan kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental, terdidik dan kuat tentunya memiliki keberdayaan yang tinggi.

Sehubungan dengan itu Gunawan (1999: 254-255) mempunyai argument bahwa:

Pemberdayaan masyarakat adalah upaya meningkatkan kemampuan atau meningkatkan kemandirian masyarakat. Upaya pemberdayaan masyarakat dalam kerangka pembangunan nasional dapat dilihat dari sudut pandang ; *pertama*, penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang, *kedua*, peningkatan kemampuan masyarakat dalam membangun melalui berbagai bantuan dana modal bergulir, pembangunan prasarana dan sarana baik sosial maupun sosial serta pembangunan kelembagaan dan *ketiga*, perlindungan melalui pemihakan kepada yang lemah dan mencegah persaingan yang tidak seimbang dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan.

Berhubungan dengan beberapa pernyataan diatas, maka konsep pemberdayaan dimaksud sebagai jawaban atau realitas ketidakberdayaan (*disempowerment*) sehingga menjadi tidak berdaya adalah masyarakat yang tidak ada atau kehilangan kekuatannya yang terdapat dalam dua kemungkinan yaitu dilukiskan sebagai tidak punya (tidak memiliki) dan disebut sebagai kehilangan kekuatan. Menyangkut

keterbelakangan masyarakat, fokus masalahnya adalah *pertama*, tidak tercukupinya kebutuhan dasar seperti makanan, penghasilan, kesehatan, pendidikan dan lain-lain. *Kedua*, adalah masalah akses terhadap sumber daya sebagian masyarakat (elit dan kelas menengah) memiliki akses yang tinggi sementara yang lain massa rakyat tidak memiliki akses sehingga cenderung marginal. *Ketiga*, masalah kesadaran masyarakat yaitu masyarakat umumnya percaya bahwa keadaan mereka berkaitan dengan nasib, kemampuan mereka dalam memahami persoalan yang mereka hadapi sangat terbatas yang berakibat terhadap masalah yang tidak bisa diselesaikan secara substansial dan cenderung diselesaikan dengan cara kariatatif. *Keempat*, persoalan partisipasi yaitu kenyataan bahwa masyarakat tidak atau sangat kecil keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri masyarakat itu sendiri bahkan dapat dikatakan bahwa nasib masyarakat ditentukan oleh elit. Hal-hal ini menyebabkan lemahnya kapasitas masyarakat dan struktur politik mungkin tidak memberikan harapan pada masyarakat dan cenderung memarginalkan rakyat. *Kelima*, masalah kapasitas dimana untuk ikut memberikan kontrol dan mengendalikan proses penyelenggaraan pemerintah, kekuasaan dan berbagai relasi yang ada. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam upaya memperdayakan masyarakat diperlukan suatu pemenuhan kebutuhan dasarnya yang dalam kesempatan ini dibagi menjadi dua macam yaitu kebutuhan jangka pendek berupa perbaikan kesejahteraan, akses pada pendidikan sebagai wahana mentransformasikan kesadaran dan kebutuhan jangka panjang yaitu masalah kekuasaan, partisipasi dan kontrol.

## 8. Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Banyak upaya pemberdayaan yang selama ini dijalankan oleh pelaksana program pembangunan baik oleh pemerintah maupun LSM dan masyarakat, akan tetapi tidak menyentuh akar permasalahan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat. Program pemberdayaan yang ada juga belum mengarah pada proses perubahan struktur atau pembebasan dari ketidakberdayaan secara efektif dari dominasi hambatan struktur yang ada. Kebanyakan strategi yang dipilih umumnya bersifat kariatif, masih melestarikan ketergantungan sosial ekonomi sehingga kelompok – kelompok sosial tidak berdaya, kelompok marginal seperti masyarakat desa tertinggal, masyarakat miskin perkotaan, masyarakat kurang mampu dan lain-lain masih eksis berkubang dala keterpurukan dan kegagalan dalam mengubah kondisi sosial ekonomi yang lebih baik.

Gunawan (1999: 134) berpendapat bahwa "Program pemberdayaan masyarakat miskin dapat berjalan dengan baik perlu memperhatikan hal-hal berikut : *Pertama*, strategi dasar pemberdayaan masyarakat merupakan acuan diseluruh upaya pemberdayaan masyarakat. *Kedua*, kerangka makro pemberdayaan masyarakat yang menurut berbagai besaran sebagai sasaran yang harus dicapai".

Sedangkan strategi kebijaksanaan pemberdayaan menurut Gunawan adalah:

*Pertama*, strategi kebijaksanaan yang secara langsung mengarah pada sasaran tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat antara lain : penciptaan kondisi yang memungkinkan kelangsungan setiap upaya peningkatan pemerataan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, persediaan sarana dan prasarana, penguatan kelembagaan dan penyempurnaan peraturan

perundang-undangan yang menunjang kegiatan sosial ekonomi masyarakat, *kedua*, strategi kebijaksanaan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran yang mendukung kebutuhan dasar berupa pangan, sandang perumahan, kesehatan, pendidikan, peningkatan produktivitas dan pendapatan khususnya masyarakat miskin melalui upaya khusus. Strategi ini diupayakan untuk penyiapan penduduk miskin untuk dapat melakukan kegiatan sosial ekonomi sesuai dengan budaya setempat. Strategi dalam kebijaksanaan ini diarahkan untuk mendorong dan memperlancar proses transmisi dan kehidupan subsistem mengenai kehidupan pasar.

Berkaitan dengan persoalan diatas yang perlu disadari bahwa dalam pelaksanaan strategi pemberdayaan masyarakat tidak mudah dan tidak bisa dilakukan dalam waktu yang cepat melainkan merupakan proses yang membutuhkan waktu yang cukup lama. Untuk dapat menuju pada masyarakat mandiri perlu dikembangkan atau melalui tahap-tahap penggalian dan dorongan motivasi, pembentukan dan penguatan kelembagaan lokan dengan prinsip-prinsip keswadayaan/kerjasama, konsolidasi dan stabilisasi masyarakat, pengembangan usaha produksi dan pemasaran dan yang terakhir adalah lepas landas dimana masyarakat sudah mandiri yang ditandai dengan kemampuan membiayai sendiri kebutuhan yang diperlukan. Pengembangan kelompok dan kemampuan berpartisipasi dalam usaha-usaha pengembangan yang lebih luas. Berdasarkan beberapa penjabaran yang diuraikan diatas, maka secara jelas diketahui bahwa strategi yang dapat memberikan acuan untuk bertindak dalam melakukan pemberdayaan masyarakat miskin adalah penciptaan kondisi yang mendukung kehidupan sosial ekonomi masyarakat yaitu berupa penyediaan sarana dan prasarana penunjang seperti penyediaan modal dalam berusaha, pengembangan usaha, penciptaan kelembagaan yang mendukung kegiatan

sosial ekonomi masyarakat yang bertumpu pada swadaya yang didukung oleh partisipasi masyarakat.

Hal senada dikemukakan oleh Ginandjar (1996:159) bahwa:

Dalam pola pemupukan modal adalah berkaitan dengan bantuan dana, prasarana dan sarana harus dikelola dengan baik, secara teratur, transparan dengan berpegang pada lima prinsip pokok yaitu, *pertama*, mudah diterima dan didayagunakan oleh masyarakat sebagai pelaksana dan pengelola (*acceptable*) *kedua*, dapat dikelola oleh masyarakat secara terbuka dan dapat dipertanggung jawabkan (*accountable*), *ketiga*, memberikan pendapatan yang memadai dan mendidik masyarakat untuk mengelola kegiatan secara ekonomis (*profitable*), *keempat*, hasilnya dapat dilestarikan untuk masyarakat sendiri sehingga menciptakan pemupukan modal dalam wadah lembaga sosial ekonomi setempat (*sustainable*), *kelima*, pengelolaan dana dan pelestarian hasil dapat dengan mudah digulirkan dan dikembangkan oleh masyarakat dalam lingkup yang lebih luas (*replicable*).

Dari pandangan diatas pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan obyek dari berbagai proyek pembangunan tetapi merupakan subyek dari upaya pembangunan itu sendiri. Lebih lanjut dikatakan pula bahwa:

Upaya memberdayakan masyarakat harus dilakukan melalui tiga jurus yaitu, *pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan, artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya tersebut dengan mendorong , memotivasi dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. *Kedua*, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam hal ini adalah peningkatan pendidikan dan derajat kesehatan, informasi lapangan kerja dan pasar. Pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik seperti irigasi, jalan, listrik maupun sosial seperti sekolah, fasilitas pelayanan kesehatan, tersedianya lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan dan pemasaran di pedesaan tempat konsentrasinya penduduk yang keberdayaannya amat kurang, *ketiga*, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah

menjadi bertambah lemah karena kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat, oleh karena itu konsep pemberdayaan dalam perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah seperti adanya peraturan perundang-undangan yang secara jelas dan tegas melindungi golongan yang lemah sangat diperlukan.

Selain dari strategi yang dikemukakan diatas, Adelman dan Morris dalam Gunawan (1999: 14) menjelaskan beberapa strategi pemberdayaan yang lebih dikenal dengan *redistribution with growth* mengutamakan tiga hal yaitu:

*Pertama*, upaya program harus terarah. Inilah yang disebut sebagai keberpihakan, ia ditujukan langsung kepada yang memerlukan dan dalam program dirancang untuk mengatasi masalahnya, *kedua*, program itu harus mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan sendiri oleh masyarakat atau kelompok yang menjadi sasaran. Mengikut sertakan masyarakat. Ada beberapa tujuan (a) agar bantuan tersebut efektif karena sesuai dengan kehendak, kemampuan serta kebutuhan mereka, (b) memperkuat (*empowering*) masyarakat dalam pengalaman, merancang dan melaksanakan, mengelola dan mempertanggung jawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya, *ketiga*, pendekatan kelompok adalah paling efektif, juga penggunaan sumberdaya lebih efisien.

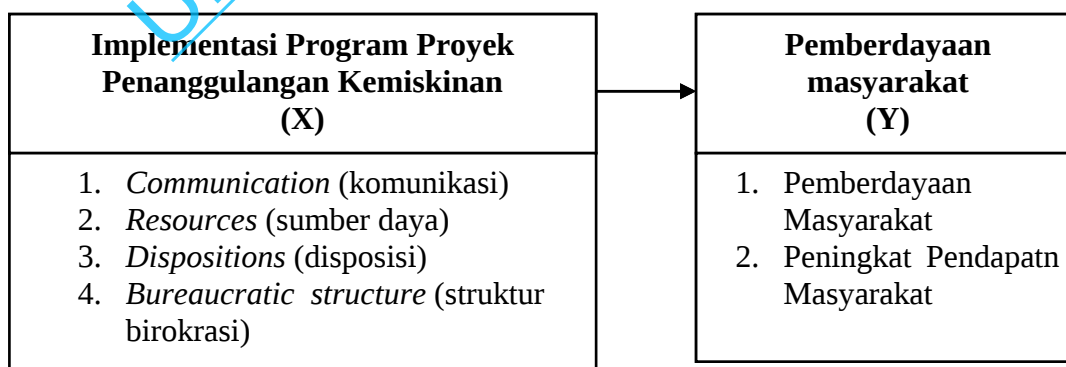
## **B. Kerangka Berpikir**

Menurut Krismanto, dkk, (2004 : 2) "Konsep P2KP merupakan proses transformasi sosial dari masyarakat miskin/tidak berdaya menuju tatanan masyarakat madani, yang dicapai melalui berbagai tahapan intervensi P2KP, sebagai landasan yang kokoh untuk terwujudnya kemandirian masyarakat dan pembangunan berkelanjutan dalam penanggulangan kemiskinan. P2KP merupakan proyek pemerintah yang berupaya memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat, untuk

membangun gerakan kemitraan dalam melindungi kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan”.

Edward III (1980) dalam Agustin (2006 : 149) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat faktor atau variabel tersebut meliputi *communication*, *resources*, *dispositions* dan *bureaucratic structure*. Empat faktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut saling berinteraksi satu sama lain. Dimana faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi mempengaruhi secara langsung diantara variabel yaitu melalui dampak satu sama lain.

Berdasarkan pada kajian teoritik yang telah dijelaskan pada uraian di atas, maka keberhasilan program P2KP dalam pemberdayaan masyarakat di perkotaan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi kerangka berpikir tentang proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) dalam penanggulangan kemiskinan Kecamatan Sorawolio Kota Bau-Bau dapat digambarkan dalam bentuk skema/bagan sebagai berikut.



Sumber: Leo Agustin, Dasar-dasar Kebijakan Publik (2006: 149 – 154)

Implementasi proyek penanggulangan kemiskinan ( P2KP ) secara fakta adalah bagaimana memerangi kemiskinan dan menekankan pentingnya dilakukan *Poverty Mapping* yaitu tidak saja menentukan penduduk miskin tetapi juga mengenali proses yang menyebabkan penduduk itu miskin. Studi yang dilakukan IFAD ( International Fund For Agricultural Development ) tentang kemiskinan di Indonesia (Idris Jazairy : 1992), mengusulkan beberapa variabel yang penting untuk dipertimbangkan bagi negara berkembang, khususnya dalam merumuskan strategi mengatasi kemiskinan yaitu :

- a. Perbaikan akses penguasaan lahan
- b. Perbaikan kualitas pembuatan kebijaksanaan
- c. Peningkatan sumber daya manusia
- d. Peningkatan partisipasi masyarakat pedesaan.

Suatu kebijakan publik yang telah dibuat di implementasikan terhadap tujuan / sasaran dari kebijakan tersebut. Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (1987) dalam Joko Widodo (2001) adalah pelaksanaan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Sedangkan Joko Widodo (2001) mengartikan Implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang didalamnya termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional, baik oleh pemerintah maupun oleh swasta (individu atau kelompok), untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya harus dipersiapkan dengan baik. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik (*Public policy Implementation*) dalam studi kebijakan publik, merupakan studi yang sangat “ *crucial* “ pada proses kebijakan publik (Edwar III, 1980 : 1). Bersifat *crucial* ini, karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan bisa diwujudkan. Sebaliknya bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau suatu kebijakan tidak dirumuskan dengan baik, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, kalau menghendaki apa yang menjadi tujuan kebijakan publik dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan publik juga diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Persiapan implementasi menurut Darwin (1998:54), setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interperestasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik. Sedangkan Edwar III (1984:10) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi meliputi variabel atau faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structure*. Empat vaktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi

kebijakan tadi saling berinteraksi satu sama lain. Dimana faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi mempengaruhi secara langsung terhadap implementasi kebijakan. Disamping itu, terdapat pengaruh tidak langsung diantara variabel tersebut, yaitu melalui dampak satu sama lain.

Variabel komunikasi misalnya, pengarahannya yang disampaikan dengan tidak akurat, jelas atau konsisten kepada para pelaksana kebijakan, menyebabkan timbulnya kebingungan diantara pelaksanaan kebijakan dalam melaksanakan kebijakan tadi. Suatu kebijakan, dimana komunikasi tidak lancar, bisa menyebabkan disposisi akan memainkan peran. Disposisi ini akan mempengaruhi dengan kuat pada para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Komunikasi yang kurang lancar, juga akan mengarahkan para pelaksana pada rutinitas yang telah mapan dalam melaksanakan kebijakan. Sungguhpun demikian, kalau komunikasi terlalu berlebihan (mendetail), akan bisa merendahkan moral dan kebebasan para pelaksana, mempengaruhi perubahan tujuan dan pemborosan sumber daya yang bernilai, seperti kecerdasan, kreatifitas, dan daya adaptasi staf. Jadi komunikasi berdampak bukan hanya secara langsung, tetapi juga tidak langsung melalui hubungan dengan sumber daya, disposisi, dan birokrasi.

Sumber daya juga mempengaruhi tidak langsung pada implementasi, yaitu melalui interaksi komunikasi dengan berbagai macam cara. Tidak cukupnya staf pelaksana juga menyebabkan tidak akan tercapainya apa yang menjadi arah dan tujuan kebijakan. Sumber daya ini juga mempengaruhi disposisi para pelaksana didalam melaksanakan kebijakan. Jika sumber daya tersedia cukup banyak,

menyebabkan individu dan organisasi yang terlibat dalam implementasi tidak perlu bersaing diantara mereka sendiri untuk menjaga kepentingan pribadi dan organisasinya.

Kendatipun demikian, sumber daya yang berlimpah inipun juga akan menyebabkan para agen pelaksana mudah dalam menggeser prioritasnya dalam memenuhi tuntutan kebijakan baru yang ada di lingkungannya. Sebaliknya, kewenangan dan staf yang terbatas, akan menyebabkan kehilangan peluang para pejabat pelaksana pada asatu tingkat untuk mengontrol secara efektif pelaksana (pejabat) lain pada level yang lebih rendah, apakah melalui monitoring perilaku, pemberian insentif atau pemberian sanksi disposisi para pelaksana akan mempengaruhi baik bagaimana mereka menafsirkan komunikasi kebijakan yang mereka terima, apa dan bagaimana mereka menjelaskan dan mengirimkan lebih lanjut pada rangkaian komando yang lebih rendah.

Disposisi juga mempengaruhi kemauan para pelaksana untuk melaksanakan kewenangan yang ada padanya dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Ketika suatu program disodorkan pada para agen pelaksana yang sedang berkonflik, maka implementasi program tadi akan cenderung terganggu. Disamping itu disposisi sebagai penyebab utama terjadinya pragmentasi birokrasi sebagai unit organisasi yang berjuang untuk sumber daya dan otonomi, bahkan pemborosan sumber daya dalam proses implementasi.

Namun disadari bahwa implementasi suatu kebijakan lebih-lebih di negara berkembang tidak hanya persoalan teknis administratif yaitu menerjemahkan suatu

kebijakan yang bersifat umum kedalam program-program yang bersifat lebih spesifik. Proses implementasi ternyata juga merupakan proses politik yang teramat pelik.

Sebagai proses administrasi dan politik maka implementasi suatu kebijakan atau program sangat dipengaruhi oleh sifat dari kebijakan itu (*content of policy*) serta lingkungan dimana kebijakan itu diimplementasikan (*content of implementation*).

