

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM  
PROYEK PENINGKATAN PENDAPATAN PETANI-NELAYAN KECIL  
DI KABUPATEN DEMAK – JAWA TENGAH**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi  
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



**Diajukan oleh :**

**HARI ADI SOESILO  
D4AE001011**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
2003**

<b>UPT-PUSTAK-UNDIP</b>	
No. Daft:	2003/TI/02/1011
Tgl.	19 des 03

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PROYEK  
PENINGKATAN PENDAPATAN PETANI-NELAYAN KECIL  
DI KABUPATEN DEMAK – JAWA TENGAH**

NAMA PENULIS : HARI ADI SOESILO  
NIM : D 4 E 001011

Tesis ini disetujui :

Pada tanggal : 2 Januari 2003

**Pembimbing II**

  
**Drs. ARI SUBOWO MA.**

**Pembimbing I**

  
**Dr. PURBAYU BUDI S. MS.**

**LEMBAR PENGESAHAN**  
**TESIS**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PROYEK**  
**PENINGKATAN PENDAPATAN PETANI-NELAYAN KECIL**  
**DI KABUPATEN DEMAK – JAWA TENGAH**

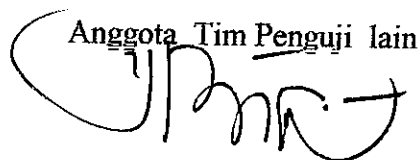
Dipersiapkan dan disusun oleh  
**HARI ADI SOESILO**  
D 4 E 001011

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
Pada tanggal : 2 Januari 2003

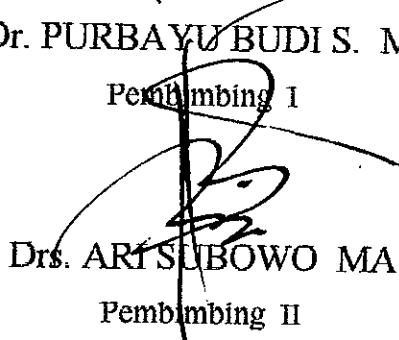
Susunan Tim Penguji



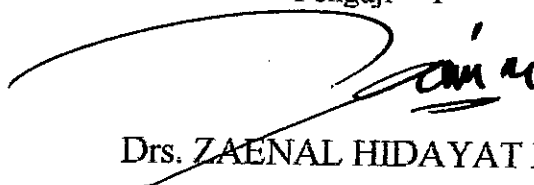
Dr. PURBAYU BUDI S. MS.  
Pembimbing I



Dra. FRIEDA NRH, MS  
Penguji I

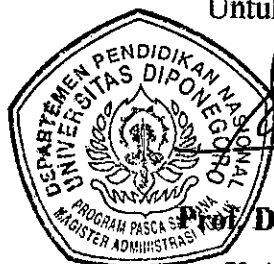


Drs. ARI SUBOWO MA  
Pembimbing II




Drs. ZAENAL HIDAYAT MA  
Penguji II

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
Untuk mencapai Gelar Magister

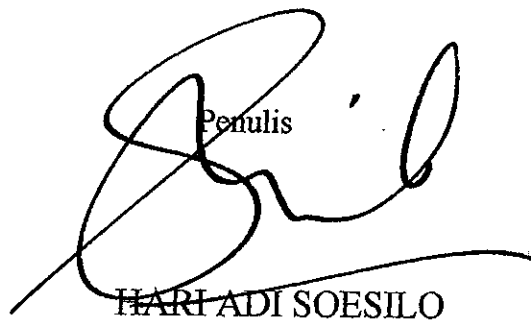


Tanggal 02 JAN 2003

  
Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D.  
Ketua Program Studi M A P

## PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa dalam penulisan tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

  
Penulis  
HARI ADI SOESILO

## LEMBAR PERSEMBAHAN

THESIS INI PENULIS PERSEMBAHKAN KEPADA  
AYAH DAN BUNDAKU YANG TELAH DIPANGGIL  
OLEH NYA, YANG MEMBERIKAN DORONGAN  
UNTUK TETAP MENUNTUT ILMU, SEMOGA  
ARWAHNYA DITERIMA DI SISI ALLAH SWT, AMIEN.

## RINGKASAN

Sektor pertanian merupakan sektor yang memiliki peran sangat strategis di dalam pemberdayaan masyarakat terutama masyarakat tani guna pengentasan kemiskinan. Karena sebagian penduduk bermatapencarian di sektor pertanian baik *on farm* maupun *off farm*. Departemen Pertanian di dalam rangka memberdayakan masyarakat/petani guna mengentaskan kemiskinan di pedesaan menerapkan salah satu programnya yaitu Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil(P4K). Sedangkan tujuan penelitian ini adalah mengetahui implementasi Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil(P4K) di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah serta mengetahui faktor-faktor yang menghambat dan mendorong keberhasilan implementasi program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil (P4K).

Guna menjawab tujuan penelitian tersebut, penelitian telah mengacu pada teori implementasi dari Meter dan Horn, David.C. Korten serta Grindle. Penelitian menggunakan prespektif kualitatif di mana penelitian ini akan menggali informasi-informasi dari resipien, tokoh masyarakat, pelaksana program serta penentu kebijakan Program P4K. Guna melakukan analisis data maka dipakai pendekatan *trianggulasi* di mana masing-masing data yang didapatkan akan dilakukan penyelarasan. Sedangkan fenomena yang dikaji meliputi kemanfaatan program, pelaksana program, sumberdaya, kepatuhan dan daya tangkap, komunikasi serta faktor lingkungan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Keberhasilan KPK di dalam menjalankan usaha ekonomi maupun kegiatan kebersamaan lainnya sangat dipengaruhi oleh unsur pembinaannya baik yang dilakukan oleh PPL maupun kesungguhan dari tokoh masyarakatnya serta pengurus kelompok. Di samping itu kurangnya koordinasi dan sosialisasi kepada Dinas/Instansi terkait merupakan hambatan dalam implementasi program. Oleh sebab itu perlu dilakukan upaya-upaya pengembangan forum komunikasi, memposisikan masyarakat sebagai subyek pembangunan dan perlunya penelitian lebih lanjut berkaitan budaya kerja/usaha serta partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

## **ABSTRAKSI**

Penelitian bertujuan untuk mengetahui implementasi program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil(P4K) di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah serta mengetahui faktor-faktor yang menghambat dan mendorong keberhasilan implementasi Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil (P4K). Pendekatan kualitatif dipakai sebagai rancangan penelitian dengan menggunakan alat analisis triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Keberhasilan KPK di dalam menjalankan usaha ekonomi maupun kegiatan kebersamaan lainnya sangat dipengaruhi oleh unsur pembinaannya baik yang dilakukan oleh PPL maupun kesungguhan dari tokoh masyarakatnya serta pengurus kelompok. Di samping itu kurangnya koordinasi dan sosialisasi kepada Dinas/Instansi terkait merupakan hambatan dalam implementasi program. Oleh sebab itu perlu dilakukan upaya-upaya pengembangan forum komunikasi, memposisikan masyarakat sebagai subyek pembangunan dan perlunya penelitian lebih lanjut berkaitan budaya kerja/usaha serta partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

## **ABSTRACT**

The purpose of these research are to explore the implementation process of Program Peningkatan Pendapatan Petani–nelayan Kecil ( Small Peasants Income improvement Program) in Demak Regency and identify factors which has an influence on those process. Qualitative research is used and using triangulation technique to shown the results of these research. The research found that implementation program of P4K is depend on the commitment of PPL, recipient capability, stakeholder support and political support from policy makers. In order to improve the program performance need to be set up the communication forum between recipient and program implementer. Beside that, it's need to conduct research dealing with socialization of working culture and program participations.



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah. Segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmad dan Hidayah Nya sehingga penulisan tesis ini telah selesai tepat pada waktunya. Penulisan tesis ini merupakan suatu usaha guna memenuhi sebagian syarat untuk mencapai derajat Sarjana S-2 Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik di Universitas Diponegoro Semarang.

Meskipun dalam penyusunan tesis ini penulis telah menggunakan segala daya, namun penulis menyadari sepenuhnya banyak kelemahan dan kekurangannya, baik dalam penggunaan bahasa maupun penalaran ilmiah. Hal ini terpulang pada keterbatasan kemampuan penulis sebagai manusia biasa, yang mempunyai sifat salah dan lupa.

Penulis sangat menyadari pula bahwa dalam penyusunan tesis ini telah mendapat bantuan, bimbingan dan pengarahan dari Bapak/Ibu dosen serta berbagai fihak sehingga tesis ini dapat diselesaikan sebagaimana mestinya. Sehubungan dengan hal itu, perkenankanlah penulis mengucapkan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Ir. Eko Budihardjo, Msc. Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, Ph.D. Ketua Program Studi Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.
3. Bapak Drs. Ali Mufiz MPA, Sekretaris Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang

4. Bapak Dr. Purbayu Budi S. MS, selaku Dosen Pembimbing I, yang telah dengan tekun membimbing sampai terselesaikannya tesis ini.
5. Bapak Drs. Ari Subowo MA, selaku Dosen Pembimbing II, yang telah dengan tekun membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Ibu Dra. Frieda NRH, MS selaku Penguji I dan Bapak Zaenal Hidayat MA. Selaku Penguji II.
7. Para Dosen pengampu mata kuliah serta seluruh staf Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang.
8. Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Demak beserta staf yang telah membantu dalam pelaksanaan penelitian.
9. Para informan yang telah bersedia menjawab dengan sejujurnya atas pertanyaan penulis.
10. Istri beserta anak-anakku tercinta, yang telah banyak berkorban dan memberikan dorongan atas terselesaikannya penulisan tesis ini.
11. Rekan-rekan dan semua pihak yang telah membantu dalam penulisan tesis ini baik secara langsung maupun tidak.

Pada akhirnya penulis menyadari bahwa tiada sesuatu yang dapat diberikan sebagai tanda terima kasih, kecuali dengan iringan do'a semoga mendapatkan balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT di akhirat kelak sebagai amal kebajikan. Amien.

Penulis,

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
LEMBAR PERNYATAAN	iv
RINGKASAN	vi
ABSTRAKSI	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR BAGAN	xvi
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Kegunaan Penelitian	11

<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b>	
	2.1. Kebijakan Publik	13
	2.2. Implementasi Kebijakan	17
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	31
	3.1. Perspektif Pendekatan Penelitian	31
	3.2. Lokasi Penelitian	32
	3.3. Fenomena Pengamatan	34
	3.4. Jenis dan Sumber Data	37
	3.5. Instrumen Penelitian	37
	3.6. Tehnik Pengambilan Instrumen	38
	3.7. Tehnik Pengumpulan Data	39
	3.8. Teknik Analisa Data	40
<b>BAB IV</b>	<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PROYEK PENINGKATAN PENDAPATAN PETANI-NELAYAN KECIL (P4K) DI KABUPATEN DEMAK</b>	45
	A. Diskripsi Lokasi Penelitian	45
	A.1. Kondisi Geografis	45
	A.2. Kondisi Sosial, Ekonomi, Budaya	46

B.	Kasus-kasus Resipien Program P4K	50
B.1.	Kasus Resipien Desa Undaan, Karanganyar	52
B.2.	Kasus Resipien Desa Tugu	56
B.3.	Kasus Resipien Desa Surodadi	59
B.4.	Kasus Resipien Desa Bakalrejo	62
B.5.	Kasus Resipien Desa Dempet	66
C.	Kasus Stakeholder Program P4K	68
C.1.	Kasus Tokoh Masyarakat Desa Tugu	68
C.2.	Kasus Tokoh Masyarakat Desa Trimulyo	75
C.3.	Kasus Pelaksana, Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) Kecamatan Sayung	77
C.4.	Kasus Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) Kecamatan Demak Kota	83
D.	Kasus Penentu Kebijakan	
D.1.	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan	89
D.2.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah	91

D.3. Bagian Perekonomian Pemerintah Kabupaten	91
D.4. Komisi B DPRD Kabupaten Demak	92
D.5. BRI	92
E. Diskusi	94
E.1. Manfaat Program	94
E.2. Kepatuhan dan Daya Tangkap	96
E.3. Sumber Daya	105
E.4. Komunikasi	105
E.5. Faktor Lingkungan	107
E.6. Struktur Birokrasi	108
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan	109
B. Saran dan Rekomendasi	110
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	111
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 : Data Penduduk Miskin pada Tahun 2000 dan 2001	6
Tabel 4.1 : Jumlah Penduduk Usia 10 Tahun ke Atas Menurut Ijazah Tertinggi yang dimiliki di Kabupaten Demak Tahun 2001	47
Tabel 4.2. : Jumlah Penduduk 10 Tahun ke Atas yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Demak Tahun 2001	48
Tabel 4.3. : Product Domestic Regional Brutto (PDRB) Atas Dasar Harga Berlaku di Kabupaten Demak Tahun 2001	49
Tabel 4.4. : Penyebaran KPK (Kelompok Petani Kecil) di Kabupaten Demak per 18 April 2002	50

## DAFTAR BAGAN

	Halaman
Bagan I : Persyaratan Kelayakan Program Menurut David C. Korten	17
Bagan II : Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn	20
Bagan III : Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle	23



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar belakang masalah

GBHN tahun 1999 disebutkan bahwa arah kebijakan pembangunan dalam bidang ekonomi adalah mengembangkan sistem kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan berprinsip pada persaingan sehat dan memperhatikan pada pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup dan pembangunan berwawasan lingkungan. Berdasarkan Penjelasan UUD 1945 pasal 33 disebutkan bahwa “ berdasarkan demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang, sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas azas kekeluargaan”.

Berdasarkan GBHN maupun Penjelasan pasal 33 UUD 1945 tersebut, titik berat konsep pembangunan ekonomi kerakyatan adalah pada peran masyarakat dalam bidang ekonomi, yaitu dengan jalan pemberdayaan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat juga merupakan salah satu artikulasi pembangunan aspiratif yang diwujudkan dalam bentuk keterlibatan masyarakat menjadi lebih nyata, yang didorong oleh iklim demokratis dan keterbukaan. Pemberdayaan masyarakat bukan hanya dari aspek ekonomi, tetapi juga dari aspek sosial dan politik. Pembangunan ekonomi berdasarkan pemberdayaan masyarakat ini dicanangkan karena terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan sebagai akibat

kebijakan yang diambil oleh Pemerintahan terdahulu dimana pembangunan ekonomi diprioritaskan pada pembangunan sektor industri yang padat modal.

Terjadinya krisis ekonomi berkepanjangan yang sampai dengan sekarang masih kita rasakan dampaknya, membuat pemerintah untuk mengambil kebijakan khusus dalam menanggulangi kemiskinan di daerah pedesaan karena jumlah pengangguran di Indonesia sangat besar. Pertumbuhan di sektor industri yang dirasakan cukup pesat (pada masa Pemerintahan Orde Baru), tetapi hanya terkonsentrasi di beberapa pusat pertumbuhan saja, pelan tetapi pasti telah menyebabkan timbulnya ketimpangan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di antara kota dan desa. Banyak penduduk atau petani desa miskin akibat merebaknya fenomena *land hunger* dan penetrasi modernisasi pertanian. Menjadi makin terdesak, dan bahkan terpaksa harus keluar dari sektor pertanian untuk mencari pekerjaan di luar sektor pertanian. Menurut hasil kajian William Collier (dalam Bagong Suryanto, 1996 :2) penetrasi teknologi pertanian modern, bukan saja telah menyebabkan meningkatnya jumlah buruh tani tak bertanah dan menghancurkan pranata-pranata komunitas desa yang tradisional, tetapi lebih dari itu juga menambah beban kemelaratan golongan miskin desa dan mengakibatkan merebaknya polarisasi sosial di kalangan masyarakat desa .

Tekanan atas kelompok masyarakat desa yang miskin semakin terasa dampaknya ketika pemilikan tanah bersama diganti oleh pemilikan tanah perorangan, sebagai akibat lahan/tanah yang mereka punyai telah dijual kepada pemilik modal (84 % petani mempunyai areal kurang dari 1 Ha, Kompas, 1 November 1999 : 3). Jumlah petani yang tidak memiliki tanah tumbuh semakin mengkhawatirkan sedangkan kesempatan berusaha bagi golongan ini tidak lagi

ditentukan oleh dirinya sendiri tetapi dari orang lain (pemilik modal). Di sisi lain fungsi pemimpin-pemimpin komunal desa yang sebelumnya menjadi pengambil keputusan desa dan panutan, pada saat sekarang tidak lagi efektif.

Seiring dengan makin maraknya modernisasi di desa-desa, kewajiban sosial untuk membagikan surplus hasil yang diperoleh, telah semakin memudar. Kesempatan yang masih mungkin diperoleh seseorang di dalam struktur desa saat ini adalah kedekatan seseorang terhadap *elite desa*. Semakin jauh kedudukan seseorang dari ikatan *patron - client*, semakin kecil kesempatannya untuk memperoleh bagian dari surplus yang mungkin dibagi-bagikan (Bagong Suryanto, 1996, 3).

Salah satu alternatif yang dilakukan masyarakat desa untuk mengeliminasi tekanan kemiskinan yang dialaminya, adalah pergi keluar desa, baik dengan sukarela maupun terpaksa sebagian warga keluar dari daerah kelahirannya dan pergi mengadu nasib mencari pekerjaan di kota.

Khusus daerah perkotaan terjadinya pengangguran yang cukup tinggi, disebabkan karena banyaknya masyarakat desa sebelum terjadinya krisis ekonomi, mereka berbondong-bondong pergi ke kota besar (*urbanisasi*) untuk mencari pekerjaan di sektor industri, yang menurut mereka lebih memberikan jaminan pendapatan, dan lain-lain. dari pada sektor pertanian di daerahnya. Krisis ekonomi yang panjang mengakibatkan masyarakat perkotaan banyak yang menganggur.

Guna mengatasi permasalahan kemiskinan tersebut maka pembangunan hendaknya diarahkan dalam kaitannya dengan pemerataan dan penanggulangan kemiskinan yaitu kepedulian terhadap tumbuh kembangnya perekonomian rakyat demi terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan bagi seluruh rakyat. Pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan perlu diarahkan

terutama untuk mengatasi berbagai kesenjangan dan ketimpangan ekonomi, artinya, upaya-upaya pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan harus berhasil mengembangkan ekonomi rakyat.

Upaya mengembangkan dan meningkatkan peranan usaha rakyat serta kemampuan dan otonomi daerah adalah wujud nyata pelaksanaan demokrasi ekonomi. Perekonomian rakyat benar-benar menjadi bagian penting dari sistem ekonomi Indonesia di masa yang akan datang. Pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan perlu diarahkan terutama untuk mengatasi berbagai kesenjangan dan ketimpangan ekonomi, artinya, upaya-upaya pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan harus berhasil mengembangkan ekonomi rakyat, karena hanya dengan cara itulah akan terjadi :

- a) Pengurangan kesenjangan antar golongan ekonomi.
- b) Penyerasian pertumbuhan antarsektor ekonomi
- c) Penyerasian pertumbuhan antardaerah
- d) Peningkatan penanggulangan kemiskinan

(Mubyarto; 1996 : 2).

Kebijakan penanggulangan kemiskinan hendaknya diarahkan untuk memberdayakan masyarakat baik secara individu maupun bersama-sama (berkelompok) agar mereka mampu melepaskan diri dari kemiskinannya, artinya secara kooperatif masyarakat miskin didorong untuk mampu memanfaatkan sebaik mungkin, baik dana maupun fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah guna mengembangkan usaha ekonominya. Upaya-upaya yang telah dilaksanakan Pemerintah dalam rangka penanggulangan kemiskinan yaitu :

1. Mendorong pertumbuhan ekonomi desa dengan cara menyelenggarakan pentransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat kedaerah dalam bentuk Inpres, seperti Bantuan Pembangunan Desa (Bandes).
2. Kelompok pelayanan/pemberdayaan masyarakat seperti Pembinaan Kesejahteraan Keluarga(PKK), ABRI Masuk Desa (AMD), Kuliah Kerja Nyata(KKN), Transmigrasi dan lain-lain.
3. Mempermudah dan meningkatkan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, air bersih, sanitasi.
4. Perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil seperti, BKK, KCK, KUK, KUT dan lain-lain.
5. Pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya infrastruktur pertanian dan pengairan.
6. Kelompok penguatan ekonomi seperti Proyek Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat (PHBK) oleh Bank Indonesia. Proyek Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), oleh Departemen Pertanian dan Bank Rakyat Indonesia. Proyek-proyek kemitraan pengusaha besar, sedang dan kecil oleh Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil,

Kendati berbagai upaya telah dilaksanakan dan tidak sedikit dana yang telah dikucurkan dalam rangka penanggulangan kemiskinan tersebut namun hasil yang didapat dalam rangka menekan penduduk miskin belum menggembirakan, hal ini dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini

Tabel 1 : Data Penduduk Miskin pada Tahun 2000 dan 2001.

No	Daerah	2000	% Penddk	2001	% Penddk
1	Jawa Tengah **	8.596.500	27,39	7.845.984	25,26
2	Demak ***	410.706	41,89	408.656	41,25

Sumber data : \*

\*\* LPJ Gubernur Jawa Tengah Akhir TA 2001.

\*\*\* LPJ Bupati Demak Akhir TA 2001.

Berdasarkan tabel diatas nampak bahwa jumlah penduduk miskin terutama di Kabupaten Demak masih cukup tinggi (lebih dari 41 %) sehingga perlu adanya upaya terobosan dalam rangka menekan jumlah penduduk miskin.

Berbagai program yang telah dilaksanakan tersebut ternyata dilapangan menunjukkan berbagai masalah seperti program KUT ternyata sebagian macet. Kebijakan tata niaga cengkeh dan jeruk di lapangan juga terbukti menimbulkan efek yang merugikan masyarakat hal ini karena tidak didukung dengan kebijakan pembenahan mata rantai perdagangan komoditas tersebut.

Kebijaksanaan dalam rangka pengentasan kemiskinan dapat menumbuhkan dan mengembangkan ekonomi rakyat serta penyerasian antar sektor ekonomi dan sosial serta benar-benar dapat mencerminkan rasa keadilan. Menurut Mubyarto, (1996 : 3-4) hal ini dapat terjadi apabila:

1. Diupayakan peningkatan peranan, sumbangan, dan produktivitas masing-masing sektor ekonomi, terutama pertanian, industri, dan jasa karena sektor-sektor itu sangat memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha. Produktivitas sektor pertanian ditingkatkan antara lain melalui :

- a. penerapan teknologi secara tepat
  - b. pendekatan baru dalam bidang produksi
  - c. pendekatan baru dalam bidang pemasaran hasil, khusus dalam memperkuat posisi tawar petani
  - d. pengembangan agrobisnis dan agroindustri
  - e. pengkaitan sektor pertanian dengan sektor industri dan jasa.
2. Terjadinya keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan program antar sektor dan antar program-program regional, sebab hanya dalam keterpaduan itulah pembangunan oleh pusat dan daerah akan lebih berdaya guna dan berhasil guna.
  3. Agar diupayakan pengembangan optimal sarana dan prasarana usaha yang dibutuhkan masyarakat.

Kebijaksanaan mengatasi kemiskinan yang dilakukan oleh Departemen Pertanian sebagaimana diamanat dalam GBHN 1999-2000, menetapkan dua fokus program yaitu :

1. Mengembangkan Ketahanan pangan yang berbasis pada kemampuan produksi, keragaman sumber daya bahan pangan serta kelembagaan dan budaya lokal.
2. Mengembangkan Agrobisnis yang berorientasi global dengan membangun keunggulan komparatif sumber daya alam dan sumber daya manusia di daerah yang bersangkutan. Pada program ini petani dibina untuk berusaha tani yang lebih menguntungkan dengan jalan memanfaatkan potensi yang ada secara maksimal.

Pada era sekarang ini Pemerintah tidak lagi bersifat pelaksana pembangunan tetapi bersifat fasilitator, memberikan pelayanan kepada masyarakat tani dalam rangka meningkatkan pendapatan serta kesejahteraan keluarganya. Guna memenuhi kebutuhan pangan ditingkat keluarga tani maupun di tingkat nasional serta memenuhi kebutuhan untuk bahan baku industri, pembangunan pertanian tidak lagi semata-mata menjadi tanggung jawab Pemerintah saja tetapi juga tanggung jawab masyarakat tani dan swasta.

Pengembangan di sektor agrobisnis, dengan membangun keunggulan komparatif sumber daya alam dan sumber daya manusia di pedesaan, maka Departemen Pertanian merancang dengan salah satu kegiatan memberdayakan petani melalui usaha berkelompok. Fokus pemberdayaan petani ini disamping usaha pokoknya berusaha tani di lahan yang sempit dan marginal juga memberikan usaha sampingan baik sebagai pedagang/bakulan maupun usaha kerajinan/home industri.

Pemberdayaan masyarakat/petani juga merupakan salah satu artikulasi pembangunan yang bersifat aspiratif yaitu dengan diwujudkan dalam bentuk keterlibatan masyarakat menjadi lebih nyata, yang didorong oleh iklim demokratis dan keterbukaan. Pemberdayaan masyarakat bukan hanya dari aspek ekonomi tetapi juga dari aspek sosial dan politik.

