

**STUDI IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBERDAYAAN
EKONOMI RAKYAT (PER) BIDANG PETERNAKAN DI
KABUPATEN GROBOGAN**

TESIS

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2**

**Program Pasca sarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



**Disusun oleh :
BUDI PRIHANTORO :
NIM : D4E001035**

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2003**

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	4590/T/MAP/CI
Tgl.	31-8-06

**STUDI IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBERDAYAAN
EKONOMI RAKYAT (PER) BIDANG PETERNAKAN DI
KABUPATEN GROBOGAN**

Dipersiapkan dan disusun oleh :

BUDI PRIHANTORO

NIM : D4E001035

telah dipertahankan di depan Tim Penguji
pada tanggal : 29 Desember 2003

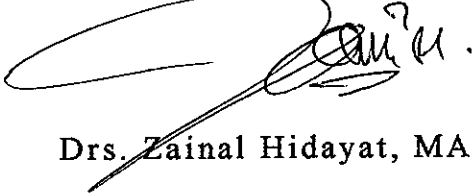
Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji / Pembimbing I



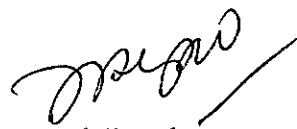
Drs. Ali Mufiz, MPA

Sekretaris Penguji / Pembimbing II



Drs. Zainal Hidayat, MA

Anggota Dewan Penguji Lain



1. DR. Ari Pradanawati, MS



2. Dra. Endang Larasati, MS

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
Untuk memenuhi gelar Magister Sain.

Tanggal :

Ketua Program studi MAP

Universitas Diponegoro Semarang



(Prof.Drs. Y. Warella. MPA , PhD)

ABSTRAKSI

Penelitian Implementasi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus. Tujuannya adalah untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dari kasus, ataupun status dari individu yang kemudian dari sifat-sifat yang khas diatas akan dijadikan suatu hal yang bersifat umum.

Penelitian ini secara garis besar mengacu pada model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn yang meletakkan enam variable yang membentuk kaitan antara kebijakan dengan performan. Pemilihan enam variable atau fenomena yang diteliti itu dilihat dari tiga sudut pandang yaitu pemrakarsa kebijakan, pelaksana kebijakan, dan kelompok sasaran. Dari sudut pemrakarsa dan pelaksana kebijakan akan dilihat dari fenomena standart dan tujuan kebijakan serta kemampuan pelaksana. Dari sudut kelompok sasaran akan dilihat dari fenomena dukungan publik dan jenis manfaat yang dapat kita peroleh . Fenomena komunikasi untuk melihat interaksi antara pemrakarsa, pelaksana dan kelompok sasaran.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan belum sesuai dengan tujuan dan sasaran dalam mensejahterakan rakyat, Pemerintah Daerah baru mampu mengesahkan kebijaksanaan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan menjadi suatu program pembangunan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan tertentu yang diharapkan, terbukti belum

tersalurkannya dana program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan kepada kelompok sasaran secara efektif dan pemanfaatan dana tersebut belum sesuai sasaran, terjadinya peningkatan produktivitas dan pendapatan kelompok penerima manfaat belum berjalan secara berkesinambungan, besarnya tunggakan angsuran khususnya angsuran pokok yang terjadi disebabkan oleh beberapa hal antara lain mentalitas anggota atau kelompok sasaran.

Adanya kebijaksanaan pemerintah Pusat dalam hal import ternak sapi dan daging segar mengakibatkan anjloknya harga ternak sapi lokal dan adanya intervensi dari oknum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengelolaan program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan mengakibatkan performan program menjadi lemah atau jelek.

ABSTRACTION

The implementation research of People Economic Enableness (PEE) of Ranch Area in Grobogan use the descriptive research method qualitative with the type of case study research. Its target is to give the picture in detail about background, nature of and also typical character from case, and or status from later individual from nature of typical above will be made a matter having the character of public.

This research marginally relate [at] model developed by Van Metre and Van Horn placing six variable forming bearing [of] between policy with performance. Election six that accurate variable phenomenon or seen from three viewpoint that is policy maker, policy executor, and target group. From the aspect of policy maker and policy executor will be seen from standard phenomenon and policy target and also executor ability. From the aspect of target group will be seen from public support phenomenon and benefit type we which can obtain it. Communications phenomenon to see the interaction of among maker, executor and target group.

The result of research indicate that the implementation program the People Economic Enableness (PEE) of Ranch Area in Grobogan not yet in line with and target in secure and prosperous of people, the local government being able to authenticate the wisdom and not yet full able to guarantee that policy which have been ratified to become a development program is really will generate the expected certain change or impact, proven by not yet channelled of fund program the People Economic Enableness (PEE) of Ranch Area to target group effectively and the fund exploiting not yet according to target, the happening of make-up of productivity and earnings of group of benefit receiver not

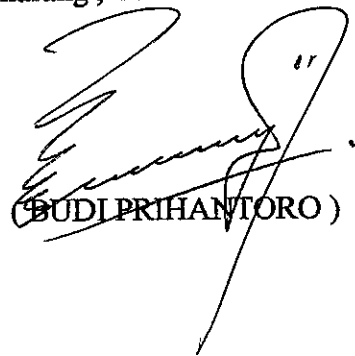
yet walked chronically, level of instalment arrears specially fundamental instalment that happened because of several things for example mentality of member or target group.

The existence of wisdom from central government in the case of import of livestock of fresh flesh and ox result to descend of local ox livestock price and existence of intervention from members of Parliament in management program the People Economic Enableness (PEE) of Ranch Area result the program to become bad or weak.

PERNYATAAN

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

Semarang , 29 Desember 2005



(BUDI PRIHANTORO)

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan rahmatNya, sehingga dapat terselesaikannya penyusunan tesis dengan judul **“Studi Implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan”**. Maksud penulisan tesis ini adalah untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh derajat Sarjana S-2 Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang.

Pada kesempatan ini tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian pendidikan dan penyelesaian penulisan tesis ini :

1. Terima kasih kepada Bupati Grobogan (Bapak H. Agus Supriyanto, SE), Sekretaris Daerah Grobogan, Kepala Bappeda Kabupaten Grobogan, Kepala Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Grobogan, dan Kepala Badan Kepegawaian Daerah yang telah memberikan kesempatan, bantuan dan dorongan semangat untuk menyelesaikan studi ini.
2. Terima kasih yang tidak terhingga kepada Tim Pengelola dan para Pengajar Program Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberikan kesempatan dan tambahan bekal ilmu untuk diabdikan dan dikembangkan oleh penulis dalam mengabdikan dan melayani sesama didalam bernegara dan bermasyarakat.
3. Dengan terselesaikannya tesis ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Drs. Ali Mufiz, MPA dan Bapak Drs. Zainal Hidayat, MA, atas kesediaan dan

kesabarannya dalam membantu membimbing serta dorongan dan nasehat yang diberikan selama ini.

4. Terima kasih kepada Ibu DR. Ari Pradhanawati MS, atas kesediaan, arahan, dan masukan sebagai dosen penguji untuk kesempurnaan tesis ini.
5. Terima kasih kepada Bapak Ir. M. Sumarsono MSi, Ir. Mashudi, Ir. Arif Suwarsono, Ir. Yekti Dwi P beserta staf Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Grobogan, yang telah banyak memberikan bantuan yang penulis butuhkan selama penelitian, serta para petugas Kecamatan dan Perangkat Desa / Kelurahan atas kesediaannya memberikan masukan dan informasi.
6. Terima kasih kepada Ayahanda Drs. Roch Udiono dan Ibuda Umi Kulsum yang selalu mendoakan dan menasehati serta semua pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dimasa kuliah dan tersusunnya tesis ini.

Penulis sadar akan kekurangan dan keterbatasan yang dimilikinya, untuk itu kritik, saran, dan masukan dari pembaca sangat diharapkan. Harapan penulis semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi yang memerlukan.

Penulis.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAKSI	iii
ABSTRACT	v
HALAMAN PERNYATAAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB I ; PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Perumusan Masalah	9
D. Tujuan Penelitian	9
E. Kegunaan Penelitian	9
BAB II ; TINJAUAN PUSTAKA	
A. Teori Yang Melandasi Penelitian	11
1. Implementasi	11
2. Pemberdayaan	35
B. Penelitian Yang Relevan	41

BAB III ; METODE PENELITIAN

A. Rancangan Penelitian	43
B. Ruang Lingkup Penelitian	45
C. Lokasi Penelitian	45
D. Fenomena Yang Diamati	45
E. Jenis dan Sumber Data	47
F. Instrumen Penelitian	47
G. Pemilihan Informan	48
H. Teknik Pengumpulan Data	49
I. Teknik Analisa Data	51
J. Jadwal Penelitian	53

BAB IV ; HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL

A. Diskripsi Wilayah Penelitian	54
B. Hasil Penelitian	70
C. Diskusi	137

BAB V ; KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	160
1. Kesimpulan Substantif	160
2. Kesimpulan Teoritis	163
B. Saran	167

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Hal
Gambar	: 1. Model Sabatier dan Mazmanian	19
Gambar	: 2. Kerangka Konseptual Perubahan Kebijakan	24
Gambar	: 3. Model Konseptual Implementasi Kebijakan Antar Pemerintah	26
Gambar	: 4. Model Kesesuaian Program	28
Gambar	: 5. Lingkaran Kemiskinan	40

DAFTAR TABEL

Nomor		Hal
Tabel	: 1. Alokasi Dana Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan Tahun 2001	3
Tabel	: 2. Alokasi Dana Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan Tahun 2002	4
Tabel	: 3. Alokasi Dana Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan Tahun 2003	4
Tabel	: 4. Luas Tanah Sawah Menurut Jenis Pengairan & Kecamatan di Kabupaten Grobogan Tahun 2000	55
Tabel.	: 5. Luas Tanah Kering Menurut Penggunaannya dan Kecamatan Di Kabupaten Grobogan Tahun 2000	56
Tabel.	:6. Nama Kecamatan, Luas Wilayah, Jumlah Desa, Jumlah Dusun Di Kabupaten Grobogan Tahun 2000	57
Tabel	: 7. Jumlah Penduduk Kabupaten Grobogan Dirinci Menurut Kelompok Umur, Jenis Kelamin dan Persentase Di Kabupaten Grobogan tahun 2000	58
Tabel	:8. Peranan (Persentase terhadap PDRB) Beberapa sektor ekonomi yang dominan di Kabupaten Grobogan Tahun 1997 dan 2000.....	59
Tabel	:9. Indeks perkembangan PDRB kabupaten Grobogan Menurut Lapangan Usaha Tahun 2000 (Tahun 1993=100)	61

Tabel	:10	Perkembangan PDRB Perkapita Kabupaten Grobogan Tahun 1997-2000	63
Tabel	:11	Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Grobogan Menurut Lapangan Usaha Tahun 1999-2000 (Persentase)	64
Tabel	:12	Penduduk Usia 15 tahun ke atas Dirinci Menurut Kelompok Umur, Angkatan Kerja, dan Bukan Angkatan Kerja di Kabupaten Grobogan Tahun 2001	65
Tabel	:13	Penduduk Usia 15 tahun keatas Yang Bekerja Menurut Tingkat Pendidikan Dan Lapangan Kerja Utama Di Kabupaten Grobogan Tahun 2001	66
Tabel	:14	Penduduk Usia 15 tahun keatas Yang Bekerja Menurut Tingkat Pendidikan Dan Jam Kerja Total Seminggu Di Kabupaten Grobogan Tahun 2001	68
Tabel	:15	Penduduk Usia 15 tahun keatas Yang pekerja Menurut Kelompok Umur Dan Jam Kerja Total Seminggu Di Kabupaten Grobogan Tahun 2001	69
Tabel	:16	Penduduk usia 15 tahun ke atas yang mencari kerja menurut tingkat pendidikan dan pekerjaan yang diinginkan di Kabupaten Grobogan tahun 2001	70

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran : 1. Panduan Wawancara
- Lampiran : 2. Peta Kabupaten Grobogan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka menindaklanjuti Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Kabupaten Grobogan sebagai akibat krisis ekonomi, Pemerintah Kabupaten Grobogan telah mengambil langkah-langkah yang berkesinambungan dengan program-program yang bersifat sektoral. Sebelumnya program-program sektoral dimaksud di antaranya PDMDKE (Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi), PPK (Program Pengembangan Kecamatan), P3DT (Program Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal), PDKMK (Penanggulangan Dampak Kekeringa dan Masalah Ketenagakerjaan), PKPP (Prakarsa Kusus Penganggur Perempuan) dsb.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, kiranya tidak berlebihan bahwa Pemerintah Kabupaten Grobogan, melalui proses Penetapan Anggaran Pendapatan/Belanja Daerah (APBD), telah mengalokasikan sebagian Dana Alokasi Umum (DAU) untuk kegiatan ini, yang selanjutnya disebut Kegiatan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Kabupaten Grobogan

Secara substansial, kegiatan ini bertujuan (a). Peningkatan SDM dan SDA (b). Penanggulangan akibat dampak krisis ekonomi dan (c). Membantu dalam peningkatan pendapatan masyarakat di Kabupaten Grobogan.

Konsekuensi dari adanya kegiatan ini adalah Pemerintah Kabupaten dengan Dinas/Instansi terkait dituntut untuk berperan aktif dalam memfasilitasi kegiatan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER), dengan sasaran Kelompok Masyarakat (Pokmas) atau Kelompok Usaha berskala kecil.

Mekanisme pengelolaan kegiatan dapat diatur sedemikian rupa, sehingga dalam kegiatan tersebut secara cepat, tepat dan bermanfaat bagi masyarakat, selanjutnya perlu dibentuk Tim Koordinasi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat yang dikoordinir oleh Kantor Bappeda, yang beranggotakan Dinas/Instansi terkait. Untuk selanjutnya Dinas/Instansi teknis terkait secara konsisten membuat Petunjuk Teknis Spesifik yang mengacu kepada Petunjuk Pelaksanaan yang ada.

Sesuai dengan masukan dan arahan dari DPRD Kabupaten Grobogan, kegiatan ini selain bermanfaat langsung bagi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, diharapkan dapat memberikan kontribusi PAD, melalui proses pinjaman modal dengan bunga yang sangat kecil, yaitu 10 % setahun dan bersifat menurun.

Konsistensi dari kegiatan ini sangat tergantung kepada tanggapan masyarakat dengan fasilitasi Dinas/Instansi Teknis terkait serta Pemerintah Daerah. Usaha-usaha Pemerintah Kabupaten Grobogan untuk menunjang kegiatan tersebut telah melibatkan unsur-unsur pengawasan yang berasal dari DPRD yang disebut KPPM (Komite Pengawas Pengaduan Masyarakat) dan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).

Sesuai dengan kebijakan-kebijakan Pemerintah Pusat dalam menunjang pelaksanaan otonomi di daerah dan untuk mempercepat proses tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Grobogan telah mengalokasikan dana bantuan yang bersifat pemberdayaan masyarakat yang disebut dengan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER).

Dana tersebut merupakan pengalokasian sebagian dari Dana Alokasi Umum (DAU) untuk Kabupaten Grobogan, sebagai bantuan dana kepada masyarakat Kabupaten Grobogan yang bersifat pinjaman yang sangat lunak. Pinjaman tersebut diharapkan secara kualitatif maupun kuantitatif dapat

meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui proses Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER).

Sebagai bukti bahwa Pemerintah Kabupaten Grobogan sangat bersungguh sungguh dalam mengangkat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lewat kebijakannya dengan memberikan atau mengalokasikan dana yang bersifat pemberdayaan masyarakat yang disebut dengan Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER), berikut ini secara lebih rinci dapat dilihat dalam tabel alokasi dana Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat pada tahun 2001, tahun 2002, dan tahun 2003.

Tabel 1. ALOKASI DANA PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DI KABUPATEN GROBOGAN TAHUN 2001

	Dinas/Instansi	Jumlah Kredit Tahun 2001
1	Dipertan	1.452.750.000.
2	Peternakan	2.025.000.000
3	Perkebunan	500.000.000
4	Perikanan	175.000.000
5	Bag. Perekonomian	1.200.000.000
6	Deperindag	558.000.000
7	Perindustrian	250.000.000
8	Kantor KOP & PKM	687.000.000
9	Dinas PKT	251.000.000
	Jumlah	7.098.750.000

Sumber : Bappeda Kabupaten Grobogan tahun 2001.

Dari tabel 1. di atas terlihat bahwa pada tahun 2001 dinas/instansi yang disertai tugas untuk mengelola Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) sebanyak sembilan (9) dinas/instansi, dengan total alokasi dana Rp. 7.098.750.000. Dinas Peternakan merupakan instansi dengan jumlah alokasi dana terbesar yaitu Rp. 2.025.000.000 sedangkan Dinas Perikanan merupakan instansi dengan jumlah alokasi dana terkecil yaitu sebesar Rp. 175.000.000.

**Tabel 2. ALOKASI DANA PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT
DI KABUPATEN GROBOGAN TAHUN 2002**

	Dinas/Instansi	Jumlah Kredit Tahun 2002
1	Dipertan Hutbun	1.020.000.000
2	Peternakan dan Perikanan	2.275.000.000
3	Perindag	1.045.000.000
4	Kantor KOP & PKM	877.500.000
	Jumlah	5.217.500.000

Sumber : Bappeda Kabupaten Grobogan tahun 2002.

Dari tabel 2. di atas terlihat bahwa jumlah dinas / instansi yang menangani Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) di Kabupaten Grobogan jumlahnya menurun dari 9 dinas / instansi menjadi 4 dinas / instansi saja ,ini dikarenakan adanya SOTK yang dilaksanakan pada bulan Desember 2001 dimana ada beberapa dinas / instansi yang bergabung. Sebagai contoh Dinas Pertanhutbun merupakan penggabungan tiga dinas / instasi sebelum SOTK yaitu : Dinas Pertanian Tanaman pangan, Dinas Perkebunan, dan Kantor PKT. Dari tabel 2. dapat dikatakan bahwa jumlah total alokasi dana adalah Rp. 5.217.500.000, dimana Dinas Peternakan dan Perikanan tetap merupakan instansi dengan jumlah alokasi dana terbesar yaitu Rp. 2.275.000.000 sedangkan kantor Koperasi dan PKM merupakan instansi dengan jumlah alokasi dana terkecil yaitu Rp. 877.500.000.

**Tabel 3. ALOKASI DANA PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT
DI KABUPATEN GROBOGAN TAHUN 2003**

	Dinas/Instansi	Jumlah Kredit Tahun 2003
1	Dipertan Hutbun	
2	Peternakan	804.000.000
3	Perindag	890.000.000
4	Kantor KOP & PKM	800.000.000
	Jumlah	2.494.000.000

Sumber : Bappeda Kabupaten Grobogan tahun 2003.

Dari tabel 3. di atas terlihat bahwa dinas / instansi yang menerima alokasi dana Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat menurun lagi menjadi 3 dinas / instansi. Jumlah total dana yang dialokasikan untuk tahun 2003 adalah Rp. 2.494.000.000, kantor Perindag merupakan instansi dengan jumlah alokasi dana terbesar yaitu Rp. 890.000.000. sedangkan kantor Koperasi dan PKM merupakan instansi dengan jumlah aokasi dana terkecil yaitu Rp. 800.000.000. Dari ketiga tabel tersebut diatas mulai tahun 2001, 2002 dan tahun 2003 terlihat bahwa alokasi dana untuk Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) di Kabupaten Grobogan mengalami penurunan alokasi dana, hal ini disebabkan adanya keterbatasan (jumlah personil/pegawai yang menangani) pada Dinas/Instansi yang bersangkutan, karena dalam pelaksanaan program PER di Kabupaten Grobogan di tangani langsung oleh Dinas/Instansi dan tidak menunjuk fasilitator atau konsultan pendamping baik di tingkat Kabupaten, Kecamatan maupun Desa. Selain itu Dinas/Instansi yang bersangkutan juga menangani beberapa program/proyek yang lain sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Berdasarkan data diatas dapat dikatakan bahwa dari sembilan dinas / instansi pengelola Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) alokasi dana yang paling besar adalah pada Dinas Peternakan yang mengelola Program PER Bidang Peternakan dengan jumlah total dana selama tiga tahun berturut mulai tahun 2001 sampai 2003 adalah sebesar Rp. 4.575.000.000.

Di dalam pelaksanaan Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Khususnya Program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan masih banyak terjadi atau dijumpai permasalahan permasalahan baik dalam tahap persiapan maupun dalam pelaksanaannya. Sebagai contoh dalam tahap penyusunan petunjuk teknis, mestinya dinas instansi terkait yang menangani PER

Bidang Peternakan menyusun petunjuk teknis mengacu pada petunjuk pelaksanaan yang telah disusun oleh Bappeda Kabupaten Grobogan yang telah disahkan oleh Bupati Grobogan melalui SK Bupati Nomor 501/1126/2002 tentang Persetujuan Atas Petunjuk Pelaksanaan Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Kabupaten Grobogan Tahun 2002 dan dalam petunjuk teknis tersebut mestinya disusun lebih detail dan lebih operasional sehingga tidak menimbulkan banyak tafsir atau bias. Dalam kenyataannya bila kita membandingkan antara petunjuk pelaksanaan dengan petunjuk teknis yang disusun oleh Dinas Peternakan Kabupaten Grobogan berdasarkan SK Kepala Dinas No. 524.3/880/2002 hampir tidak ada bedanya, padahal seharusnya petunjuk teknis dibuat secara lebih rinci dan lebih operasional dengan mengacu pada petunjuk pelaksanaan yang telah ada.

Permasalahan lain misalnya pada tahap sosialisasi program , sosialisasi mestinya diberikan kepada seluruh warga masyarakat di desa calon penerima bantuan dan apabila ini dianggap terlalu banyak dapat disiasati dengan mengirim perwakilan dari masing-masing RT/RW/Dusun. Kenyataannya tidaklah demikian, yang mendapatkan sosialisasi hanyalah kelompok yang dinominasikan mendapatkan bantuan dan dikumpulkan di Kecamatan masing-masing. Hal inilah yang menyebabkan banyaknya warga masyarakat di desa calon penerima bantuan tidak mengetahui apa itu Program PER Bidang Peternakan. Ironisnya lagi pembentukan kelompok-kelompok masyarakat atau sasaran yang merupakan calon penerima bantuan bukanlah sekelompok masyarakat dengan katagori miskin produktif akan tetapi didalam kelompok tersebut dijumpai adanya pihak lain yang mestinya tidak berhak untuk mendapatkan bantuan. Bukti kejanggalan ini dapat dilihat dalam proposal yang disusun oleh kelompok yang dikirimkan ke Dinas

Peternakan, setelah diteliti oleh petugas ternyata ditemukan kejanggalaan kejanggalaan tersebut karena adanya memo pihak tertentu / pejabat.

Dalam Petunjuk Teknis Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan yang telah disusun oleh Dinas Peternakan dan Perikanan disebutkan bahwa jatuh tempo Program PER BP untuk tahun 2001 adalah satu tahun sejak dana dikucurkan ke masyarakat atau kelompok, realitas di lapangan setelah habis masa jatuh tempo kelompok belum mempunyai kemampuan dan kesanggupan untuk mengangsur baik angsuran bunga maupun angsuran pokok. Merasa berat karena hanya diberi tenggang waktu selama satu tahun kemudian kelompok mengajukan keberatan dan meminta penambahan masa jatuh tempo menjadi dua tahun. Permintaan kelompok disetujui oleh pengelola program dan setelah program berjalan dua tahun dan telah melewati jatuh tempo ternyata angsuran bunga dan angsuran pokok yang masuk tidak sesuai dengan yang diharapkan artinya banyak sekali tunggakan yang terjadi baik tunggakan angsuran bunga maupun tunggakan angsuran pokok. Setelah dikalkulasi jumlah tunggakan Program PER BP untuk tahun 2001 sekitar 70 % dari total dana yang telah dikucurkan ke kelompok sebesar 2 Milyard rupiah. Bila hal ini tidak segera ditangani maka apa yang menjadi tujuan program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan akan mengalami kegagalan.

B. Identifikasi Masalah

1. Sosialisasi Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Bidang Peternakan (PER) masih kurang, terbukti masih banyaknya masyarakat yang tidak atau belum mengetahui mengenai Program PER. Kurangnya sosialisasi ini disebabkan proses pencairan dana yang dilakukan oleh Dinas/Instansi terkait yang akan dipergunakan untuk operasional program baik pada

tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pemantauan terlambat sehingga pada tahap awal sosialisasi program hanya dilaksanakan pada mereka yang sudah terdaftar/terseleksi.

2. Sasaran penerima pinjaman belum dapat merata pada lapisan masyarakat (petani ternak potensial), hal ini dikarenakan terbatasnya dana kredit program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan disamping adanya unsur-unsur KKN baik yang dilakukan oleh Pengelola Program maupun adanya indikasi intervensi oknum anggota legislatif sehingga dana yang disalurkan kurang tepat sasaran dan bahkan jatuh kepada orang yang semestinya tidak berhak menerima.
3. Dalam menjalankan program PER Dinas/Instansi yang terkait yang menangani, kurang memperhatikan Petunjuk Pelaksanaan yang telah disusun oleh TK-PER Kabupaten dan Petunjuk Teknis yang disusun oleh Dinas/Instansi itu sendiri sehingga dalam penerapan dilapangan banyak terjadi bias/menyimpang dari petunjuk yang ada.
4. Jumlah tunggakan angsuran sangat besar, untuk scope Kabupaten sekitar 70 % dari total dana yang dikucurkan sebesar \pm 2 milyar artinya jumlah dana yang tertahan di masyarakat atau kelompok sasaran berkisar 1,3 sampai 1,4 milyar, bila hal ini tidak segera ditangani maka apa yang menjadi tujuan program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan yaitu (a). Peningkatan SDM dan SDA (b). Penanggulangan akibat dampak krisis ekonomi dan (c). Membantu dalam peningkatan pendapatan masyarakat di Kabupaten Grobogan bisa terhambat.

B. Rumusan Masalah :

Banyak permasalahan yang mempengaruhi performen Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan mulai dari kegiatan sosialisasi, efektivitas komunikasi, penyusunan juklak dan juknis, tungakan angsuran, intervensi dari oknum legeslatif, intensitas pembinaan sampai kedudukan institusi perbankan dalam keterkaitan program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan.

C. Tujuan Penelitian :

Melakukan kajian proses implementasi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna baik dari segi keilmuan maupun dari segi praktis.

1. Dari segi keilmuan, penelitian ini diharapkan menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, sehingga selain berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu-ilmu social, khususnya Ilmu Administrasi Publik, yang dapat dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian penelitian berikutnya.
2. Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan alternatif pemikiran atau pertimbangan bagi para pengambil keputusan dalam memecahkan permasalahan serupa, sebagai bahan kajian bagi pihak yang terkait dengan program ini sehingga dapat mengoptimalkan keberhasilan melalui usaha yang berkelanjutan pada prestasi yang sudah dicapai.

Dengan diketahuinya faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan pelaksanaan program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan dan kendala yang ada yang dapat menghambat pelaksanaan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan, maka model-model program seperti PER dapat terus dikembangkan dan disempurnakan Juklak dan Juknisnya dengan membuat rekomendasi untuk memperbaiki program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan sehingga dalam pelaksanaannya menjadi lebih baik sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat utamanya masyarakat di Kabupaten Grobogan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori / Pengkajian Teoritis

1. Implementasi

Secara umum pembangunan diharapkan mampu menaikkan taraf hidup, kecerdasan, dan sejahteraan seluruh rakyat dengan semakin merata dan adil serta untuk meletakkan landasan yang kuat bagi tahap pembangunan berikutnya. Jadi pembangunan merupakan usaha untuk menaikkan kualitas hidup secara berkesinambungan (sustainable).

Berhasilnya suatu program atau proyek harus didukung oleh kemampuan management yang baik oleh para pengelola program atau proyek tersebut, sebagaimana yang dikatakan oleh Coralie Bryant dan Loise G. White bahwa :
" Management proyek yang baik merupakan satu-satunya variabel terpenting yang mempengaruhi hasil proyek (Coralie' Bryant,1984, 166)

Sedangkan Robert Chambers berpendapat bahwa :

"Proyek yang paling efektif ialah yang disusun dengan sederhana dan lugas, yang dipahami dengan mudah. Alasan untuk menggarisbawahi nilai kesederhanaan ini ialah bahwa hasil-hasil proyek bukan hanya bergantung pada rancangan awalnya semata-mata, melainkan pada pelaksanaannya juga. Karena itu suatu rancangan proyek yang cermat dan relatif sederhana melicinkan jalan menuju pelaksanaan. Sangat sering terjadi bahwa orang merancang proyek tidak sama dengan orang yang melaksanakannya, dengan demikian dalam tahap penyusunan rancangan itu strategi pelaksanaan kurang diperhatikan." (Coralie Bryant,1984,141)

Dari pendapat tersebut dapat dilihat bahwa agar suatu proyek dapat berjalan efektif disamping sederhana, tahapan tahapan dalam implementasinya

harus merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Langkah-langkah yang dimaksudkan adalah mulai dari menetapkan kebijaksanaan, implementasi kebijakan, sampai dengan evaluasi kebijakan, dimana merupakan kegiatan yang saling berkaitan satu sama lain. Dari ketiga langkah tersebut, implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2002 : 59) dengan tegas mengatakan bahwa : *implementasi kebijakan adalah suatu yang penting dari pada pembuatan kebijakan, kebijakan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.*

Menurut Grindle (dalam Wahab, 2002 : 59) implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memungkinkan arah kebijaksanaan publik direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Implementasi mencakup penciptaan suatu *policy delivery sistem* dimana sarana yang spesifik dirancang dan dilaksanakan dengan harapan dapat sampai pada tujuan akhir tertentu. Dengan demikian kebijaksanaan diterjemahkan kedalam alokasi program-program yang diarahkan pada pencapaian tujuan akhir yang dinyatakan dalam kebijaksanaan (Grindle, 1980 : 3).

Jones (1991) menganalisis masalah implementasi kebijaksanaan dengan mendasarkan konsepsi aktivitas aktivitas fungsional. Implementasi adalah suatu aktivitas yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Tiga aktivitas utamanya adalah (1) pengorganisasian, yaitu pembentukan atau penataan

kembali sumberdaya, unit unit serta metode untuk menjadikan program berjalan;(2) interpretasi yaitu aktivitas menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan dan (3) aplikasi yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan dan Perlengkapan program.

Lester et al.(1987) mengemukakan bahwa implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, suatu hasil (output) dan sebagai suatu akibat (outcome). Sebagai suatu proses, implementasi adalah suatu rangkaian keputusan dan tindakan yang dimaksudkan untuk menempatkan suatu keputusan otoritatif awal dari legislatif pusat kedalam suatu akibat atau efek. Dengan demikian karakteristik esensial dari proses implementasi adalah kinerja (performance) yang tepat waktu dan memuaskan. Dari sudut pandang hasil (output), implementasi menyangkut tingkatan seberapa jauh arah (goals) yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkat abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat mengimplikasikan bahwa ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program hukum publik, atau keputusan pengadilan.

Dalam penelitian ini implementasi dipandang sebagai hasil. Dengan mengikuti konsepsi Lester et al., maka konsep implementasi didefinisikan sebagai " sampai sejauh mana arah dan tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan benar-benar tercapai ".

Ripley dan Franklin (1986 :232 - 233) mengemukakan gagasan tentang keberhasilan implementasi tidak memiliki suatu definisi tunggal yang diterima umum. Para analis memiliki pemahaman yang berbeda beda ketika mereka berbicara atau berfikir tentang implementasi yang berhasil. Ada dua perspektif

yang dominan tentang keberhasilan implementasi. Pertama, keberhasilan diukur melalui tingkat kepatuhan birokrasi lapisan bawah terhadap atasan mereka. Perspektif kepatuhan semata-mata berbiara tentang persoalan perilaku birokratik. Kedua, implementasi yang berhasil ditandai oleh kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah atau persoalan.

Banyak ahli yang mengkritik kedua perspektif seperti Ripley dan Franklin yang mengatakan bahwa kedua perspektif tersebut terlalu picik dan memiliki interes politik yang terbatas. Karena itu mereka mengembangkan suatu perspektif yang ketiga yaitu bahwa implementasi yang berhasil mengarah pada kinerja yang diinginkan dari suatu program dan dalam dampak dari program tersebut.

Linder dan Peters (1987) berpendapat bahwa pembahasan tentang keberhasilan suatu program itu jika program tersebut berjalan (work) meskipun maknanya jarang dispesifikasi. Menurutnya sesuatu akan berhasil jika mereka mencapai pola pola kecocokan tertentu. Kecocokan ini umumnya didasarkan pada evaluasi subyektif peneliti dari pada suatu kriteria preskriptif. Linders dan Paters (1987) memberikan alternatif dalam menaksir keberhasilan implementasi yaitu dengan mengevaluasi kinerja kebijaksanaan dan berusaha menentukan bila ada perubahan yang nyata dalam populasi target atau kondisi sebagai akibat suatu intervensi atau yang terprogram. Kesulitan pendekatan ini adalah jika lingkungan sosial dan ekonomi dimana program diimplementasikan tidak dipahami secara utuh atau berubah dengan sangat cepat.

Van Meter dan Van Horn (1975) mengemukakan bahwa identifikasi indikator-indikator kinerja implementasi adalah tahapan yang krusial dalam analisis mengenai implementasi. Indikator kinerja menaksir sejauh mana standar

dan tujuan kebijaksanaan direalisasikan. Akan tetapi pilihan kinerja tergantung pada maksud dan tujuan dilakukannya penelitian itu sendiri.

Dari uraian tersebut maka keberhasilan implementasi kebijaksanaan dapat dilihat dari kinerja kebijaksanaan itu sendiri. Kinerja kebijaksanaan tergambar melalui seberapa jauh tujuan kebijaksanaan program dapat direalisasikan dan seberapa jauh tujuan kebijaksanaan tersebut menjangkau berbagai kelompok dalam masyarakat khususnya kelompok sasaran yang menjadi target group dari program tersebut.

Implementasi kebijaksanaan program pemerintah, akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan yang berusaha keras untuk mempengaruhi perilaku birokrat-birokrat, pejabat-pejabat lapangan dalam rangka memberikan pelayanan atau jasa tertentu kepada masyarakat atau mengatur perilaku dari satu atau lebih kelompok sasaran. Dalam pengertian tersebut maka implementasi dapat dilihat dari tiga sudut pandang (1) pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan (the center), (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (the periphery.) dan (3) aktor-aktor perorangan diluar badan-badan pemerintah, kepada siapa program ditujukan yakni kelompok sasaran (target group)(Wahab, 2002 :63)

Dari sudut pandang yang pertama, implementasi terfokus kepada usaha-usaha yang dilakukan pejabat atau lembaga untuk mendapatkan kepatuhan dari pejabat atau lembaga tingkat bawahnya. Dari sudut pandang pejabat dilapangan, implementasi terfokus pada tindakan atau perilaku dilapangan dalam menanggulangi *gangguan demi* keberhasilan suatu kebijakan. Sedangkan dari pandangan target group, maka fokusnya adalah persepsi masyarakat tentang pelayanan yang diberikan oleh the center maupun the periphery (pemerintah pusat maupun pemerintah daerah)

Penelitian implementasi kebijaksanaan berkembang sejak diterbitkannya hasil studi kasus Pressman dan Wildavsky tentang kesulitan kota Oakland, California yaitu tatkala mencoba, mengimplementasikan program latihan tenaga kerja sekitar tahun 1960 (Pressman dan Wildavsky 1973). Banyak sekali gagasan teoritik dan kerangka analitik yang baik mengenai implementasi. Ada dua generasi penelitian yang telah dihasilkan yaitu : (1) pemahaman yang lebih baik tentang implementasi dan bagaimana mengimplementasikan kebijakan yang senantiasa berubah-ubah menurut waktu, kebijaksanaan, serta unit-unit birokrasi, (2) berkaitan antara karakteristik tertentu dari desain dan setting kebijaksanaan disatu pihak, dengan performen implementasi dilain pihak.