Adapun yang dimaksud *content of policy* erat kaitannya dengan persoalan sejauh mana suatu kebijakan atau program diimplementasikan akan berdampak terhadap masyarakat. Kebijakan atau program yang menuntut perubahan mendasar pada pola hubungan sosial, ekonomi, dan politik cenderung akan mendapat reaksi yang kuat oleh kelompok-kelompok yang dirugikan oleh implementasi kebijakan dari program-program yang dijalankan. Sehubungan dengan hal ini, implementasi kebijakan yang bersifat redistributif umumnya lebih sulit ditempuh dibandingkan dengan implementasi kebijakan yang bersifat regulatif, kompetitif, dan distributif. Demikian pula implementasi program-program pelayanan terhadap barang-barang yang bersifat privat (*private goods*) relatif lebih sulit dibandingkan dengan implementasi program pelayanan barang-barang publik (*publik goods*).

Dari perspektif *content of policy* ini, menurut Merilee S. Grindle (ed.) (1980), terdapat variabel yang mencakup faktor-faktor utama berupa kepentingan yang hendak dicapai, bentuk keuntungan bagi kelompok sasaran, tingkat perubahan yang dikehendaki, luasnya lingkup pengambilan keputusan, sumber yang terlibat dan dukungan sumber daya.

Keterkaitan antara faktor-faktor dalam variabel besar (*content of policy*) dengan hasil implementasi suatu kebijakan mengikuti proposisi sebagai berikut :

1. kelancaran dan keberhasilan implementasi suatu program akan dipengaruhi atau ditentukan oleh seberapa jauh perubahan-perubahan yang akan dituntut oleh program akan mengancam keputusan-keputusan tertentu dalam masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat yang terancam oleh adanya perubahan akan cenderung menampilkan sikap oposisi baik secara terbuka maupun terselubung. Jika hal demikian terjadi, para pelaksana harus berusaha meminimalisir ancaman atau melakukan pendekatan kepada pihak-pihak yang merasa telah dirugikan dengan adanya kebijakan tersebut sehingga sikap mereka dapat diubah menjadi lebih kooperatif.
2. Jika suatu program menjanjikan keuntungan yang jelas bagi kelompok sasaran, maka dukungan akan mudah diraih, hal sebaliknya akan terjadi jika kelompok sasaran tidak dapat memahami keuntungan yang didapati dengan adanya suatu program.
3. Program-program kebijakan yang dirancang untuk menimbulkan perubahan dan perilaku cukup besar pada kelompok sasaran pada umumnya cenderung sulit untuk diimplementasikan dibandingkan program-program yang dirancang untuk mencapai tujuan yang lebih sederhana.
4. Suatu kebijakan terhadap program yang rentang pengambilan keputusan melibatkan unit-unit atau individu yang relatif luas pada umumnya akan cenderung

sulit untuk diimplementasikan dibandingkan dengan kebijakan yang rentang pengambilan keputusannya relatif terbatas.

5. Implementasi suatu kebijakan terhadap program akan ditentukan oleh kejelasan tentang sumber-sumber berupa orang / instansi yang terlibat dalam membuat kebijakan maupun dalam pelaksanaan program, dengan kata lain semakin jelas sumber-sumber yang terlibat akan semakin mudah program tersebut diimplementasikan.
6. Tingkat keberhasilan kebanyakan program akan dipengaruhi pula oleh tersedianya dana dan fasilitas lain yang memadai.

Disamping itu implementasi kebijakan atau program kebijakan sangat dipengaruhi oleh lingkungan administrasi dan politik tertentu. Sistem administrasi dan politik dimana kebijakan atau program itu diimplementasikan merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan dalam melakukan kajian terhadap perspektif implementasi kebijakan atau program.

Hal lain yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan / program adalah bagaimana proses kebijakan itu diimplementasikan. Menurut Grindle (1980), faktor-faktor penting yang menciptakan suasana implementasi adalah **pertama**, faktor kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor-aktor yang terlibat. **Kedua**, faktor karakteristik lembaga atau pemerintahan. **Ketiga**, faktor pemenuhan dan daya tanggap.

Hubungan antara faktor-faktor dalam variabel besar (*content of policy*) dengan hasil implementasi suatu kebijakan akan mengikuti preposisi sebagai berikut :

1. keberhasilan suatu program akan tergantung kepada seberapa jauh perebutan kepentingan.
2. Suatu kebijakan publik yang dilaksanakan dalam sistem politik yang demokratis akan ikut mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program publik.
3. Keberhasilan implementasi program banyak ditentukan oleh daya tanggap aparat pelaksana untuk memenuhi kebutuhan publik.

Proses implementasi suatu kebijakan atau program pada hakekatnya merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses politik yang melibatkan kepentingan berbagai sektor (*share holder*). Perbedaan kepentingan diantara para aktor itu dapat menjadi potensi berkembangnya konflik. Kosekuensi dari semua itu adalah proses implementasi suatu kebijakan atau program akan dipengaruhi oleh strategi serta kekuatan politik para aktor yang terlibat.

Sehubungan dengan itu, proses implementasi dari kebijakan atau program akan sangat diwarnai oleh hasil kalkulasi berbagai aktor yang saling berkompetisi. Seluruh proses interaksi berlangsung dalam konteks struktur politik tertentu. Oleh sebab itu kajian terhadap implementasi kebijakan atau program tidak dapat mengabaikan kajian terhadap kekuatan politik para aktor dimana aktor-aktor itu saling berinteraksi (Merilee S. Grindle, 1980).

Dasar pemikiran itulah yang mendorong pentingnya kajian kebijakan untuk menelaah tentang pelaksanaan implementasi proyek penanggulangan kemiskinan di Kec.Sorawolio Kota Baubau , berupa

a. *Power, interests and strategies of actors involved*

- b. *Institution and regime characteristics* dan *compliance and responsiveness*, sebagai faktor yang tidak dapat diabaikan dalam setiap *ten of policy and context implementation* sebagaimana dikembangkan untuk digunakan sebagai kerangka acuan memperjelas fenomena yang berlangsung selama proses implementasi proyek penanggulangan kemiskinan.

### C. Definisi Konsep dan Operasional

#### 1. Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan

##### a. Definisi Konseptual

Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) adalah sebuah kebijakan dari pemerintah yang diimplementasikan berupa program penanggulangan kemiskinan di perkotaan yang lebih mengutamakan pada peningkatan pendapatan masyarakat dengan mendudukan masyarakat sebagai pelaku utamanya melalui partisipasi aktif dan masyarakat sebagai kelompok sasaran yang dipengaruhi oleh empat faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

##### b. Definisi Operasional

- Komunikasi. Faktor komunikasi sangat penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Pengarahan yang disampaikan dengan tidak akurat, jelas atau konsisten kepada para pelaksana kebijakan, menyebabkan timbulnya

kebingungan diantara pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu, transmisi, kejelasan dan konsistensi. Dalam penelitian ini variabel komunikasi meliputi : perorganisasian dan sosialisasi program dan rembuk kesiapan warga.

- Sumber daya juga mempengaruhi tidak langsung kepada implementasi, yaitu melalui interaksi komunikasi dengan berbagai macam cara. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasi kebijakan. Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen yaitu, staf, informasi, wewenang, dan fasilitas. Dalam penelitian ini variabel sumber daya meliputi: pembentukan BKM, pelatihan pengurus BKM
- Disposisi juga dapat mempengaruhi kemauan para pelaksana untuk melaksanakan kewenangan yang ada padanya dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Jika pelaksanaan kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Indikator dalam variabel disposisi adalah, pengangkatan birokrat dan insentif. Dalam penelitian ini variabel penelitian meliputi: penyaluran dana program, penentuan alokasi dana bantuan dan penyaluran dana bergulir kepada KSM.

- Struktur birokrasi sebagai unit organisasi yang berjuang untuk sumber daya dan otonomi bahkan pemborosan sumber daya dalam proses implementasi. Namun disadari bahwa implementasi suatu kebijakan lebih-lebih di negara berkembang tidak hanya persoalan teknis administratif yaitu menerjemahkan suatu kebijakan yang bersifat umum kedalam program-program yang lebih bersifat spesifik.

## **2. Pemberdayaan Masyarakat**

### **a. Definisi konseptual**

Pemberdayaan masyarakat miskin merupakan upaya dari suatu pihak dalam menggerakkan partisipasi masyarakat dan memperkuat kemampuan masyarakat lapisan bawah yang berada dalam kondisi tidak mampu melepaskan diri dari perangkat kemiskinan, keterbelakangan, dan membutuhkan pertolongan agar berdaya dalam keadilan, keswadayaan, partisipasi dan demokratisasi.

### **b. Definisi operasional**

Pemberdayaan masyarakat miskin adalah merupakan upaya dari suatu pihak dalam menggerakkan partisipasi masyarakat dan memperkuat kemampuan masyarakat lapisan bawah yang berada dalam kondisi tidak mampu melepaskan diri dari perangkat kemiskinan, keterbelakangan, dan membutuhkan pertolongan agar berdaya dalam keadilan, keswadayaan, partisipasi dan demokratisasi dimana

masyarakat sebagai subjek sekaligus objek dengan tujuan meningkatkan pendapatan masyarakat.

**Tabel 2.1. Operasionalisasi Fokus Penelitian**

| Variabel                | Sub Variabel                         | Indikator                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Implementasi Program    | 1. Komunikasi                        | 1. Penyaluran komunikasi yang baik<br>2. Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan<br>3. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan haruslah konsisten dan jelas |
|                         | 2. Sumber daya                       | 1. Staf yang cukup, memadai dan kompeten<br>2. Informasi implementasi kebijakan<br>3. Kewenangan yang bersifat formal<br>4. Fasilitas pendukung yang tersedia                                                    |
|                         | 3. Disposisi                         | 1. Personil yang memiliki dedikasi dan kebijakan yang telah ditetapkan<br>2. Menambah keuntungan atau biaya tertentu.                                                                                            |
|                         | 4. Struktur birokrasi                | 1. Melakukan <i>Standar Operating Prosedures</i><br>2. Pelaksanaan <i>fragmentasi</i> .                                                                                                                          |
| Pemberdayaan Masyarakat | 1. Pemberdayaan Masyarakat           | 1. Tingginya kepedulian anggota masyarakat terhadap program<br>2. Lembaga masyarakat yang apiratif<br>3. Tingkat kesadaran masyarakat dalam melakukan kontrol dan pengawasan                                     |
|                         | 2. Peningkatan pendapatan masyarakat | 1. Berkurangnya penduduk yang miskin<br>2. Berkembangnya pendapatan masyarakat<br>3. Pemerataan pendapatan<br>4. Kemandirian dan kuatnya modal                                                                   |

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Desain Penelitian**

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode wawancara. Pemilihan metode ini untuk menggambarkan secara lebih mendalam tentang proses pengentasan/penanggulangan kemiskinan melalui pelaksanaan program P2KP di Kecamatan Sorawolio akan melakukan studi kasus dengan tiga jenis pengkajian yaitu eksploratif (mengadakan penjajakan fenomena yang diteliti), deskriptif (menggambarkan secara deskriptif fenomena yang diteliti) dan eksplonatif (menjelaskan fenomena yang diteliti) yang berusaha menggambarkan lebih mendalam tentang obyek penelitian. Oleh karena itu penelitian ini mengambil kajian deskriptif.

Sehingga jelas bahwa dalam penelitian deskriptif peneliti diharapkan mampu menggambarkan topik secara jelas dan sistematis berdasarkan fakta, sifat dan hubungan antara fenomena yang ada di lapangan, dalam hal ini fenomena pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Sorawolio Kota Bau-Bau.

## **B. Populasi dan Sampel**

### **1. Populasi**

Populasi dalam penelitian adalah masyarakat kelompok miskin di Kecamatan Sorawolio Kota Bau-Bau yang tersebar pada 4(empat) Kelurahan sebagai kelompok penerima bantuan Program P2KP. .

### **2. Sampel**

Penetapan sampel penelitian dilakukan secara *purposive sampling*, dimana besar sampel ditentukan oleh pertimbangan informasi. Menurut S. Nasution, dalam Sugiyono (2006:302), penentuan unit sampel atau responden dianggap telah memadai apabila telah sampai pada taraf “*redundancy*” (datanya telah jenuh, di tambah sampel lagi tidak memberikan informasi yang baru), artinya bahwa dengan menggunakan sumber data selanjutnya boleh dikatakan tidak lagi diperoleh tambahan informasi baru tambahan.

Penggalian informasi yang mendalam dan sekaligus sebagai bentuk triangulasi data, maka penelitian ini akan membutuhkan informan penelitian sebagai sampel, seperti pemuka masyarakat, anggota BKM, KSM, para *stakeholder* yang terlibat dalam pelaksanaan P2KP.

### **C. Instrumen Penelitian**

Untuk menggali dan memperoleh informasi, penelitian ini menggunakan wawancara mendalam dan observasi kepada petugas pelaksana atau pengelola program P2KP dan masyarakat sasaran untuk memperoleh data terhadap keberhasilan atau tidak berhasilnya pelaksanaan program P2KP di kecamatan Sorawolio.

### **D. Prosedur Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh informasi atau data dalam Penelitian ini, rencana melakukan teknik pengumpulan data melalui Interview, melalui teknik ini Penulis akan melakukan wawancara secara mendalam dengan setiap informan dengan cara mendatangi responden ketempat tugas atau di tempat tinggal masing-masing. Dalam melakukan wawancara dilakukan cara wawancara baku terbuka yaitu cara pengumpulan data yang subyeknya tahu bahwa mereka sedang di interview (diwawancarai) dan menggunakan panduan (pedoman) wawancara berupa pertanyaan tidak berstruktur yang dimungkinkan responden menjawab sesuai dengan keinginannya sendiri.. Dan data diperoleh pula dari studi dokumentasi melalui laporan-laporan dan notulen rapat, disamping itu melalui pengamatan langsung terhadap obyek kegiatan.

### E. Analisis Data

Dalam penelitian ini Penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif sehingga analisa data yang digunakan, menurut Sarantakos (1993) dalam Alston dan Bawles (1998 : 195) terdiri dari tiga tahap umum yaitu data *reduction*, data *organization* dan *interpretation*, yang secara spesifik dapat di jelaskan sebagai berikut :

1. Data *Reduction* (reduksi data), pada tahap ini data yang diperoleh dari lapangan dan di teliti. Dalam bentuk uraian atau laporan yang terinci kemudian direduksi, dirangkum dan dipilih hal-hal yang pokok dan disusun secara sistematis, selanjutnya diberi kode, disimpulkan dan dikategorikan menurut aspek-aspek penting dari setiap isi yang telah di teliti.
2. Data *Organizatioan* (Pengorganisasian data) tahap ini adalah tahap proses pengumpulan informasi tentang gambaran secara keseluruhan dan bagian-bagian tertentu dari penelitian. Dengan informasi yang terkumpul akan lebih mudah untuk dapat menganalisis data yang diperoleh di lapangan.
3. *Interpretation* (interpretasi atau penafsiran), tahap ini meliputi proses mengidentifikasi pola-pola (*patterns*), kecenderungan (*trends*), dan penjelasan (*explanation*) yang akan membawa pada verifikasi/penarikan kesimpulan. Dalam penarikan kesimpulan ini data yang sudah dikumpulkan sejak awal, dicari pola, hubungan, pasangannya, hal-hal yang sering timbul dalam penelitian dan kemudian diambil kesimpulannya.

Teknik analisis data dalam penelitian dilakukan dalam proses komparasi data yaitu data yang diperoleh di lapangan dari observasi dan dari berbagai data atau keterangan ilmiah yang relevan di bandingkan dan diuji kembali dengan data berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan sehingga akan ditemukan hasil yang valid. Selanjutnya akan lebih mudah dalam menarik kesimpulannya.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB IV

### TEMUAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Deskripsi Lokasi Penelitian.

##### 1. Kondisi Geografis.

Penelitian ini mengambil lokasi di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau, Propinsi Sulawesi Tenggara yang merupakan salah satu wilayah yang mendapat bantuan P2KP (Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan).

Secara geografis, kecamatan Sorawolio memiliki ketinggian tanah dari permukaan laut 608,15 meter dengan curah hujan 368,8 mm pertahun. Suhu udara berkisar  $23,5^{\circ}\text{C}$  –  $31,7^{\circ}\text{C}$  dengan kelembaban udara 81,25 % - 83%/tahun. Letak kecamatan Sorawolio berbatasan langsung dengan :

Sebelah Utara : Kecamatan Bugi  
Sebelah Selatan : Kecamatan Sampolawa  
Sebelah Barat : Kecamatan Wolio  
Sebelah Timur : Kecamatan Pasarwajo

Kecamatan Sorawolio merupakan hasil pemekaran dari induk kecamatan Wolio pada tahun 1980. Terdiri dari empat kelurahan dan merupakan salah satu kecamatan yang memiliki kelurahan dan penduduk terkecil di Kota Baubau. Kecamatan ini berdasarkan kondisi geografis yang mempunyai luas wilayah 83,25 km<sup>2</sup> dengan peruntukan: sawah 102 ha, ladang 414 ha, tegal/kebun 12,31 ha, pekarangan 300 ha, hutan rakyat 3,61 ha dan sisanya hutan negara yang dilindungi pemerintah.

Wilayah Kecamatan Sorawolio yang memiliki potensi sumber daya kekayaan alam dengan luas hutan mencapai 82.418.08 km<sup>2</sup>, mempunyai sumber air yang besar dan merupakan penyangga utama kebutuhan air minum masyarakat Kota Baubau dan sekitarnya, disamping tempat kehidupan sejuta satwa langka, salahsatunya anoa yang merupakan binatang ciri khas Sulawesi Tenggara.

Jarak tempuh yang menghubungkan pemerintah Kecamatan Sorawolio dan Ibu Kota Baubau sejauh 22 km dengan jarak tempuh 30 – 35 menit. Kondisi prasarana jalan yang ada terdiri dari jalan provinsi sejauh 22 km dan jalan tani 18,5 km berstatus pemadatan dan belum diaspal. Kecamatan ini pada umumnya merupakan dataran tinggi yang mengandung hara antara 70 -80 cm dengan tingkat kesuburan tanah yang merata disetiap kelurahan. Sistem pola tanam secara musim yang pada saat musim hujan tiba yaitu antara bulan januari sampai bulan desember dengan kecepatan angin berkisar 15 – 25 km per jam.

