

351.845
Dew
s e1

STUDI IMPLEMENTASI
PROGRAM/ PROYEK PENANGGULANGAN KEMISKINAN
DI PERKOTAAN (P2KP) DI KECAMATAN SEMARANG UTARA
KOTA SEMARANG
(Studi di Badan Keswadayaan Masyarakat Kelurahan Kuningan
Kecamatan Semarang Utara)

TESIS

Unrtuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

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



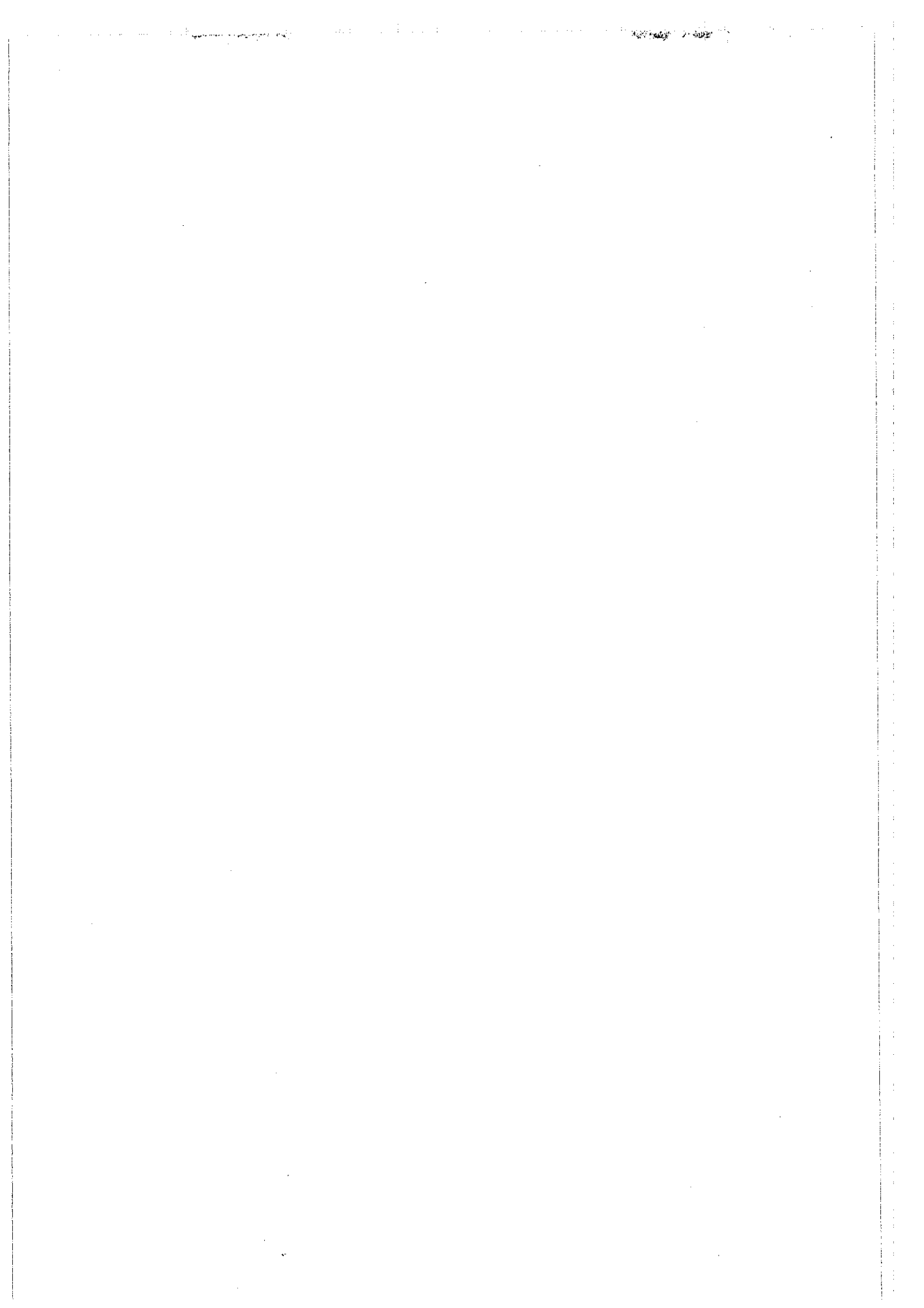
Diajukan oleh:

V.W. NOVITA DEWI

D4E001067

PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG

2003



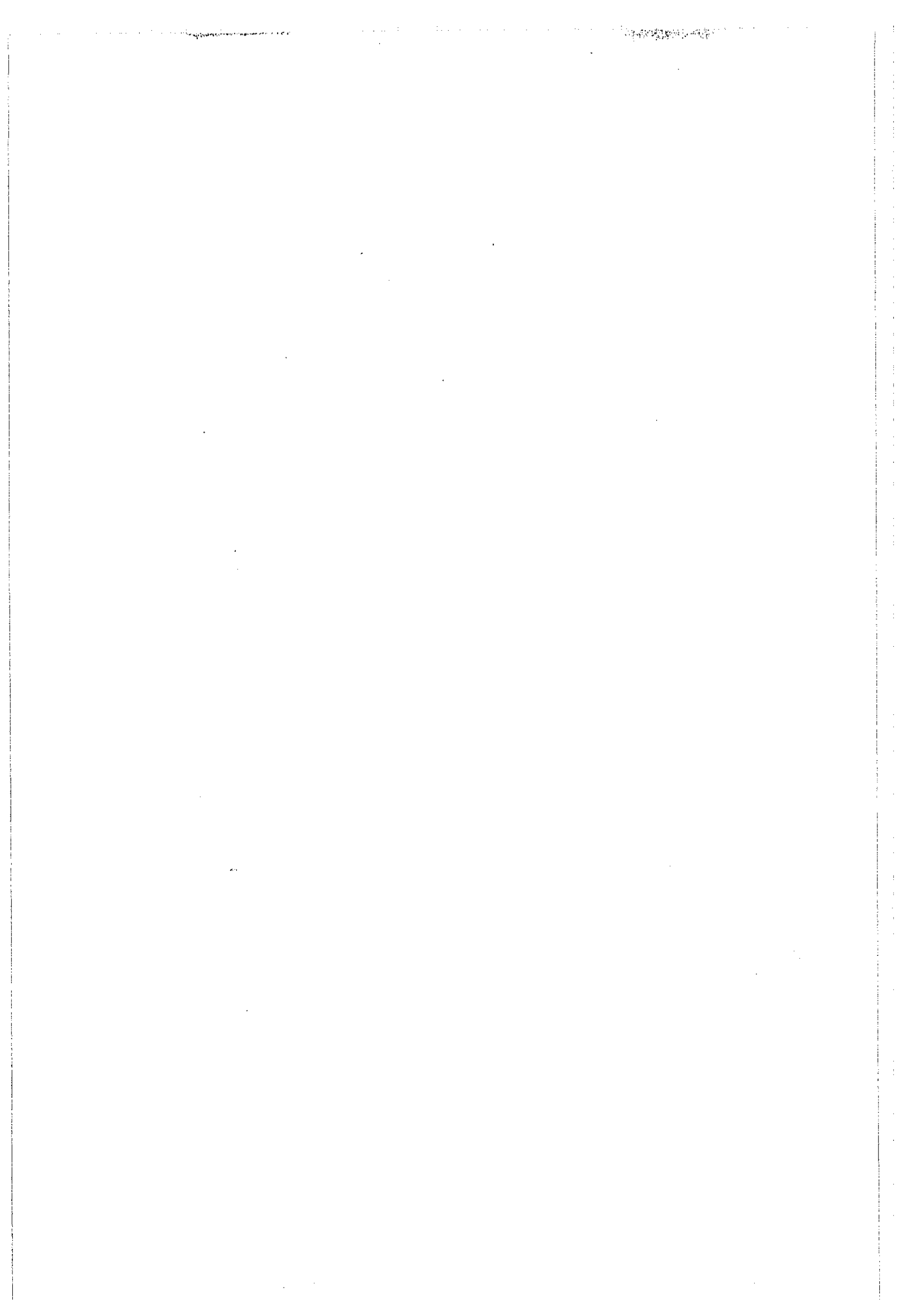
PERNYATAAN

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 ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Juni 2003



V.W.NOVITA DEWI



**STUDI IMPLEMENTASI
PROGRAM/PROYEK PENANGGULANGAN KEMISKINAN
DI PERKOTAAN (P2KP)
DI KECAMATAN SEMARANG UTARA
KOTA SEMARANG
(Studi di Badan Keswadayaan Masyarakat Kelurahan Kuningan
Kecamatan Semarang Utara)**

Dipersiapkan dan disusun oleh
V.W. NOVITA DEWI
D4E001067

telah dipertahankan di depan Tim Penguji
pada tanggal : 24 Juni 2003

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji/Pembimbing I,


Drs. H. Ali Mufiz, MPA

Sekretaris Penguji/Pembimbing II,


Drs. Zaenal Hidayat, MA

Anggota Dewan Penguji lain :

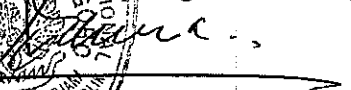

1. **Drs. M. Mustam, MS**


2. **Dra. Dyah Hariani, MM**

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

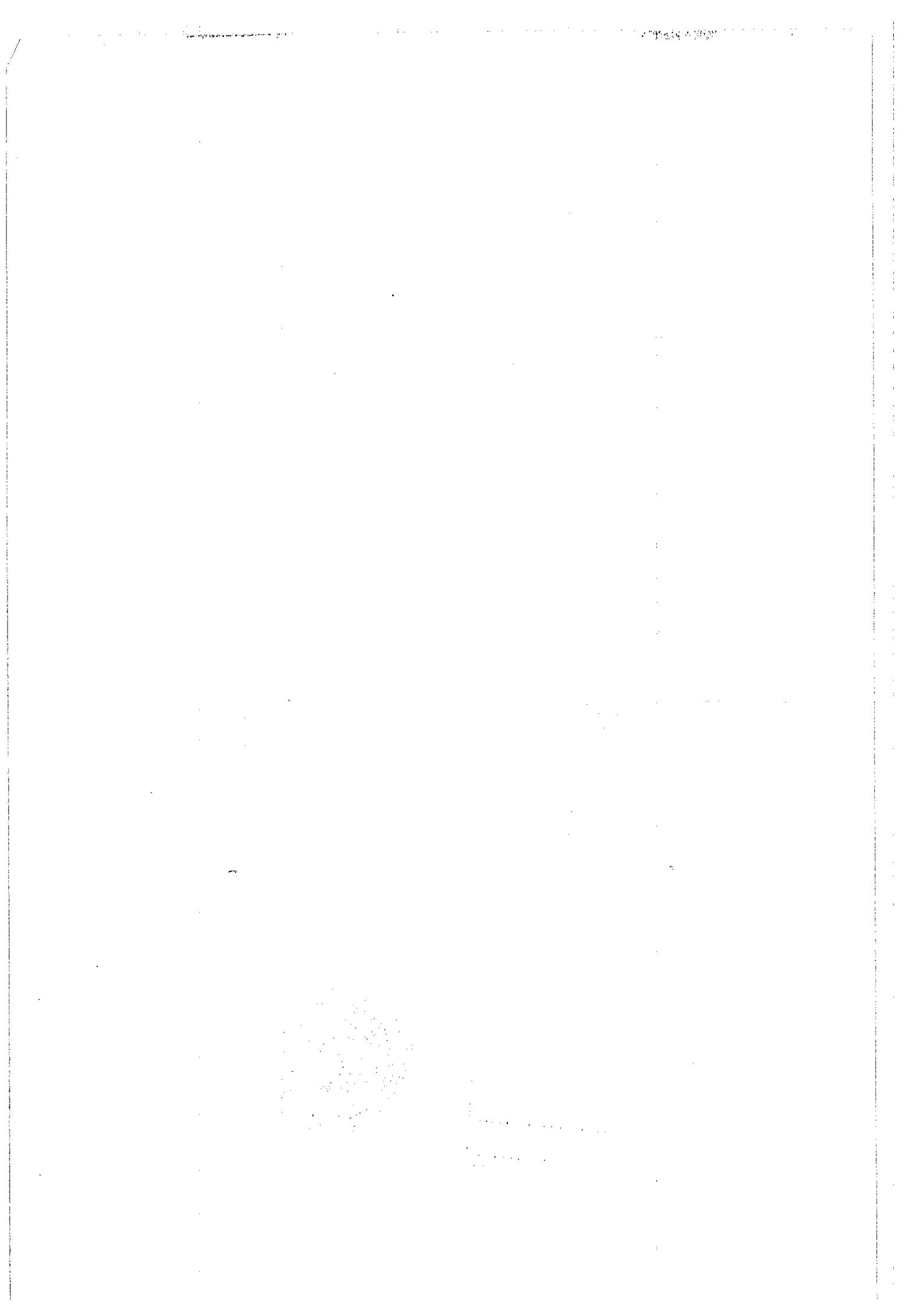
Tanggal :

Ketua Program Studi MAP
Universitas Diponegoro Semarang


Prof. Dr. Y. Warella, MPA, PhD

UPT-PUSTAK-UNDIP
No. Daft: 2203/T/MPA/04
Tel. : 13 Feb 04





**“... tetapi orang-orang yang menanti-nantikan TUHAN
mendapat kekuatan baru : mereka seumpama rajawali
yang naik terbang dengan kekuatan sayapnya....”**

(Yesaya 40 : 31)

Tulisan ini dipersembahkan
untuk :

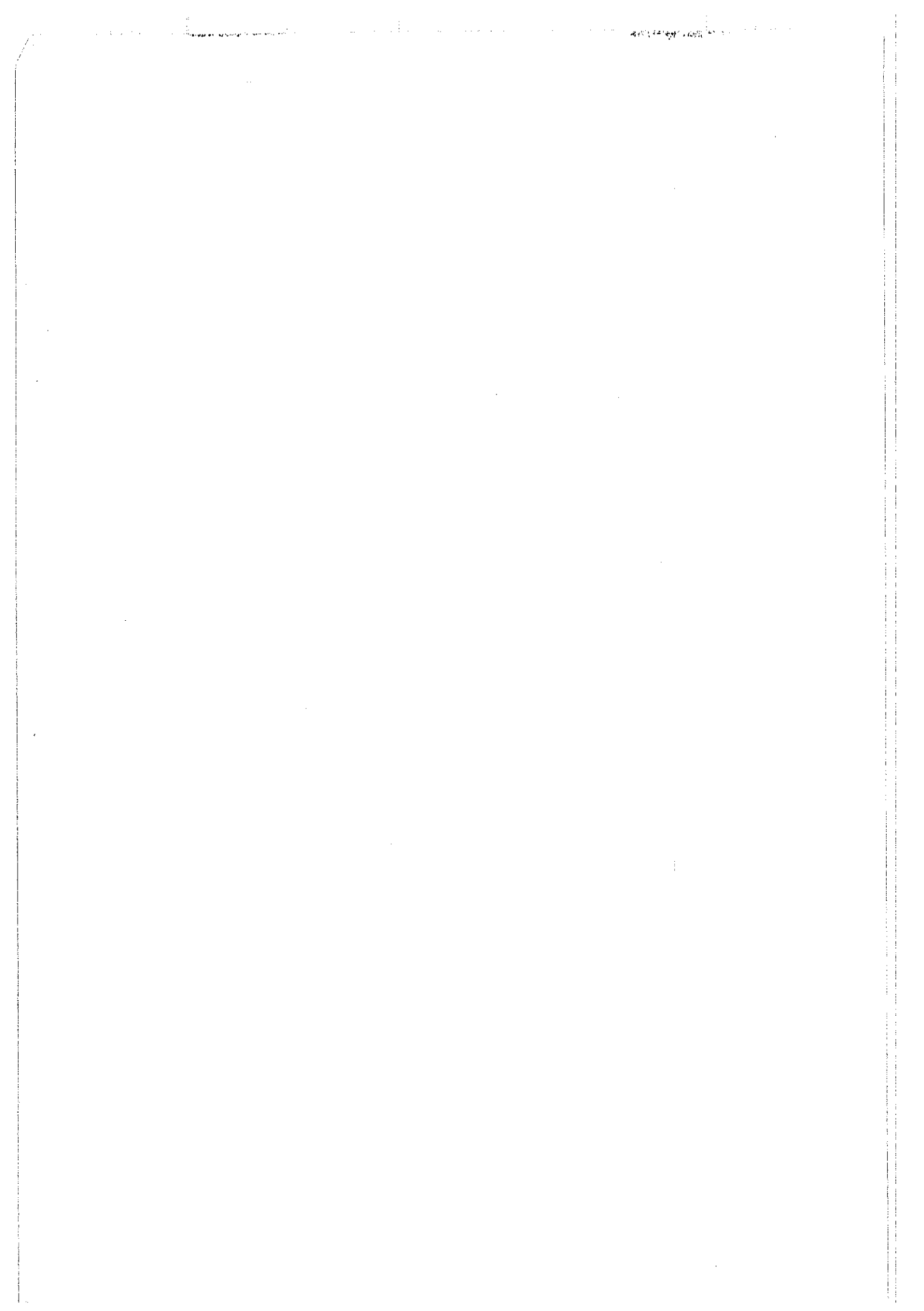
My God Jesus Christ, Mother Mary, Father Joseph, & My Saints

Bapak Drs.I.Y.Soekarmin dan Mamah C.F.Sri Karsumi

Mbak Wiwin sekeluarga, Mbak Ninik sekeluarga, Mas Yuda

Almamaterku, UNDIP-SEMARANG

Semua pihak yang telah mendukung dengan tulus hati



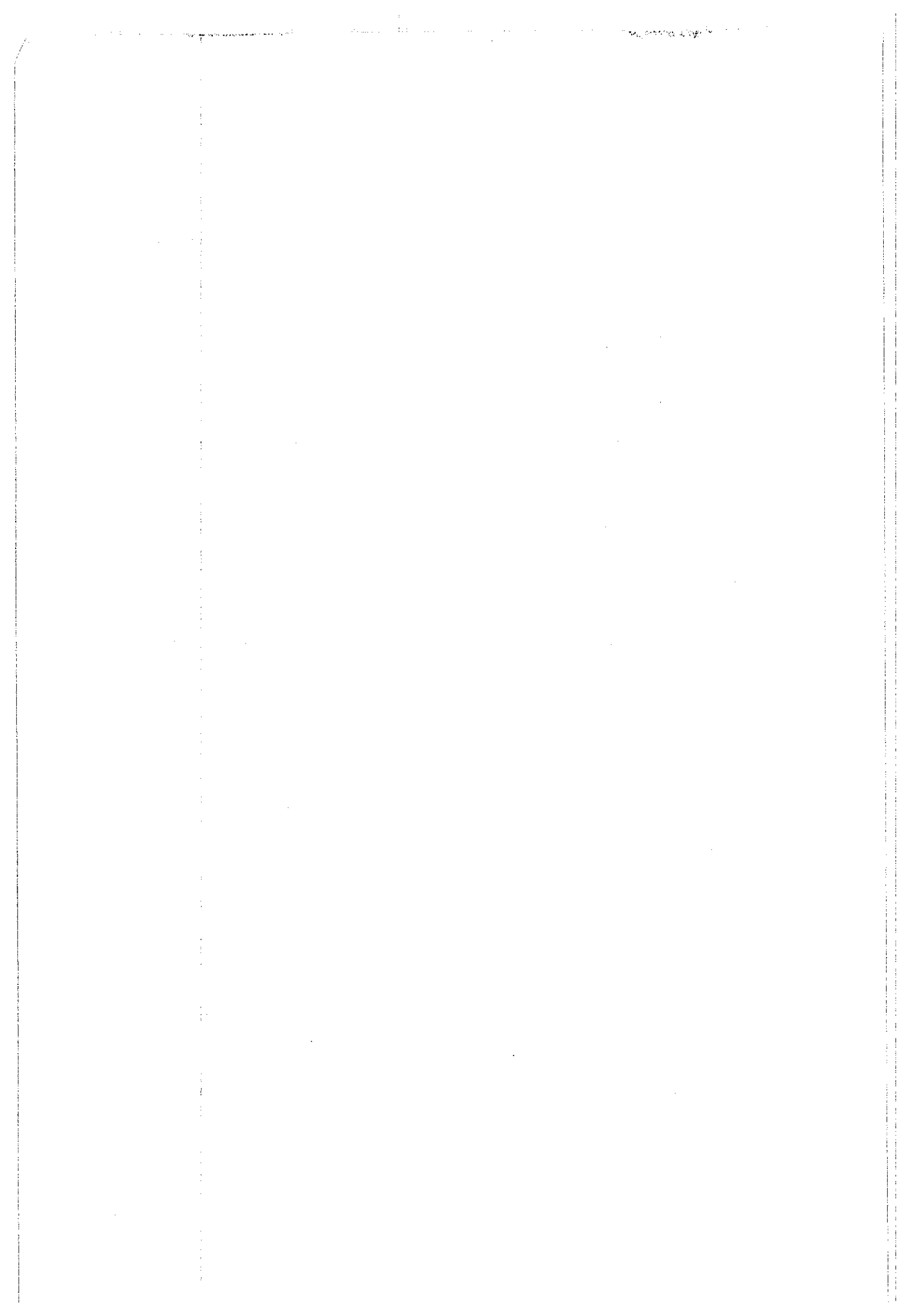
KATA PENGANTAR

Syukur dan puji, penulis haturkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Mencipta, atas segala kehendak dan karyaNya. Karena hanya dengan kehendak dan karyaNya-lah, penulis akhirnya dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.