Sektor pertanian merupakan sektor yang memiliki peran sangat strategis didalam pemberdayaan masyarakat terutama masyarakat tani guna pengentasan kemiskinan, karena sebagian penduduk bermatapencarian di sektor pertanian baik on farm maupun off farm. Departemen Pertanian didalam rangka memberdayakan masyarakat/petani guna mengentaskan kemiskinan di pedesaan menerapkan salah



satu programnya yaitu Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil(P4K)

***Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil (P4K)*** merupakan suatu program proyek penyuluhan pertanian yang akan memfasilitasi dan memberdayakan Petani Nelayan Kecil (PNK) agar mau dan mampu menjangkau fasilitas dan kemudahan pembangunan yang tersedia untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan keluarganya. Pemberdayaan Petani Nelayan Kecil(PNK) memerlukan keikhlasan dan kesungguhan, karena program proyek ini dilaksanakan melalui pendekatan manusiawi yang dilandasi dengan sikap saling asah, saling asih, dan saling asuh.

***Petani Nelayan Kecil (PNK)*** adalah keluarga petani nelayan yang pendapatannya dibawah garis kemiskinan yang bila dihitung dengan persamaan berada di bawah atau sama dengan 320 Kg setara beras per orang per tahun(jika di pedesaan). Mereka adalah para petani pemilik dan pengelola lahan sempit, penggarap/penyakap, buruh tani, buruh nelayan/ nelayan dengan peralatan sederhana. PNK inilah peserta proyek P4K. mereka umumnya dapat dikenal melalui ciri-ciri sebagai berikut :

1. Rumah dan barang-barang yang dimilikinya terbatas dan sangat sederhana dibandingkan dengan rata-rata pemilikan penduduk di sekitarnya.
2. Tingkat kesehatan dan pendidikannya rendah.
3. Produktivitasnya rendah
4. Keterampilan di bidang usaha kurang

5. Kurang tanggap terhadap pembaharuan dan kurang memperoleh kesempatan berperan serta dalam pembangunan.

*Kelompok Petani-nelayan Kecil (KPK) adalah kumpulan Petani Nelayan(PNK) yang terpilih menjadi mitra kerja penyuluh pertanian atau dengan kata lain peserta proyek P4K, yang atas dasar kemauan dan kemampuannya sendiri berkelompok. Mereka berkelompok atas dasar kesamaan kondisi sosial ekonomi, kesamaan kepentingan dan tujuan serta mempunyai ketua kelompok yang berasal dari mereka sendiri. Jumlah anggotanya berkisar antara 8 – 16 orang, tetapi rata-rata adalah 10 orang. Jenis usaha yang dikerjakan oleh setiap anggota berbeda-beda, sesuai dengan bakat dan kemampuan mereka.*

## **1.2. Identifikasi dan Perumusan masalah**

Berdasarkan hasil penelitian sosial budaya partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan di Kabupaten Demak yang menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan masih rendah maka apakah program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil(P4K) ini dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuannya yaitu memberikan manfaat langsung bagi petani/masyarakat kecil serta kendala-kendala apakah yang terjadi di lapangan, dan bagaimana seandainya program proyek tersebut dihentikan apakah petani/resipien telah mampu mandiri. Masalah pokok di dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

*Bagaimanakah Implementasi kebijakan Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil(P4K) di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah.*

**1.3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang permasalahan dan perumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Mengkaji kemanfaatan program P4K
- b. Mengkaji tingkat kepatuhan dan daya tangkap dari semua pihak yang terlibat program P4K.
- c. Mengkaji dukungan sumber dayanya.
- d. Mengkaji proses komunikasi
- e. Mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berkaitan
- f. Mengkaji dukungan birokrasi dalam proses implementasinya.

**1.4. Kegunaan penelitian.**

Penelitian ini berguna untuk :

- a. Mengembangkan pengetahuan tentang teori kebijakan, khususnya Implementasi kebijakan di bidang pertanian.
- b. Memberikan kontribusi/sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah, khususnya pada Dinas Pertanian dan

Ketahanan Pangan di dalam implementasi kebijakannya dimasa yang akan datang, agar kendala-kendala yang akan dihadapi dapat diantisipasi.

- c. Memberikan motivasi kepada *stake holder* di dalam memberikan perannya meningkatkan pembangunan khususnya di bidang pertanian baik *on farm* maupun *off farm*.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Kebijakan publik.

Penelitian implementasi kebijaksanaan di sektor pertanian, peneliti menggunakan perspektif kualitatif yang melihat proses kebijaksanaan sebagai proses/keputusan politik. Keputusan politik merupakan keputusan yang bersifat mengikat, menyangkut dan mempengaruhi masyarakat umum, serta difahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah.

Beberapa literatur menyebutkan bahwa, terdapat dua penggunaan konsep kebijaksanaan. Kedua konsep ini mempunyai arti yang sama, yakni serangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (*tentang pemerintahan dan organisasi*). Kebijakan dan kebijaksanaan diartikan dalam pengertian yang sama dengan kebijaksanaan publik atau kebijaksanaan umum.

Kebijakan negara menurut Thomas R. Dye, (dalam Irfan Islamy, 2000: 18), merupakan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya disebutkan pula bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu tindakan, maka harus ada tujuannya, dan kebijakan publik atau kebijakan negara itu harus meliputi semua "tindakan" pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan atau keinginan pemerintah ataupun juga pejabat-pejabat pemerintah saja. Sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun merupakan kebijakan negara (publik), hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak

dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya terhadap masyarakat dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Teori Thomas R. Dye ini merupakan teori dasar(*grand theory*), jika diterapkan apa adanya maka ruang lingkup studi ini sangat luas dan kabur. Teori ini hanya menguraikan tentang kebijakan tetapi belum menguraikan tentang tindakan nyata terhadap suatu kebijakan, sebagai contoh belum menguraikan terhadap langkah-langkah yang perlu diambil oleh seorang aktor kebijakan agar kebijakan itu berjalan dengan lancar, juga tidak menyebutkan adanya tujuan terhadap suatu kebijakan.

Sejalan dengan pendapat Thomas R. Dye ini tetapi lebih menunjukkan pada suatu perbaikan yaitu George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (dalam Irfan Islamy 2000 : 18) yang menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu hasil keputusan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Dikemukakan pula bahwa kebijakan negara itu ditetapkan secara jelas dan terperinci dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat-pejabat teras pemerintah ataupun berupa programa-programa dan tindakan-tindakan yang dilakukan aparat pemerintah.

Menurut James E Anderson (dalam Irfan Islamy, 2000 : 19) kebijaksanaan negara adalah kebijaksanaan yang dikembangkan oleh lembaga atau badan dan pejabat-pejabat pemerintah . Implikasi dari pengertian ini adalah :

1. Bahwa kebijaksanaan itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijaksanaan itu berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan pejabat pemerintah.

3. Bahwa kebijaksanaan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
4. Bahwa kebijaksanaan itu bersifat positif dalam arti suatu tindakan harus dilakukan dan negatif dalam arti keputusan itu bermaksud untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijaksanaan itu didasarkan pada peraturan atau perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Amara Raksasataya (dalam Kasti Martini, 2001 : 8) mengemukakan bahwa kebijakan publik sebagai suatu strategi dan taktik yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh sebab itu kebijakan memuat 3 elemen yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik dan strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi tersebut.

Bertitik tolak dari berbagai definisi tentang kebijakan negara/publik yang telah disebutkan di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik/negara merupakan suatu keputusan untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang diambil oleh pemerintah dengan maksud atau tujuan tertentu dan disampaikan oleh para pejabat di dalam berbagai kesempatan. Guna menindaklanjuti keputusan tersebut maka :

1. Dirumuskan dalam peraturan-peraturan dan atau perundang-undangan (misalnya dalam bentuk petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis).

2. Perumusan tujuan yang hendak dicapai.
3. Taktik dan strategi pelaksanaannya
4. Sumber daya yang digunakan
5. Program/proyek harus sesuai dengan kebutuhan penerima program/resipien.
6. Agar di dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan lancar maka perlu adanya pemaksaan terhadap pihak-pihak yang terlibat. Hal ini diperlukan dalam rangka merubah tata nilai baik individu maupun kelompok yang sudah ada untuk disesuaikan dengan tata nilai yang dikehendaki.

Batasan yang dikemukakan terakhir ini yang akan digunakan sebagai kerangka acuan dalam penelitian ini, untuk menunjukkan definisi mengenai kebijakan negara. Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani Nelayan Kecil (P4K) merupakan suatu tindakan pemerintah yang didukung oleh serangkaian keputusan, yang ditujukan pada masyarakat miskin untuk meningkatkan kesejahteraan atau taraf hidupnya. Pada penelitian ini digunakan kata kebijakan saja untuk menunjukkan sebuah kebijaksanaan pemerintah.

Seperti yang telah disebutkan di depan, bahwa sebuah kebijakan merupakan produk dari sebuah keputusan, untuk melaksanakannya dengan harapan dapat tercapai tujuan dari kebijakan tersebut. Oleh sebab itu kebijakan perlu diterjemahkan dalam bentuk yang konkret. Kebijakan pemerintah yang kemudian dituangkan dalam tindakan nyata, akan mempunyai tujuan yaitu :

1. Untuk menjamin kepentingan umum (masyarakat pedesaan) semaksimal mungkin.



2. Ditetapkan berdasarkan prosedur yang berlaku.
3. Didorong oleh keinginan untuk menghindari pertentangan yang bersifat destruktif.

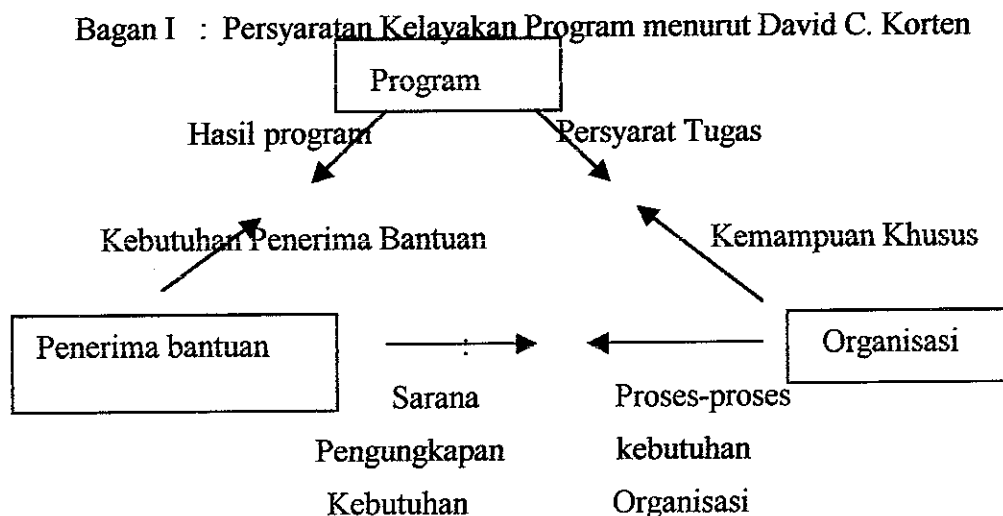
## 2.2. Implementasi kebijakan

Menurut Meter dan Horn (dalam Samodra Wibawa, 1994 : 15) implementasi dikonsepsikan sebagai berikut :

*Implementasi diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan.*

Menurut definisi tersebut bahwa implementasi kebijakan mulai berlangsung semenjak kebijakan tersebut dirumuskan, karena apabila antara perencanaan dengan implementasi tidak menyatu maka pelaksanaan di lapangan akan terjadi bias.

Menurut David C. Korten; 1988 :240-241, menyatakan bahwa keberhasilan suatu program/kebijakan merupakan fungsi kesesuaian antara mereka yang dibantu, program dan organisasi yang membantu. Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut



Berdasarkan dari bagan di atas terlihat bahwa keberhasilan suatu program/kebijakan publik sangat ditentukan kesesuaian antara kebutuhan penerima bantuan dengan program itu sendiri serta organisasi/aparat pelaksana. Berdasarkan hasil pengamatan peneliti banyak kebijakan publik yang gagal mensejahterakan masyarakat karena penerima bantuan tidak merasa butuh terhadap program/proyek tersebut. Sebagai contoh program KUT banyak yang macet karena petani pada saat keluarnya bantuan (datangnya pupuk dan bibit misalnya) tidak pada saat petani membutuhkan(karena petani sudah terlanjur tanam atau memupuk).

Pendapat ini sesuai dengan pendapat Abdul Kahar Badjuri (2002 : 112) yang menyatakan bahwa salah satu kelemahan dasar yang dimiliki oleh para implementer kebijakan publik di Indonesia adalah adanya persepsi bahwa implementasi adalah bagian terpisahkan dari perencanaan kebijakan. Kesuksesan implementasi juga sangat dipengaruhi oleh bagaimana sebuah desain kebijakan mampu merumuskan secara komprehensif aspek perencanaan sekaligus metode evaluasi yang akan dilaksanakan .

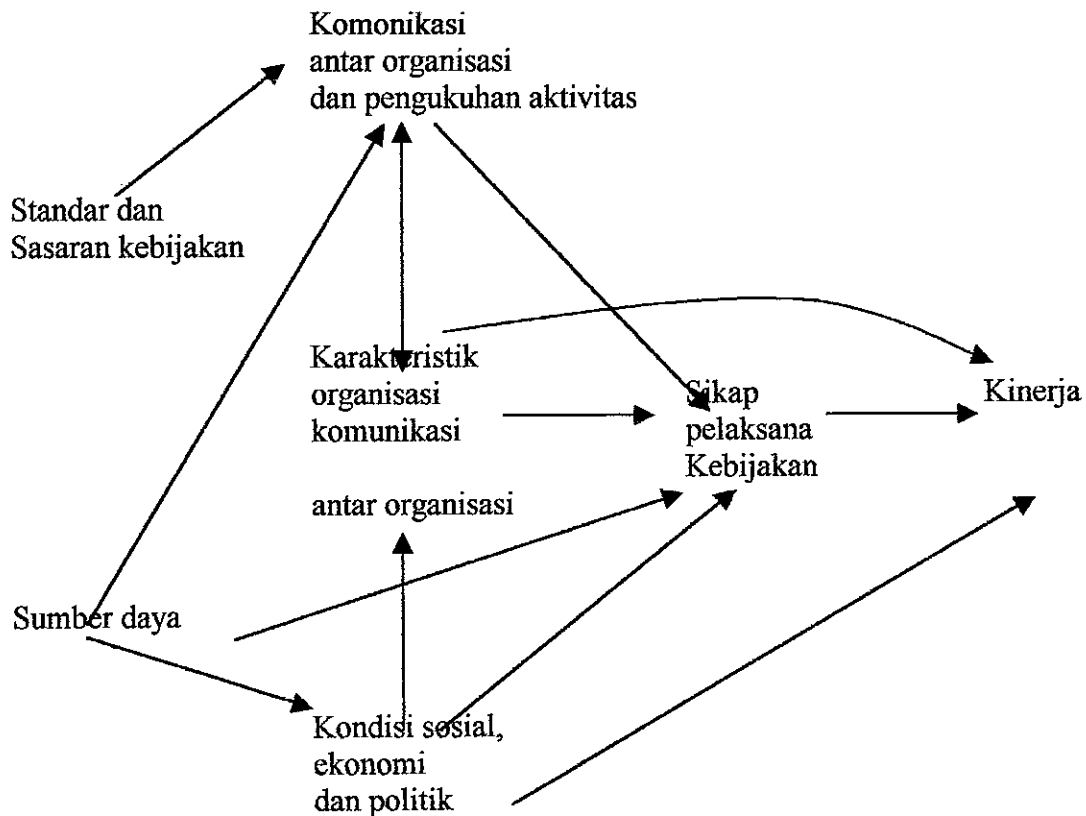
Kajian tentang kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah mencakup perencanaan, perumusan, dan pelaksanaan serta evaluasi. Pemerintah dapat mengeluarkan suatu kebijakan baik secara keseluruhan atau hanya sebagian dari sektor kehidupan. Kebijakan pemerintah ini tidak hanya dirumuskan, diformulasikan ke dalam suatu bentuk keputusan, melainkan perlu diwujudkan dan diimplementasikan ke dalam tindakan yang nyata untuk mencapai hasil atau tujuan yang diinginkan baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Kebijakan yang demikian ini bersifat *non self executing*, artinya kebijakan negara ini perlu

diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak baik oleh pemerintah swasta maupun masyarakat.

Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketidak efektifan implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh desain kebijakan yang kurang aplikabel. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain keterbatasan kemampuan, ataupun masuknya konteks politik dalam proses implementasi kebijakan publik tersebut. Kerangka implementasi semestinya sudah dirancang sejak kebijakan itu disusun dan sudah diantisipasi adanya berbagai kemungkinan yang akan terjadi pada saat implementasi di lapangan, sehingga pada saat kebijakan publik tersebut dikeluarkan sudah disertai adanya peraturan-peraturan yang jelas baik tentang lembaga-lembaga yang terlibat, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program/proyek tersebut dilaksanakan atau bagaimana system manajemennya serta sanksi apabila terjadi penyelewengan.

Meter dan Horn (dalam Samodra Wibawa, 1994 : 19-20) merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan, hal ini dapat digambarkan sebagaimana bagan di bawah ini

Bagan II : Model Implementasi Kebijakan  
Menurut Meter dan Horn



Kriteria penilaian terhadap standard dan sasaran dirumuskan secara spesifik dan kongkrit, misalnya guna mencapai tujuan program pengentasan kemiskinan maka berapa kali penyuluhan dilakukan dalam seminggu/bulan.

Sumber daya baik yang berupa dana maupun insentif lainnya. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak tersedia secara memadai.

Kejelasan standard dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antar organisasi dan aktifitas pengukuhan. Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijakan yang implementasinya menjadi tanggung jawab mereka. Semua faktor tersebut sangat dipengaruhi oleh persoalan kewenangan dan kepemimpinan. Organisasi

atasan mestinya mampu mengkondisikan organisasi bawahan atau pelaksana untuk memiliki idealitas sebagaimana yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut.

Menurut George Edward III (dalam Budi Winarno, 1997 : 88-89) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tahapan dalam proses kebijakan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijakan itu (*out put, out come*) bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat, atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik, begitu pula sebaliknya kebijakan program sangat baik tetapi implementasinya kurang baik maka tujuan program itu pun akan mengalami kegagalan, oleh sebab itu antara perencanaan program kebijakan dan implementasinya harus terjadi sinkronisasi.

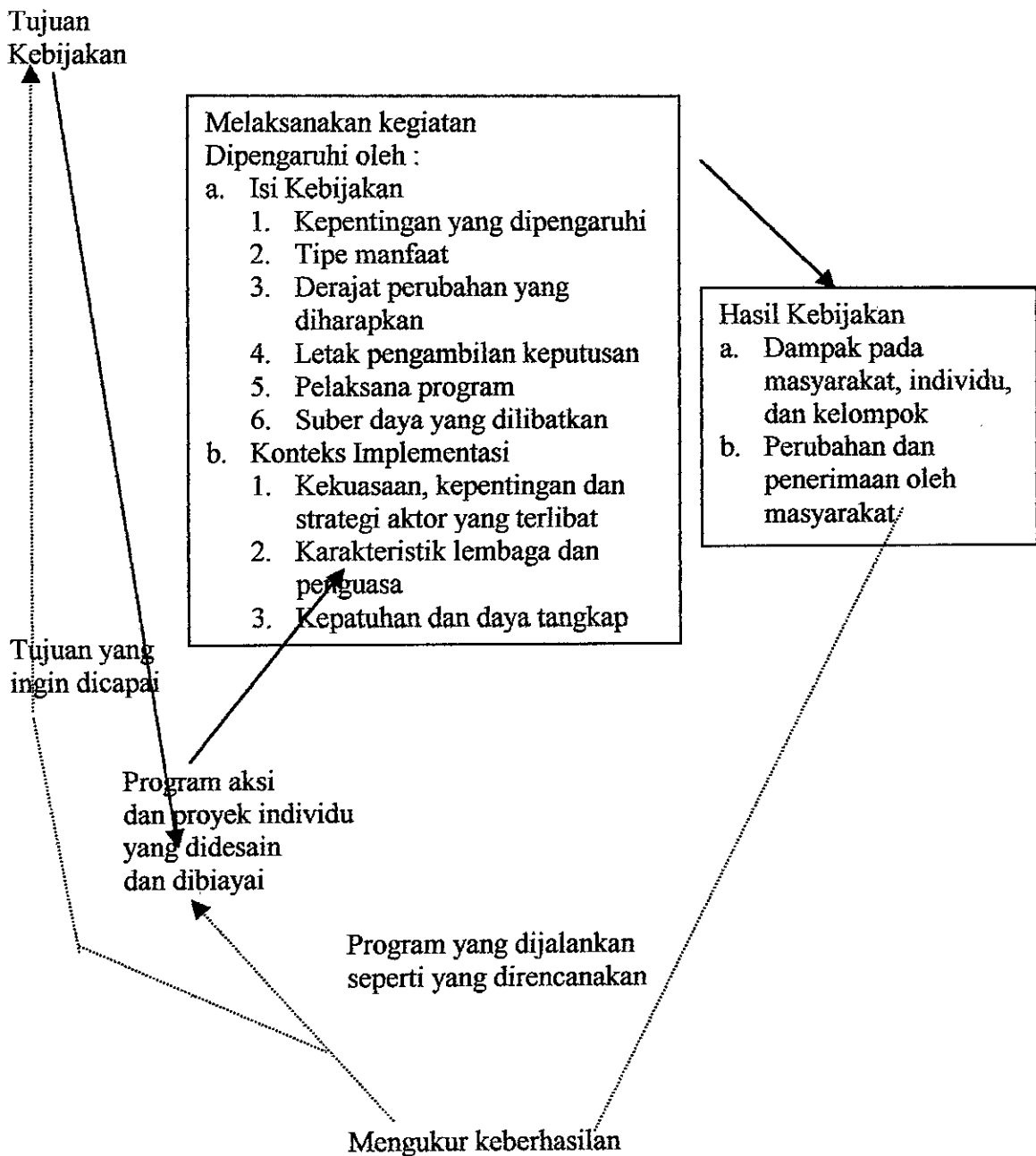
Pengembangkan teori model implementasi, George C. Edward III terlebih dahulu mengajukan dua pertanyaan, yaitu pra kondisi apa yang diperlukan bagi suksesnya implementasi kebijakan serta hambatan-hambatan apa yang dihadapi dalam penerapannya. Untuk menjawab pertanyaan itu ia kemudian mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses dan performance implementasi. Faktor-faktor tersebut terbagi dalam empat variable yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Ke empat variable ini akan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu atau menghambat implementasi kebijakan.

Apabila kedua teori (dari Van Mater dan Van Horn serta teorinya Edward III) tentang implementasi kebijakan kita bandingkan maka kedua teori itu saling melengkapi. Menurut peneliti bahwa teori Meter dan Horn cukup luas dan kompleks

serta kurang memberikan kebebasan kepada aparat di lapangan dalam menentukan sikap. Sebagai contoh penempatan standard penyuluhan/pembinaan kepada masyarakat jika telah ditentukan secara mendetail maka aparat tersebut di dalam menjalankan kebijakan kurang mempunyai kreatifitas, sehingga apabila ada masalah yang menuntut penanganan secara cepat, mereka kurang bisa mengambil keputusan/langkah. Penempatan kondisi sosial, ekonomi dan politik sangat tepat, hal ini kurang mendapatkan porsi pada teori Edward III. Karena, sebagai contoh kondisi politik(kepentingan politik) pada saat ini (terutama di Indonesia) sangat kental di dalam mempengaruhi implementasi setiap kebijakan, apalagi pada saat-saat menjelang pemilihan umum. Diakui ataukah tidak oleh para penentu kebijakan menjelang pemilu, banyak suatu kebijakan yang diarahkan untuk pemenangan pemilu bagi suatu partai politik tertentu.

Teori implementasi kebijakan yang lain yang sejalan dengan kedua teori di atas yaitu teori kebijakan menurut Grindle (dalam Samodra Wibawa; 1994 : 22-23) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan, disamping itu ditentukan pula oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Model kebijakan sebagaimana yang dikemukakan oleh Grindle seperti yang tergambar pada bagan di bawah ini.

Bagan III : Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle



Sumber Samodra Wibawa, 1994; hal 23

Implementasi kebijakan bisa juga berarti usaha untuk memahami apa yang senyatanya ada dan terjadi, sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yaitu terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Menurut Mazmanian dan

Sabatier, ada beberapa variable independen yang menurut mereka dapat mempengaruhi *output* dan *out come* implementasi kebijakan. Variable tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori variable yaitu (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, dan (3) faktor-faktor di luar peraturan. Mazmanian dan Sabatier menganggap bahwa suatu implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksananya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan yang telah diputuskan baik yang tercantum di dalam petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis. Hal ini sesuai dengan kerangka pemikiran George Edward, bahwa suatu kebijakan itu dalam pelaksanaannya menuntut adanya kepatuhan(*compliance*) dari para pelaksana terhadap ketentuan yang telah dibuat oleh pemerintah(*pembuat kebijakan*).

Pada saat implementasi kebijakan , pelaksana/implementer harus tunduk kepada instruksi-instruksi legal dan petunjuk-petunjuk tertentu yang dibuat oleh pembuat kebijakan, maka sebelum melaksanakan proses implementasi, pelaksana harus mengetahui atau memahami apa yang harus mereka lakukan.

Keberhasilan atau kegagalan implementasi, dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam merumuskan atau mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya keseluruhan proses implementasi dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan kebijakan. Grindle menyebutkan bahwa proses implementasi kebijakan negara hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi yang telah dirancang dan sejumlah dana atau biaya telah



dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Inilah syarat-syarat pokok bagi implementasi kebijakan negara.