Lester et al.,(1987: 200-216) mencatat bahwa generasi studi implementasi yang pertama adalah studi kasus dan generasi kedua adalah pengembangan kerangka implementasi.

Dalam evolusi penelitian implementasi kebijaksanaan ini Lester (1987), menganalisis dua generasi penelitian dengan mengidentifikasi empat tahapan selama periode 1970-1987 yang mencakup : (1) generasi studi kasus, (2) pengembangan kerangka implementasi, (3) aplikasi kerangka implementasi, (4) sintesis dan revisi.

Fokus yang diteliti dari studi kasus (1970-1975) adalah hanya merupakan laporan secara rinci tentang bagaimana suatu keputusan otoritatif tunggal dilaksanakan, pada suatu lokasi tertentu maupun pada situasi yang multi tingkat. Studi ini akhirnya sampai pada suatu kesimpulan yang mengemukakan bahwa program-program yang disponsori pemerintah jarang mencapai tujuannya. Sayangnya tidak ada usaha untuk mengembangkan suatu model proses implementasi yang dinamis yang dapat menjelaskan

kegagalan tersebut maupun memberikan suatu petunjuk yang nyata mengenai pemecahan masalahnya.

Dalam pengembangan Kerangka Implementasi Kebijakan, (1975-1980) secara garis besar dapat diklasifikasikan dalam (1) pendekatan bottom-up dan (2) pendekatan top-down. Pendekatan bottom up dimulai dari identifikasi kerangka aktor-aktor yang terlibat didalam "service delifery" dalam satu atau lebih dari wilayah-wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak mereka. Model ini menggunakan "kotak" sebagai sarana untuk mengembangkan teknik network untuk mengidentifikasi aktor-aktor lokal, regional dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program-program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Model ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari level birokrasi paling-bawah (the bottom) sampa pada pembuatan keputusan tertinggi (the top) di sektor publik maupon privat. Atas dasar ini maka kebijakan ditentukan atas kesepakatan antara anggota organisasi beserta klien-kliennya, Oleh karena itu program-program harus cocok dengan kemauan dan keinginan, setidaknya dengan pola perilaku dari para pejabat eselon yang lebih rendah.

Esensi dari pendekatan top-down berangkat dari suatu keputusan kebijakan pemerintah pusat yang kemudian mempertanyakan tentang :

1. Sejauh mana tindakan pejabat pelaksana dan kelompok sasaran konsisten dengan keputusan kebijakan tersebut ?
2. Sejauh mana tujuan kebijakan tercapai, atau sejauh mana dampak kebijakan konsisten dengan tujuan kebijakan ?

3. Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi out put dan dampak kebijaksanaan ?
4. Bagaimana kebijaksanaan itu diformulasikan kembali sesuai pengalaman lapangan ?

Dalam perkembangan selanjutnya karya-karya. penting yang menganut model ini adalah Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975), Sabatier dan Mazmanian (1980), Edwards (1980.) dan Grindle (1980).

Van Meter dan Van Horn dalam (Wahab, 2002:79) mencoba mengembangkan model dengan meletakkan enam variabel yang membentuk kaitan antara kebijaksanaan dan performan. Variabel tersebut adalah :

1. *Ukurant dan tujuan kebijaksanaan.*
2. *Sumber sumber kebijaksanaan.*
3. *Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan.*
4. *Ciri ciri badan pelaksana kebijakan.*
5. *Lingkungani sosial, ekonomi, dan politik.*
6. *Sikap para pelaksana.*

Model lain yang termasuk dalam model top-down adalah model yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2002 : 81). Dalam model ini Mazmanian dan Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variable variable yang mempengaruhi tercapainya tujuan tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

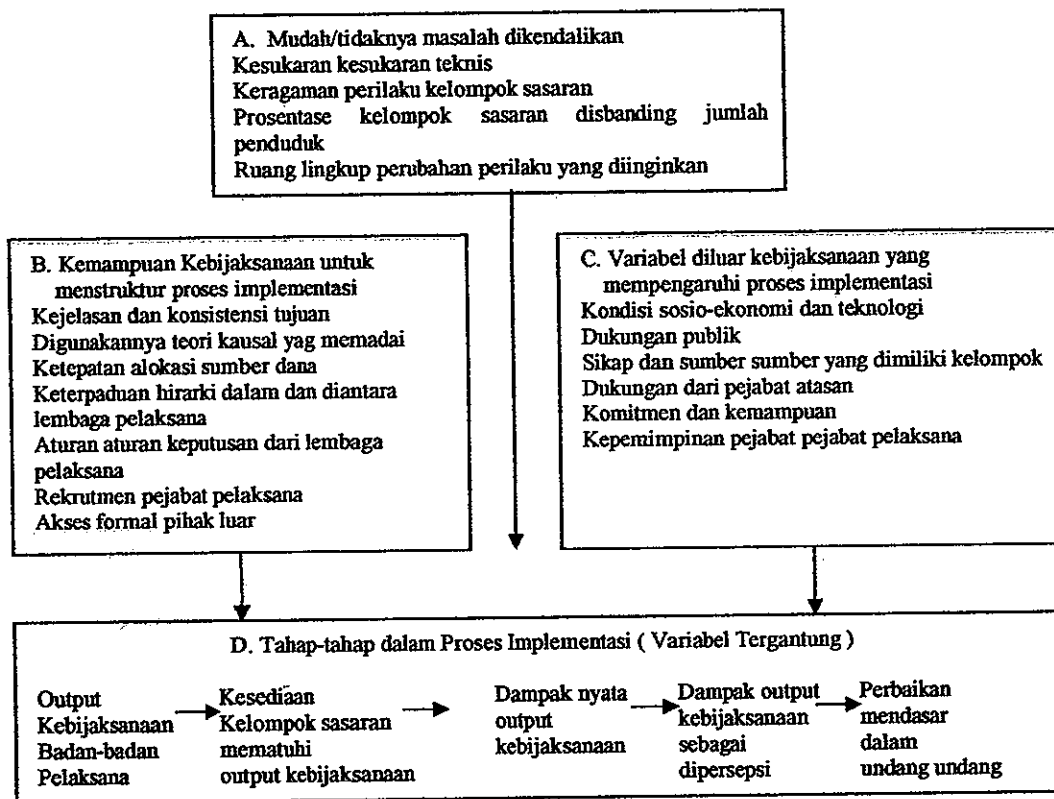
Variabel yang dimaksud diklasifikasikan dalam tiga katagori utama/besar yaitu:

1. *Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.*

2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Model implementasi ini dapat digambarkan :

Gambar 1. MODEL SABATIER DAN MAZMANIAN



Model yang dikembangkan oleh George Edwards III (1980 : 148) mengidentifikasi empat faktor yang dipercaya sebagai variabel yang mempengaruhi implementasi, yaitu :

1. *Komunikasi.*
2. *Sumber daya.*

3. *Disposisi implementator.*

4. *Struktur Birokrasi.*

Model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (Wahab, 1990: 125) mencoba melihat implementasi dengan memahami konten dan konteksnya. Konten kebijakan mencakup (1) pihak yang kepentingannya dipengaruhi, (2) jenis manfaat yang bisa diperoleh, (3) jangkauan perubahan yang diharapkan, (4) Letak pengambilan keputusan, (5) pelaksana-pelaksana program dan (6) sumber-sumber yang dapat disediakan. Sedangkan konteks implementasi mencakup (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi-strategi dari aktor yang terlibat, (2) ciri-ciri kelembagaan dan rezim dan (3) konsistensi dan daya tanggap.

Dalam variabel-variabel konteks kebijaksanaan ini menurut Rondinelli dan Ingle (1981, 55-85), ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi program-program pembangunan yang disebutnya sebagai *beyone administratif reform* yang mencakup kemauan politik, sikap dan perilaku birokrasi, tradisi dan praktek-praktek kebudayaan, struktur ekonomi dan sistim spasial dan fisik.

Dalam model top down ini terlihat betapa besarnya peranan pemerintah dalam implementasi program, meskipun beberapa pendapat yang dikemukakan telah menunjukkan sisi-sisi penting dari keterlibatan masyarakat sebagai obyek perlakuan proyek.

Dari kedua pendekatan ini (bottom up dan top down) masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Pada pendekatan top down, Lester et al mengemukakan bahwa banyak sekali variabel yang mempengaruhi proses

implementasi sebagaimana dikemukakan oleh Van Meter, George Mazmanian dan Sabatier.

Pada model ini asumsinya adalah bahwa pembuat keputusan merupakan aktor kunci, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap "menghambat", sehingga pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategis yang berasal dari level birokrasi rendah, maupun subsistem-subsistem kebijaksanaan yang lain.

Asumsi ini mengabaikan fakta bahwa implementasi berlangsung di dalam suatu kerangka multi-organisasional dimana arah (goals) dari pejabat adalah samar-samar. Palumbo (1987, 91 - 102) menekankan hal ini karena terlihat bahwa setiap aktor yang bertanggung jawab atas sejumlah program, dapat terjadi pertentangan dengan arah yang berbeda-beda. Sabatier (1987, 21 - 40) juga mengungkapkan bahwa model ini sulit digunakan dalam situasi dimana tidak ada kebijaksanaan atau kelembagaan yang dominan.

Pendekatan top down ini akan memiliki manfaat komparatif jika dalam situasi dimana : (1) ada suatu bagian dari peraturan yang secara dominan menstruktur situasi atau, (2) seseorang tertarik pada respon rata-rata dan situasi disusun cukup baik (Sabatier, 1987).

Pada model bottom up asumsi yang mendasarinya adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi. Dengan demikian pendekatan bottom up ini keliru didalam menerima kesulitan empiris sebagai suatu statemen normatif maupun satu-satunya basis analisis atas suatu masalah yang kompleks menyangkut organisasi dan politik (Lester, 1987). Sabatier mengungkapkan pendekatan bottom up ini lebih cocok dalam situasi dimana :

(1) peraturan melibatkan sejumlah besar aktor-aktor yang tidak memiliki ketergantungan kekuasaan satu dengan yang lain atau (2) seseorang tertarik pada dinamika situasi lokal yang berbeda.

Dari pengembangan kerangka implementasi kebijaksanaan diatas, yang telah teruji selam lima tahun (1980-1985) Van Horn menarik empat pengalaman penting. Pertama, kerangka yang ada sangat bermanfaat dalam mengkonstruksi penjelasan umum atas keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijaksanaan. Kedua, para peneliti menunjukkan bahwa periode waktu adalah sangat penting dalam penelitian implementasi, yang terlihat dari temuan mereka yang bervariasi mencakup penelitian cross-sectional maupun penelitian longitudinal. Ketiga, beberapa program telah dilaksanakan secara berhasil, ini terlihat dari beberapa kegagalan pada tahun 1960 hingga awal 1970 yang kemudian mengarah pada hasil yang optimistik. Keempat, para sarjana menemukan bahwa program program yang sangat sederhana juga dapat gagal dalam implementasinya. (Lester, 1987).

Dari beberapa kelemahan yang muncul dalam dua model pendekatan (topdown dan bottom up), muncul suatu gagasan untuk mensintesakan kedua pendekatan tersebut, serta menjanjikan revisi yang memberi harapan pada penelitian implementasi di masa yang akan datang

Usaha Pertama dikembangkan oleh Richard Elmore (1985), yang mengkombinasikan *backward mapping* dengan apa yang disebut sebagai *forward mapping*. Ia berpendapat bahwa pembuat keputusan perlu mempertimbangkan instrumen-instrumen kebijaksanaan maupun sumberdaya yang melayani mereka (*forward mapping*) dengan struktur insentif dari kelompok sasaran akhir (*backward mapping*). Hal ini disebabkan karena

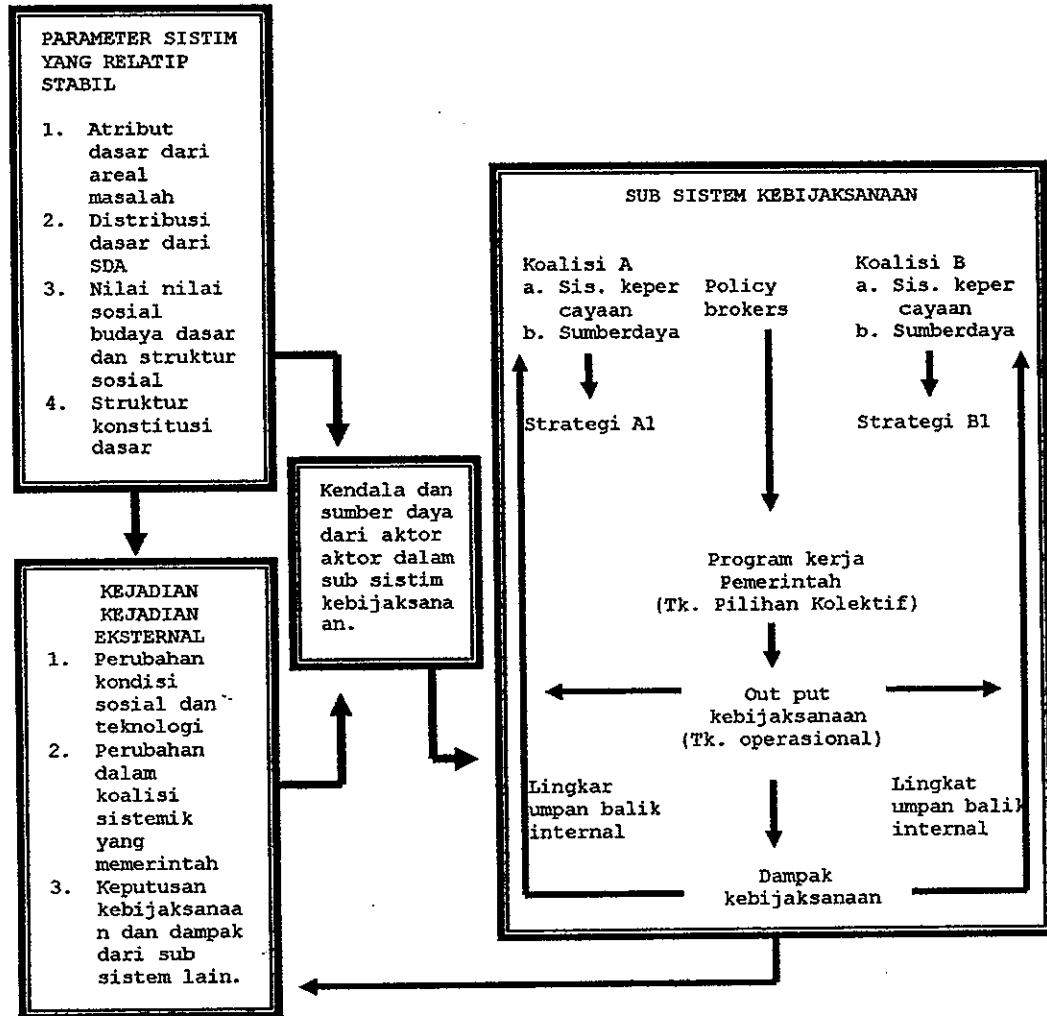
keberhasilan suatu program amat bergantung pada kombinasi kedua pertimbangan ini. Hanya saja Elmore tidak menyajikan suatu model grafis yang dapat menjelaskan proses implementasi kebijaksanaan sebagaimana yang telah dijelaskan diatas.

Pendekatan kedua dikembangkan oleh Sabatier (1987) dengan mengkombinasikan *bottom uppers*, unit dianalisis variasi aktor publik dan privat yang terlibat dalam suatu masalah kebijaksanaan dengan *top downers*, kepedulian pada cara dimana kondisi kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Secara jelas digambarkan sebagai berikut :

Dari gambar dibawah dapat dijelaskan bahwa semua variabel yang tertuang diatas diambil dari variabel-variabel dari model top down yang menstruktur pembuatan kebijaksanaan.

Sedangkan dalam subsistem terlihat bahwa kerangka diwarnai oleh pendekatan bottom up. Ini mengandaikan bahwa aktor aktor dapat diintegrasikan ke dalam suatu koalisi penasehat (advocay coalitions), masing-masing terdiri dari politisi, pejabat lembaga, pimpinan kelompok kepentingan, dan cendekiawan. Pada tingkat tertentu setiap koalisi mengadopsi suatu strategi antisipasi perubahan dalam kelembagaan pemerintah. Strategi yang bersaing dari koalisi yang berbeda diantarai oleh sekelompok aktor ketiga, disini dinamakan komisi kebijaksanaan, (Policy brokers) yang mengusahakan kompromi untuk mengurangi ketegangan.

**Gambar. 2. KERANGKA KONSEPTUAL
FERUBAHAN KEBIJAKSANAAN**



Sumber : Sabatier 1987.

Hasil akhirnya adalah peraturan (legislation) atau dekrit pemerintah, yang pada gilirannya menghasilkan output kebijaksanaan pada tingkat operasional yang diantari oleh faktor-faktor lain (terutama validitas teori kausal yang mendasari program), dihasilkan dalam keanekaragaman dampak pada parameter masalah yang ditargetkan maupun dampak sampingan.

Model yang dikembangkan Sabatier ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori ketimbang dengan penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijaksanaan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih (Lester et al. 1987).

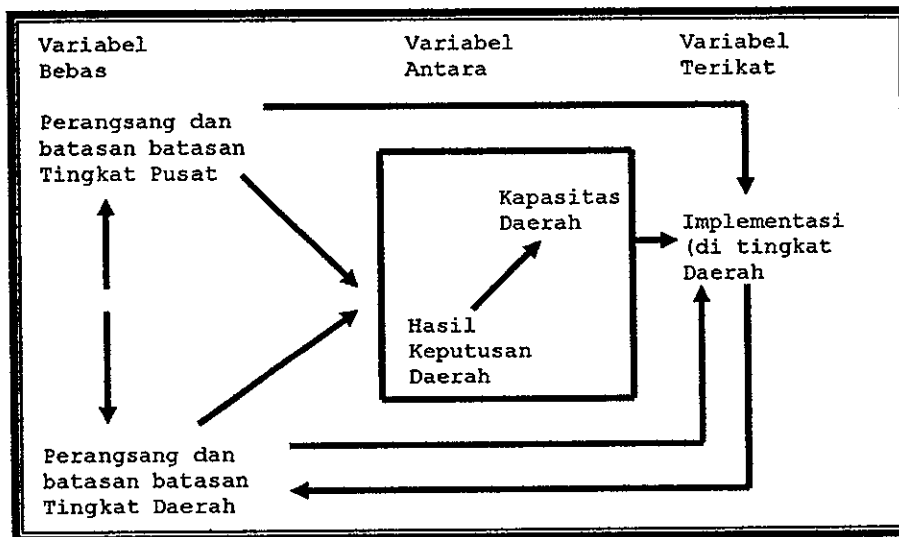
Usaha yang ketiga untuk mensintesis unsur-unsur pendekatan top down dan bottom-up dikembangkan oleh Goggin et.al. (Lester et. al. 1987). Di dalam modelnya mengenai implementasi kebijaksanaan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (state) adalah fungsi dari perangsang perangsang dan batasan batasan yang diberikan kepada (atau yang ditimpakan kepada) daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (federal), dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi-preferensinya. Malahan, pilihan-pilihan daerah bukanlah pilihan dari suatu aktor nasional yang boleh jadi merupakan hasil bergasing antara yang terlibat dalam kompak tetapi unit-unit internal maupun eksternal politik daerah.

Dengan demikian pendekatan ini mengandaikan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel topdown maupun bottom up. Sintesa ini menghasilkan model konseptual berikut (gambar 3)

Model ini diprediksi berdasarkan asumsi bahwa tidak ada eksplanasi kausal tunggal atas perbedaan-perbedaan dalam implementasi. Keputusan pusat yang menggerakkan (memicu) proses implementasi dibatasi oleh bentuk dan keputusan tersebut, dan untuk tingkat tertentu oleh pilihan-pilihan dan perilaku dari mereka yang harus melaksanakannya. Tentu saja respon daerah

atas perangsang dan batasan batasan pusat akan berbeda-beda, tergantung pada sifat dan intensitas preferensi dari beberapa partisipan kunci dalam proses kebijaksanaan daerah. Akhirnya respon daerah juga dibatasi oleh kapasitas daerah untuk bertindak.

Gambar 3. MODEL KONSEPTUAL IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN ANTAR PEMERINTAH



Sumber : Lester et al. (1987)

Dengan demikian implementasi merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kelompok kebijakan Van Meter and Van Horn (dalam Wahab, 2002 : 65). Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2002 : 65) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan : *memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian kejadian dan kegiatan kegiatan yang akan timbul sesudah disyahrkannya pedoman pedoman kebijakan negara, yang mencakup*

baik usaha usaha mengadaptasikan maupun untuk menimbulkan akibat nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian.

Berdasarkan pandangan tersebut proses implementasi sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melakukan program program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran melainkan menyangkut jaringan kekuatan-politik, ekonomi dan sosial yang langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua yang terlibat. Keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari sudut kemampuan secara nyata dalam mengoperasionalkan program program yang telah dirancang sebelumnya. Evaluasi dapat dilakukan dengan mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program dengan tujuan kebijaksanaan.

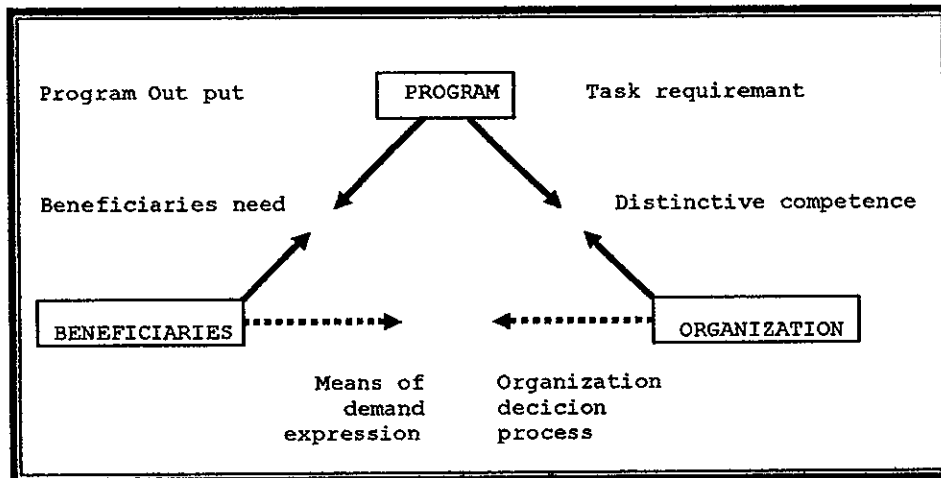
Dari apa yang dikemukakan Grindle tersebut maka kunci keberhasilan suatu program terletak pada implementasi program. Keberhasilan implementasi program tergantung dari manajemen pelaksana. Kemampuan management para pelaksana sangat menentukan keberhasilan suatu proyek, dan selesainya suatu proyek belum merupakan sebuah keberhasilan, oleh karena selesainya sebuah proyek belum tentu diikuti oleh tercapainya tujuan proyek, yaitu kemanfaatan bagi masyarakat atau pemecahan terhadap masalah yang melatar belakangi sebuah proyek

Kemampuan sebuah program dalam memecahkan suatu masalah dapat kita kaji melalui model yang dikembangkan oleh David Korten sebagai berikut:

Menurut model ini, ketiga komponen program yaitu kelompok sasaran (beneficiaries), wahana struktural (organization) dan program itu sendiri

(programme) harus sesuai satu sama lain. Program tersebut dapat dikatakan berhasil dan sukses jika bersifat responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat, ini berarti antara out put program dan kebutuhan kelompok sasaran harus terdapat kesesuaian.

Gambar . 4 . MODEL KESESUAIAN PROGRAM



Sumber : David Corten, 1983 hal 241

Untuk mencapai hal tersebut maka harus ada kemampuan administrasi untuk menyusun program tersebut dan harus ada komunikasi dengan masyarakat sasaran agar masyarakat bisa mengartikulasikan kebutuhannya. Suatu program yang memperhatikan kebutuhan bawahan harus diperhatikan beberapa hal, sebagaimana dikatakar, oleh Erwin A. Gerloff sebagai berikut :

“to use the bottom up aproach, a manager must (1)pay careful atention to the properties of the job and how they are arranged, (2) make allowances for individual reaction to the job, (3) give consideration to how the many different job constituting and organization will fit together , and (4) recognize the substantial role played by social procees in combining job and individual perceptions of job into overall organizational outcomeEffective bottom up design also requires that one understand that the job, as seen by the job holder, may be substantially different from the one that was objectively planned. Differences between planed and percives task accur for variety reason. “ (Erwin A. Gerloff, 1985.193-194)

Hal ini dapat dimengerti karena organisasi bukanlah badan yang terpencil, organisasi hidup berdampingan dengan banyak lembaga, kelompok, tradisi dalam suatu masyarakat. Organisasi merupakan bagian dari suatu sistem yang lebih luas yang mencakup semua ciri kemasyarakatan. Analisis keorganisasian menekankan pengaruh lingkungan terhadap cara-cara organisasi menjalankan fungsinya dan terhadap jenis kebijakan yang berkembang.

Lingkungan menjadi penting bagi sebuah organisasi karena dua hal. pertama, lingkungan dapat menyediakan sumberdaya, yaitu adanya badan-badan lain yang dapat mengalokasikan dukungan finansial; kelompok-kelompok yang dilayani mungkin dapat menawarkan dukungan politik; teknologi baru mungkin dapat menekan harga produk. kedua, lingkungan menawarkan batas atau kendala, kelompok-kelompok yang ada boleh jadi menentang tindakan-tindakan organisasi atau berlomba memperebutkan sumber daya; para pemanfaat setempat barangkali tidak mengacuhkan jasa dan pelayan yang disediakan; tekanan-tekanan politik mungkin menyusutkan upaya dan hasil. (Carolie Bryant, 1987, 65). Dengan demikian suatu organisasi perlu menghimpun sebanyak mungkin sumber daya dan perlu melindungi diri terhadap tindakan-tindakan serta ancaman pihak lain. Berdasarkan pandangan ini maka semua tindakan organisasi merupakan cara untuk menangani kesempatan-kesempatan dan ancaman-ancaman dari lingkungan.

Dari pengertian tersebut Jones (1991) menekankan bahwa kegiatan penting yang berkaitan dengan penerapan program adalah organisasi, persepsi dan implementasi itu sendiri. Dari ketiganya selain implementasi maka

organisasi dipandang penting dalam implementasi. Pemahaman mengenai bagaimana organisasi berfungsi, mempunyai implikasi yang lebih luas dari pada cakupan birokrasi formal. Berbagai jenis pekerjaan administrator dilaksanakan melalui organisasi-organisasi yang sudah ada atau unit-unit baru yang dibuat untuk memanfaatkan peluang dalam penanggulangan masalah-masalah diluar organisasi.

Dari pembahasan tersebut diatas terlihat bahwa dalam merencanakan suatu program, organisasi dianggap sebagai wadah dalam implementasi program, maka harus memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat , atau harus dapat memberikan jalan keluar tentang masalah penting yang terjadi di masyarakat tersebut. Organisasi dalam hal ini lembaga pengelola PER penting untuk menetapkan tujuan yang nyata dan operatif, yang dapat dicapai dengan waktu yang relatif singkat. Tujuan organisasi dibentuk dengan dua pertimbangan pertama, penetapan tujuan membutuhkan banyak informasi tentang aneka ragam alternatif, kedua tujuan mencerminkan nilai-nilai dan komitmen-komitmen individu (Coralie Bryant, 1987). Dengan demikian tujuan suatu organisasi dibuat sebagai langkah penyesuaian penyesuaian dengan suatu situasi.

Dalam penelitian implementasi PER maka penekanannya pada segi-segi terbaik dari pendekatan top down dan bottom up. Penelitian ini mencakup variabel-variabel yang terlibat didalam kedua pendekatan tersebut yaitu dari sudut pandang pemrakarsa kegiatan , pelaksana kegiatan dan target group (Wahab, 2002 : 63). Dengan demikian pemilihan variabel yang diteliti didasarkan atas kontek kelembagaan dan kontek kebijaksanaan.

Dari uraian tersebut diatas maka keberhasilan implementasi Program PER Bidang Peternakan akan terlihat dari perubahan taraf sosial ekonomi secara adaptif yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat

Dalam proses kebijaksanaan implementasi merupakan suatu hal yang amat penting dan esensial. Akan tetapi mengimplementasikan kebijakan jauh lebih sulit dari pada menetapkan kebijakan itu sendiri. Banyak variabel yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan sebagaimana terungkap diatas, yang merentang dari enam hingga tujuhbelas variabel.

Pemilihan 6 fenomena yang diteliti itu didasarkan pada penelitian implementasi kebijakan dilihat dari 3 sudut pandang yaitu pemrakarsa kebijaksanaan, pelaksana kebijaksanaan, dan kelompok sasaran. Dari sudut pemrakarsa dan pelaksana kebijaksanaan akan dilihat dari fenomena standar dan tujuan kebijaksanaan serta kemampuan pelaksana. Dari sudut kelompok sasaran akan dilihat dari dukungan publik dan jenis manfaat yang bisa diperoleh. Fenomena Komunikasi untuk melihat interaksi antara pemrakarsa kegiatan, pelaksana kegiatan dan kelompok sasaran. Pemilihan fenomena juga didasarkan pada konten kebijaksanaan dan konteks kelembagaan.

Standar dan tujuan kebijaksanaan menurut Van Meter (1975) adalah Kebijakan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah tentang program yang dimaksud. Sasaran yang ingin dicapai adalah jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus tujuan antara pemeran-pemeran serta dalam proses implementasi. Lebih lanjut Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan bahwa proses implementasi dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Sifat kebijaksanaan ini mengarah pada jumlah

masing-masing perubahan yang dihasilkan dan jingkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlihat dalam proses implementasi.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1980), standar dan tujuan kebijaksanaan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun dengan jelas dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi pejabat pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri.

Standar dan tujuan kebijaksanaan dalam PER Bidang Peternakan adalah pola kebijaksanaan yang harus dijalankan oleh pelaksana program didalam mengimplementasikan Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan. Tujuan yang ingin dicapai adalah meningkatkan mutu kehidupan golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah di pedesaan dengan mendorong prakarsa dan pengembangan kemampuan, peran serta masyarakat.

Pelaksana menunjuk pada korp pejabat pelaksana tingkat menengah dan bawah yang memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan program didalam suatu wilayah tertentu (Grindle,1980). Pelaksana memiliki kedudukan yang strategis dan dapat memberikan dampak yang menentukan pada keputusan alokatif individual. Mereka bisa memilih lokasi untuk suatu instalasi baru, menentukan siap menerima kontrak kecil atau lokal, memenuhi syarat tidaknya pihak pihak yang ingin berpartisipasi dalam suatu program, atau siapa yang menerima barang barang dan jasa jasa yang di sediakan oleh pemerintah.

Ada dua unsur dari respon pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauan mereka untuk melaksanakan kebijaksanaan yaitu : (1) kognisi, yaitu pemahaman tentang kebijaksanaan dan (2) respon mereka kearah kognisi itu (menerima, netral, atau menolak) (Rondinelli dan Ingle ,1981, 55 - 85)

Dengan demikian kemampuan pelaksana yang dimaksudkan adalah bagaimana kemampuan pelaksana kebijaksanaan dalam melaksanakan pelayanan publik. Pelayanan publik pada dasarnya melibatkan dua pihak yang saling berhubungan Organisasi pelayanan publik yang menyediakan jasa publik dan masyarakat (klien) sebagai pemanfaat pelayanan publik di pihak lain. Oleh karenanya keberhasilan pelayanan publik sangat ditentukan oleh hubungan kedua belah pihak. Salah satu bentuk organisasi yang sering digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pelayanan publik adalah organisasi birokratik. Menurut Katz (1985 : 5) birokrasi pemerintah adalah satu satunya organisasi yang memiliki akses penguasaan atas seluruh sumber-sumber nasional. Oleh karena itu di negara-negara berkembang umumnya, Pemerintah dengan birokrasinya memiliki lebih banyak kemampuan untuk melaksanakan pembangunan dari pada organisasi kemasyarakatan lainnya.

Dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan, kemampuan pelaksana adalah kemampuan pengelola tingkat lokal (kelurahan) dalam pelayanan publik melalui keikutsertaannya dalam penetapan program yang disesuaikan dengan kondisi lingkungannya.

Komunikasi memainkan peranan yang penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Persyaratan ini mengariskan

bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat didalam program (Wahab,2002 : 77), Hood (dalam Wahab, 2002 : 77) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu satuan sistem admistrasi tunggal (unitary administrative system) tanpa kompartementalisasi atau konflik didalamnya.

Komunikasi adalah hubungan timbal balik antara komunikan dan komunikator . Dalam komunikasi ada interaksi antara komunikator dan orang yang diajak berkomunikasi. Komunikasi dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan ini adalah interaksi antara kelompok sasaran dengan pemerintah (pelaksana program) sehingga akan mempermudah penanganan jika muncul masalah-masalah dalam implementasi PER Bidang Peternakan. Komunikasi dalam PER Bidang Peternakan diarahkan pada kemampuan koordinasi antara instansi terkait dalam penanganan proyek.

Dukungan publik atau perhatian publik pada kebanyakan isu kebijaksanaan cenderung mengikuti suatu siklus dimana pada suatu saat mula mula perhatian dan dukungan publik terhadap suatu masalah begitu menggebu-gebu, kemudian tiba-tiba dukungan yang luas tersebut merosot secara tajam karena orang mulai menyadari ongkos untuk mengatasi masalah tersebut, karena munculnya isu-isu lain yang memenuhi agenda politik, karena terjadi peristiwa yang memalukan dalam administrasi program (misal korupsi/penyelewengan dll). Sebaliknya dukungan publik dapat saja suatu ketika bangkit kembali karena bukti bukti baru yang dramatis bahwa masalah tetap saja ada (Wahab,2002 : 95-96). Wahab menjelaskan bahwa dukungan

publik merupakan perubahan sikap kelompok masyarakat terhadap output output kebijaksanaan lembaga pelaksana dalam memainkan peranan yang cukup penting dalam proses implementasi.

Dukungan publik merupakan kemampuan masyarakat untuk bersama sama terlibat dalam pelaksanaan program. Dukungan publik ini menjadi penting dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan ini karena masyarakat yang akan menikmati manfaat dari adanya program ini, baik keberhasilan maupun kegagalannya. Dukungan publik akan menjadi salah satu faktor yang penting dalam implementasi PER Bidang Peternakan, karena lewat dukungan publik itu mempermudah proyek dilaksanakan termasuk dalam pemeliharannya.

Jenis manfaat yang bisa diperoleh merupakan isi bagi implementasi kebijaksanaan (Grindle, 1980). Artinya kebijaksanaan yang digariskan harus menjelaskan kemanfaatannya bagi kelompok sasaran. Jenis manfaat yang bisa diperoleh masyarakat menjadi landasan mengapa PER Bidang Peternakan dilaksanakan masyarakat. Manfaat ini akan dirasakan jika proyek benar benar bermanfaat dan dapat dinikmati oleh masyarakat diharapkan menikmati hasil atas kebijaksanaan yang diterapkan pemerintah.