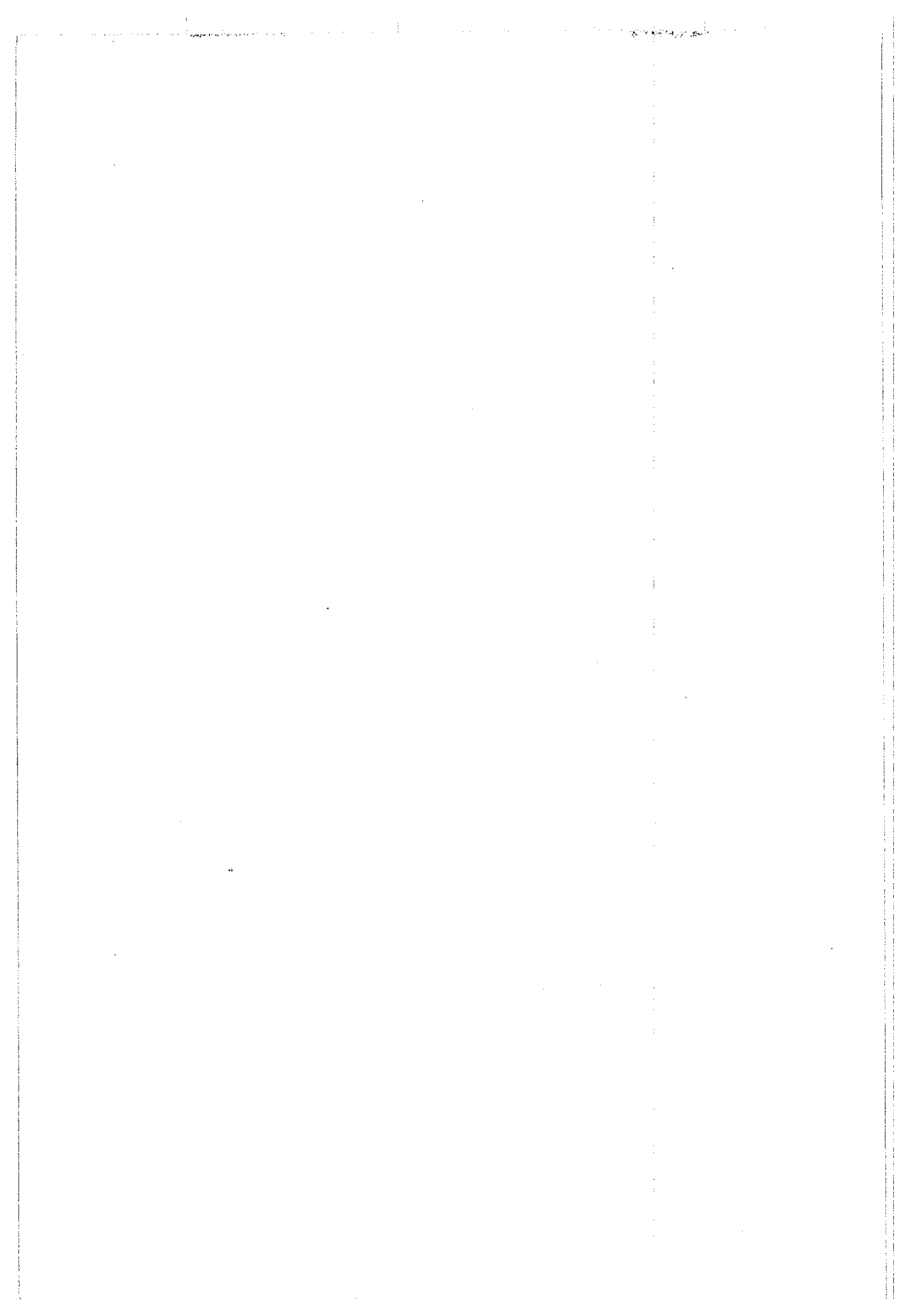
Tesis ini mengambil bidang kajian tentang Implementasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) Tahap I, di Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang. Dengan lokasi studi di Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Kuningan.

Banyak sekali pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, jadi kiranya tidaklah berlebihan apabila dalam lembaran ini penulis ingin menyampaikan secara khusus, ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak dan Ibu I.Y.Soekarmin serta seluruh keluarga, untuk segala kasih dan cintanya.
2. Bapak Prof.Drs.Y.Warella,MPA,PhD, selaku Ketua Program Studi Program Pascasarjana, Konsentrasi Magister Administrasi Publik.
3. Bapak Drs. H. Ali Mufiz,MPA, selaku Dosen Pembimbing I dan Dosen Wali.
4. Bapak Drs. Zaenal Hidayat,MA, selaku Dosen Pembimbing II.
5. Bapak Drs. M. Mustam,MS, selaku Dosen Penguji I.
6. Ibu Dra. Dyah Hariani,MM, selaku Dosen Penguji II.
7. Bapak Drs. Suteko, selaku Kepala Kantor Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang.
8. Bapak Soebijarto, selaku Kasi Trantib Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang.

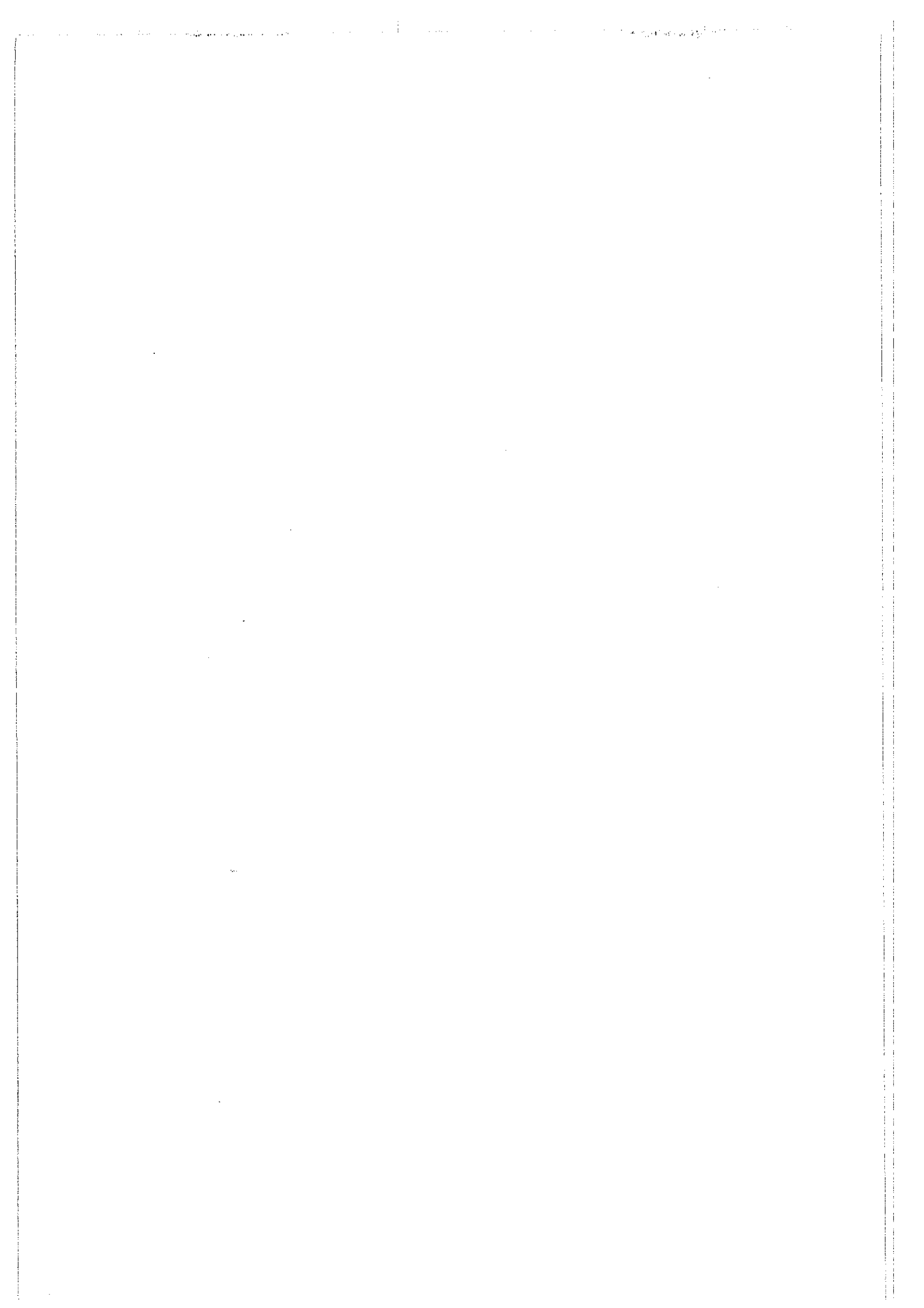


9. Bapak Busro,SA, selaku Kepala Kantor Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang.
10. Bapak Soedarsono, selaku Sekretaris BKM Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang, yang juga telah bersedia menjadi informan dalam penelitian ini.
11. Mbak Dewi Dharmawanti,SE, selaku UPK BKM Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang, yang juga telah bersedia menjadi informan dalam penelitian ini.
12. Ibu Rosida, Ibu Sepkris, Bapak Mohamad, Bapak Harto, Bapak Joko, dan Bapak Sutarmin (resipien dana P2KP di Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang) yang telah bersedia menjadi informan dalam penelitian ini.
13. 'Dik' Sugeng, untuk semua bantuannya sejak awal penelitian ini.
14. Para dosen dan seluruh karyawan MAP, UNDIP-SEMARANG.
15. Ibu Dra. Nina Widowati, Msi, untuk perhatiannya.
16. 'Dik' Doni untuk bantuannya.
17. Teman-teman MAP Angkatan IV, untuk dukungan dan kebersamaannya.
18. Teman-teman lamaku, untuk semua *support*-nya.
19. Teman-teman Tim Lektor Katedral Semarang, untuk pengalaman-pengalaman berharganya.
20. Romo-Romo Pendamping Iman, untuk semua doa dan persahabatannya.
21. Kakak-kakak angkatan, untuk ide-ide, arahan, dan dukungannya.
22. Semua pihak yang telah memberi dukungan, terima kasih.



“Tiada karya yang dapat melebihi karyaNya,” demikian juga dengan tulisan ini, masih banyak hal yang belum dapat dibahas dengan tuntas. Oleh karena itu, penulis sangat berharap untuk kritik dan saran yang dapat turut menyempurnakan tulisan ini. Penulis berharap pula agar semakin banyak peneliti yang tertarik untuk meneliti tentang fenomena kemiskinan dan upaya penanggulangannya, sehingga ada perubahan mendasar yang mampu diwujudkan oleh seluruh elemen bangsa dalam menghadapi persoalan kemiskinan di masa yang akan datang.

Semoga karya kecil ini dapat menjadi sebuah ide dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia.



RINGKASAN

P2KP adalah program/proyek penanggulangan kemiskinan yang dirancang berbasis pada pemberdayaan masyarakat. Inilah program baru yang dilaksanakan pasca krisis moneter, yang berani memulai menumbuhkan *self-sustaining capacity* masyarakat, namun di sisi lain, dalam studi yang dilakukan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW), disimpulkan bahwa P2KP sebagai sebuah program yang ditujukan untuk pengentasan kemiskinan perkotaan, sesungguhnya salah kaprah dan parsial (laporan hasil penelitian ICW 2001 dalam Pontoh et.al, 2002 : 34-35).

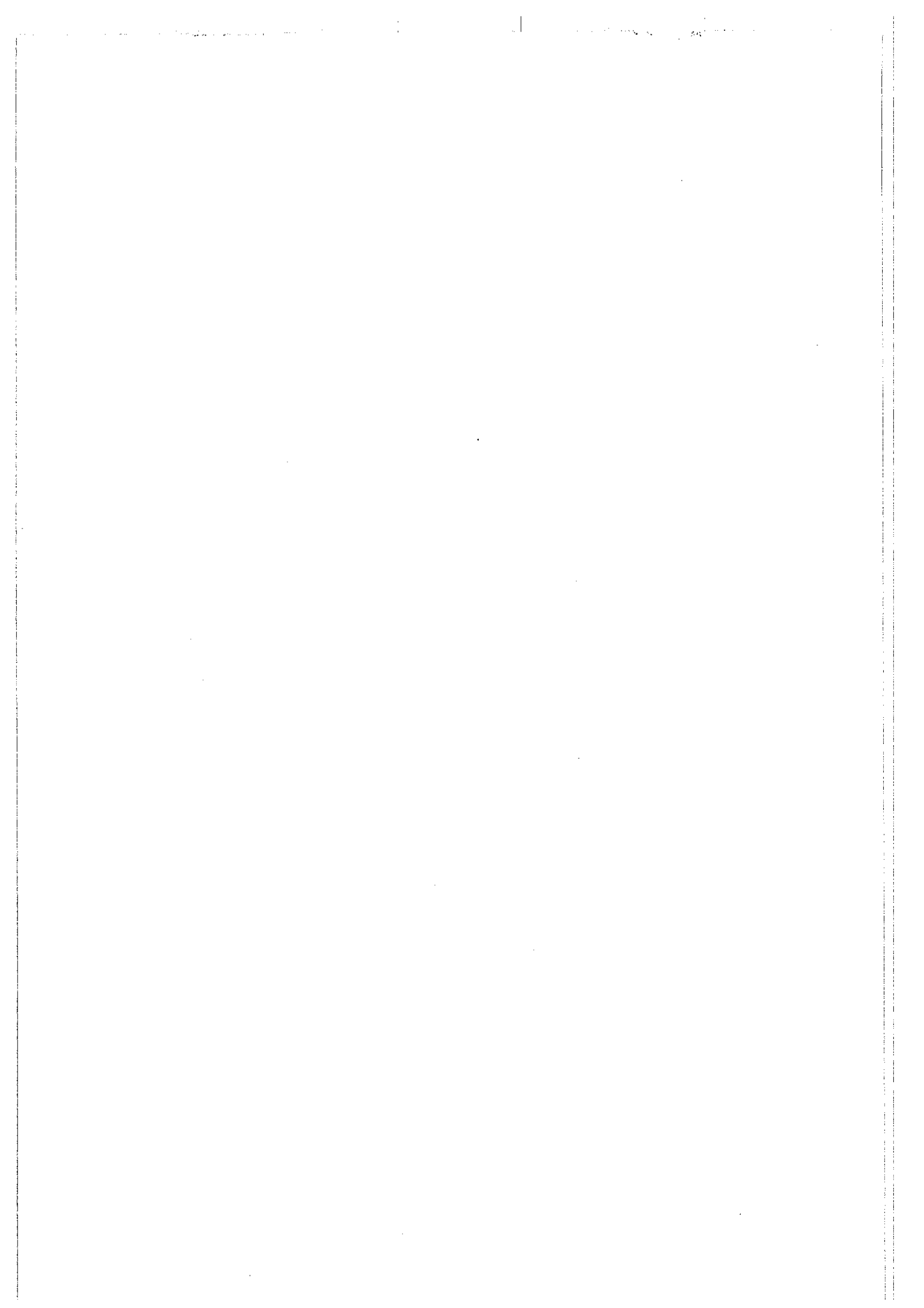
Berangkat dari "dilema teoritis-praktis" ini kami tertarik untuk melihat implementasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) tahap I, dengan mengambil studi kasus di BKM Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang, dimana ditemukan masalah-masalah : (1) para konsultan P2KP utamanya konsultan lapangan seperti fasilitator kelurahan maupun tenaga pembantu kelompok kurang mampu untuk membantu kesulitan para anggota KSM dalam pengembangan usaha, seperti dalam mencari pangsa pasar; (2) tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah untuk aktif dalam pengembangan P2KP; (3) kinerja BKM yang kurang maksimal.

Dari hasil penelitian, dapat diketahui bahwa kondisi kemiskinan resipien P2KP dapat dicirikan dalam dua tipe, yakni (1) anggota masyarakat yang pendapatannya sudah di atas garis kemiskinan namun relatif lebih rendah dibanding pendapatan masyarakat sekitarnya (kemiskinan relatif), dan (2) anggota masyarakat yang kurang mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan walaupun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya (kemiskinan kultural). Meskipun dalam perencanaan semula, P2KP ditujukan untuk golongan masyarakat yang relatif paling miskin, yang a.l dicirikan sebagai orang yang tidak mempunyai pekerjaan/sumber penghasilan dan tidak punya rumah (yang layak huni).

Program/proyek ini ingin menempatkan masyarakat sebagai subyeknya. Namun kenyataan di lokasi penelitian menunjukkan bahwa peran masyarakat masih terbatas pada (obyek) penerima dana pinjaman dan (subyek) pengelola dana bergulir.

P2KP yang dimaksudkan untuk menangani problem kemiskinan melalui pemberdayaan dihadapkan pada dilema antara kaidah dan target proyek *versus* realitas sosial budaya masyarakat sasaran. Dalam kaidah dan target proyek tercantum tujuan untuk memandirikan masyarakat, namun tujuan ini ternyata terbentur oleh aspek kepribadian para resipien yang memiliki kebutuhan manipulatif (kebutuhan untuk mengubah lingkungannya) yang rendah. Kebutuhan manipulatif terdiri dari 4 unsur yang lebih kecil, yaitu *need achievement*, *need autonomy*, *need order*, serta *need understanding*. Hal ini ditunjang pula oleh pola pemenuhan kebutuhan hidup mereka yang masih mengutamakan pemenuhan kebutuhan primer/pokok dan belum sampai pada taraf pemenuhan kebutuhan sekunder/tertier. Sehingga mereka lebih menyukai bantuan modal (jangka pendek) daripada berbagai upaya pemberdayaan melalui pelatihan teknis manajerial (jangka panjang).

Kebutuhan masyarakat sasaran yang luas, sampai saat ini bisa digarap sebatas pada ukuran kuantitatif, yakni berupa pengucuran dan perguliran dana P2KP.



Kondisi kualitas SDM petugas pelaksana masih belum memenuhi kualifikasi persyaratan teknis-manajerial, padahal P2KP tidak hanya dimaksudkan sebagai upaya reaktif terhadap dampak krisis moneter, tetapi juga sebagai upaya strategis untuk mewujudkan masyarakat yang mandiri dan memiliki otonomi dalam pembangunan. Artinya bahwa seharusnya dalam implementasi P2KP dibutuhkan tenaga-tenaga yang profesional (paham teori dan bisa mengaplikasikannya di lapangan).

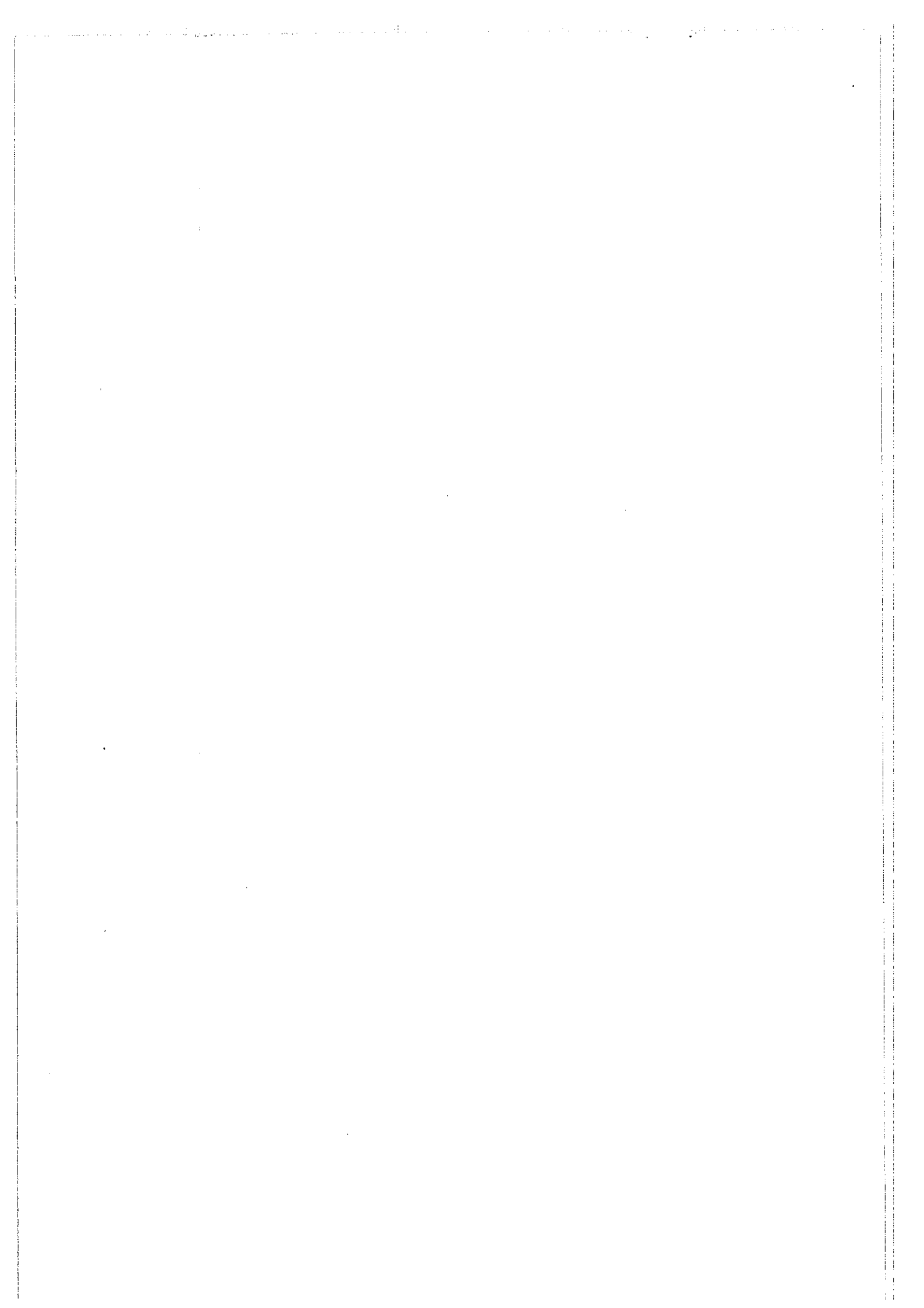
Komunikasi antara organisasi pelaksana dengan masyarakat sasaran masih dalam kerangka hubungan kekeluargaan, sehingga mengakibatkan terjadinya celah bagi penyalahgunaan kepercayaan. Padahal dalam implementasi P2KP, diharapkan agar semua pihak yang terkait dan terlibat harus menjunjung tinggi serta berpedoman pada asas-asas : keadilan, kejujuran, kesetaraan, kemitraan, kesederhanaan; dan prinsip-prinsip : demokratis, partisipatif, transparan, akuntabilitas, serta desentralisasi.