Aktivitas penerapan pelaksanaan kebijakan mengandung isi (*Content*) serta *context*. *Content* memuat enam unsur kebijakan yaitu (1) pihak yang kepentingannya dipengaruhi, (2) jenis/manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) pelaksana program, (6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan *context*, pelaksanaan kebijakan yang dimaksud oleh Grindle adalah (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga atau penguasa, dan (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Intensitas keterlibatan para perencana, politisi, kelompok sasaran, dan pelaksana program akan mempengaruhi efektifitas implementasi.

Berdasarkan beberapa uraian(teori) di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengertian dan unsur-unsur pokok proses implementasi adalah sebagai berikut :

1. Proses Implementasi Program Kebijakan adalah rangkaian kegiatan tindak lanjut, setelah suatu program atau kebijakan ditetapkan, yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah strategis maupun operasional yang ditempuh untuk mewujudkan suatu program guna mencapai sasaran yang telah ditetapkan.
2. Proses Implementasi dapat berhasil, kurang berhasil, atau gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau *outcomes*, karena dalam proses tersebut, turut bermain dan terlibat berbagai unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran program.

3. Proses Implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak, yaitu adanya program(kebijakan) yang dilaksanakan, adanya *target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, serta adanya unsur pelaksana, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi kebijakan tersebut.
4. Implementasi Program atau Kebijakan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa dalam arti fisik, tetapi faktor-faktor lingkungan seperti sosial, budaya, dan politik akan turut mempengaruhi implementasi program. Sehingga dengan kata lain faktor lingkungan sangat mempengaruhi terhadap setiap kebijakan publik.

Variabel yang akan digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan adalah kesesuaian antara program dengan penerima bantuan/program/masyarakat, komunikasi, sumber daya, sikap/perilaku pelaksana, dan faktor lingkungan, serta struktur birokrasi. Variabel program akan dilihat sejauh mana program itu bermanfaat terhadap masyarakat penerima bantuan(resipien). Kemanfaatan disini dilihat dari sisi perubahan sosial, dan ekonomi masyarakat, serta bagaimanakah tanggapan masyarakat/resipien seandainya program/proyek tersebut dihentikan.

Variable komunikasi akan dilihat dari (1) kelancaran proses pengiriman perintah atau arahan, (2) tingkat kejelasan arahan atau perintah yang diterima oleh pelaksana, (3) konsistensi perintah dan arahan yang diterima oleh pelaksana.

Variable sumber daya dapat dilihat dari jumlah staff pelaksana dan kompetensinya atau kemampuannya, serta dukungan fisik dan finansial, serta

kewenangan yang dimiliki oleh para pelaksana serta kesediaan dan kemauan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

Variabel lingkungan terutama akan dilihat sejauhmana faktor politik mempengaruhi program/kebijakan tersebut. Apakah ada kelompok-kelompok yang menekan(*pressure group*) yang mempengaruhi jalannya implementasi program/proyek tersebut, baik di tingkat Kabupaten, kecamatan maupun desa.

Guna menganalisa implementasi Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K) dari variable struktur birokrasi akan dilihat dari bagaimana koordinasi pelaksanaan program, dan bagaimanakah motivasi aparat serta sikap pimpinan di dalam menjalankan program/proyek tersebut.

Adapun tujuan program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K) adalah :

1. Peningkatan pendapatan dan kesejahteraan keluarga tani.
2. Perubahan perilaku usaha Petani Nelayan Kecil(PNK) beserta keluarga yang tadinya bersifat tradisional menjadi usaha yang berorientasi maju(agrobisnis).
3. Berusaha secara berkelompok, untuk memenuhi skala usaha yang ekonomis, dan dikelola oleh manajemen yang professional.

**Pola Pembinaan Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan nelayan Kecil (P4K).**

1. Pendataan/pencatatan potensi calon PNK(Petani Nelayan Kecil)
2. Survy PNK

3. Pembentukan KPK(Kelompok Petani nelayan Kecil), dengan disertai kursus tentang organisasi dan manajemen serta usaha.
4. Kelompok menyusun RUB(Rencana Usaha Bersama) dengan didampingi/dibimbing oleh pembina(PPL).
5. Pengajuan RUB ke BRI.
6. Pengoreksian RUB oleh BRI.
7. Pencairan kredit pada KPK.
8. Penerimaan kredit pada anggota KPK
9. Pembinaan KPK (baik rutin maupun insidental)
10. Pengembalian kredit (baik secara bulanan maupun musiman tergantung pada kesepakatan).
11. Penyusunan RUB (untuk tahap berikutnya).

#### **Penentuan kelompok penerima program dan jenis usaha**

Sasaran utama adalah petani yang MPP( Miskin Potensial dan Produktif) dalam arti mereka yang mempunyai keterbatasan atas modal usaha namun berkemauan untuk mengembangkan usahanya dalam manajemen kelompok, serta benar-benar membutuhkan dukungan fasilitas proyek ini.

Seleksi tidak dilakukan secara rumit tetapi sangat sederhana, dilakukan sepenuhnya oleh Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) terhadap calon penerima sehingga berhasil tidaknya sangat tergantung oleh PPL. Proses seleksi meliputi tentang :

1. Jenis usaha yang dimiliki serta mempunyai kemauan untuk berkembang.

2. Dedikasi calon terutama didalam mentaati perjanjian.

Seleksi dilakukan oleh PPL baik melalui wawancara/pengamatan langsung terhadap calon penerima maupun secara tidak langsung baik melalui tetangga, perangkat desa maupun tokoh masyarakat lainnya yang mengetahui tentang calon penerima.

**Organisasi kelompok usaha**

Setiap kelompok mempunyai anggota antara 8 – 16 orang baik terdiri dari pria maupun wanita tetapi rata-rata 10 orang anggota. Kelompok dilengkapi pengurus kelompok yang dipilih sendiri secara demokratis oleh mereka dengan bimbingan PPL. Setelah terbentuk kelompok beserta pengurusnya maka kelompok menentukan berbagai jenis ketentuan kelompok antara lain :

1. Jenis usaha
2. kesepakatan bunga
3. Jangka pengembalian kredit(apakah bulanan, musiman atau semesteran)
4. Sangsi bagi anggota yang mengingkari kesepakatan

Jenis usaha setiap anggota tergantung pada usaha yang telah dirintis oleh anggota. Secara umum jenis usahanya yaitu :

- a) Usaha tani(baik padi, palawija, buah, ternak, dan ikan)
- b) Bakulan/perdagangan(jual beli hasil bumi, jamu, es, rongsok dll)
- c) Pengrajin(antara lain krupuk, agroindustri, sangkar burung,dll).

Penetapan bunga pada anggota disamping yang ditetapkan oleh pihak Bank(dalam hal ini BRI) yang besarnya 1,48 % per bulan juga ditambah jasa untuk kas kelompok.

Jangka waktu pengembalian kredit tergantung pada jenis usaha yang dimiliki oleh setiap anggota. Bagi anggota yang mempunyai usaha dibidang usaha tani, pengembalian kreditnya yaitu musiman/semesteran. Sedangkan yang jenis usahanya bakulan/kerajinan pengembalian kreditnya bulanan.

Pengembalian kredit program ini bersifat tanggung renteng dalam arti kelompok bisa mengajukan kredit lagi kepada BRI asal semua anggota telah melunasi kreditnya. Guna mengatasi adanya anggota kelompok yang nakal maka perlu ditetapkan sanksi bagi anggota yang tidak mentaati perjanjian.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1. Perspektif Pendekatan Penelitian**

Merujuk pada perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka jenis penelitian yang akan dilakukan adalah jenis penelitian deskriptif. Jenis penelitian ini berupaya untuk memberikan gambaran mengenai suatu fenomena tertentu secara terperinci, yang pada akhirnya akan bermuara pada pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti.

Arti penelitian deskriptif, belum dicapai adanya konsensus yang pasti dari beberapa ahli. Mereka selalu mempertahankan konsepsinya, sehingga tidak ada pengertian yang baku mengenai penelitian deskriptif. Namun dengan mengemukakan beberapa pendapat, diharapkan tercapai pemahaman tentang pengertian penelitian deskriptif.

Penelitian deskriptif menurut Stephen(1977:18) biasanya mempunyai tujuan

:

- a. Untuk mengumpulkan informasi faktual secara rinci dan menggambarkan secara terperinci terhadap gejala-gejala yang ada pada fenomena sosial tertentu.
- b. Mengidentifikasi masalah-masalah yang ada
- c. Membuat perbandingan-perbandingan yang ada.
- d. Menentukan apa saja yang dapat diambil atau apa saja implikasinya dari pengalaman itu bagi perencanaan di masa yang akan datang.

Penelitian ini biasanya dilakukan tanpa suatu hipotesis yang dirumuskan secara ketat. Adakalanya digunakan hipotesis tetapi bukan untuk diuji secara statistik., tetapi hanya dengan argumentasi dan logika (Sutrisno Hadi, 1981 :68). Guna melukiskan keadaan obyek atau peristiwa, tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan yang berlaku secara umum, tetapi hanya untuk suatu masyarakat dalam kalangan tertentu. Agar hasil penelitian deskriptif mempunyai bobot yang lebih tinggi, maka fakta-fakta yang dikemukakan dalam penelitian perlu diberi penafsiran secara akurat, untuk itu akan dilakukan analisa dan interpretasi data.

Menurut William N Dunn (2000 :234) model penelitian deskriptif mempunyai tujuan untuk menjelaskan dan/atau memprediksikan sebab-sebab dan konsekwensi-konsekwensi dari pilihan-pilihan yang ada.

### **3.2. Lokasi Penelitian.**

Penelitian ini memilih lokasi di Kabupaten Demak Jawa Tengah. Sebagai pertimbangan atas pemilihan lokasi di daerah tersebut adalah guna mempermudah memperoleh data serta guna memperkecil biaya. Di samping itu sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang lebih eksis bila dibandingkan dengan sektor lain pada saat Indonesia dilanda krisis ekonomi dan diharapkan mampu untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat mendapatkan solusinya sehingga dapat memberikan perbaikan di masa yang akan datang.

Proses implementasi penelitian ini menggunakan teori dari Grindle, sedangkan faktor-faktor implementasi mempergunakan teori Meter dan Horn.



Sehubungan dengan penelitian yang dilakukan, maka fokus penelitian ini adalah **Implementasi Kebijakan Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil (P4K)**. Kebijakan Program P4K merupakan salah satu implementasi program ekonomi kerakyatan yang sedang digalakkan pemerintah. Program ini merupakan bentuk upaya peningkatan pendapatan masyarakat dalam rangka mengatasi krisis ekonomi yang berkepanjangan terutama di tingkat pedesaan. Implementasi program P4k ini akan menghasilkan :

1. Kegiatan usaha yang dapat menunjukkan sumbangan langsung terhadap peningkatan pendapatan masyarakat dan kesempatan berusaha, peningkatan lapangan kerja.
2. Kegiatan pelatihan berusaha yang lebih maju terutama dalam menyongsong perdagangan bebas dan globalisasi.

Penelitian implementasi kebijakan Program P4K ini juga akan dilihat sejauhmana program ini dapat memberikan dampak kepada masyarakat khususnya kepada para petani, perubahan di dalam bidang sosial ekonomi. Petani di dalam penelitian ini merupakan anggota masyarakat yang berusaha di bidang pertanian (secara umum) tetapi yang bukan nelayan hal ini disebabkan karena sifat-sifat petani dan nelayan yang jauh berbeda sehingga nantinya untuk mempermudah menjeneralisasi. Penelitian ini juga mempelajari tentang bagaimana dengan :

- a. Sosialisasi program tersebut
- b. Hambatan-hambatan yang dialami baik di dalam sosialisasi maupun implementasinya
- c. Proses pelaksanaan program
- d. Komunikasi yang dijalankan selama oleh aparat pelaksanaannya.

### 3.3. Fenomena Pengamatan

Seperti yang telah diuraikan di depan bahwa di dalam penelitian ini, penulis akan membatasi dalam enam fenomena yaitu kemanfaatan program, kepatuhan dan daya tangkap, komunikasi, sumber daya, faktor lingkungan, yang mempengaruhi serta struktur birokrasi.

Komunikasi, fenomena ini sangat penting karena suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik. apabila program tersebut jelas bagi para pelaksananya. fenomena ini menyangkut proses pencapaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Komunikasi dalam terminologi George C. Edward difahami sebagai suatu instrumen kebijakan yang berfungsi untuk mengalirkan perintah dan arahan-arahan dari si pembuat kebijakan atau program. Proses pengiriman informasi yang berupa perintah dan arahan pelaksanaan program kepada para pelaksana merupakan langkah yang paling penting. Tanpa adanya mekanisme pengiriman informasi yang teratur, maka para pelaksana tidak akan mengetahui apa yang harus mereka lakukan.

Hubungan antara komunikasi dengan proses implementasi dapat dilihat dari aspek lancar tidaknya proses pengiriman perintah dan pelaksanaan program dari para pembuat kebijaksanaan kepada para pelaksana program, di samping itu dapat dilihat pula dari dimensi kejelasan ( *clarity* ). Kejelasan disini mengandung arti bahwa terdapat spesifikasi tentang apa yang harus dicapai oleh para pelaksana dan bagaimana cara mencapainya.

fenomena yang kedua adalah sumber daya. Sumber daya ini merupakan faktor yang berpengaruh langsung terhadap efektivitas pelaksanaan kebijakan. Suatu kebijakan betapapun telah didukung oleh perangkat hukum atau peraturan yang kuat, dirumuskan secara baik, namun apabila tidak didukung oleh sumber daya yang tersedia dalam jumlah yang memadai sulit untuk diimplementasikan. Sumber daya ini akan dilihat dari jumlah staf pelaksana dan kompetensinya atau kemampuannya, serta dukungan fisik dan finansialnya serta kewenangan yang dimiliki oleh para pelaksana serta kesediaan dan kemauan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan tersebut, hal ini menyangkut baik pelaksana di tingkat kabupaten, kecamatan, desa maupun kelompok.

Sumber daya sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan kebijakan yang disampaikan secara jelas dan konsisten tidak dapat dijalankan secara efektif jika terdapat ketimpangan sumber-sumber yang diperlukan untuk menjalankan keputusan. Sumber daya manusia yang dibutuhkan sangat tergantung pada tingkat pendidikan dan ketrampilan para staff pelaksana, kewenangan mereka dalam melaksanakan suatu keputusan dan fasilitas yang tersedia.

Fenomena ke tiga adalah struktur birokrasi atau sikap pelaksana. Dalam pendekatan *top down*, program yang telah dibuat oleh para pembuat kebijakan akan dapat diimplementasikan apabila tersedia prakondisi-prakondisi yang memungkinkan untuk dipertahankannya mekanisme *compliance*. *Compliance* di sini mengandung makna bahwa para pelaksana kebijakan harus bekerja di bawah kerangka kebijakan yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Prakondisi-prakondisi agar suatu kebijakan dapat diimplementasikan tidak hanya mencakup

faktor obyektif seperti komunikasi, sumber daya, stuktur birokrasi, akan tetepi juga faktor subjektif yaitu sikap para pelaksana. Sikap para pelaksana adalah kemauan atau niat baik para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Kemauan atau niat baik ini merupakan motivasi psikologis dari para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

Para pelaksana pada dasarnya merupakan sub ordinat dari para pembuat kebijakan, namun dalam banyak hal dan cara, mereka pada kenyataanya memiliki keleluasaan yang besar untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan metode-metodenya sendiri yang berbeda dengan kemauan para pembuat kebijakan. Keberhasilan suatu program diperlukan sikap para pelaksana yang mendukung dan mau melaksanakan program sesuai dengan yang telah ditetapkan, oleh para pembuat kebijakan.

Penelitian ini juga akan melihat sejauh mana sikap pimpinan baik Kepala Dinas mapun dukungan dari Pemerintah Daerah (baik di tingkat Kabupaten, Kecamatan, maupun Desa)

Fenomena ke empat yang mempengaruhi implementesi kebijakan menurut model yang dikembangkan oleh George Edward adalah faktor lingkungan. Fenomena lingkungan akan dilihat faktor-faktor lingkungan apa saja yang sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, baik itu pendidikan, politik, ekonomi masyarakat sebelumnya mapun faktor-faktor lainnya yang mungkin akan didapatkan selama pelaksanaan penelitian.

Berdasarkan pada definisi fenomena konseptual tersebut di atas maka dioperasionalkan sebagai upaya pengumpulan data dan informasi dalam rangka

efektivitas implementasi kebijakan program proyek peningkatan pendapatan petani kecil-nelayan.

Dari uraian di atas maka di dalam penelitian ini maka fenomena yang akan dipergunakan dengan pendekatan penggabungan teori Grindle dan Mater and Horn yaitu :

1. Manfaat Program
2. Pelaksanaan
3. Sumber daya
4. Kepatuhan dan daya tangkap
5. Komunikasi
6. Faktor lingkungan

Sedangkan matrik untuk fenomena pengamatan dapat dilihat melalui Bagan 2, hal 19.

### **3.4. Jenis dan Sumber Data**

Pada penelitian ini data didapatkan melalui :

- a. Data sekunder , yang didapatkan dari berbagai sumber,
- b. Data primer yang merupakan wawancara langsung kepada pihak-pihak yang mengetahui betul tentang program P4K baik aparat di tingkat Kabupaten(PPTK = Pelaksana Proyek Tingkat Kabupaten), di tingkat lapangan(PPL = Penyuluh Pertanian Lapangan), maupun kepada penerima proyek yaitu pengurus dan anggota KPK(Kelompok Petani-nelayan Kecil).

### **3.5. Instrumen Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif maka instrumen yang dipergunakan adalah wawancara, observasi, maupun sumber-sumber yang berupa laporan dan dokumen lainnya.

### **3.6. Teknik Pengambilan Informan**

Penelitian ini bersifat diskriptif kualitatif maka pemilihan informan diambilkan orang-orang yang dapat memberikan informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang ada dan berdasarkan prinsip *snow ball*, yaitu pengambilan informan yang didasarkan pada pengkayaan informasi dan data, sehingga ketepatan pengambilan informan sangat mempengaruhi keakuratan informasi.

Bertitik tolak dari konsep informan tersebut maka di dalam penelitian ini, pertama-tama peneliti menghubungi pihak pelaksana program di tingkat kabupaten untuk menanyakan tentang :

- a) Jumlah kelompok yang melaksanakan program P4K di Kabupaten Demak dan dimanakah kelompok-kelompok yang mempunyai kriteria baik, sedang, dan buruk. Kriteria kelompok ini didasarkan atas sejauh mana aktifitas kelompoknya, baik di dalam kegiatan pertemuan kelompok maupun perkembangan usahanya, disamping aktifitas kreditnya. Hal ini mengingat bahwa program P4K merupakan proyek pembinaan SDM pertanian dan pemberian fasilitas kredit dengan bunga rendah terhadap kelompok berpenghasilan rendah.
- b) Siapakah tokoh-tokoh masyarakat desa dan PPL yang dapat dipakai sebagai informan, atas dasar saran dari pihak pelaksana di tingkat kabupaten dipilih tokoh masyarakat dan PPL dari desa-desa yang program P4K nya baik.

Pemilihan ini didasarkan bahwa keberhasilan program P4K suatu kelompok sangat ditentukan oleh dukungan tokoh masyarakat (aparatur desa setempat) maupun aparat pembinanya (PPL), dengan asumsi bahwa kelompok yang berhasil akan mempunyai tokoh masyarakat dan PPL yang mengetahui betul program P4K.

- c) Melakukan perjanjian dengan ketua-ketua kelompok dan informan lainnya yang terpilih, kapan peneliti dapat melakukan wawancara.

Pemilihan informan dari pihak penentu kebijakan ditentukan atas dasar keterkaitan suatu instansi terhadap program P4K, dalam hal ini dipilih disamping Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan sebagai pelaksana program, juga Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten, Bappeda, Komisi B DPRD Kabupaten, dan BRI sebagai pihak pemberi kredit.

### **3.7. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini mempergunakan dua teknik pengumpulan data, yaitu :

- a. Dokumentasi

Merupakan hasil laporan tentang Kelompok Petani- nelayan Kecil(KPK) maupun dokumen-dokumen yang lain.

- b. Observasi, mengarah pada karakteristik petani, misalnya kondisi sosial maupun ekonominya. Metode ini digunakan untuk memperoleh data primer, yang dilakukan dengan pengamatan dan wawancara terhadap gejala yang diteliti baik secara langsung maupun tidak langsung di lapangan, yang dapat digunakan untuk mendukung analisa data jika menggunakan observasi adalah:

- a) Kondisi selama berlangsungnya proses implementasi kebijakan.

b) Sikap dan tanggapan responden.

c) Koordinasi antar pelaksana, baik yang berkaitan dengan materi, permasalahan, maupun penanganannya

c. Wawancara dilakukan baik kepada pelaksana program maupun penerima program/manfaat yaitu petani

Guna mendapatkan data yang seakurat mungkin dalam rangka memperkecil atau meniadakan adanya bias pada saat analisa data, maka pengumpulan data dilakukan sendiri oleh peneliti. Meskipun peneliti bekerja di Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan yang notabenehnya merupakan instansi yang menangani program P4K tetapi peneliti akan berusaha untuk seobyektif mungkin dalam rangka menjaga keakuratan data, karena hasil penelitian diharapkan dapat menjadikan sumbangan pemikiran dalam rangka perbaikan

### **3.8. Teknik Analisis Data**

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif, sehingga data yang diperoleh akan diuraikan serinci mungkin, dengan metode analisa kualitatif. Guna melihat validitas data maka dilakukan dengan pendekatan *triangulasi* yang berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh (Lexy J. Moleong 2001 : 178). Analisis data di dalam penelitian ini akan dibandingkan antara petani penerima program yang berhasil dengan petani yang tidak berhasil. Penelitian ini berusaha untuk mendeskriptifkan implementasi Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil(P4K). Deskriptif ini berdasarkan pada tahap pelaksanaan program yaitu tahap persiapan, pelaksanaan serta tahap evaluasi. Data yang diperoleh merupakan bahan yang akan diamati dan dianalisis, kemudian berdasarkan data



tersebut dilakukan interpretasi dengan menggunakan teori-teori yang telah dikemukakan sebelumnya, serta dengan menggunakan analisis kebijakan.

a) Definisi Analisis Kebijakan

Beberapa definisi dari analisis kebijakan yang telah dikemukakan oleh beberapa penulis antara lain sebagai berikut :

*Analisis kebijakan (policy analysis) adalah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Proses analisis kebijakan mempunyai lima tahap yang saling bergantung secara bersama-sama membentuk siklus aktivitas intelektual yang kompleks dan tidak linier. Kelima tahap tersebut yaitu persiapan, konseptualisasi studi, analisis teknis, perumusan rekomendasi, dan mengkomunikasikan hasil studi. Aktivitas-aktivitas tersebut berurutan sesuai dengan waktunya dan melekat dalam proses kebijakan yang bersifat kompleks, tidak linier, dan pada dasarnya bersifat politis.*

*Analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberikan landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum, termasuk penggunaan intuisi serta pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang terantisipasi sampai dengan mengevaluasi suatu program secara lengkap. Beberapa analisis kebijakan bersifat informal, meliputi tidak lebih dari proses berfikir yang keras dan cermat. Sementara analisis lainnya memerlukan pengumpulan data yang ekstensif dan penghitungan yang teliti dengan menggunakan proses matematis.*

Berdasarkan definisi analisis kebijakan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang dilakukan sehubungan dengan diberlakukannya kebijakan untuk mengatasi suatu masalah atau kondisi tertentu, sehingga dapat menghasilkan suatu keputusan yang tepat untuk menyelesaikannya. Pada analisis kebijakan ini diperlukan informasi-informasi, yang dapat menunjang bentuk keputusan yang harus dibuat oleh pihak yang berwenang.

b) Karakteristik Studi Penelitian Kebijakan

Usaha-usaha penelitian kebijakan dapat saja bervariasi dan dilakukan dengan banyak cara, banyak disiplin ilmu dan banyak alat atau bahan diperlukan. Namun demikian penelitian kebijakan mempunyai karakteristik khusus, terutama pada proses kerjanya. Hal-hal khusus tersebut meliputi, proses kerja penelitian kebijakan berbeda dengan tipe usaha penelitian lainnya atau *traditional research*. Karakteristik utama penelitian kebijakan menurut Ann Majchrzak (dalam Sudarman Danim, 2000 :48) adalah sebagai berikut :

- i. Fokus penelitian bersifat multidimensional atau banyak dimensi.
- ii. Orientasi penelitian bersifat empiris-induktif.
- iii. Menggabungkan dimensi masa depan dan dimensi masa kini.
- iv. Merespons kebutuhan pemakai hasil studi.
- v. Menonjolkan dimensi kerja sama secara eksplisit
- vi. Dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah tetapi juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu.