2. Pemberdayaan.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat kita yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, memberdayakan adalah meningkatkan kemampuan dan meningkatkan kemandirian masyarakat (Sumodiningrat, 1996, 165). Keberdayaan masyarakat

merupakan suatu unsur yang ikut menunjang tingkat pertahanan masyarakat dalam upaya pengembangan diri dan mencapai kemajuan dalam kehidupannya.

Upaya pemberdayaan masyarakat haruslah dilakukan melalui tiga jurusan :

1) Menciptakan suasana yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang.

Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan . Artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tidak punya daya, karena kalau demikian maka akan punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotifasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (empowering), dalam rangka ini diperlukan langkah langkah lebih positif selain dari pada hanya menciptakan iklim dan suasana yang kondusif.

3) Melindungi, dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat (Kartasmita, 1996, 159 - 160).

Dalam rangka pemikiran tersebut dalam bingkai upaya pemberdayaan masyarakat harus dapat menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan daya (power) dan potensi masyarakat berkembang melalui pembukaan akses mereka terhadap berbagai peluang (opportunity) serta mencegah adanya kondisi yang dapat menjadikanya lemah (weakness). Upaya tersebut tentu meliputi berbagai langkah langkah nyata, dan dapat menyangkut penyediaan berbagai masukan (input), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang nantinya dimungkinkan akan menjadikan masyarakat semakin lebih berdaya.

Selanjutnya berbagai upaya pemberdayaan tersebut didalamnya meliputi berbagai kegiatan yang bermuara pada pemacuan dan penggerakan kegiatan ekonomi masyarakat. Dan paling tidak harus memuat lima (5) hal pokok yaitu :

- 1) Bantuan dana sebagai modal usaha.
- 2) Pembangunan prasarana sebagai pendukung pengembangan kegiatan social ekonomi masyarakat.
- 3) Penyediaan sarana untuk memperlancar pemasaran hasil produksi barang dan jasa.
- 4) Pelatihan bagi aparat dan masyarakat.
- 5) Penguatan kelembagaan social ekonomi masyarakat

(Sumodiningrat, 1996, 5)

Perkembangan situasi dan kondisi social politik dan ekonomi telah mendorong dan mengharuskan birokrasi untuk rela menyerahkan sebagian dari wujud otoritasnya kepada masyarakat. Jadi, selain terdapat upaya upaya untuk menyediakan berbagai input yang dapat mendorong tingkat keberdayaan masyarakat, termasuk dalam kerangka upaya pemberdayaan masyarakat ini adalah adanya usaha penglibatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri mereka. Kalau direnungkan lebih dalam akan terasa adanya kaitan yang amat erat antara pemberdayaan masyarakat dengan pematapan atau pemberdayaan dan penerapan konsep demokrasi.

Dalam konteks tersebut, untuk memberdayakan masyarakat lazimnya akan terdapat suatu pendekatan utama yang pada prinsipnya cenderung memposisikan masyarakat sebagai subyek dan bukan sebagai obyek dari pelaksanaan berbagai program atau proyek pembangunan.

Walaupun dalam upaya pencapaian tujuan Pembangunan Nasional dibutuhkan peranan pemerintah yang masih bersifat dominan seperti halnya pendapat dari Tjokroamijoyo (1986 : 8) yaitu :

Dinegara negara yang baru berkembang pada umumnya dibutuhkan peranan dan fungsi pemerintah yang lebih besar dalam rangka mengarahkan dan mendorong usaha pembaharuan. Walaupun cara caranya berbeda yaitu dengan menggunakan cara cara langsung ataupun kurang langsung.

Namun demikian peran serta masyarakat memiliki andil dan pengaruh yang tidak kecil dalam kegiatan Pembangunan Nasional.

Peran serta masyarakat sangat penting dan menonjol dalam perencanaan dan pembangunan kita, antara lain terlihat dari jumlah investasi pembangunan nasional seluruhnya Rp. 600 trilyun lebih, 73 % nya diharapkan dibiayai oleh masyarakat, termasuk dunia usaha. Oleh karena itu pendekatan pembangunan partisipatif merupakan pendekatan yang mendasari sistim perencanaan dan manajemen pembangunan kita baik pada tingkat strategis maupun operasional (Mustopadidjaja, 1995 : 3).

Selama masyarakat dijadikan bukan sebagai pelaku pembangunan melainkan sebagai obyek pembangunan atau penonton, pembangunan yang diadakan umumnya akan menemui kegagalan. Kegagalan terjadi karena masyarakat tidak merasa proyek pembangunan itu miliknya sehingga tidak mau atau kurang serius melaksanakan dan memeliharanya.

Secara kumulatif indikator keberhasilan pembangunan adalah :

- 1) Sejauh mana kondisi dan taraf hidup masyarakat berhasil diperbaiki dan ditingkatkan.
- 2) Sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pembangunan desanya berhasil digerakkan.

3) Seajauh mana kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri berhasil ditumbuhkan.

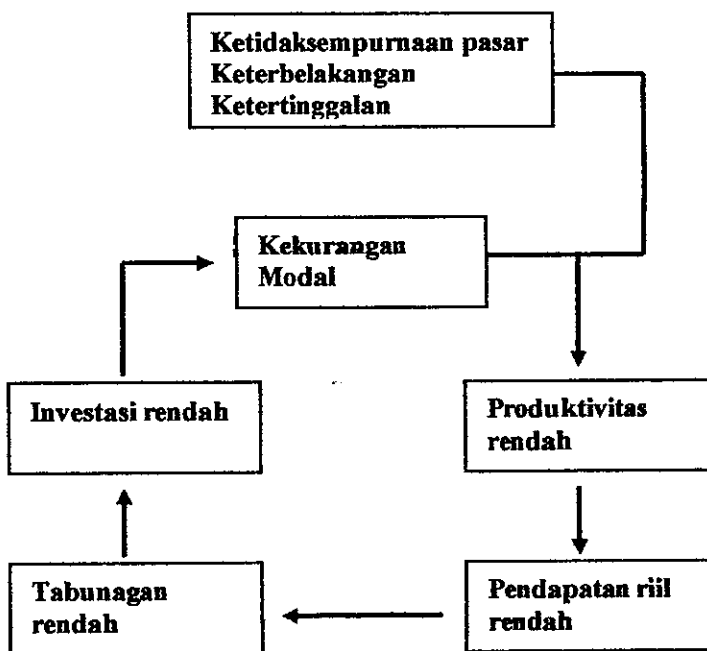
Dari berbagai konsepsi tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa upaya pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan pembangunan, didalamnya menyangkut :

- 1) Peningkatan pemberian masukan atau input agar mereka lebih dapat meningkatkan kemampuannya serta dapat memiliki akses kepada berbagai peluang yang ada. Dalam kerangka ini, upaya penting yang patut diperhatikan adalah pendidikan dan kesehatan masyarakat, serta akses mereka terhadap sumber sumber ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, maupun pasar. Selain itu juga perlu ada political will untuk memberikan perlindungan dan pemihakan kepada masyarakat yang memiliki posisis lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (charity) karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (Kartasmita, 1996, 140).
- 2) Dalam pemberdayaan masyarakat tersebut juga terdapat upaya untuk menempatkan masyarakat sebagai perhatian dan sasaran utama serta sebagai pelaku dalam kegiatan pembangunan. Secara konkrit, upaya pemberdayaan masyarakat lebih cenderung dapat dilakukan melalui pembangunan ekonomi rakyat. Dan dalam kerangka pembangunan perekonomian rakyat ini focus perhatian utama tertuju pada usaha pengentasan kemiskinan yang masih menjadi problem utama bangsa kita terutama pada masa krisis ekonomi seperti sekarang ini.

Berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat melalui pembangunan perekonomian rakyat yang masih lekat dengan nuansa kemiskinan tersebut, ada baiknya diperhatikan gambaran lingkaran kemiskinan mengutip dari pemikiran Nurkse 1953 sebagai berikut :

Gambar 5.

LINGKARAN KEMISKINAN



Sumber : Ragnar Nurkse, 1953 (Sumodiningrat, 1996, 8 - 9)

Bahwa kemiskinan dapat diawali oleh factor eksternal atau structural (ketidak mampuan pasar, keterbelakangan, ketertinggalan) dan factor internal pelaku pembangunan (kekurangan modal), yang kemudian menyebabkan produktivitasb rendah, dengan rendahnya produktivitas ini menyebabkan pendapatan riil rendah akibatnya tabungan masyarakat juga menjadi rendah sehingga investasi juga menjadi rendah demikian seterusnya

sehingga alur tersebut kemudian kembali lagi pada titik awal, yaitu kurangnya modal yang selanjutnya berputar kembali ke alur atas.

Sebagai bagian dari upaya untuk penanggulangan kemiskinan, maka salah satu alternatif yang harus dilakukan diantaranya adalah kebijakan yang mengarah pada pemutusan salah satu mata rantai tersebut. Dalam konteks tersebut, maka kebijakan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Bidang Peternakan juga dapat dikatakan sebagai upaya pemerintah Kabupaten Grobogan untuk memotong mata rantai kemiskinan ditengah tengah keterpurukan ekonomi akibat krisis ekonomi yang sampai saat ini masih dialami bangsa Indonesia.

Sehingga dengan terputusnya salah satu mata rantai kemiskinan tersebut memiliki harapan agar lingkaran kemiskinan tidak terbentuk lagi dalam kehidupan social ekonomi masyarakat Indonesia. Akhirnya keterpurukan ekonomi yang disebabkan oleh terjadinya krisis ekonomi akan dapat ditanggulangi.

B. Penelitian Yang Relevan

1. Evaluasi Pelaksanaan Program IDT di Kabupaten Trenggalek (Studi Kasus di Desa Timahan Kecamatan Rampak), oleh Gatot Purwanto, 1997.

Kesimpulan :

- a. Kebijaksanaan Program IDT di Desa Timahan secara umum memberi dampak yang cukup besar bagi upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat miskin, khususnya berkaitan dengan dampak dampak dalam peningkatan kualitas SDM, pengembangan modal usaha, pengembangan kegiatan usaha, dan penguatan kelembagaan masyarakat. Peningkatan kualitas SDM ditandai dengan dikenalnya

pengetahuan baru, seperti : manajemen dan administrasi usaha, bertambahnya ketrampilan usaha, serta penguasaan proses proses pemecahan masalah, meskipun dalam tingkat yang relatif rendah.

- b. Program IDT telah mampu memberikan stimulan bagi masyarakat untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan, melalui peningkatan modal, baik dari hasil usahanya sendiri maupun penyertaan modal sendiri.
- c. Pengembangan kegiatan usaha juga cukup menjanjikan, dengan makin meningkatkan orientasi usaha masyarakat, peluang kerja serta meningkatnya motivasi masyarakat untuk mengembangkan usaha.

2. Implementasi Kebijakan Program IDT di Kabupaten Dati. II Sleman (Studi Kasus di Desa Wukirsari Kecamatan Prambanan), oleh Marlan Hutahacan, 1997.

Kesimpulan :

- a. Secara umum, hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan program IDT telah memberikan dampak pada anggota Pokmas antara lain adanya tambahan pendapatan rumah tangga anggota pokmas dan terdapatnya perubahan sikap anggota Pokmas dalam meningkatkan kesejahteraan. Kondisi yang demikian dalam jangka panjang tentunya akan memberikan implikasi pada pengurangan atau penguatan KK miskin.

BAB III

METODE PENELITIAN

Kualitas suatu hasil penelitian dalam bidang ilmu ilmu sosial sangat ditentukan oleh ketepatan didalam memilih dan menggunakan suatu metode penelitian. Dalam menilai kualitas atau bobot hasil penelitian sosial, ada dua katagori kualitas, yaitu visi (vision) dan presisi (precision). Visi mencakup kemampuan peneliti untuk melihat jalin menjalinya fenomena atau peristiwa satu dengan lainnya. Presisi meliputi kemampuan untuk mengungkapkan realitas kehidupan sosial secara obyektif, valid dan tidak mengalami kemencengan (unbiased) dan tepat. Derajat pemenuhan kategori tersebut pada akhirnya akan meletakkan posisi suatu penelitian pada tingkat representatif dan valid.

Untuk menentukan metodologi penelitian secara tepat nampaknya merupakan kesulitan, karena hingga saat ini metode penelitian sosial belum menunjukkan suatu teknik yang paling akurat dalam penerapannya. Namun demikian untuk mendekati validitas penelitian maka peneliti ilmu sosial harus menggunakan metodologi penelitian yang sesuai dengan jenis penelitian yang akan dikaji.

A. Rancangan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif dengan jenis penelitian Studi Kasus. Metode diskriptif kualitatif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistim pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang (Nazir, 1988

:63). Tujuan penelitian ini adalah untuk membuat diskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta fakta, sifat sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.

Menurut Whitney (dalam Nazir, 1988 : 63) metode diskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Penelitian ini mempelajari masalah masalah dalam masyarakat, serta tatacara orang yang berlaku dalam masyarakat serta situasi situasi tertentu termasuk tentang hubungan kegiatan kegiatan, sikap sikap, pandangan pandangan, serta proses proses yang sedang berlangsung dan pengaruh pengaruh dari suatu fenomena. dalam penelitian diskriptif peneliti dapat membandingkan fenomena fenomena tertentu sehingga merupakan suatu studi komparatif.

Penelitian diskriptif ini dapat dibagi atas beberapa jenis yaitu metode survey, metode diskriptif berkesambungan, penelitian studi kasus, penelitian analisa pekerjaan dan aktivitas, penelitian tindakan dan penelitian perpustakaan dan dokumenter (Nazir, 1988 :65).

Menurut Maxfield (dalam Nazir, 1988 : 65) studi kasus atau penelitian kasus (case study) adalah penelitian tentang status subyek penelitian yang berkenaan dengan suatu fase spesifik atau khas dari keseluruhan personalitas. Subyek penelitian dapat berupa individu, kelompok, lembaga, maupun masyarakat. Tujuannya adalah untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat sifat serta karakter karakter yang khas dari kasus, ataupun status dari individu, yang kemudian, dari sifat-sifat yang khas diatas akan dijadikan suatu hal yang bersifat umum. Dalam penelitian studi kasus, peneliti ingin mempelajari secara intensif latar belakang serta interaksi lingkungan dari

unit unit sosial yang menjadi subyek. Dalam penelitian ini kasus yang digunakan adalah Implementasi PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan.

B. Ruang Lingkup / Focus Penelitian

Ruang lingkup penelitian adalah Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Bidang Peternakan mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi .

C. Lokasi dan Sasaran Penelitian

Lokasi penelitian di Kabupaten Grobogan dengan organisasi atau satuan kerja / lembaga yang menjadi sasaran adalah Dinas Peternakan Kabupaten Grobogan , aparat yang menangani Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan baik di Tingkat Kabupaten, Kecamatan maupun Desa, Kelompok Sasaran penerima program.

D. Fenomena yang Diamati

Tahap Perencanaan

1. Standart dan Tujuan Kebijakan, aspek yang digali :
 - a. Kesesuaian program dengan kebijakan yang telah ditetapkan.
 - b. Ketepatan sasaran sesuai dengan kebijakan yang ditentukan.
 - c. Verifikasi dokumen.
 - d. Verifikasi lapangan.
 - e. Kriteria penentuan lokasi.

Tahap Pelaksanaan

2. Kemampuan pelaksana, aspek yang digali :
 - a. Keterlibatan aparat sebagai pelaksanaan proyek.
 - b. Kemampuan aparat dalam menyerap aspirasi masyarakat.

- c. Banyaknya aduan dan kemampuan aparat dalam penyelesaian masalah.
3. Komunikasi, aspek yang digali :
 - a. Hubungan antar warga, warga dengan perangkat desa.
 - b. Frekuensi pertemuan antar pengelola proyek di berbagai tingkatan dan aparat/petugas dengan kelompok sasaran dalam pembahasan proyek.
 - c. Banyaknya informasi yang diberikan petugas kepada kelompok sasaran.
 - d. Kesiediaan kelompok sasaran dalam menerima pendapat dari aparat.
 - e. Latihan ketrampilan yang berkaitan dengan program PER BP.
 - f. Sosialisasi program PER Bidang Peternakan.
 4. Dukungan publik, aspek yang digali :
 - a. Kesiediaan masyarakat dalam menerima proyek.
 - b. Kesiediaan masyarakat dalam memelihara proyek.
 - c. Jenis usaha yang dijalankan.

Tahap Evaluasi

5. Jenis manfaat yang dapat diperoleh, aspek yang digali :
 - a. Kesiediaan proyek dengan kebutuhan masyarakat.
 - b. Adanya akses yang dapat dimanfaatkan.
 - c. Adanya manfaat yang berkesinambungan
6. Keberhasilan Implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan, aspek yang digali :
 - a. Tingkat kelancaran pencairan dana.

- b. Tingkat produktivitas usaha kelompok sasaran
- c. Tingkat pengembalian dan tunggakan.

E. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan adalah jenis data primer dan sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber data, diamati dan dicatat untuk pertama kalinya. Ini berarti data primer adalah data yang berasal dari sumber data yang dikumpulkan secara khusus dan berhubungan langsung dengan permasalahan yang diteliti. Data sekunder merupakan jenis data yang bukan diusahakan sendiri oleh peneliti. Data ini dapat diperoleh dari literatur-literatur, jurnal-jurnal, majalah maupun data dokumen yang diperlukan dalam penelitian ini. Sedangkan sumber datanya adalah dari masyarakat sasaran program PER Bidang Peternakan, perangkat desa / kelurahan, Pengelola program yang menangani PER Bidang Peternakan di berbagai tingkatan yang menangani program PER Bidang Peternakan

F. Instrumen Penelitian

Instrumen dalam penelitian ini adalah **peneliti sendiri**, dimana peneliti merupakan alat pencari informasi, menilai keadaan/tindakan dan mengambil keputusan dalam usaha mengumpulkan data. Hal ini sejalan dengan pendapat Moleong (2001 : 19) yang menyatakan bahwa :

Pencari – tahu – alamiah dalam mengumpulkan data lebih banyak bergantung pada *dirinya sebagai alat pengumpulan data*. Hal itu mungkin disebabkan oleh sukarnya mengkhususkan secara tepat pada apa yang akan diteliti. Di samping itu, orang – sebagai – instrumen memiliki senjata “dapat memutuskan” yang secara luwes dapat digunakannya. Ia senantiasa dapat menilai keadaan dan dapat mengambil keputusan.

G. Informan penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat, aparat desa / kelurahan, dan pengelola program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan. Pengambilan sample dilakukan dengan teknik purposive sampling, yaitu dipilih satu Kecamatan di wilayah perkotaan dan tiga Kecamatan di wilayah non perkotaan. Untuk Kecamatan di wilayah perkotaan diambil Kecamatan Purwodadi sedangkan Kecamatan di wilayah non perkotaan di pilih Kecamatan Penawangan, Grobogan, dan Kradenan. Dengan teknik sampling seperti ini diharapkan dapat mewakili gambaran Kabupaten Grobogan secara umum.

Lokasi penelitian ditetapkan di Kelurahan Ngembak Kecamatan Purwodadi, Desa Wedoro Kecamatan Penawangan, Kelurahan Grobogan Kecamatan Grobogan, Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan Kabupaten Grobogan. Sedangkan informan yang diwawancarai dikelompokkan dalam 3 tingkatan yaitu :

1. Pengelola PER Bidang Peternakan Kabupaten Grobogan.
2. Aparat Desa / Kelurahan.
3. Kelompok.

Pengambilan sampel akan dilakukan sejauh informasi yang didapat belum menunjukkan tuntasnya perolehan informasi. Oleh karena itu, pengambilan sampel pada penelitian ini akan diambil dalam tiga tahap, yakni :

1. Pemilihan sampel awal, apakah informan (untuk diwawancarai) ataukah situasi sosial (untuk observasi).

2. Pemilihan sampel lanjutan guna memperluas informasi dan melacak segenap variasi informasi yang mungkin ada.
3. Menghentikan pemilihan sampel lanjutan sekiranya sudah tidak muncul lagi informasi-informasi yang telah diperoleh sebelumnya (Faisal, 1991 : 57)

Informan yang dipilih adalah yang dianggap mampu mewakili petugas pengelola program PER Bidang Peternakan dan resipien (masyarakat penerima bantuan PER Bidang Peternakan).

H. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data.

Data akan diambil dengan menggunakan beberapa teknik yaitu :

1. Teknik wawancara, digunakan untuk mengumpulkan data tentang pemberdayaan masyarakat, perencanaan program, serta pelaksanaan program. Wawancara ditujukan kepada aparat desa / kelurahan, kelompok dan petugas pengelola program.
2. Teknik observasi lapangan, untuk melihat secara langsung kondisi lingkungan dan fakta sosial yang terjadi.
3. Teknik dokumentasi, digunakan untuk mengumpulkan data tentang administrasi, termasuk di dalamnya tentang rencana program dan hasil-hasil pelaksanaan program.

Digunakan sebuah interview guide/pedoman wawancara yang merupakan garis besar materi wawancara untuk menggali informasi di lapangan, yang kemudian dikembangkan peneliti selama wawancara berlangsung, sehingga diperoleh informasi sebanyak dan seakurat mungkin.

Data yang terkumpul dalam penelitian kalitatif biasanya sangat banyak, dan data yang diperoleh dalam lapangan harus segera dituangkan dalam

bentuk tulisan dan dianalisis. Ada beberapa macam cara yang dapat dikerjakan untuk pengolahan data tetapi ada salah satu cara yang umum dikerjakan oleh peneliti dalam pengolahan data yaitu :

1. Reduksi data.

Data yang diperoleh di lapangan ditulis dalam bentuk laporan yang terinci, dan laporan laporan itu perlu direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan dalam hal-hal yang penting, dicari tema atau polanya. Jadi laporan lapangan sebagai bahan "mentah" disingkatkan, direduksi, disusun lebih sistematis, ditonjolkan pokok-pokok yang penting, diberi susunan yang lebih sistematis, sehingga lebih mudah dikendalikan. Data yang telah direduksi memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan dan juga mempermudah peneliti untuk mencari kembali data yang diperoleh bila diperlukan.

2. Display data.

Untuk mempermudah melihat gambaran keseluruhan dari penelitian atau melihat bagian tertentu dari penelitian dan pengambilan kesimpulan yang tepat maka harus dibuat berbagai macam matrik, grafik, network, dan chart sehingga peneliti dapat menguasai data.

3. Mengambil kesimpulan dan verifikasi

Peneliti harus berusaha mencari makna dari data yang dikumpulkannya, oleh karena itu harus dicari pola, thema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya. Jadi dari data yang diperoleh sejak awal harus dicari kesimpulannya. Kesimpulan itu awalnya masih sangat tentative, kabur, diragukan,

tetapi dengan bertambahnya data maka kesimpulan itu akan menjadi lebih "grounded". Dengan kata lain kesimpulan senantiasa harus selalu diverifikasi selama penelitian berlangsung.

Ketiga macam kegiatan itu : reduksi data, display data, mengambil kesimpulan dan verifikasi diatas saling berhubungan dan berlangsung terus selama penelitian dilakukan (Nasution, 1988 : 129-130)

I. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini teknik analisis yang digunakan adalah Teknik Analisis Komparasi Konstan (*Grounded Theory Reaseach*), dimana peneliti mengkonsentrasikan diri pada diskripsi yang rinci tentang sifat/cirri dari data yang dikumpulkan, sebelum berusaha menghasilkan pernyataan-pernyataan teoritis yang lebih umum (Faisal, 1991: 108).

Strategi yang digunakan dalam analisis data yang digunakan dalam mengembangkan teori grounded ada tiga aspek yaitu :

1. Menulis catatan atau *note writing*.
2. Mengidentifikasi konsep-konsep atau *discovery or identification of concepts*.
3. Mengembangkan batasan konsep dan teori atau *development of concepts definition and elaboration of teory*.

Dalam penulisan catatan ada dua tahapan yang harus ditempuh yaitu :

1. Tahap pertama, memuat okok-pokoknya saja dan dilakukan sesegera mungkin saat data dikumpulkan (hasil wawancara, observasi, dll).
2. Tahap kedua, memuat diskripsi yang lebih lengkap dan terurai rinci dimana kegiatan ini merupakan awal dari pekerjaan analisis dan harus memenuhi beberapa criteria yaitu :

- a. Memuat penjelasan yang lengkap, termasuk juga memuat bagaimana konteks suatu kejadian, dan mengidentifikasi semua informasi penting mengenai subyek lokasi / benda / kejadian – kejadian . Catatan ini kaya akan rincian dan dinyatakan dalam paparan semacam “cerita” dalam menjelaskan topik yang dideskripsikan.
- b. Kronologi kejadian diletakkan dalam konteks yang jelas, dan konteks tersebut harus dideskripsikan.
- c. Seoptimal mungkin menunjukkan data yang faktual / deskriptif dan harus seminimal mungkin memuat hal-hal yang bersifat kesan/pemilaian peneliti, kecuali bila peneliti berada dalam keadaan “kurang lengkap informasi” atau “kurang memahami suatu kejadian”.

Selanjutnya, data yang telah ditulis tersebut merupakan sumber bagi peneliti untuk beranjak menuju pengembangan konsep. Bergerak dari data ke konsep merupakan suatu gerak melintas ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi tingkatannya dari data itu sendiri. Sejumlah konsep yang bermanfaat akan tetap bertahan / dipakai, sedang yang kurang bermanfaat akan tersisih. Dalam hubunga ini, termasuk proses pengembangan konsep yang berlangsung ulang alik. Dari konsep yang terlampau spesifik diubah ke konsep yang tingkatannya lebih abstrak, dan sebaliknya. Selanjutnya dilakukan pembatasan konsep, pilihan konsep yang dikembangkan itu diperkirakan mempunyai arti sentral terhadap topik yang dikembangkan itu, dan diperkirakan mempunyai arti sentral terhadap topik yang sedang

diteliti sehingga darinya dapat dikembangkan tema tema yang potensial untuk diformulasikan menjadi teori.

Setelah tema inheren tampak nyata , dibuat memorandum teoritisnya, yang ditulis atau dinyatakan dengan arus bebas, dengan segenap ide atau gagasan yang tecakup dalam temanya yang dikemukakan, termasuk juga hal-hal yang relevan yang terlintas di benak peneliti. Berikutnya, memorandum tori tersebut dicek kembali sehingga setiap atau keseluruhan kontens yang dinyatakannya dapat diangkat sebagai teori substantif (dengan atau tanpa revisi).

J. Jadual

Dalam penelitian ini disusun jadual sebagai berikut :

NO	Kegiatan	Jan 2003	Feb 2003	Maret 2003	April 2003	Mei 2003	Juni 2003
1	Pembuatan & persetujuan proporsal	xxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx		
2	Turun ke lapangan					xxxxxx	
3	Pengumpulan data					xxxxxx	
4	Analisa data					xx	Xx
5	Penyelesaian tesis						xx
6	Ujian Tesis						xx

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. DISKRIPSI WILAYAH PENELITIAN

1. Keadaan Geografis

a. Letak dan Batas Wilayah

Dilihat dari peta Propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Grobogan terletak diantara dua pegunungan Kendeng yang membujur dari arah barat ke timur, berada di bagian timur dan berbatasan dengan :

- ✓ Sebelah Barat : Kab. Demak dan Kota Semarang.
- ✓ Sebelah Utara : Kabupaten Kudus dan Pati.
- ✓ Sebelah Timur : Kabupaten Blora.
- ✓ Sebelah Selatan : Kabupaten Ngawi (Jatim), Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Boyolali.

Ditinjau secara letak geografis, wilayah Kabupaten Grobogan terletak diantara 7° LS - 7°LS. Secara administratif Kabupaten Grobogan terdiri dari 19 Kecamatan dan 280 Desa / Kelurahan dengan ibu kota Kabupaten berada di Kota Purwodadi.

Jarak ibu kota Kabupaten Grobogan ke beberapa kota sekitarnya adalah sebagai berikut :

- ✓ Purwodadi ke Semarang : ± 64 km
- ✓ Purwodadi ke Demak : ± 39 km
- ✓ Purwodadi ke Kudus : ± 45 km
- ✓ Purwodadi ke Pati : ± 45 km
- ✓ Purwodadi ke Blora : ± 64 km
- ✓ Purwodadi ke Sragen : ± 64 km
- ✓ Purwodadi ke Surakarta : ± 64 km

b. Tata Guna Tanah

Dari hasil monografi Kecamatan diperoleh data mengenai lahan pertanian keadaan akhir tahun 2001 untuk Kabupaten Grobogan seluruhnya seluas 120.030,761 Ha yang terdiri dari :

- ✓ Tanah sawah : 61.850,402 Ha.
- ✓ Tanah kering : 58.180,359 Ha.

Dilihat dari jenis pengairan (irigasi) tanah sawah seluas 61.850,402 Ha dapat digolongkan ke dalam :

- ✓ Irigasi teknis : 18.040,168 Ha
- ✓ Irigasi setengah teknis : 2.265,720 Ha
- ✓ Irigasi sederhana : 5.893,087 Ha
- ✓ Tadah hujan : 35.651,427 Ha

Dilihat dari penggunaannya tanah kering 58.180,359 Ha digunakan untuk:

- ✓ Pekarangan / bangunan : 28.638,863 Ha
- ✓ Tegalan / kebun : 29.484,608 Ha
- ✓ Padang gembala : 48,800 Ha
- ✓ Tambak : 56,888 Ha

Untuk mengetahui luas penggunaan dari jenis tanah dirinci per Kecamatan dapat dilihat dalam tabel 4 berikut :

Tabel 4.
Luas Tanah Sawah Menurut Jenis Pengairan &
Kecamatan di Kabupaten Grobogan Tahun 2000

No	Kecamatan	Teknis	Setengah teknis	Sederhana	Tadah hujan	Jumah
1	Kedungjati	-	-	-	388,432	388,432
2	Karangrayung	1.072,348	-	115	1.048,532	2.235,880
3	Penawangan	1.895,803	305,976	1.118,060	993,908	4.313,717
4	Toroh	1.941,570	-	-	2.421,434	4.363,004

5	Geyer	41,200	-	-	1.828,218	1.869,418
6	Pulokulon	-	40	40	5.378,361	5.458,361
7	Kradenan	201,712	-	397,405	3.316,268	30915,385
8	Gabus	-	123	16	3.843,200	3.982,200
9	Ngaringan	-	911,300	660,560	2.443,019	4.014,879
10	Wirosari	161,500	105	240,816	3.063,767	4.111,083
11	Tawangharjo	-	-	-	2.503,120	2.503,120
12	Grobogan	-	-	-	2.648,178	2.648,170
13	Purwodadi	1.992,760	-	925,560	1.531,430	4.449,750
14	Brati	-	207	979	868	2.054
15	Klambu	850	-	182	1.189	2.221
16	Godong	5.548	-	775	-	6.323
17	Gubug	3.090	-	-	241	3.331
18	Tegowanu	536,137	573,444	443,686	1.167,568	2.720,835
19	Tanggungharjo	709,183	-	-	238	947,138
	Jumlah	18.040,17	2.265,72	5.893,09	35.651,43	61.850,40

Sumber : Sakerda 2001

Tabel. 5
Luas Tanah Kering Menurut Penggunaannya dan Kecamatan
Di Kabupaten Grobogan Tahun 2000

Kecamatan	Bangunan & Halaman	Tegal / Kebun	Padang Gembala	Tambak / Kolam	Hutan Negara	Lainnya	Jumlah
Karangrayung	2.077,440	3445,748		2,000	5906,700	391,574	11823,462
Penawangan	1.163,416	770,463	2,00	2,323	771,600	394,901	3104,703
Toroh	2.285,500	1846,690		3,100	2919,570	513,027	7567,887
Geyer	1.438,195	2578,620			13147,000	585,743	17749,58
Pulokulon	2111,442	1658,43		15,619	3596,600	524,224	7906,448
Kradenan	2175,669	1421,207		5,726	2471,400	784,285	6858,278
Gabus	1933,415	2063,811		2,000	7949,660	607,884	12554,770
Ngaringan	1248,230	2381,951	10,30	8,000	2799,600	1209,160	7657,241
Wirosari	1794,528	3381,552	36,00	3,000	5881,800	222,447	11319,327
Tawangharjo	1004,731	1617,357			2689,650	545,193	5856,931
Grobogan	1714,080	1414,340			4147,800	535,790	7808,01
Purwodadi	2226,170	576,110		12,000		500,600	3314,880
Brati	1249,708	815,170		3,120	1186,100	181,512	3435,610
Klambu	585,040	339,840	0,50		1154,150	355,826	2435,356
Godong	1516,749	547,520				291,221	2355,490
Gubug	1660,220	515,350			1182,900	421,695	3780,165
Tegowanu	621,406	1664,724				160,015	2446,145
Tanggungharjo	711,384	1230,052			2852,800	321,502	5115,738
	28638,863	29484,608	48,800	56,888	68683,030	8823,829	135736,018

Sumber : Sakerda 2001.

c. Luas dan Pembagian Wilayah

Luas wilayah Kabupaten Grobogan Lebih kurang 1.975,864 Km², terdiri dari 19 Kecamatan yang meliputi 273 Desa dan 7 Kelurahan dengan jumlah dusun 1.797 yang terdiri dari 7.813 RT dan 1.675 RW. Untuk lebih jelasnya tentang luas dan pembagian wilayah dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel. 6
 . Nama Kecamatan, Luas Wilayah, Jumlah Desa, Jumlah Dusun
 Di Kabupaten Grobogan Tahun 2000

Kecamatan	Luas	Jumlah Desa	Jumlah Dusun	Jumlah RT	Jumlah RW
Kedungjati	130,344	12	54	297	75
Karangrayung	140,593	19	102	569	108
Penawangan	74,185	20	71	435	85
Toroh	119,309	16	119	811	142
Geyer	196,190	13	469	103	99
Pulokulon	133,648	13	99	647	122
Kradenan	107,737	14	92	518	91
Gabus	165,370	14	78	494	85
Ngaringan	116,721	12	82	233	93
Wirosari	154,304	14	91	465	83
Tawangharjo	83,601	10	60	307	72
Grobogan	104,562	12	57	390	78
Purwodadi	77,646	17	109	775	146
Brati	54,896	9	53	276	57
Klambu	46,564	9	37	1890	47
Godong	86,785	28	86	440	103
Gubug	71,112	21	53	415	95
Tegowanu	51,670	18	58	215	55
Tanggungharjo	60,629	9	27	242	39
Jumlah	1,975,866	280	1797	9522	1675

Kecamatan Geyer mempunyai luas daerah yang terbesar yaitu 196,193 Km², kemudian Kecamatan Gabus seluas 165,38 Km² dan Kecamatan Wirosari dengan luas 154,30 Km². Sedangkan Kecamatan Klambu mempunyai luas daerah yang terkecil yaitu 45,56 Km² diikuti Kecamatan

Tegowanu seluas 51,67 Km² dan Kecamatan Brati dengan luas 54,90 Km². dari 280 Desa / Kelurahan yang ada, Kecamatan Godong mempunyai jumlah desa terbanyak yaitu 28 desa, sedangkan Kecamatan Brati, Klambu, dan Tegowanu mempunyai jumlah desa terkecil yaitu 9 desa.

2. Peta Potensi Ekonomi

a. Jumlah penduduk, pertumbuhan dan piramida penduduk

Laju pertumbuhan penduduk 10 tahun terakhir (1990-2000) rata-rata mencapai 0,99%. Bila dibanding dengan pertumbuhan penduduk 10 tahun sebelumnya (1981-1990) yaitu sebesar 1,43%, berarti pada tahun 1990-2000 ada penurunan sebesar 0,44. Tabel 7 menyajikan data jumlah penduduk Kabupaten Grobogan dirinci menurut kelompok umur, jenis kelamin dan persentase.