Upaya menuju penguatan kelembagaan yang berkesinambungan belum disertai dengan sebuah pola pembinaan pasca proyek yang memadai. Padahal program/proyek ini dirancang untuk membangun kembali kehidupan masyarakat mandiri yang mampu mengatasi kemiskinannya, juga menumbuhkan kembali ikatan-ikatan sosial dan menggalang solidaritas sosial antar warga agar saling bekerjasama demi kebaikan bersama. Artinya bahwa tujuan penguatan kelembagaan dalam P2KP tidak mungkin tercapai tanpa didukung dengan pembinaan/pendampingan pasca proyek.

Masyarakat sasaran mempunyai potensi untuk berdaya, tetapi peran serta mereka selama ini (selama puluhan tahun dalam proses pembangunan di Indonesia) masih ditempatkan sebatas pada implementasi program/proyek, dan tidak mengembangkan daya kreatif dalam diri mereka. Daya inilah yang perlu sedikit demi sedikit ditampakkan dan dikembangkan dalam proses pemberdayaan melalui P2KP. Melalui program/proyek ini perlu diciptakan sebuah proses perubahan sosial yang memungkinkan masyarakat (sasaran) untuk memberi pengaruh yang lebih besar terhadap lingkup kehidupan mereka. Dan untuk mewujudkan upaya ini, diperlukan proses yang cukup panjang serta keberanian untuk mengubah kultur dan struktur masyarakat.

Kesesuaian fungsi antara program dan penerima bantuan; program dan organisasi pelaksana; serta penerima bantuan dengan organisasi pelaksana juga harus disertai dengan adanya kejelasan peranan/*role clarity*, yang diusahakan dapat dilaksanakan di lapangan secara konsisten. Lebih baik lagi apabila hal ini ditempatkan pula dalam kerangka suatu budaya integral, yakni yang menurut Korten adalah suatu budaya yang berciri utama pada adanya kehendak untuk berintegrasi, yaitu dengan sadar menjembatani perbedaan, menghubungkan orang-orang, mengagungkan keragaman, mengharmoniskan upaya, dan mencari titik temu.

Dengan demikian masing-masing komponen yang mempunyai peran dalam implementasi sebuah program/proyek pembangunan, berperanan sesuai tugas dan fungsinya dalam sistem komunikasi yang terbuka, demi pencapaian tujuan program/proyek secara optimal.



ABSTRAKSI

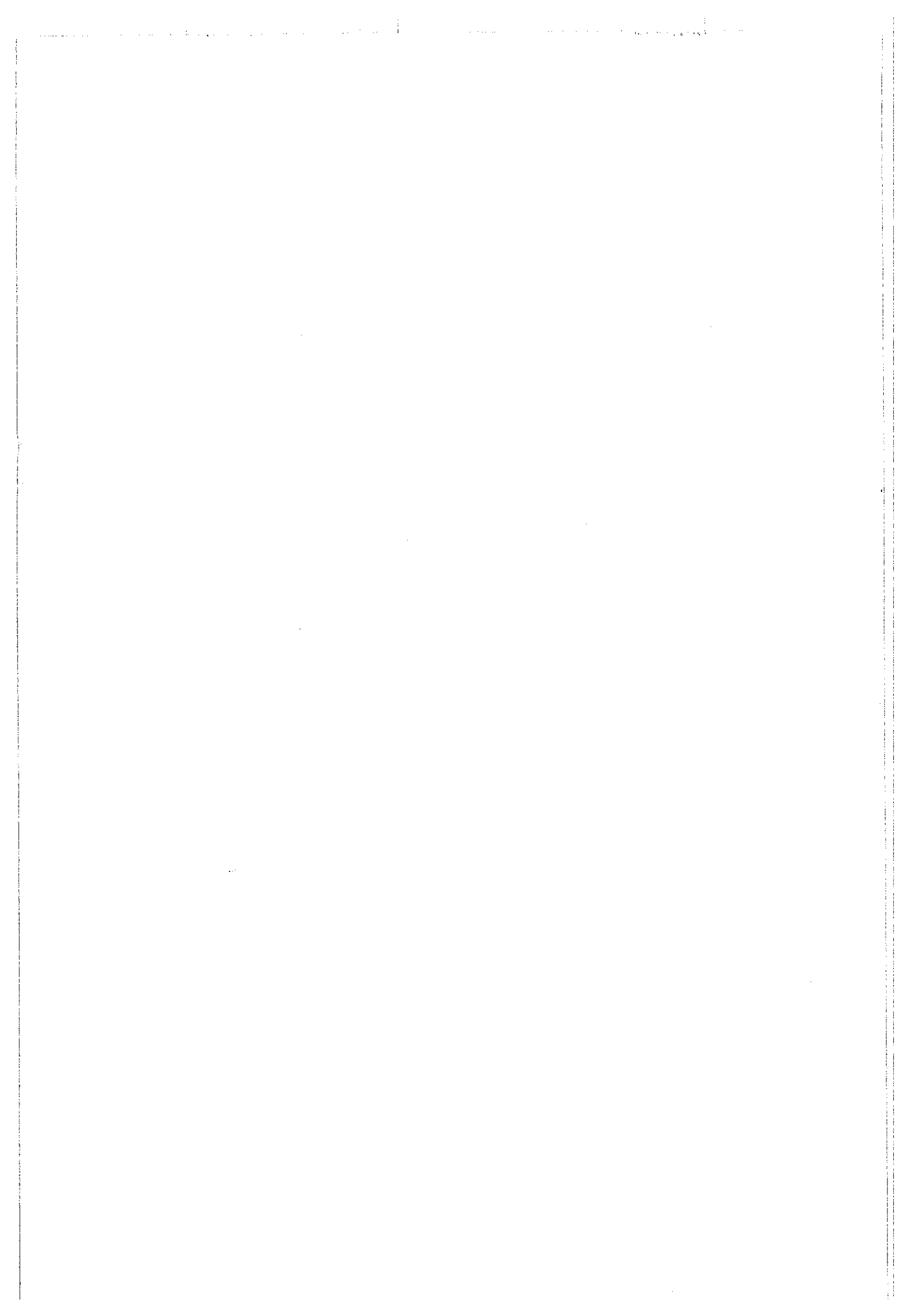
Penelitian ini bertujuan untuk melakukan **kajian proses implementasi P2KP tahap I di BKM Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara Kota Semarang** dalam peranan untuk membantu menangani problem kemiskinan perkotaan melalui **pemberdayaan masyarakat**, dengan menggunakan **pendekatan fenomenologis**. Metode penelitian yang dipakai adalah **metode kualitatif**. Spesifikasi penelitian ditekankan pada penelitian **deskriptif analitis**.

Populasi dalam penelitian ini adalah **seluruh masyarakat penerima dana P2KP di lokasi penelitian**, dan teknik pengambilan sampelnya memakai sistem *purposive sample*, dari sisi petugas pelaksana (pengurus BKM) dan resipien (anggota KSM). Instrument utama penelitian adalah **peneliti sendiri**, dan pengumpulan data primer dilakukan melalui **wawancara mendalam (*indepth interview*) dan observasi lapangan**. Teknis analisis hasil penelitian menggunakan **Teknik Analisis Komparasi Konstan (*Grounded Theory Research*)**.

Tipe kemiskinan para resipien P2KP dapat dicirikan dalam dua tipe, yakni **kemiskinan relatif, dan kemiskinan kultural**.

Upaya pemberdayaan yang ingin menempatkan masyarakat sebagai subyek masih terbatas pada penempatan masyarakat sebagai **(obyek) penerima dana pinjaman dan (subyek) pengelola dana bergulir**. Hal ini didukung dengan kondisi para resipien yang memiliki **kebutuhan manipulatif (kebutuhan untuk mengubah lingkungannya) yang rendah**, dan pola pemenuhan kebutuhan hidup mereka yang masih **mengutamakan pemenuhan kebutuhan primer/pokok**.

Melalui implementasi P2KP, kebutuhan masyarakat sasaran yang luas, baru bisa digarap sebatas pada ukuran kuantitatif, yakni berupa pengucuran dan perguliran dana P2KP. Kondisi kualitas SDM petugas pelaksana masih **belum memenuhi kualifikasi persyaratan teknis-manajerial**. Komunikasi antara organisasi pelaksana dengan masyarakat sasaran masih dalam **kerangka hubungan kekeluargaan**. Upaya menuju penguatan kelembagaan yang berkesinambungan belum disertai dengan sebuah pola pembinaan pasca proyek yang memadai.



**A STUDY ON THE IMPLEMENTATION OF
URBAN POVERTY ALLEVIATION (P2KP) PROGRAM
IN NORTH SEMARANG SUB-DISTRICT
(A Study Conducted at Community Self-supporting Board (BKM), Kuningan
Village, North Semarang Sub-district)**

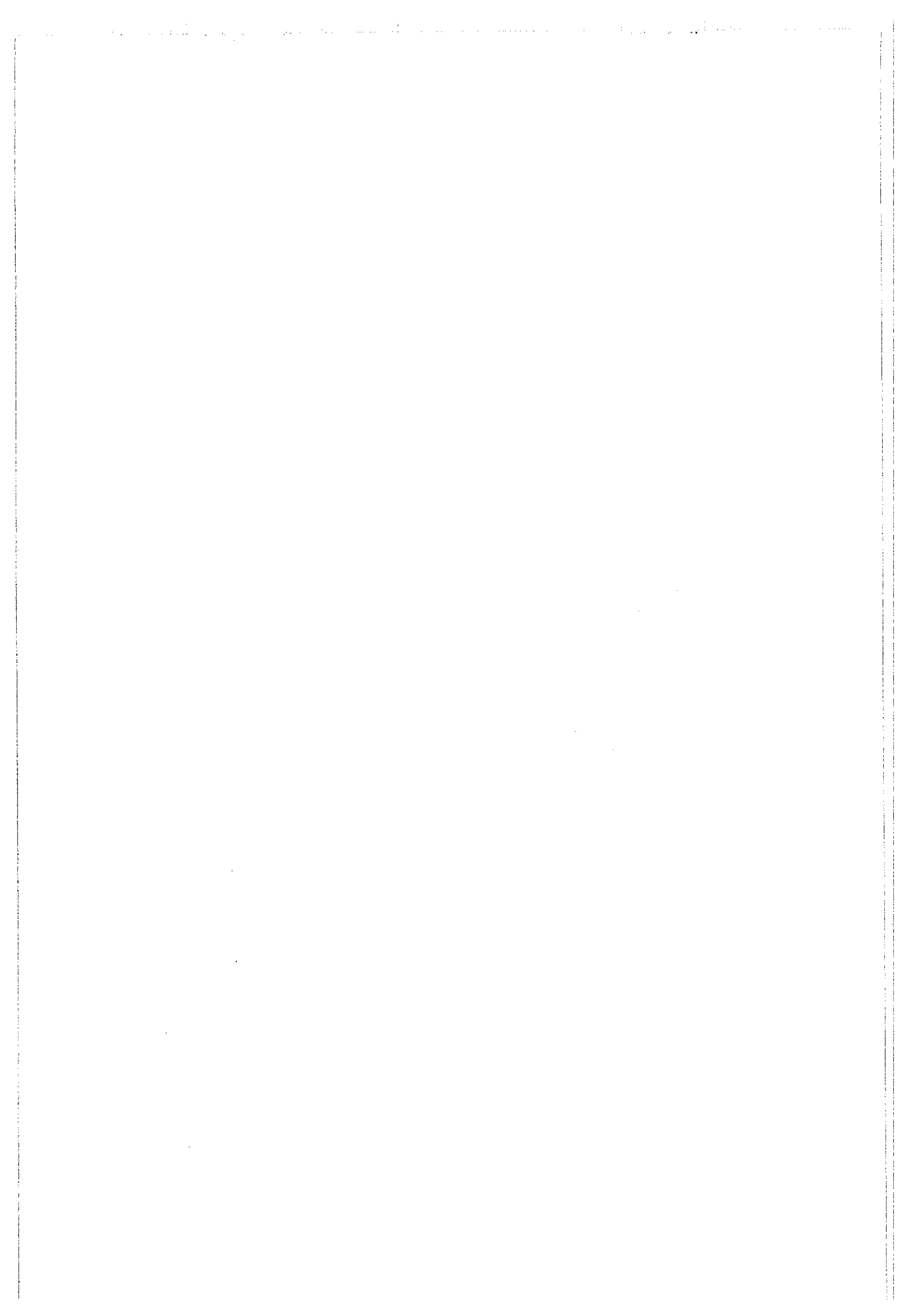
ABSTRACT

The objective of this study is to examine the implementation of P2KP program (Phase I) at Community Self-supporting Board (BKM) in Kuningan Village, North Semarang Sub-district. This program was intended to promote poverty alleviation in urban areas, by empowering community and applying phenomenological approach. Qualitative method was employed in this research. It, moreover, emphasized on the research of descriptive analysis.

All community members benefited from P2KP fund were weighed as population of the research. Sampling techniques made use of purposive sample, both from officials (BKM committee) and recipient (KSM members). The researcher herself has become the prominent research instrument. Primary data was collected through an indepth interview and field observation. The results of the study were analyzed with Constant Comparison Techniques (Grounded Theory Research).

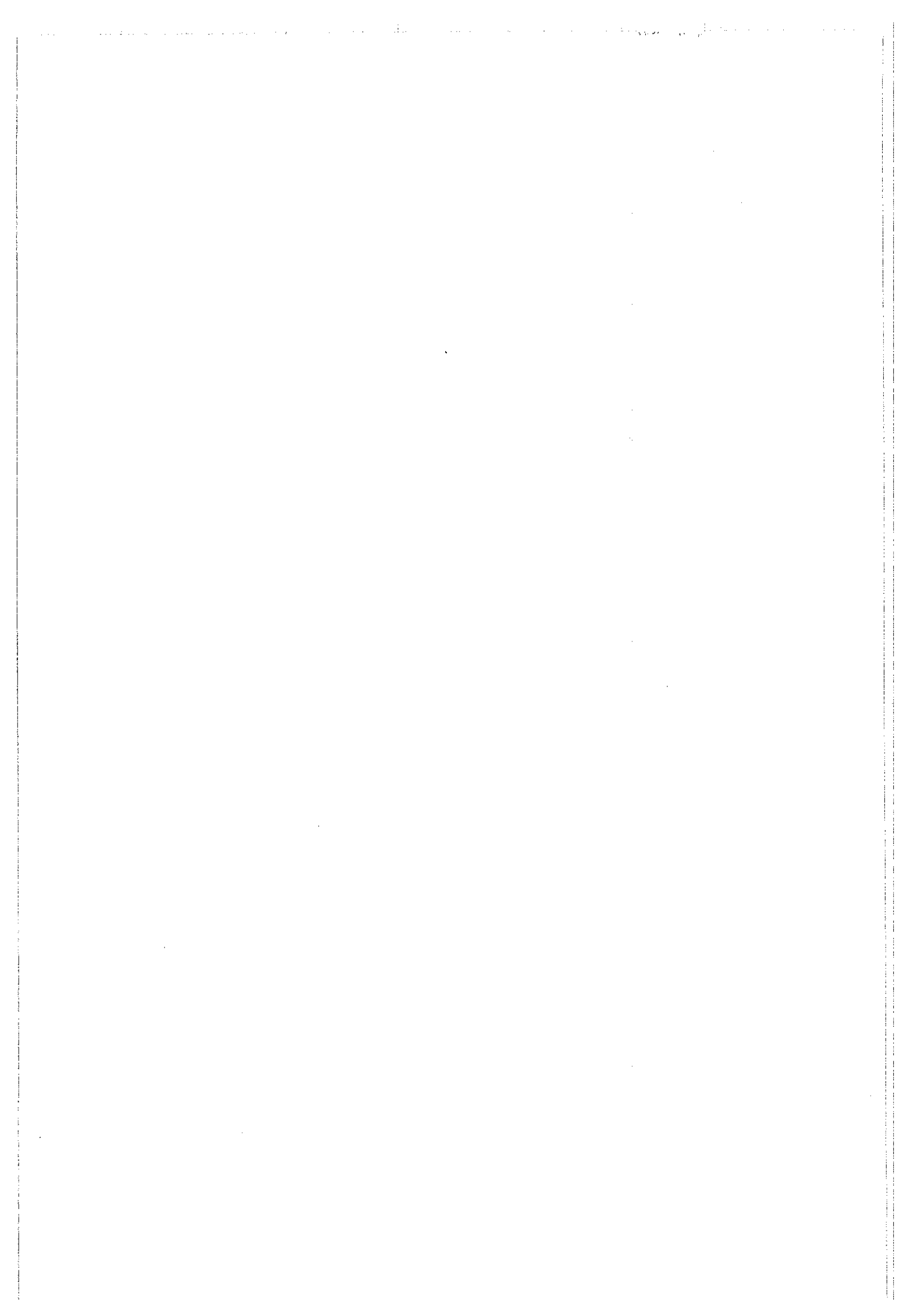
The study suggested that P2KP recipients were characterized into two types of poverty, i.e. relative and cultural poverty. Empowerment efforts were still confined in positioning community as object (fund debtor) and subject (fund operator). The underlying conditions of those recipients were characterized by their low manipulative needs (to improve their surroundings), and dominant effort to suffice their primary needs.

The implementation of P2KP program tried to suffice a wider scope of community needs, but it was still limited on the quantitative measurement only, i.e. provision and operation of P2KP fund. The project officials have not met the qualification in terms of managerial skill requirement. The implementing of organization and target community was engaged in a framework of family-like relationship. Efforts to reach continuous institutional enforcement have not been accompanied by an adequate post-project development.



DAFTAR ISI

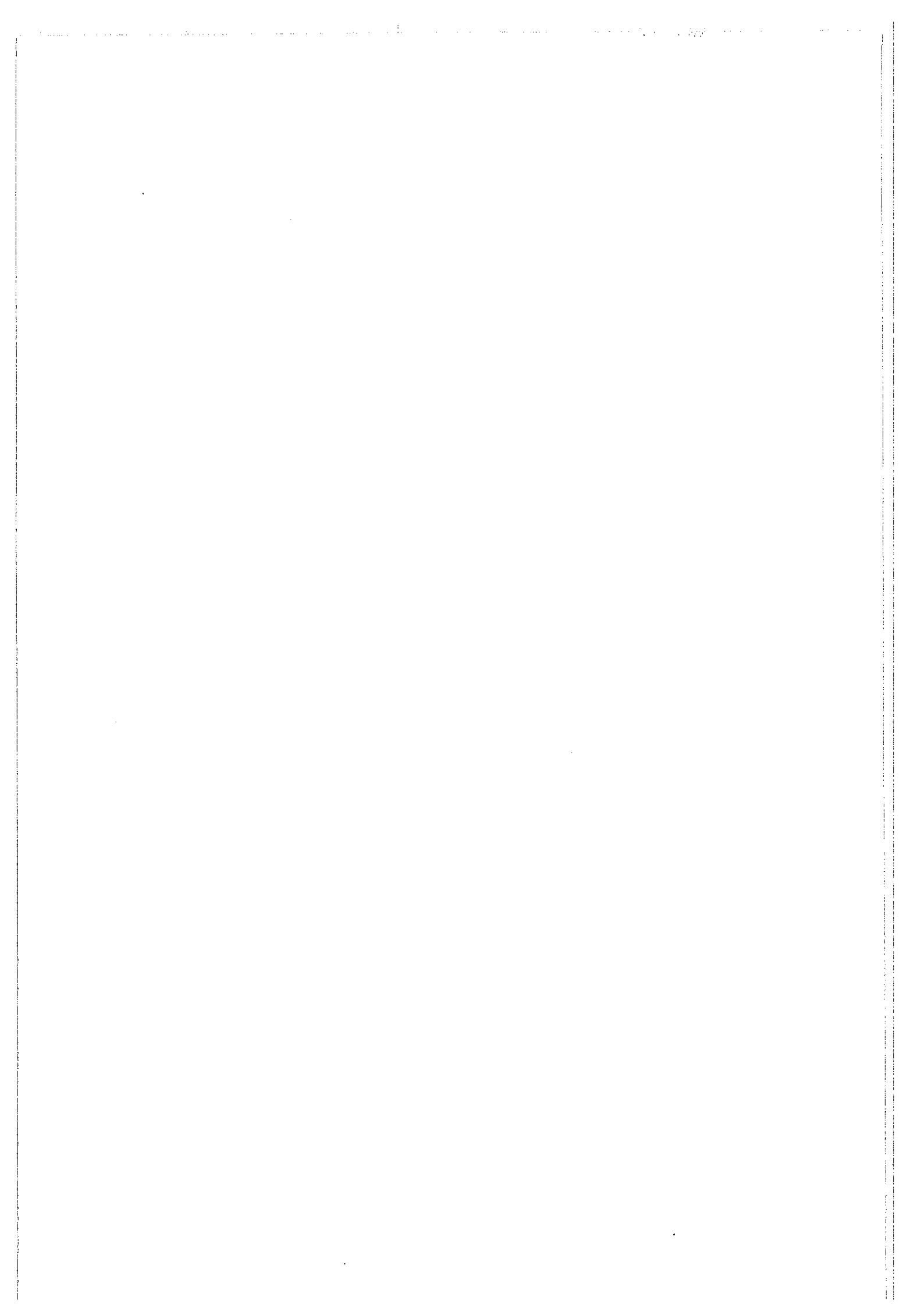
	<i>Halaman</i>
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
RINGKASAN	viii
ABSTRAKSI.....	x
ABSTRACT.....	xi
HALAMAN DAFTAR ISI.....	xii
HALAMAN DAFTAR TABEL	xiv
HALAMAN DAFTAR GAMBAR.....	xv
HALAMAN DAFTAR LAMPIRAN.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah.....	25
C. Tujuan Penelitian.....	28
D. Kegunaan Penelitian	29
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	30
A. Teori Yang Melandasi Penelitian	30
1. Kemiskinan.....	30
2. Pemberdayaan.....	40
3. Implementasi	49