Karakteristik penelitian kebijakan sebagaimana disebutkan di atas dalam artian biasa, tidak sepenuhnya dimiliki oleh penelitian tradisional lainnya. Perbedaan karakteristik penelitian kebijakan dengan penelitian lainnya hanya pada penekanan-penekanan khusus dari masing-masing karakteristik tersebut serta keterpaduan masing-masing karakteristik tersebut.

c) **Prosedur Analisis Kebijakan**

Dalam analisis kebijakan ditunjukkan prosedur-prosedur sebagai berikut :

- (1) **Perumusan masalah (definisi)**, menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
- (2) **Peramalan (prediksi)**, menyediakan informasi mengenai konsekwensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak kebijakan untuk tidak melakukan sesuatu.
- (3) **Rekomendasi (deskripsi)**, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekwensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.
- (4) **Pemantauan (deskripsi)**, menghasilkan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekwensi pemecahan masalah.

d) **Bentuk Analisis Kebijakan**

Menurut Dunn (2000 :117-123), analisis kebijakan mempunyai bentuk sebagai berikut:

- (1) **Analisis Kebijakan Prospektif**, berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan, serta cenderung mencari cara beroperasinya para ekonom, analis sistem dan peneliti operasi. Analisis ini acapkali menimbulkan jurang

pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya.

- (2) **Analisis Kebijakan Retrospektif**, dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan.
- (3) **Analisis Kebijakan yang Terintegrasi**, merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Pada analisis ini, tidak hanya mengharuskan para analis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analis untuk secara terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi-informasi setiap saat. Analisis ini melakukan pemantauan dan evaluasi kebijakan secara terus menerus sepanjang waktu.

**BAB IV**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM**  
**PROYEK PENINGKATAN PENDAPATAN**  
**PETANI – NELAYAN KECIL (P4K)**  
**DI KABUPATEN DEMAK**

**A. DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN**

**A. 1. Kondisi Geografis**

Wilayah Kabupaten Demak terletak pada koordinat Lintang Selatan :  $6^{\circ} 43' 26''$  -  $7^{\circ} 09' 43''$  dan Bujur Timur  $110^{\circ} 27' 58''$  -  $110^{\circ} 48' 47''$ . Batas wilayah : sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Laut Jawa, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Kudus, sedangkan sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang serta sebelah Barat berbatasan dengan Kota Semarang. Jarak terjauh dari Barat ke Timur adalah sepanjang 49 Km dan dari Utara ke Selatan sepanjang 41 Km.

Demak merupakan daerah pesisir pantai Utara pulau Jawa dengan elevasi (ketinggian permukaan tanah dari permukaan laut) wilayah kabupaten Demak terletak mulai dari 0 – 100 m, yang dibagi atas tiga region yaitu :

Region A : elevasi 0 – 3 m meliputi sebagian besar Kecamatan Bonang, Demak,

Karang Tengah, Mijen, Sayung dan Wedung.

Region B : (1) elevasi 3 – 10 m meliputi sebagian besar dari tiap-tiap kecamatan di Kabupaten Demak.

(2) elevasi 10–25m, meliputi sebagian dari kecamatan Dempet, Karangawen dan Mranggen

(3) elevasi 25 – 100 m, meliputi sebagian kecil dari kecamatan Mranggen dan kecamatan Karangawen.

Region C : elevasi lebih dari 100 m, meliputi sebagian kecil dari kecamatan Karangawen dan kecamatan Mranggen.

Tekstur tanahnya merupakan tekstur tanah liat (tanah halus) yang meliputi sebagian dari hampir seluruh kecamatan dari wilayah Kabupaten Demak kecuali Kecamatan Karang Tengah dan tekstur tanah lempung meliputi sebagian dari hampir seluruh kecamatan dari wilayah kabupaten Demak kecuali kecamatan Dempet dan Gajah.

#### **A.2. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Budaya**

Menurut beberapa penelitian antara lain, Penelitian Sosial Budaya Partisipasi Masyarakat Terhadap Program Pembangunan Di Kabupaten Demak yang dilaksanakan pada tahun 2001 menyatakan bahwa masyarakat Demak merupakan masyarakat pesisir utara yang secara umum menunjukkan ciri-ciri sebagai masyarakat muslim santri. Corak keislaman atau ajaran keagamaan yang dianut masyarakat umumnya adalah warga *nahdliyyin*, adalah Islam *ahlus sunnah\_ wal jama'ah*. Bagi masyarakat yang bercorak kebudayaan santri seperti ini, maka tradisi yang berkembang adalah dengan menempatkan keberadaan para alim ulama menjadi patron (Laras Mandiri Utama, 2001; hal 10). Para tokoh agama yang disebut dengan ulama atau kyai, pada dasarnya menjadi tokoh panutan dan sangat disegani

Jumlah penduduk di kabupaten Demak berdasarkan Biro Pusat Statistik Kabupaten Demak tahun 2001 sebanyak 990.600 orang yang terdiri atas 494.156 penduduk laki-laki (49,88 %) dan 496.444 perempuan (50,12 %). Dari jumlah

penduduk ini yang berusia 10 tahun ke atas ternyata lebih dari 65 % nya tingkat pendidikannya setingkat SD/MI atau bahkan tidak lulus SD/MI. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 4.1. berikut ini :

Tabel.4.1.

Jumlah Penduduk Usia 10 Tahun ke atas Menurut Ijazah Tertinggi yang Dimiliki di Kabupate Demak , Tahun 2001.

No	Ijazah tertinggi yang Dimiliki	Jumlah Penduduk	%
1.	Tidak mempunyai	139.079	21,00
2	SD/MI/Sederajat	293.892	44,39
3	SLTP/MTs/Sederajat	132.214	19,97
4.	SMU/MA/Sederajat	64.500	9,74
5.	SM Kejuruan	19.092	2,88
6.	Diploma I/II	3.510	0,53
7.	Diploma III/Akademi	3.725	0,56
8.	Diploma IV/S I ke atas	6.086	0,93
	J u m l a h	662.098	100

Sumber data : Demak Dalam Angka 2001 hal 59

Tabel 4.1. di atas terlihat bahwa tingkat pendidikan penduduk Kabupaten Demak masih sangat rendah, sehingga penanganan SDM (Sumber Daya Manusia) merupakan hal yang sangat serius terutama di dalam era Otonomi Daerah saat ini.

Mata pencaharian penduduk di Kabupaten Demak mayoritas bermatapencaharian di sektor pertanian  $\pm$  45,83 %, agar jelasnya mata pencaharian penduduk dapat di lihat pada Tabel 4.2. berikut ini.

Tabel .4.2.  
 Jumlah Penduduk 10 Tahun Ke Atas Yang Bekerja  
 Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Demak Tahun 2001

No	Lapangan Usaha	Jumlah Penduduk	%
1	Pertanian	213.547	45,83
2	Industri	68.770	14,76
3	Konstruksi	31.394	6,74
4	Perdagangan	76.472	16,41
5	Angkutan dan Komunikasi	17.995	3,86
6	Keuangan	2.298	0,49
7	Jasa-jasa	55.508	11,91
	J u m l a h	465.984	100

Sumber Data : Demak Dalam Angka Tahun 2001

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku di Kabupaten Demak tahun 2001 sebesar Rp 2.115.071.490.000 atau setara dengan Rp 2.135.142 PDRB per kapita. Secara rinci komposisi PDRB berdasarkan lapangan usaha dapat dilihat pada Tabel 4.3. Pada table tersebut menunjukkan bahwa sumbangan terbesar PDRB Kabupaten Demak berasal dari sektor pertanian yaitu sebesar 47,80 %, disusul sektor perdagangan besar dan eceran sebesar 22,23 %, sehingga sektor ini merupakan sektor yang sangat strategis untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama di era Otonomi Daerah saat ini serta di dalam rangka mengurangi penduduk miskin yang masih cukup tinggi di daerah Kabupaten Demak yang hingga akhir tahun 2001 masih sebesar 41,25 % (LPJ Bupati Demak Akhir TA 2001).



Tabel.4.3.  
 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga  
 Berlaku Di Kabupaten Demak Tahun 2001 (Jutaan Rupiah)

No	Lapangan Usaha	Jumlah	Persentase
1.	Pertanian	1.011.028,30	47,80
2.	Pertambangan dan penggalian	5.042,74	0,24
3.	Industri	229.730,79	10,86
4.	Listrik, Gas dan air bersih	12.045,22	0,57
5.	Bangunan	57.081,82	2,70
6.	Perdagangan besar dan eceran	470.262,77	22,23
7.	Pengangkutan dan komunikasi	59.603,99	2,82
8.	Keuangan , jasa perusahaan	70.686,27	3,34
9.	Jasa-jasa	199.589,59	9,44
	PDRB	2.115.071,49	100
	Jumlah Penduduk (orang)	990.600	
	PDRB Per Kapita (Rupiah)	2.135.142	

Sumber Data : Demak Dalam Angka Tahun 2001 hal 280

Program yang dikembangkan di dalam rangka penanggulangan kemiskinan ditempuh melalui program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K). Program P4K merupakan program pemberdayaan masyarakat miskin yang dikelola oleh Badan Pengembangan Sumberdaya Manusia Pertanian Departemen Pertanian dan BRI sebagai Bank pelaksana. Proyek ini tujuannya adalah mengembangkan sistem secara partisipatif dan berkelanjutan untuk membantu keluarga miskin di pedesaan sehingga mampu meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraannya. Sampai saat ini program P4K di Kabupaten Demak telah menjangkau 752 KPK (Kelompok Petani Kecil) yang tersebar di 13 Kecamatan yaitu sebagaimana tercantum pada Tabel 4.4. berikut ini

Tabel.4.4.  
Penyebaran KPK (Kelompok Petani Kecil) Di Kabupaten Demak  
per 18 April 2002.

No	Kecamatan	Jumlah KPK	KPK Aktif	KPK Pasif
1.	Demak	82	74	8
2.	Mranggen	69	60	9
3.	Dempet	80	72	8
4.	Kebonagung	34	30	4
5.	Guntur	88	79	9
6.	Wonosalam	50	42	8
7.	Sayung	29	29	0
8.	Wedung	41	32	10
9.	Bonang	45	31	14
10.	Mijen	58	50	8
11.	Gajah	44	33	11
12.	Karanganyar	118	107	11
13.	Karangawen	14	14	0
	J u m l a h	752	652	100

Sumber Data: Laporan PPTK (Pelaksana Proyek Tingkat Kabupaten)  
Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Kabupaten Demak.

Dari tabel di atas nampak bahwa KPK yang pasif, cukup tinggi sebesar 100 Kelompok atau 13,79 persen. Berdasarkan hasil penelitian LPPSP (Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Sumberdaya Pembangunan) sebuah LSM yang mempunyai kegiatan pendampingan Program P4K di Kabupaten Demak menyatakan bahwa banyak KPK (LPPSP tidak mencantumkan angka secara kuantitatif) yang berjalan hanya guna mengakses kredit pinjaman dari Bank (Laporan bulanan Hal IV – 1).

#### **B. KASUS-KASUS RESIPIEN PROGRAM P4K**

Bab ini akan mengemukakan kasus-kasus mengenai implementasi kebijakan Program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K) di Kabupaten Demak. Kasus-kasus diperoleh dari hasil wawancara serta observasi yang merupakan data primer yang ditunjang oleh data sekunder, disamping itu bentuk-bentuk

pertemuan atau musyawarah yang dilakukan oleh warga masyarakat baik yang dilakukan secara sengaja atautkah tidak sengaja yang mengambil topik ada kaitannya dengan penelitian ini, bisa juga dijadikan sumber informasi yang sangat berarti. Data yang digali bisa juga dikembangkan di lapangan dengan jalan mengajak warga masyarakat yang mengetahui tentang P4K untuk berdiskusi tentang topik penelitian yang dipandu oleh peneliti. Dengan model pendekatan seperti ini diharapkan data yang diperoleh mempunyai ciri yang lebih mementingkan pada makna (pengertian) dari pada sekedar angka-angka.

P4K merupakan program pemberdayaan masyarakat miskin yang dilaksanakan dengan tujuan untuk memecahkan tiga masalah utama pembangunan yakni pengangguran, ketimpangan distribusi pendapatan dan kemiskinan. Pelaksanaannya dilakukan dengan jalan pembinaan dan pembimbingan terhadap masyarakat miskin tersebut di dalam berusaha disamping pemberian fasilitas kredit yang berasal dari Bank BRI. Di Kabupaten Demak pelaksanaan pembimbingan teknis berada pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan. Pembinaan di lapangan dilaksanakan sepenuhnya oleh Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL). Mengingat keterbatasan jumlah PPL maka di lapangan sering dibantu oleh Penyuluh Swakarsa yaitu warga masyarakat yang mempunyai wawasan lebih maju dan mempunyai komitmen untuk ikut membangun daerahnya. Program ini merupakan pemberdayaan masyarakat dengan cara mendorong meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat bersama-sama Pemerintah dalam rangka membangun daerah guna kesejahteraan bersama.

## B.2. KASUS RESIPIEN DESA UNDAAN, KARANGANYAR

Pemahaman Pak X yang tinggal di Desa Undaan tentang tujuan P4K didapat dari petugas/PPL pada tahun 1994 yang menyatakan bahwa tujuan program ini hanya terbatas pada meningkatkan produksi masyarakat. Pemahaman ini apabila dilihat dari sisi program sebetulnya masih sangat parsial, karena program P4K sebetulnya mempunyai tujuan yang lebih luas seperti perubahan pola perilaku dan pola pikir masyarakat serta pemberdayaan masyarakat. Kekurangakuratan dalam pemberian informasi tentang tujuan P4K ini kemungkinan disebabkan oleh terbatasnya pengetahuan dan pengalaman resipien. Hal ini terbukti dari penjelasan resipien, selama ini belum pernah mendapatkan pelatihan dari program P4K, dan menyatakan keuntungan mengikuti program P4K karena :

*“dengan ikut perogram P4K saya dapat pinjam kredit (pinjaman) dengan bunga rendah disamping dari pengalaman, banyak anggota kelompok saya yang berhasil usahanya setelah mengikuti program P4K”.*

Meskipun demikian, menurut informan di Desa Undaan ini maka kelemahan dari program ini antara lain ada sebagian anggota kelompok yang telah berhasil, tidak mau lagi untuk bergabung dengan kelompok lagi, sehingga hal ini bisa mempengaruhi anggota yang lain. Disamping itu mereka (yang telah berhasil) juga sulit untuk diajak pertemuan. Sebelum mengikuti program P4K usaha pokok adalah bertani secara tradisional dan usaha sampingan beternak itik. Kondisi usaha antara lain disebutkan :

- a. *Modal usaha sesuai dengan kemampuan yaitu garapan sawah ± 3.000 m<sup>2</sup> dan itik ± 100 ekor.*
- b. *Modal berasal dari modal sendiri, kadang-kadang melalui pengijon.*
- c. *Kesulitan terletak pada bencana lama (banjir).*
- d. *Mekanisme usaha, kami berusaha sendiri-sendiri dan dijualpun juga sendiri-sendiri setelah panen.*

- e. *Tidak mempunyai hubungan dengan yang lain kecuali dengan teman-teman yang ada disekitar sini.*
- f. *Tidak ada hubungan antar kelompok dalam berusaha kecuali didalam hubungan sosial.*

Masih menurut informan ini, setelah mengikuti program P4K maka usaha pokok menjadi bertambah meningkat berkaitan dengan modal, serta peningkatan jumlah ternak yang dimiliki yaitu itik sebanyak 200 ekor serta kambing/domba 2 ekor. Hal lain yang menjadi perhatian informan setelah mengikuti program ini adalah hubungan kerja dengan mitra kerja dalam hal mendapatkan bahan baku, pemasaran hasil. Mengetahui mitra kerja dari kenal sendiri. Apabila ada kesulitan menghubungi aparat/PPL serta Hubungan dengan teman-teman terbatas pada informasi tentang pemasaran dan didalam mendapatkan bahan baku.

Informan dipilih menjadi resipien sejak tahun 1992. Informan ini menyatakan bahwa dirinya tidak mengetahui kriteria untuk bisa dipilih menjadi resipien

*“kenapa saya bisa dipilih, yang saya ketahui hanya karena bisa mendapatkan bahan baku (sarana produksi; misalkan bibit, pupuk dan pestisida). Saya tidak setuju seandainya menjadi anggota karena kemauan,serta yang pendapatannya rendah karena untuk bisa berusaha yang berhasil membutuhkan persyaratan yang banyak, diantaranya modal yang banyak”.*

Informan di Desa Undaan ini menyatakan bahwa cara mengajukan kredit dengan cara mengajukan RUB ke BRI, kemudian RUB dibuat oleh kelompok dengan dibimbing oleh PPL dan dana yang diajukan besarnya Rp 500.000,-. Jumlah modal inidigunakan untuk menambah modal usaha.

Pembayaran kredit dengan cara angsuran yang dilakukan 6 bulan sekali (satu tahun lunas) bunga kredit 12 % setiap tahunnya. Informan ini sudah tiga (3) kali mengajukan kredit dan belum pernah menunggak, informan menyatakan pula bahwa :

*“setahu saya belum ada anggota kelompok yang menunggak dan pernah mengalami kesulitan pada saat mengajukan kredit yaitu sudah satu bulan kredit belum cair, sehingga saya minta bantuan kepada PPL. PPL menguruskan ke BRI dan berhasil”.*

Di kelompok informan ada pertemuan secara rutin setiap selapanan (35 hari sekali). informan mengikuti pertemuan tersebut sedangkan anggota yang lain ada yang mengikuti tetapi ada juga yang tidak hadir, karena rumah PPL jauh (Kudus) sedangkan pertemuan dilaksanakan pada malam hari maka PPL tidak pernah hadir. PPL akan hadir kalau pertemuan dilaksanakan pada siang hari. Materi pertemuannya meliputi arisan, acara keagamaan (tahlil dan do'a), simpan pinjam, diadakan pula musyawarah anggota untuk merencanakan kegiatan. Hasil pertemuan yang telah disepakati anggota tersebut dikonsultasikan kepada PPL.

Pada saat pelaksanaan kegiatan/tanam pernah ada kesulitan, misalnya adanya serangan OPT (organisme Pengganggu Tanaman= Hama dan penyakit tanaman). Untuk mengatasinya informan berkonsultasi dengan PPL. PPL akhirnya meminta untuk diadakan pertemuan pada siang hari atau menjelaskan kepada pengurus kelompok yang akhirnya pengurus kelompok yang menjelaskan kepada anggota kelompok lainnya.

Selama mengikuti P4K informan pernah dilatih tentang cara bertanam, cara mengelola ekonomi rumah tangga. Apabila ada temannya, yang belum mengetahui program P4K maka informan akan memberitahu selama yang bersangkutan bertanya

dan sifatnya tidak pemaksaan. Sistem diklat yang dilaksanakan yaitu teori dan praktek serta diskusi. PPL pada saat membina dengan tekun.

Informan menyatakan bahwa PPL yang membinaanya 2 orang, yang informan ketahui dari tingkat kecamatan tetapi kadang-kadang dari kabupaten juga ikut membina. PPL di dalam membina dengan tekun tetapi jarang datang meskipun informan sadar kalau rumah PPLnya jauh dan pertemuan dilaksanakan pada malam hari. Di kelompok informan sangat mengharapkan sekali PPL dapat hadir pada saat pertemuan kelompok. Informan menyatakan bahwa dirinya bisa menangkap materi yang disampaikan pada saat pertemuan. Pada saat pertemuan mendapatkan alat tulis disamping itu juga ada konsumsi meskipun hanya makanan kecil.

Komunikasi program dilaksanakan melalui pertemuan periodik yang diselenggarakan dengan PPL. Hubungan dengan sesama anggota kelompok berjalan dengan baik, tidak ada iri hati meskipun ada teman-temannya yang berhasil (sudah ada yang mempunyai mobil) dan mereka sudah tidak mau lagi ikut pertemuan. Kondisi informan saat ini biasa-biasa saja tidak terlalu menyolok bila dibandingkan dengan teman-temannya, beliau menyatakan bahwa :

*“Kalau teman-teman kerjanya keras dan hubungannya luas. Rumah dan barang-barang yang saya miliki saat ini saya beli sebelum saya ikut P4K. Mungkin usaha saya selama ini habis untuk membiayai anak saya yang jumlahnya 5 orang dan sekolahnya lebih tinggi dari saya yaitu sekolahnya di Aliyah (maksudnya Madrasah Aliyah = setingkat SMU)”.*

Menurut informan Orang bisa berhasil jika bekerja dengan keras untuk mencukupi kebutuhan, membina anak-anak dan keluarga serta hidup lebih enak.

### **B.3. KASUS RESIPIEN DESA TUGU**

Tujuan dari informan dalam mengikuti program ini adalah memberdayakan petani kecil, memperkenalkan Bank, memperkenalkan Dinas/Instansi/Lembaga Pemerintah serta meningkatkan SDM petani. Pengetahuan ini didapatkan dari pembina/PPL kira-kira pada tahun 2000.

Informan menyatakan bahwa dirinya pernah mendapatkan pelatihan sampai sekarang.

*“Pelatihan yang pernah saya ikuti sekitar 6 (enam kali). Materinya antara lain, Temu kemitraan, Pengembangan SDM, Penyuluh Swakarsa, Manajemen Usaha, Lembaga Keuangan Mikro, Pengembangan Citra Usaha. Keuntungan dengan adanya program ini adalah pengembangan usaha serta dapat menjiwai tehnik-tehnik usaha”.*

Sebelum mengikuti program ini usaha pokoknya sering ganti-ganti karena informan termasuk orang yang selalu tidak puas terhadap apa yang dimiliki saat ini, yaitu pernah menjadi kuli bangunan, buruh tani, pernah memelihara ternak, ataupun pernah sebagai buruh di BTL (Biro Teknik Listrik). Hubungan kerja dengan rekan sekerja hanya terbatas pada teman-teman dalam lingkungannya serta hubungannya dengan sesama teman cukup baik terutama dalam hal sosial.

Setelah mengikuti program ini maka usaha pokoknya memproduksi menthol gosok, ternak sapi, tambak, pertanian tanaman pangan dan usaha sampingan BTL (Biro Teknik Listrik), produksi kompos dengan modal usaha ± Rp 100.000.000,-. Modal sebanyak itu didapat dari modal pinjam Bank (saat sekarang mengajukan Kredit Ketahanan Pangan), fihak lain yang tidak mengikat (baik perorangan maupun lembaga= kelompoknya juga mendapatkan modal dari Pusat Pengabdian Masyarakat IAIN Walisongo Semarang). Sampai saat sekarang belum ada hambatan tetapi masih



berusaha untuk meningkatkan modal (mengajukan kredit ke Bank Mandiri Semarang). Produksi dipasarkan melalui *sales* (penjual) dan mempunyai kerjasama dengan mitra kerja, ada yang mendapatkan sendiri tetapi ada yang diperkenalkan dengan Aparat/PPL. Sebagai contoh kelompoknya mempunyai kerjasama dengan Kelompok Tani Mino Utomo di Semarang yang memproduksi bandeng presto.

Informan menjadi anggota KPK sejak tahun 2000. Informan menyatakan bahwa :

*“dirinya tidak mengetahui kriterianya kenapa saya dipilih, hanya yang saya tahu mungkin bapak PPL menganggap bahwa saya orang yang mempunyai motivasi untuk maju dan diharapkan saya mampu menggerakkan teman-teman untuk maju sehingga saya dipilih menjadi ketuanya. Kata PPL kriteria menjadi anggota KPK adalah pendapatannya  $\leq$  320 Kg beras / kapita, serta mereka sudah mempunyai usaha terlebih dahulu. Menurut pendapat saya yang menjadi anggota KPK disamping orang-orang yang mempunyai pendapatan rendah juga orang-orang yang mempunyai motivasi untuk maju sehingga orang-orang ini mampu mempengaruhi teman-teman yang lain. Kalau kelompok hanya terdiri dari orang yang berpendapatan rendah saja, biasanya sulit untuk diajak maju dengan cepat. Di kelompok saya orang yang berpendapatan rendah kalau tidak dipengaruhi oleh teman-teman yang sudah maju sulit untuk mempunyai ide-ide baru”.*

Informan terdorong untuk menjadi anggota KPK karena dirinya ingin ikut membantu, mendidik dan meningkatkan motivasi masyarakat. Program P4K sangat sesuai dengan keinginan masyarakat dan betul-betul dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Buktinya di kelompoknya banyak rumah-rumah yang dibangun setelah mereka bergabung dengan KPK.

Kredit diajukan setelah kelompok membuat RUB (Rencana Usaha Bersama), dengan ditanda tangani oleh Ketua, Sekretaris, Lurah Desa dan PPL dan RUB dibuat oleh kelompok dengan dibina oleh PPL. Kelompok informan mengajukan kredit

Rp 5.000.000,-. Dana kredit dipergunakan untuk menambah modal usaha dengan sistem pembayaran mengangsur, bunga 1 % per bulan.

*“Sampai saat ini di kelompok saya belum pernah ada anggota yang menunggak serta belum pernah ada kesulitan masalah perkreditan, jika ada kesulitan saya akan langsung ke petugas Bank yang sudah saya kenal dengan baik (karena petugas Bank tersebut juga menanam modal disini)”*.

Di kelompok desa informan sering ada pertemuan setiap bulan bisa sampai 5(lima) kali pertemuan, untuk membahas permasalahan kelompok. Pertemuan bisa sering dilaksanakan karena anggota banyak yang bekerja di rumahnya (di rumahnya ada kegiatan usaha bersama yaitu membuat obat gosok). Hampir setiap minggu PPL datang ke desa Tugu untuk melakukan pembinaan.