## **2. Kondisi Demografis**

Berdasarkan data monografi Kecamatan Sorawolio, tahun 2009, luas wilayah 83,25 km memiliki jumlah penduduk sebanyak 7.059 orang yang terdiri dari laki-laki 3.987 orang dan perempuan 3.072 orang dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 1.649 kepala keluarga. Kecamatan Sorawolio yang terdiri dari empat kelurahan memiliki kondisi wilayah yang tidak merata dan kepadatan penduduk yang bervariasi seperti yang disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 4.1. Luas Wilayah Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk

| No | Nama Kelurahan | Luas Wilayah (km <sup>2</sup> ) | Jumlah Penduduk (jiwa) | Rata-rata Kepadatan Penduduk (jiwa/km) |
|----|----------------|---------------------------------|------------------------|----------------------------------------|
| 1. | Kasabu Baru    | 40,15                           | 1.823                  | 45                                     |
| 2. | Karya Baru     | 11,00                           | 1.808                  | 164                                    |
| 3. | Bugi           | 10,95                           | 1.779                  | 162                                    |
| 4. | Gonda Baru     | 21,15                           | 1.649                  | 78                                     |
|    | Jumlah         | 83,25                           | 7.059                  | 85                                     |

Sumber: Data Penduduk kecamatan Sorawolio tahun 2009

Keempat kelurahan tersebut, semua masyarakatnya merupakan hasil relokasi pemerintah daerah kabupaten Buton yang sebelumnya bertempat tinggal jauh dari pemukiman sekarang. Pemerintah daerah berinisiatif merelokasi masyarakat tersebut karena semua bertempat tinggal di daerah pegunungan yang hidup di bawah garis kemiskinan. Masalah pendidikan, kesehatan, transportasi dan hubungan komunikasi sangat jauh tertinggal, pembangunan tidak tersentuh dan sulit diwujudkan karena lokasi pemukiman yang terpencil dengan kehidupan yang tradisional.

Pada tahun 1968 secara bertahap pemerintah daerah yang waktu itu masih kabupaten Buton memindahkan (merelokasi) masyarakat tersebut ke pinggir jalan dengan status desa resettlemen. Semangat pemerintah dan masyarakat dalam membangun Sorawolio, pada tahun 1980 resmi dijadikan satu kecamatan definitif dengan empat kelurahan. Masa relokasi 41 tahun yakni dari tahun 1968 – 2009, kehidupan modernisasi masyarakat merupakan bagian yang terpisahkan dan salah satunya pembangunan sarana pendidikan yang mengantar terciptanya sumber daya

manusia di kecamatan ini dalam meraih berbagai kemajuan sehingga dapat hidup sejajar dengan masyarakat lain di Kota Baubau.

### 3. Jumlah Penduduk dan Tingkat Kepadatan

Berdasarkan data penduduk Kecamatan Sorawolio tahun 2004, jumlah penduduk sebanyak 6.014 orang yang terdiri dari 3.110 orang laki-laki dan 2.904 orang perempuan dengan 1.324 kepala keluarga. Pada tahun 2009 jumlah penduduk sudah mengalami peningkatan menjadi 7.059 orang yang terdiri dari 3.720 orang laki-laki dan 3.339 orang perempuan dengan 1.649 kepala keluarga.

Dari data di atas, selama periode dari tahun 2004 – 2009, pertambahan penduduk rata-rata 209 jiwa pertahun dengan rincian 122 jiwa pertahun laki-laki dan 87 jiwa pertahun perempuan dengan 89 kepala keluarga per tahun. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 4.2. Karakteristik Penduduk Kecamatan Sorawolio

| No | Uraian                 | Tahun 2004  | Tahun 2009         |
|----|------------------------|-------------|--------------------|
| 1. | Jumlah penduduk        | 6.014       | 7.059              |
|    | • Laki-laki            | 3.110       | 3.720              |
|    | • Perempuan            | 2.904       | 3.339              |
| 2. | Jumlah kepala keluarga | 1.324       | 1.649              |
| 3. | Pertambahan penduduk   | -           | 209 jiwa per tahun |
| 4. | Kepadatan penduduk     | 72 jiwa/ km | 85 jiwa/km         |
|    |                        |             |                    |

Sumber: Data penduduk Kecamatan Sorawolio tahun 2004 – 2009

Pertambahan penduduk kecamatan Sorawolio setiap tahunnya disamping adanya keluarga baru (perkawinan) juga ditandai mobilitas penduduk yang masuk

dari berbagai daerah. Berkaitan dengan jumlah penduduk, maka tingkat kepadatan dalam suatu daerah dapat diketahui dari jumlah penduduk dibagi dengan luas wilayah daerah tersebut. Untuk kecamatan Sorawolio, rata-rata kepadatan penduduk yang tercatat pada tahun 2009 mengalami peningkatan per kilometer persegi dibandingkan dengan tahun 2004, dimana tahun 2009 tingkat kepadatan penduduk sebesar 85 jiwa/km<sup>2</sup>, sedangkan pada tahun 2004 kepadatan penduduk sebesar 72 jiwa/km<sup>2</sup>.

#### 4. Jumlah Penduduk Menurut Usia

Berdasarkan data monografi kecamatan Sorawolio tahun 2009 jumlah penduduk menurut usia dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu kelompok pendidikan dan kelompok tenaga kerja. Untuk lebih jelasnya dapat disajikan dalam tabel:

Tabel 4.3. Jumlah Penduduk menurut Kelompok Pendidikan.

| No | Golongan Umur       | Tahun 2004 (jiwa) | Tahun 2009 (jiwa) |
|----|---------------------|-------------------|-------------------|
| 1. | 00 tahun – 03 tahun | 312               | 211               |
| 2. | 04 tahun – 06 tahun | 342               | 471               |
| 3. | 07 tahun – 12 tahun | 653               | 882               |
| 4. | 13 tahun – 15 tahun | 438               | 491               |
| 5. | 16 tahun – 18 tahun | 408               | 572               |
| 6. | 19 tahun keatas     | 3.861             | 4.432             |
|    | Jumlah              | 6.014             | 7.059             |

Sumber: Data penduduk Kecamatan Sorawolio tahun 2004 – 2009

Tabel 4.4. Jumlah Penduduk menurut Kelompok Tenaga Kerja

| No | Golongan Umur       | Tahun 2004 (jiwa) | Tahun 2009 (jiwa) |
|----|---------------------|-------------------|-------------------|
| 1. | 10 tahun – 15 tahun | 440               | 684               |
| 2. | 16 tahun – 20 tahun | 842               | 563               |
| 3. | 21 tahun – 27 tahun | 876               | 1.428             |
| 4. | 28 tahun – 41 tahun | 1.346             | 1.389             |
| 5. | 42 tahun – 56 tahun | 763               | 975               |
| 6. | 57 tahun keatas     | 1.747             | 2.025             |
|    | Jumlah              | 6.014             | 7.059             |

Sumber: Data penduduk Kecamatan Sorawolio tahun 2004 – 2009

Berdasarkan tabel tersebut, menunjukkan bahwa struktur penduduk Kecamatan Sorawolio tidak mengalami perubahan yang signifikan dibandingkan data tahun 2004 dengan tahun 2009. Perubahan struktur penduduk menurut umur, paling tidak dapat dilihat dalam hal : Pertama, pada kelompok usia 0 – 3 tahun untuk kelompok pendidikan (balita) terjadi penurunan dari 312 jiwa tahun 2004 menjadi 211 jiwa tahun 2009. Ini merupakan akibat dari jumlah kelahiran. Pola penurunan ini terkait dengan beberapa kebijakan pemerintah kota Baubau khususnya bidang kependudukan, salah satunya adalah gerakan keluarga berencana. Namun perubahan penurunan tidak terjadi pada usia sekolah yaitu 7 – 18 tahun, yakni mengalami kenaikan tahun 2009. Gambaran tentang usia sekolah adalah sangat penting terutama sebagai dasar untuk mengetahui perubahan penduduk di masa yang akan datang, yang pada akhirnya akan menentukan jumlah, struktur penduduk dan ketenagakerjaan. Kedua, perubahan struktur penduduk pada umur 16 – 20 tahun untuk kelompok tenaga kerja terjadi penurunan dari 842 jiwa pada tahun 2004 menjadi 563 jiwa pada tahun 2009. Ini menunjukkan bahwa penduduk dengan umur seperti ini masih

dikosentrasikan pada pendidikan/sekolah. Masalah ini terjadi akibat adanya program pemerintah dengan kebijakan wajib belajar 9 tahun sehingga masyarakat di kecamatan atau di kelurahan/pedesaan mempunyai pandangan yang sama untuk belajar/melanjutkan pendidikan daripada bekerja di usia muda. Sementara itu kenaikan jumlah penduduk terjadi pada usia produktif yakni pada usia tenaga kerja, yakni umur 21 – 56 tahun, dari 2.985 jiwa tahun 2004 menjadi 4.355 jiwa tahun 2009. Dengan keadaan seperti ini menunjukkan angka ketergantungan semakin berkurang. Ketiga, perubahan yang sama juga terjadi pada kelompok usia lanjut atau 57 tahun keatas. Pada tahun 2004 sebanyak 1.747 jiwa menjadi 2.025 jiwa pada tahun 2009. Hal ini terjadi kenaikan usia harapan hidup pada periode tersebut (2009).

Tabel. 4.5. Jumlah Penduduk menurut Tingkat Pendidikan Tahun 2009

| No | Tingkat Pendidikan  | Jumlah(jiwa) |
|----|---------------------|--------------|
| 1. | Tidak tamat SD      | 1.020        |
| 2. | Tamat SD            | 1.844        |
| 3. | Sekolah Luar Biasa  | -            |
| 4. | Tamat SLTP/Madrasah | 1.626        |
| 5. | Tamat SLTA/Madrasah | 1.427        |
| 6. | Akademi (D1 – D3)   | 38           |
| 7. | Sarjana (S1)        | 87           |
| 8. | Pascasarjana        | 1            |

Sumber: Data monografi kecamatan Soarawolio tahun 2009

Melihat kenyataan tersebut, masih banyak penduduk Kecamatan Sorawolio yang tidak menamatkan pendidikan sampai jenjang sekolah dasar atau putus sekolah. Hal ini sangat memprihatinkan, sementara pemerintah mencanangkan program wajib belajar 9 tahun bagi semua anak Indonesia. Hal yang mendasar bagi penduduk

Kecamatan Sorawolio terhadap anak yang tidak menamatkan sekolah dasar adalah masalah ekonomi keluarga yang tidak berkecukupan. Sebagian besar masyarakat Sorawolio bermata pencaharian sebagai petani ladang yang memiliki penghasilan sangat kecil dan tidak dapat memberikan biaya yang efektif terhadap pendidikan anak dalam keluarga. Angka putus sekolah, juga terlihat pada tamatan SLTP/Madrasah. Meskipun jumlahnya kecil tetapi menggambarkan betapa seriusnya angka kemiskinan di wilayah ini.

Demikian juga tamatan diploma (D1 – D3), sarjana (S1) dan pascasarjana jumlahnya sangat kecil. Hal ini menggambarkan bahwa di kecamatan Sorawolio, hanya keluarga yang kehidupannya mapan/berkecukupan yang dapat membiayai anak untuk lanjut ke perguruan tinggi baik pendidik diploma maupun sarjana.

Tabel.4.6. Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian.

| No | Jenis Pekerjaan | Jumlah (jiwa) |
|----|-----------------|---------------|
| 1. | PNS             | 45            |
| 2. | TNI/Polri       | 8             |
| 3. | Karyawan swasta | 12            |
| 4. | Wiraswasta      | 20            |
| 5. | Pani            | 4.129         |
| 6. | Pertukangan     | 32            |
| 7. | Pensiunan       | 4             |
| 8. | Jasa            | 10            |

Sumber: Data monografi kecamatan Sorawolio tahun 2009

Data tersebut menunjukkan bahwa jenis mata pencaharian yang menduduki peringkat teratas adalah sebagai petani. Penduduk kecamatan Sorawolio sebagian besar bermatapencaharian di bidang agraris dan merupakan mata pencaharian utama

yang berlangsung secara turun temurun. Pola sistem pertanian masyarakat masih bersifat tradisional, artinya sistem penggarapan lahan pertanian mengandalkan tenaga manusia. Pola tanam masih mengikuti alur musim, yaitu pada saat musim hujan. Tanaman andalan yaitu tanaman jangka pendek seperti jagung dan ubi-ubian. Tanaman ini memiliki daya jual dan daya beli serta tawaran yang sangat rendah di pasar dibandingkan dengan tanaman lain sehingga menghasilkan devisa yang rendah dalam keluarga. Waktu untuk menggarap lahan pertanian dimulai bulan Juni sampai Desember. Dan penanaman antara Januari sampai bulan Mei.

Masyarakat Kecamatan Sorawolio yang sudah alih profesi dibidang lain seperti pertukangan, wiraswasta, karyawan swasta maupun jasa masih sangat sedikit. Tapi secara fakta, masyarakat yang bekerja di luar sektor pertanian justru kehidupannya mengalami perubahan bahkan lebih mapan.

## **5. Jumlah Penduduk menurut Agama**

Kondisi penduduk dari aspek keagamaan menunjukkan bahwa mayoritas penduduk di Kecamatan Sorawolio beragama islam dan sisanya beragama kristen. Penduduk yang beragama islam sebanyak 7.035 jiwa dan yang beragama kristen sebanyak 24 jiwa. Berdasarkan data monografi kecamatan diketahui bahwa sarana tempat ibadah yang terdapat di wilayah kecamatan Sorawolio tahun 2009 berjumlah 11 buah, yang terdiri dari 10 buah mesjid dan 1 buah gereja. Meskipun mayoritas penduduknya beragama islam. Tapi agama minoritas mendapat tempat yang baik. Kehidupan toleransi sangat tinggi sehingga kenyamanan agama lain dalam

menjalankan ajaran agama berjalan damai. Bahkan satu-satunya gereja yang menjadi sarana ibadah bagi agama kristen sangat berdekatan dengan mesjid, tapi kerukunan umat beragama dan saling menghormati antar agama yang berbeda tetap terpelihara dengan baik dalam masyarakat. Hubungan pergaulan komunikasi antar dua agama terjalin baik dan akrab.

Mengenai sarana ibadah adalah sangat penting bagi umat beragama karena tempat ibadah dijadikan ukuran kuantitas masyarakat dalam menjalankan ajaran agamanya secara baik dan benar. Melihat pentingnya tempat ibadah sebagai sarana aktivitas keagamaan secara sosiologis bahwa keberadaannya memiliki korelasi dengan kuantitas pemeluk agama masing-masing. Hubungan korelasi antara kuantitas umat beragama dengan tempat ibadah dapat digambarkan bahwa banyaknya mesjid menunjukkan umat islam merupakan pemeluk agama mayoritas.

Tabel. 4.7. Jumlah Fasilitas Pendidikan, Guru dan Murid.

| No | Jenis Pendidikan | Negeri |      |       | Swasta |      |       |
|----|------------------|--------|------|-------|--------|------|-------|
|    |                  | Gedung | Guru | Murid | Gedung | Guru | Murid |
| 1. | TK               | -      | -    | -     | 4      | 9    | 164   |
| 2. | SD               | 5      | 67   | 1.133 | -      | -    | -     |
| 3. | SLTP/Madrasah    | 1      | 39   | 310   | 2      | 21   | 84    |
| 4. | SLTA/Madrasah    | 1      | 44   | 378   | 1      | 10   | 15    |
| 5. | Akademi          | -      | -    | -     | -      | -    | -     |
| 6. | PT/Universitas   | -      | -    | -     | -      | -    | -     |
|    |                  | 7      | 140  | 1.821 | 1      | 40   | 263   |

Sumber: Data monografi Kecamatan Sorawolio tahun 2009

Berdasarkan tabel tersebut, diketahui bahwa sarana pendidikan di Kecamatan Sorawolio tahun 2009 antara sekolah negeri dan swasta jumlahnya tidak seimbang.

Tapi telah menunjukkan bahwa kepedulian masyarakat dalam membangun sarana pendidikan cukup tinggi terutama sarana untuk sekolah swasta. Sarana pendidikan ini dibangun untuk menampung siswa yang tidak dapat masuk sekolah negeri atau putus sekolah. Meskipun muridnya tidak sebanyak sekolah negeri tetapi antusias pemerintah dan masyarakat di kecamatan ini cukup memberikan gambaran bahwa pendidikan adalah sebuah prioritas dalam membangun karakter dan moralitas bangsa serta meningkatkan kualitas sumber daya manusia secara utuh.

## **6. Keluarga Sejahtera**

Keluarga sejahtera dan pra sejahtera merupakan masalah umum yang secara nasional dijadikan program kerja di bidang kependudukan melalui badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Program ini dicanangkan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kemampuan dan kesejahteraan serta martabat dan kehormatan keluarga melalui keseimbangan kehidupan keluarga. Untuk melihat penggolongan dari masing-masing keluarga, Badan Pengendalian Keluarga Sejahtera menetapkan beberapa indikator tahapan keluarga sejahtera yaitu:

- a. Untuk keluarga sejahtera 1 adalah telah melaksanakan ibadah makan dua kali atau lebih dalam sehari, memiliki pakaian yang berbeda untuk setiap aktivitas, bagian terluas lantai rumah bukan tanah dan bila anak sakit di bawa ke sarana kesehatan.
- b. Untuk keluarga sejahtera 2, adalah mempunyai KS1 terpenuhi, ditambah ibadah yang teratur, makan daging/ikan/telur satu kali seminggu. Satu stel pakaian baru pertahun, luas lantai  $> 8 \text{ m}^2/\text{jiwa}$ , sehat, 3 bulan terakhir mempunyai penghasilan

tetap. Usia 10 – 60 tahun bisa menulis huruf latif, usia 5 – 15 tahun bersekolah dan anak > 2 orang.

c. Untuk keluarga sejahtera 3, sudah mempunyai KS1 dan KS2 terpenuhi, ditambah dengan meningkatnya pengetahuan agama, memiliki tabungan keluarga, makan bersama sambil berkomunikasi, mengikuti kegiatan masyarakat, rekreasi bersama 6 bulan sekali, memperoleh berita dari surat kabar, radio, televisi, majalah dan menggunakan sarana transportasi.

d. Untuk keluarga sejahtera plus, adalah syarat a, b, dan c terpenuhi ditambah dengan memberikan sumbangan materi secara teratur dan aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

e. Untuk keluarga prasejahtera adalah keluarga yang tidak dapat memenuhi salah satu dari 5 indikator keluarga sejahtera (sumber : Data PLKB Kecamatan Sorawolio tahun 2009)

Untuk melihat data jumlah penduduk Kecamatan Sorawolio yang masih dalam tahap keluarga sejahtera dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel. 4.8 Tahapan Keluarga Sejahtera Kecamatan Sorawolio.

| No | Tahapan keluarga | Jumlah ( Kepala Keluarga) |
|----|------------------|---------------------------|
| 1. | Prasejahtera     | 1.058                     |
| 2. | Sejahtera 1      | 623                       |
| 3. | Sejahtera 2      | 758                       |
| 4. | Sejahtera 3      | 820                       |
| 5. | Sejahtera 3 plus | 270                       |

Sumber: Data PLKB Kecamatan Sorawolio tahun 2009

Dari tabel dapat dilihat bahwa yang tergolong kepala keluarga yang masih berada dibawah garis kemiskinan (keluarga pra sejahtera) cukup tinggi yaitu 1.058 kepala keluarga dari 4 kelurahan di Kecamatan Sorawolio. Keluarga tersebut sangat memerlukan penanganan pemerintah untuk meningkatkan kemampuan dalam mengubah nasibnya dari strata bawah bisa pindah ke lapisan menengah atau lapisan atas.