Tabel 7
Jumlah Penduduk Kabupaten Grobogan Dirinci Menurut
Kelompok Umur, Jenis Kelamin dan Persentase
Di Kabupaten Grobogan tahun 2000

Kel. Umur	Jumlah Penduduk			Persentase terhadap Total		
	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
0-4	61287	59441	120728	4,63	4,49	9,12
5-9	71259	70684	141943	5,38	5,34	10,72
10-14	75701	78927	154628	5,72	5,96	11,68
15-19	65593	63830	129423	4,95	4,82	9,77
20-24	55965	49529	105494	4,23	3,74	7,97
25-29	52768	54987	107755	3,98	4,15	8,14
30-34	54584	59403	113987	4,12	4,49	8,61
35-39	46826	47821	94647	3,54	3,61	7,15
40-44	37831	42576	80407	2,86	3,21	6,07
45-49	31523	33484	65007	2,38	2,53	4,91
50-54	28070	27242	55312	2,12	2,06	4,18
55-59	21840	25014	46854	1,65	1,89	3,54
60-64	22395	22993	45388	1,69	1,74	3,43
65-69	29734	33110	62844	4,54	4,95	4,74
Jumlah	655376	669041	1324417	49,48	50,52	100,00

Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

Dari tabel 7 diketahui bahwa piramida penduduk Kabupaten Grobogan menggambarkan struktur umur penduduk muda, karena kelompok umur 0-4, 5-9 dan 10-14 tahun merupakan porsi terbesar dari jumlah penduduk. Kelompok umur 0-14 tahun mencapai 417.299 jiwa (31,51%), kelompok umur 15-64 tahun sebesar 844.274 jiwa (63,75%) dan kelompok umur 65 tahun ke atas 62.844 jiwa (4,74%). Dari ketiga kategori kelompok umur tersebut dapat dikatakan bahwa angka beban ketergantungan untuk Kabupaten Grobogan pada tahun 2000 adalah 56,87% ini berarti bahwa secara rata-rata tanggungan setiap 100 penduduk produktif adalah sebesar 56 penduduk tidak produktif, jadi masih cukup tinggi.

b. Struktur Produk Domestik Regional Bruto

Struktur perekonomian suatu daerah biasanya dapat dilihat/ditunjukkan oleh kontribusi masing-masing sektor terhadap pembentukan produk domestik regional bruto daerah tersebut. Tabel 8 menyajikan data peranan beberapa sektor ekonomi yang dominan di Kabupaten Grobogan Tahun 1997 dan 2000.

Tabel. 8
Peranan (Persentase terhadap PDRB) Beberapa sektor ekonomi yang dominan di Kabupaten Grobogan Tahun 1997 dan 2000.

Lapangan Usaha	Harga Berlaku			Harga Konstan		
	1997	2000	Perubahan	1997	2000	Perubahan
Pertanian	-5,02	35,30	40,32	-12,61	18,43	31,04
Industri	20,04	-2,79	-22,76	6,42	-5,15	-11,57
Perdagangan	3,06	23,06	20,00	-3,43	19,55	22,98
Jasa-jasa	16,33	14,73	-1,60	4,10	9,39	5,29
Jumlah	34,41	70,37	35,96	-5,52	42,22	47,74

Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa selama kurun waktu 1997-2000 untuk sektor ekonomi dominan telah banyak mengalami pergeseran. Seperti halnya sektor pertanian menurut harga yang berlaku pada tahun 1997 mempunyai peranan sebesar -5,02% kemudian pada tahun 2000 perannya naik menjadi 35,30% atau mengalami perubahan sebesar 40,32% sedangkan menurut harga konstan pada tahun 1997 mempunyai peranan sebesar -12,61% dan pada tahun 2000 sebesar 18,43% atau secara nyata mengalami perubahan peranan sebesar 31,04%. Pergeseran besar yang lain terjadi pada sektor perdagangan. Menurut harga yang berlaku pada tahun 1997 mempunyai peranan sebesar 3,06% kemudian pada tahun 2000 perannya naik menjadi 23,06% atau mengalami perubahan sebesar 20,00% sedangkan menurut harga konstan pada tahun 1997 mempunyai peranan sebesar -3,43% dan pada tahun 2000 sebesar 19,55% atau secara riil mengalami perubahan peranan sebesar 22,98%. Pergeseran menjadi menurun terjadi pada sektor industri. Menurut harga yang berlaku pada tahun 1997 mempunyai peranan sebesar 20,04% kemudian pada tahun 2000 perannya turun menjadi -2,79% atau mengalami perubahan sebesar -22,76% sedangkan menurut harga konstan pada tahun 1997 mempunyai peranan sebesar 6,42% dan pada tahun 2000 perannya menjadi -5,15% atau secara riil mengalami perubahan peranan sebesar -11,57%. Dapat dimaknai bahwa di Kabupaten Grobogan sedang mengalami pergeseran struktur ekonomi.

c. Perkembangan ekonomi Kabupaten Grobogan

Perkembangan ekonomi secara sektoral biasanya dapat dilihat dari indeks perkembangannya. Semakin tinggi nilai indeks perkembangannya berarti semakin tinggi laju pertumbuhan ekonominya baik atas dasar harga yang berlaku maupun atas dasar konstan. Tabel 9 berikut menyajikan data indeks perkembangan PDRB Kabupaten Grobogan menurut lapangan usaha tahun 2000.

Tabel 9
Indeks perkembangan PDRB kabupaten Grobogan
Menurut Lapangan Usaha Tahun 2000 (Tahun 1993=100)

Lapangan Usaha	Berlaku	Konstan
Pertanian	246,50	101,04
Pertambangan & Penggalian	267,90	95,59
Industri Pengolahan	224,58	140,40
Listrik, Gas & Air minum	571,14	196,60
Bangunan & Konstruksi	132,30	45,02
Perdagangan, Hotel, Rumah Makan	283,66	127,86
Pengangkutan & Komunikasi	301,99	145,59
Keuangan, Persewaan & Jasa Prsh.	302,60	113,48
Jasa-jasa	281,08	116,49
PDRB	251,61	105,75

Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

Dari tabel di atas diketahui bahwa hampir semua sektor ekonomi mengalami perkembangan di atas perkembangan PDRB. Diukur dari tahun 2000 menurut harga berlaku perkembangan PDRB sebesar 251,61%. Sedangkan sektor ekonomi yang perkembangannya di atas perkembangan PDRB adalah:

- a. Sektor listrik, Gas dan Air Minum sebesar 571,14%
- b. Sektor Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan sebesar 302,60%

- c. Sektor Pengangkutan dan Komunikasi sebesar 301,99%
- d. Sektor Perdagangan, Hotel dan Rumah Makan sebesar 283,66%
- e. Sektor Jasa-jasa sebesar 281,08%
- f. Sektor Pertambangan dan Penggalian sebesar 267,90%

Sedangkan sektor ekonomi yang perkembangannya di bawah perkembangan PDRB adalah:

- a. Sektor industri pengolahan sebesar 224,58
- b. Sektor Bangunan dan Konstruksi sebesar 132,30%

Menurut harga konstan perkembangan secara agregat sebesar 105,75%, sedangkan sektor-sektor yang perkembangannya di atas perkembangan PDRB adalah:

- a. Sektor listrik, Gas, Air Minum sebesar 196,60%
- b. Sektor Pengangkutan dan Komunikasi sebesar 145,59%
- c. Sektor Industri Pengolahan sebesar 140,40%
- d. Sektor Perdagangan, Hotel dan Rumah Makan sebesar 127,86%
- e. Sektor Jasa-jasa sebesar 116,49%
- f. Sektor Keuangan dan Jasa Perusahaan sebesar 113,48%

Sedangkan sektor ekonomi yang perkembangannya di bawah perkembangan PDRB atas dasar harga konstan adalah:

- a. Sektor Pertanian sebesar 101,04 %
- b. Sektor Pertambangan dan Penggalian sebesar 95,59%
- c. Sektor Bangunan dan Konstruksi sebesar 45,02%

Selanjutnya dapat dilihat pertumbuhan ekonomi Kabupaten Grobogan berdasarkan perkembangan PDRB per kapita seperti tabel 10 dan lapangan usaha seperti pada tabel 11:

Tabel 10
Perkembangan PDRB Perkapita Kabupaten Grobogan
Tahun 1997-2000

Tahun	Berlaku		Konstan	
	Nilai	Pertumbuhan	Nilai	Pertumbuhan
1997	805.170,39	6,25	603.361,77	-2,43
1998	1.087.595,95	36,31	540.734,28	-9,56
1999	1.106.661,39	3,87	517.310,99	-3,28
2000	1.353.943,23	23,79	569.082,41	11,30

Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

Dari tabel 10 terlihat secara nyata bahwa PDRB per kapita Kabupaten Grobogan atas dasar harga yang berlaku pada tahun 2000 mengalami pertumbuhan sebesar 23,79% dibandingkan tahun 1999. Pertumbuhan secara riil (atas dasar harga konstan) mulai tahun 1997, 1998, dan 1999 masih negative, berarti proses pemulihan perekonomian di Kabupaten Grobogan pasca krisis relative lambat, hal itu ditunjukkan dengan pertumbuhan ekonomi positif pasca krisis baru dimulai sejak tahun 2000 yaitu sebesar 11,30 %.

PDRB perkapita merupakan salah satu faktor pengukut tingkat kesejahteraan masyarakat. Peningkatan PDRB perkapita menurut harga berlaku tahun dasar 1993 mulai tahun 1997 sampai tahun 2000 nilai pergeserannya relative kecil bahkan atas dasar harga konstan nilainya cenderung turun artinya hasil pembangunan belum mampu mengangkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Grobogan ke tingkat yang lebih baik.

Tabel 11
Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Grobogan Menurut Lapangan Usaha
Tahun 1999-2000 (Persentase)

Lapangan Usaha	Berlaku		Konstan	
	1999	2000	1999	2000
Pertanian	-4,60	35,30	-8,29	18,43
Pertambangan & Penggalian	4,23	13,72	-2,97	-29,96
Industri Pengolahan	3,84	-2,79	1,99	-5,15
Listrik, Gas & Air minum	10,59	13,93	-1,01	-5,15
Bangunan & Konstruksi	-3,79	-16,13	-16,50	-12,35
Perdagangan, Hotel, Rumah Makan	7,33	23,06	-6,87	-34,69
Pengangkutan & Komunikasi	39,79	7,00	17,42	19,55
Keuangan, Persewaan & Jasa Prsh.	25,77	50,22	15,03	-2,65
Jasa-jasa	12,34	14,73	18,57	9,39
PDRB	2,87	23,79	-3,28	11,30

Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

Dari tabel 11 dapat diketahui bahwa atas dasar harga yang berlaku pertumbuhan sektor Pertanian, Pertambangan dan Penggalian, Listrik Gas dan Air Minum, Perdagangan, Keuangan dan jasa pada tahun 2000 pertumbuhannya lebih besar dari tahun 1999. Sedangkan sektor industri pengolahan, Bangunan dan Konstruksi serta pengangkutan dan komunikasi pertumbuhan tahun 2000 lebih rendah dari tahun 1999 dan bahkan negatif.

Bila dilihat pertumbuhan atas dasar harga konstan, sektor Pertanian, Jasa Pengangkutan dan Komunikasi pada tahun 2000 pertumbuhannya lebih besar dari tahun 1999. Sedangkan sektor yang lainnya lebih rendah dan bahkan ada negatif. Dari table tersebut diatas dapat dikatakan bahwa sektor yang tumbuh / berkembang di Kabupaten Grobogan adalah sektor primer dan tersier.

2. Peta Ketenagakerjaan

a. Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja

Angkatan Kerja adalah penduduk dalam usia kerja yang bekerja (termasuk sementara tidak bekerja) dan mereka yang tidak bekerja tetapi sedang mencari pekerjaan. Bukan angkatan kerja adalah penduduk dalam usia kerja (15 tahun dan lebih) yang tidak bekerja, tidak mencari pekerjaan, tetapi kegiatan golongan ini hanya bersekolah, mengurus rumah tangga dan lainnya (seperti tidak mampu bekerja, pensiun). Tabel 12 berikut menyajikan data angkatan kerja dan bukan angkatan kerja Kabupaten Grobogan tahun 2001. Dari tabel 12 dibawah ini nampak bahwa angkatan kerja laki-laki lebih besar dari perempuan dan sebaliknya bukan angkatan kerja perempuan lebih besar dari laki-laki. Hal ini mengindikasikan bahwa kodrat laki-laki yang lebih bertanggung jawab sebagai pencari nafkah dibanding kelompok perempuan sebagai pengurus rumah tangga masih berlaku di Grobogan.

Tabel 12.
Penduduk Usia 15 tahun ke atas Dirinci Menurut Kelompok Umur,
Angkatan Kerja, dan Bukan Angkatan Kerja
di Kabupaten Grobogan Tahun 2001

Kel. Umur	Angkatan Kerja		Bukan Angkatan Kerja		Jumlah	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
15-19	27885	16387	28450	36054	56335	51441
20-24	40556	26006	4862	23628	45418	49634
25-29	43471	31047	670	25629	44141	56675
30-34	50920	29177	1014	20720	51934	49897
35-39	48814	34410	1108	19728	49922	54138

40-44	49041	33272	1108	13120	50149	46392
45-49	39656	28813	0	15623	39656	44436
50-54	34562	21065	1090	9853	35652	30818
55-59	22916	16138	2172	8287	25088	24425
60-64	21005	12747	5059	13650	26064	26397
65+	18991	7187	17832	30210	36823	37397
Jumlah	397817	256279	63365	216401	461182	472650

Sumber : Sakerda 2001

b. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)

Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) memberikan gambaran tentang seberapa besar keterlibatan penduduk dalam ekonomi produktif. TPAK juga dapat didefinisikan sebagai ratio antara mereka yang termasuk angkatan kerja (bekerja dan mencari pekerjaan) terhadap penduduk usia kerja. Tabel 13 berikut menyajikan data penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut tingkat pendidikan dan lapangan kerja utama

Tabel 13
Penduduk Usia 15 tahun keatas Yang Bekerja Menurut Tingkat Pendidikan Dan Lapangan Kerja Utama Di Kabupaten Grobogan Tahun 2001

Tk. Pendidikan	Pertanian	Industri	Perdagangan	Jasa	Lainnya	Jumlah
Tdk/Blm Sek.	44.417	2.428	5.383	1.455	826	54.509
Tdk Tamat SD	74.340	3.895	6.382	2.599	4.516	91.732
SD	251.444	12.331	38.902	19.621	20.252	342.550
SLTP	53.984	5.869	13.281	7.550	7.131	87.815
SLTA/DI/DII	11.417	1.643	10.156	17.565	3.220	44.001
Akd/Univ	-	-	234	4.397	699	5.330
Jumlah	435.602	26.166	74.338	53.187	36.644	625.937

Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

Tingkat pendidikan tertinggi penduduk Kabupaten Grobogan usia di atas 15 tahun sebagian besar pendidikan SD maka hal ini mempengaruhi juga terhadap tingkat pendidikan penduduk yang bekerja terhadap lapangan pekerjaan utama yang sedang dilakukannya. Untuk keseluruhan sektor, pendidikan SD persentasenya terbesar dibandingkan pendidikan lainnya, dimana untuk sektor pertanian 57,72%, pada sektor industri 47,13%, sektor perdagangan 52,33%, sektor jasa 36,89% dan sektor lainnya 55,27%. Untuk tingkat pendidikan SLTA dari jumlah 44.001 yang bekerja, persentase tertinggi pada sektor jasa yaitu 39,92%, kemudian sektor pertanian 25,95%, sektor perdagangan 23,08%, sektor lainnya 7,32% dan sektor industri 3,73%. Ada kecenderungan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikannya semakin meninggalkan sektor pertanian.

Selanjutnya tabel 14 berikut menyajikan data penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut tingkat pendidikan dan jam kerja total seminggu di Kabupaten Grobogan tahun 2001. Apabila dilihat dari tingkat pendidikan penduduk yang bekerja terhadap jam kerja yang dilakukan, maka terdapat 23.335 jiwa penduduk yang sementara tidak bekerja dimana mereka sedang menunggu panen atau menunggu musim. Untuk penduduk yang bekerja dalam waktu 1-14 jam sebesar 87.189 jiwa umumnya dari mereka adalah berpendidikan SD ke bawah yaitu sebesar 78.953 jiwa (90,55%). Sedangkan penduduk yang bekerja di atas 60 jam 40.246 jiwa atau 6,43%.

Tabel 14
Penduduk Usia 15 tahun keatas Yang Bekerja Menurut Tingkat Pendidikan Dan Jam Kerja Total Seminggu Di Kabupaten Grobogan Tahun 2001

Tk. Pendidikan	0*)	1 - 14	15 - 34	35 - 44	45 - 49	60 +	Jumlah
Tdk/Blm Sekolah	1.405	15.934	16.782	10.277	7.623	2.488	54.509
Tdk Tamat SD	5.689	15.283	31.327	19.360	18.056	2.017	91.732
SD	11.644	47.736	122.121	71.853	68.516	20.680	342.550
SLTP	3.263	7.318	30.114	16.619	18.052	8.647	87.815
SLTA/DI/DII	1.334	918	10.971	13.230	11.388	6.170	44.001
Akd/Univ			964	2.958	1.164	244	5.330
Jumlah	23.335	87.189	216.081	134.287	124.799	40.246	625.937

Keterangan: * = Sementara tidak bekerja
 Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

c. Pengangguran terbuka

Sesuai dengan konsep-konsep yang digunakan dalam sensus penduduk, Sakerda dan survey lain tentang kependudukan dan ketenagakerjaan, dimana dengan melihat jam kerja yang dilakukan penduduk dengan batasan jam kerja normal/jam kerja penuh dalam seminggu 35 jam, maka apabila mereka bekerja kurang dari 35 jam dikategorikan setengah penganggur. Tabel 16 berikut menyajikan data penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut kelompok umur dan jam kerja total seminggu di Kabupaten Grobogan tahun 2001.

Dari tabel 15 diketahui bahwa jumlah penduduk 625.937 yang bekerja terdapat sekitar 326.605 jiwa penduduk (52,18%) yang bekerja di bawah 35 jam dengan rincian 23.335 jiwa penduduk (3,72%) sementara tidak bekerja

atau 0 jam kerja, 87.189 jiwa penduduk (13,93%) melakukan pekerjaan 1-14 jam dan 216.081 jiwa penduduk (34,52%) bekerja dalam 15-34 jam dalam seminggu. Sesuai dengan konsep di atas berarti 52,18% jiwa penduduk di Kabupaten Grobogan masih dikategorikan setengah menganggur.

Tabel 15
Penduduk Usia 15 tahun keatas Yang pekerja Menurut Kelompok Umur Dan Jam Kerja Total Seminggu Di Kabupaten Grobogan Tahun 2001

Kel. Umur	Jam Kerja Total						Jumlah
	0*)	1-14	15-34	35-44	45-59	60+	
15-19	1.135	10.490	10.438	6.154	5.752	2.429	36.398
20-24	1.636	5.420	20.046	11.082	13.008	5.057	56.249
25-29	1.413	8.821	19.719	18.703	15.052	5.790	69.498
30-34	2.465	9.886	26.344	16.679	15.848	6.914	78.136
35-39	2.898	9.557	29.065	18.331	15.690	6.288	81.829
40-44	4.029	10.393	26.609	16.175	20.777	3.571	81.554
45-49	2.538	10.637	21.920	13.853	14.190	4.706	67.844
50-54	1.999	6.675	24.425	12.429	7.943	2.156	55.627
55-59	2.209	5.875	12.540	8.985	8.368	1.077	39.054
60-64	1.901	4.145	13.376	8.635	4.248	1.447	33.752
65+	1.112	5.290	11.599	3.261	3.923	811	25.996
Jumlah	23.335	87.189	216.080	134.29	124.80	40.25	625.937

Keterangan: *)=Sementara tidak bekerja
Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

Angkatan kerja di Kabupaten Grobogan sekitar 654.066 jiwa dan dari jumlah tersebut 625.937 jiwa penduduk bekerja dan sisanya 28.129 jiwa mencari pekerjaan. Selanjutnya tabel 16 berikut menyajikan data penduduk usia 15 tahun ke atas yang mencari kerja menurut tingkat pendidikan dan pekerjaan yang diinginkan di Kabupaten Grobogan tahun 2001.

Tabel 16
Penduduk usia 15 tahun ke atas yang mencari kerja menurut
tingkat pendidikan dan pekerjaan yang diinginkan
di Kabupaten Grobogan tahun 2001.

Tingkat Pendidikan	Pekerjaan penuh	Pekerjaan Sampingan	Jumlah
Tdk/blm sekolah			
Tdk tamat sekolah	140		140
SD	530		530
SLTP	2.143		2.143
SLTA/DI/DII	8.994	347	9.341
Akd/Univ	316		316
Jumlah	12.123	347	12.470

Sumber: Sakerda 2001 Kabupaten Grobogan

Mereka yang menginginkan pekerjaan penuh berarti mereka belum menggunakan waktu dan jam kerja secara penuh atau telah menggunakan waktu jam kerja belum penuh tetapi menginginkan pekerjaan lain yang lebih cocok, baik dengan kualifikasi pendidikan dan ketrampilan maupun tingkat pendapatannya. Sedangkan mereka yang menginginkan pekerjaan sampingan alasan utamanya adalah untuk menambah pendapatannya disamping tentunya masih memiliki waktu senggang.

B. HASIL PENELITIAN

1. Identitas Informan

Sebelum melihat lebih jauh realita implementasi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di kabupaten Grobogan, berikut akan disajikan data dari para informan yang bersedia diwawancarai perihal Implementasi PER Bidang Peternakan di lokasi penelitian.

1. Ir. Gembong Murdowo, jabatan beliau adalah Kepala Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Grobogan yang merupakan penanggung jawab Program PER Bidang Peternakan.
2. Ir. Mohamat Sumarsono Msi, jabatan beliau adalah Sekretaris Bappeda Kabupaten Grobogan dimana yang bersangkutan merupakan aktor yang berperan besar dalam penyusunan draf APBD Kabupaten Grobogan.
3. Ir. Arif Suwarsono, jabatan beliau adalah Kasubdin Peternakan yang merupakan penanggung jawab teknis Program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan dimana yang bersangkutan merupakan Pinlak PER Bidang Peternakan Tahun Anggaran 2001.
4. Ir. Mashudi, Kasubid Pertanian pada Kantor Bappeda Kabupaten Grobogan, beliau merupakan anggota Tim Koordinas PER Kabupaten Grobogan.
5. Ir. Yekti Dwi Purwatiningsih, jabatan beliau adalah Kepala Seksi Usaha Tani pada Kantor Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Grobogan dimana yang bersangkutan merupakan Pimpro PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan Tahun Anggaran 2002 dan 2003.
6. H. Purnomo, beliau adalah Kepala Cabang Dinas Peternakan dan Perikanan wilayah eks. Pembantu Bupati Wilayah Purwodadi yang merupakan penanggung jawab pelaksanaan PER Bidang Peternakan di tiga Kecamatan yaitu Kec. Purwodadi, Toroh, dan Geyer.
7. Suci Rahayu, beliau adalah Kepala Cabang Dinas Peternakan dan Perikanan wilayah eks. Pembantu Bupati Wilayah Kradenan yang

merupakan penanggung jawab pelaksanaan PER Bidang Peternakan di tiga Kecamatan yaitu Kec. Kradenan, Pulokulon, dan Gabus.

8. Karsiah, beliau adalah Petugas Dinas peternakan (PDP) / Mantri Ternak Kecamatan Penawangan, petugas ini merupakan ujung tombak dari Dinas Peternakan dan Perikanan berkaitan dengan Program PER Bidang Peternakan di Kecamatan Penawangan.
9. Katamso, beliau adalah Petugas Dinas peternakan (PDP) / Mantri Ternak Kecamatan Grobogan petugas ini merupakan ujung tombak dari Dinas Peternakan dan Perikanan berkaitan dengan Program PER Bidang Peternakan di Kecamatan Grobogan.
10. Jasmu, Triatmojo, dan Slamet mereka bertiga merupakan pengurus kelompok Program PER Bidang Peternakan di Kelurahan Grobogan yang secara berurutan jabatan dalam kelompok adalah ketua, sekretaris, dan bendahara, jumlah anggota dalam kelompok adalah 15 orang.
11. Sukarmin, beliau adalah sekretaris kelompok Rukun Tani yang merupakan kelompok pengelola atau yang mendapatkan kredit PER Bidang Peternakan dari Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan, jumlah anggota dalam kelompok 10 orang, dimana kelompok Rukun Tani ini termasuk kelompok yang mengalami keterlambatan / tunggakan angsuran baik bunga maupun pokok.
12. Perangkat Desa Wedoro yang terdiri dari Jasmu Pamong Tani Desa (PTD), Suyadi Kaur Pemerintahan, dan Bambang Sutanto sebagai Kadus Tanjung Desa Wedoro Kecamatan Penawangan.

13. Sarmo, merupakan ketua kelompok Rejosari Program PER Bidang Peternakan di Desa Wedoro, jumlah anggota dalam kelompok 20 orang.
14. Yahmin, beliau adalah anggota kelompok Rejosari Desa Wedoro Kecamatan Penawangan.
15. Unityoso, beliau adalah staf pada kantor Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Grobogan yang sekaligus sebagai pendamping untuk Program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan.
16. Drh. Nur Ahmad W, beliau adalah Kepala Seksi Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit pada kantor Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Grobogan yang sekaligus sebagai pendamping untuk Program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan.
17. Sudarto Kepala Desa Ngembak, Perangkat Desa Ngembak yang terdiri dari Margono Sekretaris Desa Ngembak, Suyaji Kaur Umum, dan Gunaryo sebagai Kaur Pembangunan Desa Ngembak Kecamatan Purwodadi, dimana diwilayah kerjanya terdapat kelompok penerima bantuan PER Bidang Peternakan yang mengalami kesulitan dalam pemenuhan angsuran baik bunga maupun kelompoknya.
18. Ramiyun, beliau sebagai sekretaris kelompok Tani Rejeki Desa Ngembak, jumlah anggota dalam kelompok adalah 20 orang, dimana kelompok ini merupakan kelompok yang banyak memiliki permasalahan.

B. Diskripsi Hasil Penelitian

I. Perencanaan

1. Standart dan Tujuan Kebijaksanaan.

Standar dan tujuan kebijaksanaan dalam PER Bidang Peternakan adalah pola kebijaksanaan yang harus dijalankan oleh pelaksana program didalam mengimplementasikan Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan. Tujuan yang ingin dicapai adalah meningkatkan mutu kehidupan golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah di pedesaan dengan mendorong prakarsa dan pengembangan kemampuan, peran serta masyarakat. Adapun aspek yang digali dalam Standart dan tujuan Kebijaksanaan adalah :

a. Kesesuaian program dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

Arah kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan seperti tertuang dalam Renstrada untuk sektor pertanian khususnya Bidang Peternakan dan Perikanan adalah sebagai berikut :

Tujuan :

- Meningkatkan produksi dan produktivitas ternak.
- Meningkatkan kesejahteraan petani peternak.
- Meningkatkan PADS.

Sasaran :

- Terwujudnya ketahanan pangan asal ternak.
- Terciptanya pemberdayaan ekonomi rakyat bidang peternakan.
- Terciptanya produksi dan daya saing komoditas ekspor.
- Meningkatnya pendapatan petani ternak.

- Terwujudnya lapangan kerja dan kesempatan berusaha.
- Meningkatnya kontribusi peternakan kepada PADS.

Kebijakan :

- Peningkatan profesionalisme dan peranan lembaga teknis peternakan.
- Peningkatan kemandirian petani peternak.
- Peningkatan sarana dan prasarana serta penyebaran informasi dibidang peternakan.
- Pemberian penyaluran modal kerja kepada petani peternak.
- Peningkatan pola kemitraan di bidang peternakan.
- Pemberdayaan kelompok petani peternak.

Sedangkan arah kebijakan yang ditetapkan oleh Dinas Peternakan dan Perikanan sesuai dengan Renstra Dinas yang telah disusun adalah :

- Meningkatkan pendapatan petani peternak.
- Meningkatkan konsumsi protein hewani dengan meningkatkan populasi ternak dan produksi ternak.
- Meningkatkan lapangan kerja dan berusaha sektor peternakan (walaupun masih sambilan)

Berkaitan dengan kedua arah kebijaksanaan baik oleh Pemerintah Daerah maupun oleh Dinas maka hubungan antara kesesuaian program dengan kebijakan yang telah ditetapkan dapat disimak dari uraian informan berikut ini :

“Memperhatikan kedua arah kebijakan tersebut baik dari Renstrada maupun dari Renstra Dinas jelas keduanya sangat sesuai dimana kebijakan tentang peternakan dalam Renstra Dinas merupakan penjabaran lebih detail dari Renstrada.....”
(Ir. Arif Suwarsono)

Memperhatikan Visi pembangunan Kabupaten Grobogan yaitu terwujudnya masyarakat Kabupaten Grobogan “Madani” (masyarakat yang berbudaya) dalam tata kehidupan yang demokratis, mandiri, kreatif dan produktif dilandasai oleh akhlak mulia dan menjunjung tinggi supremasi hukum, bertumpu pada keunggulan hasil industri kecil, pertanian dan pariwisata dalam rangka mencapai kesejahteraan lahir dan batin berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan salah satu Misinya adalah Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan yang bertumpu pada potensi daerah, kekayaan alam dan kreativitas atau keunggulan SDM. Mengacu pada Rencana Strategis Kabupaten Grobogan Tahun 2001 – 2006 yang telah diperdakan pada tanggal 26 Nopember 2001 dengan Nomor 12 Tahun 2001 serta Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Perikanan serta berdasarkan analisis lingkungan strategis atau yang sering dikatakan sebagai faktor-faktor kunci keberhasilan yang berpa potensi kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi dapat dikatakan bahwa program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan sangat sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

- b. Ketepatan sasaran sesuai dengan kebijaksanaan yang ditentukan.

Didalam petunjuk teknis tahun 2001 yang telah disusun oleh Dinas Peternakan dan Perikanan disebutkan bahwa yang menjadi sasaran Program PER Bidang Peternakan adalah *petani peternak yang potensial* dalam artian yang bersangkutan tersebut adalah :

- Benar benar seorang peternak sapi.
- Sanggup menyediakan pakan.
- Ada usaha untuk meningkatkan kesejahteraan dari usaha ternaknya.

Kelompok penerima kredit harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Tidak sedang melaksanakan kegiatan pengelolaan ternak bantuan pemerintah yang lain.
2. Mampu menyediakan agunan dalam bentuk sertifikat tanah.
3. Sudah berkeluarga dan berdomisili tetap.
4. Tidak menggantungkan hidupnya kepada orang tua atau orang lain.
5. Direkomendasi atau pernyataan camat setempat.
6. Bukan pegawai negeri sipil (PNS) / ABRI / perangkat desa.

Didalam petunjuk teknis jelas disebutkan bahwa seorang perangkat desa maupun PNS tidak dibenarkan menjadi kelompok sasaran yang akan menerima bantuan kredit dari Program PER Bidang Peternakan. Sebagian besar kelompok sasaran anggotanya memang benar benar seorang petani peternak dalam artian kegiatan

peternakan disini merupakan kegiatan sampingan sedangkan kegiatan yang sebenarnya adalah seorang petani gurem atau buruh tani dan ada juga yang benar-benar seorang petani yang memiliki gendom atau tanah garapan, tetapi ada fenomena yang menarik yang ditemui oleh peneliti dimana ada beberapa kelompok sasaran yang anggotanya adalah seorang PNS (guru) dan perangkat desa, seperti tercermin dari hasil wawancara dengan beberapa orang informan berikut :

“Dari 20 anggota di kelompok kami (Tani Rejeki), ada salah seorang anggota yang merupakan perangkat desa, namanya pak Sudarto (Kades Desa Ngembak). Sebenarnya yang bersangkutan telah membuat surat pernyataan bahwa keanggotaannya dalam kelompok Tani Rejeki telah dilimpahkan orang warga Desa Ngembak yang lain yang berhak menerima, tetapi dalam kenyataannya dana bantuan kredit yang dikucurkan ke kelompok tetap diterima oleh Pak Sudarto.....” (Pak Ramiyun).

Hal senada juga di sampaikan oleh infoman Ibu Suci Rahayu yang merupakan KCD Dinas Peternakan dan Perikanan di Ex. Pembantu Bupati wilayah Kradenan dan Bapak Suyadi yang merupakan perangkat di Desa Wedoro Kecamatan Penawangan berikut penuturannya :

“Itu pak seperti di Desa Banjardowo Kecamatan Kradenan, Pak Cariknya malah mendapatkan dana bantuan kredit dari PER Bidang Peternakan”(Ibu Suci Rahayu).

“Perangkat Desa Wedoro sini tidak ada yang tahu tentang PER Bidang Peternakan tapi ndak tahu kalau Pak Kades, tapi itu lho... di Dusun Tanjung Kok Pak guru Abu Naim itu kan PNS kok dapat bantuan dana kredit PER”(Suyadi).

Hampir mirip dengan keterangan seperti tersebut diatas tetapi fenomena yang dijumpai kali ini adalah ditemukannya seorang anggota kelompok penerima bantuan PER BP dimana dalam kesibukannya sehari hari seperti PNS tetapi sebenarnya yang bersangkutan adalah pekerja magang (honorar) seperti yang dituturkan informan berikut ini :

“Seperti kelompok Rukun Tani Desa Sengonwetan, Pak Sukarmin itu kan sehari harinya kerja di Bappeda walaupun hanya sebagai karyawan honorar, tapi ya mendapatkan bantuan kredit PER BP malah dia duduk sebagai sekretaris kelompok.....” (Drh. Nur Ahmad W)

Memperhatikan kriteria persyaratan seperti tersebut diatas dan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dan berdasarkan informasi berbagai pihak yang mengetahui program PER BP memang dijumpai beberapa penyimpangan khususnya untuk kriteria pertama tidak sedang melaksanakan kegiatan pengelolaan ternak bantuan pemerintah yang lain, kedua sudah berkeluarga dan berdomisili tetap, dan ketiga bukan pegawai negeri sipil (PNS) / ABRI / perangkat desa.

Contohnya penyimpangan untuk kriteria yang pertama yaitu kelompok Rukun Tani Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan, ada anggota yang juga mengelola ternak gaduhan (bagi hasil) dengan jumlah ternak yang dikelola cukup banyak dan berdasarkan informasi dari KCD Peternakan dan Perikanan Kecamatan Kradenan ternak tersebut sebenarnya sudah habis dijual.

Penyimpangan untuk kriteria yang kedua yaitu kelompok Tani Rejeki Desa Ngembak Kecamatan Purwodadi, anggotanya ada yang berdomisili di Desa Winong Kecamatan Penawangan dan Kelurahan Kuripan Kecamatan Purwodadi dan ini sudah berlangsung lebih dari setahun. Kemudian kelompok Bina Ternak Kelurahan Grobogan Kecamatan Grobogan anggotanya ada yang pindah ke Desa Lemah Putih Kecamatan Brati dan ada juga yang kerja boro ke lain daerah. Contoh yang lain lagi adalah di kelompok Rukun Tani Desa Sengonwetan dimana anggotanya ada yang kerja sebagai karyawan honorer di Bappeda Kabupaten Grobogan dan keluarganya juga berdomisili di Purwodadi.

Penyimpangan untuk criteria ketiga ada di kelompok Tani Rejeki dimana Kepala Desanya menjadi anggota kelompok penerima bantuan kredit PER BP, kemudian di kelompok Margo Mulyo Desa Wedoro Kecamatan Penawangan dimana anggotanya ada yang bekerja sebagai guru dan statusnya PNS, contoh lain kelompok Usaha Mulya di Desa Banjardowo Kecamatan Kradenan ada anggota kelompok yang menjabat sebagai sekretaris desa (carik).