*Permasalahan yang saya hadapi beserta kelompok disamping bagaimana meningkatkan modal juga untuk memulai usaha baru. Sebagai contoh sewaktu saya akan memulai memelihara sapi potong, saya kesulitan dalam hal cara budidayanya, permodalan, mendapatkan bibit sapi yang baik. Langkah yang kami tempuh disamping menghubungi PPL, saya juga diperkenalkan dengan petugas di tingkat kabupaten serta petugas yang ahli masalah ternak sapi bahkan sampai sekarang sapi saya tetap dipantau oleh petugas kabupaten”*.

Pendidikan informan hanya lulusan Sekolah Dasar tetapi karena sering dikirim untuk mengikuti kursus-kursus, antara lain budidaya ternak, agribisnis, mengikuti temu usaha di kabupaten Boyolali disamping mengikuti pelatihan baik yang dikelola P4K maupun yang tidak dalam arti pelatihan pertanian secara umum, sehingga saat ini informan cukup mempunyai wawasan yang baik di dalam mengelola usaha dan pertanian.

Bagi anggota yang belum mengetahui program P4K atau ilmu pertanian secara umum, informan sering membina bahkan dirinya dijadikan sebagai Penyuluh

Swakarsa. Diklat yang pernah diikutinya dilaksanakan secara teori dan praktek serta diskusi.

PPL yang membina dari tingkat kecamatan (2 orang) dan kabupaten bahkan di kelompok informan saat ini dibina juga dari Pusat Pengabdian Masyarakat IAIN Walisongo Semarang. Aparat di dalam melakukan pembinaan dengan tekun meskipun ada salah satunya yang kurang tekun. Informan sangat senang dengan cara pembinaannya. Informan menyatakan dengan sejujurnya bahwa :

*"Kami betul-betul berterima kasih karena saya beserta kelompok bisa maju berkat pembinaan dari bapak-bapak aparat".*

Hubungan dengan teman-teman dan aparat berjalan dengan baik dan lancar, baik ditinjau dari segi sosial maupun kerjasama dalam berusaha. Informan bisa berhasil karena kegigihan, kerja keras, bantuan dan dukungan dari para pembina serta kerjasama dari para anggota KPK. Agar bisa berhasil dan hidup dengan layak maka harus bekerja dengan keras dan rajin. Membantu kepada kelompok lain yang ingin maju. Sebagai contoh KPK yang berada di desa tetangga (Ds. Surodadi) informan ikut andil dalam perkembangannya. Untuk menjadi anggota KPK tidak ada sistem titipan dari pihak manapun itu sepenuhnya wewenang PPL.

#### **B.4. KASUS RESIPIEN DESA SURODADI**

Pemahaman informan tentang tujuan P4K adalah bahwa program ini memberdayakan masyarakat petani, meningkatkan kesejahteraan petani kecil, memberikan kredit dengan bunga rendah, memperkenalkan perbankan serta mendidik petani untuk mau mengenal Dinas/Instansi, informan menyatakan bahwa :

*"Pengetahuan ini saya dapatkan dari PPL pada tahun 2001 setelah usaha mebel saya bangkrut dan selama ini belum pernah mendapatkan pelatihan.*

*Keuntungannya adalah bias mengembalikan usaha saya yang sudah bangkrut serta lebih mampu mengelola ekonomi rumah tangga. Kondisi sebelum mengikuti program P4K antara lain usaha pokok mebel tetapi sudah bangkrut dengan Modal usaha ± Rp 10.000.000,-. Modal ini adalah modal sendiri”.*

Adanya krisis ekonomi menyebabkan usahanya menjadi lesu, sebagai akibat kesulitan bahan baku dan pemasaran. Mekanisme usaha, berdasarkan pesanan maupun membuat mebel terus dijual dan hubungan kerja dengan teman-temannya yang ada hubungannya dengan pekerjaan seperti, pedagang kayu. Waktu itu informan tidak mempunyai kelompok, usaha dilaksanakan secara sendiri.

Setelah mengikuti program P4K maka usaha pokoknya, beternak itik, jualan di rumah. Usaha sampingannya, pertanian pekarangan (menanam pisang ± 100 batang). Itik yang dipelihara berjumlah ± 300 ekor dengan modal Rp 7.500.000,- dan semuanya ini merupakan modal sendiri serta pinjam dari kelompok

Sampai sekarang belum ada kesulitan yang berarti, yang ada hanya kecil tetapi masih bisa diatasinya. Bibit itik masih mengambil dari Kabupaten Boyolali. Modal yang dulu dipinjam akan dilunasi dengan harapan bisa memperbesar pinjaman. Bahan baku makanan itik (bekatul) yang mempunyai kualitas baik, dibeli dari penggilingan padi dari desa lain.

Mekanisme usaha di dalam pembelian bibit, secara bersama-sama, sedangkan penjualan hasil telur didatangi pedagang atau dijual langsung ke pasar. Mitra kerja (penjual bibit itik) diperkenalkan oleh PPL, disamping itu ada yang mengenal sendiri sedangkan hubungan dengan teman-temannya dan aparat berjalan dengan baik.

Tentang kriteria menjadi resipien informan menyatakan bahwa :

*"Saya tidak tahu kenapa bisa dipilih menjadi resipien, mungkin karena saya pernah usaha tetapi bangkrut sehingga dengan masuknya saya menjadi anggota KPK diharapkan mampu memberi motivasi kepada teman-teman, yang mendorong saya menjadi anggota KPK karena saya ingin bangkit dari usaha yang telah gulung tikar serta bertekad untuk bisa berkembang lagi".*

Kredit diajukan ke BRI setelah terlebih dahulu kelompok membuat RUB yang telah ditanda tangani Ketua, sekretaris, Lurah Desa dan PPL. RUB dibuat oleh Kelompok dengan bimbingan PPL. Kelompoknya baru pertama kali mengajukan kredit maka kredit yang didapatkan kelompok sebesar Rp 3000.000,-

Sistem pembayaran secara angsuran dengan periode bulanan, bunga 1 % dan selama ini belum pernah menunggak begitu pula dengan teman-temannya yang lain. Informan belum pernah mengalami kesulitan di dalam pengurusan kredit. Rencana pelunasan kredit yang belum jatuh tempo, konsultasikan terlebih dahulu kepada aparat (baik PPL maupun petugas Kabupaten), apakah setelah kredit dilunasi bisa mengajukan kredit lagi yang lebih besar. Petugas tersebut akhirnya menanyakan kepada BRI.

Di kelompok ini ada pertemuan kelompok setiap selapanan. Informan menyatakan selalu mengikuti pertemuan tersebut selama tidak ada halangan yang sangat penting. Pada saat pertemuan PPL sering mengikutinya. Materi yang dibicarakan pada saat pertemuan membicarakan pengembangan usaha dan permasalahan kelompok disamping arisan dan keagamaan.

Pendidikan informan tamatan Sekolah Dasar, tetapi mempunyai ketrampilan di bidang mebelair dan manajemen usaha, disamping pernah belajar (studi banding tentang budidaya itik ke daerah Banyubiru Kabupaten Semarang). Informan belum

pernah mengikuti pelatihan, tetapi sering bergaul dan menanyakan (berdiskusi) tentang sesuatu hal dengan aparat dan teman-temannya tentang pengembangan usaha. Kepada anggota yang lain yang ingin belajar informan sering memberitahu.

*“Pada saat wawancara dilakukan ada petani dari tetangga desa yang menanyakan tentang cara budidaya itik kepada informan. Informan dengan tekun menerangkan cara-cara budidaya itik yang baik”.*

PPL yang sering membinanya dari tingkat kecamatan Sayung (2 orang). PPL tersebut dengan tekun membimbing kelompoknya, paling tidak dua minggu sekali datang ke desanya. Pada saat kelompok menghadapi masalah kelompok informan sering mendatangi PPL di kecamatan.

#### **B.5. KASUS RESIPIEN DESA BAKALREJO**

Tujuan dari informan dalam mengikuti program ini adalah memberdayakan petani kecil, memperkenalkan Bank, memperkenalkan Dinas/Instansi/Lembaga Pemerintah serta meningkatkan SDM petani. Pengetahuan ini dari pembina/PPL kira-kira pada tahun 1989.

Informan pernah mendapatkan pelatihan hanya sudah lupa berapa kali, mengingat informan sudah tua. Seingat informan materinya tentang pengembangan usaha. Informan menyatakan bahwa :

*“Saat sekarang di kelompok saya dilakukan pelatihan lagi yang materinya antara lain tentang visi/misi organisasi, pentingnya menumbuhkan kembali kelompoknya yang hampir mati”.*

Keuntungan dengan adanya program ini adalah bimbingan usaha serta mendapatkan kredit dengan bunga rendah (1 % per bulan), disamping keuntungannya, informan juga menyatakan bahwa:

*“kelemahannya program P4K adalah mengingat saat ini usaha beserta kelompoknya sedang bangkrut sebagai akibat harga produksinya (informan beserta kelompok memproduksi batu bata) serta tingginya harga jerami sebagai bahan pembakaran batu bata, sehingga saya kesulitan modal dan tidak bisa mengembalikan kredit yang sudah jatuh tempo sekitar satu tahun yang lalu. Dengan alasan kredit yang belum lunas tersebut saat ini KPK saya tidak bisa meminjam lagi. Kalau begitu apakah kredit yang dulu pernah lunas kami bayar tidak bisa dipakai pertimbangan Bank agar kami bisa mengambil kredit lagi”.*

Sebelum mengikuti program ini, usaha pokok informan sebagai Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kimpraswil Kabupaten. Sedangkan usaha sampingannya sebagai pengrajin batu bata. Modal yang diperlukan untuk usaha batu bata tersebut membutuhkan modal sekitar Rp 1.000.000,-. Modal sebesar itu didapatkan dari modal sendiri. Hambatan usaha ini yaitu dalam hal pemasaran yang tidak menentu harganya. Mekanisme usaha di kelompoknya dengan cara usaha sendiri-sendiri baik dalam hal produksi maupun pemasarannya. Hubungan antar kelompok berjalan dengan baik

Setelah mengikuti program ini usahanya masih tetap seperti sebelum mengikuti program (yaitu PNS dan usaha batu bata). Hambatan di dalam berusaha terletak pada banyaknya pengrajin batu bata disamping harga batu bata yang tidak menentu.

Informan menyatakan bahwa dirinya tidak mengetahui kenapa dirinya bisa dipilih menjadi resipien meskipun PPL mengetahui bahwa dirinya sebagai PNS, hal ini sesuai dengan penuturannya

*“Saya ini tidak habis pikir kenapa saya bisa dipilih menjadi resipien, padahal PPLnya itu mengetahui kalau saya ini PNS. Berhubung saya di daftar menjadi resipien dan akan mendapatkan kredit sedangkan saya*

*sangat membutuhkan modal untuk pengembangan usaha ya saya mau tho. Mungkin menurut PPL saya ini dianggap mampu menggerakkan dan memberikan motivasi kepada teman-teman untuk maju. Kata PPL kriteria menjadi anggota KPK adalah pendapatannya  $\leq$  320 Kg beras / kapita, serta mereka sudah mempunyai usaha terlebih dahulu. Menurut pendapat saya mengurus masyarakat kecil memang sulit, kalau anggota KPK disamping orang-orang yang mempunyai pendapatan rendah juga orang-orang yang mempunyai motivasi untuk maju sehingga orang-orang ini mampu mempengaruhi teman-teman yang lain. Tetapi kenapa ya meskipun saya PNS yang mempunyai wawasan lebih baik dari teman-teman tetapi tidak mampu membawa usaha ini maju dan memenuhi harapan pembina”.*

Program P4K sangat sesuai dengan keinginan masyarakat dan betul-betul dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, hanya mengurus masyarakat kecil itu memerlukan ketekunan. Menurut informan ini bahwa

*“PPL jarang melakukan pembinaan di kelompoknya, lanjutnya paling-paling kalau bertemu hanya menanyakan tentang kapan kelompok dihidupkan lagi dan bagaimana perkembangannya tetapi tidak ada usaha konkrit yang dilakukannya, meskipun rumah PPL masih satu desa dengan KPK nya”.*

Kredit diajukan setelah kelompok membuat RUB (Rencana Usaha Bersama), dengan ditanda tangani oleh Ketua, Sekretaris kelompok, Lurah Desa, dan PPL. RUB dibuat oleh kelompok dengan dibina oleh PPL. Kelompok informan mengajukan kredit Rp 3000.000,-. Dana kredit dipergunakan untuk menambah modal usaha dengan sistem pembayaran mengangsur dan bunga 1 % per bulan. Secara jujur informan menyatakan bahwa

*“di KPK nya saat ini menunggak, tadinya yang menunggak tidak semuanya. Pada awalnya masih ada satu, dua orang yang mau mengangsur tetapi karena saya kesulitan dalam hal administrasi, serta adanya anggota lainnya yang iri terhadap temannya yang menunggak sehingga lama kelamaan semuanya jadi menunggak”.*



Pada waktu angsuran masih lancar informan menyatakan kalau belum pernah mengalami kesulitan di dalam pengajuan kredit. Permasalahan hanya terletak di pemasaran.

Pertemuan kelompok yang ada di KPK informan saat ini digabung dengan pertemuan RT. Materi yang dibahas pada saat pertemuan tidak hanya permasalahan usaha kelompok saja tetapi menjadi permasalahan RT. Pertemuan ini secara rutin dilaksanakan setiap bulan. PPL tidak pernah datang karena memang tidak diundang. Pada waktu pertemuan-pertemuan tersebut informan menyatakan kalau anggota KPK yang masih tetap ada keinginan untuk membayar kredit yang telah diterimanya.

Pendidikan formal informan hanya lulusan Sekolah Dasar dan tidak mempunyai ketrampilan teknis secara khusus. Informan menyatakan kalau pernah mendapatkan pelatihan, dengan metode diskusi, ceramah dan praktek. Disamping itu informan juga menyatakan kalau kegiatan di KPK nya vacuum.

Informan secara jujur menyatakan bahwa kegagalannya beserta teman-temannya dalam berusaha disebabkan karena adanya faktor lingkungan yang tidak mendukung yaitu akibat terjadinya krisis ekonomi yang berkelanjutan sehingga mengakibatkan jarang orang yang membangun rumah.

## **B.6. KASUS RESIPIEN DESA DEMPET**

Tujuan informan dalam mengikuti program ini adalah meningkatkan pendapatan petani kecil, membina ekonomi rumah tangga petani kecil agar tidak hidup boros, memperkenalkan Bank kepada petani (baik dalam hal perkreditan maupun budaya menabung), serta memberikan kredit dengan bunga rendah. Pengetahuan ini didapatkan dari PPL kira-kira pada tahun 1992.

Informan pernah mendapatkan pelatihan hanya karena sudah cukup lama maka lupa berapa pelatihan yang pernah diikutinya. Materinya antara lain tentang pengembangan usaha, pemberdayaan kelompok dan berorganisasi. Saat sekarang sudah tidak mendapatkan lagi pelatihan, menurut perkiraan informan mungkin karena KPK nya tidak aktif lagi.

Menurut informan, mengikuti program P4K mempunyai keuntungan dapat mendapatkan kredit dengan bunga rendah (1 % per bulan) disamping mendapatkan bimbingan usaha. Kelemahannya, setelah kelompoknya kesulitan mengumpulkan anggota tidak lagi mendapatkan bimbingan dan kredit.

Sebelum mengikuti program ini, informan menyatakan bahwa :

*“usaha pokok saya sebagai perangkat desa, disamping sebagai petani tanaman padi dan palawija. Modalnya berasal dari modal sendiri berkisar Rp 2.000.000,-. Sebagai petani padi dan palawija saya sering menghadapi masalah terutama dalam hal pemasaran produksi panen yang bersamaan dengan musim penghujan, disamping tingginya serangan hama, penyakit tanaman serta tingginya harga pestisida. Meskipun saya sadar bahwa permasalahan tersebut merupakan masalah nasional”.*

Informan juga menyatakan bahwa mekanisme di kelompoknya dilakukan secara sendiri-sendiri (baik di bidang produksi maupun pemasaran hasil), disamping itu juga menyatakan kalau hubungan dengan PPL dan teman-temannya di dalam kelompok

berjalan dengan baik. Mereka tidak mempunyai teman yang dipakai sebagai mitra kerja kecuali teman-teman disekitarnya.

Setelah mengikuti program ini informan menyatakan kalau usahanya masih seperti sebelum mengikuti program P4K, hanya saat sekarang usaha sampingannya bertambah budidaya ikan lele. Pada tahun 2001 kelompoknya mendapatkan tambahan modal usaha yang merupakan dana penguatan modal kelompok dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Demak sebesar Rp 3.000.000,-. Mekanisme usaha masih dilakukan secara sendiri-sendiri kecuali budidaya ikan lele yang dikerjakan secara berkelompok.

Informan menjadi anggota KPK sejak tahun 1992. Informan menyatakan bahwa :

*“Dirinya tidak mengetahui kriterianya kenapa saya bisa dipilih menjadi resipien. Menurut informasi yang diperolehnya ada hubungannya dengan pendapatan yang  $\leq$  320 Kg beras / kapita, serta mereka sudah mempunyai usaha terlebih dahulu. Tetapi kenapa saya bisa dipilih kan PPL tahu kalau saya sebagai perangkat desa itu melebihi dari ketentuan. Yang mendorong saya menjadi anggota KPK karena ingin mengembangkan usaha mengingat anak-anak saya saat ini sedang membutuhkan uang banyak untuk biaya sekolahnya. Program P4K sangat sesuai dengan keinginan masyarakat dan betul-betul dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi karena banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan usaha maka ada kelompok yang maju dan ada kelompok yang gagal”.*

Kredit diajukan setelah kelompok membuat RUB (Rencana Usaha Bersama), dengan ditanda tangani oleh Ketua, Sekretaris, Lurah Desa dan PPL. RUB dibuat oleh kelompok dengan dibina oleh PPL. Kelompok informan mendapatkan kredit sebesar Rp 3.000.000,-. Dana kredit dipergunakan untuk menambah modal usaha dengan sistem pembayaran dengan jalan mengangsur, bunga 1 % per bulan.

Di kelompok desa informan saat ini sudah tidak ada lagi pertemuan kelompok. Ketidak adanya pertemuan KPK ini sebagai akibat terjadinya kredit macet dan PPL tidak pernah datang membina, kecuali pada saat bertemu dengan informan hanya menanyakan perkembangan kelompok tetapi tidak ada tindakan tielseperti mengumpulkan lagi kelompok yang sudah mati.

Pendidikan informan hanya lulusan Sekolah Dasar dengan ketrampilan teknis yang sangat minim, yaitu di bidang budidaya pertanian tanaman padi dan palawija.

### **C. KASUS STAKEHOLDER PEROGRAM P4K**

#### **C.1. Kasus Informan Tokoh Masyarakat Desa Tugu**

Pandangan tokoh masyarakat di Desa Tugu menyatakan bahwa :

*"tujuan program P4K adalah untuk membina petani kecil agar bisa mengembangkan usahanya dan terbebas dari kemiskinan, karena di desa kami banyak anggota masyarakat yang perlu ditolong akibat adanya krisis ekonomi. Mengingat pertanian tanaman pangan di desa kami tidak bisa diandalkan karena pengairan yang tidak terjamin serta seringnya terjadi "rob" (masuknya air laut ke daratan). Disamping itu, program ini akan mampu merubah pola pikir masyarakat tani agar bisa lebih maju. Kemajuan ini terutama berkaitan dengan tingkat kesejahteraan petani secara umum serta peningkatan pengetahuan petani tentang pengembangan usaha".*

Program ini diharapkan dapat melatih budaya menabung karena menurut pandangan tokoh masyarakat ini bahwa masyarakat di Desa Tugu masih mempunyai pola hidup yang boros, misalnya setelah panen mereka sering membeli barang-barang yang sifatnya konsumtif, sedangkan kalau mereka akan tanam atau menabur benih ikan barang-barang tersebut dijual dengan harga yang rendah.

Pengetahuan informan tentang P4K didapatkan karena sering mengikuti kegiatan di KPK (Kelompok Petani Kecil) di desanya. Informasi mengenai P4K yang dipahami oleh informan adalah berkaitan dengan pentingnya usaha kelompok dan pengembangan SDM. Informasi ini terutama di didapatkan dari *KPK Cempaka* yang ada di desanya. Pertengahan tahun ini (sekitar bulan Juli-Agustus 2002) informan mengajak KPK-KPK yang ada di desanya untuk melaksanakan studi banding masalah usaha ternak itik ke Banyubiru Kabupaten Semarang. Hal ini dilandasi pemikiran bahwa KPK-KPK yang ada akan mengembangkan usaha itik disamping tetap menjalankan usaha-usaha yang sekarang sudah ada.

Keuntungan dengan adanya program P4K ini antara lain mampu meningkatkan pendapatan serta adanya perubahan pola pikir berkaitan dengan pembangunan desa dengan cara swadaya. Program ini apabila dilaksanakan dengan baik akan dapat mengembangkan usaha di masyarakat, disamping itu petani akan lebih mengenal dunia perbankan baik dalam hal perkreditan maupun budaya menabung. Menurut informan ada kasus petani yang sudah mengajukan kredit ke Bank Mandiri, maupun Bank lainnya yang bisa memberikan kredit dengan bunga rendah sehingga petani tersebut dapat mengenal potensi dirinya untuk bisa dikembangkan.

Menurut informan, sampai dengan saat ini Program P4K yang dilaksanakan di desanya belum menunjukkan adanya kelemahan-kelemahan karena selama ini kredit yang dikucurkan mampu dikembalikan oleh KPK-KPK dengan tepat waktu serta tidak adanya keluhan sama sekali dari masyarakat mengenai kesulitan baik dari sisi administratif maupun waktu pengucuran dana, bahkan dari pengamatannya

menunjukkan peningkatan pembangunan rumah-rumah penduduk dari hasil program P4K.

Usaha pokok masyarakat desa Tugu sebelum mengikuti program P4K cukup bervariasi, ada yang sebagai buruh (baik buruh tani, bangunan maupun pabrik) ada juga petani dengan lahan yang sempit, pengumpul udang dan bandeng. Usaha sampingannya, juga bervariasi ada yang setelah tanam meninggalkan desa untuk jadi buruh bangunan, tukang becak di Semarang maupun kerja lainnya ke luar desa, karena menurut informan ini di desa Tugu setelah petani menanam di sawah/tegal, tidak ada pekerjaan yang bisa menjanjikan untuk penghidupan bagi masyarakat di desanya. Modal yang dipergunakan untuk berusaha pokok pada umumnya berkisar  $\pm$  Rp 200.000,- - Rp 1.000.000,- yang didapatkan dari modal mereka sendiri maupun meminjam dari lembaga perkreditan yang banyak di desa-desa yang lebih dikenal dengan "*Bank Titil*". Lembaga ini sering meminjamkan kepada masyarakat desa dengan imbalan bunga yang sangat tinggi ( $\pm$  3 % per hari) disamping itu para nasabah masih dikenakan biaya administrasi. Masih menurut informan ini hasil produksi pertanian di desanya pada umumnya oleh petani dijual langsung ke pasaran umum (baik langsung ke konsumen ataukah ke pedagang yang datang). Mengingat mekanisme usaha petani di desanya masih bersifat tradisional maka mereka juga belum mempunyai jalinan kerja sedangkan teman-teman yang dipunyai pada umumnya teman-teman yang ada hubungannya dengan pekerjaannya. Hubungan antar kelompok pada umumnya berjalan cukup baik terutama dalam hal sosial.

Usaha pokok masyarakat desa Tugu setelah mengikuti program P4K pada umumnya disamping mengelola sawah juga mempunyai usaha pokok pengolahan

udang, produksi obat gosok, disamping usaha lainnya yang sebelum mereka mengenal P4K diusahakan sebagai sampingan saat ini ditekuni sebagai usaha pokok tambahan (usaha bandeng presto). Usaha beternak itik pun saat ini berkembang cukup pesat di desa Tugu. Sedangkan usaha sampingannya makanan kecil (seperti makanan tradisional), jahe instan, penjualan kulit udang. Berkembangnya jenis usaha tersebut dapat meningkatkan pendapatan dan taraf hidup masyarakat. Modal yang dibutuhkan oleh masyarakat juga bervariasi tergantung pada jenis usahanya, ada yang diatas Rp 7.500.000,-(misalnya budidaya itik), bahkan yang berusaha ternak sapi modalnya bisa mencapai Rp 50 Juta. Meskipun modal yang dibutuhkan oleh masyarakat cukup tinggi tetapi modal disamping, berasal dari diri sendiri, juga ada yang pinjam dari kelompok. Modal kelompok berasal dari tabungan anggota, perorangan/lembaga yang tidak mengikat, pinjam dari Bank Mandiri, ataupun Bank lainnya yang bisa memberikan pinjaman dengan bunga rendah. Pola kredit melalui *Bank Titil* sudah mulai mereka tinggalkan.

Meskipun permodalan sudah mulai dapat mereka atasi tetapi karena usaha yang terus berkembang sehingga secara relatif tetap menjadi kesulitan. Disamping itu kesulitan lainnya yang mereka hadapi yaitu di dalam mendapatkan bahan baku misalnya bibit itik yang masih didatangkan dari kabupaten Boyolali dan kabupaten Semarang serta di dalam menentukan ransum yang cocok bagi ternaknya dengan memberikan kualitas produksi yang baik serta harganya murah. Bersamaan dengan berkembangnya usaha maka mekanisme usaha mereka juga berkembang, disamping ada yang berusaha secara sendiri-sendiri tetapi ada pula yang berusaha secara berkelompok, misalnya usaha obat gosok, ternak sapi.