Wilayah kecamatan Sorawolio merupakan daerah yang berbasis pertanian dengan tanah yang subur. Masyarakat ini perlu mendapat sosialisasi untuk alih profesi dalam sistem bertani dari sistem pola tanam jangka pendek ke pola tanam jangka panjang atau alih profesi dibidang lain yang memungkinkan bisa meningkatkan kesejahteraanya.

## **B. IMPLEMENTASI PROGRAM P2KP**

### **1. Komunikasi**

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Untuk menjamin kualitas pelaksanaan kegiatan, yang mengacu pada prinsip dan asas P2KP, perlu diawali dengan komunikasi baik komunikai tentang pelaksanaan kebijakan P2KP sehingga tidak membingungkan atau tidak menimbulkan kebingungan bagi pelaksanaan di lapangan. Proses komunikasi meliputi; (1) pengorganisasian pelaksanaan P2KP, (2) sosialisasi.

#### **a. Pengorganisasian Pelaksanaan P2KP**

P2KP merupakan proyek pemerintah yang berupaya memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan local lainnya, termasuk pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat, untuk membangun gerakan kemitraan dalam menanggulangi kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan.

Persiapan pelaksanaan P2KP diawali dengan pemeriksaan ulang ulang kelurahan yang menjadi sasaran pelaksanaan P2KP yaitu kelurahan Karya Baru, Gonda baru dan Kelurahan Bugi. Maksud ulang pemeriksaan kelurahan sasaran adalah merupakan suatu kegiatan penilaian kembali sasaran-sasaran P2KP untuk menentukan apakah kelurahan tersebut memang sesuai dengan kriteria lokasi sasaran P2KP seperti yang diharapkan, terutama jika dibandingkan dengan kelurahan lain disekitarnya yang bukan lokasi sasaran P2KP. Untuk mendapatkan lokasi sasaran di tiap kelurahan yang telah ditetapkan, fasilitator bersama aparat setempat akan melakukan peninjauan lapangan dan pemeriksaan ulang data yang telah diterima sebelumnya dengan data terakhir yang sudah ada di kelurahan. Disamping pemeriksaan ulang data, pada tahap ini aspirasi dari pihak-pihak berkepentingan akan menjadi bahan pertimbangan untuk menetapkan lokasi yang sesuai dengan tujuan dan sasaran P2KP. Adapun tujuan pemeriksaan ulang kelurahan sasaran adalah untuk memastikan bahwa dana bantuan P2KP akan tersalurkan, ke

lingkungan masyarakat yang paling memerlukan dan untuk mencegah terjadinya kecemburuan sosial dari kelurahan yang bukan sasaran terhadap terhadap kelurahan yang ada di sekitar kelurahan sasaran.

Adapun komponen yang dinilai dalam pemeriksaan ulang meliputi jumlah penduduk, jumlah penganggur, jumlah keluarga sejahtera, keluarga prasejahtera (keluarga miskin dan sangat miskin), jumlah RT dan RW, keterlibatan sebagai lokasi sasaran program lain seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Masalah Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE) serta kondisi fisik prasarana dan sarana lingkungan (misalnya jalan, saluran limbah, pengadaan air bersih, jembatan dan sebagainya) yang ada dalam kelurahan sasaran.

#### **b. Sosialisasi**

Setelah mengadakan pemeriksaan ulang kelurahan sasaran berdasarkan pertimbangan tersebut, maka kelurahan tersebut ditetapkan sebagai kelurahan sasaran penerima P2KP. Kemudian untuk lebih memasyarakatkan P2KP di lingkungan kelurahan yaitu fasilitator kelurahan melakukan sosialisasi dengan penyebaran informasi melalui berbagai media seperti poster dan famplet. Selain dengan penyebaran informasi melalui media maka fasilitator dibantu oleh aparat kelurahan mengadakan pertemuan langsung dengan masyarakat. Dengan proses ini diharapkan seluruh warga yang ada di kelurahan tersebut dapat mengetahui keberadaan P2KP dan memahami berbagai persyaratan yang diperlukan bagi warga yang ingin menjadi

peserta P2KP. Sosialisasi kegiatan dilaksanakan untuk menyatukan persepsi tentang tujuan dan mekanisme pelaksanaan P2KP.

Menurut hasil wawancara dengan kordinator BKM Gonda Baru, Bapak SA, SH, bahwa:

*".....sebelum program P2KP dilaksanakan pada tahun 2005, telah diadakan sosialisasi dua kali setiap bulan, dimana masyarakat diundang untuk hadir di Balai Desa setempat. Hadir dalam kegiatan sosialisasi disamping Faskel juga penanggung jawab operasional kegiatan (PJOK) dari unsur aparat Kecamatan, dan perangkat desa setempat, dimana Faskel menjelaskan mengenai P2KP, maksud dan tujuannya"*

Pada awalnya, proses sosialisasi kurang mendapat tanggapan dari masyarakat, hal ini dikarenakan masyarakat sudah terbiasa dengan model program pemerintah lainnya tentang pengentasan kemiskinan, dimana masyarakat hanya dijadikan sebagai objek sasaran program, tidak dilibatkan dalam proses perencanaan, pembuatan keputusan sampai pada pelaksanaan dan evaluasinya sehingga bantuan tersebut kebanyakan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin.

Hal tersebut seperti diungkapkan oleh fasilitator kelurahan Bapak SR, bahwa:

*"..... pada waktu warga diundang untuk menghadiri sosialisasi pelaksanaan P2KP, banyak yang tidak mau datang. Alasan mereka tidak mau hadir adalah karena mereka menganggap bahwa P2KP sama seperti model program pemerintah lainnya tentang pengentasan*

*kemiskinan, dimana masyarakat hanya menjadi objek untuk kepentingan kaum monopoli”*

Tanggapan dari faskel tersebut sejalan dengan tanggapan dari salah satu warga bahwa:

*”..... bahwa program P2KP hanya merupakan program pemerintah seperti program lainnya seperti JPS, IDT, dan lainnya, walaupun program P2KP dalam pengelolaannya melibatkan KSM dan BKM namun dalam pelaksanaan sosialisasi hanya sebatas penyebaran informasi proyek. dimana kami hanya datang menyimak dan mendengarkan penjelasan mereka, setelah itu selesai. Ternyata setelah mendengar penjelasan dari mereka, program P2KP tidak sama dengan program lainnya, proses pengelolaan kegiatannya melibatkan lembaga yang ada di masyarakat, dalam hal ini KSM dan BKM ”*

Kegiatan sosialisasi dalam proyek P2KP dilakukan secara terencana dan terpadu. Mulai dari tujuan yang hendak dicapai, siapa saja khalayak yang akan menjadi sasaran sosialisasi, pesan yang hendak disampaikan, materi perkelompok khalayak, teknis penyampaian, media yang digunakan dan siapa pelakunya. Hal ini dilakukan agar terwujudnya persamaan persepsi serta tumbuhnya motivasi masyarakat sesuai dengan yang diharapkan P2KP.

Kegiatan sosialisasi proyek P2KP di Kecamatan Sorawolio sepenuhnya berfungsi sebagai penyebaran informasi mengenai proyek P2KP. Hal ini dilihat masih

kurangnya pengetahuan masyarakat tentang langkah-langkah P2KP sebagai kegiatan pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Seperti hasil wawancara dengan salah seorang warga yang bernama WS, bahwa

*”..... saya tidak mengetahui persis tujuan dari proyek P2KP. Saya ketahui bahwa masyarakat akan diberikan bantuan. Selanjutnya saya tidak tau”*

Penyebab ketidakjelasan warga tentang proyek P2KP menurut pengamatan penulis, karena para pelaku P2KP tidak menggunakan saluran/media komunikasi yang dapat digunakan untuk kegiatan sosialisasi. Sosialisasi hanya dilaksanakan melalui rapat-rapat antar warga yang dilakukan dalam waktu-waktu tertentu. Itupun tidak semua warga hadir dalam kegiatan tersebut karena warga lebih mementingkan untuk bekerja di kebun daripada menghadiri kegiatan-kegiatan tersebut.

### **c. Rembuk Kesiapan Masyarakat**

Rembuk kesiapan masyarakat adalah serangkaian rapat warga yang diselenggarakan oleh masyarakat dan perangkat kelurahan/desa bekerja sama dengan tim fasilitator mulai di tingkat RT atau RW sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan mengundang semua warga kelurahan secara terbuka. Rembuk warga ini pada dasarnya merupakan perwujudan dari proses partisipasi dalam rangka membangun kesepakatan masyarakat di calin lokasi kelurahan sasaran untuk menetapkan kesiapan atau ketidaksiapan warga melaksanakan P2KP yang menjadi niat masyarakat itu sendiri dan memilih para calon kader masyarakat.

Pelaksanaan kegiatan P2KP di kelurahan Sorawolio, diawali dengan rembuk masyarakat yaitu diadakannya pertemuan antara warga beserta perangkat kelurahan setempat. Namun dalam pelaksanaan pertemuan tersebut banyak masyarakat miskin tidak dilibatkan, sehingga kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan pada umumnya hanya ditetapkan oleh perangkat kelurahan atau tokoh-tokoh masyarakat dan tidak melibatkan representasi sebagian besar masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan kelompok masyarakat tertinggal lainnya. Hal tersebut sebagaimana disebutkan oleh ibu WS salah seorang warga desa Bugi sebagai berikut:

*".....saya tidak tau kalau ada kegiatan pertemuan mengenai pelaksanaan kegiatan P2KP. Karena dari awal saya tidak terlibat dalam kegiatan ini "*

Lain halnya dikatakan oleh Bapak LI salah seorang anggota BKM sebagai berikut:

*".....sebelum pelaksanaan P2KP, diadakan pertemuan antara warga. Semua elemen masyarakat dilibatkan dalam kegiatan pertemuan tersebut sehingga keputusan yang diambil adalah murni dari masyarakat"*

Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa di satu pihak, melaksanakan pertemuan sebagai kegiatan rembuk warga telah dilaksanakan dengan melibatkan semua elemen masyarakat termasuk warga miskin serta kelompok warga tertinggal lainnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kegiatan P2KP sudah merupakan keputusan masyarakat sendiri secara demokratis, partisipatif, transparansi dan akuntabel. Namun di lain pihak, ada sebagian warga yang tidak ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, dimana seluruh kegiatan P2KP mulai dari perencanaan sampai pada pengambilan keputusan tidak dilibatkan.

#### d. Refleksi Kemiskinan

Refleksi kemiskinan merupakan suatu bentuk pendalaman topik dengan melibatkan mental, rasa dan karsa secara terstruktur untuk membangun kesadaran kritis secara refleksi (masyarakat) mengenai kemiskinan dan kaitannya dengan pola perilaku dan pola pikir sehari-hari masyarakat setempat. Kesadaran kritis ini penting sebelum akhirnya masyarakat menyepakati bagaimana sebaiknya P2KP dilaksanakan, serta menyepakati bagaimana mendorong keterlibatan masyarakat miskin dan termiskin bersama komponen masyarakat lainnya.

Refleksi kemiskinan dalam kegiatan P2KP di kelurahan Sorawolio ditentukan dan disurvei oleh masyarakat melalui BKM, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan secara menyeluruh mulai dari survei, perencanaan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi tidak terlepas dari keterlibatan masyarakat.

Hal tersebut dijelaskan oleh Bapak SA, SH (Koordinator BKM Gonda Baru, sebagai berikut:

*"..... dalam merumuskan karakteristik dan refleksi kemiskinan ini, melibatkan seluruh lapisan masyarakat melalui BKM. Hal ini dilakukan agar proyek P2KP yang merupakan proyek kemiskinan mampu menyentuh langsung lapisan masyarakat miskin"*

Sedangkan menurut Bapak RD, (Koordinator BKM Karya Baru) menjelaskan sebagai berikut:

*"..... refleksi kemiskinan, disamping sebagai upaya mendorong masyarakat terlibat aktif dalam merumuskan karakteristik dan persoalan kemiskinan, juga merupakan pembelajaran bagi masyarakat*

*untuk mampu menganalisis faktor-faktor penyebab kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan melalui P2KP ”*

Adapun tujuan dari refleksi kemiskinan yaitu :

1. Masyarakat mampu merumuskan tipologi dan karakteristik kemiskinan yang ada di wilayahnya,
2. Masyarakat mampu mengidentifikasi faktor-faktor penyebab kemiskinan sesuai dengan karakteristik kemiskinan yang ada di wilayahnya.
3. Membuka akses bagi masyarakat miskin untuk terlibat dalam pelaksanaan P2KP sejak awal.
4. Mewujudkan rasa memiliki masyarakat miskin dan kepedulian masyarakat lainnya terhadap upaya-upaya penanggulangan kemiskinan termasuk P2KP.
5. Mengidentifikasi aspirasi masyarakat, khususnya masyarakat miskin mengenai bagaimana sebaiknya P2KP dilaksanakan
6. Tumbuhnya kesadaran masyarakat bahwa upaya penanggulangan kemiskinan harus dimulai dari diri sendiri melalui perubahan mental dan perilaku serta kerjasama
7. Internalisasi kesadaran bahwa masyarakat berdaya akan mandiri adalah kunci utama penanggulangan kemiskinan.

#### e. Pemetaan Swadaya

Pada prinsipnya tujuan utama dari pemetaan swadaya adalah memfasilitasi masyarakat untuk belajar agar mampu membudayakan perilaku kemandirian dan bertumpu pada potensi diri dalam menanggapi berbagai persoalan termasuk dalam menanggulangi kemiskinan.

Pelaksanaan pemetaan swadaya di Kecamatan Sorawolio dilaksanakan pada saat pelaksanaan P2KP setelah proses kegiatan refleksi kemiskinan sebagai langkah awal sebelum proses perencanaan kegiatan masyarakat untuk tahun berikutnya. Sebagai langkah awal dalam pemetaan swadaya adalah pemilihan utusan-utusan dari setiap RW atau RT yang akan menjadi anggota TPS. Selanjutnya diadakan pelatihan praktek pemetaan swadaya oleh fasilitator. Kemudian utusan-utusan ini akan menjadi tim yang memfasilitasi untuk diadakan pertemuan-pertemuan warga di tingkat RW atau RT.

Hal tersebut dijelaskan oleh Bapak AB, SPd sebagai berikut:

*".....sebelum pemetaan swadaya dilakukan, terlebih dahulu diadakan pemilihan utusan-utusan dari setiap RT atau RW. Hasil pemilihan direkap di tingkat kelurahan untuk ditetapkan di rembug warga. Setelah itu diadakan pelatihan kepada utusan-utusan agar utusan sebagai kader memahami serta siap melaksanakan teknik-teknik pemetaan swadaya "*

Hal yang sama di jelaskan oleh Bapak AN sebagai berikut:

*".....pemetaan swadaya dilakukan untuk mendapatkan data yang sebenarnya tentang kemiskinan dengan masuk ke rumah warga. Ternyata data yang kami dapat tidak sama dengan data yang ada di*

*BKKBN dan Biro Pusat Statistik. Sehingga dengan kegiatan ini, munculah kategori kemiskinan dari K1, K2 dan K3”*

#### **f. Perencanaan Partisipatif**

Adalah suatu tata cara perencanaan yang komprehensif dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Kegiatan ini merupakan serangkaian kegiatan pertemuan atau rembuk warga yang intensif yang dilakukan oleh masyarakat untuk menghasilkan rencana pembangunan.

Perencanaan partisipatif di Kecamatan Sorawolio dilaksanakan setelah ada hasil dari pemetaan swadaya dan BKM telah terbentuk. Perencanaan partisipatif dilaksanakan sebagai evaluasi dan penyempurnaan serta penyusunan rencana tahunan.

Wawancara dengan Bapak RD, koordinator BKM karya baru, menjelaskan:

*”.....perencanaan partisipatif dilaksanakan setelah ketua RT/RW dan warga telah menerima hasil pemetaan swadaya dari BKM berupa daftar prioritas masalah potensi dan kebutuhan masyarakat tingkat desa/keurahan. Selanjutnya diadakan rembuk warga untuk menyepakati visi dan misi dan gagasan-gagasan serta aspirasi yang akan disampaikan pada lokakarya perencanaan tingkat keurahan ”*

Perencanaan Partisipatif (*participatory planing*) dilakukan sebagai alat pembelajaran masyarakat agar lebih mampu dalam menganalisis keadaan sendiri, mengidentifikasi potensi, merumuskan kebutuhan nyata dan menyepakati rencana kegiatan untuk memperbaiki kondisi mereka, sebab perencanaan partisipatif memiliki

tujuan belajar merumuskan dan memutuskan langkah-langkah pembangunan yang perlu dilakukan untuk membangun komunitas mereka dan menghasilkan rencana pembangunan yang komprehensif yang merupakan hasil kesepakatan bersama.

Prencanaan partisipatif di kecamatan Sorawolio dalam pelaksanaan P2KP menghasilkan Program Penanggulangan Kemiskinan (pronangkis) yang tertuang dalam Program Jangka Menengah (PJM) dan Rencana Tahunan Kelurahan yang disusun untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun kedepan, yang disahkan pada tanggal 15 Mei 2007 yang ditandatangani oleh wakil dari BKM di kecamatan Sorawolio, fasilitator kelurahan, relawan dan diketahui oleh Lurah se-kecamatan Sorawolio.

Dengan demikian, diharapkan masyarakat di empat kelurahan dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan P2KP maupun penanggulangan kemiskinan tidak sekedar didasarkan pada daftar keinginan sekelompok atau pihak tertentu, melainkan benar-benar berbasis kebutuhan nyata seluruh lapisan masyarakat serta dengan strategi jelas dan terarah.