	B. Pembahasan Penelitian dan Relevan	61
	C. Fenomena yang Diamati.....	63
BAB III	METODE PENELITIAN	65
	A. Pendekatan Penelitian/Perspektif Pendekatan Penelitian.....	65
	B. Fokus Penelitian	67
	C. Pemilihan Informan.....	68
	D. Instrumen Penelitian.....	69
	E. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data.....	70
	F. Analisa Data	73
	G. Jadwal Kegiatan Penelitian.....	76
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN.....	78
	A. Deskripsi Wilayah Penelitian	78
	B. Hasil Penelitian.....	84
	1. Identitas Informan.....	84
	2. Deskripsi Hasil Penelitian	85
	3. Diskusi	121
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	149
	A. Kesimpulan.....	149
	1. Kesimpulan Substantif.....	149
	2. Kesimpulan Teoritis.....	154
	B. Saran.....	158

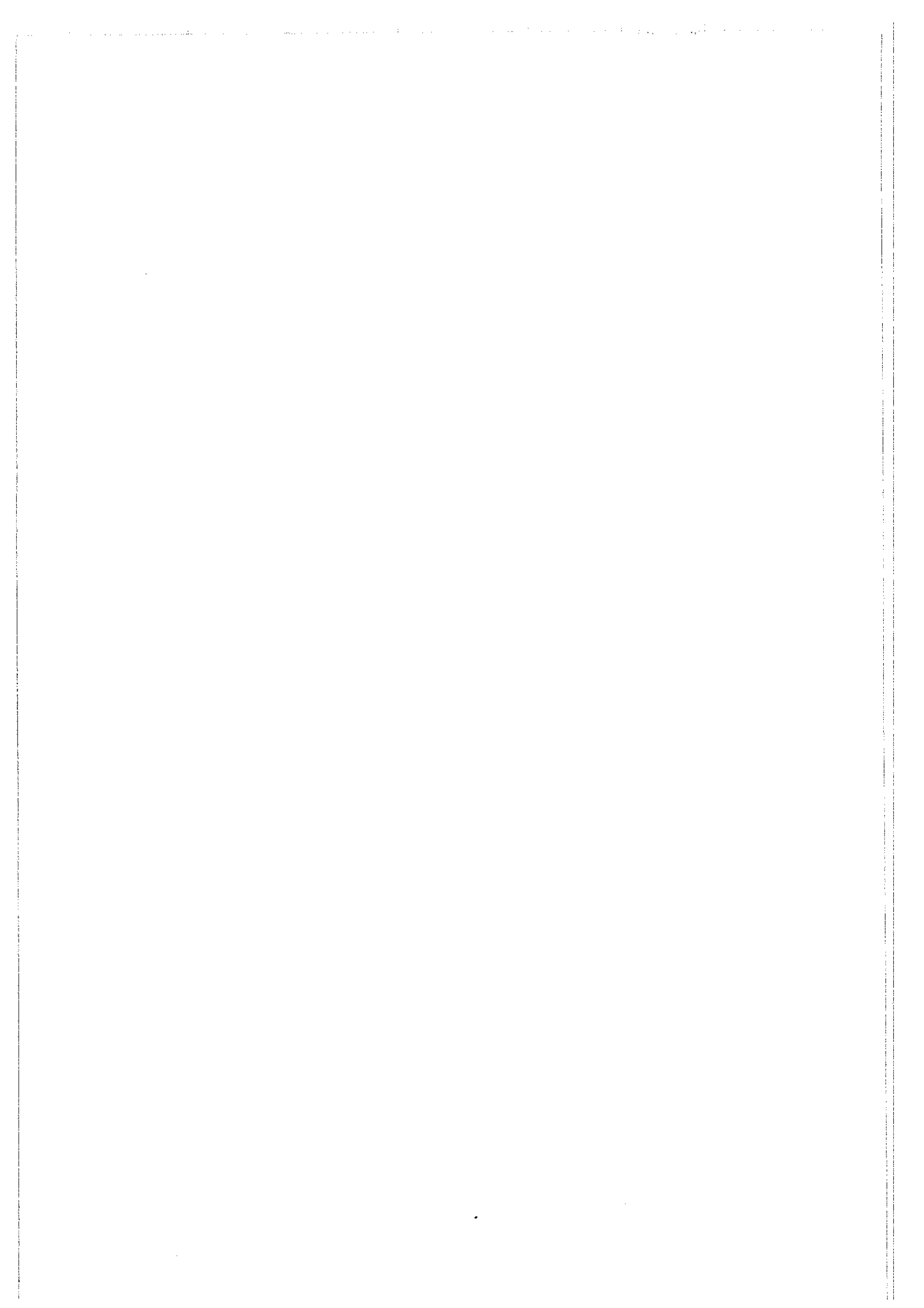
DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



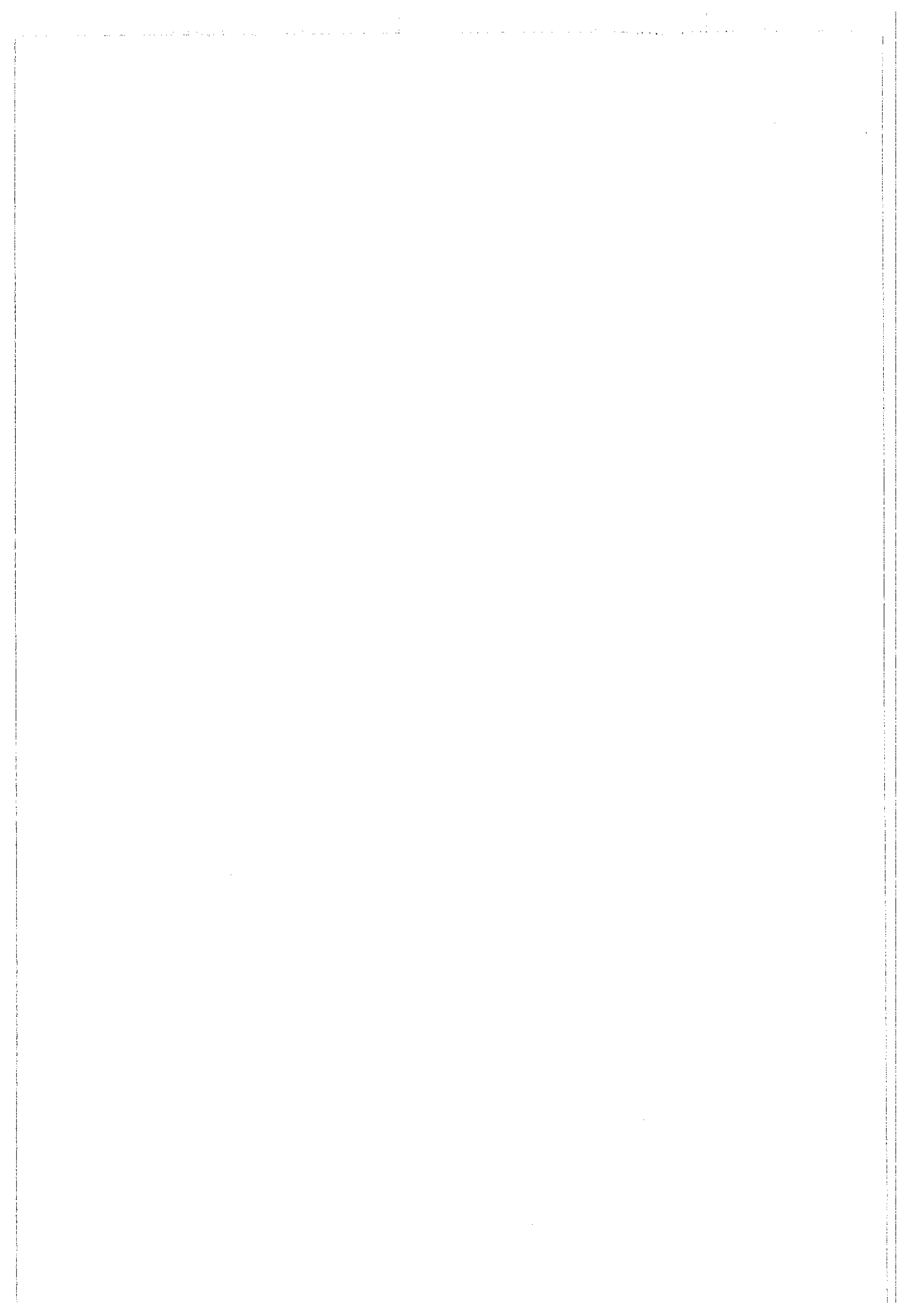
DAFTAR TABEL

	<i>Halaman</i>
Tabel 1 Hasil Pendataan Keluarga di Kecamatan Semarang Utara.....	15
Tabel 2 Piutang BKM Kelurahan Kuningan	19
Tabel 3 Jumlah Penduduk Menurut Usia.....	81
Tabel 4 Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian	81



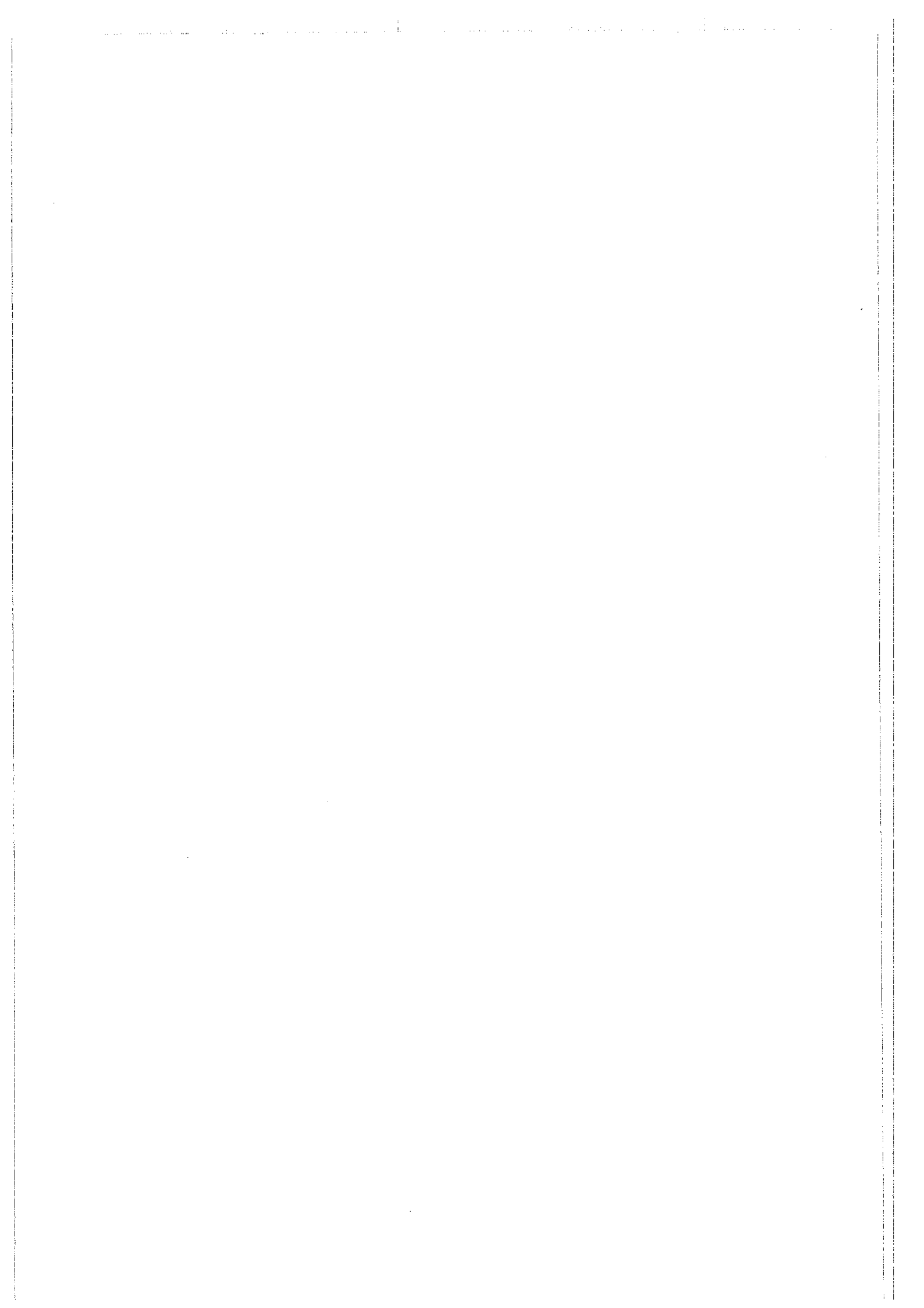
DAFTAR GAMBAR

	<i>Halaman</i>
Gambar 1 Lingkaran Kemiskinan	42
Gambar 2 Three Way Fit Model	51
Gambar 3 Model George C. Edward III.....	53
Gambar 4 Model Sabatier dan Mazmanian.....	54
Gambar 5 Model Merilee S. Grindle.....	56
Gambar 6 Model Interaktif.....	72



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Daftar Pertanyaan (*interview guide*)
- Lampiran 2 Hasil Wawancara dan Foto-Foto Pelaksanaan Penelitian
- Lampiran 3 Peta Lokasi Penelitian
- Lampiran 4 Surat-Surat Ijin Penelitian
- Lampiran 5 Dasar Hukum Pelaksanaan P2KP (Inpres 5/1993)
- Lampiran 6 Artikel Surat Kabar



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah :

Pembangunan adalah sebuah topik bahasan yang tiada henti. Berbagai pengertian tentang pembangunan banyak dikemukakan bersamaan dengan perkembangan teori yang semakin luas, komprehensif, dan mendunia. Berbagai kegiatan dengan tingkat kompleksitas serta cakupan yang semakin luas dilakukan dalam kerangka pembangunan.

Ringkasnya, pembangunan dapat didefinisikan sebagai “suatu bagian yang tidak terpisahkan dari lembaga-lembaga pemerintah, yang dikerahkan untuk meningkatkan perkembangan ekonomi dan sosial” (Pranoto, 1999 : 7).

Sisi lain, adalah sebuah realita, bahwa meskipun penyelenggaraan pembangunan hampir seumur dengan peradaban manusia, jumlah orang miskin masih terus meningkat, bahkan dibarengi dengan kondisi lingkungan yang semakin memburuk. Hal ini seperti disebutkan dalam laporan Biro Pusat Statistik tahun 1999, bahwa jumlah penduduk miskin Indonesia tercatat sebesar 48,4 juta orang (BPS, 2001 : 564). Disebutkan pula oleh Moeljarto bahwa salah satu efek negatif dari pembangunan adalah gangguan pada keseimbangan ekologis (1987 : 19).

Ini menunjukkan bahwa benar kiranya tulisan Hauff yang menyebutkan “Tuntutan untuk menciptakan pembangunan yang berkelanjutan ditujukan pada semua negara dan masyarakat. Peluang bagi

generasi-generasi mendatang terancam oleh degradasi ekologis dengan cara sama seperti keterbelakangan di negara-negara Dunia Ketiga” (dalam Hutabarat, 2001 : 7-8). Ditekankan di sini bahwa kemiskinan dan degradasi ekologis di negara-negara sedang berkembang merupakan masalah global yang mengancam kesejahteraan semua makhluk

Indonesia, dalam berbagai variasi penekanannya, sejak awal menganut strategi pertumbuhan dan sekaligus pemerataan dan penanggulangan kemiskinan (*growth-cum-poverty alleviation and social equity*). Secara garis besar, strategi pertumbuhan ini telah membawa hasil. Selama dasawarsa 1970-an pertumbuhan ekonomi mencapai rata-rata 7,9% per tahun (Esmara, 1986 : 285), sementara penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan menurun tajam, dari 70 juta penduduk atau 60% dari penduduk Indonesia pada awal PJP I, menjadi 25,9 juta jiwa atau 13,67% di akhir PJP I (Tjokrowinoto, 1996 : 121).

Prestasi ekonomi yang demikian telah mengangkat posisi Indonesia di mata Bank Dunia, yaitu dari negara yang tergolong negara miskin menjadi negara yang tergolong pada kategori negara yang berpenghasilan rendah, namun antiklimaks di dalam pertumbuhan ekonomi yang terjadi setelah tahun 1980/1981 membawa kepada pemikiran kembali tentang kelaikan paradigma pertumbuhan yang dijadikan sebagai andalan. Perubahan di dalam konfigurasi global yang ditandai dengan resesi global yang berkepanjangan, menguak kerapuhan pembangunan nasional. Strategi pembangunan yang mengacu pada paradigma pertumbuhan, yang

menggantungkan diri terlalu besar pada sumber minyak, dan sistem alokasi dana dari pusat ke daerah, mengakibatkan turunnya harga minyak pada tingkat global (Tjokrowinoto, 1987 : 20).

Tahun 1996, dalam Laporan Bank Dunia yang berjudul, *Indonesia : Dimensions of Growth*, disebutkan bahwa “tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah salah satu yang tertinggi di dunia, khususnya di Asia Pasifik, ... persentase dan jumlah absolut penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan telah menurun drastis”

Tahun 1997, laporan Bank Dunia itu tidak lebih sebagai isapan jempol untuk menutupi fundamental ekonomi Indonesia yang keropos. Prestasi pembangunan itu hancur berantakan dalam waktu sekejap, mengiringi gejolak moneter global, khususnya di Asia. Statistik menunjukkan pendapatan perkapita US\$ 1,200 pada awal 1996 turun menjadi US\$ 300 pada awal 1998 ; nilai perusahaan terdaftar di pasar bursa US\$ 118 milyar merosot menjadi US\$ 17 milyar; hanya 22 dari 286 perusahaan yang terdaftar di bursa efek Jakarta tidak bangkrut. Sumber lain menyebutkan bahwa pada saat krisis 420.000 buruh sektor kontruksi, tekstil dan elektronik kehilangan pekerjaannya. Tahun 1976 jumlah penduduk miskin berjumlah 54,2 juta atau 40,1% dari jumlah penduduk Indonesia, kemudian pada tahun 1996 menjadi 22,5 juta atau 11,3%, maka akhir 1998 jumlah penduduk miskin mencapai 49,5 juta orang atau 24,2% dari jumlah penduduk. Penelitian yang dilakukan Biro Pusat Statistik (BPS), *International Labour Organization (ILO)* dan *United Nations*

Development Project (UNDP), pun memperlihatkan angka kemiskinan yaitu 79,4 juta orang atau 39,1% dari jumlah penduduk Indonesia (Pontoh et.al,2002 : 32-33).

Inilah realita kerapuhan-kerapuhan yang timbul di dalam proses pembangunan nasional Indonesia, sebagai akibat dari gejolak ekonomi global, dan bila kita lakukan refleksi, sebenarnya inti permasalahan ada pada persoalan *sustained development*, seperti apa yang telah dirumuskan oleh Moeljarto :

... bahwa kerawanan yang timbul di dalam proses pembangunan nasional, pada hakekatnya merupakan indikator dari adanya kesenjangan antara pembangunan ekonomi dan pembangunan masyarakat. Pembangunan masyarakat tahap demi tahap harus merupakan suatu nilai intrinsik, dan bukan semata-mata merupakan *auxiliary* pembangunan ekonomi, karena pada akhirnya kelestarian pembangunan nasional pada umumnya, dan pembangunan ekonomi pada khususnya, akan tergantung pada kualitas masyarakat yang mendukungnya. Dan dalam keadaan inilah, nilai pembangunan yang berupa "pertumbuhan" atau "pemerataan" harus disertai dengan nilai "kelestarian pembangunan" atau *sustained development*. Nilai *sustained development* amat tergantung pada kemampuan pemerintah untuk menumbuhkan *self-sustaining capacity masyarakat* (1987 : 20).

Hal ini menunjukkan bahwa derita krisis yang bersumber pada konfigurasi ekonomi global yang telah mengungkap kerentanan fundamental pembangunan nasional, adalah sebuah berkah terselubung, dimana kita dituntun untuk melihat kembali strategi pembangunan nasional.

Melihat realitas pembangunan di Indonesia, seperti telah kita simak bersama, baik dalam angka maupun uraian, kiranya tepat seperti disebutkan oleh Britha Mikkelsen dalam bukunya *Methods for*

Development Work and Research : A Guide for Practitioners, bahwa “isu-isu pembangunan saat ini mencakup konsep pembangunan berkelanjutan, kemampuan lembaga, pengentasan kemiskinan, pemberdayaan, hubungan antar gender, dan perlindungan lingkungan” (1999 : 18).

Pembangunan yang dibutuhkan adalah “... pembangunan yang memenuhi berbagai kebutuhan generasi sekarang tanpa menghancurkan peluang generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka dan memilih gaya hidup mereka sendiri ” (Hauff dalam Hutabarat, 2000 : 7).

Menanggapi kondisi dan tuntutan kebutuhan akan pembangunan yang *sustainable* pasca hempasan krisis moneter, pemerintah menentukan empat tahapan strategis dalam membangun kembali perekonomian negara, yang meliputi :

1. Tahap penyelamatan (1-2 tahun)
2. Tahap pemulihan (1-2 tahun)
3. Tahap pematangan (1-2 tahun)
4. Tahap pembangunan

Masing-masing tahapan terdiri dari konsep-konsep perencanaan yang memfokuskan diri pada bagaimana menyelamatkan seluruh aspek kehidupan bangsa, terutama dalam bidang sosial dan ekonomi. Manifestasi pelaksanaannya adalah melalui Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) dengan 13 sektor pembangunannya pada tahun anggaran 1998/1999 yang kemudian dilanjutkan pada tahun 1999/2000 dengan lebih difokuskan dalam bidang sosial ekonomi (Modul P2KP). Melengkapi

program/proyek penanggulangan kemiskinan tersebut dilaksanakan pula Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang dijadwalkan selama tiga tahun anggaran, dimulai dari tahun anggaran 1999/2000. Program/proyek tersebut dimaksudkan untuk mendukung lebih lanjut program penanggulangan kemiskinan sebelumnya seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang telah dimulai sejak tahun 1993 (**Manual Proyek P2KP**).