Menurut pernyataan informan ini bahwa di desa Tugu :

*“KPK-KPK bergabung menjadi gabungan Kelompok. Penggabungan kelompok dimaksudkan untuk mempermudah mendapatkan bahan baku yang didatangkan dari daerah lain disamping untuk mempermudah pemasaran dan kestabilan harga produksi serta di dalam menjalin kerja sama dengan pihak lain, seperti dengan Kelompok Mino Utomo di Semarang. Jalinan kerjasama itu, disamping didapatkan melalui hubungan mereka sendiri juga didapatkan melalui aparat”.*

Di dalam pemilihan resipien sepenuhnya ditentukan oleh PPL berdasarkan dari hasil survey. Hasil survey tersebut dikonsultasikan kepada informan tentang bagaimana sifat-sifat dan usaha yang telah dilaksanakan oleh calon resipien bersangkutan. Informan menyatakan kadang-kadang setuju dengan hasil pemilihan seseorang oleh PPL kalau memang calon resipien tersebut mempunyai kondite yang baik tetapi kadang-kadang informan tidak setuju kalau konditenya jelek ataukah mereka mempunyai usaha yang tidak jelas.

Kriteria pemilihan sepanjang yang informan ketahui tentang pendapatan, usaha awal yang ditanganinya, serta sifat-sifat yang bersangkutan. Kriteria pendapatan adalah mereka yang mempunyai pendapatan  $\leq 320$  Kg setara beras per tahun. Menurut penilaian informan kriteria pendapatan seperti itu sulit diterapkan/didapatkan. Karena saat ini di desa Tugu hampir tidak ada masyarakat yang mempunyai pendapatan  $\leq 320$  Kg kalau memang ada pada umumnya mereka sulit untuk diajak maju sehingga kredit yang dikucurkan hanyalah untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif. Kriteria ini tidak secara mati diterapkan oleh PPL tetapi disesuaikan dengan kondisi lapangan, atau dengan kata lain dari 10–16 orang dalam satu kelompok ada beberapa orang yang pendapatannya lebih dari ketentuan dengan syarat mereka mempunyai pemikiran dan



wawasan yang cukup maju. Pengecualian orang-orang ini diharapkan untuk dapat menjadi penggerak bagi kelompoknya..

Secara jujur informan menyatakan tidak mengetahui secara persis mekanisme pengajuan kredit tetapi menurut perkiraannya PPL menyusun RUB setelah wawancara dengan kelompok tentang kebutuhan dana yang dibutuhkan oleh kelompok. RUB yang telah disusun tersebut dilegalisasi oleh Ketua Kelompok, Sekretaris, Lurah Desa dan PPL, kemudian diajukan kepada BRI untuk bisa mendapatkan kredit. Sepanjang yang diketahui oleh informan akses kredit yang didapatkan per kelompok sekitar Rp 5 juta atau sesuai dengan kebutuhan kelompok sebagaimana yang diajukan di dalam RUB, dan kredit turun berupa uang.

Sistem pembayaran berdasarkan angsuran, kepada BRI dalam jangka waktu satu tahun dengan bunga 1 % per bulan. Angsuran dari anggota kepada Kelompok ada yang per musim (empat bulan sekali) tetapi ada juga yang per bulan tergantung pada jenis usahanya. Berdasarkan hasil pengamatan informan bahwa KPK di desa Tugu belum ada yang menunggak hal ini disebabkan karena Lurah desa dan aparat desa yang lain ikut memantau perkembangan KPK, sehingga apabila ada tanda-tanda KPK yang akan menunggak aparat telah terlebih dahulu menanganinya, disamping mereka sendiri merasa *sungkan*.

Berdasarkan laporan/cerita pengurus kelompok secara non formal kepada informan, menyatakan bahwa kredit cair rata-rata 3 – 5 minggu meskipun ada yang mencapai 2 bulan. Apabila kelompok menghadapi permasalahan kredit, kelompok sering mengeluh kepada PPL, yang pada akhirnya PPL menguruskan ke BRI. Menurut pengamatan informan, PPL di desanya dengan tekun membimbing masyarakat.

Di desa Tugu pertemuan kelompok dilaksanakan setiap sebulan sekali yaitu setiap tanggal 20, hal ini dengan alasan karena tanggal tersebut menjelang tanggal angsuran kelompok kepada BRI. Sehingga pada saat pertemuan sekaligus dipakai untuk pembayaran angsuran. Tempat pertemuan secara bergiliran di setiap anggota. Informan menyatakan kalau sering mengikuti pada saat pertemuan tersebut sepanjang tidak ada keperluan lain yang lebih penting. Materi pertemuan kelompok, disamping membicarakan masalah kelompok dan perkembangan usaha juga berisi arisan, keagamaan (tahlil), dan demonstrasi usaha serta membayar angsuran. Menurut penilaian informan materi pertemuan tersebut sangat aspiratif dan tidak bersifat monoton.

Pendidikan resipien di desa Tugu pada umumnya Sekolah Dasar ataukah tidak tamat, sedangkan ketrampilannya yang mereka punyai di dalam usaha bercocok tanam padi dan jagung/shorgum

Petani/masyarakat di desa Tugu saling tolong menolong diantara mereka setiap ada kesulitan

Informan menyatakan kalau belum pernah mendapatkan dana ataukah fasilitas lainnya dari P4K, meskipun demikian tetap mempunyai komitmen memajukan KPK di desanya. KPK di desanya di bina oleh PPL disamping itu, saat ini ada Lembaga Pengabdian Masyarakat dari IAIN Walisongo yang ikut melakukan pembinaan. .

Selama pelaksanaan P4K, pembinaan dilaksanakan secara berkelanjutan dan rutin.

Menurut penilaian informan :

*KPK di desa Tugu bisa berhasil karena kegigihan KPK sendiri dan kerjasama yang baik diantara anggota KPK di dalam berusaha, serta yang tidak kalah pentingnya karena dukungan dari semua pihak. Masih menurut penilaian informan, Birokrasi yang ada di P4K cukup ideal karena dinilai tidak berbelit-belit. Petani bisa langsung berhubungan dengan Bank dan apabila ada kesulitan meminta bantuan PPL serta pihak aparat kabupaten juga sering berhubungan langsung kepada masyarakat di desanya. Sehingga setiap ada masalah akan segera dapat*

*terselesaikan. Aparat (baik PPL, aparat desa maupun di tingkat kabupaten) sering ikut menyelesaikan permasalahan informan beserta teman-teman KPK”.*

Hubungan PPL dengan masyarakat cukup baik bahkan sering berdiskusi dengan informan bagaimana memajukan KPK di desa Tugu. Hanya yang menjadi kejanggalan menurut informan bahwa selama ini di desa Tugu belum pernah ada pemeriksaan tentang pelaksanaan P4K, yang ada hanyalah kunjungan-kunjungan saja.

## **C.2. Kasus Informan Tokoh Masyarakat Desa Trimulyo**

Informan secara jujur menyatakan bahwa ia tidak mengetahui secara persis karena dia jarang terlibat langsung. Mengingat pekerjaan dia cukup banyak, disamping sebagai Lurah Desa juga banyak berkecimpung di berbagai organisasi antara lain, di NU Jawa Tengah. Meskipun demikian informan tersebut menyatakan bahwa P4K mempunyai tujuan yaitu merubah pola pikir masyarakat desa yang tadinya bersifat tradisional menjadi lebih maju atau lebih berfikiran ke arah agribisnis serta pemberdayaan masyarakat desa. Menurut informan:

*“perekonomian Indonesia menjadi berantakan setelah terjadinya krisis ekonomi sebagai akibat kurang adanya perhatian pemerintah pada waktu itu (Orde Baru) yang cukup serius kepada masyarakat desa yang banyak bermata pencaharian di sektor pertanian . Pembangunan lebih banyak diarahkan kepada masyarakat kota dan industri yang padat modal dan padat industri. Lanjut informan, setelah terjadinya krisis, industri banyak yang gulung tikar modal banyak dilarikan ke luar negeri”.*

Pengetahuan informan tentang P4K sangat minim karena memang belum pernah mendapatkan pelatihan disamping karena kesibukannya, sehingga dia tidak bersedia untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penulis yang sifatnya teknis, pertanyaan yang dijawab hanya yang sifatnya umum. Meskipun informan jarang terlibat langsung

dalam program P4K di desanya tetapi sangat mendukung dengan program ini, serta memerintahkan kepada aparat desa yang lain untuk memantau perkembangannya. Hal ini dibuktikan dengan dukungannya baik secara moril maupun materiil sehingga bisa mengantarkan salah satu KPK di desanya mewakili Kabupaten Demak untuk mengikuti lomba KPK di tingkat Propinsi Jawa Tengah. Guna pengembangan usaha kelompok, informan mengirimkan anggota KPK untuk mengikuti studi banding ke provinsi Lampung.

Menurut penilaian informan bahwa :

*“program P4K di desanya, berjalan dengan baik, baik ditinjau dari pertemuan-pertemuan kelompok.maupun usaha kelompok hal ini terbukti dengan banyaknya komoditas pertanian (padi kedelai, kacang hijau, sayuran dan buah-buahan) yang ditanam masyarakat di desanya yang pada waktu dulu tidak pernah dia dapatkan kecuali padi dan shorgum. Disamping itu dalam rangka membina usaha KPK, PPL bekerja dengan tekun oleh sebab itu tolong jangan dipindah. Masih menurut penilaian informan yang juga seorang ulama, keberhasilan program P4K di desanya juga karena tidak adanya tunggakan kredit. Tidak adanya tunggakan kredit tersebut disamping karena keberhasilan program P4K juga disebabkan karena pemahaman masyarakat terhadap agamanya cukup baik, yang menyatakan bahwa setiap pinjaman harus dikembalikan. Tetapi seandainya ada masyarakat kecil yang menunggak disamping karena tidak adanya dana juga disebabkan karena adanya tokoh panutan”.*

Sebelum informan mengakhiri pembicaraan, menyarankan agar pelaksanaan program selanjutnya dapat berjalan dengan baik maka di dalam pemilihan resipien hendaknya dipilih orang-orang yang mempunyai niat dan karakter yang baik. Disamping itu kriteria pemilihan resipien (pendapatan  $\leq$  320 Kg setara beras) perlu direvisi/ditingkatkan, karena orang yang pendapatannya  $\leq$  320 Kg setara beras, menurut pengalamannya biasanya orang tersebut kurang produktif dan sulit diajak

untuk maju, sehingga setelah kredit dikucurkan hanya untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif

### **C.3. Kasus Pelaksana Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) Kecamatan Sayung**

Menurut pandangan PPL di kecamatan Sayung menyatakan bahwa tujuan P4K antara lain membina petani kecil agar terbebas dari kemiskinan, merubah PSK (Pengetahuan, Sikap dan Ketrampilan) petani, serta agar petani kecil bisa mandiri (tidak terlalu tergantung dengan pihak luar), disamping memperkenalkan perbankan kepada petani kecil.

Selama informan membina P4K sampai sekarang mendapatkan pelatihan ± 4 kali, dengan materi yang diberikan antara lain : Psikologi Sosial Terapan, Metode Pengajaran Pembinaan P4K.

Keuntungan mengikuti program P4K menurut informan antara lain keluarga tani bisa mengelola ekonomi rumah tangga; pengembangan usaha petani, yang tadinya jenis/macam usahanya hanya di bidang pertanian sawah/tegal, bisa mempunyai usaha lainnya; petani mengenal perbankan baik untuk perkreditan maupun untuk menabung (bahkan ada petani yang sudah mengajukan kredit ke Bank Mandiri, maupun Bank lainnya yang bisa memberikan kredit dengan bunga rendah); serta petani bisa mengenal potensi dirinya untuk bisa dikembangkan.

Menurut informan dari Kecamatan Sayung ini program P4K disamping mempunyai keuntungan, program P4K juga ada kelemahannya antara lain :

*“petani sering diajak untuk pertemuan (kumpulan) sehingga ada orang-orang tertentu yang merasa tidak senang, disamping karena sudah mengetahui ekonomi rumah tangga maka di dalam mengelola ekonomi*

*rumah tangga mereka lebih perhitungan (sehingga kalau dipandang secara dangkal mereka semakin "pelit")".*

Usaha pokok petani di kecamatan Sayung sebelum mengikuti program P4K sangat bervariasi, ada yang buruh tani, petani dengan lahan yang sempit, pengumpul udang, bandeng, budidaya itik, burung puyuh, perikanan tambak meskipun masih kecil. Usaha sampingannya, ada yang tidak mempunyai, ada sebagai buruh bangunan, ternak ayam, ada yang bakulan kecil-kecilan serta ada yang menjadi tukang becak di Semarang.

Di dalam mengelola usahanya tersebut pada umumnya mereka mempergunakan modal sendiri atau pinjam dari *Bank Titil* yang sering beroperasi di desa-desa, dengan memberikan imbalan bunga yang cukup tinggi ( $\pm 3\%$  per hari) disamping masih dikenakan biaya administrasi. Modal yang mereka butuhkan berkisar  $\pm$  Rp 200.000,- - Rp 1.000.000,-.

Mekanisme usaha petani, mereka pada umumnya berusaha (baik dari segi produksi, memperoleh bahan baku maupun pemasarannya) secara sendiri-sendiri. Hasil produksinya dijual langsung ke pasaran umum (baik langsung ke konsumen maupun ke pedagang yang datang di desa). Di dalam menjalankan usahanya, mereka menjalin kerjasama hanya dengan teman-teman yang ada di desanya. Kerjasama ini menyangkut dalam hal tenaga kerja di bidang produksi (buruh tani), pemasaran hasil (pedagang/tengkulak), maupun di dalam mendapatkan sarana produksi (benih, pupuk, pestisida). Hubungan antar kelompok pada umumnya berjalan cukup baik terutama dalam hal sosial.

Masih menurut penuturan informan ini menyatakan bahwa setelah mengikuti program P4K, usaha pokok petani/masyarakat desa di kecamatan Sayung disamping mengelola sawah juga mempunyai usaha pokok pengolahan udang, bandeng presto, budidaya itik (tidak hanya sebagai usaha sampingan tetapi betul-betul ditekuni), obat gosok. Sedangkan usaha sampingannya catering snack, penjualan kulit udang. Guna mengelola usahanya mereka membutuhkan modal kerja rata-rata diatas Rp 1.500.000,- bahkan ada yang sampai diatas seratus juta rupiah (misalkan yang dikelola kelompok di desa Tugu), mengingat mereka mengelola usaha ternak sapi, produksi obat gosok, usaha tambak. Modal sebesar itu diperoleh disamping dari modal sendiri, juga pinjam dari kelompok (modal kelompok ada yang berasal dari tabungan anggota, perorangan/lembaga yang tidak mengikat, pinjam dari Bank lainnya). Mereka sudah tidak pinjam lagi dari *Bank Titil*.

Meskipun usaha mereka terus berkembang, tetapi tetap menjumpai kesulitan diantaranya permodalan (secara relatif). Guna mengatasi permodalan ini mereka ada yang mengajukan melalui Kredit Ketahanan Pangan, baik untuk modal usaha peternakan maupun usaha tani lainnya. Ada juga yang kesulitan dengan bahan baku, misalnya dalam usaha itik mereka masih mendatangkan bibit dari daerah lain (dari Kabupaten Boyolali), disamping itu juga ransum makanannya.

Petani/masyarakat desa di kecamatan Sayung di dalam menjalankan usahanya, mekanisme usaha yang dijalankan, ada yang secara sendiri-sendiri tetapi ada yang berkelompok, misalnya usaha obat gosok, ternak sapi. Hasil produksi dipasarkan langsung ke konsumen maupun ada yang ke pedagang. Usaha berkelompok baik di bidang produksi maupun di dalam mendapatkan bahan baku dan permodalan.

Mereka sudah mengadakan jalinan kerjasama dengan pihak lain. Jalinan kerjasama ini misalnya yang menyangkut di bidang pemasaran hasil ( dengan Kelompok tani Mino Utomo di Semarang). Ada kerjasama dalam rangka memperoleh bibit itik (KPK di desa Surodadi), yang mendatangkan bibit secara bersama-sama dari kabupaten Boyolali.

Masih menurut penuturan informan PPL ini yang menyatakan bahwa,

*“pemilihan resipien dilakukan olehnya berdasarkan dari hasil survey M<sub>2</sub> dan M<sub>3</sub> yang berisi tentang kekayaan (barang-barang/perabot, termasuk lahan, ternak) yang dipunyai, pendapatan dan pengeluaran rumah tangganya, usaha yang dijalankannya. Hasil survey ini kemudian dimintakan pendapat dari RT, tokoh masyarakat desa setempat tentang sifat-sifat yang bersangkutan (calon resipien). Jika tokoh masyarakat menyatakan setuju maka orang tersebut ditetapkan menjadi resipien. Tetapi apabila tidak setuju apa penyebab ketidak setujuannya, jika alasannya masuk akal maka bisa diterima, tetapi jika alasannya bersifat tendensius (misalkan dia mempunyai calon lainnya) dan alasan PPL lebih masuk akal maka ditetapkan calon dari PPL. Atau dengan kata lain kedudukan PPL lebih mandiri. Kriteria pemilihan resipien ini antara lain pendapatannya ≤ 320 Kg setara beras per tahun. Tetapi kriteria pendapatan ini menurut penilaian informan ini sulit diterapkan/didapatkan, karena pada saat ini sulit mendapatkan seseorang yang pendapatannya hanya sebesar itu. Kalau memang ada berdasarkan pengalaman orang tersebut sulit untuk diajak berkembang. Sedangkan kriteria tentang mereka harus mempunyai usaha terlebih dahulu memang harus diterapkan, karena apabila mereka belum mempunyai pengalaman usaha akan mempersulit pembinaannya. Atas dasar tersebut, maka kriteria tidak secara mati diterapkan tetapi disesuaikan dengan kondisi lapangan, misalkan dalam satu kelompok ada satu dua orang yang sudah maju dan pendapatannya melebihi dari ketentuan, orang seperti ini diharapkan bisa menjadi stater/penggerak bagi kemajuan kelompoknya”.*

Program P4K menurut penilaian PPL ini sangat sesuai dengan keinginan mereka(resipien) hal ini terbukti dengan berkembangnya usaha kelompok serta pengembalian kreditnya juga lancar.



Tata cara pengajuan kredit, petani/kelompok dibimbing oleh PPL untuk menyusun Rencana Usaha Bersama (RUB) yang berisi tentang usaha-usaha yang akan dilakukan dan kebutuhan modalnya. RUB dilegalisasi oleh Ketua Kelompok, Sekretaris, Lurah Desa dan PPL kemudian diajukan kepada BRI untuk bisa mendapatkan kredit. BRI akan melakukan survey tentang kelayakannya jika layak maka kredit segera dikucurkan, jika tidak maka RUB dilakukan revisi.

Diakui secara jujur oleh informan ini bahwa :

*sebetulnya menurut teori, RUB disusun oleh kelompok atas bimbingan PPL tetapi kenyataannya sering yang menyusun PPL setelah wawancara dengan petani/kelompok tentang kebutuhan usaha. Karena apabila petani/kelompok dilepas untuk menyusun sendiri RUB sering tidak jalan. Biasanya kredit turun dalam jangka waktu 3 – 5 minggu semenjak pengajuan RUB, meskipun kadang-kadang sampai 2 bulan”.*

Kredit yang turun berupa uang digunakan untuk tambahan modal usaha sesuai yang tercantum dalam RUB. Besarnya kredit setiap kelompok bervariasi antara Rp 3 juta – Rp 5 juta, tergantung dengan jenis usaha dan berapa kali akses kredit setiap kelompok. Untuk kelompok yang baru pertama mengakses kredit sebesar Rp 3 juta, tetapi jika kondite kelompok menurut penilaian BRI baik maka pada akses berikutnya, kredit dapat ditingkatkan. Sistem pembayaran kredit secara angsuran, dalam jangka waktu satu tahun dengan bunga 1 % per bulan. System angsuran ada yang per musim (empat bulan sekali) tetapi ada juga yang per bulan tergantung pada jenis usahanya. Untuk jenis usaha di bidang pertanian (baik usaha di bidang peternakan, tanaman pangan, maupun perikanan darat) ditetapkan per musim tetapi untuk jenis usaha dagang ditetapkan per bulan. Kelompok jika terjadi permasalahan kredit mereka sering mengeluh kepada aparat/petugas, kemudian aparat/PPL sering menguruskan kepada BRI.

Setiap kelompok yang berada dibawah pembinaan informan (informan membina sebanyak 17 KPK) semuanya ada pertemuan kelompok yang dilaksanakan secara rutin setiap sebulan atau selapanan (35 hari) sekali. Pertemuan dilaksanakan secara bergiliran di setiap anggota. Di dalam pertemuan tersebut informan mengakui tidak semuanya didatangi, tergantung kesibukannya. Jika PPL/informan tidak ada acara yang cukup penting maka dia akan menghadirinya tetapi kalau ada acara lain yang tidak bisa ditinggalkan maka pertemuan KPK tidak dihadirinya. Ketidakhadiran ini, menurut informan disebabkan karena tugas PPL tidak hanya membina KPK tetapi melaksanakan pembinaan dibidang pertanian secara umum serta menyangkut kehidupan orang yang lebih banyak. Pada saat pertemuan, disamping membicarakan masalah-masalah kelompok, juga diisi dengan materi keagamaan (tahlil), arisan, dan demonstrasi usaha. Hal ini dimaksudkan agar pertemuan ini tidak bersifat monoton dan membosankan.

Mengingat pendidikan resipien umumnya Sekolah Dasar atautkah tidak tamat SD, dengan ketrampilannya yang sangat minim (hanya usaha bercocok tanam di sawah/tegal), maka guna menutup kelemahan ini maka KPK sering diberikan pelatihan baik di tingkat kelompok, Kabupaten bahkan ada KPK yang dikirim diklat di tingkat Propinsi terutama kepada tokoh-tokoh kelompok. Diklat dilaksanakan dengan cara diskusi, praktek, teori. Informan pada saat membina KPK dengan penuh ketekunan.

Setiap kelompok (KPK) dibina langsung oleh seorang PPL tetapi secara insidental ada pembinaan di tingkat atas. Pembinaan dilakukan dengan penuh tanggung jawab baik melalui pertemuan rutin, kunjungan langsung, diklat maupun jenis pembinaan yang lain .

Di dalam melakukan pembinaan informan menyatakan bahwa mendapatkan fasilitas dana perjalanan setiap bulannya, maupun honor lainnya yang tidak tetap. Tetapi tidak mendapatkan kendaraan roda dua dari P4K berhubung sudah mendapatkan kendaraan dari kegiatan lainnya. Informan juga menyatakan kalau mendapatkan juklak, juknis serta buku-buku petunjuk lainnya tentang pengelolaan KPK.

Menurut penilaian informan KPK di kecamatan Sayung pada umumnya bisa berhasil dengan (baik ditinjau dari akses kredit maupun aktifitas kelompoknya) disebabkan karena kegigihan dari mereka sendiri, kerjasama diantara mereka maupun dukungan dari berbagai pihak (aparatur, perbankan). Hubungan diantara resipien, lingkungan dan aparat berjalan dengan baik.

Di dalam penentuan resipien informan menyatakan bahwa selama ini tidak ada titipan dari pihak manapun, karena program P4K bersifat pembinaan sedangkan kreditnya hanyalah kecil, disamping peranan BRI sebagai eksekutor cukup berperanan. Seandainya ada titipan tidak akan dihiraukan karena PPL bersifat netral dan mandiri.

#### **C.4. Kasus Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) di Kecamatan Demak Kota.**

Menurut pandangan PPL di kecamatan Demak kota program P4K bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan bagi petani kecil, Perubahan PSK (Pengetahuan, Sikap dan Keterampilan) petani kecil, agar petani lebih bersosialisasi (berorganisasi), pengenalan perbankan kepada masyarakat desa.

Selama informan melaksanakan program P4K ia telah mendapatkan pelatihan sebanyak 3 kali yaitu pelatihan Dasar yang dilaksanakan pada tahun 1995, pelatihan Penyegaran pada tahun 1999 dan pelatihan penguatan KPK tahun 2002. Materi yang diberikan pada saat mengikuti pelatihan menyangkut : tujuan P4K, tata cara membuat RUB/RUA, cara penentuan resipien, menyusun Visi dan misi KPK,

Menurut penuturan informan ini bahwa mengikuti program P4K mempunyai keuntungan yaitu petani bisa lebih mengenal perbankan, petani kecil di dalam berusaha sudah mengenal untung rugi (tidak berusaha secara tradisional), petani kecil lebih berani untuk mencari informasi di Instansi-instansi untuk mendapatkan bantuan (misalnya ke Dinas Perindagkop Kabupaten atau mencari dukungan dari anggota DPRD untuk mencari dana bantuan pemberdayaan kelompok yang dicanagkan oleh Bupati).

Disamping mempunyai keuntungan program P4K juga mempunyai kelemahan yaitu karena SDM petani itu rendah maka pada saat pembinaan memerlukan adanya ketekunan. Disamping itu petani di dalam berbisnis membutuhkan modal (dana) yang cepat tetapi kenyataannya keluarnya kredit dirasa cukup lama ( $\pm$  2 bulan), sehingga PPL sering terjun langsung untuk menguruskan ke BRI.