## **2. Sumber Daya**

Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan P2KP adalah pengurus BKM yang disamping merupakan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan juga merupakan informan yang berhubungan dengan cara pelaksanaan kegiatan. Oleh karena sumberdaya sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan maka para pengurus BKM diberikan pelatihan untuk meningkatkan kompetensi di bidangnya.

#### **a. Pembentukan BKM**

Setelah selesai diadakan sosialisasi, maka dibentuk Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yaitu sebuah lembaga yang dibentuk untuk membangun kehidupan masyarakat mandiri yang mampu mengatasi masalah kemiskinan dengan kekuatan masyarakat itu sendiri. BKM bertanggungjawab menjamin keterlibatan semua lapisan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang kondusif untuk pengembangan keswadayaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan khususnya dan pembangunan masyarakat kelurahan pada umumnya.

BKM adalah lembaga pimpinan kolektif dari suatu organisasi kolektif dari suatu organisasi masyarakat warga yang berbentuk paguyuban atau himpunan, yang memiliki fungsi utama sebagai dewan pengambilan keputusan, yang dilakukan melalui proses pengambilan keputusan secara partisipatif. Selain itu BKM mengemban misi membangun kapital sosial dengan menumbuhkan kembali nilai-nilai kemanusiaan, kerja ikatan-ikatan sosial dan menggalang solidaritas serta kesatuan sosial sesama warga agar saling bekerjasama.

Dalam pelaksanaan P2KP di Kelurahan Karya Baru dan Kelurahan Bugi, BKM yang terbentuk merupakan lembaga baru dengan tujuan untuk memudahkan pelaksanaan dan pengelolaan dana P2KP serta menghindari kemungkinan terjadinya sentralisasi kegiatan di suatu lembaga yang dapat memicu terjadinya penyalahgunaan dan menyelewengan pelaksanaan P2KP. Oleh sebab itu keanggotaan BKM

merupakan anggota atau pengurus lembaga yang ada di kelurahan Karya Baru dan Bugi seperti LPM, PKK, KSM atau lembaga lainnya.

Dalam pembentukan anggota BKM, menurut koordinator BKM Kelurahan Bugi Bapak AB bahwa

*".....Faskel memfasilitasi adanya pertemuan pemuka masyarakat untuk membentuk dan memilih kepengurusan BKM, dimana pembentukan BKM ini diawali dari pembentukan KSM. Namun keanggotaan BKM tidak ada satupun perwakilan dari KSM"*

Keterangan oleh kordinator BKM dibenarkan oleh ketua KSM yang menyatakan bahwa:

*".....pembentukan dan pemilihan kepengurusan BKM tersebut diawali dari pembentukan KSM "*  
Namun dinilai oleh para ketua KSM bahwa  
*".....kepengurusan BKM kurang partisipatif. Hal ini terlihat dari tidak ada satupun perwakilan dari KSM "*

Penjelasan ketua SKM tersebut dibenarkan oleh tiga orang anggota KSM yang menyatakan bahwa:

*".....memang tidak ada perwakilan dari KSM yang duduk dalam kepengurusan BKM"*

Ketika hal tersebut ditanyakan kepada salah satu perangkat desa dan salah satu pemuka masyarakat setempat, juga diperoleh keterangan yang serupa, bahwa memang dalam kepengurusan BKM belum/tidak ada perwakilan dari unsur KSM, baik pengurus maupun anggota KSM.

Saat ini kepengurusan BKM pada empat kelurahan di Kecamatan Sorawolio menggunakan struktur keanggotaan pola minimal sebanyak 11 orang, dimana dalam

kepengurusan tiap BKM tidak terdapat pembagian tugas khusus dalam artian jabatan untuk masing-masing anggota, tapi yang ada hanya semacam koordinator BKM.

Wawancara dengan Bapak LN, salah seorang anggota BKM Karya Baru menyatakan bahwa:

*”.....tiap anggota BKM memiliki hak yang sama. Oleh sebab itu, dalam kepengurusan tiap BKM tidak terdapat pembagian jabatan untuk masing-masing anggota. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya dominasi salah seorang anggota BKM, dan perihal tersebut merupakan hasil kesepakatan semua anggota BKM ”*

#### **b. Pelatihan Pengurus BKM**

Disamping proses sosialisasi, para pelaku P2KP juga harus dipersiapkan melalui pelatihan-pelatihan. Agar pelatihan ini pada gilirannya mampu menghasilkan pelaku-pelaku yang efektif, maka seluruh pelatih yang dirancang untuk P2KP harus mampu menyentuh unsur manusianya sebagai sasaran perubahan. Model pelatihan yang diterapkan diharapkan mampu mentransformasi nilai-nilai kemanusiaan sebagai basis perubahan perilaku kolektif.

Metode pelatihan yang dilakukan dengan suatu proses andragogi dimana peserta dengan fasilitator merupakan mitra kerja yang saling berbagi pengalaman secara terstruktur untuk mendapatkan nilai-nilai baru yang diharapkan. Oleh karena itu, proses pembelajarannya dilakukan melalui diskusi kelompok terarah (*focus discussion group*), tukar pengalaman (*sharing*), bermain peran (*roleplay*), metaplan, praktek lapangan, maupun tutorial.

Kegiatan pelatihan P2KP untuk kecamatan Sorawolio dilaksanakan dari tanggal 2 s.d 16 Nopember 2007 dengan melibatkan para pelaku P2KP di kecamatan Sorawolio. Secara operasional, pelatihan dilakukan dengan ; (a) pembelajaran secara tatap muka melalui kegiatan lokakarya orientasi dan pelatihan-pelatihan, (b) pembelajaran mandiri atau tanpa tatap muka, (3) pembentukan tim pelatih inti.

### **c. Fasilitas Pendukung**

Fasilitas merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, namun tanpa adanya fasilitas pendukung, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis, fasilitas pendukung seperti lokasi, sarana dan prasarana dalam program P2KP di kecamatan Sorawolio cukup mendukung. Lokasi yang disiapkan untuk pembangunan fisik/prasarana berupa: pembuatn jalan setapak, got (drainase), pembuatan MCK dan pembuatan perbaikan perumahan kumuh pada umumnya adalah tanah rakyat sehingga tidak menimbulkan permasalahan dalam hal kepemilikan lahan oleh warga setempat. Demikian pula sarana dan prasarana pendukung dalam lainnya.

### 3. Disposisi

#### a. Penyaluran Dana Program, Penentuan Alokasi Dana Bantuan dan Penyaluran Dana Bergulir kepada KSM.

Pengorganisasian kelompok pada dasarnya adalah serangkaian kegiatan untuk membangun kelompok-kelompok swadaya masyarakat (KSM) yang dilakukan oleh warga masyarakat dan difasilitasi oleh fasilitator. Dalam kaitannya dengan P2KP, KSM lebih spesifik adalah sebagai sekumpulan warga di kelurahan sasaran yang memenuhi kriteria sebagai warga miskin yang ditetapkan masyarakat sendiri, dimana mereka mempunyai minat serta tujuan untuk mengatasi berbagai persoalan sosial yang lain maupun pengembangan usaha atau modal bagi para anggota atau KSM. KSM yang telah menerima dana yang dicairkan sebesar Rp. 150.000.000 yang diberikan secara bertahap yaitu 20%, 50% dan 30%.

Menurut wawancara dengan Bapak JM, ketua BKM Kaisabu Baru bahwa:

*"..... bentuk bantuan berupa financing bukan empowering Besar bantuan yang disalurkan dari Bank Dunia melalui pemerintah daerah sebesar Rp. 150.000.000 disertai dana pendamping (NUS) yaitu sebesar Rp. 150.000.000, dimana bantuan tersebut diberikan secara bertahap yaitu: 20%, 50% dan 30%, dengan sasaran tiga (3) bidang yaitu: 1) Program pengembangan ekonomi produktif ditujukan kepada masyarakat miskin yang mempunyai kemampuan ekonomi lemah dan diberikan bantuan dana bergulir dengan bunga sesuai hasil kesepakatan, 2) Program Lingkungan (Lingkungan Fisik), seperti*

*pembuatan jalan setapak, drainase, pembuatan MCK, perbaikan rumah kumuh, dan 3) Program sosial seperti pemberian bantuan : fakir miskin dan yatim piatu, anak-anak cacat, lanjut usia (jompo) ”*

Keterangan tersebut dibenarkan oleh ketua KSM, pemuka masyarakat dan perangkat desa setempat. Selanjutnya wawancara dengan ketua KSM Melati tentang komunitas sasaran dan rancangan program dari P2KP adalah:

*”.....komunitas sasaran terhadap bantuan yang diberikan yaitu pada masyarakat miskin dan pembangunan fisik seperti pembuatan jalan setapak, pengerasan jalan, dan drainase. Disamping itu, rancangan program yang mengacu pada pengembangan ekonomi produktif ditunjukkan kepada masyarakat miskin yang mempunyai kemampuan ekonomi lemah dan diberikan bantuan dana bergulir dengan bunga sesuai hasil kesepakatan.”*

Untuk menjamin kualitas pelaksanaan kegiatan, yang mengacu pada prinsip dan asas P2KP, maka perlu adanya persiapan yang matang dan terencana. Persiapan ini lebih ditujukan kepada pernyiapan aspek sumber daya manusia, seperti masyarakat, Tim Pengelolah Kegiatan dan seluruh pelaku P2KP.

Pelaksanaan kegiatan adalah tahap melaksanakan seluruh rencana yang telah disepakati dalam pertemuan musyawarah antar desa. Pada tahap pelaksanaan kegiatan, seluruh pelaku P2KP harus memperhatikan bahwa seluruh masyarakat merupakan pemilik kegiatan, sehingga keputusan pelaksanaan dan tanggungjawab

ada pada masyarakat. Selain itu harus mendapat prioritas untuk turut bekerja dalam pelaksanaan kegiatan terutama bagi penduduk miskin.

Pada tahap pelaksanaan setelah terbentuknya KSM, BKM dan kepengurusannya, hasil wawancara dengan ketua KSM, diperoleh informasi bahwa dilaksanakannya proses pembangunan fisik/prasarana berupa: pembuatan jalan setapak, got (drainase), pembuatan MCK dan pembuatan perbaikan perumahan kumuh. Keterangan tersebut dibenarkan oleh ketua BKM, pemuka masyarakat dan perangkat desa setempat, dan anggota KSM.

Program dana bantuan Kelurahan Karya Baru Tahun anggaran 2007/2008 melalui bantuan langsung masyarakat yang diperoleh dari dana APBD tahun 2007/2008 sebesar Rp. 300.000.000, dengan rincian, dana P2KP sebesar Rp. 150.000.000 dan dana NUSSP sebesar Rp. 150.000.000. Pencairan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dibagi dalam tiga tahap, yaitu: Tahap I,  $30\% \times \text{Rp. } 300.000.000 = \text{Rp. } 90.000.000$ . Tahap II,  $20\% \times \text{Rp. } 300.000.000 = \text{Rp. } 60.000.000$  dan Tahap III,  $50\% \times \text{Rp. } 300.000.000 = \text{Rp. } 150.000.000$ .

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap pertama dalam bentuk fisik dengan dana sebesar  $65\% \times \text{Rp. } 90.000.000 = \text{Rp. } 58.500.000$  serta bentuk non fisik dengan dana sebesar  $35\% \times \text{Rp. } 90.000.000 = \text{Rp. } 31.500.000$ . Adapun bentuk kegiatan serta alokasi dana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.9. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap I Kelurahan Karya Baru

| No.                 | Bentuk Kegiatan                                                                  | Volume    | Besarnya Dana (Rp) |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------|
| 1                   | Kegiatan Fisik                                                                   |           |                    |
|                     | 1) Pembuatan jalan setapak                                                       | 450 meter | 31.000.000         |
|                     | 2) Pembuatan MCK                                                                 | 20 KK     | 7.500.000          |
|                     | 3) Deker                                                                         | 3 buah    | 12.000.000         |
| <b>Jumlah</b>       |                                                                                  |           | <b>58.500.000</b>  |
| 2                   | Kegiatan Non Fisik                                                               |           |                    |
|                     | 1) Kegiatan kursus komputer selama 1 bulan                                       | 10 orang  | 6.000.000          |
|                     | 2) Pengadaan taman bacaan berupa buku-buku agama                                 | 100 buah  | 5.000.000          |
|                     | 3) Bantuan kepada siswa yang tidak mampu dalam tiga tingkatan (SD, SMP dan SMA). | 70 siswa  | 14.000.000         |
|                     | 4) Bantuan pemodalan untuk pengembangan ekonomi keluarga                         | 20 KK     | 6.500.000          |
| <b>Jumlah</b>       |                                                                                  |           | <b>31.500.000</b>  |
| <b>Jumlah 1 + 2</b> |                                                                                  |           | <b>90.000.000</b>  |

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap kedua dalam bentuk fisik dengan dana sebesar  $100\% \times \text{Rp. } 60.000.000 = \text{Rp. } 60.000.000$ .

Tabel 4.10. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap II Kelurahan Karya Baru

| No.           | Bentuk Kegiatan             | Volume    | Besarnya Dana (Rp) |
|---------------|-----------------------------|-----------|--------------------|
| 1             | Kegiatan Fisik              |           |                    |
|               | 1) Pengerasan jalan         | 200 meter | 21.000.000         |
|               | 2) Pembuatan Talud          | 300 meter | 20.000.000         |
|               | 3) Rehabilitasi rumah kumuh | 19 buah   | 19.000.000         |
| <b>Jumlah</b> |                             |           | <b>60.000.000</b>  |

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap ketiga bentuk fisik dengan dana sebesar  $65\% \times \text{Rp. } 150.000.000 = \text{Rp. } 97.500.000$  serta bentuk non fisik dengan dana

sebesar 35% x Rp. 150.000.000 = Rp. 52.500.000. Adapun bentuk kegiatan serta alokasi dana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.11. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap III Kelurahan Karya Baru

| No.          | Bentuk Kegiatan                                           | Volume           | Besarnya Dana (Rp) |
|--------------|-----------------------------------------------------------|------------------|--------------------|
| 1            | Kegiatan Fisik                                            |                  |                    |
|              | 1) Pembuatan drainase                                     | 514 x 1,80 meter | 87.000.000         |
|              | 2) Pembuatan talud                                        | 30 meter         | 10.500.000         |
| Jumlah       |                                                           |                  | 97.500.000         |
| 2            | Kegiatan Non Fisik                                        |                  |                    |
|              | 1) Bantuan pengembangan ekonomi produktif (dana bergulir) | 20 KSM           | 52.500.000         |
| Jumlah       |                                                           |                  | 52.500.000         |
| Jumlah 1 + 2 |                                                           |                  | 150.000.000        |

Berdasarkan data penggunaan dana alokasi tahap I, tahap II dan tahap III untuk kelurahan Karya Baru nampak bahwa dana sebesar Rp. 300.000.000, jenis kegiatan fisik peruntukannya lebih besar dibanding dengan kegiatan non fisik. Jumlah dana untuk kegiatan fisik lebih besar yaitu sebesar Rp. 216.000.000 atau 72,00 % dibanding dengan dana kegiatan non fisik sebesar Rp. 84.000.000 atau 28,00 %. Hal ini berarti bahwa implementasi program penggunaan dana proyek untuk kelurahan Karya Baru untuk anggaran tahun 2007/2008 belum menyentuh warga miskin tapi cenderung dimanfaatkan oleh elit desa untuk kegiatan proyek pembangunan fisik.

Tabel 4.12. Nama-nama Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) Kelurahan Karya Baru yang Mendapat Dana Bergulir Kegiatan Pengembangan Ekonomi Produktif Tahun 2007/2008

| No     | Nama KSM       | Jumlah Anggota<br>(Orang) | Jumlah Dana<br>(Rp) | Bunga + Modal<br>(Rp) |
|--------|----------------|---------------------------|---------------------|-----------------------|
| 1      | Pohamba        | 6                         |                     | 3.300.000             |
| 2      | Bakti 04       | 5                         |                     |                       |
| 3      | Purnama        | 5                         |                     |                       |
| 4      | Hanura         | 4                         | 2.000.000           | 220.000               |
| 5      | Lakompa        | 4                         |                     |                       |
| 6      | Bukit Indah    | 4                         |                     |                       |
| 7      | Antona Soronga | 4                         |                     |                       |
| 8      | Purnama        | 5                         |                     |                       |
| 9      | Karya Baru     | 4                         | 2.000.000           | 220.000               |
| 10     | Bakti 06       | 4                         | 2.000.000           |                       |
| 11     | Bakti 07       | 6                         | 3.000.000           |                       |
| 12     | Lakasombu      | 6                         | 3.000.000           |                       |
| 13     | Matawii        | 6                         | 3.000.000           |                       |
| 14     | Rumbia         | 5                         | 3.000.000           |                       |
| 15     | Kompolota      | 6                         | 2.500.000           |                       |
| 16     | Sangia         | 5                         | 3.000.000           | 330.000               |
| 17     | Nusu           | 5                         |                     |                       |
| 18     | Matakuwon      | 5                         |                     |                       |
| 19     | Salama         | 5                         |                     |                       |
| 20     | Hanura Jaya    | 5                         |                     |                       |
| 21     | Batona         | 5                         | 2.500.000           |                       |
| 22     | Kawiah         | 5                         |                     |                       |
| Jumlah |                |                           | 55.000.000          | Jumlah                |

Program dana bantuan Kelurahan Bugi Tahun anggaran 2007/2008 melalui bantuan langsung masyarakat yang diperoleh dari dana APBD tahun 2007/2008 sebesar Rp. 300.000.000, dengan rincian, dana P2KP sebesar Rp. 150.000.000 dan dana NUSSP sebesar Rp. 150.000.000. Pencairan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dibagi dalam tiga tahap, yaitu: Tahap I,  $30\% \times \text{Rp. } 300.000.000 =$

Rp. 90.000.000. Tahap II,  $20\% \times \text{Rp. } 300.000.000 = \text{Rp. } 60.000.000$  dan Tahap III,  $50\% \times \text{Rp. } 300.000.000 = \text{Rp. } 150.000.000$ .