Membantu kaum miskin dengan cara memberikan barang atau jasa yang mereka butuhkan, hanya tepat untuk situasi darurat. Jadi, yang dibutuhkan adalah proses belajar kolektif, kemandirian, pemanfaatan sumber daya yang tersedia secara lebih baik, serta pembangunan yang berdaya dorong dan berkesinambungan (**Munkner dalam Hutabarat, 2001 : 7**). Itulah yang menjadi salah satu bahan pemikiran dari perumusan Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Program/proyek yang menganut pendekatan pemberdayaan (*empowerment*), menuju pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) dimaksudkan untuk memperluas prospek dan pilihan untuk dapat hidup dan berkembang di masa depan, khususnya bagi masyarakat miskin di perkotaan (**Manual Proyek P2KP**).

Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) adalah proyek yang didanai lewat pinjaman dana dari lembaga-lembaga donor, terutama *The World Bank*, dengan jumlah dana kurang lebih US\$ 100.000.000,00. Dana ini diarahkan untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat

strategis, dalam arti disiapkan landasan berupa institusi masyarakat yang kuat menuju terwujudnya masyarakat yang mandiri dan memiliki otonomi dalam pembangunan, disamping sebagai upaya reaktif terhadap dampak krisis moneter (**ibid**).

Dana bantuan P2KP merupakan dana hibah dan pinjaman. Dana tersebut ditujukan untuk modal usaha produktif, pembangunan prasarana dan sarana dasar lingkungan, serta pengembangan sumber daya manusia. Dana yang dipergunakan untuk modal usaha produktif merupakan dana pinjaman bergulir, sementara dana untuk pembangunan prasarana dan sarana dasar lingkungan merupakan dana hibah yang tidak perlu dikembalikan, dengan catatan masyarakat harus menunjukkan kesanggupan dan tanggung jawabnya untuk dapat melakukan pemeliharaan dan pengembangan lebih lanjut.

Secara teknis, dana-dana tersebut disalurkan secara langsung kepada Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dengan sepengetahuan : masyarakat setempat melalui Lembaga Keswadayaan Masyarakat (BKM), Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK), dan Konsultan Manajemen Wilayah (KMW). Pengelolaannya, pada prinsipnya dilakukan oleh masyarakat sendiri. Besarnya bantuan untuk tiap kelurahan bervariasi antar Rp 250 juta sampai dengan Rp 1.250 juta berdasarkan besarnya jumlah penduduk kelurahan sasaran :

- Kelurahan kecil (jumlah penduduk 7.500 – 15.000 jiwa) menerima bantuan Rp 250 juta.

- Kelurahan sedang (jumlah penduduk 15.001 – 22.000 jiwa) menerima bantuan maksimal Rp 500 juta.
- Kelurahan besar (jumlah penduduk > 22.500 – 29.999 jiwa) menerima bantuan maksimal Rp 750 juta, dan
- Kelurahan sangat besar (jumlah penduduk > 30.000 jiwa) menerima bantuan maksimal Rp. 1.250 juta.

Alokasi sesungguhnya akan disesuaikan dengan usulan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) yang disetujui dengan catatan alokasi per-RW tidak melebihi Rp 100 juta.

Masyarakat berperan aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pemeliharaan atau pengembangan lebih lanjut, dan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatannya, sedapat mungkin bersifat padat karya dan diarahkan untuk meningkatkan serta memperkuat kelembagaannya (*ibid*).

Ringkasnya, P2KP adalah salah satu upaya penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan melalui strategi :

1. Penyelenggaraan konsep tribina (bina sosial, bina ekonomi, dan bina lingkungan).
2. Pemberian dana hibah untuk pembangunan prasarana dan sarana dasar lingkungan serta pinjaman dana bergulir untuk modal kerja kegiatan produktif.
3. Penyelenggaraan pelatihan ketrampilan yang dibutuhkan dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia untuk dapat membuka peluang usaha baru.

4. Peningkatan partisipasi aktif masyarakat agar inisiatif mereka dapat ditumbuhkan dan diwujudkan.
5. Pendampingan pada KSM.

Komponen proyek dan subproyek yang didanai oleh P2KP dapat dikelompokkan atas :

1. Komponen fisik

Komponen ini meliputi perawatan, perbaikan, maupun pembangunan baru prasarana dan sarana dasar lingkungan yang dibutuhkan oleh masyarakat kelurahan setempat. Berbagai jenis komponen fisik prasarana dan sarana yang dapat diusulkan, misalnya :

- a. Prasarana dan sarana yang biasanya ditangani dalam proyek KIP (*Kampung Improvement Programme*), seperti jalan dan lingkungan,
- b. Ruang terbuka hijau atau taman,
- c. Prasarana dan sarana bagi peningkatan kegiatan ekonomi masyarakat, dan
- d. Komponen-komponen lain yang disepakati bersama, kecuali pembangunan dan perbaikan rumah ibadah.

2. Komponen kegiatan ekonomi skala kecil

Kegiatan ekonomi yang dimaksud di sini meliputi kegiatan industri rumah tangga atau kegiatan usaha skala kecil lainnya yang

dilakukan oleh perseorangan/keluarga miskin yang menghimpun diri dalam suatu KSM. Tidak ada batasan terhadap jenis usaha yang dapat memperoleh kredit tambahan modal usaha, kecuali : pembebasan lahan, pen Depositoan uang di lembaga keuangan, produksi/penjualan obat-obatan terlarang, senjata dan barang-barang yang berbahaya bagi lingkungan, serta pembiayaan administrasi pemerintah. KSM yang mengajukan kredit harus berdomisili di kelurahan sasaran dan memenuhi kriteria sebagai KSM miskin. Penerima bantuan kredit wajib mengembalikan pinjaman modal usaha ini beserta bunganya (ditetapkan 2% per bulan). Pengembalian pinjaman harus dilakukan dalam masa waktu 18 bulan setelah dana mulai diterima. Dana yang dikembalikan merupakan dana bergulir yang menjadi hak KSM miskin lainnya di kelurahan yang sama.

3. Komponen pelatihan

Kegiatan pelatihan dapat diadakan sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan warga di kelurahan sasaran. Pelatihan untuk meningkatkan ketrampilan teknis dan manajerial ini dimaksudkan untuk mendukung upaya penciptaan peluang usaha baru dan peluang pengembangan usaha yang telah ada, yang berarti penciptaan lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan masyarakat. Termasuk di sini adalah magang (kredit mikro dapat diminta untuk membayar sebagian upah) dan pelatihan untuk meningkatkan ketrampilan mengelola lembaga, contoh : pelatihan tata buku (*ibid*).

Pelaksanaan P2KP mengembangkan beberapa tolok ukur kinerja yang digunakan sebagai bahan untuk mengenali permasalahan pelaksanaan proyek secara dini. Tolok ukur kinerja P2KP didasarkan pada :

1. Aspek masukan, yang meliputi :
 - a. Jumlah kelurahan yang mendapatkan bantuan,
 - b. Jumlah fasilitator menurut ukuran layanan terhadap jumlah penduduk penerima bantuan.
2. Aspek keluaran, yang meliputi :
 - a. Jumlah usulan yang diajukan,
 - b. Persentase usulan yang disepakati untuk dibiayai,
 - c. Pengembalian pinjaman per tahapan,
 - d. Modal awal (persentase dari kewajiban),
 - e. Bunga (persentase dari kewajiban),
 - f. Persentase penyelesaian pekerjaan, dan
 - g. Audit, jumlah kelurahan terpilih.
3. Aspek dampak, yang meliputi :
 - a. Tingkat kepuasan penerima bantuan,
 - b. Persentase jumlah orang yang diteliti, yang mengetahui keberadaan program,
 - c. Persentase jumlah orang yang diteliti, yang merasa puas dengan keberadaan program, dan

- d. Adanya pertumbuhan peningkatan jumlah modal yang berputar di kelurahan sasaran (*ibid*).

Sistem penghargaan dan sanksi dalam pelaksanaan P2KP adalah dengan cara warga masyarakat diminta untuk ikut memilih KSM yang kinerjanya baik, untuk dicalonkan mendapatkan penghargaan dari instansi terkait. Penilaian KSM yang baik dan pemberian penghargaan dilakukan secara terbuka dan dipublikasikan, sehingga masyarakat akan tertantang untuk memberdayakan dirinya dan mau melakukan pemantauan serta menerapkan ketentuan proyek sebagaimana mestinya.

Sistem pemantauan yang melibatkan partisipasi masyarakat juga dikembangkan untuk meningkatkan pengawasan dan pemberian sanksi sosial bagi KSM yang melanggar ketentuan, misalnya : tidak menepati jadwal pengembalian kredit. Bentuk sanksi dapat dikembangkan sendiri secara berbeda-beda di setiap daerah, sesuai dengan kesepakatan masyarakat di bawah koordinasi BKM. Jika kinerja fasilitator kelurahan dinilai tidak memuaskan oleh KSM yang didampinginya, maka KSM dapat melaporkan ketidakpuasannya itu kepada KMW yang menugaskan fasilitator bersangkutan. Fasilitator tersebut dapat diberhentikan oleh KMW setelah menerima peringatan tertulis sebanyak tiga kali. BKM pun dapat mengusulkan penggantian fasilitator kelurahan kepada KMW jika forum BKM sepakat menganggap fasilitator tersebut tidak memuaskan, demikian pula

halnya dengan tim KMW. Mereka dapat diberi sanksi oleh KMP atau Sekretariat P2KP Pusat jika bertindak tidak semestinya. Sistem penghargaan dan sanksi akan dikembangkan oleh konsultan beserta masyarakat untuk meningkatkan rasa memiliki, umpan balik, dan sekaligus sebagai pedoman berperilaku.

P2KP tahap I dilaksanakan selama tiga tahun anggaran, dimulai dari tahun anggaran 1999/2000, 2000 dan 2001. P2KP tahap I dilaksanakan di beberapa daerah perkotaan yang meliputi kota dan kabupaten yang tersebar di kawasan Pantai Utara (Pantura) Pulau Jawa, Kota dan Kabupaten Bandung (Jawa Barat), Daerah Istimewa Yogyakarta, serta Kota dan Kabupaten Malang (Jawa Timur). Daerah-daerah tersebut ditetapkan karena dinilai merupakan daerah perkotaan yang padat penduduk dan banyak dihuni oleh masyarakat tergelong miskin. Wilayah tersebut memiliki 1.305 kelurahan yang penduduknya di atas 7.500 jiwa, atau mencakup lebih dari 23 jiwa di 59 wilayah datu II (*ibid*). Secara ekologis, daerah-daerah ini juga dikenal memiliki persoalan lingkungan yang sangat sensitif karena merupakan kawasan yang padat industri, rawan bencana kekeringan dan rawan banjir.

Pelaksanaan P2KP tahap I ini, yang menjadi salah satu datu II yang dijadikan lokasi sasaran P2KP adalah Kota Semarang. Bantuan dana proyek diberikan pada 13 kecamatan yang terdiri dari 57 kelurahan, dan dari ketiga belas kecamatan tersebut, Kecamatan

Semarang Utara dan Kecamatan Semarang Barat yang kelurahannya paling banyak mendapatkan bantuan dana P2KP (masing-masing 7 kelurahan).

Pemilihan lokasi penelitian dilakukan di Kecamatan Semarang Utara.

Pemilihan ini didasarkan pada pertimbangan karena karakteristiknya yang khas, yakni di Kecamatan Semarang Utara terdapat kawasan industri besar dan kecil, perdagangan, pelabuhan laut internasional, kawasan terminal peti kemas (*container*), perkampungan nelayan tradisional, daerah pecinan baru (*real estate*) dan kawasan hiburan/rekreasi, serta kawasan rob (genangan pasang air laut), sehingga di wilayah ini dapat dilihat komposisi penduduk dan mata pencaharian hidup yang heterogen.

Kecamatan Semarang Utara yang berpenduduk 27.873 KK (122.553 jiwa), dimana di dalamnya terdapat keluarga pra sejahtera sebanyak 3.617 KK dan keluarga sejahtera I sebanyak 6.517 KK, yang secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel :1

Hasil Pendataan Keluarga di Kecamatan Semarang Utara Tahun 2001

NO	KELURAHAN	JUMLAH PRA KS	JUMLAH KS 1	JUMLAH SEMUA	PROSENTASE DARI SELURUH JUMLAH PENDUDUK KEC. SMG UTARA (27.873 KK)
1	Bandarharjo	575	1.214	1.789	6,42 %
2	Bulu Lor	104	683	787	2,82 %
3	Plombokan	93	175	268	0,97 %
4	Purwosari	275	855	1.130	4,05 %
5	Kuningan	501	763	1.264	4,53 %
6	Panggung Kidul	163	310	473	1,70 %
7	Panggung Lor	-	201	201	0,72 %
8	Tanjungmas	1.683	1.554	3.237	11,61 %
9	Dadapsari	223	762	985	3,53 %
JUMLAH		3.617	6.517	10.134	36,35 %

Sumber : Data PLKB Kecamatan Semarang Utara, Tahun 2001

Jumlah keluarga miskin di Kecamatan Semarang Utara masih banyak, yakni 36,35% dari seluruh penduduknya.

Adapun yang dimaksud dengan keluarga pra sejahtera adalah keluarga-keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan akan pengajaran agama, pangan, sandang, papan dan kesehatan. Sedangkan keluarga sejahtera I adalah keluarga-keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan sosial psikologisnya seperti kebutuhan akan pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dalam lingkungan tempat tinggal dan transportasi (BKKBN, 1996 : 3).

Pelaksanaan P2KP tahap I menerapkan strategi tribina, yakni bina ekonomi, bina sosial, dan bina lingkungan. Bina ekonomi menerapkan sistem peminjaman dana menggunakan sistem "tanggung renteng", artinya

jika ada anggota KSM yang menunggak, diharapkan ditutup oleh anggota lainnya terlebih dahulu, sehingga perguliran dana lancar, dengan demikian jumlah KSM penerima bantuan juga dapat terus berkembang.

Pelaksanaannya, sampai akhir proyek pada tahap I, jumlah dana yang menunggak bahkan macet masih cukup besar. Berdasarkan hasil pra survei peneliti di seluruh BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) kelurahan yang menerima bantuan dana, dikatakan oleh pengurusnya bahwa sampai akhir proyek tahap I, tunggakan di setiap BKM rata-rata berkisar antara 30–40% (sumber : informasi dari para pengurus BKM penerima dana P2KP, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang).

Fenomena lain yang menarik untuk wilayah ini adalah terjadinya “salah sasaran” dari pusat. Secara kondisi sosial ekonomi masyarakat, Kelurahan Panggung Kidul lebih membutuhkan dana bantuan P2KP (dapat didukung data pada tabel I), dan sejak awal pengajuan usulan, kelurahan ini yang diusulkan. Kenyataannya, setelah dana dikucurkan, ternyata Kelurahan Panggung Lor lah yang ditetapkan sebagai penerima dana. Hal ini menimbulkan “perselisihan” antara warga Kelurahan Panggung Kidul dan Panggung Lor, karena setelah dikonfirmasi dengan pemerintah kota terkait, kesimpulannya adalah apa yang telah ditetapkan dari pusat, tidak dapat diubah. Akhirnya dana P2KP untuk BKM Kelurahan Panggung Lor dibagi dengan Panggung Kidul, berdasarkan akta notaris, sebagai jalan tengah untuk mencegah amuk massa, dan hal ini hanya diketahui di

tingkat lokal saja (sumber : keterangan dari PJOK Kecamatan Semarang Utara dan pengurus BKM Kelurahan Panggung Lor).

Lokasi penelitian selanjutnya difokuskan di BKM Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang. Kelurahan ini jumlah penduduk miskinnya (pra KS dan KS 1) sebesar 1.264 KK (seperti telah dilihat pada tabel:1). Ini berarti 42,74% dari jumlah seluruh penduduknya berdasarkan data monografi semester I (Januari s.d. Juni 2002) yakni 2.957 KK; atau 42,65% dari jumlah seluruh penduduknya berdasarkan data monografi semester II (Juli s.d. Desember 2002) yakni 2.963 KK.

Pemilihan lokasi ini juga didasarkan pertimbangan bahwa jenis usaha KSM-KSM nya lebih beraneka dibandingkan dengan KSM-KSM di BKM kelurahan lain di Kecamatan Semarang Utara. Keanekaragaman jenis usaha KSM itu antara lain : bengkel (mobil dan kendaraan), warung, transportasi (becak, taxi), salon, wartel, las, mainan anak-anak, mebelair, serta berbagai jenis usaha *home industry*.

BKM Kelurahan Kuningan juga satu-satunya BKM yang kantor dan sistem kerjanya paling sederhana dibanding BKM lain. Hal ini ditunjukkan dengan sistem pencatatan utang - piutang yang masih manual. Dana yang diterima oleh BKM Kelurahan Kuningan untuk digulirkan sebesar Rp 250 juta, dan untuk pelaksanaan P2KP sampai dengan periode Juli 2002 hanya terdapat 16 (enam belas) KSM (dari 56 KSM yang

mendapat pinjaman dana) yang disiplin melunasi angsuran, sehingga saat jatuh tempo sudah tidak menyimpan hutang. Sedangkan 40 KSM lain masih mempunyai hutang/tunggakan.

Inilah jumlah tunggakan/kemacetan dana yang terjadi di BKM Kelurahan Kuningan, untuk periode 2000 - 2002.

Tabel : 2
Piutang BKM Kelurahan Kuningan
Periode 2000 – 2002

No	Nama	Pinjam	Jatuh Tempo	Pokok Pinjaman (Rp)	Bunga (Rp) 1,5%/bln (1 tahun)	Jumlah (Rp)	Jumlah Setoran (Rp)	Hutang (Rp)
1	<u>Bina usaha</u>	April 2000	Maret 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	5.069.000	6.731.000
2	<u>Flambo-yan</u>	Juni 2001	Mei 2002	5.000.000	900.000	5.900.000	5.900.000	0
3	<u>Argo Joyo</u>	Maret 2002	Februari 2003	2.000.000	360.000	2.360.000	1.110.200	1.249.800
4	<u>Adam</u>	Juli 2001	Juni 2002	8.000.000	1.440.000	9.440.000	500.000	8.940.000
5	<u>Maju Makmur</u>	Sept 2001	Agustus 2002	3.000.000	540.000	3.540.000	3.412.200	127.800
6	<u>Nyai Kembang</u>	November 2001	Oktober 2002	7.000.000	1.260.000	8.260.000	4.340.400	3.919.600
7	<u>Teratai</u>	Juli 2001	Juni 2002	5.000.000	900.000	5.900.000	4.922.400	977.600
8	<u>Ikan Mas</u>	Oktober 2001	Sept 2002	4.500.000	810.000	5.310.000	3.982.500	1.327.500

Lanjutan Tabel : 2

9	<u>Melati</u>	Juli 2001	Juni 2002	3.000.000	540.000	3.540.000	723.800	2.816.200
10	<u>Harapan</u>	Oktober 2001	Sept 2002	6.000.000	1.080.000	7.080.000	3.831.600	3.248.400
11	<u>Maju</u> <u>Lancar</u>	Mei 2001	April 2002	6.000.000	1.080.000	7.080.000	2.065.600	5.014.400
12	<u>Asifa</u>	Juni 2001	Mei 2002	4.000.000	720.000	4.720.000	3.888.200	831.800
13	<u>Rahayu</u>	November 2000	Oktober 2001	5.500.000	990.000	6.490.000	4.867.300	1.622.700
14	<u>Tunas</u> <u>Harapan</u>	Januari 2001	Desember 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	7.492.600	4.307.400
15	<u>Marga</u> <u>Usaha</u> <u>Karya</u>	Agustus 2000	Juli 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	6.883.800	4.916.200
16	<u>Dahlia</u>	Mei 2001	April 2002	4.000.000	720.000	4.720.000	4.720.000	0
17	<u>Cempaka</u>	Mei 2001	April 2002	5.500.000	990.000	6.490.000	5.032.400	1.457.600
18	<u>Parakit</u>	Maret 2001	Februari 2002	5.500.000	990.000	6.490.000	6.490.000	0

Lanjutan Tabel : 2

19	<u>Timbul Jaya</u>	Maret 2001	Februari 2002	6.500.000	1.170.000	7.670.000	6.613.650	1.056.350
20	<u>Sumber Rejeki</u>	Desember 2000	Nov 2001	7.000.000	1.260.000	8.260.000	4.031.350	4.228.650
21	<u>Mukti Jaya</u>	Juni 2000	Mei 2001	7.500.000	1.350.000	8.850.000	4.436.250	4.413.750
22	<u>Sido Rukun</u>	Juni 2000	Mei 2001	7.800.000	1.404.000	9.204.000	1.347.000	7.857.000
23	<u>Binkomas 63</u>	November 2000	Oktober 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	9.635.600	2.164.400
24	<u>Sejahtera Mandiri 1</u>	Januari 2002	Desember 2002	10.000.000	1.800.000	11.800.000	8.267.200	3.532.800
25	<u>Sejahtera Mandiri 2</u>	November 2000	Oktober 2001	7.000.000	1.260.000	8.260.000	8.260.000	0
26	<u>Bakti Usaha</u>	April 2002	Maret 2003	10.000.000	1.800.000	11.800.000	2.996.800	8.803.200
27	<u>Bakti Usaha</u>	November 2000	Oktober 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	11800000	0
28	<u>Binkomas 1-3</u>	November 2000	Oktober 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	5.900.000	5.900.000
29	<u>Binkomas 33</u>	Februari 2002	Januari 2003	12.000.000	2.160.000	14.160.000	8.680.000	5.480.000