Menurut penuturan informan sebelum mengikuti program P4K, pada umumnya usaha pokok resipien di kecamatan demak Kota, ada yang sebagai buruh tani, petani dengan lahan yang sempit. Sedangkan usaha sampingannya, ada yang tukang becak, pedagang keliling, jualan es keliling desa, bakul bakso. Di dalam menjalankan roda usahanya itu mereka pada umumnya membutuhkan dana antara Rp 200.000,- sampai Rp 500.000,-. Dana tersebut diperoleh dari; modal sendiri, tengkulak, bank

titil, Bank Perkreditan Desa. Hambatan yang dialami pada waktu itu (sebelum mengikuti program P4K) adalah di dalam mendapatkan kredit dengan bunga rendah.

Mekanisme usaha pada umumnya dilakukan secara sendiri-sendiri, baik di dalam mendapatkan bahan baku maupun pemasaran hasil serta produksi. Mereka di dalam menjalankan usahanya tersebut tidak mempunyai teman-teman kecuali hanya terbatas yang ada disekitarnya.

Sedangkan setelah mereka (resipien) mengikuti program P4K sebagaimana yang dituturkan oleh informan yang merupakan aparat Dinas di kecamatan Demak Kota menyatakan bahwa banyak usaha yang tadinya merupakan usaha sampingan, saat sekarang dijadikan sebagai usaha pokok yaitu pertanian, perdagangan (misalnya; jamu, bakso, es dan lain-lain), beternak itik, lele. Disamping itu juga banyak terjadi pengembangan usaha, misalnya: penjualan bakso yang tadinya hanya satu gerobak menjadi lebih dari satu, sehingga sekarang mempunyai banyak karyawan. Oleh sebab itu saat ini tidak begitu nampak antara usaha sampingan dan usaha pokok. Di dalam menjalankan usaha tersebut disamping mempergunakan modal mereka sendiri, mereka juga meminjam dari kelompok. Rata-rata mereka mempergunakan modal sekitar Rp 500.000,- - Rp 1.500.000,- tergantung pada jenis usahanya. Jika mereka berjualan bakso maupun jamu gendongan maka modal mereka cukup Rp 500.000,-, sedangkan jika mereka berusaha di bidang perikanan maupun pertanian maka modalnya cukup besar bisa sampai lebih dari Rp 3 juta.

Pada saat menjalankan usahanya mereka ada yang bergabung dalam satu kelompok tetapi ada pula yang sendir-sendiri tergantung pada orangnya dan jenis usahanya. Mereka yang berusaha di bidang peternakan itik dan budidaya lele banyak

yang bergabung dalam satu kelompok terutama di dalam mendapatkan bibit maupun pakannya. Kedua hal tersebut sampai dengan saat ini masih dirasakan sebagai kendala.

Informan di kecamatan Demak Kota ini mengakui bahwa :

*“pemilihan resipien, informan mempergunakan hasil survey yang berpedoman pada petunjuk yang diberi nama survey M<sub>2</sub> dan M<sub>3</sub>. Survey ini di dasarkan pada pendapatan, kekayaan yang dipunyai oleh calon resipien, jenis dan embrio usahanya, usia. Berdasarkan ketentuan, kriteria pendapatan ditentukan bagi mereka yang pendapatannya ≤ 320 Kg beras/tahun/kapita. Sedangkan usia tidak boleh lebih dari 60 tahun. Survey ini dilakukan sepenuhnya oleh PPL kemudian dimintakan pendapat/pertimbangan kepada tokoh masyarakat tentang bagaimanakah karakter dan kondite calon resipien. Menurut pendapat dan pengalaman informan ini kriteria pendapatan ≤ 320 Kg beras sulit untuk didapatkan, sedangkan apabila ada pada umumnya orang tersebut sulit untuk diajak maju. Hal ini disebabkan karena mereka mempunyai pengalaman yang kurang, usianya sudah tua dan tidak produktif sehingga apabila mereka mendapatkan kredit biasanya hanya untuk kegiatan konsumtif. Atas dasar tersebut di wilayah kerja informan kriteria pendapatan ada yang menyimpang (resipien ada yang pendapatannya lebih dari 320 Kg). Hal ini disebabkan karena (menurut pendapat informan ini) dalam satu kelompok harus ada orang yang mempunyai wawasan, pengalaman, bila permodalan. Orang tersebut dibutuhkan di dalam menggerakkan kelompoknya sehingga pemberdayaan masyarakat lebih cepat tercapai”.*

Informan ini melanjutkan bahwa setelah kelompok terbentuk, dengan anggota antara 10 –16 orang, diantara mereka memilih sendiri pengurus kelompoknya. Kemudian mereka dibina oleh PPL untuk membuat RUB guna mengajukan kredit di BRI dengan jenis usaha seperti yang telah mereka lakukan sebelumnya. Sehingga fungsi kredit disini sebagai tambahan modal usaha. Tetapi diakui secara jujur oleh informan ini bahwa RUB dibuat oleh PPL setelah wawancara dengan mereka (resipien). Meskipun hal ini tidak sesuai dengan aturan (aturannya RUB dibuat oleh kelompok) tetapi (informan melanjutkan) seandainya informan menyerahkan sepenuhnya pembuatan RUB tersebut kepada kelompok, dia khawatir kalau tidak

jalan. Informan menyadari bahwa RUB yang dibuatkan oleh PPL banyak yang beranggapan seolah-olah PPL menjadi agen kredit. Pandangan ini dibantah oleh informan, yang menyatakan bahwa:

*“pandangan terbut kuranglah bijaksana untuk ditimpakan kepada kami, karena kami-kami (PPL) ini berbuat seperti itu adalah dalam rangka mempercepat dan mempermudah pekerjaan. Kalau hal itu dipersalahkan kami yang lebih tahu tentang sifat-sifat mereka”.*

Kredit yang turun berupa uang guna tambahan modal kerja. Besarnya kredit bervariasi tergantung berapa kali kelompok mengakses kredit. Setiap anggota pada tahap I mendapatkan kredit sebesar Rp 300.000,-, pada tahap II Rp 400.000,- dan pada tahap III Rp 500.000,-.

Berdasarkan pengalamannya realisasi kredit pada akhir-akhir ini berlangsung cukup lama yaitu sampai memakan waktu 2 bulan tidak seperti 4-5 tahun yang lalu, dimana kredit bisa cair hanya dalam tempo 2-3 minggu. Menghadapi hal realisasi kredit, informan pernah menanyakan kepada petugas BRI, dan dijawab sebagai akibat kurangnya personil di BRI. Dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, yang dilakukan oleh kelompok dengan cara memakai tabungan.

Angsuran berdasarkan kesepakatan kelompok atas dasar jenis usahanya, yang pedagang angsuran setiap bulan sedangkan yang untuk pertanian sawah, usaha lele, itik berdasarkan musiman. Bunga dikenakan setiap bulannya 1 % per bulan.

Menurut penuturan informan bahwa

*“dari 30 KPK binaannya belum ada yang menunggak, hal ini disebabkan karena kesadaran petani untuk menepati perjanjian cukup tinggi. Disamping itu pada jiwa mereka ditanamkan bahwa uang itu adalah uang Bank yang harus dikembalikan”.*

Di setiap kelompok ada pertemuan, hanya intensitasnya yang bervariasi ada yang secara rutin mengadakan pertemuan kelompok yaitu setiap bulan sekali juga ada pula yang selapanan. Tetapi ada pula yang secara insidental yaitu setiap ada permasalahan. Pada saat pertemuan untuk memecahkan permasalahan kelompok, arisan, acara keagamaan (tahlil). Informan menyatakan kalau dirinya sering mengikuti pertemuan kelompok yang kebetulan dekat dengan rumahnya meskipun acaranya dilakukan pada malam hari. Tetapi secara jujur dia juga menyatakan apabila pertemuan dilakukan pada malam hari dan tempatnya jauh dari rumahnya maka dia tidak hadir. Ketidakhadirannya ini dengan alasan demi keamanan. Dia melanjutkan pernyataannya, meskipun tidak hadir tetap memantau hasil pertemuan dengan jalan menanyakan kepada pengurus kelompok.

Hubungan antara PPL dan kelompok berjalan dengan baik, hal ini dapat dibuktikan bahwa setiap kelompok/anggota KPK yang mengalami kesulitan selalu mengadu kepada PPL, dan PPL akan berusaha membantu sebatas kemampuannya.

Pendidikan resipien pada umumnya Sekolah Dasar serta minimnya ketrampilan teknis. Secara umum ketrampilan yang dipunyai adalah cara bercocok tanam, baik tanaman padi dan palawija. Oleh sebab itu resipien mendapatkan pelatihan meskipun ada juga yang tidak mendapatkan. Hal ini disebabkan karena keterbatasan dana. Meskipun tidak semua anggota kelompok mendapatkan pelatihan tetapi diantara kelompok tersebut saling memberikan informasi tentang pengetahuan teknis pengelolaan usaha. System pelatihan yang dilaksanakan dengan menggunakan metode diskusi, ceramah dan praktek.



Disampaikan oleh informan, setiap KPK dibina langsung secara berkelanjutan oleh seorang PPL tetapi kadang-kadang secara tim baik di tingkat kecamatan maupun kabupaten. Diakuainya bahwa keberhasilan KPK sangat ditentukan oleh kesungguhan pembinaan PPL disamping dari pengurusnya sendiri, disamping kegigihan dan kerjasama diantara anggota KPK serta yang tidak kalah pentingnya dukungan dari semua pihak antara lain perangkat desa.

Selama membina KPK informan menyatakan kalau dirinya mendapatkan perjalanan pembinaan dinas setiap bulannya, tetapi karena dia telah mendapatkan fasilitas kendaraan dari pos lain maka tidak mendapatkan kendaraan dari P4K. Disamping fasilitas tersebut informan juga mendapatkan buku-buku petunjuk maupun juklak dan juknis.

Di dalam penentuan resipien informan menyatakan kalau tidak pernah mendapatkan tekanan dari pihak manapun, sepenuhnya PPL bersifat mandiri. Hal ini menurutnya disebabkan karena P4K merupakan program pembinaan dan akses kreditnya kecil. Adanya kemandirian ini menyebabkan PPL didalam memilih resipien yang orangnya betul-betul baik. Menurut informan ini bahwa:

*“salah satu sebab keberhasilan P4K bila dibandingkan dengan program sejenis lainnya seperti IDT karena adanya kemandirian aparat pada saat pemilihan resipien tanpa adanya unsur-unsur yang menyertainya (misalnya tekanan politik maupun kepentingan-kepentingan lainnya) serta semata-mata disebabkan karena adanya kemauan dari resipien untuk maju”.*

## **D. KASUS PENENTU KEBIJAKAN**

### **D.1. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan.**

Secara jujur informan yang berasal dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan kabupaten Demak mengakui bahwa:

*“implementasi program P4K yang selama ini dilaksanakan belum dapat memberikan dampak seperti yang diharapkan. Lanjut informan ini meskipun ada perubahan (sifat maupun perilaku masyarakat) tetapi menurutnya masih kurang. Menurut penilaiannya kekurangannya terletak pada, karena perubahan yang terjadi pada petani agar mampu mengembangkan usaha, proses pembelajaran, secara bersama-sama di dalam kelompok. Diakuinya memang ada KPK yang cukup berhasil mengembangkan misi ini tetapi prosentasenya cukup kecil. Sedangkan jika ditinjau dari sisi sosialisasi dan koordinasi yang dilaksanakan, juga belum optimal”.*

Diakuinya keuntungan program P4K, dari segi ekonomi, membantu daerah dalam rangka memberdayakan masyarakat. dari segi sosial, dapat meningkatkan kebersamaan sedangkan dari segi budaya, yang tadinya masyarakat bersifat tradisional yang pada akhirnya dapat memperluas wacana dan pola pikir masyarakat dan pada akhirnya dapat membangun budaya masyarakat.

Disamping keuntungannya program P4K juga mempunyai kelemahan antara lain program belum dilaksanakan secara sistematis (masih sepotong-sepotong). Sehingga di dalam pelaksanaannya perlu dicari system yang tepat dalam pemberdayaan masyarakat dalam rangka mengatasi masalah-masalah yang ada.

Informan ini melanjutkannya bahwa:

*“rencananya terhadap program P4K akan ditingkatkan koordinasi antar instansi terkait, konsolidasi aparat, menumbuhkan kreativitas aparat dalam memfasilitasi kelompok. Untuk itu perlu adanya evaluasi secara rutin yang menyangkut ketrampilan, pengetahuan, usaha dan keberadaan kelompok . Disamping itu juga perlu dikembangkan system pembinaannya”.*

Di bidang pengawasan juga dinilai masih kurang, baik pengawasan di bidang penggunaan dana proyek, dana kredit maupun operasional di lapangan Disamping itu pengawasan di bidang implementasi program perlu ditingkatkan.

## **D.2. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah**

Menurut informan ini, dia mengetahui program P4K dari rapat-rapat koordinasi yang selama ini dilaksanakan, media baik elektronik maupun cetak maupun dari panduan cetak. Sepanjang yang diketahuinya P4K mempunyai tujuan yaitu : memberikan dorongan bagi petani kecil baik, manajemen, teknologi, maupun permodalan dalam rangka peningkatan pendapatan mereka. Disamping Meningkatkan kemampuan berusaha dalam skala kelompok.

Menurut penilaian informan ini bahwa :

*“koordinasi saat ini masih berjalan tetapi perlu diintensifkan dalam rangka sasaran program. Koordinasi berjalan baik karena adanya saling pengertian (baik sikap dan tindakan) dari para pelaku kegiatan dalam rangka pencapaian sasaran program. Implementasinya juga berjalan dengan baik tetapi perlu ditingkatkan kinerjanya.*

## **D.3. Bagian Perekonomian Pemerintah Kabupaten**

Secara jujur informan ini mengakui bahwa:

*“secara persis kurang mengetahui, hanya kira-kira tujuan P4K adalah dalam rangka pemberdayaan kelompok (masyarakat pedesaan). Disamping itu juga menyatakan bahwa pernah diajak koordinasi tetapi karena kesibukan lainnya sehingga tidak bisa hadir sendiri hanya mewakilkan kepada staf”.*

Kesan informan bahwa implementasi program P4K hanya sebatas pada kegiatan belum ada rasa tanggung jawab sampai ke tingkat bawah. Meskipun kegiatan P4K sudah lama di Kabupaten Demak tetapi belum banyak Dinas/Instansi yang mengetahuinya. Informan mendengar (hanya belum pernah mengunjungi kelompok) kalau ada kelompok-kelompok yang baik tetapi dia yakin kalau banyak juga kelompok yang tidak sesuai dengan harapan.

#### D.4. Komisi B DPRD Kabupaten Demak

Informan ini juga menyatakan kalau dirinya tidak mengetahui secara persis karena memang belum pernah diajak koordinasi maupun sosialisasi oleh Dinas. Tetapi dewan sangat mendukung program-program yang sifatnya pemberdayaan masyarakat. Hal inipun sesuai program yang dicanangkan oleh Bupati lanjutnya. Informan ini menjanjikan :

*“kalau akan mengkoordinasikan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan dengan Instansi terkait (antara lain Dinas Perindagkop) agar program pemberdayaan masyarakat ini bisa berjalan dengan baik di kabupaten Demak”.*

#### D.5. Bank BRI

Informan ini menyatakan kalau dirinya mengetahui program P4K. menurutnya:

*“tujuan P4K jika ditinjau dari segi perbankan adalah adalah : memberikan proses pembelajaran kelompok untuk mengakses ke Bank, terutama yang berhubungan dengan transaksi perbankan, tabungan, dan kredit. Disamping itu P4K dapat menjadikan profit bagi BRI, karena dari segi pendanaan andil dana dari BRI cukup kecil (15 %). Sehingga ditinjau dari segi resiko kredit BRI hampir tidak ada”.*

Mengingat P4K merupakan kredit program maka bunga yang dibebankan kepada nasabah hanya 1 % per bulan dengan bungan tetap.

Menurut penilaiannya pelaksanaan program P4K selama ini di kabupaten ditinjau dari segi sosialisasi dan koordinasi, instansi terkait merupakan stake holder sehingga harus saling memberikan informasi dan berjalan dengan baik disamping itu

kurang memberikan pelayanan terutama dalam hal laporan-laporan di tingkat lapangan, hal ini disebabkan karena keterbatasan personil.

Informan ini menyampaikan kalau tata cara pengajuan kredit, yaitu KPK mengajukan RUB/RUA yang telah dilegalisasi oleh Ketua dan sekretaris kelompok, Lurah serta PPL kepada BRI. Kemudian paling lambat 14 hari Bri harus sudah memberikan jawaban layak/tidaknya kelompok tersebut diberikan kredit. Tetapi sebelum BRI/Fihaknya memberikan jawaban terlebih dahulu dilakukan survey tentang layak/tidaknya kelompok tersebut diberikan kredit. Meskipun ketentuannya BRI harus memberikan jawaban kepada kelompok paling lambat 14 hari tetapi realisasinya bisa lebih, hal ini menurutnya disebabkan karena keterbatasan personil BRI

Diakuinya secara jujur bahwa :

*“selama ini dirinya melakukan pembinaan kelompok belum maksimal. Pembinaan hanya diutamakan kepada kelompok yang baru. Pembinaan menyangkut dalam hal keberadaan kelompok, dana hanya dipergunakan untuk usaha yang sifatnya produktif”.*

Menurutnya sistem pembayarannya berdasarkan angsuran yang sifatnya bisa bulanan ataukah musiman tergantung pada analisa kredit. Sedangkan besarnya tunggakan sampai saat ini terhitung kecil karena hanya dua digit. Terhadap yang menunggak dilakukan pembinaan, serta diberikan sanksi untuk kredit yang akan datang. Kredit hanya diberikan kepada kelompok-kelompok yang mempunyai konduite baik.

## **E. DISKUSI**

### **E.1. Manfaat Program**

Tujuan program ini hanya terbatas pada meningkatkan produksi masyarakat. Pemahaman ini apabila dilihat dari sisi program sebetulnya masih sangat parsial, karena program P4K sebetulnya mempunyai tujuan yang lebih luas seperti perubahan pola perilaku dan pola pikir masyarakat serta pemberdayaan masyarakat. Kekurangakuratan dalam pemberian informasi tentang tujuan P4K ini kemungkinan disebabkan oleh terbatasnya pengetahuan dan pengalaman resipien. Hal ini terbukti dari penjelasan resipien dimana selama ini belum pernah mendapatkan pelatihan dari program P4K. dan menyatakan keuntungan P4K dengan ikut perogram P4K dapat pinjam kredit (pinjaman) dengan bunga rendah dan dari pengalaman banyak anggota kelompok P4K yang berhasil usahanya.

Meskipun demikian, menurut informan di Desa Undaan ini maka kelemahan dari program ini antara lain ada sebagian anggota kelompok yang telah berhasil, tidak mau lagi untuk bergabung dengan kelompok lagi, sehingga hal ini bisa mempengaruhi anggota yang lain. Disamping itu mereka (yang telah berhasil) juga sulit untuk diajak pertemuan.

Setelah mengikuti program P4K maka usaha pokok menjadi bertambah meningkat berkaitan dengan modal, serta peningkatan jumlah ternak yang dimiliki yaitu sebanyak itik 200 ekor serta kambing/domba 2 ekor. Hal lain yang menjadi perhatian informan setelah mengikuti program ini adalah hubungan kerja dengan mitra kerja dalam hal mendapatkan bahan baku, pemasaran hasil. Mengenal mitra kerja dari kenal sendiri. Apabila ada kesulitan menghubungi aparat/PPL serta Hubungan dengan

teman-teman terbatas pada informasi tentang pemasaran dan didalam mendapatkan bahan baku.

Informan menyatakan bahwa cara mengajukan kredit dengan cara mengajukan RUB ke BRI, kemudian RUB dibuat oleh kelompok dengan dibimbing oleh PPL dan dana yang diajukan besarnya Rp 500.000,-. Jumlah modal ini digunakan untuk menambah modal usaha.

Pembayaran kredit dengan cara angsuran yang dilakukan 6 bulan sekali (satu tahun lunas) bunga kredit 12 % setiap tahunnya. Informan sudah tiga (3) kali mengajukan kredit. Informan belum pernah menunggak, setahu informan belum ada anggota lainnya yang menunggak dan pernah mengalami kesulitan pada saat mengajukan kredit yaitu sudah satu bulan kredit belum cair, sehingga informan minta bantuan kepada PPL. PPL menguruskan ke BRI dan berhasil.

Di kelompok informan ada pertemuan secara rutin setiap selapanan (35 hari sekali). Informan mengikuti pertemuan tersebut sedangkan anggota yang lain ada yang mengikuti tetapi ada juga yang tidak hadir. Karena rumah PPL jauh (Kudus) sedangkan pertemuan dilaksanakan pada malam hari maka PPL tidak pernah hadir. PPL akan hadir kalau pertemuan dilaksanakan pada siang hari.

Ditinjau dari kemanfaatan program bahwa program P4K dapat berhasil dan dapat bermanfaat bagi masyarakat apabila terjadi keserasian antara resipien, pembina (terutama PPL) serta tokoh masyarakat disamping prasarana lainnya terutama prasarana jalan. Hal ini dibuktikan dengan berkembangnya KPK (Kelompok Petani Kecil) di desa Tugu, dan Karangmlati akibat anggota kelompoknya aktif dan PPL nya rajin, tekun membina serta adanya dukungan dari tokoh masyarakat. Disamping itu

didukung dengan prasarana jalan dan komunikasi yang lancar. Sedangkan kasus KPK di desa Trimulyo Kecamatan Guntur meskipun KPK nya aktif dan PPL nya rajin membina serta adanya dukungan dari fihak desa, KPK ini kurang bisa berkembang akibat kurang lancarnya transportasi (jalan yang menuju ke desa Trimulyo rusak parah) dan letak desa Trimulyo agak terpencil maka KPK ini kurang bisa maju. Begitu juga yang dialami denga desa Bakalrejo dan desa Dempet meskipun transportasi dan komunikasi lancar tetapi karena kurangnya pembinaan dari PPL maka KPK di desa tersebut boleh dikatakan “mati” atau program P4K di desa tersebut kurang bermanfaat bagi masyarakat.

## **E.2. Kepatuhan dan Daya Tangkap**

Kepatuhan merupakan aktivitas dari suatu individu dalam kaitannya dengan mentaati suatu aturan atau perjanjian yang telah disepakati. Membangun kepatuhan suatu warga organisasi (kelompok) untuk mentaati suatu perjanjian atau aturan yang telah disepakati merupakan suatu perencanaan sosial yang mengarah kepada pembentukan pemahaman bersama secara simpatik. Sehingga di dalam diri warga timbul sendiri kebutuhan untuk ikut terlibat secara aktif di dalam mentaati suatu aturan atau perjanjian. Disamping itu, guna membangun kepatuhan juga diperlukan adanya keteladanan dari semua fihak.

Keterlibatan dimaknai oleh mereka berdasarkan atas konsekwensi-konsekwensi logis yakni ikut membantu dalam arti diri sendiri maupun berusaha agar anggota (warga) kelompok yang lain untuk ikut serta mematuhi aturan atau perjanjian yang telah disepakati bersama secara bertanggungjawab.



Daya tangkap merupakan kemampuan seseorang dalam rangka menangkap, mengintrepetasikan dan mengasumsikan suatu peraturan, keadaan dan memanfaatkan peluang yang ada. Daya tangkap seseorang dipengaruhi oleh pendidikan, pengalaman dan ketrampilannya.

Untuk itu guna mengembangkan kepatuhan dan daya tangkap seseorang diperlukan adanya pembinaan dan latihan secara terus menerus, baik oleh individu yang bersangkutan maupun dari orang lain.

Dari uraian konsepsi di atas dapat dikaitkan dengan kegiatan penelitian ini khususnya dibidang kepatuhan dan daya tangkap dari semua unsur yang terkait dengan implementasi program P4K di Kabupaten Demak (baik itu masyarakat penerima program, tokoh masyarakat, aparat pelaksana program maupun penentu kebijakan). Kepatuhan ditunjukkan mulai dari kegiatan, tata cara pengajuan kredit, system pembayaran angsuran sampai dengan pembinaan dan pengawasannya (ditengarahi dengan pertanyaan B.1 – B.9). Sedangkan daya tangkap ditunjukkan pada pendidikan, pengalaman, dan pelatihan (pertanyaan B.10 – B.13).

### **E.2.1.Kepatuhan**

Kredit pada program P4K merupakan tambahan modal yang diberikan kepada anggota KPK (Kelompok Petani Kecil) (Pertanyaan B.4). Sehingga kredit tidak diperkenankan untuk kegiatan lainnya di luar kegiatan usaha. Hal ini sesuai dengan jawaban dari semua informan baik penerima program, tokoh masyarakat, aparat pelaksana, maupun BRI, yang menyatakan bahwa kredit hanya dipergunakan untuk tambahan modal ataukah sebagaimana yang tercantum di dalam RUB. Meskipun ada

kesan dari peneliti sewaktu melakukan wawancara dengan informan yang berasal dari desa Bakalrejo kecamatan Guntur, yaitu pendirian kelompok seolah-olah hanya sekedar untuk mendapatkan kredit. Kredit yang diterima, bagi sebagian anggota kelompok tersebut dipergunakan untuk kebutuhan yang bersifat konsumtif. Setelah kredit cair kelompok jarang ada aktifitas, hal ini ditunjukkan bahwa di kelompok tidak ada pertemuan kelompok serta PPL juga tidak pernah melakukan pembinaan, yang ada hanya pertemuan RT. Disamping itu pada sebagian anggota tidak ada tanda-tanda atau kesan bahwa mereka ada kegiatan produksi batu bata, (menurut pernyataan Ketua kelompok bahwa kegiatan usaha di kelompoknya adalah membuat batu bata). Hal ini menunjukkan bahwa ada kelompok yang tidak patuh terhadap aturan yang telah ditetapkan. Disamping itu mereka juga kurang/tidak menyadari bahwa dengan adanya pemanfaatan kredit untuk hal-hal yang bersifat konsumtif maka kegiatan usahanya akan sulit berkembang mengingat mereka bermodal kecil.