Penimpangan seperti tersebut diatas mestinya tidak boleh terjadi, tetapi karena dalam mengajukan proposal kelompok tersebut membawa memo atau surat sakti dan ada yang direkomendasi oleh oknum anggota dewan maka pihak pengelola program tidak

mampu untuk menolak. Selain itu memang pada tahun 2001 pihak pengelola program tidak mengadakan verifikasi lapangan untuk uji fisik terhadap kelompok yang mengajukan proposal.

c. Verifikasi Dokumen.

Dari 102 proposal yang masuk ke Dinas Peternakan dan Perikanan kemudian diteliti oleh Tim Seleksi di Kabupaten tentang persyaratan administrasinya seperti KTPnya dimana domisili harus tetap, sertifikat agunannya, rekomendasi dari pak Kades/Lurah, pak Camat dan sebagainya, 102 kelompok pemohon tersebut tersebar di 19 kecamatan dengan jumlah kelompok pengusul terbanyak ada di Kecamatan Toroh 20 kelompok, Purwodadi 18 kelompok dan Wirosari 16 kelompok, Kecamatan lainnya berkisar 6 – 7 kelompok, sedangkan Kecamatan dengan pengusul terkecil adalah Geyer dan Kedungjati masing masing 2 kelompok, berbicara tentang verifikasi dokumen muncul fenomena adanya unsur pemerataan dalam penentuan pemenang, untuk lebih jelasnya kita simak penuturan informan berikut ini :

“Sesuai kebijakan Kepala Dinas untuk Kecamatan dengan kelompok pengusul yang banyak dialokasikan ternak sebanyak 40 ekor untuk 2 atau 3 kelompok yang lainnya gugur dan ternak ditempatkan di Desa yang belum ada bantuan, sedangkan Kecamatan dengan pengusul sedikit dialokasikan sebanyak 10 ekor untuk 1 kelompok dan ternak dialokasikan di Desa yang belum ada bantuan”(Ir. Yekti Dwi P).

Dalam mengajukan proposal berbagai daya dan upaya ditempuh oleh kelompok, diantaranya adalah dukungan dari oknum anggota

Dewan dan dari pejabat penguasa lewat memo tertulis dalam bentuk surat, rekomendasi dalam proposal maupun secara lesan baik per telpon maupun bertemu langsung dengan pengelola dari Dinas Pertanian dan Perikanan. Fenomena seperti ini sangat sering sekali didengar oleh peneliti melalui informan baik melalui aparat di tingkat Kabupaten, Kecamatan, maupun Desa serta penuturan dari anggota maupun pengurus kelompok. Untuk lebih jelasnya mari kita simak penuturan beberapa informan berikut ini :

“Tahun 2001 dari 19 Kecamatan yang mengajukan ada 6 Kecamatan yang membawa memo atau titipan anggota Dewan yaitu Kradenan, Purwodadi, Brati, Tanggunharjo, Godong, dan Gabus. Tahun 2002 dari 17 Kecamatan ada 5 Kecamatan yaitu Purwodadi, Godong, Karangrayung, Pulokulon, dan Brati. Tahun 2003 memo atau titipan yang masuk 3 Kecamatan yaitu Tawangharjo, Kradenan dan Pulokulon. (Ir. Yekti Dwi P)

Senada dengan keterangan informan seperti tersebut diatas, berikut ini penuturan informan yang menduduki jabatan sebagai Kasubdin. Peternakan sehingga informasi yang diberikan menjadi lebih jelas dan terinci, berikut penuturannya :

“Tahun 2001 semua titipan mendapatkan bantuan dana kredit PER BP. Tahun 2002 Dinas berusaha tidak menghiraukan titipan tetapi legeslatif tidak dapat menerima sehingga hasil seleksi dirubah Dewan dan hasilnya 50% berubah. Masing-masing anggota komisi B minta jatah perorang 10 ekor sapi, ada yang untuk pribadi ada juga yang separo pribadi dan sisanya untuk masyarakat. Dari komisi lain sekitar 3 orang (Trowolu, Tanggunharjo, Brati) minta jatah masing-masing 10 ekor sapi untuk masanya..... Tahun 2003 Ketua Komisi B minta jatah 40 ekor untuk masanya, ada titipan dari Bupati untuk Desa Batur dan Tanjungsari dari hasil temu Sambangtani. Pada tahun ini jumlah titipan sudah berkurang banyak dan jumlah titipan \pm 15 % (dari total ternak), proses

seleksi sudah jalan tetapi belum final” (Ir. Arif Suwarsono)

“Petani peternak yang seharusnya mendapatkan bantuan tidak tersentuh Program PER BP karena sosialisasi yang kurang, adanya intervensi atau titipan baik dari legeslatif maupun bupati yang jumlahnya $\pm 50\%$” (Ir. Arif Suwarsono).

Verifikasi dokumen dilakukan untuk meneliti proporsal yang dimasukkan oleh kelompok sasaran, untuk mengecek apakah persyaratan administrasi yang telah ditentukan sesuai dengan petunjuk teknis telah dipenuhi oleh kelompok atau belum. Yang terlibat dalam kegiatan verifikasi dokumen ini adalah petugas dari Dinas Peternakan dan Perikanan yang ditunjuk dan para PDP / mantri ternak. Penilaian berdasarkan atas penelitian proporsal dan masukan dari PDP / mantri ternak yang mengetahui lebih dalam tentang keberadaan kelompok sasaran yang mengajukan proporsal. Dari 102 kelompok sasaran yang mengajukan proporsal hanya 47 kelompok sasaran yang disetujui mendapatkan bantuan kredit PER BP untuk ternak besar (sapi), 50 ekor peranakan domba ekor gemuk dan 4 orang untuk ternak unggas.

Satu hal yang menjadi cacatan penting yang perlu diketahui bahwa lolosnya suatu kelompok untuk mendapatkan bantuan kredit PER BP tidak hanya berdasarkan penilaian yang obyektif tetapi cukup banyak yang berdasarkan titipan oknum anggota Dewan yang tersebar dari komisi A sampai komisi E dan pejabat penguasa.

d. Verifikasi Lapangan.

Tahap selanjutnya setelah diadakan verifikasi dokumen adalah verifikasi lapangan, dimana dalam verifikasi lapangan ini diadakan uji fisik di lapangan untuk membuktikan apakah benar apa yang tertuang dalam proporsal sesuai dengan keadaan di lapangan, selanjutnya kita simak penuturan informan berikut ini :

“Untuk tahun Anggaran 2001 Dinas Peternakan dan Perikanan tidak mengadakan kegiatan verifikasi lapangan karena Program PER ini merupakan Program baru dan Dinas belum ada kesiapan dan pengalaman serta waktu yang cukup mendesak.....” (Ir. Arif Suwarsono).

Berdasarkan petunjuk teknis program PER BP tahun 2001 pihak yang terlibat dalam kegiatan verifikasi lapangan ini adalah petugas dari Dinas Pertanian dan Peternakan, para PDP / mantri ternak dan para penyuluh lapangan. Kenyataannya kegiatan verifikasi lapangan ini untuk tahun 2001 tidak dilaksanakan, sebenarnya telah dialokasikan dana yang digunakan untuk mendukung kegiatan operasional lewat dana pendamping yang besarnya 45 juta, tetapi karena program PER BP ini merupakan program baru yang dirancang oleh Dinas mulai tahap perencanaan, pelaksanaan sampai evaluasinya tampaknya Dinas belum mempunyai kesiapan dan pengalaman yang cukup sehingga ada kegiatan yang sangat penting dan harus dilaksanakan terpaksa ditinggalkan karena Dinas sebelum otonomi daerah biasanya hanya menjalankan program atau proyek dari Pusat ataupun dari Propinsi, seandainya ada

usulan program atau proyek dari Dinas biasanya hanya menunjang proyek atau program dari Pusat maupun propinsi tersebut.

e. Kriteria Penentuan Lokasi

Pada tahun 2001 dari 19 Kecamatan yang ada di Kabupaten Grobogan semua mendapatkan bantuan dana kredit dari Program PER BP, berkaitan dengan aspek kriteria penentuan lokasi ini muncul fenomena yang berhubungan dengan unsur pemerataan, untuk lebih jelasnya kita simak penuturan inforan berikut ini :

“Bantuan dana kredit PER BP memang diberikan disemua Kecamatan yang ada di Kabupaten Grobogan, ini memang sesuai dengan kebijakan Kepala Dinas dengan alasan :1. Untuk pemerataan, 2. Jumlah ternak yang disediakan cukup banyak yaitu 648 ekor sapi, 3. Jumlah proporsal yang masuk ke Dinas memang banyak.....” (Ir. Yekti Dwi P).

Bantuan dana kredit PER BP memang diberikan disemua Kecamatan yang ada di Kabupaten Grobogan, ini memang sesuai dengan kebijakan Kepala Dinas dengan alasan :

1. Untuk pemerataan
2. Jumlah ternak yang disediakan relatif cukup banyak yaitu 648 ekor sapi
3. Jumlah proporsal yang masuk ke Dinas memang cukup banyak Kecamatan dengan jumlah kelompok pengusul banyak dialokasikan ternak sebanyak 40 ekor ternak sapi untuk 2 atau 3 kelompok sasaran, kelompok sasaran yang lainnya gugur dan ternak ditempatkan di Desa yang belum pernah mendapatkan

bantuan ternak dari program atau proyek lainnya. Sedangkan Kecamatan dengan kelompok pengusul sedikit dialokasikan sebanyak 10 ekor ternak sapi untuk satu kelompok dan kelompok yang lainnya gugur, ternak ditempatkan di Desa yang belum pernah mendapatkan bantuan ternak dari program atau proyek lainnya

II. Pelaksanaan

1. Kemampuan pelaksana

Kemampuan pelaksana yang dimaksudkan adalah bagaimana kemampuan pelaksana kebijaksanaan dalam melaksanakan pelayanan publik. Pelayanan publik pada dasarnya melibatkan dua pihak yang saling berhubungan Organisasi pelayanan publik yang menyediakan jasa publik dan masyarakat (klien) sebagai pemanfaat pelayanan publik di pihak lain. Oleh karenanya keberhasilan pelayanan publik sangat ditentukan oleh hubungan kedua belah pihak. Salah satu bentuk organisasi yang sering digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pelayanan publik adalah organisasi birokratik. Aspek yang digali dari kemampuan pelaksana adalah :

a. Keterlibatan aparat dalam pelaksanaan proyek.

Aparat yang terlibat dalam pelaksanaan Program PER BP dari Tingkat Kabupaten sampai Tingkat Desa dalam buku petunjuk cukup banyak, mulai dari Kepala Dinas Peternakan, Kasubdin, Kepala Seksi, Staf, KCD Peternakan dan Perikanan, Petugas Dinas

Peternakan (PDP) atau mantri ternak, Para Penyuluh, Camat, Kepala Desa, dan BKK. BKK hanya bertindak sebagai canneling (hanya menerima dan mengeluarkan uang sesuai dengan petunjuk Dinas) dan tidak bersedia sebagai executing, sehingga tugas sebagai executing dijalankan oleh para KCD, PDP, maupun Pendamping, ini senada dengan penuturan informan dari Dinas Peternakan dan Perikanan sebagai berikut :

“Yang terlibat dalam pelaksanaan proyek banyak mas...rinciannya seperti ini :

- a. Kepala Dinas Peternakan dan Perikanan selaku Penanggung jawab program.
- b. Kasubdin Peternakan selaku Pimpinan Pelaksanaan TA. 2001.
- c. Kasi Usaha Tani selaku Pimpro TA. 2002 da 2003.
- d. Kasubdin, dan Kasi lainnya serta sebagian staf pada Kantor Dinas Peternakan dan Perikanan sebagai pendamping masing-masing Kecamatan satu orang.
- e. KCD Pertanian dan perikanan jumlahnya 6 orang se Kabupaten
- f. PDP atau mantri ternak jumlahnya 16 orang se Kabupaten.
- g. Penyuluh lapangan jumlahnya sekitar seratus mas.
- h. Camat selaku penanggungjawab di wilayahnya.
- i. Kepala Desa selaku penanggung jawab di wilayahnya.
- j. BKK....”

Petugas di Tingkat Kabupaten sebagian besar memang aktif tetapi muncul fenomena baru yang berkaitan dengan tingkat keaktifan petugas di tingkat Kecamatan dan Desa, tidak semuanya mau bekerja secara aktif. Untuk lebih jelasnya kita simak penuturan informan sebagai berikut :

“Kecamatan Penawangan itu untuk PER BP yang bekerja aktif paling paling hanya saya (maksudnya mantri ternak) dan beberapa teman penyuluh lapangan mas....pak KCD dan Kades Wedoro kelihatannya kok kurang peduli, tetapi ya tetep menerima insentifnya” (Karsiah).

Hampir sama dengan penuturan informan diatas, tetapi penuturan informan berikut ini menggambarkan bahwa pengurus kelompok sebenarnya sudah berusaha secara aktif berkoordinasi maupun konsultasi dengan aparat baik di tingkat Desa maupun tingkat Kecamatan tetapi usahanya kurang mendapatkan respon dari aparat yang bersangkutan, lebih jelasnya mari kita simak informasi yang disampaikan oleh informan berikut ini :

“Dalam kegiatan administrasi yang termasuk penting, seperti pencairan dana, pembentukan kelompok, perpanjangan jatuh tempo, pengurus selalu berkirim surat ke Kelurahan, tetapi pihak kelurahan seperti kurang respon dan belum pernah mendatangi kelompok. Pihak Kelurahan baru sekali mengingatkan ke kelompok tentang dekatnya waktu jatuh tempo melalui persurat. KCD lama sering ke kelompok tetapi KCD baru belum pernah ke kelompok hampir 1 tahun, yang terlibat paling paling hanya mantri ternak dan penyuluh mas (Triatmojo).

Lebih memprihatinkan lagi dengan munculnya fenomena yang ditangkap oleh peneliti setelah mengadakan wawancara dengan beberapa informan di lokasi penelitian, terungkap bahwa selain pak Lurah maupun pak Kepala Desa semua perangkat baik di Desa maupun di Kelurahan tidak mengetahui tentang program PER BP yang ada di wilayahnya, apalagi kalau kita berbicara tentang keterlibatannya, seperti penuturan informan berikut ini :

“Perangkat di Kelurahan Grobogan sini sama sekali tidak tahu apa itu PER BP, apa yang penjenengan maksud itu bantuan ternak kambing itu ? makane tho mas.... Kalau ada proyek itu perangkat ini mbok dikasih tahu. Mungkin pak Agung pak Lurah yang dulu tahu tapi sekarang lurahnya sudah ganti...” (Sek Kel Grobogan).

“Aparat Desa tidak pernah terlibat sama sekali, baik mengunjungi atau mengundang kelompok ...” (Sukarmin).

Petugas di Tingkat Kabupaten secara umum semua memang aktif tetapi ada beberapa petugas yang kurang atau tidak aktif yaitu pendamping. Contohnya pendamping di Kecamatan Grobogan belum pernah sekalipun datang ke Kecamatan, apalagi ke kelompok sasaran berdasarkan informasi dari mantri ternak untuk mengetahui PER BP di Kecamatan Grobogan paling-paling hanya lewat tilpon.

Di Tingkat Kecamatan petugas yang terlibat aktif sebagian besar adalah KCD, mantri ternak, dan penyuluh lapangan. Dari beberapa lokasi yang dikunjungi peneliti peran dan keterlibatan Camat masih kurang, untuk KCD karena rata-rata seorang KCD membawahi tiga Kecamatan ada juga yang kurang aktif seperti di Desa Wedoro Kecamatan Penawangan menurut anggota kelompok KCD baru sekali berkunjung ke desaya berkaitan dengan program PER BP selama kurun waktu tiga tahun.

Di Tingkat Desa Kepala Desa dan Kepala Kelurahan peran dan keterlibatan masih sangat kurang, apalagi perangkat desa sebagian besar dari lokasi yang dikunjungi peneliti tidak mengetahui tentang program PER BP. Ketidaktahuan perangkat ini karena semua pekerjaan tersentral kepada Kepala desa / Kepala Kelurahan saja.

Ketidaktifan para petugas ini selain karena kesibukan tugas yang lain dapat juga disebabkan karena tidak ada dana yang

menunjang kegiatan operasionalnya. Dalam Juknis memang disebutkan bahwa para petugas yang terlibat mendapatkan dana operasional yang diambil dari pendapatan bunga 10 % / tahun yang diatur sebagai berikut :

- Operasional Kabupaten/Dinas : 2 %
- Operasional mantri ternak : 0.7 %
- Camat : 0,3 %
- Desa : 0,5 %
- Kelompok : 0,5 %
- Pengelola Kabupaten : 0,5 %
- Bank : 0,5 %.

Dana ini dapat cair setelah angsuran bunga tiap periode lunas dan angsuran pokok lunas, bila angsuran belum lunas maka dana operasional ini tidak dapat dicairkan. Melihat kecilnya dan sulitnya dana yang akan didapat para petugas inilah yang mempengaruhi keterlibatan dan keaktifan petugas dalam program PER BP.

b. Kemampuan aparat lokal dalam menyerap aspirasi masyarakat atau kelompok sasaran.

Dalam pelaksanaannya agar suatu program atau proyek dapat berjalan dengan baik maka petugas harus respon atau tanggap terhadap keinginan resipien atau kelompok sasaran sebab tidak semua keputusan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh petugas itu sesuai dengan kehendak masyarakat atau kelompok sasaran.

Mengulas aspek kemampuan aparat lokal dalam menyerap aspirasi masyarakat atau kelompok sasaran ditemukan fenomena bahwa petugas atau aparat mampu merespon dan menyerap aspirasi masyarakat, untuk mengetahui hal ini coba kita perhatikan penuturan beberapa informan yang berhasil diwawancarai oleh peneliti :

“Aparat atau petugas selalu repon dan mau menerima aspirasi dari masyarakat”(H. Purnomo)

“Aparat mampu dan harus mau menyerap aspirasi masyarakat dalam segala hal baik pengelolaan maupun penyelesaian permasalahan”(Karsiah).

“Aparat selalu siap menerima aspirasi dari masyarakat atau kelompok”(Katamso)

“Kemampuan aparat lokal (Kecamatan) khususnya mantri ternak dan penyuluh lapangan baik sekali”(Jasmo).

Tidak semua lokasi penelitian yang dikunjungi menyampaikan tanggapan yang bersifat positif tentang kemampuan aparat lokal dalam menyerap aspirasi masyarakat atau kelompok sasaran, ada juga yang bernada negatif bukan karena aparatnya yang tidak bersedia tetapi kelompoknya sendiri yang tidak bersedia dibina dengan alasan yang tidak begitu jelas, mari kita simak penuturan informan berikut ini :

“Aparat tidak pernah menyerap aspirasi kelompok sasaran / masyarakat karena kelompok yang akan dibina ndak mau”(Sukarmin).

Dari hasil wawancara antara peneliti dengan informan dapat dikatakan bahwa aparat atau petugas mempunyai kemampuan untuk

selalu repon dan mau menyerap aspirasi dari masyarakat, tetapi ada kalanya aparat tidak pernah atau tidak bisa menyerap aspirasi kelompok sasaran karena kelompok yang akan dibina memang tidak mau. Penolakan kelompok sasaran untuk dibina ini dikarenakan didalam kelompok tersebut ada permasalahan dan tidak ada kemauan dari pengurus maupun anggota kelompok untuk menyelesaikan masalah yang timbul dan memperbaiki kinerja kelompoknya.

c. Banyaknya aduan dan kemampuan aparat dalam menyelesaikan masalah

Dalam pelaksanaan Program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan yang telah berjalan selama kurang lebih 3 tahun, memang banyak dijumpai permasalahan baik yang sifatnya ringan maupun berat. Walaupun persoalan yang muncul banyak tetapi selama ini tidak atau belum ada aduan dari kelompok maupun masyarakat berkaitan dengan PER BP secara tertulis yang ditujukan ke Desa, Kecamatan ataupun Kabupaten. Untuk lebih jelasnya kita simak penuturan informan berikut ini :

“Pengaduan dari kelompok sasaran ataupun masyarakat tidak atau belum ada, tetapi kalau permohonan mundur jatuh tempo dari 1 tahun menjadi 2 tahun untuk program PER BP tahun 2001 memang ada... dan jumlahnya sekitar 95 %....(Ir. Yekti Dwi P).

Kembali menyimak seperti uraian diatas bahwa memang banyak sekali permasalahan yang melilit program PER BP tetapi ada

kalanya permasalahan tersebut cukup bisa diatasi di tingkat Desa seperti penuturan informan berikut ini :

“ini lho mas... permasalahan yang datangnya dari masyarakat sekitar Desa, ini dikarenakan faktor cemburu atau meri yang disebabkan sistim PER BP yang tidak atau belum diketahui oleh masyarakat, mereka membandingkan dengan sistim gaduhan (bagi hasil) yang telah ada sebelumnya. Penyelesaiannya ya.. saya memberikan penjelasan kepada masyarakat yang meri tadi.....” (Karsiah).

Fenomena lain adalah adanya permasalahan yang belum dapat diselesaikan di Tingkat kelompok (walaupun pengurus tetap berupaya tetapi belum berhasil) dan di Tingkat Desa tetapi sedang diupayakan untuk dapat diselesaikan di Tingkat Kecamatan seperti penuturan beberapa informan sebagai berikut :

“di kelompok kami ada 3 anggota yang nunggak baik bunga maupun pokok yaitu Suparno nunggak 3 juta orangnya boro ke daerah Kecamatan Gubug, Karyanto nunggal 1,3 juta bantuan dana kreditnya dialihkan / dilimpahkan ke Darsono tetapi yang bersangkutan domisilinya sudah pindah ke Desa Lemahputih Kecamatan Brati, Supono nunggak bungan terakhir.....”(Jasmo)

Melengkapi penuturan bapak Jasmo diatas berikut ini kita simak penuturan bapak Triatmojo yang menjabat sebagai sekretaris kelompok dan keterangan tambahan bapak Jasmo, berikut penuturannya :

“No ... kowe nggoleko sertifikat..... engko tak Bantu nggolek utangan nggo nutup angsuran pokok PER BP.....” (Triatmojo)

“No ... Parno kowe nggoleko duwit 2,5 juta wae sing 0,5 juta engko dibantu kas kelompok (Jasmo)

Contoh lain tentang aduan dan penyelesaian masalah adalah seperti diungkapkan oleh KCD Peternakan dan Perikanan ex. Pembantu Bupati wilayah Purwodadi waktu mengadakan pemantauan program PER BP di Desa Ngembak Kecamatan Purwodadi, berikut penuturannya :

“Selama ini tidak ada aduan dari masyarakat atau kelompok sasaran mas.....tetapi memang ada masalah seperti angsuran bunga dan angsuran pokok yang macet, tahunya waktu saya berkunjung ke Desa dan diberitahu pengurus kelompok. Langkah penyelesaiannya adalah : pertama mengumpulkan pengurus, anggota kelompok dan Kades, kedua diberi pengarahan, memperingatkan dan mengingatkan kelompok atas kewajiban mereka sesuai perjanjian yang telah disepakati, ketiga disuruh membuat surat pernyataan dan menyelesaikan kewajibannya.....”(H. Purnomo).

Karena belum berhasil menyelesaikan masalah kemudian pengurus musyawarah dengan didampingi KCD Peternakan dan Perikanan, Mantri ternak, Penyuluh lapangan, dan Pendamping untuk mencari solusinya seperti penuturan informan bapak Triatmojo yang menjabat sebagai sekretaris kelompok di kelurahan Grobogan dan bapak Sudarto yang menjabat sebagai Kepala Desa Ngembak Kecamatan Purwodadiyang sekaligus sebagai anggota kelompok Rukun Tani, berikut penuturannya:

“Pun ngeten mawon pak Jasmo, pak Slamet, pak Katamso(mantri ternak) kaliyan pak Slamet (penyuluh), kaleh dinten malih kempal teng griyane kula mangke anggota sing nunggak (Suparno, Karyanto/Darsono, Supono) kulo undang terus dipun kengken ndamel surat pernyataan secara tertulis bermaterai kesanggupan melunasi tunggakan angsuran bunga kaliyan angsuran pokok disaksikan petugas saking Kecamatan.....”(Triatmojo).

“Anu ... mas sebenarnya pengurus dan anggota kelompok tani rejeki sudah pernah dikumpulkan dirumahnya sekretaris pak Ramiyun dan didampingi petugas dari Kecamatan (KCD), Mantri ternak, dan Pendamping waktu itu sudah ada kesanggupan dari kelompok untuk segera membayar tunggakan angsuran bunga dan pokok, namun hanya secara lesan, mengenai hasilnya sampai sekarang belum ada penyelesaian” (Sudarto)

Berlainan dengan kedua fenomena yang muncul seperti tersebut diatas, kali ini muncul fenomena baru yang ditemukan oleh peneliti berkaitan permasalahan kelompok yaitu adanya kelompok yang bermasalah akan tetapi permasalahan tersebut belum dapat diselesaikan baik di Tingkat Kelompok, Desa, maupun Kecamatan sehingga tugas penyelesaian masalah tersebut diserahkan kepada Tingkat Kabupaten seperti penuturan beberapa informan berikut :

“Kapasitas aparat dalam penyelesaian masalah kelompok Tani rejeki di Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan dan pengelolaan proyek sangat terbatas karena karakter dan perilaku pengurus yang sulit dikendalikan dan mereka selalu membawa-bawa nama pejabat penguasa dan elit partai karena mereka menganggap bahwa mereka (para pejabat penguasa & elit partai) dapat enak karena jerih payahnya sehingga wajar bila para pengurus ini minta balas jasa lewat PER BP, hanya saja ini adalah cara yang sangat salah” (Suci Rahayu).

Memperjelas keterangan dari ibu Suci Rahayu berikut penuturan dari ibu Ir. Yekti Dwi P yang merupakan Pimpro program PER BP untuk tahun 2002 dan tahun 2003 :

“Ketua kelompok Tani rejeki (Priyo Hutomo) sudah sering dipanggil Dinas Peternakan dan Perikanan per surat bahkan sudah lebih dari 5 kali demikian juga pihak Kecamatan telah sering memanggil tetapi yang bersangkutan tidak pernah hadir. Kemudian petugas dari Dinas Peternakan juga telah menerapkan jemput bola ke lapangan (Sidak) tetapi setelah ketemu juga berkelit dengan alasan mau keluar sebentar tetapi

kenyataannya tidak kembali lagi ke pertemuan” (Ir. Yekti Dwi P).

Banyak sekali surat yang dikirim ke Dinas Peternakan dan Perikanan dari kelompok sasaran tetapi surat tersebut merupakan permohonan perpanjangan jatuh tempo yang semula satu tahun dirubah menjadi dua tahun. Dilihat dari jumlah kelompok yang mengajukan mundur jatuh tempo memang banyak sekali sekitar 95 % dari semua kelompok yang mendapatkan bantuan kredit PER BP.

Tentang permasalahan yang melilit program PER BP memang banyak, umumnya permasalahan tersebut sekitar angsuran bunga dan angsuran pokok. Sampai akhir September 2003 kemarin angsuran bunga yang masuk 99,9 % sedangkan angsuran pokoknya baru 33 %. Dalam penyelesaian masalah dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat kelompok sampai tingkat Kabupaten, bila belum dapat diselesaikan di tingkat kelompok maka persoalan di selesaikan di tingkat Desa demikian seterusnya sampai ke tingkat Kabupaten. Meskipun sudah dibawa ke tingkat Kabupaten dan ditangani langsung oleh Dinas ada juga permasalahan yang belum dapat selesai hal ini dikarenakan kelompok sasaran atau pengurus kelompok memanfaatkan kedekatannya dengan penguasa ataupun dengan oknum anggota Dewan sehingga Dinas tidak mempunyai kemampuan untuk menyelesaikan masalah. Mestinya oknum anggota Dewan ataupun penguasa secara moral ikut

bertanggungjawab atas munculnya persoalan kelompok sasaran yang didukungnya tetapi bila hal ini dikonfirmasi mereka justru balik menyalahkan Dinas kenapa mereka (kelompok sasaran) diberi bantuan.

2. Komunikasi

Komunikasi memainkan peranan yang sangat penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada koordinasi dan komunikasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat didalam program. Dalam komunikasi ada interaksi antara komunikator dengan orang yang diajak berkomunikasi. Komunikasi dalam program PER BP adalah interaksi antara kelompok sasaran dengan pemerintah (pelaksana program) sehingga akan mempermudah penanganan bila ada masalah. Komunikasi dalam PER BP diarahkan pada kemampuan koordinasi antara instansi terkait dalam penanganan proyek. Aspek yang digali dari komunikasi adalah :

a. Hubungan antar warga, warga dengan perangkat Desa

Hasil wawancara menunjukkan kehidupan masyarakat di lokasi penelitian ini damai, hubungan dalam interaksi sosialpun tidak ada hambatan yang berarti, seperti ditegaskan beberapa informan yang mana antara pendapat yang satu dan lainnya saling memperkuat :

“Hubungan antar warga baik, warga dengan perangkat terjalin baik, karena kalau tidak baik tidak mungkin diloloskan oleh Tim Tingkat Kabupaten”(H. Purnomo)

“Hubungan antar warga, warga dengan kelompok sasaran penerima kredit PER BP dan dengan aparat terjalin baik dan tidak ada pertentangan untuk ketiga desa di Kecamatan Penawangan (Wedoro, Kluwan dan Wolo).....”(Karsiah)

“Hubungan antar warga, warga dengan perangkat baik tidak ada permasalahan bahkan antar kelompok sasaran penerima bantuan kredit PER BP saling tukar kawruh atau berbagi pengalaman”(Katamso)

“Hubungan antar warga baik, antara warga dengan perangkat desa baik untuk sehari harinya, tetapi dalam menjalankan roda pemerintahan di desa kelompok ini selalu kritis terhadap segala kebijaksanaan desa karena ada dua orang dari kelompok ini adalah anggota BPD yaitu saya sendiri ... Sukarmin dan sdr. Priyo Hutomo”(Sukarmin).

Bertolak belakang dengan kejadian diatas ditemukan Fenomena lain berkenaan dengan interaksi antara warga dengan perangkat terjadi di desa Ngembak Kecamatan Purwodadi dimana penyebabnya adalah masalah dampak Pilkades, dalam pelaksanaan Pilkades masing masing calon mempunyai masa dan begitu jagonya tidak jadi masa pendukungnya tidak terkendali sehingga terpaksa berurusan dengan pihak yang berwajib, untuk lebih jelasnya kita simak penuturan informan berikut ini :

“Hubungan baik antar warga maupun antara warga dengan perangkat baru saja terjadi, dulunya karena ada dampak pilkades masyarakat terpecah pecah akibat tindakan anarkis pada saat pelantikan Kepala Desa, ada 15 orang yang dibawa ke POLRES”(Ramiyun).

Dari hasil interview yang dilakukan peneliti terhadap beberapa informan dapat disimpulkan bahwa hubungan antar warga dan antara warga dengan perangkat desa / kelurahan berjalan dengan baik, kehidupan masyarakat di lokasi penelitian ini damai,

hubungan dalam interaksi sosialpun tidak ada hambatan yang berarti kecuali di Desa Ngembak Kecamatan Purwodadi hubungan antar warga maupun antara warga dengan perangkat dapat berjalan dengan baik baru saja terjadi, dulunya karena ada dampak pilkades masyarakat terpecah pecah akibat tindakan anarkis pada saat pelantikan Kepala Desa, akibatnya ada 15 orang yang dibawa ke POLRES untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya atas provokasi yang dilakukan, tindakan tegas ini terpaksa dilakukan oleh aparat kepolisian karena bila dibiarkan akan semakin menjadi jadi dan tidak terkendali.

- b. Banyaknya pertemuan antar pengelola proyek, dan antara pengelola proyek dengan kelompok sasaran

Intensitas, efektivitas, dan rutinitas dalam melakukan pertemuan dari berbagai pihak yang terlibat dalam program PER BP merupakan salah satu faktor sangat menentukan keberhasilan program PER BP. Semakin intensif, semakin efektif, dan dilakukan secara rutin maka kemungkinan suatu program akan berhasil akan semakin besar. Membahas masalah banyaknya pertemuan antar pengelola proyek, dan antara pengelola proyek dengan kelompok sasaran untuk lebih jelasnya mari kita simak penuturan informan berikut ini :

“Untuk KCD dan PDP (Mantri ternak) dilaksanakan 1 bulan sekali dilaksanakan di kantor Dinas Peternakan dan Perikanan, untuk kelompok dilaksanakan 6 bulan sekali dikumpulkan di Kantor Kecamatan” (Ir. Yekti Dwi P).

Berbicara tentang frekuensi pertemuan pada umumnya pertemuan dilakukan oleh kelompok secara bulanan dan selapanan (35 hari sekali), dalam pertemuan umumnya diselengi arisan dan bahkan ada yang mengadakan simpan pinjam, dimana dalam setiap pertemuan kadang kadang dihadiri petugas atau aparat seperti penuturan beberapa informan berikut ini :

“Dalam kelompok rutin tiap bulan, kalau dengan aparat baik di tingkat Desa maupun Kecamatan hanya isidentil kalau ada keperluan atau permasalahan” (Karsiah).

“Pertemuan kelompok rutin sebulan sekali tiap tanggal 25 dirumah ketua kelompok, kalau dengan aparat tidak mesti atau tetap, yang pernah datang KCD hanya sekali, Drh Nur Ahmad dari Kabupaten dua kali, penyuluh agak jarang sekitar empat kali, bu Mantri ternak tidak rutin tapi sering sekali”(Sarmo)

“Frekuensi pertemuan ada yang bulanan seperti desa Karangrejo dan Ngaben, ada juga yang selapanan seperti desa Getasrejo dan kelurahan Grobogan. Pertemuan diselengi dengan arisan, dalam setiap pertemuan kadang kadang dihadiri oleh aparat Desa dan Kecamatan”(Katamso).

Melengkapi keterangan dari bapak Katamso yang merupakan PDP / mantri ternak Kecamatan Grobogan berikut ini penuturan dari bapak Triatmojo yang menjabat sebagai sekretaris kelompok Kelurahan Grobogan :

“Pertemuan kelompok sebulan sekali tiap tanggal 5, dan tempatnya bergiliran dalam pertemuan juga diadakan arisan dan simpan pinjam dengan bunga 5 % maksudnya supaya guyub dan mengikat kelompok. Dalam setiap pertemuan yang sering hadir adalah PDP atau mantri ternak dan penyuluh (pak Slamet) sedangkan KCD dan Pendamping belum pernah”(Triatmojo)

Muncul fenomena baru berkaitan dengan frekuensi pertemuan yang dilakukan oleh kelompok dimana pertemuan tidak dilakukan terjadual secara rutin baik bulanan maupun selapanan tetapi pertemuan yang dilakukan secara door to door oleh pengurus seperti penuturan pengurus kelompok Tani Rejeki sebagai berikut :

“Frekuensi pertemuan antar anggota kelompok, kelompok dengan aparat baik Desa maupun Kecamatan di dua Desa yaitu Danyang dan Nglobar diadakan secara rutin selapan sekali (35 hari) kadang kadang mengundang petugas atau aparat, sedangkan di Desa Ngembak tidak pernah dilaksanakan, interaksi dilakukan pengurus door to door kepada anggotanya” (H. Purnomo)

Kejadian sangat ekstrim yang terjadi berkaitan dengan banyaknya pertemuan antar pengelola proyek, dan antara pengelola proyek dengan kelompok sasaran adalah belum pernah diadakan pertemuan baik secara rutin maupun isidentil, seperti penuturan informan berikut ini :

“Kelompok PER BP Rukun Tani Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan belum pernah ada pertemuan baik rutin maupun isidentil dalam kelompok.....” (Sukarmin).