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap pertama dalam bentuk fisik dengan dana sebesar  $65\% \times \text{Rp. } 90.000.000 = \text{Rp. } 58.500.000$  serta bentuk non fisik dengan dana sebesar  $35\% \times \text{Rp. } 90.000.000 = \text{Rp. } 31.500.000$ . Adapun bentuk kegiatan serta alokasi dana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.13. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap I Kelurahan Bugi

| No.          | Bentuk Kegiatan                                                                                                                                                                                                                 | Volume                                                   | Besarnya Dana (Rp)                                             |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1            | Kegiatan Fisik<br>1) Rehabilitasi rumah kumuh                                                                                                                                                                                   | 56 unit                                                  | 58.500.000                                                     |
| Jumlah       |                                                                                                                                                                                                                                 |                                                          | 58.500.000                                                     |
| 2            | Kegiatan Non Fisik<br>1) Bantuan penyandang cacat<br>2) Dana pelatihan pembuatan kripik pisang selama 3 hari<br>3) Pelatihan keterampilan menjahit selama 3 hari<br>4) Bantuan beasiswa @ Rp. 150.000<br>5) Bantuan orang jompo | 26 orang<br>20 orang<br>20 orang<br>20 orang<br>12 orang | 13.100.000<br>5.000.000<br>8.000.000<br>3.000.000<br>2.400.000 |
| Jumlah       |                                                                                                                                                                                                                                 |                                                          | 31.500.000                                                     |
| Jumlah 1 + 2 |                                                                                                                                                                                                                                 |                                                          | 90.000.000                                                     |

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap kedua dalam bentuk non fisik dengan dana sebesar  $35\% \times \text{Rp. } 60.000.000 = \text{Rp. } 21.000.000$ , dan kegiatan dalam bentuk fisik sebesar  $65\% \times \text{Rp. } 60.000.000 = \text{Rp. } 39.000.000$ .

Tabel 4.14. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap II Kelurahan Bugi

| No.          | Bentuk Kegiatan                                                                                                                                           | Volume               | Besarnya Dana (Rp)       |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------|
| 1            | Kegiatan Fisik<br>1) Pembuatan drainase<br>2) Pembuatan Deker                                                                                             | 478 meter<br>3 buah  | 27.000.000<br>12.000.000 |
| Jumlah       |                                                                                                                                                           |                      | 39.000.000               |
| 2            | Kegiatan non Fisik<br>1) Pemberian beasiswa tahap II dalam tiga tingkatan (SD, SMP dan SMA)<br>2) Pelatihan keterampilan menjahit tahap II selama 15 hari | 60 orang<br>25 orang | 12.000.000<br>9.000.000  |
| Jumlah       |                                                                                                                                                           |                      | 21.000.000               |
| Jumlah 1 + 2 |                                                                                                                                                           |                      | 60.000.000               |

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap ketiga bentuk fisik dengan dana sebesar  $65\% \times \text{Rp. } 150.000.000 = \text{Rp. } 97.500.000$  serta bentuk non fisik dengan dana sebesar  $35\% \times \text{Rp. } 150.000.000 = \text{Rp. } 52.500.000$ . Adapun bentuk kegiatan serta alokasi dana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.15. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap III Kelurahan Karya Baru

| No.          | Bentuk Kegiatan                                                                 | Volume                       | Besarnya Dana (Rp)       |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------|
| 1            | Kegiatan Fisik<br>3) Pembuatan drainase<br>4) Pembuatan talud                   | 514 x 1,80 meter<br>30 meter | 87.000.000<br>10.500.000 |
| Jumlah       |                                                                                 |                              | 97.500.000               |
| 2            | Kegiatan Non Fisik<br>2) Bantuan pengembangan ekonomi produktif (dana bergulir) | 20 KSM                       | 52.500.000               |
| Jumlah       |                                                                                 |                              | 52.500.000               |
| Jumlah 1 + 2 |                                                                                 |                              | 150.000.000              |

Berdasarkan data penggunaan dana alokasi tahap I, tahap II dan tahap III untuk kelurahan Bugi nampak bahwa dana sebesar Rp. 300.000.000, jenis kegiatan fisik peruntukannya lebih besar dibanding dengan kegiatan non fisik. Jumlah dana untuk kegiatan fisik lebih besar yaitu sebesar Rp. 194.500.000 atau 64,83 % dibanding dengan dana kegiatan non fisik sebesar Rp. 105.500.000 atau 35,17 %. Hal ini berarti bahwa implementasi program penggunaan dana proyek untuk kelurahan Bugi untuk anggaran tahun 2007/2008 belum menyentuh warga miskin tapi cenderung dimanfaatkan oleh elit desa untuk kegiatan proyek pembangunan fisik.

Program dana bantuan Kelurahan Gonda Tahun anggaran 2007/2008 melalui bantuan langsung masyarakat yang diperoleh dari dana APBD tahun 2007/2008 sebesar Rp. 300.000.000, dengan rincian, dana P2KP sebesar Rp. 150.000.000 dan dana NUSSP sebesar Rp. 150.000.000. Pencairan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dibagi dalam tiga tahap, yaitu: Tahap I,  $30\% \times \text{Rp. } 300.000.000 = \text{Rp. } 90.000.000$ . Tahap II,  $20\% \times \text{Rp. } 300.000.000 = \text{Rp. } 60.000.000$  dan Tahap III,  $50\% \times \text{Rp. } 300.000.000 = \text{Rp. } 150.000.000$ .

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap pertama dalam bentuk fisik dengan dana sebesar  $65\% \times \text{Rp. } 90.000.000 = \text{Rp. } 58.500.000$  serta bentuk non fisik dengan dana sebesar  $35\% \times \text{Rp. } 90.000.000 = \text{Rp. } 31.500.000$ . Adapun bentuk kegiatan serta alokasi dana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.16. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap I Kelurahan Gonda

| No.          | Bentuk Kegiatan                               | Volume        | Besarnya Dana (Rp) |
|--------------|-----------------------------------------------|---------------|--------------------|
| 1            | Kegiatan Fisik                                |               |                    |
|              | 1) Pembuatan jalan usaha tani                 | 200 x 4 meter | 26.500.000         |
|              | 2) Pembuatan MCK                              | 20 KK         | 50.000.000         |
| Jumlah       |                                               |               | 76.500.000         |
| 2            | Kegiatan Non Fisik                            |               |                    |
|              | 1) Kegiatan Belajar Paket B dan paket C       | 20 orang      | 5.500.000          |
|              | 2) Kegiatan pelatihan menjahit selama 20 hari | 30 orang      | 8.000.000          |
| Jumlah       |                                               |               | 13.500.000         |
| Jumlah 1 + 2 |                                               |               | 90.000.000         |

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap kedua dalam bentuk non fisik dengan dana sebesar  $100\% \times \text{Rp. } 60.000.000 = \text{Rp. } 60.000.000$ .

Tabel 4.17. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap II Kelurahan Gonda

| No.    | Bentuk Kegiatan                                                  | Volume        | Besarnya Dana (Rp) |
|--------|------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------|
| 1      | Kegiatan Fisik                                                   |               |                    |
|        | 1) Pemasangan instalansi perpipaan dan rehabilitasi bak mata air | -             | 25.000.000         |
|        | 2) Pembuatan jalan lingkungan dengan tebal 30 cm tambah deker    | 4 x 200 meter | 35.000.000         |
| Jumlah |                                                                  |               | 60.000.000         |

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap ketiga bentuk fisik dengan dana sebesar  $60\% \times \text{Rp. } 150.000.000 = \text{Rp. } 90.000.000$  serta bentuk non fisik dengan dana

sebesar  $40\% \times \text{Rp. } 150.000.000 = \text{Rp. } 60.000.000$ . Adapun bentuk kegiatan serta alokasi dana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.18. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap III Kelurahan Gonda

| No.          | Bentuk Kegiatan                                                                 | Volume        | Besarnya Dana (Rp) |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------|
| 1            | Kegiatan Fisik<br>1) Pembuatan jalan setapak                                    | 4 x 800 meter | 90.000.000         |
| Jumlah       |                                                                                 |               | 90.000.000         |
| 2            | Kegiatan Non Fisik<br>1) Bantuan pengembangan ekonomi produktif (dana bergulir) | 19 KSM        | 60.000.000         |
| Jumlah       |                                                                                 |               | 60.000.000         |
| Jumlah 1 + 2 |                                                                                 |               | 150.000.000        |

Berdasarkan data penggunaan dana alokasi tahap I, tahap II dan tahap III untuk kelurahan Gonda nampak bahwa dana sebesar Rp. 300.000.000, jenis kegiatan fisik peruntukannya lebih besar dibanding dengan kegiatan non fisik. Jumlah dana untuk kegiatan fisik lebih besar yaitu sebesar Rp. 226.500.000 atau 75,50 % dibanding dengan dana kegiatan non fisik sebesar Rp. 73.500.000 atau 24,50 %. Hal ini berarti bahwa implementasi program penggunaan dana proyek untuk kelurahan Gonda untuk anggaran tahun 2007/2008 belum menyentuh warga miskin tapi cenderung dimanfaatkan oleh elit desa untuk kegiatan proyek pembangunan fisik.

Program dana bantuan Kelurahan Kaisabu Baru Tahun anggaran 2007/2008 melalui bantuan langsung masyarakat yang diperoleh dari dana APBD tahun 2007/2008 sebesar Rp. 245.000.000, dengan rincian, dana P2KP sebesar Rp.

150.000.000, dan dana seri dari APBD sebesar Rp. 95.000.000 sedangkan dana NUSSP sebesar Rp. 157.000.000. Pencairan dana untuk program P2KP dibagi dalam tiga tahap, yaitu: Tahap I,  $30\% \times \text{Rp. } 245.000.000 = \text{Rp. } 73.500.000$ . Tahap II,  $20\% \times \text{Rp. } 245.000.000 = \text{Rp. } 49.000.000$  dan Tahap III,  $50\% \times \text{Rp. } 245.000.000 = \text{Rp. } 122.500.000$ .

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap pertama hanya dalam bentuk fisik dengan dana sebesar  $100\% \times \text{Rp. } 73.500.000 = \text{Rp. } 73.500.000$ . Adapun bentuk kegiatan serta alokasi dana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.19. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap I Kelurahan Kaisabu Baru

| No.    | Bentuk Kegiatan          | Volume    | Besarnya Dana (Rp) |
|--------|--------------------------|-----------|--------------------|
| 1      | Kegiatan Fisik           |           |                    |
|        | 1) Pembuatan deker       | 3 buah    | 21.500.000         |
|        | 2) Pembuatan MCK         | 2 unit    | 18.000.000         |
|        | 3) Pengerasan jalan tani | 400 meter | 34.000.000         |
| Jumlah |                          |           | 73.500.000         |

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap kedua sebesar  $20\% \times \text{Rp. } 245.000 = \text{Rp. } 49.000.000$ , dalam bentuk fisik sebesar Rp. 32.000.000 dan non fisik dengan dana sebesar Rp. 17.000.000.

Tabel 4.20. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap II Kelurahan Kaisabu Baru

| No.          | Bentuk Kegiatan                                                          | Volume   | Besarnya Dana (Rp) |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------|----------|--------------------|
| 1            | Kegiatan Fisik                                                           |          |                    |
|              | 1) Pembuatan jalan lingkungan dengan tebal 30 cm                         | 54 meter | 24.500.000         |
|              | 2) Pembuatan MCK                                                         | 1 unit   | 7.500.000          |
| Jumlah       |                                                                          |          | 32.000.000         |
| 2            | Kegiatan non Fisik                                                       |          |                    |
|              | 1) Pengadaan taman bacaan untuk tiga tingkatan sekolah (SD, SMP dan SMA) |          | 17.000.000         |
|              | Jumlah                                                                   |          | 17.000.000         |
| Jumlah 1 + 2 |                                                                          |          | 49.000.000         |

Jenis kegiatan yang dialokasikan tahap ketiga sebesar  $50\% \times \text{Rp. } 245.000.000$   
 $= \text{Rp. } 122.500.000$ . Pembangunan dalam bentuk fisik dengan dana sebesar Rp. 72.500.000, serta bentuk non fisik dengan dana sebesar Rp. 50.000.000. Adapun bentuk kegiatan serta alokasi dana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.21. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana Tahap III Kelurahan Kaisabu Baru

| No.          | Bentuk Kegiatan                                           | Volume    | Besarnya Dana (Rp) |
|--------------|-----------------------------------------------------------|-----------|--------------------|
| 1            | Kegiatan Fisik                                            |           |                    |
|              | 1) Pembuatan jalan setapak                                | 425 meter | 40.000.000         |
|              | 2) Pembuatan Posyandu                                     | 1 unit    | 25.000.000         |
|              | 3) Pembuatan MCK                                          | 1 unit    | 7.500.000          |
| Jumlah       |                                                           |           | 72.500.000         |
| 2            | Kegiatan Non Fisik                                        |           |                    |
|              | 1) Bantuan pengembangan ekonomi produktif (dana bergulir) | 20 KSM    | 50.000.000         |
|              | Jumlah                                                    |           | 50.000.000         |
| Jumlah 1 + 2 |                                                           |           | 122.500.000        |

Sedangkan dana NUSSP sebesar Rp. 157.000.000 dialokasikan khusus untuk fisik dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 4.22. Bentuk Kegiatan dan Alokasi Dana NUSSP Kelurahan Kaisabu Baru

| No.    | Bentuk Kegiatan               | Volume           | Besarnya Dana (Rp) |
|--------|-------------------------------|------------------|--------------------|
| 1      | Kegiatan Fisik                |                  |                    |
|        | 1) Pembuatan jalan lingkungan | 300 meter        | 30.000.000         |
|        | 2) Pembuatan jalan setapak    | ---              | 17.000.000         |
|        | 3) Pembuatan deker            | 3 buah           | 23.000.000         |
|        | 4) Pembuatan jalan setapak    | 1,20 x 438 meter | 57.000.000         |
|        | 5) Pembuatan drainase         | 285 meter        | 30.000.000         |
| Jumlah |                               |                  | 157.000.000        |

Berdasarkan data penggunaan dana alokasi tahap I, tahap II dan tahap III serta penggunaan dana NUSSP untuk kelurahan Karya Baru nampak bahwa dana sebesar Rp. 402.000.000, jenis kegiatan fisik peruntukannya lebih besar dibanding dengan kegiatan non fisik. Jumlah dana untuk kegiatan fisik lebih besar yaitu sebesar Rp. 335.500.000 atau 83,23 % dibanding dengan dana kegiatan non fisik sebesar Rp. 66.500.000 atau 16,54 %. Hal ini berarti bahwa implementasi program penggunaan dana proyek untuk kelurahan Bugi untuk anggaran tahun 2007/2008 belum menyentuh warga miskin tapi cenderung dimanfaatkan oleh elit desa untuk kegiatan proyek pembangunan fisik.

#### 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah faktor keempat yang sangat berpengaruh dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Struktur organisasi yang tidak kondusif akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik adalah melakukan *Standar Operating Procedures* dan pelaksanaan *fragmentasi*.

Untuk mengetahui kinerja struktur birokrasi dalam P2KP di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau, penulis melakukan pemantauan mulai dari pelaksanaan sampai pada tahap evaluasi. Tujuannya adalah untuk mengetahui kelemahan-kelemahan yang dapat menghambat tujuan dari kebijakan P2KP.

##### a. Pemantauan dan Evaluasi

Selama pelaksanaan program, diadakan proses pemantauan dan evaluasi yang melibatkan pengurus BKM, pengurus KSM serta masyarakat. Pemantauan dan evaluasi dilakukan untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan program baik program fisik maupun program non fisik.

Berdasarkan hasil wawancara bahwa ada beberapa kendala dalam pelaksanaan program P2KP di Kecamatan Sorawolio Kota Baubau adalah: Pertama, Para pemantau kebijakan dalam pelaksanaan program P2KP sesuai data dari perangkat kelurahan di Kecamatan Sorawolio belum didukung dengan komitmen yang sungguh-sungguh untuk mewujudkan penuntasan kemiskinan dengan mendukung

sepenuhnya pelaksanaan program P2KP di Kecamatan Sorawolio; Kedua, Pelaksanaan program P2KP di Kecamatan Sorawolio belum mendapat dukungan dan motivasi dari pemantau kebijakan baik di tingkat Kecamatan maupun di tingkat Kelurahan, agar masyarakat miskin dapat tuntas sehingga keseimbangan pelaksanaan pembangunan dapat berjalan sehingga pemerataan pendapatan dapat tercipta di Kecamatan Sorawolio; Ketiga, Dampak dukungan dari kelompok KSM merupakan sasaran pelaksanaan program P2KP, meskipun kelompok keswadayaan masyarakat ini memiliki komitmen yang tinggi dalam penuntasan kemiskinan. KSM merupakan pengelola langsung P2KP dilapangan, sehingga belum banyak memberikan perubahan-perubahan tercipta dalam peningkatan kesejahteraan khususnya penuntasan kemiskinan

Evaluasi mengenai kegiatan non fisik dimana sasarannya adalah pemberian pinjaman dana bergulir kepada masyarakat mengalami hambatan diantaranya adalah kemacetan pengembalian pinjaman. Hasil wawancara mendalam dengan pengurus BKM, bahwa tingkat kemacetan pengembalian pinjaman (angsuran) KSM pada saat ini cukup tinggi. Ketua KSM yang diwawancarai memberikan keterangan yang sama. Hal tersebut juga dibenarkan oleh salah satu anggota KSM.

Selanjutnya dari hasil wawancara yang mendalam dengan koordinator BKM terkait dengan tingginya kemacetan pengembalian angsuran KSM adalah beberapa alasan seperti : dibidang pengembangan usaha produktif (dana bergulir) masyarakat kurang kesadarannya mengembalikan pinjaman pokok dan bunga tepat waktu. Alasannya karena usahanya macet atau tidak berkembang, Orientasi pelaksanaannya

lebih dititik beratkan pada kemanfaatannya pada warga miskin. Kemacetan dalam pengembalian dana pinjaman karena usaha masyarakat gagal sehingga pengembaliannya susah.

Disamping tingginya tingkat kemacetan pengembalian angsuran KSM, kendala lain yang dihadapi adalah rendahnya kesadaran dan kepedulian masyarakat terhadap program P2KP. Hal ini diakibatkan karena Masalahnya masyarakat lebih mementingkan kesibukan dikebunnya di bandingkan ikut berpartisipasi dikegiatan P2KP.

#### **b. Pelestarian Program**

Pelestarian program sasarannya adalah program non fisik. Mengenai pelestarian program, dari hasil wawancara dengan ketua BKM diperoleh informasi, bahwa pengurus BKM telah berupaya memperkecil resiko kemacetan pengembalian dana bergulir dari KSM dengan cara: 1). Sebelum dana disalurkan kepada masyarakat ekonomi lemah yang mempunyai potensi ada usaha diadakan verifikasi, bahwa dana yang diberikan ada peluang besar untuk dikembalikan, dan 2). Diadakan pemantauan langsung tentang bidang usaha yang dilakukan, kemudian ada yang di tunjuk dalam kelompok KSM yang berperan memberikan bimbingan terhadap bidang usahanya agar usahanya tidak macet.