Lanjutan Tabel : 2

30	Binkomas 33	November 2000	Oktober 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	11800000	0
31	Binkomas 73	Januari 2001	Desember 2001	7.500.000	1.350.000	8.850.000	8.850.000	0
32	<i>Ikan Bandeng</i>	Mei 2002	April 2003	18.000.000	3.240.000	21.240.000	5.310.000	15930000
33	Bandeng	November 2000	Oktober 2001	7.500.000	1.350.000	8.850.000	8.850.000	0
34	<u>Kuningan Sakti</u>	Desember 2000	Nov 2001	7.500.000	1.350.000	8.850.000	3.736.650	5.113.350
35	<u>Gotong Royong</u>	Oktober 2000	Sept 2001	9.000.000	1.620.000	10.620.000	4.326.700	6.293.300
36	Al Hidayah	November 2000	Oktober 2001	8.000.000	1.440.000	9.440.000	9.440.000	0
37	<u>Mekar Sari Putri</u>	November 2000	Oktober 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	10134200	1.665.800
38	<u>Teguh Mandiri</u>	Maret 2001	Februari 2002	10.000.000	1.800.000	11.800.000	6.057.500	5.742.500
39	Kusuma	November 2000	Oktober 2001	5.000.000	990.000	5.990.000	5.990.000	0

Lanjutan Tabel : 2

40	Binkomas 43	April 2001	Maret 2002	8.500.000	1.530.000	10.030.000	10030000	0
41	<u>Binkomas</u> 53	Juli 2001	Juni 2002	8.000.000	1.440.000	9.440.000	8.773.700	666.300
42	Kakap 1	Agustus 2001	Juli 2002	12.500.000	2.250.000	14.750.000	14750000	0
43	Kakap 2	Juni 2000	Mei 2001	9.000.000	1.620.000	10.620.000	10620000	0
44	<u>Usaha</u> <u>Muda</u>	Juni 2000	Mei 2001	5.000.000	990.000	5.990.000	2.950.200	3.039.800
45	<u>Kerapu</u>	November 2000	Oktober 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	6.757.000	5.043.800
46	<u>Mekar</u> <u>Merah</u>	Juni 2000	Mei 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	3.701.400	8.098.600
47	<u>Tunas</u> <u>Mekar</u>	November 2000	Oktober 2001	9.000.000	1.620.000	10.620.000	4.402.850	6.217.150
48	<u>Barokah</u>	Juni 2000	Mei 2001	8.000.000	1.440.000	9.440.000	4.657.600	4.782.400
49	<u>Madani</u>	Juni 2000	Mei 2001	6.000.000	1.080.000	7.080.000	3.001.800	4.078.200
50	Kerapu 2	Februari 2001	Januari 2002	6.000.000	1.080.000	7.080.000	7.080.000	0

Lanjutan Tabel : 2

51	Forum Paguyuban Warga RW III	Desember 2000	Nov 2001	7.500.000	1.350.000	8.850.000	5.900.000	2.950.000
52	Bawal	Juni 2000	Mei 2001	8.500.000	1.530.000	10.030.000	10030000	0
53	Jasa Usaha	Juni 2000	Mei 2001	4.000.000	720.000	4.720.000	4.107.800	612.200
54	Ikan Arwana	Juni 2000	Mei 2001	9.800.000	1.764.000	11.564.000	11564000	0
55	Mawar Merah	Juni 2000	Mei 2001	10.000.000	1.800.000	11.800.000	1.847.500	9.952.500
56	Binkomas 23	Juli 2002	Juni 2003	6.500.000	1.170.000	7.670.000	2.015.100	5.654.900

Sumber : Catatan Piutang BKM Kelurahan Kuningan Tahun 2000-2002

KETERANGAN : Dicetak tebal = sudah lunas

Digaris bawah = belum lunas, sudah jatuh tempo

Dicetak miring = belum lunas, belum jatuh tempo

P2KP adalah program/proyek penanggulangan kemiskinan yang dirancang berbasis pada pemberdayaan masyarakat. Inilah program baru yang dilaksanakan pasca krisis moneter, yang berani memulai menumbuhkan *self – sustaining capacity* masyarakat, namun di sisi lain, dalam studi yang dilakukan oleh *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, disimpulkan bahwa P2KP sebagai sebuah program yang ditujukan untuk pengentasan kemiskinan perkotaan, sesungguhnya salah kaprah dan parsial (laporan hasil penelitian ICW 2001 dalam Pontoh et.al, 2002 : 34-35).

Berangkat dari “dilema teoritis-praktis” ini kami tertarik untuk melihat implementasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) tahap I yang telah resmi dilaksanakan sejak 19 Desember 1999 berdasarkan Inpres no.5 tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, dengan mengambil studi kasus di BKM Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang. Hal ini dimaksudkan untuk menambah sumbang saran bagi keberlangsungan program ini selanjutnya dan dapat menjadi bahan masukan bagi program/proyek penanggulangan kemiskinan perkotaan lain yang menganut pendekatan pemberdayaan.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Pemberdayaan senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sasaran, sebagai pihak yang diberdayakan, dan pihak yang menaruh kepedulian, sebagai pihak yang memberdayakan.

Upaya pemberdayaan masyarakat, pada intinya bermuara pada perubahan yang dilakukan terus-menerus (*sustainable*), dan pada setiap upaya pemberdayaan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, maupun pihak yang peduli kepada masyarakat, upaya itu harus dipandang sebagai sebuah pemacu untuk menggerakkan kegiatan ekonomi rakyat, yang paling tidak, harus memuat lima hal pokok :

Pertama, bantuan dana berupa modal usaha; **kedua**, pembangunan prasarana sebagai pendukung pengembangan kegiatan sosial ekonomi rakyat; **ketiga**, penyediaan sarana untuk memperlancar pemasaran hasil produksi barang dan jasa masyarakat; **keempat**, pelatihan bagi aparat dan masyarakat; dan **kelima**, penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat (Sumodiningrat, 1997 : 5).

Kongkritnya, pemberdayaan masyarakat diupayakan melalui pembangunan ekonomi rakyat, sedangkan pembangunan ekonomi rakyat harus diawali dengan usaha pengentasan penduduk dari kemiskinan sebagai salah satu problem utamanya. Usaha penanggulangan kemiskinan harus berpusat pada upaya mendorong percepatan perubahan struktur ekonomi rakyat sehingga memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional. Perubahan struktur ini meliputi proses perubahan dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern, dari ekonomi yang lemah ke ekonomi yang tangguh, dari ekonomi subsisten ke ekonomi pasar, dan dari ketergantungan kepada kedudukan kemandirian.

Memahami pembangunan sebagai perubahan struktur, upaya peningkatan kemampuan masyarakat, penguasaan teknologi, dan pemupukan modal yang benar, merupakan kunci dari pengembangan

ekonomi rakyat yang terus berkembang. Proses pemupukan modal yang benar muncul dari dalam sendiri, yakni dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk dinikmati masyarakat. Pengertian tersebut menyiratkan bahwa setiap anggota masyarakat disyaratkan berperan serta dalam proses pembangunan (*full employment*), mempunyai kemampuan sama (*equal productivity*), dan bertindak rasional (*efficient*) (*ibid*, 7).

Apa yang digariskan di atas, sama dengan benang merah dari konsep Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Berdasarkan syarat minimal konsep pemberdayaan dikaitkan dengan implementasi P2KP di lapangan, khususnya di lokasi penelitian, ditemukan masalah - masalah sebagai berikut:

1. Para konsultan P2KP utamanya konsultan lapangan seperti fasilitator kelurahan maupun tenaga pembantu kelompok kurang mampu untuk membantu kesulitan para anggota KSM dalam pengembangan usaha, seperti dalam mencari pangsa pasar.
2. Tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah untuk aktif dalam pengembangan P2KP, hal ini ditunjukkan seperti sulitnya menumbuhkan kesadaran pada para anggota KSM yang menerima pinjaman dana bergulir untuk membayar angsuran tepat waktu, sehingga saat jatuh tempo pinjaman telah lunas. Hal ini menyebabkan banyak KSM yang masuk daftar tunggu, dan belum bisa mendapatkan pinjaman dana dari hasil perguliran dana sebelumnya, serta adanya penangguhan seluruh proses permohonan kredit para KSM baru di

wilayah RW yang terjadi kemacetan. Indikasi rendahnya kesadaran masyarakat ditandai pula dengan fenomena bahwa seringkali dana pinjaman kurang berfungsi optimal untuk pengembangan usaha (digunakan juga untuk konsumsi langsung).

3. Kinerja BKM yang kurang maksimal, yang disebabkan antara lain karena faktor kesibukan masing-masing pengurus BKM, sehingga dalam pelaksanaan di lapangan seringkali hanya dilakukan oleh beberapa orang yang dominan/aktif saja.

Singkatnya, permasalahan yang akan menjadi fokus penelitian dapat dirumuskan : **“Bagaimana pelaksanaan Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) tahap I di Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang, khususnya dalam peranan untuk menangani problem kemiskinan melalui pemberdayaan ?”**

C. Tujuan Penelitian

Melakukan kajian proses implementasi P2KP tahap I di lokasi penelitian, terutama dalam peranan untuk membantu menangani problem kemiskinan perkotaan melalui pemberdayaan masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

1. Teoritis :

- a. Sumbangan tulisan (penelitian) dalam bidang ilmu -ilmu sosial, khususnya ilmu administrasi publik, yang dapat dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian-penelitian berikutnya.
- b. Tambahan pengetahuan tentang pelaksanaan Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan.

2. Praktis :

- a. Bagi *policy maker* maupun pihak-pihak yang terkait dengan program/proyek pembangunan, sebagai input bagi kelanjutan maupun perencanaan kembali program/proyek sejenis.
- b. Bagi peneliti sendiri, merupakan aplikasi dari pengetahuan/ilmu yang telah diperoleh dalam perkuliahan ke dalam implementasi di lapangan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori yang Melandasi Penelitian

1. Kemiskinan

Kemiskinan, adalah persoalan yang sangat kompleks, yang dapat dipandang dari berbagai sudut. Dilihat dari sudut mekanis, kemiskinan dipandang sebagai rendahnya tingkat pendapatan, tetapi pada perekonomian subsisten (untuk memenuhi kebutuhan sendiri) atau perekonomian afeksi yang didasarkan pada solidaritas kekeluargaan atau keturunan, ukuran tingkat pendapatan saja tidak cukup, melainkan kemiskinan juga dipandang sebagai rendahnya atau tidak memadainya akses kepada sumber daya atau karena hidup di lingkungan alam yang semakin rusak, serta ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok.

Kemiskinan dapat pula dilihat dari perspektif mental dan budaya, yakni sebagai perasaan terisolasi, kehilangan arah, keputusasaan, apatisisme dan sikap pasif terhadap penderitaan. Semua ini merupakan tahapan-tahapan dari fenomena yang sama yang biasa disebut kemiskinan dalam arti “tidak mampu hidup menurut martabat manusia”, atau kemiskinan absolut dalam pengertian tidak mampu atau sekedar bertahan hidup.

Semua aspek tersebut, seperti tercakup dalam definisi kemiskinan yang dirumuskan pada Konferensi Dunia untuk Pembangunan Sosial, Kopenhagen, 1995 :

Kemiskinan memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan yang bersinambung; kelaparan dan kekurangan gizi; rendahnya tingkat kesehatan; keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial, dan budaya (Munker dalam Hutabarat, 2001 : 4-5).

Menyadari kekompleksitasannya itu, maka dalam upaya pengentasannya juga dilakukan melalui berbagai kegiatan yang variatif. Hal ini seperti apa yang ditulis Strahm dalam buku Kemiskinan Dunia Ketiga (yang merupakan terjemahan dari buku berbahasa Jerman : *Warum Sie So Arm Sind*), bahwa : “ kemelaratan atau kemiskinan di dunia ketiga adalah masalah sosial terbesar yang dihadapi oleh umat zaman ini. Di lubuk hatinya setiap insan semakin menyadarinya. Namun dalam usaha menemukan akar permasalahan, masing-masing menempuh jalan yang berbeda” (dalam Saleh et. al, 2000 : 147).

Kemiskinan dapat dibedakan dalam tiga pengertian, yaitu kemiskinan absolut, kemiskinan relatif atau kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. Seseorang dikatakan miskin secara absolut apabila tingkat pendapatannya di bawah garis kemiskinan atau

sejumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja. Rendahnya tingkat pendapatan ini terutama disebabkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana fisik dan kelangkaan modal atau miskin karena sebab alami (natural). Kemiskinan relatif adalah pendapatan seseorang yang sudah di atas garis kemiskinan, namun relatif lebih rendah dibanding pendapatan masyarakat sekitarnya. Hal ini erat kaitannya dengan masalah pembangunan yang bersifat struktural, yakni kebijaksanaan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pendapatan. Kemiskinan kultural mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang (disebabkan oleh faktor budaya) tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan meskipun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya (Sumodiningrat, 1997 : 18-19).

Istilah kemiskinan atau dalam bahasa Inggris *poverty*, berasal dari kata miskin atau dalam bahasa Inggris *poor*. Arti istilah miskin atau *poor* adalah : (a) kurang dalam pemilikan materi/kebendaan ; (b) kurang dari cukup ; (c) kualitas atau nilai yang rendah (WSNCD dalam *ibid*). Singkatnya, orang atau keluarga miskin adalah orang atau keluarga yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, baik berupa materi maupun nilai-nilai sosial budaya dan kualitas hidup yang belum memadai.

Kemiskinan dapat pula dipandang dari perspektif mental, sosial dan budaya. Berdasarkan perspektif ini, Selo Sumardjan menyebutnya sebagai kemiskinan struktural, yakni “kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka” (1984 : 5). Disebutkan pula oleh Oscar Lewis tentang Kebudayaan Kemiskinan, yakni sikap putus asa, rasa tak berdaya, apatisme dan rasa rendah diri serta ketergantungan. Dan jenis kebudayaan ini biasanya akan disosialisasikan pada generasi berikut (dalam Ala, 1996 : 30).

Hendra Esmara (1986 : 286-287) membedakan kemiskinan menjadi dua kategori : kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Seseorang dikatakan miskin secara absolut, apabila tingkat pendapatannya lebih rendah daripada garis kemiskinan absolut yang ditetapkan, atau dengan kata lain jumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum yang dicerminkan oleh garis kemiskinan absolut tersebut. Tingkat pendapatan minimum merupakan pembatas antara keadaan yang disebut miskin dengan tidak miskin, atau sering disebut garis kemiskinan, sedangkan kemiskinan relatif adalah keadaan dimana walaupun tingkat pendapatan sudah mampu mencapai tingkat kebutuhan dasar minimum tetapi masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan keadaan masyarakat sekitarnya. Keadaan ini lebih ditentukan oleh lingkungan kebudayaan sekitarnya.

Menurut Huntington, “penduduk miskin di daerah perkotaan adalah mereka yang berpendidikan dan berketrampilan rendah dan tidak berpendidikan dan tidak berketrampilan sama sekali, dengan upah rendah” (1994 : 159).

Berdasarkan uraian tersebut, jelas bahwa pengertian kemiskinan bukanlah suatu hal yang sederhana dan mudah, karena kemiskinan sebagai suatu gejala ekonomi akan berbeda dengan kemiskinan selaku gejala sosial. Sejalan dengan apa yang dikatakan Esmara bahwa ekonomi kemiskinan merupakan suatu gejala yang terjadi di sekitar lingkungan penduduk miskin dan biasanya dikaitkan dengan masalah kekurangan pendapatan. Sedangkan kebudayaan kemiskinan, lebih banyak terletak di dalam diri penduduk miskin itu sendiri, seperti cara hidup, tingkah laku, dan lain sebagainya (*ibid*, 286).

Salah satu prasyarat keberhasilan program-program pembangunan, sangat tergantung pada ketepatan pengidentifikasian *target group* dan *target area*. Hal ini berlaku pula dalam program pengentasan kemiskinan, keberhasilannya tergantung juga pada langkah awal dari formulasi kebijakan, yaitu mengidentifikasikan siapa sebenarnya yang menjadi sasaran program, dan berada di mana, seperti dapat kita lihat pada ukuran-ukuran/kriteria-kriteria kemiskinan berikut ini.

Kriteria World Bank :

Pertemuan antara pemerintah Indonesia dan negara/lembaga donor yang tergabung dalam forum CGI (*Consultative Group on Indonesia*) tanggal 7-8 November 2001 lalu, *World Bank* mengeluarkan pernyataan bahwa 60% rakyat Indonesia masuk kategori miskin. Pernyataan ini didasarkan pada kriteria penetapan pendapatan sebesar kurang dari US\$ 2 per harinya untuk satu rumah tangga.

Kriteria BKKBN (Badan Kesejahteraan Keluarga Berencana Nasional) :

BKKBN menetapkan lima kriteria untuk menentukan penduduk yang dapat digolongkan miskin, yaitu (1) kualitas perumahan, (2) kualitas sandang, (3) kualitas pangan, (4) kualitas keberagaman, dan (5) kualitas kesehatan. Pada kualitas perumahan dapat dilihat dari keadaan rumah suatu keluarga. Lantai tanah, semi dan non permanen, dan keadaan lainnya yang tidak mencerminkan kualitas perumahan keluarga yang sehat merupakan salah satu indikator. Kualitas sandang, yang dimaksud adalah apabila pakaian yang dipakai dalam satu forum resmi juga dipakai di rumah, artinya seseorang tidak punya banyak pilihan untuk memilih jenis pakaian sesuai dengan situasi, maka dia dapat dikatakan miskin. Kemudian, apabila keluarga atau seseorang makan hanya maksimal dua kali sehari dengan lauk pauk yang kurang bergizi, maka dapat dimasukkan dalam kategori miskin. Bila seseorang atau keluarga jarang menunaikan ibadah karena waktunya tersita untuk mencari penghasilan, misalnya, maka mereka dapat dikatakan miskin. Terakhir, apabila seseorang atau suatu keluarga jarang mendapatkan pelayanan kesehatan dari tenaga medis karena tidak mampu menjangkau biaya pelayanan kesehatan, maka mereka dapat dikategorikan miskin.

Kriteria SUSENAS (Survei Sosial Ekonomi Nasional) :

Penduduk yang masuk dalam kriteria miskin adalah kelompok masyarakat yang mempunyai pendapatan perkapita per bulan sebesar Rp. 20.614,00 untuk daerah perkotaan, dan Rp. 13.295,00 untuk daerah pedesaan.

Kriteria Prof. Sajogyo :

Ditetapkan empat kelompok masyarakat dengan menggunakan satuan kg beras ekuivalen untuk menentukan kriteria batas garis kemiskinan penduduk. Caranya dengan mengalikan kuantitas konsumsi satuan kilogram beras per kapita dengan harga beras pada saat yang bersangkutan dan anggota tiap rumah tangga (5 orang). Keempat kelompok tersebut adalah :

1. Sangat miskin

Penduduk yang termasuk dalam kelompok ini adalah mereka yang mempunyai penghasilan di bawah setara dengan 240 kg beras

ekuivalen setiap orang dalam setahun untuk penduduk yang tinggal di pedesaan, dan mereka yang berpenghasilan di bawah setara dengan 360 kg beras selama setahun untuk penduduk yang tinggal di perkotaan.

2. Miskin

Penduduk yang termasuk kelompok ini adalah mereka yang mempunyai penghasilan setara dengan 240 kg beras sampai 320 kg beras per th untuk penduduk yang tinggal di pedesaan, dan mereka yang berpenghasilan di bawah setara dengan 360 kg beras per tahun untuk daerah perkotaan.

3. Hampir cukup

Penduduk yang termasuk kelompok ini adalah mereka yang mempunyai penghasilan setara dengan 320 kg beras sampai dengan 480 kg beras per tahun untuk daerah pedesaan, dan mereka yang mempunyai penghasilan setara dengan 480 kg beras sampai 720 kg beras setiap orang dalam waktu satu tahun untuk daerah perkotaan.

4. Cukup

Penduduk yang termasuk dalam kelompok ini adalah penduduk yang mempunyai penghasilan setara dengan lebih dari 480 kg beras setiap orang selama setahun di daerah pedesaan, dan mereka yang berpenghasilan di atas setara 720 kg beras setiap orang setahun untuk daerah perkotaan.

Kriteria-kriteria tersebut kiranya sejalan dengan pendapat Thee

Kian Wie (1981) yang menyatakan bahwa :

Unsur kebutuhan dasar yang perlu diberi tekanan dalam menangani kebutuhan penduduk miskin meliputi lima sasaran pokok : **pertama**, kebutuhan konsumsi perorangan seperti sandang, pangan, dan permukiman; **kedua**, penyediaan jasa umum seperti fasilitas kesehatan, pendidikan, saluran air minum, pengangkutan, dan kebudayaan; **ketiga**, hak atas pekerjaan produktif; **keempat**, prasarana yang mampu menghasilkan barang dan jasa yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar; **kelima**, partisipasi penduduk dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan proyek pemenuhan dasar. (Widodo, 1997 : 107).

Penerima bantuan P2KP adalah perorangan dan keluarga miskin yang berada di satuan wilayah administrasi pemerintahan di tingkat kota, baik yang berstatus kelurahan maupun desa perkotaan yang tersebar di seluruh wilayah perkotaan di Indonesia. Kedua status

wilayah administrasi pemerintah kota tersebut selanjutnya akan diistilahkan sebagai kelurahan, dan untuk selanjutnya penentuan status perkotaan dipilah sebagai berikut :

1. Kelurahan dan desa perkotaan

Status perkotaan sebuah wilayah kelurahan dan desa perkotaan diperoleh dari data BPS yang telah diolah. Data status perkotaan tersebut merupakan olahan dari berbagai data, yaitu data desa tertinggal, profil desa, propinsi dalam angka, potensi desa, dan data Susenas 1995.