Pertemuan Kepala Cabang Dinas Peternakan dan Perikanan dan Petugas Dinas Peternakan (Mantri ternak) di dilaksanakan 1 bulan sekali dilaksanakan di kantor Dinas Peternakan dan Perikanan, untuk kelompok dilaksanakan 6 bulan sekali dikumpulkan di Kantor Kecamatan, untuk pertemuan yang dilakukan oleh kelompok ada yang dilakukan secara bulanan dan ada yang selapanan dimana dalam pertemuan umumnya diselingi arisan dan

bahkan ada yang mengadakan simpan pinjam, dimana dalam setiap pertemuan kadang kadang dihadiri petugas atau aparat.

Pertemuan yang dilakukan oleh kelompok ada yang dilakukan secara door to door oleh pengurus, ada fenomena lain yang muncul dan sangat ekstrim yang berkaitan dengan banyaknya pertemuan antar pengelola proyek, dan antara pengelola proyek dengan kelompok sasaran adalah belum pernah diadakan pertemuan baik secara rutin maupun isidentil. Idealnya pertemuan itu dilaksanakan secara rutin dan terjadual apakah sebulan atau selapan sekali, karena dengan adanya media pertemuan semacam itu segala macam permasalahan yang ada dapat segera diketahui dan segera dicari jalan keluarnya. Terbukti bahwa kelompok yang melakukan pertemuan secara rutin dan terjadual dan ditambah dengan kehadiran petugas / aparat seperti PDP (mantri ternak) walaupun secara isidentil kinerja kelompok menjadi semakin baik, dinamika kelompoknya tumbuh semakin baik dan umumnya kelompok tersebut tidak bermasalah. Lain dengan kelompok yang tidak pernah melaksanakan pertemuan kelompok secara rutin dan terjadual, kinerjanya dan produktivitasnya sangat rendah sekali dan umumnya banyak sekali permasalahan yang melilit kelompok tersebut. Rasa kebersamaan dalam kelompok tersebut tidak ada dan masing masing anggota kelompok jalan sendiri.

- c. Banyaknya informasi yang diberikan petugas atau pengelola proyek kepada kelompok sasaran.

Dalam setiap pertemuan antara kelompok sasaran dengan petugas maupun pengelola proyek, baik di dalam kelompok, di Desa, maupun di Kecamatan bahkan sampai tingkat Kabupaten banyak informasi yang diberikan kepada kelompok seperti penuturan informan berikut ini :

“Informasi yang diberikan kepada KCD maupun PDP/Mantri ternak dengan kelompok sasaran jelas berbeda yaitu :

Untuk KCD dan DPD/Mantri ternak :

- 1) Membahas masalah angsuran.
- 2) Keberadaan ternak (masih apa ndak)
- 3) Kesehatan ternak.

Untuk kelompok :

- 1) Pembinaan manajemen
- 2) Pembinaan teknis pemeliharaan ternak.
- 3) Pembinaan masalah pakan
- 4) Pengenalan petugas dengan kelompok ...”(Ir. Yekti Dwi P)

Secara garis besar informasi yang disampaikan pengelola atau aparat di tingkat Kabupaten baik untuk petugas KCD maupun PDP/Mantri dan kelompok sasaran seperti tersebut diatas, tetapi untuk informasi yang disampaikan oleh para KCD, Penyuluh lapangan maupun PDP/Mantri kepada kelompok sasaran bervariasi sesuai dengan keinginan dari kelompok yang dibinanya, selain dari pada itu juga terjadi tukar menukar pengalaman didalam pemeliharaan ternak sehingga wawasan para anggota kelompok dalam pemeliharaan atau budidaya ternak sapi menjadi semakin luas, berikut ini kita simak penuturan beberapa informan yang

telah mengadakan wawancara dengan peneliti dimana antara satu dengan yang lain saling memperkuat dan melengkapi :

“Informasi yang diberikan setiap ada pertemuan dengan kelompok biasanya masalah angsuran bunga dan angsuran pokok dan masalah kesehatan ternak.....”(H. Purnomo)

“Macam informasi yang diberikan masalah program PER BP tentang aturan aturan yang baru, pembinaan tingkat kelompok maupun perorangan, menginformasikan teknologi peternakan yang terbaru (pakan, kesehatan dsb), menawarkan program program pemerintah yang lain yang berkaitan dengan peternakan, terakhir berbagi pengalaman dengan anggota kelompok sasaran berkaitan dengan pemeliharaan ternak....”(Karsiah).

“Informasi yang diberikan mengingatkan masalah angsuran, masalah arisan dan simpan pinjam, berbagi pengalaman dalam pemeliharaan ternak, pengawasan yang bersifat kolektif”(Jasmo).

“Informasi yang diberikan masalah penyediaan pakan (nanam rumput gajah), pendayagunaan limbah ternak untuk pupuk kompos, pemberantasan penyakit ternak, dan mengingatkan masalah angsuran.....”(Sarmo).

Melihat banyaknya informasi dan macam informasi yang diberikan petugas Kabupaten untuk petugas / aparat di Tingkat Kecamatan maupun untuk kelompok sasaran sudah cukup komplit, bila informasi tersebut benar-benar dapat dipahami oleh para petugas Kecamatan (KCD dan PDP) dan para pengurus serta anggota kelompok serta ada persepsi yang sama tentang program PER BP dan mereka mau melaksanakan informasi yang didupatkannya maka kemungkinan berhasilnya program menjadi semakin besar.

d. Kesiadaan kelompok dalam menerima pendapat dari aparat

Timbal balik yang diharapkan oleh petugas atau aparat di berbagai tingkatan yang ada tentang kemampuan aparat lokal (respon aparat) terhadap aspirasi dari masyarakat atau kelompok sasaran adalah kesediaan kelompok dalam menerima pendapat dari aparat. Hasil wawancara menunjukkan bahwa semua kelompok sasaran bersedia menerima pendapat atau saran dari aparat baik tingkat Desa, Kecamatan maupun Kabupaten dan bersedia melaksanakan apa yang menjadi saran dari petugas, seperti ditegaskan oleh informan berikut ini dimana antara satu dengan lainnya saling menguatkan :

“Biasanya kelompok sasaran bersedia menerima pendapat atau saran dari petugas”(H.Purnomo).

“Semua anggota kelompok mau menerima masukan atau pendapat dari aparat dan bahkan mau bertukar pendapat malah kadang kadang berargumentasi tentang pendapatnya”(Karsiah)

“Kelompok sasaran bersedia menerima saran saran atau pendapat dari aparat”(Katamso)

Dari semua kelompok sasaran yang didatangi peneliti semua menyatakan bersedia menerima pendapat dari aparat tetapi setelah dicermati muncul fenomena baru berkaitan dengan kesediaan menerima pendapat dari aparat adalah mau menerima saran tetapi tidak pernah mau melaksanakannya, seperti ditegaskan oleh beberapa informan berikut ini :

“Kelompok bersedia menerima pendapat dan saran saran dari aparat tetapi tidak pernah melaksanakan saran tersebut”(Sukarmin).

“Kelompok sangat bersedia menerima saran dan pendapat dari aparat, tetapi tidak pernah mau melaksanakannya, bila ditagih petugas berkaitan dengan angsuran selalu mengelak”
(Suci Rahayu)

Dari kedua fenomena yang dijumpai oleh peneliti jelas bahwa kelompok yang tidak ada masalah, mempunyai kinerja kelompok yang baik, dinamika kelompok berjalan baik pada umumnya mau menerima pendapat dari aparat dan mau melaksanakan apa yang menjadi sarannya, sebaliknya untuk kelompok yang sedang dililit masalah pada umumnya hanya mau menerima pendapat dari aparat tetapi tidak pernah mau melaksanakan aa yang menjadi saran dari aparat atau petugas.

e. Pelatihan ketrampilan yang berkaitan dengan program PER BP.

Beranjak dari upaya pembekalan awal sebagai dasar untuk kelompok masyarakat penerima bantuan dana kredit PER BP dalam rangka pemberdayaan diri, khususnya untuk anggota kelompok kiranya belum dapat dilakukan oleh para pelaksanaan program, tidak adanya kegiatan latihan ketrampilan yang berkaitan dengan program PER BP karena memang tidak dianggarkan dalam proyek, hal ini senada dengan penuturan informan berikut ini :

“Tidak ada pelatihan yang berkaitan dengan program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan dan memang tidak dianggarkan dalam dana pendamping program PER Bidang Peternakan”(Ir. Yekti Dwi P)

“Belum ada latihan ketrampilan yang berkaitan dengan program PER Bidang peternakan”(Katamso).

“Tidak ada latihan ketrampilan yang berkaitan dengan program PER Bidang Peternakan”(Sukarmin)

Berlawanan dari penuturan informan sebelumnya, informan berikut ini menyatakan bahwa pernah diadakan latihan ketrampilan berkaitan dengan peternakan tetapi menggunakan sumber dana yang berbeda dari program PER BP, berikut penuturannya :

“Ada latihan ketrampilan berkaitan dengan pembuatan pakan ternak (fermentasi) di satu Desa untuk kelompok PER BP, sumber danananya dari APBD Kabupaten tetapi bukan dari dana PER BP”(H.Purnomo).

“Kegiatan pelatihan yang berkaitan dengan bidang peternakan ada tapi dari proyek atau sumber dana yang lain tepatnya di Desa Wedoro Kecamatan Penawangan”(Karsiah).

Perbedaan informasi yang disampaikan oleh informan tersebut dapat dimengerti karena selain menangani program PER BP Dinas Pertanian dan Perikanan juga menangani program / proyek yang lain dalam lingkup peternakan dan perikanan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

f. Sosialisasi program PER Bidang Peternakan

Sebelum suatu program dilaksanakan maka langkah awal yang harus dilakukan adalah pengenalan program serta pemberian sebuah embrio atau pondasi, sebelum akhirnya memberikan kepercayaan yang lebih besar kepada masyarakat penerima program untuk berkembang dan menjadi pelaku utama dalam pembangunan yang diidamkan. Upaya sosialisasi program PER BP

di Kabupaten Grobogan belum dilaksanakan dengan baik seperti penuturan beberapa informan berikut ini :

“Sosialisasi program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan tidak diberikan langsung kepada masyarakat secara keseluruhan atau perwakilan masyarakat (tokoh masyarakat, RT,RW, tokoh agama dsb) tetapi hanya diberikan kepada kelompok yang dinominasikan mendapatkan bantuan dana kredit PER BP.....”(Ir. Yekti Dwi P).

Melengkapi penuturan yang disampaikan oleh ibu Ir. Yekti Dwi P, selanjutnya disampaikan penuturan oleh bapak Ir. Mashudi yang merupakan pejabat dari Bappeda Kabupaten Grobogan yang menangani program PER BP. Beliau menyatakan bahwa sosialisasi yang dilakukan Dinas belum mampu menyentuh lapisan masyarakat yang paling bawah dikarenakan masalah pendanaan, berikut komentarnya :

“Sosialisasi belum bisa menyentuh ke lapisan masyarakat yang paling bawah (grass root) karena proses pencairan dana yang dilakukan oleh Dinas terkait yang akan dipergunakan untuk operasional kegiatan seperti sosialisasi terlambat hingga pada tahap awal sosialisasi program hanya dilaksanakan pada mereka yang sudah terdaftar atau terseleksi (kelompok sasaran yang telah mengajukan proporsal).....”(Ir. Mashudi).

Sosialisasi program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan belum dilaksanakan dengan baik, terbukti masih banyaknya masyarakat yang tidak atau belum mengetahui mengenai Program PER Bidang Peternakan. Jangankan warga masyarakat bahkan perangkat Desa atau Kelurahan saja banyak yang tidak atau kurang mengetahui apa itu program PER Bidang Peternakan. Kurangnya sosialisasi ini disebabkan proses pencairan

dana yang dilakukan oleh Dinas/Instansi terkait yang akan dipergunakan untuk operasional program terlambat sehingga pada tahap awal sosialisasi program hanya diberikan pada mereka yang sudah terdaftar atau terseleksi dan tidak diperuntukkan bagi warga masyarakat secara keseluruhan atau perwakilan masyarakat. Keterlambatan pencairan dana ini disebabkan pertama masalah perubahan pos anggaran dana program PER BP, semula masuk pos anggaran pembangunan kemudian dirubah menjadi anggaran rutin. Perubahan pos dari pembangunan ke rutin ini merupakan hal baru bagi Dinas / Instansi yang menangani program PER BP sehingga dalam proses pencairannya juga mengalami kesulitan. Penyebab perubahan pos anggaran dari anggaran pembangunan ke anggaran rutin adalah hasil konsultasi antara Tim Kabupaten Grobogan yang terdiri dari unsur Bappeda, Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD), dan Kantor Kas Daerah dengan Tim dari Departemen Keuangan Pusat dibawah pimpinan Dr. Singgih Rifat (beliau adalah expert dari Departemen Keuangan), dimana salah satu strategi untuk meningkatkan DAU adalah dengan menurunkan anggaran pembangunan dan meningkatkan anggaran rutin, harapannya bila Pusat mengetahui bahwa anggaran pembangunan suatu Kabupaten kecil maka akan mendapatkan tambahan DAU yang cukup besar. Berdasarkan perhitungan pada waktu itu ada sekitar 40 Milyard rupiah perubahan pos anggaran dari anggaran

pembangunan ke anggaran rutin. Satu hal yang perlu kita cermati bersama bahwa Tim dari Departemen Keuangan berada di Kabupaten Grobogan adalah dalam rangka mengemban misi sosialisasi dan pembinaan Sistem penyusunan APBD dengan pola DAU (Kepmendagri No. 29 Tahun 2002), bukan dalam rangka penambahan DAU yang akan diperoleh masing-masing Kabupaten. Kedua kondisi kas daerah yang pada waktu itu kosong atau belum mencukupi karena adanya pencairan dana rutin yang bersamaan dari berbagai Dinas / Instansi yang ada di Kabupaten Grobogan. Sebagai ilustrasi proporsi dana pembangunan terhadap dana rutin pada waktu itu adalah sekitar 30 : 70.

Hal lain yang menyebabkan kegiatan sosialisasi ini belum berjalan dengan baik adalah program PER BP ini adalah hal baru bagi Dinas Peternakan dan Perikanan, karena setelah otonomi daerah

semua diserahkan kepada daerah. Biasanya Dinas hanya menjalankan program atau proyek Pusat ataupun Propinsi sementara Dinas hanya mengusulkan dana pendampingnya saja ke Kabupaten atau mengusulkan kegiatan yang menunjang program atau proyek Pusat maupun Propinsi. Setelah otonomi daerah maka urusan program atau proyek baik perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasinya semua diserahkan Dinas demikian juga dalam penyusunan Juklak maupun Juknisnya. Pekerjaan-pekerjaan inilah

yang kelihatannya Dinas belum siap, sehingga juklak dan juknis yang dihasilkan masih jauh dari kesempurnaan.

3. Dukungan Publik.

Dukungan publik merupakan kemampuan masyarakat untuk bersama sama terlibat dalam pelaksanaan program. Dukungan publik ini menjadi penting dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan ini karena masyarakat yang akan menikmati manfaat dari adanya program ini, baik keberhasilan maupun kegagalannya. Dukungan publik akan menjadi salah satu faktor yang penting dalam implementasi PER BP, karena lewat dukungan publik itu mempermudah proyek dilaksanakan termasuk dalam pemeliharaannya.

Aspek yang digali dari dukungan publik ini adalah :

a. Jenis usaha yang dijalankan.

Jenis usaha yang dijalankan oleh kelompok sasaran penerima bantuan PER BP ada dua, pertama kereman atau penggemukan yaitu induk sapi jantan dipelihara setelah beberapa saat umumnya tiga sampai empat bulan kemudian dijual lalu sebagian dibeli induk sapi jantan lagi dan sebagian lagi merupakan keuntungannya, kedua pembibitan yaitu anggota kelompok memelihara induk betina (babon) untuk dipelihara setelah kurang lebih 1 tahun diharapkan babon tersebut akan beranak, kemudian babonnya dijual sedangkan anaknya merupakan keuntungan

anggota kelompok selama memelihara babon. Informasi selengkapnya kita simak penuturan beberapa informan berikut ini :

“Jenis usaha yang dijalankan untuk Kecamatan Grobogan untuk Desa Karangrejo dan Ngaben pembibitan mas.... Tetapi untuk Desa Getasrejo dan Kelurahan Grobogan kereman atau penggemukan”(Katamso).

Meskipun dalam proposal usaha yang dijalankan oleh kelompok ada dua jenis yaitu pembibitan dan penggemukan atau kereman tetapi dalam prakteknya kedua jenis usaha tersebut dijalankan oleh kelompok dalam waktu yang bersamaan. Ini merupakan fenomena yang muncul yang dijumpai oleh peneliti pada saat mengadakan wawancara dengan informan. Jadi bila diperkirakan usaha penggemukan lebih menguntungkan kelompok menjalankan usaha penggemukan tetapi bila usaha pembibitan diperkirakan lebih menguntungkan maka kelompok atau anggota kelompok akan beralih ke usaha pembibitan demikian seterusnya dan untuk lebih jelasnya mari kita simak penuturan dua orang informan berikut ini:

“Jenis usaha yang dijalankan untuk Kecamatan Penawangan sesuai usulan adalah penggemukan atau kereman tetapi dalam kenyataannya ada juga yang usahanya bukan kereman tetapi pembibitan (diusahakan beranak) jumlahnya sekitar 30 %nan”(Karsiah).

“Jenis usaha untuk kelompok Rukun Tani adalah pembibitan ternak, tetapi prakteknya pembibitan sekaligus penggemukan, artinya pembelian ternak awal betina, beberapa bulan kemudian dijual diambil untungnya lalu beli ternak betina lagi”(Sukarmin).

Dari beberapa penuturan informan tersebut dapat disimpulkan bahwa ada kelompok yang menjalankan usahanya secara

konsekuen sesuai seperti yang tertulis didalam proposal, tetapi ada juga kelompok atau anggota kelompok dalam menjalankan usahanya berubah ubah mengikuti situasi dan kondisi pasar ternak mana yang lebih menguntungkan itu yang dijalankan, kadang-kadang menjalankan usaha kereman tetapi beberapa saat kemudian menjalankan usaha pembibitan ternak.

2. Kesiediaan masyarakat atau kelompok sasaran dalam menerima proyek.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa masyarakat atau kelompok sasaran bersedia menerima proyek bahkan antusiasme masyarakat sangat tinggi sekali terbukti dengan banyaknya proporsal yang masuk ke Dinas Peternakan dan perikanan, seperti diakui oleh beberapa informan sebagai berikut dimana antara informan yang satu dengan yang lainnya saling melengkapi dan menguatkan :

“Masyarakat sangat bersedia menerima proyek mas buktinya banyak sekali proporsal yang masuk.....”(Katamsa).

“Masyarakat bersedia menerima proyek.....ini dibuktikan dengan banyaknya proporsal yang masuk. Tahun 2001 yang mengajukan 102 kelompok sasaran, tahun 2002 yang mengajukan 92 kelompok, dan tahun 2003 yang mengajukan 55 kelompok”(Ir. Yekti Dwi P).

“Sebenarnya banyak masyarakat yang bersedia menerima keberadaan proyek, tetapi karena besarnya alokasi dana dan faktor seleksi yang menyebabkan tidak semua masyarakat atau kelompok sasaran mendapatkan bantuan” (Karsiah)

Tentang kesiediaan masyarakat dalam menerima proyek, dan dari penuturan beberapa informan dapat disimpulkan bahwa

masyarakat sangat bersedia atau antusias menerima proyek, sebagai bukti dengan banyaknya proporsal yang masuk. Tahun 2001 yang mengajukan 102 kelompok sasaran, tahun 2002 yang mengajukan 92 kelompok, dan tahun 2003 yang mengajukan 55 kelompok. Bila kegiatan sosialisasi dapat berjalan dengan lancar dan dapat menyentuh seluruh lapisan masyarakat dan didukung oleh alokasi dana kredit yang lebih besar serta tidak ada intervensi dari oknum anggota Dewan dimungkinkan jumlah proporsal yang masuk semakin besar lagi.

3. Kesiediaan masyarakat dalam memelihara proyek.

Sebaik apapun suatu program dirumuskan, sebesar apapun jumlah dana dikucurkan dan setinggi apapun kapasitas yang dimiliki oleh perangkat atau aparat dalam memfasilitasi suatu program, bila anggota kelompok kurang peduli terhadap pemeliharaan proyek maka proyek tidak akan dapat memberikan manfaat yang memadai kepada kelompok sasaran bahkan apa yang menjadi tujuan dari suatu program ataupun proyek dapat mengalami kegagalan. Dari penuturan beberapa informan dapat dikatakan bahwa sebagian besar kelompok maupun anggota kelompok bersedia memelihara proyek sebagai bukti keinginan sebagian dari anggota kelompok untuk secepatnya dapat memelihara ternak, lancarnya angsuran bunga dan angsuran pokok. Lebih rinci tentang kesiediaan

masyarakat dalam memelihara proyek dapat kita simak penuturan beberapa informan berikut ini :

“Penuturan anggota kelompokbu sapine ndang ditokke, ben kulo nek wangsul kerjo (nyawah) iso nggowo suket” (Karsiah)

“Masyarakat bersedia memelihara proyek ... buktinipun kelompok rejosari dusun Krajan Desa Wedoro mriki angsuran bunga kaliyan pelunasan pokok lancar, malah sakniki kelompok ngejoke kredit melih kangge tahap saklajengipun” (Yahmin)

“Niki ngeten mas..... sakjane teng kelompoke kulo niku sebagian besar bersedia memelihara proyek sekitar 80 % lah, ingkang mboten patos peduli terhadap pemeliharaan proyek naming sekitar 20 %. Jan jane sing dadekno masalah teng kelompoke kulo niku mong pak Parno soale tunggakane niku katah telong juta niku.....”(Jasmo)

Fenomena lain yang muncul adalah kenyataan bahwa sebenarnya ada kelompok yang kurang peduli terhadap kelestarian proyek, jadi begitu uang keluar dari BKK lalu dibelikan ternak setelah dianting dan diperiksa petugas dari Kabupaten kemudian dijual, untuk lebih jelasnya kita simak penuturan informan sebagai berikut :

“Kelompok Rukun Tani mriki gih nek kulo ngarani mboten bersedia memelihara proyek, nyatane tunggaane sih katah tapi sapine pun telas sedanten rek(Sukarmin)

“Niku lhe pak.... Kelompok Tani Rejeki pimpinane pak Karno artone nembe ditrimakno terus ditumbasake sapi malah.... Dereng enten 10 dino suwe suwene seminggu sebagian besar sapine malah pun disade niku lho theng sekitar dusun ande ande, kulo ngertos soale griyane kulo gih kampung mriku tik.....”(Suyaji)

Aspek kesediaan masyarakat dalam memelihara proyek hasil yang diperoleh peneliti lewat kegiatan wawancara dan observasi

lapangan cukup beragam. Sebagai contoh kelompok Rejosari Desa Wedoro Kecamatan Penawangan, kelompok ini sangat peduli terhadap pemeliharaan dan kelestarian proyek karena kelompok ini masih berharap untuk mendapatkan bantuan kredit lagi pada periode berikutnya bila pelaksanaannya lancar, kinerja kelompoknya baik, tidak ada masalah dalam kelompok. Contoh lain lagi kelompok Tani Rejeki Desa Ngembak Kecamatan Purwodadi dan kelompok Rukun Tani Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan kedua kelompok ini jelas tidak ada kesediaan dalam memelihara proyek buktinya selang beberapa hari setelah pengadaan ternak dan ternak telah dianting oleh petugas kemudian ternak tersebut dijual dan tidak dibeli lagi dan digunakan untuk keperluan konsumtif jadi tidak produktif sama sekali. Bahkan kelompok tani rejeki ada dua anggota yang tidak membeli ternak tetapi pinjam ternak tetangga untuk dianting oleh petugas, pemilik ternak yang sebenarnya hanya diberi uang sekitar Rp. 25.000. sebagai balas jasa dan ternak dikembalikan lagi. Setelah ditelusuri petugas mereka menjawab bahwa sebenarnya mereka tidak butuh ternak tetapi butuh uang. Mereka membutuhkan uang kemudian mengajukan kredit PER BP dengan membentuk kelompok, ketertarikannya hanya karena bunga yang sangat rendah (10%/tahun). Hal semacam ini dapat dicegah bila para petugas yang terlibat baik pendamping, mantri ternak, maupun KCD

Peternakan dan Perikanan ikut mendampingi dan mengawasi baik dalam pencairan dana maupun dalam pengadaan ternak sesuai yang tertulis dalam petunjuk teknis.

III. Evaluasi

1. Jenis manfaat yang dapat diperoleh

Jenis manfaat yang bisa diperoleh merupakan isi bagi implementasi kebijaksanaan. Artinya kebijaksanaan yang digariskan harus menjelaskan kemanfaatannya bagi kelompok sasaran. Jenis manfaat yang bisa diperoleh masyarakat menjadi landasan mengapa PER Bidang Peternakan dilaksanakan masyarakat. Manfaat ini akan dirasakan jika proyek benar benar bermanfaat dan dapat dinikmati oleh masyarakat diharapkan menikmati hasil atas kebijaksanaan yang diterapkan pemerintah. Aspek yang digali adalah :

a. Kesesuaian proyek dengan kebutuhan masyarakat.

Hasil wawancara tentang kesesuaian proyek dengan kebutuhan masyarakat dapat kita simak sesuai penuturan informan sebagai berikut :

“Ya... kalau dilihat macam programnya jelas sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Grobogan, buktinya :

- Kabupaten Grobogan merupakan potensi sapi potong No. 3 setelah Kabupaten Cilacap dan Blora.
- Ternak sapi merupakan tabungan yang sewaktu waktu dapat diuangkan.
- Jumlah hijauan pakan ternak yang melimpah (limbah pertanian)
- Bunga ringan hanya 10 % pertahun.
- Grace periode yang cukup panjang (2 tahun) sehingga meringankan petani dan diperkirakan ternak sudah beranak.

Tapi kalau dilihat dari sisi pendanaan jelas masih sangat kurang bila dibandingkan dengan proporsal yang diajukan.....”
(Ir. Yekti Dwi P)

“Jenis proyek dengan kebutuhan masyarakat sudah sesuai mas....., hanya saja jumlah dana masih sangat terbatas tidak sesuai dengan kebutuhan dan permintaan masyarakat atau kelompok.....”(H. Purnomo).

“Proyek sesuai dengan kebutuhan masyarakat, karena hanya sebagai pekerjaan sambilan sedangkan pekerjaan utamanya adalah tani atau buruh tani.....”(Katamso)

“Sesuai mas... karena pemeliharaan ternak hanya merupakan pekerjaan sambilan”(Sukarmin)

“Sebenarnya proyek sesuai dengan kebutuhan masyarakat, tetapi karena ketidaktahuan tentang filosofi program PER BP itu sendiri yang membuat penerima manfaat kurang memperhatikan petunjuk yang ada”(Suci Rahayu)

“Proyek sesuai kaliyan kebetahan masyarakat mas..., soale usaha ternak meniko merupakan usaha sampingan sebagian besar warga Desa Wedoro mriki....malah usaha ngingu ternak meniko saget didadosaken tabungan menawi sewaktu waktu betah arto”(Yahmin).

Dari sudut pandang programnya sendiri jelas sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Grobogan dimana mayoritas penduduk adalah petani dengan 57,72 % penduduk yang berusia 15 tahun keatas bekerja disektor pertanian, sebagai bukti :

- Kabupaten Grobogan merupakan potensi sapi potong No. 3 setelah Kabupaten Cilacap dan Blora dengan jumlah ternak sapi 123.437 ekor dan data populasi ternak dari tahun ke tahun trendnya meningkat.
- Ternak sapi merupakan tabungan yang sewaktu waktu dapat diuangkan.

- Jumlah hijauan pakan ternak yang melimpah (limbah pertanian), dengan luas areal persawahan 61.850 Ha, tanah kering 58.180 Ha dan sisanya adalah daerah hutan dengan proporsi sekitar 1/3 wilayah merupakan areal persawahan, 1/3 tanah kering, dan 1/3 lainnya adalah wilayah hutan. Areal persawahan dan hutan ini adalah sumber hijauan pakan ternak
- Bunga ringan hanya 10 % pertahun, ketentuan ini jelas sangat kompetitif sekali bila dibandingkan dengan bunga perbankan yang berkisar 18 % pertahun. Apalagi bila dibandingkan dengan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) yang sedang tumbuh subur dimana-mana bunga yang ditawarkan berkisar antara 3,5 % sampai 4 % bahkan 5 % perbulan. Program ini jelas sangat membantu para petani ternak karena pada umumnya mereka lemah dalam segi permodalan, bila dikenakan bunga komersial seperti lembaga keuangan yang lain ini jelas sangat membebani petani peternak.
- Grace periode yang cukup panjang (2 tahun). Tenggang waktu yang dua tahun ini jelas sangat longgar sekali sehingga meringankan petani dan diperkirakan untuk usaha ternak pembibitan ternak sapi sudah beranak dan untuk usaha penggemukan diperkirakan para petani telah beberapa kali memungut hasilnya bila diperkirakan ternak dijual dalam kurun

waktu 3 – 4 bulan sekali dengan keuntungan bersih rata-rata Rp. 400.000. perperiode.

b. Adanya akses yang dapat dimanfaatkan.

Tanpa adanya akses yang dapat dimanfaatkan oleh kelompok maupun anggota kelompok dalam pengelolaan ternaknya maka hampir dapat dipastikan bahwa program atau proyek tersebut akan mengalami kegagalan, karena usaha yang dijalankan oleh kelompok tidak dapat berkembang. Hasil wawancara tentang akses yang dapat dimanfaatkan dapat kita simak penuturan informan sebagai berikut :

“Akses yang dapat dimanfaatkan itu banyak mas..... antara lain: pasar hewan jumlahnya 3 buah, Inseminasi Buatan (kawin suntik), Penyediaan lahan untuk pakan ternak, peningkatan PAD, dan penurunan pengangguran.....”(Ir. Yekti Dwi P).

Bila kita kupas satu persatu ternyata banyak keuntungan dan kemudahan yang akan diperoleh kelompok atau anggota kelompok berkaitan dengan akses yang dapat dimanfaatkan berhubungan dengan program PER Bidang Peternakan, antara lain:

1. Pasar hewan, jumlah pasar hewan yang ada di Kabupaten Grobogan ada tiga buah, Pasar hewan Wirosari dengan jumlah transaksi setiap pasaran sekitar 1000 ekor sapi, Pasar hewan Danyang dengan jumlah transaksi setiap pasarannya adalah 200 ekor sapi, dan Pasar hewan Godong dengan jumlah transaksi setiap pasaran sekitar 100 ekor kerbau.

2. Inseminasi Buatan (kawin suntik), tiap Kecamatan di Kabupaten Grobogan telah ditempatkan seorang mantri ternak, dengan adanya mantri ternak yang berjumlah 19 personil dirasa sudah mampu untuk menangani ternak yang ada di wilayah Kabupaten Grobogan. Biaya yang dibutuhkan untuk sekali kawin suntik berkisar Rp. 25.000.

3. Penyediaan lahan untuk pakan ternak, dengan menanam king grass, rumput gajah, rumput setaria, dan Brasilia Breksanta sehingga kualitas pakan ternak menjadi lebih baik.

4. Peningkatan PAD, Penetapan bunga program PER Bidang Peternakan adalah 10 % pertahun, berdasarkan pembagian yang tertuang dalam Juknis 5 %nya masuk kas daerah. Dengan asumsi bahwa program PER BP dapat berjalan lancar maka secara matematis daerah akan mendapatkan tambahan penghasilan sekitar 100 juta.

5. Penurunan angka pengangguran

Kesimpulannya cukup banyak akses yang dapat dimanfaatkan oleh kelompok dalam mengelola ternak program PER BP.

c. Adanya manfaat yang berkesinambungan

Agar suatu program dapat terpelihara dengan baik dan lestari harus ada manfaat atau keuntungan yang diperoleh secara terus menerus (kontinyu) oleh kelompok. Hasil wawancara tentang manfaat yang

berkesinambungan dapat kita simak penuturan beberapa informan berikut ini :

“Manfaat yang berkesinambungan antara lain : meningkatkan populasi ternak, meningkatkan pendapatan petani, mengurangi pengangguran, meningkatkan kawin suntik.....”(Ir. Yekti Dwi P)

“Manfaat yang berkesinambungan antara lain: meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup petani peternak kelompok sasaran, mengurangi pengangguran, dapat memanfaatkan limbah pertanian dan limbah ternak”(H. Purnomo).

“Manfaat yang berkesinambungan banyak mas ... antara lain :

- ✓ Melestarikan adanya kelompok sasaran.
- ✓ Meningkatkan kesejahteraan kelompok sasaran.
- ✓ Meningkatkan kemampuan berorganisasi.
- ✓ Meningkatkan sumber daya manusia berkaitan dengan peternakan.
- ✓ Peningkatan pemanfaatan limbah pertanian.....” (Karsiah).

Tidak semua kegiatan pengelolaan ternak program PER BP mampu memberikan manfaat yang sifatnya kontinyu (terus menerus), ada kalanya manfaat atau keuntungan hanya didapatkan pada saat awal awal program dikururkan ke kelompok, hal ini dapat terjadi karena tingkat produktivitas yang sangat rendah dari kelompok yang bersangkutan. Fenomena ini dijumpai peneliti pada saat mengadakan wawancara dengan pengurus kelompok Rukun Tani di Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan, mari kita simak penuturannya :

“Tidak ada manfaat yang berkesinambungan karena produktivitasnya sangat rendah”(Sukarmin).

Bila kita kupas satu persatu tentang manfaat yang berkesinambungan adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan populasi ternak, dengan adanya pengadaan ternak sapi dari program PER BP otomatis permintaan akan ternak sapi juga meningkat, sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka pedagang harus mendatangkan ternak dari luar daerah seperti Blora dan sekitarnya, akibatnya populasi ternak sapi di Kabupaten Grobogan menjadi bertambah.
2. Meningkatkan pendapatan petani,
3. Mengurangi pengangguran, meskipun usaha ternak sapi yang dikerjakan oleh kelompok sasaran adalah kegiatan sampingan tetapi dengan adanya ternak ada kewajiban untuk memelihara ternak seperti mencari rumput, membersihkan kandang dsb.
4. Meningkatkan kawin suntik (Inseminasi Buatan), untuk usaha pembibitan ternak umumnya yang dilakukan petani peternak atau anggota kelompok PER BP adalah mendatangkan mantri ternak untuk menyuntik ternaknya agar cepat bunting karena hasil yang diharapkan oleh anggota kelompok sasaran adalah anak sapi (pedet).
5. Pemanfaatan limbah pertanian dan limbah ternak, pada saat musim panen sumber hijauan pakan ternak umumnya berlimpah dan tidak sedikit dari limbah tersebut yang dibakar sia-sia. Untuk menghadapi musim kering dimana petani sangat kesulitan untuk mendapatkan pakan ternak mestinya limbah

pertanian yang jumlahnya berlimpah tersebut dapat dibuat pakan ternak fermentasi untuk mengantisipasi kelangkaan pakan ternak pada musim kemarau yang akan datang. Pakan ternak fermentasi tersebut gizinya lebih baik bila dibandingkan dengan hijauan pakan ternak segar seperti dami, tebon, rumput dsb.

6. Meningkatkan sumber daya manusia, dengan adanya pertemuan pertemuan dalam kelompok dimana anggotanya saling berbagi pengalaman dalam pemeliharaan ternak, kemudian adanya penyuluhan penyuluhan yang diberikan petugas (mantri ternak / penyuluh lapangan / KCD) secara otomatis akan menambah wawasan dan pengalaman anggota kelompok sasaran.