Tata cara pengajuan kredit bervariasi, meskipun secara prinsipil sama yaitu kelompok mengajukan kredit kepada Bank BRI dengan cara terlebih dahulu mengajukan RUB/RUA (Rencana Usaha Bersama/Rencana Usaha Anggota) yang telah ditanda tangani Ketua Kelompok, Sekretaris, Lurah dan PPL (pertanyaan B.1 dan B.2). Sistem ini juga dibenarkan oleh AO (Account officer) BRI (Jawaban pertanyaan f). RUB/RUA mestinya dibuat oleh kelompok sendiri meskipun pada awalnya dibimbing oleh PPL. Hal ini mempunyai maksud untuk memberdayakan masyarakat agar terjadi perubahan sikap dan pengetahuan masyarakat, sehingga masyarakat tidak terlalu bergantung kepada Aparat. Tetapi dari hasil penelitian menunjukkan bahwa ada sebagian informan (salah satunya Aparat) yang menyatakan bahwa RUB/RUA dibuat

oleh PPL setelah wawancara dengan kelompok tentang hal-hal yang berhubungan dengan kebutuhan kelompok. Cara ini ditempuh dengan tujuan untuk mempermudah dan mempercepat urusan, meskipun dengan dalih bahwa aparat tersebut yang mengetahui secara persis tentang karakter masyarakatnya. Sebetulnya cara-cara seperti ini merupakan sebagian contoh dari pembodohan dan ketergantungan masyarakat terhadap Aparat/Pemerintah yang sebetulnya harus mulai dikurangi pada era sekarang ini. Karena ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah dimulai dari hal-hal yang kecil seperti ini dan yang lebih besar sampai kepada kurangnya partisipasi masyarakat terhadap pembangunan. Hal ini seperti salah satu butir kesimpulan dari hasil Penelitian Sosial Budaya Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan Di Kabupaten Demak yang menyatakan bahwa pada sebagian daerah di Kabupaten Demak, arti partisipasi masyarakat terhadap pembangunan belum sepenuhnya difahami oleh sebagian masyarakatnya (Bappeda Demak, 2001, hal 68). Oleh sebab itu dari penelitian tersebut disarankan guna menumbuhkan partisipasi masyarakat dibutuhkan mobilisasi secara intensif. Disamping itu ditinjau dari Aparat sendiri, menunjukkan bahwa aparat tersebut mulai ada tanda-tanda ketidak patuhan terhadap aturan serta mereka tidak/kurang mengetahui terhadap maksud dan tujuan suatu aturan ditetapkan untuk dijalankan dan dipatuhi oleh semua jajaran yang terlibat.

Setelah kelompok mengajukan RUB/RUA, BRI melakukan survey terhadap kelayakan usaha kelompok (Jawaban pertanyaan . untuk aparat BRI) sehingga paling lambat 14 hari kerja BRI harus sudah memberikan jawaban kepada kelompok tentang layak/tidaknya usaha mereka (Lampiran SKB. Departemen Pertanian dan Direksi PT Bank Rakyat Indonesia

Nomor 174/Kep/KU.210/7/1998

B.423.A.DIR/RTL/PRG/07/98

Tetapi menurut informan dari penerima program, tokoh masyarakat, maupun aparat menunjukkan bahwa realisasi kredit rata-rata 3-5 minggu bahkan ada yang sampai dua bulan (Jawaban pertanyaan B.7). Adanya keterlambatan realisasi kredit setelah peneliti konfirmasi dengan AO (Account Officer) BRI diakibatkan karena kurangnya personil BRI yang menangani kredit P4K. Menurut peneliti jawaban dari pihak BRI hanyalah sekedar untuk membenaran terhadap keterlambatan realisasi kredit. Tetapi hal itu menunjukkan adanya kekurang patuhan aparat BRI. Untuk mentaati SKB di atas. Disamping mereka tidak/kurang menyadari betapa arti pentingnya kredit bagi usaha kecil.

Kredit diberikan oleh BRI berupa kredit modal kerja yang jumlahnya bervariasi pada setiap anggota (orang) atau kelompok. Untuk setiap orang ditentukan dari sudah berapa kali mereka mengakses kredit, untuk kredit pertama sebesar Rp 300.000,- tetapi untuk kredit selanjutnya bisa mencapai Rp 500.000,- bahkan bisa sampai Rp 700.000,- tergantung pada jenis usahanya. Sedangkan untuk kelompok disamping ditentukan oleh sudah berapa kali kelompok tersebut mengakses kredit juga ditentukan oleh jumlah anggota sehingga besarnya kredit antara Rp 3.000.000,- - Rp 5.000.000,-. Jika ditinjau dari besarnya kredit maka jumlah tersebut bagi anggota KPK yang berusaha seperti "bakul gendong", bakul jamu, penjual bakso, ataukah yang lain, jumlah tersebut sudah cukup, mengingat usaha mereka memang membutuhkan modal kerja yang kecil. Tetapi bagi anggota KPK yang berusaha sebagai petani, peternak, perikanan darat ataukah industri kecil (misalnya, bandeng presto, obat gosok) jumlah tersebut sangat

kurang, sehingga pada umumnya mereka bergabung pada usaha kelompok. Bahkan ada kelompok (dari desa Tugu Kecamatan Sayung) untuk kegiatan ternak sapi potong, yang berusaha menambah modalnya dengan jalan melalui Kredit Ketahanan Pangan (KKP).

Sumber dana P4K, berasal dari dana perimbangan antara ADB, IFAD dan BRI, yang besarnya adalah ADB = 55 %, IFAD = 30 % dan BRI = 15 %. KPP (Kelompok Petani Kecil) membayar angsuran ada yang bulanan tetapi ada pula yang musiman tergantung pada jenis usahanya. Angsuran secara musiman diperuntukkan bagi nasabah yang usahanya berhubungan dengan pertanian (baik tanaman pangan, ternak, maupun perikanan darat) sedangkan bulanan bagi nasabah yang jenis usahanya bakulan. Beban bunga yang harus dibayar oleh nasabah sebesar 12 % per tahun. Jika ditinjau dari beban bunga, maka kredit P4K merupakan kredit yang sangat menguntungkan mengingat bunganya sangat rendah. Meskipun demikian masih ada kelompok yang tidak sanggup mengangsur (sebagaimana jawaban informan yang berasal dari desa Bakalrejo kecamatan Guntur). Hal ini disebabkan usaha mereka (pengrajin batu bata) bangkrut sebagai akibat rendahnya harga hasil produksi serta tingginya bahan baku (kayu dan sekam) dan tenaga kerja. Tetapi ada pula KPP yang sangat mendapatkan manfaat (yang dicirikan dengan majunya usaha) dari kredit P4K yaitu dari desa Tugu, dan jawaban informan yang berasal dari Aparat Kecamatan Demak Kota. Sedangkan informan yang berasal dari kecamatan Karanganyar usahanya biasa-biasa saja tidak jauh dari usaha sebelum mengikuti program P4K. ditinjau dari segi kepatuhan sebagian besar KPP cukup patuh dalam rangka mengangsur kredit hal ini ditunjukkan dengan lancarnya pembayaran kredit (perjanjian yang telah disepakati).

Hanya KPK yang berasal dari desa Bakalrejo yang tidak patuh karena sudah sekitar satu tahun ini kreditnya macet. Meskipun demikian pada awalnya ada sebagian anggota yang berniat untuk tetap membayar kredit, tetapi berhubung ditolak oleh Ketua kelompok dengan alasan kesulitan administrasi jika yang mengangsur hanya sebagian kecil saja, maka pada akhirnya mereka ikut juga menunggak. Sedangkan aparat tidak pernah/jarang datang melakukan pembinaan. Hal ini menunjukkan adanya keteladanan sangat mempengaruhi terhadap nilai-nilai disiplin dan kepatuhan seseorang. Disamping itu pembinaan yang tekun dan terus menerus serta adanya sanksi, sangat diperlukan dalam rangka menumbuhkan kepatuhan seseorang terhadap pelaksanaan perjanjian yang telah disepakati.

Mengingat KPK merupakan kelompok masyarakat yang tertinggal baik ditinjau dari segi permodalan maupun wacana, dan pengalaman sehingga pembinaan sangat diperlukan. Pembinaan dapat dilakukan secara formal melalui pertemuan kelompok maupun secara informal. Pembinaan ini diperlukan agar secara dini aparat dapat membantu memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh KPK.

Lancar tidaknya kegiatan KPK dapat diketahui melalui adanya pertemuan kelompok. Apabila KPK yang rutin melaksanakan pertemuan kelompok (misalnya dari desa Tugu, Surodadi Kecamatan Sayung dan desa Trimulyo kecamatan Guntur serta di desa Karangmlati kecamatan Demak kota ) maka dapat dikatakan bahwa KPK tersebut cukup maju. Tetapi jika di KPK tersebut tidak ada pertemuan kelompok (desa Bakalrejo) maka KPK tersebut dapat dikatakan "mati". Agar pertemuan kelompok tidak membuat anggota jenuh diperlukan adanya diversifikasi acara pertemuan, misalnya demonstrasi usaha (pembuatan bandeng presto, kompos dll.), ataupun

kegiatan keagamaan disamping pada pertemuan tersebut dipakai untuk anggota mengangsur kreditnya (sebagaimana yang dijalankan oleh KPK di kecamatan Sayung, Demak Kota).

### **E.2.2. Daya tangkap**

Pada umumnya anggota KPK mempunyai pendidikan Sekolah Dasar.

Sedangkan ketrampilannya bervariasi :

1. ada yang mempunyai ketrampilan hanya dibidang pertanian (baik tanaman pangan maupun peternakan dan perikanan) (sebagaimana dituturkan oleh informan dari desa Undaan Lor kecamatan Karang Anyar serta tokoh masyarakat dari desa Trimulyo kecamatan Guntur).
2. ada yang sudah mempunyai pengalaman bermacam-macam meskipun hanya sekedar buruh (sebagaimana informan dari desa Tugu).
3. Ada yang mempunyai pengalaman manajemen usaha (informan dari desa Surodadi kecamatan Sayung).
4. serta ada yang sudah pengalaman mengelola pedagang bakso sampai lebih dari tiga gerobak dorong, jamu gendong yang mempunyai banyak karyawan (sebagaimana yang dituturkan oleh informan yang berasal dari aparat kecamatan Demak kota).
5. ada yang mempunyai ketrampilan di bidang industri kerajinan obat gosok, bandeng presto (tokoh masyarakat dari desa Tugu)

Berdasarkan dari penuturan para informan menunjukkan bahwa pendidikan seseorang tidaklah begitu menjamin tentang keberhasilan usaha tetapi ketrampilan dan kepekaan

seseorang terhadap lingkungan justru sangat dominan. Untuk itu penambahan ketrampilan masih sangat dibutuhkan, karena ada sebagian anggota KPK yang sama sekali belum pernah mendapatkan pelatihan (informan dari desa Undaan Lor serta dari Desa Surodadi Sayung). Mengingat peserta pelatihan merupakan orang tua maka perlu dicari metode dan system pelatihan yang tidak membuat kejenuhan, misalnya disamping teori juga diskusi, praktek(demonstrasi), maupun dengan menggunakan alat peraga (sebagaimana dituturkan hampir semua informan yang menyatakan bahwa pelatihan yang sudah diikuti menggunakan metode seperti ini). Guna menumbuhkembangkan daya tangkap ini diperlukan juga pelatihan yang terus menerus dan berkelanjutan.

Disamping itu, keberhasilan usaha juga tergantung pada kesetiakawanan diantara para anggota KPK. Jika anggota KPK yang berhasil bersedia untuk membimbing kepada teman-teman yang lain maka kegiatan usaha kelompok juga akan tumbuh berkembang dengan baik (informan dari desa Tugu, Surodadi, Aparat Demak Kota). Tetapi jika mereka enggan membantu maka boleh dikatakan bahwa kegiatan kelompok kurang berkembang (informan dari desa Bakalrejo).

Keberhasilan KPK juga sangat ditentukan oleh peranan aparat desa (sebagaimana dituturkan oleh tokoh masyarakat dari desa Tugu dan Trimulyo) yang begitu besar mendorong KPK untuk bisa maju. Berdasarkan pengamatan peneliti KPK yang bisa maju yang mendapatkan perhatian khusus dari aparat desa. Perhatian khusus ini baik menyangkut dorongan moril maupun bantuan materiil (KPK juga ada yang mendapatkan dana dari desanya). Karena ada sebagian aparat desa yang berpendapat bahwa dengan keberhasilan pemberdayaan masyarakat di desanya akan lebih mudah untuk meningkatkan swadaya masyarakat serta mengajak masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan.



### **E.3. Sumber daya**

Yang dimaksud dengan sumber daya disini adalah faktor-faktor yang mendukung keberhasilan program baik itu yang berupa sumber daya manusia maupun sumber daya yang lain (anggaran maupun fasilitas lainnya). Ditinjau dari segi sumber daya manusia, baik dari PPL seperti telah dikemukakan pada bab terdahulu ternyata jumlah PPL masih kurang sehingga tidak mampu untuk membina jumlah KPK yang cukup banyak (752 KPK se Kabupaten Demak), sedangkan dari pihak BRI tenaga A0 (Account Officer) hanya seorang sehingga sering terjadi keterlambatan di dalam melayani kredit dan pembinaan (sebagaimana dituturkan oleh informan dari BRI). Menurut penuturan informan penerima program, sewaktu AO BRI dua orang realisasi kredit sering tepat waktu ( $\pm$  dua minggu).

Dari informasi aparat menunjukkan bahwa hampir semua PPL mendapatkan fasilitas buku-buku, kendaraan maupun insentif perjalanan. Hal ini mestinya akan mendukung mobilitas Penyuluh dalam rangka melakukan pembinaan serta menambah wawasannya. Sebetulnya kasus di desa Bakalrejo dimana PPL jarang melakukan pembinaan tidak harus terjadi, mengingat PPL nya berdomisili di desa yang sama (sebagaimana disampaikan oleh informan dari desa tersebut). Hal ini menunjukkan kurang adanya pengawasan di tingkat atas. Kurangnya pengawasan ini juga diakui oleh Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan. Bahkan beliau merencanakan untuk mengembangkan system pembinaan dan evaluasi dalam rangka meningkatkan pengawasan.

### **E.4. Komunikasi**

Komunikasi merupakan sarana penataan dalam penyelenggaraan kegiatan, yang dapat dipakai untuk mengatasi berbagai masalah yang timbul. Dengan komunikasi yang baik diharapkan permasalahan yang ada dapat teratasi.

Kecenderungan adanya ketertutupan, kekurangan daya ingat, serta ketidak siapan dan keterbatasan aparat dan unsur pelaksana program merupakan faktor yang sering dapat menghambat keberhasilan suatu program. Sehingga peranan komunikasi menjadi sangat vital. Komunikasi disini menyangkut hubungan antar anggota KPK, anggota KPK dengan aparat serta sesama aparat baik ditingkat bawah maupun di atasnya. Melalui komunikasi akan didapatkan kesamaan persepsi diantara pelaksana dan penerima program.

Pada implementasi program P4K, komunikasi dilaksanakan baik secara formal yaitu melalui pertemuan kelompok dan diklat maupun secara informal. Pelaksanaan pertemuan kelompok bervariasi ada yang sudah melaksanakan secara rutin yaitu setiap bulan ataukah selapanan (35 hari) sekali tetapi ada pula yang dilaksanakan setiap ada masalah. Pada pertemuan kelompok tersebut ada yang didatangi aparat (PPL) tetapi ada pula PPL tidak bisa menghadiri. Menurut penuturan aparat ketidak hadirannya disebabkan karena adanya tugas lain maupun pertemuan dilaksanakan pada malam hari sedangkan rumah PPL jauh dari tempat pertemuan. Tetapi ada pula yang disebabkan karena PPL tidak diundang ataukah karena faktor lainnya. Kelompok yang sering mengadakan pertemuan kelompok dan dihadiri oleh aparat pada umumnya mereka lebih dinamis karena kegiatan tidak bersifat monoton dan apabila ada masalah akan cepat dicarikan jalan keluar. Sebagai contoh, sewaktu KPK di desa Surodadi Sayung menginginkan ketrampilan dalam budidaya itik, yang akhirnya diajak PPL untuk studi banding ke daerah Banyubiru Kabupaten Semarang.

Sedangkan komunikasi diantara Dinas/Intansi jarang dilakukan mengingat informan dari anggota DPRD tidak mengetahui adanya program P4K di Kabupaten

Demak, sedangkan Kepala Bagian Perekonomian jarang datang sendiri tetapi hanya mewakili. Bappeda sering mengikuti bahkan beliau mengetahui program P4K melalui rapat-rapat koordinasi.

Program P4K yang merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat yang akhir-akhir ini mendapatkan perhatian yang sangat serius dari pemerintah baik pusat maupun kabupaten mestinya tidak hanya menjadi tanggungjawab Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan saja. Sehingga fungsi koordinasi dan keterpaduan dari semua Dinas dan Instansi sangat diperlukan. Dengan keterpaduan tersebut maka semua kemampuan baik finansial maupun lainnya dapat dipadukan sehingga tujuan program yaitu pemberdayaan masyarakat (kesejahteraan rakyat) akan cepat tercapai. Meskipun tanggung jawab pembinaan teknis tetap Dinas atau Instansi tertentu.

#### **E.5. Faktor Lingkungan**

Keberhasilan suatu program sangat ditentukan oleh faktor lingkungan, baik lingkungan yang ada di masyarakat tersebut maupun lingkungan politik. Pada implementasi program P4K di kabupaten Demak faktor lingkungan cukup mendukung, masyarakat pada umumnya saling tolong menolong jika ada anggota maupun kelompok lain yang membutuhkan bantuan. Meskipun ada sebagian anggota setelah mereka berhasil enggan untuk diajak bergabung (KPK dari desa Undaan Lor). Sedangkan campur tangan politik (terutama pada saat penentuan resipien) juga tidak didapatkan. Kebiasaan mulai jaman Orde Baru kepentingan politik sering menumpang pada kegiatan-kegiatan yang mengarah pada mobilisasi masyarakat terutama pada saat

menjelang pemilu juga tidak didapatkan. Penentuan resipien murni ditentukan oleh hasil survey yang dilakukan oleh PPL.

#### **E.6. Struktur Birokrasi**

Struktur pelaksanaan dari program P4K ini dimulai dari PPTK ( Pelaksana Proyek Tingkat Kabupaten ) yang diteruskan kepada PPL. PPL kemudian melakukan pendekatan kepada resipien. Dalam hal pelaksanaan program terutama berkaitan dengan pendanaan maka sangat tergantung pada resipien dalam mengajukan kredit usaha yang tercantum dalam RUB. Pada kasus-kasus tertentu RUB ini sering dibuat oleh PPL setelah melakukan wawancara dengan resipien. Berdasarkan aturan pelaksanaan yang telah ditentukan prosedur ini sebetulnya tidak tepat. Akan tetapi karena pemahaman resipien terhadap penyusunan RUB kurang memahami maka PPL melakukan tugas ini.

BRI sebagai pemberi kredit bertugas untuk meneliti kelayakan terhadap kredit yang diajukan. Keluhan yang sering muncul dari resipien adalah pada sisi pencairan dana kredit yang dipandang terlalu lama. Hal ini terjadi karena terbatasnya personil yang menangani pelayanan kredit P4K. Mekanisme keluhan kepada pihak bank ini dapat dilakuakn dengan cara menghubungi PPL maupun pihak bank secara langsung.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan.

Teori David C. Korten tentang program pembangunan yang menyatakan bahwa program pembangunan merupakan fungsi kesesuaian antara penerima bantuan, program dan pemberi bantuan. Teori ini setelah dikaji berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil (P4K) di lapangan dengan menggunakan fenomena pengamatan; manfaat program, kepatuhan dan daya tangkap, sumber daya, komunikasi, faktor lingkungan serta struktur birokrasi. ternyata teori David C. Korten masih bersifat umum. Keberhasilan suatu program disamping dipengaruhi oleh faktor-faktor yang telah disampaikan Korten masih banyak faktor-faktor lainnya yang mempengaruhi antara lain kepatuhan dan daya tangkap baik oleh penerima program maupun pelaksana program, disamping sumber daya yang mendukung pelaksanaan suatu program serta kesungguhan dari penentu kebijakan dalam rangka mendukung program tersebut.

Di dalam era Otonomi Daerah saat ini bahwa suatu program tidak hanya menjadi tanggung jawab satu instansi tetapi merupakan tanggung jawab semua pihak sehingga koordinasi dan sosialisasi program serta transportasi dan komunikasi mempunyai andil yang tidak kalah pentingnya. Guna mempercepat keberhasilan suatu program perlu disusun suatu sistem perencanaan dan pelaksanaan program yang bersifat komprehensif dan terkoordinasi meskipun ada salah satu instansi yang menjadi *leading sector*.

## **B. Saran dan Rekomendasi.**

Guna mempercepat program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Demak maka perlu ditumbuhkembangkan kepada masyarakat dan semua jajaran Pemerintah di Kabupaten Demak bahwa pembangunan merupakan tanggung jawab kita semua dan akan dapat cepat tercapai apabila dilakukan dengan penuh tanggung jawab dan dedikasi yang tinggi serta terpadu baik antar Instansi/Dinas, dan masyarakat. Koordinasi dan sosialisasi yang merupakan titik terlemah diantara faktor-faktor yang lain di dalam Implementasi Program P4K perlu mendapatkan perhatian, disamping itu bila diperlukan dapat dibentuk adanya forum komunikasi P4K untuk menggalang hubungan kerjasama diantara para pelaku program serta adanya saling tukar pengalaman antar KPK.

Paradigma pembangunan perlu dilakukan perubahan. Masyarakat tidak lagi diposisikan sebagai obyek pembangunan, tetapi justru mereka harus diposisikan sebagai subyek pembangunan. Janganlah berdalih bahwa masyarakat itu bodoh, malas, sulit diatur dan lain-lain, tetapi diperlukan adanya pembinaan dan ketekunan. Peran pemerintah sebagai mobilisator pembangunan sedikit demi sedikit perlu dikurangi sesuai dengan tingkat kemandirian masyarakat, sehingga akhirnya pemerintah hanya sebagai fasilitator.

Mengingat luasnya permasalahan yang ada maka guna mengetahui dan mendalami permasalahan di lapangan serta perbaikan implementasi kebijakan lanjutan diperlukan adanya penelitian lanjutan yang lebih spesifik, baik tentang sejauh mana keberhasilan Program P4K di Kabupaten Demak, maupun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program P4K.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kahar Badjuri, Teguh Yuwono; 2002; ***Kebijakan Publik, Konsep dan Strategi***, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Demak; 2001; ***Demak Dalam Angka 2001***
- Bagong Suryanto; 1996 ***Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan***; Aditya Media Yogyakarta
- Budi Winarno; 1997; ***Teori Kebijakan Publik***, PT Citra Aditya Bakti; Bandung
- Dillon, HS. 1999 ; "Selama Puluhan Tahun Petani Terpinggirkan"; ***Kompas*** tanggal 1 November 1999
- Dunn, William N. ; 2000; ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik*** terjemahan oleh Samosdra Wibawa dkk. edisi Kedua. Gadjah Mada University Press; Yogyakarta.
- Irfan Islamy; 2000; ***Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Publik***; Bumi Aksara, Jakarta.
- Kasti Martini; 2001 ***Implementasi kebijakan Program Cooperate Farming di Kabupaten Demak Jawa Tengah***
- Korten, David C. dan Sjahrir; 1988; ***Pembangunan Berdimensi Kerakyatan***, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Laporan Pertanggung Jawaban Bupati Demak Akhir Tahun Anggaran 2001***
- Laporan Pertanggung Jawabab Gubernur Jawa Tengah Akhir Tahun Anggaran 2001***

- Laras Mandiri Utama; 2001; ***Penelitian Sosial budaya Partisipasi Masyarakat Terhadap Program Pembangunan Di Kabupaten Demak***
- Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Sumberdaya Pembangunan; 2002; ***Laporan Akhir Pendampingan Penguatan Kapasitas Kelompok Petani-nelayan Kecil (KPK) Kabupaten Demak.***
- Molleong, Lexy J. 2001; ***Metodologi Penelitian Kualitatif***, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mubyarto; 1996; ***Menuju Gerakan Nasional Penanggulangan Kemiskinan***, Aditya Media Yogyakarta.
- Noeng Muhadjir; 2000; ***Metodologi Penelitian Kualitatif***, Edisi IV. Rake Sarasin, Yogyakarta
- Samodra Wibawa; 1997 ; ***Evaluasi Kebijakan Publik***, PT Raja Grafindo Jakarta.
- Sanafiah Faisal; 1990 ; ***Penelitian Kualitatif dasar-dasar dan aplikatif***, YA 3 Malang.
- Sudarman Danim; 2000; ***Pengantar Studi Penelitian Kebijakan***, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sutrisno Hadi; 1981; ***Metodologi Research***, Fakultas Psikologi UGM Yogyakarta.