## **C. Pemberdayaan masyarakat**

### **1. Pemberdayaan masyarakat**

Pada bagian ini dilakukan analisis berdasarkan tujuan program, kerangka berpikir dan hasil yang dicapai: *Pertama*: Kepedulian anggota masyarakat terhadap program. Dalam pelaksanaan program kurangnya kepedulian masyarakat. Hal ini disebabkan karena disamping kurangnya sosialisasi kepada masyarakat, juga kurangnya pembinaan, Upah yang diberikan dalam pelaksanaan pekerjaan kurang meyakinkan (tidak menunjang). *Kedua*: Aspiratif Masyarakat (Lembaga Masyarakat). Semua program yang diusahakan berasal dari usulan lembaga yang keberadaannya cenderung didominasi oleh elit desa bukan tumbuh dari aspirasi masyarakat miskin sendiri. Oleh sebab itu program yang dihasilkannya bukan menjadi prioritas yang disepakati masyarakat. Oleh sebab itu kurangnya tingkat kesadaran masyarakat dalam melakukan kontrol dan pengawasan.

Suatu hal yang menarik dalam program P2KP khususnya dalam bidang pengawasan dimana kelompok masyarakat saling mengawasi dalam pelaksanaan kegiatan yang bertujuan agar dalam pelaksanaan kegiatan dapat berjalan lancar.

### **2. Peningkatan Pendapatan Masyarakat**

Pada bagian ini, penulis mengadakan observasi langsung untuk melihat keadaan masyarakat pasca program P2KP. Hasil observasi didapatkan sebagai berikut:

Tabel 4. 23. Data program P2KP yang telah diimplementasikan tahun 2007/2008

| No. | Nama Kelurahan | Besarnya Dana (Rp) | Jenis Kegiatan/ Alokasi Dana |         |             |         |
|-----|----------------|--------------------|------------------------------|---------|-------------|---------|
|     |                |                    | Fisik                        | Persen  | Non Fisik   | Persen  |
| 1.  | Bugi           | 300.000.000        | 194.500.000                  | 64,83 % | 105.500.000 | 35,17 % |
| 2.  | Gonda Baru     | 300.000.000        | 226.500.000                  | 75,50 % | 73.500.000  | 24,50 % |
| 3.  | Karya Baru     | 300.000.000        | 216.000.000                  | 72,00 % | 84.000      | 28,00 % |
| 4.  | Kaisabu Baru   | 402.000.000        | 335.500.000                  | 83,23 % | 66.500.000  | 16,54 % |

Data: Kantor Kecamatan Sorawolio, Kota Bau-Bau.

Berdasarkan data tersebut jelas bahwa sasaran bantuan dana P2KP di empat kelurahan untuk Kecamatan Sorawolio, lebih kepada pembangunan fisik bukan pada pembangunan sosial yang tujuannya adalah untuk pemberdayaan masyarakat miskin. Penggunaan dana P2KP yang sasarnya lebih besar untuk kegiatan fisik menyebabkan jumlah masyarakat miskin di Kecamatan Sorawolio setiap tahun tidak mengalami perubahan yang signifikan, seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk setiap tahun. Hal ini disebabkan karena kegiatan fisik, pelaksanaannya didominasi oleh kaum elit desa yang sasarnya hanya untuk mendapatkan keuntungan. Sehingga kualitas pembangunan fisik yang dihasilkannya tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Untuk pelaksanaan program fisik, yang sasarnya adalah pembuatan jalan setapak, drainase, maupun sarana lainnya, tidak banyak membantu kehidupan warga miskin. Hasil wawancara dengan salah seorang warga miskin di Gonda yang bernama La Bari mengatakan bahwa pembangunan sarana prasarana yang ada di

Gonda yang berasal dari proyek P2KP tidak berpengaruh terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat miskin. Hal yang sama dikatakan oleh Endra, warga miskin di Kaisabu Baru bahwa pembangunan sarana seperti jalan, drainase, MCK, tidak berpengaruh terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat miskin.

Sesuai pengamatan peneliti bahwa program fisik dari proyek P2KP seperti pembuatan jalan setapak, MCK dan drainase sudah rusak dan tidak bisa dimanfaatkan lagi oleh masyarakat. Dokumen berupa foto, ada di lampiran.

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan masyarakat setempat telah ditemukan data bahwa penambahan yang terjadi diklasifikasi sebagai berikut :

1. Pembuatan jalan setapak untuk transportasi masyarakat miskin tidak terlalu berpengaruh terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat setempat. Hal ini disebabkan masyarakat di empat kelurahan mempunyai letak tempat tinggal di pinggir jalan raya.
2. Fasilitas MCK yang telah diberikan tidak mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat setempat. Karena rata-rata masyarakat setempat sudah memiliki MCK sendiri.
3. Rehabilitasi rumah kumuh sebanyak 56 unit tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan pendapatan penghuni rumah tersebut.
4. Program dana bergulir yang diberikan kepada masyarakat ekonomi lemah yang mempunyai potensi ada usaha sering terjadi kemacetan dalam pengembalian, meskipun pengurus BKM telah berupaya memperkecil resiko kemacetan pengembalian dana bergulir dari KSM.

5. Masyarakat miskin akibat faktor sosial misalnya: kurang bergaul, mereka dimasukan dalam kelompok usaha supaya mudah berinteraksi dengan masyarakat lain.

Tabel 4.24. Data jumlah warga miskin dari sebelum program P2KP dan setelah program P2KP tahun 2007 – 2009

| No | Nama Kelurahan | Jumlah penduduk (jiwa) |      |      | Masyarakat pra sejahtera |      |      | Peningkatan kesejahteraan rata-rata |
|----|----------------|------------------------|------|------|--------------------------|------|------|-------------------------------------|
|    |                | 2007                   | 2008 | 2009 | 2007                     | 2008 | 2009 |                                     |
| 1  | Bugi           | 1757                   | 1768 | 1779 | 276                      | 264  | 254  | 0,72 %                              |
| 2  | Gonda Baru     | 1552                   | 1600 | 1649 | 342                      | 321  | 314  | 1,25 %                              |
| 3  | Karya Baru     | 1607                   | 1750 | 1808 | 254                      | 234  | 220  | 1,82 %                              |
| 4  | Kaisabu baru   | 1794                   | 1811 | 1823 | 286                      | 279  | 270  | 0,56 %                              |

Data: Kantor Kecamatan Sorawolio, Kota Bau-Bau.

Berdasarkan data tabel di atas, bahwa jumlah masyarakat pra sejahtera dari tahun 2007 sampai tahun 2009 mengalami penurunan. Penurunan persentase masyarakat pra sejahtera tiap tahun berarti bahwa telah terjadi peningkatan kesejahteraan untuk masyarakat Sorawolio setiap tahun. Peningkatan kesejahteraan untuk kelurahan Bugi rata-rata sebesar 0,72 % dari jumlah penduduk. Untuk kelurahan Gonda baru terjadi kenaikan rata-rata sebesar 1,25 %. Kelurahan Karya baru sebesar 1,82 % sedangkan Kelurahan Kaisabu Baru mengalami peningkatan kesejahteraan rata-rata sebesar 0,56 % dari jumlah penduduk. Peningkatan tingkat kesejahteraan sesuai dengan data

kantor kecamatan Sorawolio tidak sesuai dengan hasil pengamatan serta wawancara dengan masyarakat setempat.

### **3. Data besarnya pendapatan masyarakat dari sebelum program P2KP dan setelah program P2KP .**

Menurut hasil fakta dalam penelitian telah diperoleh dari sebagai berikut : Pada tahun 2005 awal program PK2P dilaksanakan menurut data dari kecamatan pendapatan masyarakat berkisar Rp 150.000,00 sampai dengan Rp 180.000,00 per bulan (masyarakat miskin) pada tahun 2008 pendapatan masyarakat mengalami peningkatan yang signifikan yaitu sebesar Rp 525.000,00 sampai dengan Rp 930.000,00 per bulan. Data tersebut tidak sesuai dengan hasil pengamatan penulis. Karena menurut pengamatan dan wawancara dengan seorang anggota masyarakat bahwa kalau di kalkulasi tentang penghasilan sebulan, dia hanya berkisar antara Rp. 200.000 sampai dengan Rp. 300.000,00. Kondisi seperti ini juga dialami oleh beberapa warga lain di kecamatan Sorawolio.

### **4. Pemerataan Pendapatan**

Dari segi pemerataan masih ada perbedaan pendapatan antara kelas atas, menengah, dan kelas bawah. Ini menunjukkan bahwa masyarakat di Kecamatan Sorawolio dengan adanya Program Nasional Penanggulangan Kemiskinan (PNPM) melalui program P2KP belum memperkecil kesenjangan sosial masalah kemiskinan dan belum berdampak positifnya terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat .

## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. Simpulan

Penelitian ini telah dilakukan terhadap Kecamatan Sorawolio, sesuai tujuan dan permasalahan yang telah dirumuskan. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tentang strategi pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan di perkotaan dapat disimpulkan bahwa:.

1. Implementasi program P2KP dalam rangka pemberdayaan masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota Baubau belum menjangkau warga miskin, karena tidak terjadi transfer daya kepada warga miskin melainkan program lebih dimanfaatkan oleh golongan mampu. Transfer daya hanya terjadi di tingkat lembaga yang keberadaannya cenderung didominasi oleh elit desa.
2. Sasaran bantuan dana P2KP di empat kelurahan untuk Kecamatan Sorawolio, lebih kepada pembangunan fisik bukan pada pembangunan sosial yang tujuannya adalah untuk pemberdayaan masyarakat miskin. Penggunaan dana P2KP yang sasarannya lebih besar untuk kegiatan fisik menyebabkan jumlah masyarakat miskin di Kecamatan Sorawolio setiap tahun tidak mengalami perubahan yang signifikan, seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk setiap tahun. Hal ini disebabkan karena kegiatan fisik, pelaksanaannya didominasi oleh kaum elit desa yang sasarannya hanya untuk mendapatkan keuntungan. Sehingga kualitas pembangunan fisik yang dihasilkannya tidak sesuai dengan yang diharapkan.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program P2KP di Kecamatan Sorawolio adalah belum ada kejelasan tentang tujuan dari program karena program lebih bernuansa ekonomik. Disamping itu BKM lebih berperan sebagai lembaga penyalur kredit daripada sarana pemberdayaan masyarakat. Ini berarti bahwa para implemen mempunyai komitmen dan keterampilan guna mewujudkan tujuan dari program P2KP.

## **B. Saran**

Bertolak dari kesimpulan itu, saran yang diajukan lebih ditekankan pada kualitas pelaku program, yaitu:

1. Implementasi program P2KP dalam rangka pemberdayaan masyarakat Kecamatan Sorawolio Kota Baubau harus lebih berpihak pada kepentingan dan kebutuhan rakyat dan tidak dimanfaatkan oleh golongan mampu. Disamping itu transfer daya tidak hanya terjadi di tingkat lembaga yang keberadaannya cenderung didominasi oleh elit desa melainkan juga juga terjadi pada warga sehingga tujuan P2KP sebagai lembaga keswadayaan masyarakat yang dapat menjamin *sustaibility* penanganan masalah warga khususnya kemiskinan secara mandiri dann berkelanjutan di masa depan dapat tercapai.
2. Sasaran bantuan dana P2KP di empat kelurahan untuk Kecamatan Sorawolio, sebaiknya lebih kepada pembangunan sosial atau non fisik yang tujuannya adalah untuk pemberdayaan masyarakat miskin bukan kepada pembangunan fisik.

3. Harus ada kejelasan tentang tujuan dari program yaitu dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Disamping itu BKM lebih berperan sebagai sarana pemberdayaan masyarakat bukan sebagai lembaga penyalur kredit
4. Para pelaku P2KP perlu mempunyai pemahaman secara baik terhadap konsep dan tujuan P2KP. Untuk itu kedepan, dalam perekrutan tenaga di lapangan harus dilakukan secara lebih cermat, dan perlunya pembekalan kepada mereka secara memadai.

.

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo.** (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Dillon, HS, dan Hermanto.** (1993). *Kemiskinan di Negara Berkembang*. Jakarta: Prisms LP3ES No.3 Tahun X11.
- Dunn, William.** (1998). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gajah Mada Press.
- Dixon, Chris.** (1990). *Rural Development in the Third World*. London: Routledge.
- Edward III.** (1994). *Impkementasi Public Policy Congressional*. Washington DC: Quartely Press.
- Grindle, S. Merilee (ed.).** (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey : Princeton University Press.
- Gunawan.** (1998). *Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Hikmat, Harry.** (2006). *Strategi Pemberdayaan masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Ife, Jim.** (1995). *Community Development: Creating Community Alternatives-vision, Analysis and Practice*. Australia: Longman Pty Ltd.
- Kartasasmita, Ginandjar.** (1996). *Pembangunan untuk Rakyat*. Jakarta: Cides.
- Krismanto, Imam.** (2004). *Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)*. Jakarta. Departemen Transmigrasi dan Pemukiman.
- Lester, P. James dan Steward Yoseph.** (2000). *Public Policy: an Evolutionary Approach*. Australia: Wadsworth.
- Levine, R.A.** (1972). *Public Planing: Failure and Redirection*. New York: Basic Books.
- Meter, Donalda Van and Horn, Carl E Van.** (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. New York: Administration and Society.
- Mazmanian, Daniel H, and Paul A. Sabatier.** (1983). *Implementation and Publik Policy*, New York: HarperCollins.
- Nashier.** (2001). *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Kusnaha Adimiharja.

- Nugroho, Heru.** (1995). *Pengantar Sosiologi. Suatu Kajian Kehidupan Masyarakat Cempaka Putih*. Jakarta:
- Pranarka, A.M.W. & Moeljarto. Vindyandika.** (1996). *Pemberdayaan (Empowerment), Pemberdayaan konsep, dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.
- Prawoto.** (2007). *Kumpulan Modul dasar Pelatihan Para Fasilitator PKPM P2KP*. Departemen Pekerjaan Umum. Jakarta: Cipta Karya.
- Rais. M. Amin.** (1999). *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Raharjo. Dawan.** (1999). *Program Aksi untuk Mengentaskan Kemiskinan dan Kesenjangan PJP II*, Prospektif, volume 5 No. 4.
- Robert, Chambers.** (1988). *Pembangunan Desa: Mulai Dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.
- Sutrisno. Lakman.** (1999). *Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Sutrisno.** (1999). *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Salim, Emil.** (1984). *Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendatapan*; Catatan Keempat, Jakarta
- Sugiono.** (2008). *Statistik untuk Penelitian*. Bandung: Alfabeta.
- Sulistiyani. Ambat. Teguh.** (2004). *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gava Medai.
- Sayogyo & Sam F. Poli.** (1993). *Konsep dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia*. Makalah disampaikan pada seminar kemiskinan DPD Golkar Tk. I Propinsi Sulawesi Tenggara tanggal 10 Juni 1996 di Kendari.
- Tjokrowinoto, Moeljarto.** (1995). *Politik Pembangunan Sebuah Arah, Konsep dan Strategi* Yogyakarta: Tiara Wacana
- Tukiran,** (1993). *Penentuan Desa Miskin*. Yogyakarta: P3K UGM.
- Trijono, Lambang.** (2002). *Strategi Pemberdayaan Menuju Otonomi Daerah*; Makalah Kuliah S2 Sosiologi. UGM. Yogyakarta.

**Usman, Sunyoto.** (1998). *Sosiologi 2 Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*. Jakarta: CV. Amel.

----- (2006). *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

**Widodo, Joko.** (2003). *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada era Desentralisasi dan Otonomi daerah*. Jakarta: Insan Cedikia.

**Wahab, dkk.** (1990). *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Raneka Cipta.

**Winarno, Budi.** (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Persindo.

UNIVERSITAS TERBUKA

## Lampiran 1. Pedoman Wawancara

### a. Komunikasi

- a. Bagaimana pengorganisasian pelaksanaan P2KP
- b. Berapa kali sosialisasi dilakukan dan bagaimana keterlibatan masyarakat dan para stakeholder dalam sosialisasi
- c. Bentuk sosialisasi
- d. Bagaimana rembuk kesiapan warga
- e. Apakah arah dan tujuan sosialisasi merupakan penyadaran masyarakat terhadap visi dan misi program dalam meningkatkan keswadayaan masyarakat menyentuh
- f. Keterlibatan masyarakat dalam merumuskan karakteristik dan refleksi kemiskinan
- g. Apa tujuan dari refleksi kemiskinan.
- h. Proses pelaksanaan pemetaan swadaya
- i. Apa tujuan dari pelaksanaan pemetaan swadaya
- j. Bagaimana proses pelaksanaan perencanaan partisipatif

### b. Sumber daya

- a. Bagaimana proses pembentukan BKM
- b. Keterlibatan KSM dalam anggota BKM
- c. Bagaimana pelaksanaan kegiatan pelatihan
- d. Metode yang dipakai dalam kegiatan pelatihan
- e. Bagaimana ketersediaan fasilitas pendukung (lokasi, sarana dan prasarana)

### c. Disposisi

- a. Bentuk bantuan berupa *financing* atau *empowering*

- b. Berapa besar bantuan yang disalurkan
- c. Apa sasaran dari bantuan yang disalurkan.
- d. Penyaluran dana bergulir kepada masyarakat (tanggal penyaluran dan jumlah orang yang menerima dana

**d. Struktur birokrasi**

- a. Kendala-kendala dalam pelaksanaan program P2KP.
- b. Orientasi pelaksanaan program oleh BKM (apakah pada terlaksananya program atau memaksimalkan kemanfaatannya bagi warga miskin
- c. Kemacetan dalam pengembalian pinjaman. Jika ada, apakah penyebab dari kemacetan pengembalian pinjaman (internal dan eksternal).
- d. Cara memperkecil resiko kemacetan dana bergulir

## Lampiran 2.

### Hasil wawancara

#### A. Komunikasi

Hasil wawancara dengan informan SM tanggal 15 Desember 2008.

Sebelum program P2KP dilaksanakan pada tahun 2005, telah diadakan sosialisasi dua kali setiap bulan, dimana masyarakat diundang untuk hadir di Balai Desa setempat. Hadir dalam kegiatan sosialisasi disamping Faskel juga penanggung jawab operasional kegiatan (PJOK) dari unsur aparat Kecamatan, dan perangkat desa setempat, dimana Faskel menjelaskan mengenai P2KP, maksud dan tujuannya.