Jadi dapat disimpulkan bahwa manfaat yang berkesinambungan hanya dapat dinikmati oleh kelompok yang dalam menjalankan usahanya produktivitasnya cukup tinggi.

2. Keberhasilan implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan

Keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari sudut kemampuan secara nyata dalam mengoperasionalkan program program yang telah dirancang sebelumnya. Evaluasi dapat dilakukan dengan mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program dengan tujuan kebijaksanaan.

Menurut Grindle kunci keberhasilan suatu program terletak pada implementasi program. Keberhasilan implementasi program tergantung dari manajemen pelaksana. Kemampuan management para pelaksana sangat menentukan keberhasilan suatu proyek, dan selesainya suatu proyek belum merupakan sebuah keberhasilan, oleh karena selesainya sebuah proyek belum tentu diikuti oleh tercapainya tujuan proyek, yaitu kemanfaatan bagi masyarakat atau pemecahan terhadap masalah yang melatar belakangi sebuah proyek. Aspek yang digali dari keberhasilan implementasi PER Bidang Peternakan adalah :

a. Tingkat Kelancaran pencairan dana

Berdasarkan penuturan para informan tentang aspek tingkat kelancaran pencairan dana dapat dikatakan bahwa semua lancar asalkan mekanisme atau prosedur yang telah ditetapkan oleh Dinas pengelola yang telah dituangkan dalam bentuk petunjuk teknis telah dipenuhi oleh kelompok. Adapun mekanisme itu antara lain pertama BPD transfer uang ke rekening atas nama kelompok, kedua kelompok mengadakan transaksi dengan pedagang atau bakul ternak, ketiga setelah ada kesepakatan baru ketua kelompok mencairkan uang di BKK untuk diberikan kepada pedagang ternak dan dalam pelaksanaannya selalu didampingi KCD, Mantri ternak dan Pendamping , keempat kalau harga dibawah plafon kredit sisanya diberikan pengkredit dan kalau harganya diatas plafon

pengkredit harus nambahai. Lebih jelasnya kita simak melalui penuturan beberapa informan ini :

“Untuk tingkat kelancaran pencairan dana semua lancar mas, tidak ada masalah tetapi harus ada pemberitahuan ke BKK dulu paling tidak sehari sebelum pencairan dengan membawa proporsal yang telah ada rekomendasi dari Kepala Dinas dan membawa agunan (sertifikat asli) untuk ditumpuk di BKK.....”(Ir. Yekti Dwi P).

“Untuk kelancaran pencairan dana tidak ada masalah, sepanjang ternak yang akan dipelihara sudah ada, kemudian mantri ternak ngecek ke lapangan langsung dianting kemudian kelompok beserta KCD dan mantri ternak pergi ke BKK untuk mencairkan dana berdasarkan rekomendasi Kepala Dinas Peternakan dan Perikanan”(H. Purnomo).

“Pencairan dana lancar...., begitu kelompok bersama anggota kelompok sasaran dan mantri ternak mendapatkan ternak, bersama bakul yang menjual ternak pergi ke BKK yang ditunjuk untuk mengambil uang”(Karsiah).

“Masalah pencairan dana lancar sekali mas..... urutanipun ngeten :

- Ketua kelompok membuka rekening atas nama ketua kelompok.
- Setelah dicairkan di BKK uang dibawa mantri ternak ke pasar hewan Wirosari bersama anggota dan pengurus kelompok.
- Setelah anggota kelompok mendapatkan ternak sesuai keinginannya kemudian laporan ke bu Karsiah (Mantri ternak) lalu dibayar sesuai kesepakatan antar penjual dan pembeli.
- Bila ada sisa dana uangnya diberikan pengurus kemudian dibagikan kepada anggotanya setelah sampai rumah.....”(Sarmo)

“Begini mas ... prinsipnya masalah pencairan dana sangat lancar, sedangkan tahapan yang harus ditempuh sesuai juknis adalah sebagai berikut : pertama BPD transfer uang ke rekening atas nama kelompok, kedua kelompok mengadakan transaksi dengan pedagang atau bakul ternak, ketiga setelah ada kesepakatan baru ketua kelompok mencairkan uang di BKK untuk diberikan kepada pedagang ternak dan dalam pelaksanaannya selalu didampingi KCD, Mantri ternak dan

Pendamping , keempat kalau harga dibawah plafon kredit sisanya diberikan pengkredit dan kalau harganya diatas plafon pengkredit harus nambahai”(Katamso).

Tetapi ada kalanya muncul fenomena yang menyimpang berkaitan dengan kelancaran pencairan dana, pencairan dana sangat lancar tetapi tidak diikuti dengan mekanisme atau prosedur yang telah ditentukan didalam petunjuk teknis, ini terjadi di kelompok Rukun Tani Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan dimana yang menjabat ketua kelompok adalah saudara Priyo Hutomo, detailnya adalah sebagai berikut seperti penuturan Sekretaris kelompok dan KCD Kecamatan Kradenan :

“Masalah pencairan dana sangat lancar mas....., tetapi mekanisme pengadaan ternak tidak sesuai dengan juknis jelasnya begini mas.....: Uang diambil semua oleh ketua kelompok lalu dibagikan ke anggota, padahal ada tiga anggota yang tidak mendapat bagian. Jadi intinya begini mas ... ternaknya belum ada tapi uangnya sudah dapat dicairkan. Anehnya lagi sertifikat asli yang seharusnya menjadi agunan entah bagaimana caranya dapat diambil lagi oleh saudara Priyo Hutomo... kalau ndak salah alasannya akan difotocopy sebentar tetapi sampai sekarang belum dikembalikan ke BKK”(Sukarmin).

“Pencairan dana sangat lancar bahkan menyalahi prosedur..... karena barang belum ada maksudnya ternak yang akan dipelihara tapi uang kredit sudah dapat dicairkan” (Suci Rahayu).

Dalam petunjuk teknis telah diatur tata cara pencairan dana yaitu :

1. Pembukaan rekening Bank.

 - Guna penyaluran kredit, ketua kelompok wajib membuka rekening di BKK.

- Untuk pengamanan dan kontrol pencairan dana harus ada rekomendasi dari petugas pendamping Dinas Peternakan.

- Pihak bank memproses dan menyimpan agunan (sertifikat)

2. Pengajuan RDKK

Untuk dapat mencairkan dana di bank, kelompok harus mengajukan RDKK yang ditandatangani oleh pengurus kelompok dan diketahui oleh Kepala Desa dan petugas pendamping Dinas Peternakan dan Perikanan.

3. Realisasi / akad kredit.

- Realisasi akad kredit dilaksanakan apabila kelompok sudah terlebih dahulu melakukan pengadaan ternak. Dalam hal ini diharapkan kelompok bekerja sama dengan pedagang ternak setempat.
- Realisasi dan akad kredit dilaksanakan dilokasi kelompok dengan disaksikan oleh Tim Penggerak dan petugas pendamping.

Dalam pelaksanaan proses pencairan dana semua berjalan lancar tetapi ada tahap-tahap yang tidak dilakukan oleh kelompok dan pihak bank yang ditunjuk dana tetap dapat cair seperti yang dialami kelompok Rukun Tani Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan, pertama pihak bank tidak menyimpan agunan (sertifikat), kedua kelompok belum melakukan pengadaan ternak. Hal ini dapat terjadi karena kontrol dan pengawasan dari

pendamping masih kurang, pihak bank yang ditunjuk sendiri kurang professional karena mengabaikan aturan yang telah dibuat dalam Juknis, selain itu ketua kelompok Rukun Tani yang merasa dekat dengan penguasa dan mempunyai akses langsung terhadap oknum anggota Dewan mengeluarkan ancama sehingga dengan terpaksa petugas dari Dinas Peternakan (pendamping) memberikan rekomendasi.

b. Tingkat produktivitas usaha kelompok sasaran

Tingkat produktivitas usaha kelompok sasaran bagi kelompok yang tidak bermasalah dalam artian kinerjanya bagus, dinamika kelompoknya juga bagus, sekitar 75 % bahkan ada yang mencapai 100 % dengan keuntungan berkisar antara Rp. 200.000 sampai Rp. 750.000. Untuk lebih jelasnya dapat kita simak melalui penuturan beberapa informan berikut ini:

“Produktivitas usaha kelompok sasaran untuk scope Kabupaten adalah sebagai berikut : berkembang \pm 60 %, alih usaha \pm 25 %, doingoti \pm 15 %”(Ir. Yekti Dwi P).

“Tingkat produktivitas usaha ternak oleh kelompok sasaran untuk scope Kecamatan Purwodadi adalah sebagai berikut : Desa Ngobar 100 % berkembang (sudah beranak) jenis usaha adalah pembibitan ternak,”(H.Purnomo).

“Tingkat produktivitas usaha ternak oleh kelompok asaran di Kecamatan Penawangan adalah sebagai berikut : Untuk tahun 2001, 75 % produktif atau berkembang, 20 % alih profesi ke pertanian, sedangkan 5 % bibitnya yang jelek. Untuk tahun 2002, yang beli ternak betina \pm 50% berkembang sedangkan yang beli ternak jantan perkembangannya agak kurang(Karsiah).

“Produktivitas usaha kelompok sebenarnya baik terbukti ternak dipelihara menjadi gemuk, dari 20 ekor ternak 1 ekor beranak, sampai saat ini dari 20 ekor ternak yang masih hanya 3 ekor (Yahmin, Jasmin, dan Sarpani). Gambarane ngeten mas.... keuntungan sing paling rendah 200 ribu / tahun, sing paling duwur 1 juta / tahun , keuntungan rata-rata 600 ribu / tahun.....”(Sarmo)

“Tingkat produktivitas usaha oleh kelompok sasaran untuk Kecamatan Grobogan secara rinci adalah sebagai berikut :

- Desa Karangrejo jenis usahanya adalah pembibitan, dari 10 ekor ternak yang dipelihara anggota kelompok 5 ekor telah beranak sedangkan 5 ekor yang lainnya dijual untuk pelunasan pokok. Prakteknya untuk yang beranak ditunggu sampai lahir baru dijual, bagi yang belum beranak secara berkala dijual untuk mencari untung, kalau pas harga pasaran baik ternak dipelihara \pm 3 bulan dijual untung bersih untuk yang betina antara 300 – 500 ribu, sedangkan yang jantan 450 – 700 ribu.
- Kelurahan Grobogan : 1 orang alih profesi (ternak burung puyuh), 3 orang ternaknya dijual untuk kebutuhan pribadi(punya kerja sunatan dll) tetapi kredit tetap lunas, jadi kesimpulannya 75 – 80 % usaha berkembang.....”(Katamso)

Fenomena lain yang muncul berkaitan dengan tingkat produktivitas usaha oleh kelompok sasaran adalah sangat rendahnya produktivitas usaha oleh kelompok sasaran bahkan ada yang tidak produktif sama sekali karena jauh hari sebelumnya ternak sudah dijual, mari kita simak penuturan informan berikut ini :

“Tidak produktif karena ternak induk jauh hari sebelumnya sudah dijual”(Suci Rahayu)

“Produktivitas usaha ternak oleh kelompok sasaran Rukun Tani Desa Sengonwetan Kecamatan Kradenan wah.... Sangat mengecewakan mas...detailnya begini : ternak yang sudah beranak jumlah 6 ekor ini yang group saya (Sukarmin), yang kelompok Priyo Hutamo setelah pengadaan beberapa saat kemudian dijual lagi sebanyak 4 ekor. Kenyataan pada saat ini induk dan anak pada saat ini sudah habis dijual. Semua induk atau babon yang telah beranak yang 6 ekor tadi yang semula

harganya 3 juta setelah dijual semua mengalami kerugian berkisar antara 300 – 400 ribu. Kesimpulannya produktivitasnya sangat rendah atau mungkin malah tidak produktif.....(Sukarmin).

“Produktivitas usaha kelompok sasaran Tani Rejeki Desa Ngembak Kecamatan Purwodadi 0%.....”(Ramiyun).

Produktivitas usaha kelompok sasaran untuk scope Kabupaten secara rata rata adalah adalah : produktif \pm 60 %, alih usaha \pm 25 %, dan \pm 15 % kurang atau tidak produktif.

Dari beberapa lokasi yang dikunjungi oleh peneliti untuk kelompok yang pengelolaan program PER BP lancar dan relatif tidak ada masalah tingkat produktivitasnya rata-rata berkisar antara 60 sampai 70 %, 25 % alih profesi ke berbagai kegiatan seperti pertanian, perdagangan (jasa), dan ada yang beralih ke peternakan unggas, sisanya yang sekitar 5 % tidak produktif atau tidak dapat berkembang karena berbagai alasan yang masuk akal seperti majer (mandul) atau memang bibitnya jelek. Bahkan menurut informasi KCD Kecamatan Purwodadi untuk kelompok sasaran di Desa Nglobar produktivitasnya 100 % artinya ternak yang dipelihara oleh kelompok sasaran semua telah beranak.

Untuk kelompok sasaran yang pengelolaan program PER BP bermasalah, tidak ada pertemuan kelompok baik secara insidental maupun terjadwal secara rutin tingkat produktivitasnya sangat rendah sekali bahkan ada pengurus kelompok yang menyebutkan bahwa tingkat produktivitasnya 0% karena seperti penuturan KCD

Kecamatan Kradenan jauh hari sebelumnya ternak telah dijual, bahkan ada anggota kelompok sasaran program PER BP di Desa Ngembak Kecamatan Purwodadi yang tidak membeli ternak sapi. Hal hal semacam ini mestinya dapat diminimalisir bila para petugas yang terlibat dalam pengelolaan program PER BP baik di tingkat Desa, Kecamatan, maupun Kabupaten beserta para anggota kelompok sasaran semua bersama sama ikut mengendalikan dan mengawasi pelaksanaan program PER BP.

c. Tingkat pengembalian dan tunggakan

Hasil wawancara tentang tingkat pengembalian dan tunggakan kelompok sasaran penerima bantuan kredit PER BP dapat kita simak melalui penuturan informan sebagai berikut :

“Untuk kelompok sasaran di Desa Nglobar Kecamatan Purwodadi yang jumlah anggotanya 20 orang cicilan bunga 1,2,3, dan 4 lunas beserta pokoknya pada angsuran ke 4 bahkan sebelum jatuh tempo, ini dapat terjadi karena kelompok menerapkan sistim tanggung renteng (pengawasan dan kontrol kolektif).....”(H. Purnomo)

“PER BP tahun 2001 dialokasikan di Desa Wedoro Kecamatan Penawangan, ada 2 kelompok yaitu Margomulyo anggotanya 10 orang dan Rejosari anggotanya 20 orang, angsuran bunga dan pokok lancar tidak ada tunggakan sama sekali, tahun 2002 dialokasikan di Desa Kluwan jumlah anggota 15 orang dan Desa Wolo jumlah anggota 10 orang angsuran bunga 1 dan 2 lancar dan tidak ada tunggakan sama sekali sedangkan pokok belum jatuh tempo.....”(Karsiah)

“Pengembalian angsuran bunga dan pokok lancar dan tidak ada tunggakan sama sekali.....”(Sarmo).

Fenomena lain yang muncul berkaitan dengan tingkat pengembalian dan tunggakan adalah besarnya tunggakan baik bunga maupun pokok dimana rata rata kelompok hanya membayar angsuran bunga 1,2, dan 3 saja walaupun ada kelompok yang membayar bunga sampai lunas tetapi angsuran pokok kebanyakan sama sekali belum membayar, untuk lebih jelasnya kita simak penuturan informan berikut ini :

“Tingkat pengembalian angsuran program PER BP yang tahun 2001 untuk bunga semester 1,2,3, dan 4 sebesar 99,9 %, sedangkan angsuran pokok / September 2003 kemarin baru mencapai 33 % artinya dana pokok program PER BP yang masih menjadi tunggakan sekitar 1,3 milyar rupiah sedangkan pendapatan bunga kotor sebelum dibagi bagikan kepada yang berhak menerima seperti pada juknis selama dua tahun sekitar 360 juta....”(Ir. Yekti Dwi P).

“Angsuran bunga 1,2, dan 3 enam orang sudah lunas tapi angsuran bunga ke 4 dan angsuran pokok belum sedangkan empat orang (Priyo Hutomo, Sakimin, Bu Siti, dan Sukir) namanya dipakai oleh ketua kelompok saudara Priyo Hutomo dan tiga orang ini masih kerabat belum membayar bunga dan pokok, jadi tunggakannya adalah angsuran bunga 1,2, dan 3 untuk empat orang dan angsuran bunga ke 4 dan pokok untuk semua anggota. Kelompok ini sampai saat ini belum membuat surat pernyataan kesanggupan pelunasan dan kelihatannya perbaikan kinerja kelompok tergantung ketua kelompok.....”(Sukarmin).

“Kecamatan Kradenan Desa Sengonwetan anggotanya 10 orang angsuran bunga 1,2, dan 3 enam orang sudah angsuran bunga ke 4 dan pokok belum (kelompoknya Sukarmin) sedangkan kelompoknya Priyo yang berjumlah 4 orang angsuran bunga 1 sudah angsuran bunga 2,3,4 dan pokok belum. Desa Banjardowo angsuran bunga 1,2, dan 3 lunas sedangkan angsuran bunga ke 4 dan pokok belum. Desa Rejosari angsuran bunga lunas sedangkan pokok belum lunas.....”(Suci Rahayu).

Fenomena yang lain lagi berkaitan dengan tingkat pengembalian dan tunggakan adalah sebenarnya ada sebagian anggota yang tidak membayar angsuran sama sekali, sebagian lagi membayar angsuran bunga 1 dan 2 sedangkan sisanya membayar lunas angsuran bunga dan telah membayar angsuran pokok walaupun belum lunas, untuk lebih jelasnya mari kita simak penuturan informan berikut ini :

“Untuk kelompok sasaran Tani Rejeki di Desa Ngembak secara administrasi sudah bayar angsuran bunga 1,2, dan 3 tetapi kenyataan yang sebenarnya adalah sebagian tidak bayar angsuran sama sekali, sebagian hanya bayar bunga saja, dan sebagian sudah bayar pokok tapi belum lunas tetapi uangnya digunakan untuk membayar cicilan bunga 1,2, dan 3 atas nama kelompok.....”(H. Purnomo)

“Kelompok Tani Rejeki yang telah membayar angsuran pokok jumlahnya 7 orang yaitu :

- | | |
|------------------------|-----------|
| 1. Suparjo (Ande-ande) | 1,5 juta. |
| 2. Murni | 1,5 juta |
| 3. Sularso / Warsino | 1,5 juta |
| 4. Danuri | 1 juta |
| 5. Suwiti | 1,5 juta |
| 6. Muslimin | 1 juta |
| 7. Suparjo (Ploso) | 1 juta |

Untuk angsuran bunga saya lupa..... cacatannya ketlisut.....”(Ramiyun)

Tingkat pengembalian baik angsuran bunga dan angsuran pokok untuk kelompok sasaran di Desa Nglobar Kecamatan Purwodadi jumlah anggotanya 20 orang dan kelompok sasaran di Desa Wedoro Kecamatan Penawangan jumlah anggota juga 20 orang dan Desa Karangrejo Kecamatan Grobogan lunas baik angsuran bunga maupun angsuran.

Kecamatan Kradenan untuk desa Rejosari dan Kelurahan Grobogan Kecamatan Grobogan angsuran bunga lunas tetapi Desa Rejosari angsuran pokok belum, Kelurahan Grobogan angsuran pokok kurang Rp. 4.500.000. dan sedang diupayakan untuk pelunasan. Jadi ada tunggakan angsuran pokok. Desa Banjardowo angsuran bunga 1,2,dan 3 lunas angsuran bunga ke 4 dan angsuran pokok belum, ada tunggakan angsuran bunga ke 4 dan pokok, desa Sengonwetan enam orang lunas angsuran bunga 1,2, dan 3. Satu orang membayar angsuran bunga ke 1, jadi jumlah tunggakan 6 orang angsuran bunga ke 4 dan pokok,1 orang angsuran bunga 2,3, dan 4 beserta angsuran pokok ada 3 orang anggota kelompok sasaran yang sama sekali belum membayar angsuran. Desa Getasrejo Kecamatan Grobogan angsuran bunga 1,2, dan 3 lunas, angsuran bunga ke 4 dan angsuran pokok 13 dari 15 orang lunas jadi ada 2 orang yang nunggak angsuran bunga ke 4 dan angsuran pokok. Tunggakan ini disebabkan dua ekor ternak yang dipelihara atas nama anggota kelompok sasaran dijual oleh pak Kades dan karena berbagai kasus penyimpangan yang dilakukan oleh Kades pada saat ini Kades Getasrejo sementara berada di Rumah Tahanan Purwodadi sehingga petugas pengelola PER BP di tingkat Kecamatan maupun Kabupaten belum dapat menyelesaikan permasalahan tunggakan angsuran ini.

Kecamatan Purwodadi khususnya desa Ngembak kelompok Tani Rejeki dengan jumlah anggota 20 orang secara administrasi telah lunas angsuran bunga 1,2, dan 3 dengan jumlah setoran bunga Rp. 12.000.000. jadi masih ada tunggakan bunga ke 4 dan angsuran pokok. Kenyataan di lapangan berapa orang anggota yang membayar angsuran bunga belum diketahui karena kurang tertibnya administrasi, berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan pengurus kelompok sebenarnya sudah ada anggota kelompok sebanyak 7 orang yang telah membayar angsuran pokok walaupun belum lunas jika diakumulasikan terkumpul uang sejumlah Rp. 9.000.000. Bila dicermati ternyata kelompok ini baru membayar angsuran bunga sebesar Rp. 3.000.000. Dengan demikian ada anggota kelompok yang dirugikan karena sebenarnya telah membayar angsuran pokok tetapi secara administrasi belum membayar angsuran bunga ke 4 dan pokok.

Sebagai ilustrasi untuk tingkat Kabupaten pengembalian angsuran program PER BP yang tahun 2001 untuk bunga semester 1,2,3, dan 4 sebesar 99,9 %, sedangkan angsuran pokok sampai September 2003 kemarin baru mencapai 33 % artinya dana pokok program PER BP yang masih menjadi tunggakan sekitar 1,3 milyar rupiah sedangkan pendapatan bunga kotor sebelum dibagi bagikan kepada yang berhak menerima seperti pada juknis selama dua tahun sekitar 360 juta.

C. DISKUSI

1. Pemberdayaan

Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan yang secara substantif bertujuan pertama peningkatan SDM dan SDA, kedua penanggulangan akibat dampak krisis ekonomi dan, ketiga membantu dalam meningkatkan pendapatan masyarakat di Kabupaten Grobogan.

Pemberdayaan disini diartikan sebagai suatu upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat dalam kondisi tidak mampu, untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan, seperti didefinisikan oleh Sumodiningrat.

Pentingnya sebuah upaya pemberdayaan dalam kajian penelitian ini berpangkal pada upaya untuk memutus lingkaran kemiskinan, yang sebenarnya bersumber pada permasalahan internal dan eksternal atau struktural yang dihadapi oleh masyarakat selaku subyek (sekaligus obyek) pembangunan

Pembahasan pemberdayaan masyarakat disini dipilah menjadi tiga titik pandang yaitu pertama menciptakan suasana yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang, kedua memperkuat potensi dan daya yang dimiliki masyarakat, dan ketiga melindungi karena dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat.

Pembahasan mengenai poin yang pertama dari pemberdayaan yaitu menciptakan suasana yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong,

memotifasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Ada beberapa aspek untuk mewujudkan seperti uraian tersebut diatas antara lain :

a. Keadaan Lingkungan.

Masalah kondisi lingkungan atau keadaan lingkungan di lokasi penelitian kiranya tidak ada permasalahan yang berarti, semua aman dan terkendali. Dari semua lokasi yang dikunjungi peneliti hanya satu yaitu di Desa Wedoro Kecamatan Penawangan dimana salah satu anggota kelompok menyatakan bahwa setelah terjadi multi krisis (berawal dari krisis moneter, berlanjut krisis ekonomi, krisis sosial, krisis kepercayaan dsb) di Indonesia pada pertengahan 1997 kira kira pada awal atau pertengahan tahun 1998 memang diakui di daerahnya dirasa kurang aman, banyak perampasan kendaraan, pencurian ternak dan sebagainya. Dengan semakin baiknya kondisi sosial ekonomi masyarakat pada saat ini maka keadaan memang sudah relatif aman. Keadaan lingkungan atau kondisi lingkungan yang aman ini dapat mendukung berkembangnya potensi masyarakat.

b. Hubungan antar warga, warga dengan perangkat desa

Dari hasil interview yang dilakukan peneliti terhadap beberapa informan dapat disimpulkan bahwa hubungan antar warga dan antara warga dengan perangkat desa / kelurahan berjalan dengan baik, kehidupan masyarakat di lokasi penelitian ini damai, hubungan dalam interaksi sosialpun tidak ada hambatan yang berarti kecuali di Desa Ngembak Kecamatan Purwodadi hubungan antar warga maupun antara warga dengan perangkat dapat

berjalan dengan baik baru saja terjadi, dulunya karena ada dampak pilkades masyarakat terpecah pecah akibat tindakan anarkis pada saat pelantikan Kepala Desa.

c. Sosialisasi Program PER Bidang Peternakan

Sosialisasi program PER Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan belum dilaksanakan dengan baik, terbukti masih banyaknya masyarakat dan perangkat Desa / Kelurahan yang tidak atau belum mengetahui mengenai Program PER Bidang Peternakan. Kurangnya sosialisasi ini disebabkan proses pencairan dana yang dilakukan oleh Dinas/Instansi terkait yang akan dipergunakan untuk operasional program terlambat, sehingga pada tahap awal sosialisasi program hanya diberikan pada mereka yang sudah terdaftar atau terseleksi dan tidak diperuntukkan bagi warga masyarakat secara keseluruhan atau perwakilan masyarakat.

Hal lain yang menyebabkan kegiatan sosialisasi ini belum berjalan dengan baik adalah program PER BP ini adalah hal baru bagi Dinas Peternakan dan Perikanan, setelah otonomi daerah maka urusan program atau proyek baik perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasinya semua diserahkan Dinas demikian juga dalam penyusunan Juklak maupun Juknisnya. Pekerjaan-pekerjaan inilah yang kelihatannya Dinas belum siap, sehingga juklak dan juknis yang dihasilkan masih jauh dari kesempurnaan.

d. Frekuensi pertemuan antara pengelola proyek di berbagai tingkatan dan aparat / petugas dengan kelompok sasaran dalam pembahasan proyek.

Pertemuan Kepala Cabang Dinas Peternakan dan Perikanan dan Petugas Dinas Peternakan (Mantri ternak) di dilaksanakan 1 bulan sekali dilaksanakan di kantor Dinas Peternakan dan Perikanan, untuk kelompok dilaksanakan 6 bulan sekali dikumpulkan di Kantor Kecamatan, untuk pertemuan yang dilakukan oleh kelompok ada yang dilakukan secara bulanan dan ada yang selapanan dimana dalam pertemuan umumnya diselingi arisan dan bahkan ada yang mengadakan simpan pinjam, dimana dalam setiap pertemuan kadang kadang dihadiri petugas atau aparat.

Pertemuan yang dilakukan oleh kelompok ada yang dilakukan secara door to door oleh pengurus, ada fenomena lain yang muncul dan sangat ekstrim yang berkaitan dengan banyaknya pertemuan antar pengelola proyek, dan antara pengelola proyek dengan kelompok sasaran adalah belum pernah diadakan pertemuan baik secara rutin maupun isidentil.

e. Banyaknya informasi yang diberikan kepada kelompok sasaran.

Dalam setiap pertemuan antara kelompok sasaran dengan petugas maupun pengelola proyek baik di kelompok di Desa mapun di Kecamatan bahkan sampai tingkat Kabupaten banyak informasi yang diberikan kepada kelompok, informasi yang diberikan kepada KCD maupun PDP/Mantri ternak dengan kelompok sasaran jelas berbeda yaitu :

Untuk KCD dan DPD/Mantri ternak :

1. Membahas masalah angsuran.
2. Keberadaan ternak (masih apa ndak)
3. Kesehatan ternak.

Untuk kelompok :

1. Pembinaan manajemen
2. Pembinaan teknis pemeliharaan ternak.
3. Pembinaan masalah pakan
4. Pengenalan petugas dengan kelompok

Melihat banyaknya informasi dan macam informasi yang diberikan petugas Kabupaten untuk petugas / aparat di Tingkat Kecamatan maupun untuk kelompok sasaran sudah cukup komplit, bila informasi tersebut benar-benar dapat dipahami oleh para petugas Kecamatan (KCD dan PDP) dan para pengurus serta anggota kelompok serta ada persepsi yang sama tentang program PER BP dan mereka mau melaksanakan informasi yang didupatkannya maka kemungkinan berhasilnya program menjadi semakin besar.

Disebutkan oleh **Ginanjar** salah satu upaya untuk memberdayakan masyarakat adalah dengan menciptakan suasana yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Potensi masyarakat dapat berkembang bila keadaan lingkungan aman, hubungan atau interaksi antar warga dan warga dengan perangkat berjalan dengan baik (harmonis), untuk membangun dan mengembangkan daya dapat dilakukan dengan mendorong, memotifasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya melalui kegiatan sosialisasi program PER BP, memperbanyak pertemuan antara pengelola proyek dengan kelompok sasaran, dan memberikan informasi yang komplet dan detail tentang program yang ditawarkan kepada kelompok sasaran.

Pembahasan mengenai poin yang kedua memperkuat potensi dan daya yang dimiliki masyarakat (empowering), dalam hal ini diperlukan langkah-langkah lebih positif selain dari pada hanya menciptakan iklim dan suasana yang kondusif. Sumberdaya (resources) sangat penting artinya bagi keberhasilan pencapaian tujuan yang dikehendaki. Kurangnya sumberdaya mengakibatkan semua proses tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Sumberdaya mencakup berbagai hal, salah satu diantaranya yang dibahas disini adalah sumberdaya finansial (keuangan). Seperti kita ketahui bersama bahwa kelompok sasaran program PER BP pada umumnya sangat terbatas atau lemah akan sumber daya finansialnya, oleh karena itu untuk memperkuat daya yang dimilikinya harus ada dukungan dana dari luar. Kegiatan yang berkaitan untuk mewujudkan kekuatan potensi dan daya yang dimiliki masyarakat adalah dengan memberikan bantuan pendanaan.

Menurut Sumodiningrat untuk mengupayakan pemberdayaan paling tidak harus memuat lima hal pokok dimana kegiatannya bermuara pada pemacuan dan penggerakan kegiatan ekonomi masyarakat, dari lima hal pokok tersebut salah satunya adalah bantuan dana modal usaha atau bantuan pendanaan.

Pada tahun 2001 besarnya dana bantuan kredit Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan adalah Rp. 3.000.000. per anggota baik untuk usaha kereman atau penggemukan atau pembibitan. Uang Rp. 3.000.000. ini menurut pertimbangan Dinas Pengelola program PER BP sudah cukup untuk pengadaan induk ternak sapi. Pada tahun 2002 besarnya dana bantuan kredit

ditambah menjadi Rp. 4.000.000. per anggota sedangkan untuk tahun 2003 jumlah dana bantuan kredit PER BP yang semula Rp. 4.500.000. dirubah oleh Dewan menjadi Rp. 2.250.000. per anggota dengan pertimbangan harga ternak sapi pada saat ini turun tajam bila dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun anggaran 2003 ini program PER BP sampai saat ini memang belum jalan karena sesuai kehendak Dewan bahwa untuk menambah alokasi dana dalam perubahan APBD nanti program / proyek PER BP akan digabung dengan proyek bagi hasil (gaduhann ternak) yang juga dikelola oleh Dinas Peternakan dan Perikanan dan untuk pengoperasionalkannya menunggu hasil penetapan perubahan APBD tahun 2003 yang baru ditetapkan pada akhir September 2003 yang baru lalu.

Untuk merangsang masyarakat khususnya kelompok sasaran agar tertarik memanfaatkan dana bantuan kredit PER BP maka dibuat aturan atau ketentuan yang memudahkan atau meringankan kelompok sasaran yang akan memanfaatkan dana bantuan kredit PER BP antara lain :

1. Bunga kredit yang sangat kompetitif hanya 10 % per tahun dan pada setiap tahap pelunasan bunga ada insentif untuk kelompok sebesar 2 %.
2. Grace periode yang cukup lama yaitu 2 tahun, diperkirakan senggang waktu yang 2 tahun ini akan sangat membantu kelompok sasaran dalam mengembalikan angsuran bunga dan angsuran pokok.

Ada hal yang harus diperhatikan oleh Dinas Pengelola Program meskipun ada bantuan kepada masyarakat atau kelompok sasaran tapi bila aturan atau ketentuan yang dibuat terlalu memberatkan masyarakat maka

masyarakat atau kelompok sasaran menjadi tidak respon terhadap program yang ditawarkan.

Pembahasan mengenai poin ketiga melindungi karena dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat. Mengacu kembali kepada pendapat **Ginanjar** bahwa upaya yang lainnya untuk memberdayakan masyarakat adalah dengan melindungi atau memberikan perlindungan (proteksi). Dalam pembahasan tentang perlindungan ini tidak bisa sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten. Pemerintah Pusatlah yang justru memegang kendali terbesar tentang upaya perlindungan ini. Sebagai ilustrasi anjloknya harga ternak sapi yang terjadi pada akhir akhir ini dan belum ada kecenderungan untuk bergerak naik itu disebabkan kebijakan Pemerintah Pusat tentang dibukanya kran inport ternak sapi dan inport daging sapi segar secara bebas khususnya dari negara Australia. Kebijaksanaan inilah yang memukul harga pasaran ternak lokal. Memang pada bulan bulan tertentu dalam setiap tahunnya harga ternak sapi cenderung turun biasanya pada saat musim tahun ajaran baru dan menjelang lebaran atau musim kemarau dimana banyak warga masyarakat yang membutuhkan uang, sesuai dengan hukum ekonomi bahwa semakin banyak penawaran maka harga akan turun tetapi umumnya hal ini hanya terjadi sementara waktu secara bertahap tapi pasti harga ternak sapi akan berangsur naik. Keadaan yang terjadi pada saat ini harga sapi sangat rendah dan bertahan untuk kurun waktu yang cukup lama tidak disebabkan oleh hal hal seperti tersebut diatas tapi disebabkan oleh kebijakan Pemerintah Pusat ,

kejadian inilah yang sangat memukul para petani peternak pengelola program PER BP di Kabupaten Grobogan.

Perbedaan kepentinganlah yang akhirnya menyebabkan timbulnya kebijakan yang saling bertentangan antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Kabupaten.

2. Implementasi.

Kajian utama dalam penelitian ini adalah Implementasi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan. Banyak sekali konsep tentang implementasi salah satunya adalah konsep dari Lester yaitu : implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, suatu hasil (*output*) dan sebagai suatu akibat (*outcome*). Sebagai suatu proses, implementasi adalah suatu rangkaian keputusan dan tindakan yang dimaksudkan untuk menempatkan suatu keputusan otoritatif awal dari legislatif pusat kedalam suatu akibat atau efek. Dengan demikian karakteristik esensial dari proses implementasi adalah kinerja (*performance*) yang tepat waktu dan memuaskan. Dari sudut pandang *hasil (output)*, implementasi menyangkut tingkatan seberapa jauh arah (*goals*) yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkat abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat mengimplikasikan bahwa ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program hukum publik, atau keputusan pengadilan.

Dalam penelitian ini implementasi dipandang sebagai *hasil*. Dengan mengikuti konsepsi Lester , maka konsep implementasi didefinisikan sebagai "

sampai sejauh mana arah dan tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan benar-benar tercapai atau berhasil".