2. Kecamatan perkotaan

Kriteria kecamatan perkotaan ditentukan oleh jumlah kelurahan/desa perkotaan yang berada di dalam suatu wilayah administrasi pemerintahan kecamatan. Bila terdapat separuh atau lebih kelurahan/desa perkotaan di dalam sebuah kecamatan, maka kecamatan itu dikategorikan sebagai kecamatan perkotaan.

3. Daerah tingkat II perkotaan

Bila terdapat separuh atau lebih kecamatan perkotaan di dalam sebuah wilayah administrasi pemerintahan daerah tingkat II, maka daerah itu dikategorikan sebagai datu II perkotaan. Datu II yang selama ini memang sudah berstatus kota, secara otomatis berstatus datu II perkotaan.

Selanjutnya, penetapan lokasi penerima bantuan di tingkat pusat, dilakukan melalui prosedur sebagai berikut :

1. Data BPS diolah dan diseleksi berdasarkan status perkotaannya. Termasuk di dalamnya adalah melakukan penetapan status perkotaan seperti telah disebut di atas.
2. Melalui proses tersebut diperoleh nama-nama dati II beserta nama dan jumlah kecamatan serta kelurahan di dalamnya.
3. Tiga atau lebih dati II yang berdekatan kemudian dikelompokkan menjadi satu satuan wilayah kerja (SWK). Setiap SWK dikelola oleh satu konsultan manajemen wilayah (KMW).
4. Data hasil olahan dalam bentuk daftar kelurahan per wilayah administrasi yang dicalonkan menerima bantuan P2KP, disampaikan kepada masing-masing pemda tingkat I maupun tingkat II agar mereka dapat memberikan umpan balik.

Pengusulan nama-nama kelurahan dilakukan secara *bottom up*, melalui koordinasi oleh, setidaknya tiga unit instansi, yaitu : Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) tingkat II, Dinas Pembinaan Masyarakat Desa (PMD) dati II, dan kecamatan. Dan sebagai prosedur penyusunan usulan lokasi P2KP dipertimbangkan faktor penting :

1. Konsep Kawasan Andalan : pemilihan lokasi sasaran P2KP harus dipadukan dengan program pengembangan kawasan andalan pada masing-masing daerah.

2. Keterpaduan pembangunan wilayah perdesaan dengan perkotaan (*rural-urban linkages*) : lokasi yang sedang menerima bantuan PPK dan PDM-DKE (Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi) tidak boleh diusulkan menjadi lokasi sasaran P2KP. Namun, dalam upaya mendukung pengembangan wilayah, lokasi yang diusulkan menjadi sasaran P2KP sebaiknya berdekatan dengan wilayah kecamatan yang sedang menerima bantuan PPK. Sehingga diharapkan keterpaduan pembangunan wilayah perdesaan dengan perkotaan dapat dimaksimalkan.

Akhirnya, pemda tingkat I melalui daftar peringkat kemiskinan dati II yang didasarkan dari data jumlah penduduk dan rumah tangga miskin di masing-masing dati II turut menentukan prioritas lokasi sasaran P2KP pada dati I, pemda tingkat II, melalui daftar peringkat kemiskinan kecamatan yang juga didasarkan dari jumlah penduduk dan rumah tangga miskin, turut menentukan prioritas lokasi sasaran P2KP di tingkat kecamatan. Jika data kemiskinan di suatu daerah tidak dimiliki, maka pemda yang bersangkutan dapat menggunakan Data Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomis hasil reinventarisasi bulan Juli 1998 yang dapat diperoleh dari Kantor Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) setempat.

Singkatnya, masyarakat penerima bantuan adalah perorangan atau keluarga yang berpenghasilan rendah, yang dipilih berdasarkan kesepakatan tokoh masyarakat, pengurus RT/RW, lurah/kepala desa serta masyarakat lainnya, yang tinggal di kelurahan yang terpilih sebagai lokasi sasaran P2KP.

Indikator untuk menentukan warga yang berhak menerima bantuan, yakni antara lain :

- Penduduk golongan ekonomi lemah.
- Kepala rumah tangga yang tidak memiliki pekerjaan atau bekerja tidak tetap.
- Keluarga atau istri yang tidak mempunyai pekerjaan tidak tetap.
- Keluarga dengan tanggungan yang besar.
- Keluarga yang tidak mempunyai rumah sendiri.
- Keluarga yang kondisi tempat tinggalnya tidak layak huni.

2. Pemberdayaan

Awalnya, kemiskinan selalu dikaitkan dengan faktor ekonomis, yang dinyatakan dalam ukuran tingkat pendapatan (*income*) atau tingkat konsumsi individu atau komunitas. Lembaga donor internasional seperti Bank Dunia contohnya, menggunakan ukuran tingkat pendapatan US\$ 2 per hari untuk satu rumah tangga sebagai batas *poverty line*. Terjadi di negara-negara berkembang, kemiskinan umumnya diukur dengan tingkat pemenuhan

kebutuhan dasar, yang dinyatakan dalam ukuran kebutuhan hidup minimum atau kebutuhan kalori. Hal ini berimplikasi pula pada pemilihan upaya pengentasan kemiskinan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, dengan peningkatan GNP sebagai tolok ukur. Kenyataannya, pengalaman menunjukkan peningkatan GNP tidak dengan sendirinya membawa peningkatan taraf hidup secara signifikan, selain adanya kenyataan bahwa struktur ekonomi tidak berpihak kepada kaum miskin, sehingga *output* pertumbuhan tidak terdistribusi secara merata. Kemakmuran hanya dinikmati lapisan tertentu yang secara komparatif memiliki pengetahuan, ketrampilan dan daya saing yang lebih, sementara mereka yang tidak memiliki keunggulan tersebut, mengalami marginalisasi, baik fisik maupun sosial.

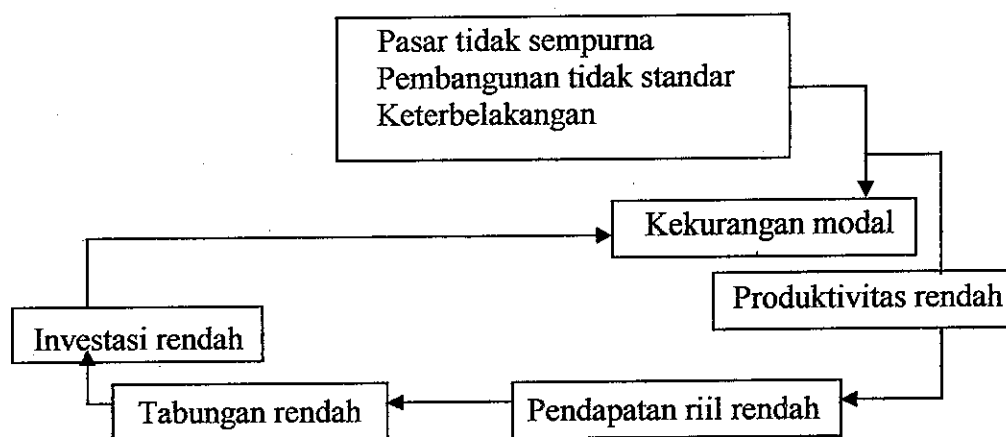
Gagal dengan pendekatan *trickle down effect*, upaya pengentasan kemiskinan selanjutnya diarahkan dengan pola bantuan langsung. Pola ini memunculkan implikasi baru, pada satu sisi bantuan tersebut memang dapat efektif mencapai sasaran, tapi di sisi lain, *input* eksternal tanpa adanya penguatan sosial/kelembagaan sering menimbulkan ketergantungan dan mematikan kreasi dan inovasi masyarakat.

Hal tersebut menggambarkan bahwa walaupun fenomena kemiskinan sudah setua peradaban manusia, tetapi pemahaman

serta upaya pengentasannya belum menunjukkan hasil yang menggembirakan.

Mengutip pemikiran Nurkse 1953 (dalam Sumodiningrat, 1997 : 8-9) yang mensinyalir bahwa “*a poor country is poor because it is poor*” (negara miskin itu miskin karena ia miskin), yang secara lebih jelasnya dapat dibagangkan sebagai berikut:

Gambar : 1
Lingkaran Kemiskinan



Kemiskinan diawali oleh faktor eksternal/struktural (ketidaksempurnaan pasar, pembangunan di bawah standar dan keterbelakangan) dan faktor internal pelaku pembangunan (kurangnya modal), yang kemudian menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas menyebabkan pendapatan riil yang rendah, yang menyebabkan rendahnya tingkat tabungan, dan kemudian berujung pada rendahnya investasi. Alur tersebut kemudian kembali lagi pada titik awal, yaitu kurangnya modal, yang selanjutnya berputar kembali ke alur yang di atas; dan untuk

memutus lingkaran tersebut, tidak ada jalan lain kecuali dengan mengatasi permasalahan internal (minimnya modal), sekaligus masalah eksternal atau struktural yang dihadapi oleh pelaku pembangunan. Saat inilah pemberdayaan masyarakat berperan penting, sebagaimana dikutip dari pendapat Sumodiningrat bahwa “memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat, yang dalam kondisi tidak mampu, untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan ” (ibid : 165).

Istilah pemberdayaan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *empowerment* yang berasal dari kata *empower* yang berarti *to give official authority or legal power to*, atau dapat juga berarti *to make one able to do something*, yang didapat dari istilah *enable*. (WSNCD 1967 : 271-272 dalam Saleh et.al 2000 : 153).

Makna dari pemberdayaan adalah memberikan otoritas resmi, atau membuat seseorang itu sanggup mengerjakan sesuatu, contohnya membuat seseorang sanggup menghasilkan pendapatan sendiri guna menunjang kehidupannya; atau membuat sesuatu itu mungkin, secara praktis atau mudah dikerjakan.

Pengertian tersebut dapat dimaknai pula bahwa selain peranan pihak-pihak yang bermaksud memberdayakan; baik itu pemerintah, dunia usaha, ataupun kelompok masyarakat peduli, sebenarnya yang paling menentukan keberhasilan segala upaya

pemberdayaan adalah pihak yang harus diberdayakan itu sendiri. Mengingat bahwa suatu kondisi ketidakberdayaan, yang sering diidentikkan pula dengan kemiskinan, sifatnya bisa sementara atau menetap, jangka pendek atau jangka panjang, yang pada akhirnya sangat tergantung dari kelompok sasaran itu sendiri.

Hal ini kiranya dapat juga dikuatkan dengan pendapat Everett Hagen (1962) tentang penunjukkan aspek dari kepribadian manusia yang memegang peranan sentral dalam keberhasilan pembangunan. Dikatakannya bahwa keberhasilan pembangunan menuntut pribadi yang mempunyai kebutuhan manipulatif (kebutuhan untuk mengubah lingkungannya) yang tinggi, kebutuhan agresif (kebutuhan untuk bertindak agresif) yang rendah, dan kebutuhan pasif (kebutuhan untuk bersikap pasif) yang rendah. Kebutuhan manipulatif ini terdiri dari 4 unsur yang lebih kecil, yaitu *need achievement* (kebutuhan untuk selalu berprestasi), *need autonomy* (kebutuhan untuk mandiri) dan *need order* (kebutuhan untuk hidup dalam lingkungan yang serba teratur) dan akhirnya, *need understanding* (kebutuhan untuk selalu memahami peristiwa yang terjadi), yang masing-masing juga harus tinggi. Pendapat serupa juga diyakini oleh Negarawan Park Chung Hee, seperti dalam Program *Semaul Undong* (Pembangunan Komunitas Baru), yang berupa membentuk tipe kualitas manusia Korea Selatan, menjadi :

- a. *diligence*, sikap rajin bekerja, dapat menghargai penunaian kerja yang paling sederhana tetapi dengan sempurna.
- b. *thrifty*, sikap hemat, yang timbul sebagai konsekuensi sikap *diligence*.
- c. *self-help*, atau sikap mandiri.
- d. *cooperation*, cara untuk mencapai tujuan secara efektif dan rasional dan mempersatukan individu dan masyarakatnya (dalam Tjokrowinoto, 1996 : 49-50).

Disebutkan pula oleh Usman (1998:32) bahwa memberdayakan masyarakat adalah usaha memberikan akses ekonomi dan sekaligus politik kepada masyarakat miskin. Upaya pemberdayaan masyarakat menyentuh berbagai kebutuhan sehingga masyarakat menjadi mandiri, percaya diri, tidak tergantung dan lepas dari belenggu struktural yang membuat hidup sengsara. Melalui pemberdayaan masyarakat, diharapkan disamping dapat memerangi kemiskinan, juga mendorong masyarakat lebih aktif dan penuh inisiatif. Pendapat lain menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat dan pemerintah daerah dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yaitu :

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan sumberdaya yang dimiliki masyarakat dan daerah berkembang.
2. Mempertajam pemanfaatan potensi, pemberian *input* pembangunan berupa bantuan dana serta pengembangan kelembagaan pemerintah dan masyarakat.
3. Melindungi melalui pemihakan kepada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang dan memberikan

akses yang adil kepada seluruh masyarakat (Sumodiningrat, 1997 : 6).

Pelaksanaannya, upaya pemberdayaan masyarakat masih dihadapkan pada beberapa kendala, seperti disebutkan Ginandjar (1996 : 146-148) bahwa terdapat beberapa bias dalam paradigma pemberdayaan masyarakat, yaitu :

1. Adanya pola pikir bahwa dimensi rasional lebih penting daripada dimensi moral, dimensi material lebih penting daripada dimensi kelembagaan, dimensi ekonomi lebih penting daripada dimensi sosialnya.
2. Adanya anggapan bahwa pendekatan pembangunan yang berasal dari atas lebih sempurna daripada aspirasi pembangunan dari bawah. Akibatnya kebijakan pembangunan menjadi kurang efektif.
3. Adanya anggapan bahwa pembangunan masyarakat di tingkat bawah lebih memerlukan bantuan material daripada ketrampilan teknis dan manajerial, sehingga sering terjadi pemborosan sumber daya dan dana karena kurang mempersiapkan ketrampilan teknis dan manajerial masyarakat.
4. Adanya anggapan bahwa teknologi yang dikembangkan dari atas lebih ampuh daripada yang dikembangkan dari masyarakat itu sendiri.
5. Adanya anggapan bahwa lembaga-lembaga yang telah berkembang di masyarakat cenderung kurang efektif dan efisien sehingga dianggap menghambat pembangunan.
6. Adanya anggapan bahwa masyarakat bawah tidak tahu apa yang diperlukan dan bagaimana memperbaiki nasibnya.
7. Adanya anggapan bahwa orang miskin karena bodoh dan malas, sehingga cara penanganannya bersifat paternalistik yaitu memperlakukannya sebagai orang bodoh yang malas dan tidak diberikan kepercayaan.
8. Adanya ukuran efisiensi yang salah diterapkan, misalnya ICOR, diartikan bahwa investasi harus selalu diarahkan pada kegiatan yang segera menghasilkan.
9. Adanya anggapan bahwa sektor pertanian dan pedesaan adalah sektor tradisional yang kurang produktif, dan memiliki masa investasi yang panjang dan kurang menarik untuk investasi besar-besaran.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan posisi tawar masyarakat dalam melakukan aspek-aspek dirinya terutama terkait dengan profesinya. Hal ini membutuhkan peranan pemerintah guna mewujudkan sasaran yang diinginkan, meskipun peranan pemerintah tersebut hendaknya diberikan secara proporsional, dalam batas-batas meningkatkan daya masyarakat dan mendinamisasi potensi yang ada. Jika peran pemerintah berlebihan, dalam arti melakukan campur tangan terlalu banyak terhadap aktivitas masyarakat, maka kemandirian masyarakat sulit diwujudkan.

Pendeknya, keikutsertaan/partisipasi masyarakat (sasaran) mutlak diperlukan dalam upaya pemberdayaan masyarakat, karena merekalah yang akan secara langsung melaksanakan dan menikmati hasil pembangunan (sebagai subyek dan obyek pembangunan). Hal ini berangkat dari model pembangunan dengan konsep *Community Based Development* (CBD), yang memiliki dasar filosofis untuk mendudukkan masyarakat (*society*) tidak saja sebagai obyek, tetapi juga sebagai subyek pembangunan. Konsep ini sangat menekankan pentingnya partisipasi masyarakat, baik pada proses perumusan program pembangunan, maupun pada tahap implementasinya. Mengingat hanya dengan mendudukkan

masyarakat sebagai subyek pembangunan, maka akan tercipta apa yang disebut dengan *development for society*.

Perlu diketahui pula beberapa kelemahan utama dari konsep *Community Based Development* (CBD) ini, seperti yang ditulis oleh Rubin (1993) bahwa kelemahan utama dari konsep CBD adalah terlalu menggantungkan sumber dana pada pihak pemerintah, swasta, dan sponsor lainnya sehingga memunculkan persoalan ketergantungan yang berkepanjangan. Disebutkannya pula bahwa konsep ini terlalu menitikberatkan pada keharusan adanya partisipasi masyarakat, tetapi kurang memperhatikan aspek kualitas partisipasi masyarakat, dan mekanisme pengembangan hasil yang telah dicapai (Syarif et.al, 2001 : 6-13).

Samodra Wibawa (1992 : 58) bahwa partisipasi merupakan sikap untuk ikut serta merencanakan, melaksanakan dan mengawasi suatu aktifitas. Penekanan dalam definisi ini adalah bahwa menggerakkan partisipasi masyarakat bukan hanya untuk mendukung kegiatan pembangunan, tapi juga agar masyarakat berperan lebih besar dalam kegiatan yang dilakukannya sendiri.

Secara umum, kebijaksanaan P2KP adalah pemberian bantuan kepada masyarakat perkotaan, yang bersifat strategis guna mewujudkan masyarakat yang mandiri dan memiliki otonomi dalam pembangunan. Pengelolaan seluruh kegiatan, baik pengembangan usaha maupun pembangunan prasarana dan sarana,

pada prinsipnya dilakukan oleh masyarakat sendiri. Masyarakat berperan aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pemeliharaan atau pengembangan lebih lanjut.

3. Implementasi

Konsep implementasi telah banyak dirumuskan para ahli, seperti yang didefinisikan oleh Meter dan Horn, bahwa : implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan (Wibawa, 1994 : 15). Disebutkan pula oleh Jeffrey dan Aaron bahwa : implementasi mungkin dapat dipandang sebagai sebuah proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya. Implementasi juga merupakan kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam serangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan (Jones, 1991 : 295).

Beberapa definisi tersebut, apabila ditarik benang merah akan sejalan dengan apa yang disebutkan dalam kamus Webster (Wahab, 2001 : 64), bahwa implementasi berasal dari kata *to implement*, yang berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) dan *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap

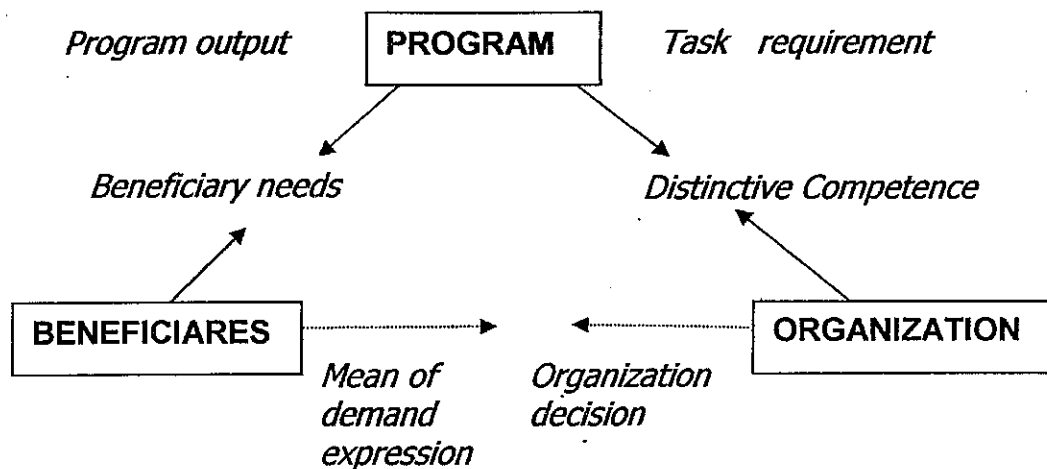
sesuatu). Ini berarti bahwa implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan.

Senada dengan hal di atas, dikatakan pula oleh William N. Dunn (1995:80) bahwa implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan. Pengertian ini berarti bahwa ada suatu proses dinamis dalam implementasi kebijakan, yaitu dalam hal pencapaian tujuan.

Implementasi suatu kebijakan memiliki banyak sekali faktor yang mempengaruhi keberhasilannya seperti disebutkan oleh David C. Korten (1988 : 240) bahwa :

daya kerja dari suatu program pembangunan adalah fungsi kesesuaian antara mereka yang dibantu, program, dan organisasi yang membantu. Dengan istilah yang lebih khusus, program pembangunan akan gagal memajukan kesejahteraan suatu kelompok jika tidak ada hubungan yang erat antara : kebutuhan-kebutuhan pihak penerima bantuan dengan hasil program; persyaratan program dengan kemampuan nyata dari organisasi pembantu; dan pengungkapan kebutuhan oleh pihak penerima dan proses pengambilan keputusan dari organisasi pembantu.