Hasil wawancara dengan informan SR tanggal 16 Desember 2008

Pada waktu warga diundang untuk menghadiri sosialisasi pelaksanaan P2KP, banyak yang tidak mau datang. Alasan mereka tidak mau hadir adalah karena mereka menganggap bahwa P2KP sama seperti model program pemerintah lainnya tentang pengentasan kemiskinan, dimana masyarakat hanya menjadi objek untuk kepentingan kaum monopoli.

Hasil wawancara dengan informan ML tanggal 18 Desember 2008

Program P2KP hanya merupakan program pemerintah seperti program lainnya seperti JPS, IDT dan lainnya, walaupun program P2KP dalam pengelolaannya melibatkan KSM dan BKM namun dalam pelaksanaan sosialisasi hanya sebatas penyebaran informasi proyek. dimana kami hanya datang menyimak dan mendengarkan penjelasan mereka, setelah itu selesai. Ternyata setelah mendengar penjelasan dari mereka, program P2KP tidak sama dengan program lainnya, proses pengelolaan kegiatannya melibatkan lembaga yang ada di masyarakat, dalam hal ini KSM dan BKM.

Hasil wawancara dengan informan WS tanggal 18 Desember 2008

Saya tidak mengetahui persis tujuan dari proyek P2KP. Saya ketahui bahwa masyarakat akan diberikan bantuan. Selanjutnya saya tidak tau.

Hasil wawancara dengan informan WS tanggal 18 Desember 2008

saya tidak tau kalau ada kegiatan pertemuan mengenai pelaksanaan kegiatan P2KP. Karena dari awal saya tidak terlibat dalam kegiatan ini.

Hasil wawancara dengan informan LI tanggal 19 Desember 2008

sebelum pelaksanaan P2KP, diadakan pertemuan antara warga. Semua elemen masyarakat dilibatkan dalam kegiatan pertemuan tersebut sehingga keputusan yang diambil adalah murni dari masyarakat.

Hasil wawancara dengan informan SR tanggal 16 Desember 2008

Dalam merumuskan karakteristik dan refleksi kemiskinan ini, melibatkan seluruh lapisan masyarakat melalui BKM. Hal ini dilakukan agar proyek P2KP yang merupakan proyek kemiskinan mampu menyentuh langsung lapisan masyarakat miskin.

Hasil wawancara dengan informan RD tanggal 17 Desember 2008

Refleksi kemiskinan, disamping sebagai upaya mendorong masyarakat terlibat aktif dalam merumuskan karakteristik dan persoalan kemiskinan, juga merupakan pembelajaran bagi masyarakat untuk mampu menganalisis faktor-faktor penyebab kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan melalui P2KP.

Hasil wawancara dengan informan RD tanggal 17 Desember 2008

Perencanaan partisipatif dilaksanakan setelah ketua RT/RW dan warga telah menerima hasil pemetaan swadaya dari BKM berupa daftar prioritas masalah potensi dan kebutuhan masyarakat tingkat desa/kelurahan. Selanjutnya diadakan rembuk warga untuk menyepakati visi dan misi dan gagasan-gagasan serta aspirasi yang akan disampaikan pada lokakarya perencanaan tingkat kelurahan

Hasil wawancara dengan informan AB tanggal 20 Desember 2008.

Sebelum pemetaan swadaya dilakukan, terlebih dahulu diadakan pemilihan utusan-utusan dari setiap RT atau RW. Hasil pemilihan direkap di tingkat kelurahan untuk ditetapkan di rembug warga. Setelah itu diadakan pelatihan kepada utusan-utusan agar utusan sebagai kader memahami serta siap melaksanakan teknik-teknik pemetaan swadaya.

Hasil wawancara dengan informan AN tanggal 20 Desember 2008

Pemetaan swadaya dilakukan untuk mendapatkan data yang sebenarnya tentang kemiskinan dengan masuk ke rumah warga. Ternyata data yang kami dapat tidak sama dengan data yang ada di BKKBN dan Biro Pusat Statistik. Sehingga dengan kegiatan ini, munculah kategori kemiskinan dari K1, K2 dan K3.

## B. Sumber Daya

Hasil wawancara dengan informan AB tanggal 20 Desember 2008

Faskel memfasilitasi adanya pertemuan pemuka masyarakat untuk membentuk dan memilih kepengurusan BKM, dimana pembentukan BKM ini diawali dari pembentukan KSM. Namun keanggotaan BKM tidak ada satupun perwakilan dari KSM.

Hasil wawancara dengan informan tanggal 20 Desember 2008

Pembentukan dan pemilihan kepengurusan BKM tersebut diawali dari pembentukan KSM. Kepengurusan BKM kurang partisipatif. Hal ini terlihat dari tidak ada satupun perwakilan dari KSM. Memang tidak ada perwakilan dari KSM yang duduk dalam kepengurusan BKM.

Hasil wawancara dengan informan LN tanggal 21 Desember 2008

Tiap anggota BKM memiliki hak yang sama. Oleh sebab itu, dalam kepengurusan tiap BKM tidak terdapat pembagian jabatan untuk masing-masing anggota. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya dominasi salah seorang anggota BKM, dan perihal tersebut merupakan hasil kesepakatan semua anggota BKM.

## C. Disposisi

Hasil wawancara dengan informan JM tanggal 21 Desember 2008

Bentuk bantuan berupa financing bukan empowering. Besar bantuan yang disalurkan dari Bank Dunia melalui pemerintah daerah sebesar Rp. 150.000.000 disertai dana pendamping (NUS) yaitu sebesar Rp. 150.000.000, dimana bantuan tersebut diberikan secara bertahap yaitu: 20%, 50% dan 30%, dengan sasaran tiga (3) bidang yaitu: 1) Program pengembangan ekonomi produktif ditunjukan kepada masyarakat miskin yang mempunyai kemampuan ekonomi lemah dan diberikan bantuan dana bergulir dengan bunga sesuai hasil kesepakatan, 2) Program Lingkungan (Lingkungan Fisik), seperti pembuatan jalan setapak, drainase, pembuatan MCK, perbaikan rumah kumuh, dan 3) Program sosial seperti pemberian bantuan : fakir miskin dan yatim piatu, anak-anak cacat, lanjut usia (jompo).

Hasil wawancara dengan informan tanggal 21 Desember 2008

Komunitas sasaran terhadap bantuan yang diberikan yaitu pada masyarakat miskin dan pembangunan fisik seperti pembuatan jalan setapak, pengerasan jalan, dan drainase. Disamping itu, rancangan program yang mengacu pada pengembangan ekonomi produktif ditunjukan kepada masyarakat miskin yang mempunyai kemampuan ekonomi lemah dan diberikan bantuan dana bergulir dengan bunga sesuai hasil kesepakatan.

Hasil wawancara dengan informan tanggal 21 Desember 2008

Pada tahap pelaksanaan setelah terbentuknya KSM, BKM dan kepengurusannya, hasil wawancara dengan ketua KSM, diperoleh informasi bahwa dilaksanakannya proses pembangunan fisik/prasarana berupa: pembuatan jalan setapak, got (drainase), pembuatan MCK dan pembuatan perbaikan perumahan kumuh. Keterangan tersebut dibenarkan oleh ketua BKM, pemuka masyarakat dan perangkat desa setempat, dan anggota KSM.

#### **D. Struktur Birokrasai**

Hasil wawancara dengan informan SR tanggal 16 Desember 2008

Tingkat kemacetan pengembalian pinjaman (angsuran) KSM pada saat ini cukup tinggi. Ketua KSM yang diwawancarai memberikan keterangan yang sama. Hal tersebut juga dibenarkan oleh salah satu anggota KSM.

Hasil wawancara dengan informan AB tanggal 20 Desember 2008

Tingginya kemacetan pengembalian angsuran KSM adalah beberapa alasan seperti : dibidang pengembangan usaha produktif (dana bergulir) masyarakat kurang kesadarannya mengembalikan pinjaman pokok dan bunga tepat waktu. Alasannya karena usahanya macet atau tidak berkembang, Orientasi pelaksanaannya lebih dititik beratkan pada kemanfaatannya pada warga miskin. Kemacetan dalam pengembalian dana pinjaman karena usaha masyarakat gagal sehingga pengembaliannya susah. Disamping tingginya tingkat kemacetan pengembalian angsuran KSM, kendala lain yang dihadapi adalah rendahnya kesadaran dan kepedulian masyarakat terhadap program P2KP. Hal ini diakibatkan karena Masalahnya masyarakat lebih mementingkan kesibukan dikebunnya di bandingkan ikut berpartisipasi dikegiatan P2KP.

Hasil wawancara dengan informan LB tanggal 22 Desember 2008

Pembangunan sarana prasarana yang ada di Gonda yang berasal dari proyek P2KP tidak berpengaruh terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat miskin.

Hasil wawancara dengan informan RD tanggal 17 Desember 2008

Pengurus BKM telah berupaya memperkecil resiko kemacetan pengembalian dana bergulir dari KSM dengan cara: 1). Sebelum dana disalurkan kepada masyarakat ekonomi lemah yang mempunyai potensi ada usaha diadakan verifikasi, bahwa dana yang diberikan ada peluang besar untuk dikembalikan, dan 2). Diadakan pemantauan langsung tentang bidang usaha yang dilakukan, kemudian ada yang di tunjuk dalam kelompok KSM yang berperan memberikan bimbingan terhadap bidang usahanya agar usahanya tidak macet.

UNIVERSITAS TERBUKA

**Lampiran 3. Personil Pengurus BKM Kecamatan Sorawolio tahun 2008.**

| No | Kelurahan  | Nama                                                                                                                                                                                                                  | Jabatan                                                                                                           | Ket. |
|----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1  | Gonda Baru | 1. Sarman, SH<br>2. Tahir M<br>3. Budi Sarjono<br>4. Umar Yuni<br>5. Anawati<br>6. Ramli L<br>7. Sumarni<br>8. Hendra<br>9. Harjudin<br>10. La bajoe<br>11. mahariadin K<br>12. Samsul Sugiat<br>13. Aprijal Nusaimun | Koordinator<br>Sekretaris<br>Anggota<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda        |      |
| 2  | Bugi       | 1. Abidin, S.Pd<br>2. Hardiani<br>3. La Isaso<br>4. Suradi, S.Pdi<br>5. Sumardin<br>6. Juhudi<br>7. Wa nusi<br>8. Karmin<br>9. Rafiun<br>10. Sugianto<br>11. Arfan<br>12. Sudin<br>13. Alimin                         | Koordinator<br>Sekretaris<br>Anggota<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda        |      |
| 3  | Karya Baru | 1. Ridwan<br>2. Anong Nani<br>3. La Nuti<br>4. Hasianto, S.Ag<br>5. Zainudin<br>6. Rukman<br>7. Alisu<br>8. La Gai<br>9. Arifin<br>10. Gafarudin<br>11. Asni<br>12. Mariati<br>13. Sumiati<br>14. Ilyas               | Koordinator<br>Sekretaris<br>Anggota<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda |      |

| No | Kelurahan    | Nama                                                                                                                                                                                                               | Jabatan                                                                                                    | Ket. |
|----|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4  | Kaisabu Baru | 1. Jamaludin<br>2. Samsir, S.Pdi<br>3. Tamrin<br>4. Halili<br>5. Herman<br>6. Nursida<br>7. Baharudin<br>8. La Samini<br>9. La Mongka<br>10. Suriani Cani<br>11. Arceles Sapetu<br>12. Hasrin<br>13. Arif Indrawan | Koordinator<br>Sekretaris<br>Anggota<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda<br>sda |      |

Sumber : Monografi BKM Kecamatan Sorawolio, 2008.

#### Lampiran 4. Instrumen Penelitian

| Variabel                | Dimensi                                                                                                   | Indikator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Implementasi Program    | 1. Perencanaan/persiapan<br>2. Pelaksanaan<br>3. Pemantauan dan evaluasi<br>4. Pelestarian Hasil kegiatan | 1.1 Penetapan kebijakan umum<br>1.2. Kriteria pemilihan lokasi<br>1.3. Penetapan lokasi<br>1.4. Penentuan alokasi dana bantuan<br>1.5. Sosialisasi kegiatan<br>2.1. Keterlibatan masyarakat sebagai pemilik kegiatan<br>2.2. Peran serta masyarakat miskin dengan memprioritaskan kaum perempuan<br>3.1. Keterlibatan masyarakat dalam proses pemantauan dan evaluasi program.<br>4.1. Pemeliharaan dan pemanfaatan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan<br>4.2. Melembagakan proses dan mekanisme P2KP<br>4.3. Melindungi kepentingan masyarakat melalui penyusunan regulasi daerah. |
| Pemberdayaan Masyarakat | 1. Pemberdayaan Masyarakat<br>2. Peningkatan pendapatan masyarakat                                        | 1.1. Tingginya kepedulian anggota masyarakat terhadap program<br>1.2. Lembaga masyarakat yang apiratif<br>1.3. Tingkat kesadaran masyarakat dalam melakukan kontrol dan pengawasan.<br>2.1. Berkurangnya penduduk yang miskin<br>2.2. Berkembangnya pendapatan masyarakat<br>2.3. Pemerataan pendapatan<br>2.4. Kemandirian dan kuatnya modal                                                                                                                                                                                                                                     |

## Lampiran 5. Temuan dan Hasil penelitian

1. Kendala dalam pelaksanaan program :
  - a. Kesadaran masyarakat rendah
  - b. Dibidang pengembangan usaha produktif ( dana bergulir ) masyarakat kurang kesadarannya mengembalikan pinjaman pokok dan bunga tepat waktu. Alasannya karena usahanya macet atau tidak berkembang.
  - c. Orientasi pelaksanaannya belum menitikberatkan pada kemanfaatannya pada warga miskin.
  - d. Kemacetan dalam pengembalian dana pinjaman karena usaha masyarakat gagal sehingga pengembaliannya susah.

### D. PELESTARIAN PROGRAM

Cara memperkecil resiko kemacetan dana bergulir yaitu :

- a. Sebelum dana disalurkan kepada masyarakat ekonomi lemah yang mempunyai potensi ada usaha diadakan verifikasi, bahwa dana yang diberikan ada peluang besar untuk dikembalikan.
- b. Diadakan pemantauan langsung tentang bidang usaha yang dilakukan, kemudian ada yang di tunjuk dalam kelompok KSM yang berperan memberikan bimbingan terhadap bidang usahanya agar usahanya tidak macet.

## II. Pemberdayaan Masyarakat

### A. Penguatan Kelembagaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah

1. Kepedulian anggota masyarakat terhadap program  
 Dalam pelaksanaan program kepedulian masyarakat
  - a. Kurangnya sosialisasi
  - b. Kurangnya pembinaan
  - c. Upah yang diberikan dalam pelaksanaan pekerjaan kurang meyakinkan (tidak menunjang).
2. Aspiratif Masyarakat ( Lembaga Masyarakat )  
 Semua program yang diusahakan bukan dari aspirasi masyarakat miskin sendiri. Masyarakat yang menentukan program apa yang menjadi prioritas telah disepakati berdasarkan hasil usul dari masyarakat tapi pelaksanaan program tidak melibatkan masyarakat.
3. Tingkat kesadaran masyarakat dalam melakukan kontrol dan pengawasan.  
 Suatu hal yang menarik dalam program P2KP khususnya dalam bidang pengawasan dimana kelompok masyarakat saling mengawasi dalam pelaksanaan kegiatan yang bertujuan agar dalam pelaksanaan kegiatan dapat berjalan lancar.

### B. Peningkatan Pendapatan Masyarakat

Data jumlah warga miskin dari sebelum program P2KP dan setelah program P2KP .

- a. Warga miskin di 4 Kelurahan di Kecamatan Sorawolio 1925 orang. Berdasarkan hasil penelitian telah ditemukan data bahwa penambahan yang terjadi diklasifikasi sebagai berikut :

1. Pembuatan jalan setapak untuk transportasi masyarakat miskin tidak terlalu berpengaruh terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat setempat. Hal ini disebabkan masyarakat di empat kelurahan mempunyai letak tempat tinggal di pinggir jalan raya.
2. Fasilitas MCK yang telah diberikan tidak mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat setempat. Karena rata-rata masyarakat setempat sudah memiliki MCK sendiri.
3. Rehabilitasi rumah kumuh sebanyak 56 unit tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan pendapatan penghuni rumah tersebut.
4. Program dana bergulir yang diberikan kepada masyarakat ekonomi lemah yang mempunyai potensi ada usaha sering terjadi kemacetan dalam pengembalian, meskipun pengurus BKM telah berupaya memperkecil resiko kemacetan pengembalian dana bergulir dari KSM.
5. Masyarakat miskin akibat faktor sosial misalnya: kurang bergaul, mereka dimasukan dalam kelompok usaha supaya mudah berinteraksi dengan masyarakat lain.
- b. Data besarnya pendapatan masyarakat dari sebelum program P2KP dan setelah program P2KP .

Menurut hasil fakta dalam penelitian telah diperoleh dari sebagai berikut :

Pada tahun 2005 awal program PK2P dilaksanakan pendapatan masyarakat berkisar Rp 150.000,00 sampai dengan Rp 180.000,00 per bulan (masyarakat miskin) dan pada tahun 2008 pendapatan masyarakat tidak mengalami peningkatan yang signifikan.

c. Pemerataan Pendapatan

Dari segi pemerataan pendapatan antara kelas atas, menengah, dan kelas bawah perbedaannya sangat besar. Ini menunjukkan bahwa masyarakat di Kecamatan Sorawolio dengan adanya Program Nasional Penanggulangan Kemiskinan (PNPM) melalui program P2KP belum memperkecil kesenjangan sosial masalah kemiskinan karena belum berdampak positifnya terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat .

UNIVERSITAS TERBUKA

**Lampiran 6. Gambar Hasil Program P2KP**



**Jalan dan Drainase Hasil Program P2KP**



**Hasil program P2KP berupa Jalan setapak dan deker.**



**Hasil Program P2KP berupa renovasi rumah bagi warga miskin.**



**Hasil Program P2KP berupa pengerasan jalan yang kondisinya sudah rusak dan tidak layak untuk dilalui kendaraan**



**Rumah warga miskin di Kecamatan Sorawolio**



**Hasil Program P2KP berupa Jalan setapak dan MCK yang kondisinya sudah rusak.**