Berbicara tentang keberhasilan implementasi para ahli juga mempunyai pandangan yang beragam seperti pandangan Ripley dan Franklin, menurut ahli ini implementasi dianggap berhasil bila pertama, birokrasi tingkat bawah patuh terhadap atasan jadi semata mata hanya berbicara tentang perilaku birokratik. Kedua, lancarnya rutinitas dan tidak ada masalah atau persoalan. Pendapat lain tentang keberhasilan implementasi dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa keberhasilan implementasi kebijaksanaan dapat dilihat dari kinerja kebijaksanaan itu sendiri. Kinerja kebijaksanaan tergambar melalui : pertama, seberapa jauh kebijaksanaan program dapat direalisasikan, kedua, seberapa jauh tujuan kebijaksanaan tersebut menjangkau beberapa kelompok dalam masyarakat khususnya kelompok sasaran yang menjadi target group dari program tersebut.

Dalam penelitian ini dipilih 6 fenomena dilihat dari 3 sudut pandang yaitu pemrakarsa kebijaksanaan, pelaksana kebijaksanaan, dan kelompok sasaran, dan dibagi dalam 3 tahap yaitu tahap perencanaan fenomena yang diamati standar dan tujuan kebijaksanaan, tahap pelaksanaan fenomena yang diamati kemampuan pelaksana, komunikasi dan dukungan publik, dan tahap evaluasi fenomena yang diamati adalah jenis manfaat yang dapat diperoleh dan keberhasilan program PER BP.

TAHAP PERENCANAAN

Pembahasan mengenai tahap perencanaan fenomena yang diamati adalah standart dan tujuan kebijaksanaan aspek yang digali adalah :

Memperhatikan Visi pembangunan Kabupaten Grobogan yaitu terwujudnya masyarakat Kabupaten Grobogan “Madani” (masyarakat yang berbudaya) dalam tata kehidupan yang demokratis, mandiri, kreatif dan produktif dilandasi oleh akhlak mulia dan menjunjung tinggi supremasi hukum, bertumpu pada keunggulan hasil industri kecil, pertanian dan pariwisata dalam rangka mencapai kesejahteraan lahir dan batin berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan salah satu Misinya adalah Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan yang bertumpu pada potensi daerah, kekayaan alam dan kreativitas atau keunggulan SDM. Mengacu pada Rencana Strategis Kabupaten Grobogan Tahun 2001 – 2006 yang telah diperdakan pada tanggal 26 Nopember 2001 dengan Nomor 12 Tahun 2001 serta Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Perikanan serta berdasarkan analisis lingkungan srategis atau yang sering dikatakan sebagai faktor-faktor kunci keberhasilan yang berupa potensi kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi dapat dikatakan bahwa program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan sangat sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Sasaran dari program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan adalah kelompok tani ternak dimana anggotanya adalah *petani yang potensial*, produktif dan mampu menyediakan agunan dalam bentuk sertifikat.

Kelompok penerima kredit harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Tidak sedang melaksanakan kegiatan pengelolaan ternak bantuan pemerintah yang lain.
2. Mampu menyediakan agunan dalam bentuk sertifikat tanah.
3. Sudah berkeluarga dan berdomisili tetap.
4. Tidak menggantungkan hidupnya kepada orang tua atau orang lain.
5. Direkomendasi atau pernyataan camat setempat.
6. Bukan pegawai negeri sipil (PNS) / ABRI / perangkat desa.

Memperhatikan kriteria persyaratan seperti tersebut diatas dan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dan berdasarkan informasi berbagai pihak yang mengetahui program PER BP memang dijumpai beberapa penyimpangan khususnya untuk kriteria **pertama** tidak sedang melaksanakan kegiatan pengelolaan ternak bantuan pemerintah yang lain, **kedua** sudah berkeluarga dan berdomisili tetap, dan **ketiga** bukan pegawai negeri sipil (PNS) / ABRI / perangkat desa.

Verifikasi dokumen dilakukan untuk meneliti proporsal yang dimasukkan oleh kelompok sasaran, untuk mengecek apakah persyaratan administrasi yang telah ditentukan sesuai dengan petunjuk teknis telah dipenuhi oleh kelompok atau belum. Yang terlibat dalam kegiatan verifikasi dokumen ini adalah petugas dari Dinas Peternakan dan Perikanan yang ditunjuk dan para KCD Peternakan dan Perikanan. Penilaian berdasarkan atas penelitian proporsal dan masukan dari KCD Peternakan dan Perikanan yang mengetahui lebih dalam tentang keberadaan kelompok sasaran yang mengajukan proporsal. Satu hal yang

menjadi cacatan penting yang perlu diketahui bahwa lolosnya suatu kelompok untuk mendapatkan bantuan kredit PER BP tidak hanya berdasarkan penilaian yang obyektif tetapi cukup banyak yang berdasarkan titipan oknum anggota Dewan yang tersebar dari komisi A sampai komisi E.

Dalam verifikasi lapangan ini diadakan uji fisik di lapangan untuk membuktikan apakah benar apa yang tertuang dalam proposal sesuai dengan keadaan di lapangan. Realisasi kegiatan verifikasi lapangan ini untuk tahun 2001 tidak dilaksanakan, sebenarnya telah dialokasikan dana yang digunakan untuk mendukung kegiatan operasional lewat dana pendamping yang besarnya 45 juta, tetapi karena program PER BP ini merupakan program baru yang dirancang oleh Dinas mulai tahap perencanaan, pelaksanaan sampai evaluasinya tampaknya Dinas belum mempunyai kesiapan dan pengalaman yang cukup sehingga ada kegiatan yang sangat penting dan harus dilaksanakan terpaksa ditinggalkan

Pada tahun 2001 dari 19 Kecamatan yang ada di Kabupaten Grobogan semua mendapatkan bantuan dana kredit dari Program PER BP, Bantuan dana kredit PER BP memang diberikan disemua Kecamatan yang ada di Kabupaten Grobogan, ini memang sesuai dengan kebijakan Kepala Dinas dengan alasan :

1. Untuk pemerataan
2. Jumlah ternak yang disediakan relatif cukup banyak yaitu 648 ekor sapi
3. Jumlah proposal yang masuk ke Dinas memang cukup banyak

Mengacu pada pendapat Mazmanian dan Sabatier bahwa standar dan tujuan kebijakan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun dengan jelas

dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri.

Memperhatikan aspek kesesuaian program dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan dapat dikatakan bahwa program sesuai dengan kebijakan daerah berdasarkan dokumen yang telah dihasilkan daerah seperti Renstrada yang telah diperdakan dan Renstra Dinas. Aspek ketepatan sasaran sesuai kebijaksanaan yang telah ditetapkan walaupun dalam petunjuk teknis telah diuraikan secara jelas dan detail dalam kenyataannya terjadi penyimpangan dalam pemilihan kelompok sasaran. Ini dapat terjadi karena adanya intervensi dari oknum anggota Dewan dan pejabat penguasa, ini senada dengan pendapat **Hogwood dan Gun** bahwa salah satu syarat agar implementasi dapat berjalan dengan sempurna adalah kondisi eksternal yang dihadapi Badan / Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan / kendala yang serius. Gangguan dan kendala yang dimaksud cukup banyak diantaranya adalah hambatan-hambatan atau gangguan yang bersifat politis, dalam artian bahwa baik kebijaksanaan maupun tindakan tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima / disepakati oleh berbagai pihak yang kepentingannya terkait (misalnya tokoh-tokoh partai politik tertentu) yang memiliki kekuatan untuk membatalkannya. Kendala semacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali yang dapat diperbuat oleh para administrator guna mengatasinya.

Pembahasan mengenai verifikasi dokumen dan verifikasi lapangan walaupun dalam petunjuk teknis kedua kegiatan ini tidak disebutkan, untuk verifikasi dokumen telah dilaksanakan tetapi tetap saja ada intervensi dari oknum anggota Dewan dan pejabat penguasa. Kegiatan verifikasi lapangan untuk tahun 2001 tidak dilaksanakan karena pertama faktor keterbatasan waktu dan kedua Dinas belum mempunyai kesiapan dan pengalaman yang cukup sehingga ada kegiatan yang sangat penting dan harus dilaksanakan terpaksa ditinggalkan. Fenomena ini sejalan dengan pendapat **Hogwood dan Gun** bahwa syarat lain agar implementasi dapat berjalan dengan sempurna adalah untuk pelaksana program tersedia waktu dan sumber sumber yang cukup memadai, alasan yang biasa dikemukakan adalah terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya adalah para politisi kadangkala hanya peduli dengan pencapaian tujuan, namun kurang peduli dengan penyediaan sarana untuk mencapainya, sehingga tindakan pembatasan / pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber sumber yang tidak memadai.

Kegiatan verifikasi lapangan dan verifikasi dokumen tidak dicantumkan dalam petunjuk teknis, ini membuktikan bahwa Dinas pengelola program tidak / kurang mempunyai pengalaman dan kemampuan dalam menyusun petunjuk teknis, padahal petunjuk teknis ini merupakan pedoman konkrit yang akan dipakai baik oleh pengelola program maupun kelompok sasaran program PER BP.

Kriteria pemenuhan lokasi memperhatikan azas pemerataan dikandung maksud agar tercipta rasa keadilan mengingat banyaknya proposal yang masuk sehingga cakupan sasaran menjadi semakin besar artinya semakin banyak kelompok sasaran yang tersentuh program maka program semakin berhasil. Pembahasan mengenai tahap pelaksanaan fenomena yang diamati adalah kemampuan pelaksana, dukungan publik, dan komunikasi.

TAHAP PELAKSANAAN

Fenomena kemampuan pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari kemampuan organisasi pelaksana untuk melakukan apa yang diharapkan untuk dikerjakan. Kemampuan untuk melaksanakan kebijaksanaan ini sering kali terganggu oleh rendahnya kapasitas staf, informasi yang tidak memadai, serta sumber sumber keuangan yang tidak menjamin. Dalam penelitian PER BP akan menekankan seberapa besar keterlibatan pelaksana dalam pelaksanaan program.

Banyak hal yang berkaitan dengan kapasitas staf antara lain jumlah staf yang terlibat, SDM staf yang bersangkutan, mobilitas staf. Berbicara tentang jumlah staf yang terlibat dalam petunjuk teknis jelas bahwa pihak yang terlibat mulai dari Kepala Dinas Peternakan, Kasubdin, Kepala Seksi, Staf, KCD Peternakan dan Perikanan, Petugas Dinas Peternakan (PDP) atau mantri ternak, Para Penyuluh, Camat, Kepala Desa, dan BKK. BKK hanya bertindak sebagai canneling (hanya menerima dan mengeluarkan uang sesuai dengan petunjuk Dinas) dan tidak bersedia sebagai executing, sehingga tugas sebagai executing

dijalankan oleh para KCD, PDP, maupun Pendamping. Karena tugas tambahan yang dibebankan kepada para KCD, PDP, maupun Pendamping sehingga seolah oleh mereka bertiga bertindak sebagai juru tagih. Tugas ini dirasakan sangat memberatkan karena mestinya institusi perbankan yang ditunjuk menjalankan tugas tersebut sedangkan para KCD, PDP, maupun Pendamping hanya bertindak sebagai pembina saja.

Tentang SDM staf pengelola program kalau kita cermati sebagian besar tingkat pendidikan diatas SLTA sehingara dirasa cukup mampu untuk mengemban tugas sebagai pengelola program PER BP, tetapi kalau kita bicara sumber sumber keuangan yang akan digunakan untuk mobilitas atau operasional staf dalam menjalankan program jelas sangat kurang sekali. Memang dalam petunjuk teknis telah diatur tentang insentif yang akan diterima para staf tapi kalau kita melihat jumlahnya jelas sangat kurang sekali untuk kegiatan pembinaan, apalagi dana insentif baru dapat dicairkan bila angsuran dari kelompok sudah lunas. Bila belum lunas maka untuk kegiatan pembinaan / pendampingan biaya operasional menggunakan dana pribadi, hal ini tentu saja sedikit banyak mengganggu kinerja para staf yang terlibat.

Sebenarnya secara fisik aparat yang paling dekat dengan kelompok adalah aparat desa / kelurahan, kedekatan aparat desa / kelurahan dengan kelompok selain karena kecepatan dan ketepatan dalam menyerap aspirasi masyarakat / kelompok juga lebih cepat dalam mengambil tindakan karena lebih dekat dengan tapak proyek. Kenyataan di lapangan walaupun secara fisik dekat

tetapi keterlibatannya sangat kurang karena memang kurang diatur dalam petunjuk teknis.

Fenomena dukungan publik.

Implementasi kebijaksanaan akan berhasil jika ada dukungan masyarakat yang langsung terkena dampak dari kebijaksanaan tersebut. Dukungan publik adalah kemampuan masyarakat untuk mendukung terhadap adanya kegiatan yang berlangsung didaerahnya. Dukungan publik dapat diartikan kemampuan masyarakat untuk bersama sama terlibat dalam pelaksanaan program. Dukungan publik ini menjadi penting dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan ini karena masyarakat yang akan menikmati manfaat dari adanya program ini, baik keberhasilan maupun kegagalannya. Dukungan publik akan menjadi salah satu faktor yang penting dalam implementasi PER Bidang Peternakan, karena lewat dukungan publik itu mempermudah proyek dilaksanakan termasuk dalam pemeliharannya.

Ada tiga aspek yang digali, **pertama** jenis usaha yang dijalankan, **kedua** kesediaan masyarakat dalam menerima proyek, dan **ketiga** kesediaan masyarakat dalam memelihara proyek. Jenis usaha yang dijalankan para petani peternak ada dua yaitu pembibitan dan penggemukan atau kereman, usaha ternak yang dijalankan para petani peternak hanya merupakan kegiatan sampingan dan bukan kegiatan pokok. Kedua jenis usaha yang dijalankan oleh kelompok sasaran tersebut kadang kadang keduanya dijalankan oleh kelompok

sasaran secara simultan, tergantung jenis usaha apa yang menguntungkan pada saat itu. Tentang kesediaan masyarakat dalam menerima proyek, masyarakat sangat bersedia atau antusias menerima proyek sebagai bukti dengan banyaknya proporsal yang masuk. Tahun 2001 yang mengajukan 102 kelompok sasaran, tahun 2002 yang mengajukan 92 kelompok, dan tahun 2003 yang mengajukan 55 kelompok. Aspek kesediaan masyarakat dalam memelihara proyek hasil yang diperoleh peneliti lewat kegiatan wawancara dan observasi lapangan cukup beragam. Ada kelompok yang sangat peduli terhadap pemeliharaan dan kelestarian proyek, tetapi ada kelompok yang tidak bersedia dalam memelihara proyek dapat dibuktikan dengan rendahnya produktivitas kelompok yang bersangkutan.

Memperhatikan dukungan publik terutama aspek jenis usaha yang dijalankan dan kesediaan masyarakat atau kelompok sasaran dalam menerima proyek serta kesediaan masyarakat atau kelompok sasaran dalam memelihara proyek dimana untuk aspek ini cukup variatif ditandai dengan tingkat produktivitas yang dihasilkan oleh kelompok maka dapat dikatakan bahwa program PER BP cukup efektif.

TAHAP EVALUASI

Fenomena Jenis manfaat yang dapat diperoleh.

Fenomena lain yang harus diperhatikan dalam Implementasi kebijaksanaan adalah jenis manfaat yang dapat diperoleh secara langsung oleh masyarakat atau kelompok sasaran yang terkena kebijaksanaan. Menurut Grindle Jenis manfaat yang dapat diperoleh masyarakat adalah sejauh mana

pelaksanaan program memperhatikan kebutuhan yang mendesak diperlukan oleh masyarakat. Jika suatu program sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran maka akan timbul sikap dan perilaku untuk memiliki proyek tersebut. Hal ini berkaitan dengan asumsi bahwa proyek akan benar benar memecahkan masalah yang dihadapi jika proyek tersebut benar benar memiliki manfaat yang langsung dapat dinikmati oleh masyarakat.

Dari sudut pandang programnya sendiri jelas sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Grobogan dimana mayoritas penduduk adalah petani dengan 57,72 % penduduk yang berusia 15 tahun keatas bekerja disektor pertanian, sebagai bukti :

- Kabupaten Grobogan merupakan potensi sapi potong No. 3 setelah Kabupaten Cilacap dan Blora
- Ternak sapi merupakan tabungan yang sewaktu waktu dapat diuangkan.
- Jumlah hijauan pakan ternak yang melimpah (limbah pertanian)
- Bunga ringan hanya 10 % pertahun
- Grace periode yang cukup panjang (2 tahun). Adanya akses yang dapat dimanfaatkan.

Akses yang dapat dimanfaatkan berkaitan dengan program PER Bidang Peternakan cukup banyak antara lain:

1. Pasar hewan
2. Inseminasi Buatan (kawin suntik
3. Penyediaan lahan untuk pakan ternak
4. Peningkatan PAD

5. Penurunan angka pengangguran

Manfaat yang berkesinambungan antara lain :

1. Meningkatkan populasi ternak
2. Meningkatkan pendapatan petani
3. Mengurangi pengangguran
4. Meningkatkan kawin suntik (Inseminasi Buatan)
5. Pemanfaatan limbah pertanian dan limbah ternak
6. Meningkatkan sumber daya manusia

Dari ketiga aspek tentang fenomena jenis manfaat yang dapat diperoleh dapat disimpulkan bahwa proyek sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan bukti yang tertulis seperti tersebut diatas, cukup banyak akses yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan adanya manfaat yang berkesinambungan yang diperoleh kelompok sasaran atau masyarakat maka proyek atau program tersebut benar benar memiliki manfaat yang langsung dapat dinikmati oleh masyarakat

Fenomena keberhasilan implementasi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Bidang Peternakan

Dalam pelaksanaan proses pencairan dana semua berjalan lancar, tetapi ada tahap-tahap yang tidak dilakukan oleh kelompok dan pihak bank yang ditunjuk, jelasnya ada penyimpangan prosedur dalam proses pencairan dana walaupun tidak banyak kelompok yang melakukan penyimpangan tetapi memang ada.

Produktivitas usaha kelompok sasaran untuk scope Kabupaten secara rata rata adalah adalah : produktif $\pm 60\%$, alih usaha $\pm 25\%$, dan $\pm 15\%$ kurang atau tidak produktif.

Dari beberapa lokasi yang dikunjungi oleh peneliti untuk kelompok yang pengelolaan program PER BP lancar dan relatif tidak ada masalah tingkat produktivitasnya rata-rata berkisar antara 60 sampai 70 %, 25 % alih profesi ke berbagai kegiatan seperti pertanian, perdagangan (jasa), dan ada yang beralih ke peternakan unggas, sisanya yang sekitar 5 % tidak produktif atau tidak dapat berkembang karena berbagai alasan yang masuk akal seperti majer (mandul) atau memang bibitnya jelek.

Tingkat pengembalian baik angsuran bunga dan angsuran pokok sebagai ilustrasi untuk tingkat Kabupaten pengembalian angsuran program PER BP yang tahun 2001 untuk bunga semester 1,2,3, dan 4 sebesar 99,9 %, sedangkan angsuran pokok sampai September 2003 kemarin baru mencapai 33 % artinya dana pokok program PER BP yang masih menjadi tunggakan sekitar 1,3 milyar rupiah sedangkan pendapatan bunga kotor sebelum dibagi bagikan kepada yang berhak menerima seperti pada juknis selama dua tahun sekitar 360 juta. Menyimak uraian tentang aspek dalam fenomena keberhasilan implementasi program PER BP khususnya tentang besarnya tunggakan angsuran pokok dimana per bulan September 2003 yang baru lalu baru masuk sekitar 33 % artinya dana pokok program PER BP yang masih menjadi tunggakan sekitar 1,3 milyar maka dapat dikatakan

bahwa implementasi program PER BP di Kabupaten Grobogan kurang begitu berhasil.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Penelitian yang mengambil judul *Implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan ini, menemukan beberapa generalisasi fenomena yang akan dirangkum dalam bab ini.*

Pada bagian kesimpulan akan dibedakan menjadi dua yaitu kesimpulan substantif dan kesimpulan teoritis. Kesimpulan substantif adalah uraian tentang hal-hal yang terkait dengan substansi penelitian, sedangkan kesimpulan teoritis adalah uraian atau penjelasan yang merupakan benang merah dari keseluruhan hasil penelitian. Pada kesimpulan teoritis dapat dimungkinkan muncul konsep-konsep baru yang berkaitan dengan fenomena temuan di lapangan.

1. Kesimpulan Substantif :

Pemberdayaan.

- Kegiatan sosialisasi Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan masih sangat kurang baik frekuensi, intensitas, maupun cakupannya sehingga masih banyak masyarakat dan perangkat Desa / Kelurahan yang belum mengetahui adanya Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan. Penyebabnya adalah kebijaksanaan Pemerintah Daerah yang kurang tepat dalam menyusun APBD Kabupaten dan kesiapan serta kapasitas Dinas pengelola program yang masih kurang dalam pengelolaan program baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pada tahap evaluasi karena Program

Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan merupakan hal baru bagi Dinas.

- Pertemuan yang terjadwal secara rutin hanya ada di tingkat kelompok sasaran yang pengelolaan Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakannya berjalan dengan baik , petugas yang paling sering berinteraksi dengan kelompok sasaran adalah mantri ternak untuk petugas yang lain hanya isidental. Kurangnya mobilitas petugas yang menangani Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan karena dukungan dana yang sangat minim hanya mengandalkan dana operasional sebesar 0,5 % dari pendapatan bunga 10 % / tahun.
- Pemerintah Daerah belum mampu melindungi para petani peternak pengelola Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan tentang harga jual ternak sapi, karena kewenangan pengaturan ada di Pemerintah Pusat. Anjloknya harga ternak sapi disebabkan kebijaksanaan Pemerintah Pusat tentang Inport ternak dan daging segar.

Implementasi

- Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan belum dapat menyentuh seluruh lapisan masyarakat karena intervensi oknum anggota Dewan sehingga tidak tepat sasaran sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.
- Verifikasi dokumen belum dapat dilaksanakan secara obyektif karena banyaknya campur tangan baik dari pihak eksekutif maupun legeslatif. Verifikasi lapangan tidak dilaksanakan untuk tahun 2001, sedangkan kriteria penentuan lokasi tidak tertuang dalam Petunjuk Teknis Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER)

Bidang Peternakan sehingga penentuan lokasi hanya berdasarkan kebijaksanaan Kepala Dians Peternakan dan Perikanan saja.

- Petugas mulai dari tingkat terbawah sampai Kepala Dinas belum mampu mengatasi persoalan yang ada di kelompok sasaran yang umumnya masalah angsuran bunga dan angsuran pokok untuk kelompok yang didukung oleh oknum anggota Dewan.
- Semua kelompok sasaran pengelola Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan bersedia menerima proyek tetapi tidak semua kelompok sasaran mau dan mampu memelihara proyek hal ini dapat dilihat tingkat produktivitas kelompok sasaran.
- Proses pencairan dana dapat berjalan dengan lancar, produktivitas usaha kelompok sasaran pengelola program yang berjalan dengan baik secara rata rata berkisar 60 – 70 % (produktif), 25 % alih usaha, dan sekitar 5 % (kurang produktif). Kelompok sasaran dengan pengelolaan program yang jelek produktivitasnya sangat rendah bahkan ada yang 0%..
- Pengembalian angsuran program PER BP se Kabupaten Grobogan tahun 2001 untuk bunga semester 1,2,3, dan 4 sebesar 99,9 %, sedangkan angsuran pokok sampai September 2003 kemarin baru mencapai 33 % artinya dana pokok program PER BP yang masih menjadi tunggakan sekitar 1,3 milyar rupiah sedangkan pendapatan bunga kotor sebelum dibagi bagikan kepada yang berhak menerima seperti pada juknis selama dua tahun sekitar 360 juta

2. Kesimpulan Teoritis :

Kebijaksanaan program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan secara umum belum dapat memberikan dampak yang cukup besar bagi upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat khususnya berkaitan dengan peningkatan Sumber Daya Manusia, penanggulangan akibat dampak krisis ekonomi, dan peningkatan pendapatan masyarakat.

Mengacu pada pemikiran Nurkse, 1953 bahwa kemiskinan dapat diawali oleh faktor eksternal atau struktural (ketidak mampuan pasar, keterbelakangan, ketertinggalan) dan faktor internal pelaku pembangunan (kekurangan modal), yang kemudian menyebabkan produktivitas rendah, dengan rendahnya produktivitas ini menyebabkan pendapatan riil rendah akibatnya tabungan masyarakat juga menjadi rendah sehingga investasi juga menjadi rendah demikian seterusnya sehingga alur tersebut kemudian kembali lagi pada titik awal, yaitu kurangnya modal. Dari uraian diatas dapat kita katakana bahwa masyarakat miskin atau tertinggal tersebut pada umumnya lemah dalam hal akses permodalan, informasi, teknologi, lapangan kerja maupun pasar. Untuk mengatasi permasalahan seperti tersebut diatas pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan berupaya memberikan bantuan permodalan dan kegiatan pendampingan kelompok sasaran untuk transfer teknologi, informasi, penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat lewat program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Bidang Peternakan.

Usaha Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan tersebut senada dengan pendapat Sumodiningrat, 1996, bahwa upaya pemberdayaan masyarakat tersebut didalamnya meliputi berbagai kegiatan yang bermuara pada pemacuan dan

penggerakan kegiatan ekonomi masyarakat yang harus memuat lima hal pokok yaitu :

1. Bantuan dana sebagai modal usaha,
2. Pembangunan prasarana sebagai pendukung pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat,
3. Penyediaan sarana untuk memperlancar hasil produksi barang dan jasa,
4. Pelatihan bagi aparat dan masyarakat,
- dan 5. Penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat.

Munculnya fenomena semua kelompok sasaran pengelola Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan bersedia menerima proyek tetapi tidak semua kelompok sasaran mau dan mampu memelihara proyek hal ini dapat dilihat tingkat produktivitas kelompok sasaran, hal ini dikarenakan meskipun Pemerintah Daerah telah melakukan intervensi lewat program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan tetap saja belum dapat memberikan dampak yang cukup significant, sebab program yang ditawarkan belum sesuai dengan keinginan masyarakat. Kenyataan ini sesuai dengan pendapat Tjokroamijoyo, 1986, bahwa di Negara yang sedang berkembang pada umumnya dibutuhkan peranan dan fungsi pemerintah yang lebih besar dalam rangka mengarahkan dan mendorong usaha pembaharuan, namu demikian peran serta masyarakat memiliki andil dan pengaruh yang tidak kecil dalam kegiatan pembangunan nasional. Selama masyarakat hanya diperlakukan sebagai obyek dan bukan sebagai subyek pembangunan yang dilakukan pada umumnya akan gagal, kegagalan ini terjadi karena masyarakat tidak merasa proyek pembangunan itu miliknya sehingga tidak mau atau kurang serius melaksanakan dan memeliharanya.

Menurut Gany, 2001, bahwa paradigma pembangunan yang semula bertumpu pada azas pembangunan yang bermazab modernisasi sudah saatnya beralih ke

paradigma yang melihat Sumber Daya Manusia (SDM), sebagai motor penggerak. Sumberdaya manusia sebagai pelaku pembangunan mutlak dirancang dan diwujudkan dengan elemen elemen transparansi, demokratisasi, privatisasi, dan globalisasi serta kelestarian lingkungan hidup sebagai roh dalam setiap kebijakan yang dirumuskan. Ditambahkan oleh Saragih, 2001, di dalam era reformasi, pelaksanaan pembangunan nasional termasuk pembangunan pertanian dituntut lebih demokratis, transparansi, demokratisasi, *good governance* dan partisipasi masyarakat, sesuai dengan tuntutan partisipatif, pelaksanaan pembangunan diarahkan kepada peningkatan sebesar besarnya peran masyarakat atau dengan kata lain menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan (*people centered development*).

Fenomena lain adalah petugas pengelola proyek dari tingkatan terendah sampai kepala dinas belum mampu menyelesaikan permasalahan yang ada di kelompok masyarakat yang pada umumnya adalah masalah angsuran untuk kelompok yang didukung oknum anggota Dewan. Dari sini terlihat bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan hubungannya dengan program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan sebenarnya baru mampu mengesahkan kebijakan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan menjadi suatu program pembangunan itu benar benar akan menimbulkan dampak atau perubahan perubahan besar yang diharapkan, karena didalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksana kebijakan). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang disebut kemampuan implementasi dari

organisasi atau aktor atau kelompok organisasi yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan. Pernyataan ini diperkuat oleh Coralie Bryant, 1984, bahwa berhasilnya suatu program atau proyek harus didukung oleh kemampuan manajemen yang baik oleh para pengelola program atau proyek tersebut artinya manajemen proyek yang baik merupakan satu-satunya variabel terpenting yang mempengaruhi hasil proyek.

Jika kita konfirmasikan antara observasi di lapangan dengan hasil wawancara yang mendalam maka terdapat dugaan yang sangat kuat bahwa belum tersalurnya dana program PER BP kepada kelompok sasaran secara efektif, pemanfaatan dana tersebut belum sesuai sasaran, dan tidak dilaksanakannya kegiatan verifikasi dokumen, fenomena ini muncul karena adanya intervensi atau campur tangan oknum legeslatif dan oknum pejabat di Kabupaten Grobogan. Adanya campur tangan oleh kedua oknum tersebut dikarenakan belum adanya kesepakatan antara kedua belah pihak dan masing-masing pihak belum memahami akan tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

Fenomena besarnya tunggakan angsuran khususnya angsuran pokok merupakan fenomena yang sangat menonjol sekali dalam implementasi program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan, ini semua disebabkan oleh beberapa hal antara lain faktor mentalitas anggota atau kelompok sasaran, hasutan dari warga yang belum mengerti akan filosofi program PER BP, dan adanya kebijaksanaan pemerintah Pusat dalam hal inport ternak dan

daging segar terutama dari negara Australia sehingga harga ternak sapi lokal menjadi jatuh.

B. Saran

Mengakhiri pembahasan hasil penelitian tentang Implementasi Program Pemeberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan ini, ada beberapa hal yang direkomendasikan untuk perbaikan Implementasi Program Pemeberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan di Kabupaten Grobogan ini yakni :

- Perlunya pelaksanaan sosialisasi program dengan rentang waktu sesuai daya tangkap masyarakat kelompok sasaran. Menambah frekuensi dan jangkauan cakupan sosialisasi program, sampai semua warga atau sebagian besar mengerti dan mengetahui mengenai program PER BP yang akan dilaksanakan, sehingga masyarakat belajar untuk mendefinisikan masalah , menganalisis, dan menemukan solusinya.
- Meningkatkan efektifitas komunikasi antara petugas dengan kelompok sasaran.
- Menyempurnakan Petunjuk Pelaksanaan yang telah disusun oleh Dinas Peternakan dan Perikanan supaya lebih mudah dipahami dan dilaksanakan oleh berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan program PER BP.
- Membangun kesepakatan dengan pihak legeslatif agar tidak terlalu banyak intervensi karena masing masing mempunyai tugas dan tanggung jawab sendiri sendiri sesuai Tupoksinya.
- Melakukan pembinaan lebih intensif kepada kelompok sasaran yang bermasalah bila perlu dengan menerapkan sangsi yang tegas.

- Mengupayakan instansi perbankan yang ditunjuk bertindak sebagai *executing* dan bukan hanya *canneling* seperti saat ini karena bila yang bertindak sebagai *executing* adalah Dinas teknis maka waktunya habis tersita untuk kegiatan yang berkaitan dengan pencairan dan angsuran.
- Penelitian ini cenderung berdasarkan hasil wawancara dan obsevasi lapangan yang terbatas rentang waktunya, dan obyek penelitian kajian merupakan suatu program yang baru berjalan tiga tahun. Hal ini diperkirakan mengandung banyak kelemahan seperti banyaknya persoalan dilematis yang belum ditemukan pemecahannya. Untuk peneliti-peneliti berikutnya yang berminat pada bidang kajian yang sama, dianjurkan untuk meneliti Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (PER) Bidang Peternakan secara komprehensif dan teliti.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solihin, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Abdul Wahab, Solihin, *Analisa Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002.
- Bryant, Carollie & White, Louise G., 1984, *Management Pembangunan untuk Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy Congestional Quartely Inc.* London.
- Erwin A Gerloff, *Organizational Theory and Design Strategie Approach for Management*, Mc. Grow-Hill, Boack Co, 1985.
- Faisal, Sanapiah, 1991, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asah, Asih, Asuh (YA3), Malang.
- Gany. A. Radi, 2001. *Kemandirian Lokal*, Hasanudin University Press, Makasar.
- Grindle, Marilie S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princetown University Press, New Jersey.
- Hutahacan, Marlan, 1997, *Implementasi Program IDT di Kabupaten Dati. II Sleman (Studi kasus di Desa Wukirsari Kecamatan Prambanan)*.
- Jones, Charles O, 1991, *Pengantar Kebijaksanaan Publik (Public Policy)*.
... *Terjemahan Nasir Budiman, Rajawali, Jakarta*.
- Kartasasmita, Ginanjar, 1966, *Pembangunan Untuk Rakyat (Memadukan Pertumbuhan dengan Pemerataan)*, PT Pustaka Cidesindo, Jakarta.
- Katz, Saul M, *Pembangunan Administrasi dan Pembangunan Masyarakat*, Bida Aksara, Jakarta, 1985.
- Korten, David, C, 1983. *People Centered Development : Reflection on Development Theory and Method Manila*.
- Manurung, Mandala, 2001. *Teori Ekonomi Makro*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mazmanian, D & Sabatier, 1983. *Implementation and Public Policy*, Scott, Foresman & Co. Illionis.

- Moleong, Lexy. J, 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mubyarto, 2000. *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*, Adhithia Media, Jakarta
- Mustopadidjaja, 1995, *Perencanaan Pembangunan, Peran Serta Masyarakat, dan Pembangunan Yang Berkelanjutan*, dalam Temu Kaji Kader Fungsionaris Cendekiawan Golkar, Bandung
- Nasution, S, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung
- Pressman, Jeffery, L. & Wildavsky, A.1973 *Implementation*, University Of California Press, Beverly.
- Purwanto, Gatot, 1997, *Evaluasi Pelaksanaan Program IDT di Kabupaten Trenggalek (Studi kasus di Desa Timahan Kecamatan Rampak)*
- Rideley, Randall & Franklin, B. 1980. *Policy Implementation and Bureucracy*, Secend Edition, The Dorsey Press, Chicago.
- Sumodingrat, Gunawan, 1996, *Pembangunan Darah dan Pemberdayaan*, Bina Rena Pariwisata, Jakarta.
- Lester, James P. at. al.1987, *Public Policy Implementation : Evolution of Field and Agenda for Future Reasech*, *Policy Studies Review*, Auntumn 1987, vol. 7 No. 1 p.200-216.
- Linder, S & Peter, 1987, *Relativism, Contengency, and the Difinition of Sucses in Implementation Reasech*, *Policy Studies Review*, Auntumn 1987, vol. 7 No. 1 p.116-127
- Rondinelli, Denis A. & Marcus D. Ingle, 1981, *Improving The Implementation of Development Program : Beyond Administrative Reform*, in : "*Institutional Dimention Of Regional Development*". *Regional Development Series*, Vol. 8, Edited by Shabir Cheema, p55-85.
- Sabatier, Paul, 1987, *Top-down ang Bottom-up Approaches To Implementation Reaseach : a Critical analysis*. *Journal Of Public Policy*, Vol. 6, p.21-40.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. 1975, *The Policy Implementation Prosess : A Concentual Framework in: Administration and Society*, Vol. 6. No. 4 p. 445-485.