Teori yang lebih dikenal sebagai "*Three Way Fit Model*" atau Kesesuaian Tiga Arah atau juga Teori Pelembagaan Program itu apabila dibuat dalam sebuah model akan terlihat sebagai berikut :



Gambar : 2
Three Way Fit Model
(Tjokrowinoto, 1996 : 136)

Menurut E.S Quade, dalam proses implementasi kebijakan akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pelaksana, kelompok sasaran dan faktor-faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya suasana yang agak memanas (*tensions*) dan kemudian diikuti tindakan tawar-menawar atau transaksi. Melalui transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Disebutkannya pula bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, yaitu :

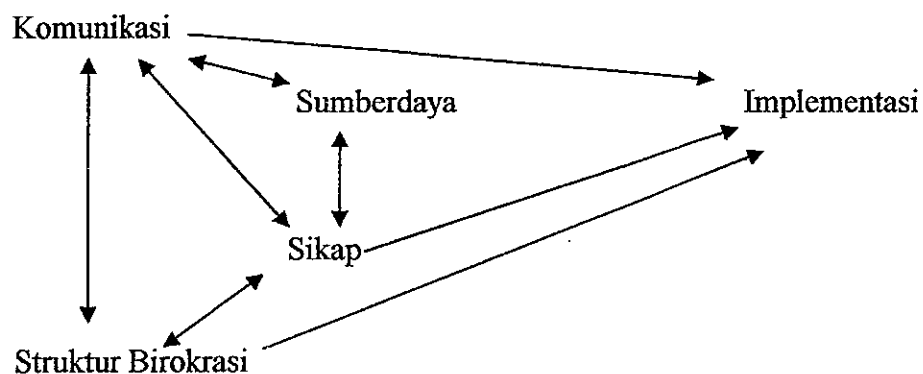
1. *The idealized policy, that is the idealized pattern of interaction that those who have defined that policy attempting to induce.*
2. *The target group, defined as those who are required to adopt new pattern of interaction by the policy and who must change to meet its demands.*

3. *The implementing organization, usually a unit of the government bureaucracy responsible for implementation of the policy; and*
4. *Environmental factors, those element in the environment that influenced by the policy implementation (1984 : 310).*

Sedangkan menurut George C. Edward III (dalam Purnaweni, 1991 : 3), faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan adalah :

1. Komunikasi, merupakan proses menyalurkan informasi dari para pembuat kebijakan kepada para pelaksana sehingga mereka mengetahui apa yang harus dikerjakan. Agar komunikasi menjadi efektif maka harus dipilih orang-orang yang tepat untuk menyampaikan dan menerima informasi agar informasi itu akurat.
2. Sumber-sumber daya (*resources*), dalam hal ini sumber daya yang dimaksud adalah jumlah dan kemampuan para staf, kekuasaan dan wewenang serta fasilitas-fasilitas yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kepada publik.
3. Sikap-sikap (*disposisi*), sikap dari pelaksana program akan sangat berpengaruh di dalam pelaksanaan program. Sikap pelaksana yang positif terhadap suatu program atau kebijakan akan memungkinkan pelaksanaan dengan sukarela sesuai aturan.
4. Struktur birokrasi, dua karakteristik birokrasi adalah SOPs (*standart operating prosedurs*) atau prosedur standar pelaksanaan dan fragmentasi. SOPs dapat mempengaruhi implementasi yaitu mempengaruhi perubahan-perubahan dalam kebijakan. Hal yang bisa terjadi adalah pemborosan sumber daya, peningkatan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan menghambat koordinasi dan membingungkan para pelaksana di tingkat bawah.

Model interaksi dari keempat faktor yang mempengaruhi gagal dan berhasilnya implementasi dapat digambarkan :



Gambar : 3
Model George C.Edward III

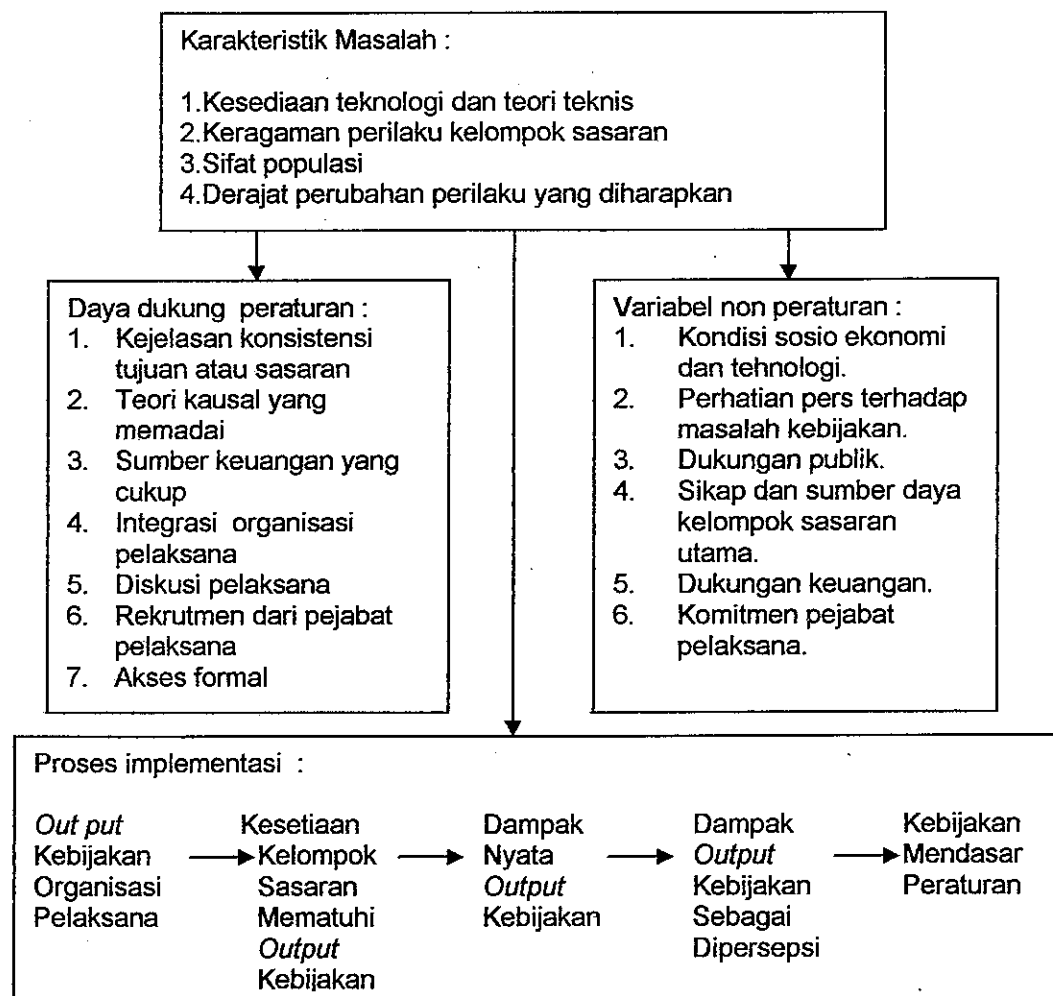
Teori tersebut senada pula dengan pendapat dari Paul A.Sabatier dan Daniel Mazmanian yang menyebutkan bahwa analisis implementasi kebijakan negara adalah melakukan identifikasi variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan dari seluruh proses implementasi. Variabel yang dimaksud telah dapat diklasifikasikan menjadi tiga, yakni :

1. Kemudahan implementasi akan ditentukan oleh mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
2. Struktur manajemen program yang mengoperasionalkan kebijakan, menstrukturkan secara tepat proses implementasi.
3. Faktor-faktor di luar peraturan, yaitu pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut (dalam Wahab 2001 : 81).

Ringkasnya, implementasi akan lebih efektif bila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang digariskan oleh peraturan

(petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis) dengan asumsi bahwa tujuan dan sasaran program harus jelas dan konsisten, karena merupakan standar evaluasi dan sarana legal bagi birokrasi pelaksana untuk mengerahkan sumber daya.

Model implementasi ini dapat digambarkan :



Gambar : 4
Model Sabatier dan Mazmanian

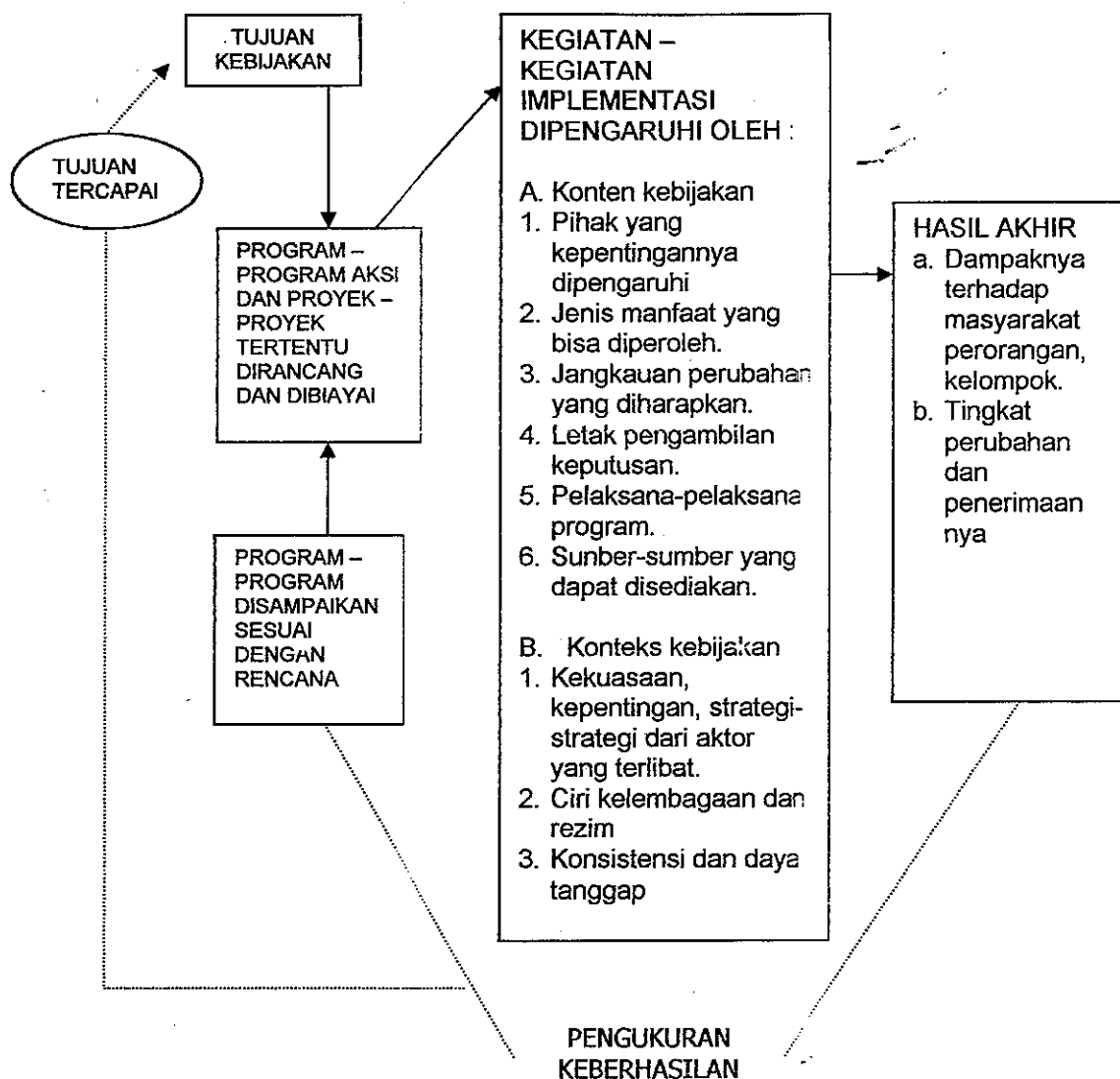
Model lain yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (Wahab, 1990:125) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan

dipandang sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik.

Disebutkan pula bahwa kegiatan implementasi dipengaruhi oleh :

1. Konten kebijakan, yang terdiri dari :
 - a. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi.
 - b. Jenis manfaat yang bisa diperoleh.
 - c. Jangkauan perubahan yang diharapkan.
 - d. Letak pengambilan keputusan.
 - e. Pelaksana-pelaksana program.
 - f. Sumber-sumber yang dapat disediakan.
2. Konteks kebijakan, yaitu gambaran mengenai bagaimana kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik, yang mencakup :
 - a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi-strategi dari para aktor yang terlibat.
 - b. Ciri-ciri kelembagaan dan rezim.
 - c. Konsistensi dan daya tanggap.

Hasil akhirnya adalah berupa dampak terhadap masyarakat, perseorangan dan kelompok-kelompok, serta adanya tingkat perubahan dan penerimaannya, dan jika dimodelkan akan tampak sebagai berikut :



Gambar : 5
Model Merilee S. Grindle

P2KP merupakan program yang dirancang guna menanggulangi masalah kemiskinan di perkotaan. Tujuan yang akan dicapai melalui P2KP adalah :

1. Penciptaan lapangan kerja melalui penyediaan dana pinjaman untuk pengembangan kegiatan usaha produktif dan pembukaan lapangan kerja baru, dan penyediaan dana hibah untuk

pembangunan prasarana dan sarana dasar lingkungan yang secara langsung maupun tidak langsung dalam menunjang upaya pengentasan kemiskinan di perkotaan.

2. Peningkatan kemampuan perorangan dan keluarga miskin melalui upaya bersama berlandaskan kemitraan, yang mampu menumbuhkan usaha-usaha baru yang bersifat produktif dengan berbasis pada usaha kelompok.
3. Penyiapan, pengembangan dan pemampuan kelembagaan masyarakat di tingkat kelurahan untuk dapat mengkoordinasikan dan memberdayakan masyarakat dalam melaksanakan program pembangunan.
4. Pencegahan menurunnya kualitas lingkungan, melalui upaya perbaikan prasarana dan sarana dasar lingkungan.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, bahwa suatu program dikatakan baik, apabila ia memiliki ciri-ciri sbb :

1. Tujuan yang dirumuskan harus jelas.
2. Penentuan peralatan yang terbaik untuk mencapai tujuan tersebut.
3. Suatu kerangka kebijakan yang konsisten dan atau proyek-proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program seefisien mungkin.
4. Pengukuran dengan ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan-keuntungan yang diharapkan akan dihasilkan program tersebut.
5. Hubungan dengan kegiatan-kegiatan lain dalam usaha pembangunan dan program pembangunan lainnya. Suatu program pembangunan tidak berdiri sendiri.
6. Berbagai upaya di bidang manajemen, termasuk menyediakan tenaga, pembiayaan dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut (1985 : 195).

Pendapat ini senada dengan pendapat Hoowod dan Gunn (dalam Wahab, 2001 : 71-78), yang menyebutkan bahwa kegiatan program harus memenuhi syarat-syarat tertentu agar pelaksanaannya berjalan baik, yakni :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber daya yang memadai.
3. Perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Program yang akan dilaksanakan disadari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Koordinasi dan komunikasi yang sempurna.

Memahami konsep-konsep ideal untuk implementasi, khususnya implementasi P2KP, maka patut disadari pula bahwa dalam implementasinya di lapangan, Program/Proyek Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan belum dapat secara optimal memenuhi kriteria ideal seperti yang telah digariskan. Banyak terjadi variasi implementasi di lapangan, baik itu yang bersifat pengembangan maupun yang berupa kemunduran.

Kajian implementasi ini kiranya tidak mungkin untuk menggunakan semua teori sebagai yang utama, sehingga menyesuaikan dengan kondisi di lapangan, bahwa kurang optimalnya implementasi P2KP (seperti telah dijelaskan di muka) dapat dilihat dari program itu sendiri, faktor penerima program dan

faktor organisasi pelaksana program. Kesesuaian hubungan-hubungan antar ketiga faktor itulah yang akan mengoptimalkan keberhasilan implementasi P2KP. Maka sebagai alat bantu analisis, teori utama yang digunakan adalah Model Kesesuaian dari David C. Korten.

Akhirnya, pada tahapan yang lebih operasional, tujuan P2KP dicapai melalui sasaran-sasaran sebagai berikut :

1. Masyarakat pada tingkat kelurahan yang dianggap memenuhi persyaratan, yang akan dibantu melalui :
 - a. Bantuan kredit modal kerja bergulir bagi upaya peningkatan pendapatan secara berkelanjutan.
 - b. Bantuan hibah untuk pembangunan maupun prasarana dan sarana dasar lingkungan.
 - c. Bantuan penciptaan kesempatan kerja, termasuk pelatihan, untuk mencapai kemampuan pengembangan usahanya.
2. Masyarakat tingkat kelurahan diharap dapat membentuk kelompok swadaya masyarakat (KSM) yang terdiri atas perorangan maupun keluarga miskin yang tinggal di wilayah perkotaan. Dalam perencanaan maupun pelaksanaan kegiatannya, KSM-KSM ini akan mendapatkan pendampingan dari fasilitator kelurahan.

3. Lokasi sasaran penerima bantuan P2KP difokuskan pada satuan permukiman mengingat di sinilah muncul kebersamaan dan kesepakatan atas dasar kepentingan yang sama. Selain itu, pada satuan-satuan permukiman terkonsentrasi pula berbagai kegiatan sosial, ekonomi, dan fisik dengan kepranataan sosialnya sendiri. Lebih lanjut, satuan permukiman perlu dilihat sebagai areal yang memungkinkan adanya integrasi berbagai kegiatan, termasuk integrasi berbagai kegiatan pembangunan sektoral.

Tahapan kegiatan pelaksanaan P2KP secara garis besar adalah :

1. Tahap persiapan, kegiatan utamanya adalah sosialisasi dan pendataan awal.
2. Tahap pengembangan institusi masyarakat, pembentukan KSM, BKM, dan pengembangan kegiatan-kegiatan pengejawantahan pemberdayaan masyarakat.
3. Tahap pelaksanaan, terjadinya proses pelaksanaan pembangunan oleh masyarakat, yang diawali dengan proses pengusulan program/subprogram penyaluran dana kemasyarakatan, pelaksanaan kegiatan dan pemeliharaan.

B. Pembahasan Penelitian yang Relevan

Guna memberikan perbandingan terhadap penelitian ini, beberapa penelitian yang telah terlebih dahulu dilakukan secara tidak langsung dapat dijadikan referensi. Penelitian-penelitian tersebut adalah :

1. Pengaruh Komunikasi dan Tingkat Kesadaran Masyarakat terhadap Implementasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) di Kelurahan Karang Ayu Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang, oleh Evi Ampiran, 2000, dengan rangkuman hasil penelitian adalah sebagai berikut : adanya hubungan positif antara komunikasi dengan implementasi P2KP, antara tingkat kesadaran masyarakat dengan implementasi P2KP; serta adanya hubungan yang positif antara komunikasi dan tingkat kesadaran masyarakat dengan implementasi P2KP. Hubungan ini ditandai dengan rendahnya tingkat implementasi P2KP di lokasi penelitian yang disebabkan oleh masih rendahnya peran dan fungsi BKM, utamanya dalam melaksanakan pembinaan pada KSM, serta masih rendahnya proses perguliran dana akibat tunggakan.
2. Studi Implementasi Program Kredit Ketahanan Pangan (KKP) di Kecamatan Tanggunharjo, Kabupaten Grobogan, oleh Ahmad Taufiq Ma'sum, 2002, dengan rangkuman hasil penelitian adalah sebagai berikut : implementasi Program Kredit Ketahanan Pangan (KKP) di Kecamatan ini mengalami kegagalan. Ketidakberhasilan implementasi KKP di lokasi penelitian dapat dilihat dari ketidaktahuan dan

ketidakhahaman petani sebagai kelompok sasaran mengenai Program KKP. Ketidakhhasilan ini secara spesifik disebabkan oleh faktor komunikasi, sikap dan sumber daya. Permasalahan komunikasi nampak dari kurangnya sosialisasi KKP pada petani, serta tidak jelasnya informasi atau berita mengenai restrukturisasi KUT. Faktor sikap dapat dilihat dari sikap pemerintah yang tidak tegas dan tidak jelas mengenai berita restrukturisasi KUT. Terakhir, pengaruh sumber daya dapat dijelaskan dengan kurangnya sumber daya yang tersedia pada diri petugas maupun petani.

Perbedaan antara kedua penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti, adalah bahwa pada kedua penelitian tersebut, sudah ditentukan terlebih dahulu variabel-variabel yang dianggap mempengaruhi implementasi, sehingga hasil lebih tertuju ke arah pembuktian hubungan antar variabel, baik yang bersifat kuantitatif, maupun kualitatif. Penelitian yang akan peneliti lakukan menitikberatkan pada penggalian fakta untuk mengetahui peran Program/Proyek Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan dalam mengatasi masalah kemiskinan perkotaan, melalui pemberdayaan, khususnya di lokasi penelitian.

C. Fenomena yang Diamati

No.	Konsep	Definisi Konseptual	Aspek yang digali
1.	Kemiskinan	Rendahnya atau tidak memadainya akses kepada sumber daya atau karena hidup di lingkungan alam yang semakin rusak, serta ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok.	a. Resipien <ul style="list-style-type: none"> ▪pendapatan/penghasilan. ▪pemenuhan kebutuhan pangan. ▪pemenuhan kebutuhan papan. ▪pemenuhan kebutuhan sandang. ▪pemenuhan kebutuhan kesehatan. ▪pemenuhan kebutuhan pendidikan. ▪pemenuhan kebutuhan sosial psikologis. b.Petugas <ul style="list-style-type: none"> ▪kriteria kemiskinan
2.	Pemberdayaan	Upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat, yang dalam kondisi tidak mampu, untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan.	a. Resipien <ul style="list-style-type: none"> ▪penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. ▪upaya untuk memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat. ▪upaya melindungi untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang b. Petugas <ul style="list-style-type: none"> ▪penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. ▪upaya untuk memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat. ▪upaya melindungi untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang

3.	Implementasi P2KP	Tindakan yang dilakukan pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan P2KP.	a. Resipien <ul style="list-style-type: none">▪ kesesuaian hasil program dengan kebutuhan resipien.▪ kesesuaian kriteria pelaksanaan program dengan kemampuan para petugas pelaksana.▪ kesesuaian proses pengambilan keputusan organisasi pelaksana dengan sarana pengungkapan kebutuhan resipien.▪ penguatan kelembagaan. b. Petugas <ul style="list-style-type: none">▪ kesesuaian hasil program dengan kebutuhan resipien.▪ kesesuaian kriteria pelaksanaan program dengan kemampuan para petugas pelaksana.▪ kesesuaian proses pengambilan keputusan organisasi pelaksana dengan sarana pengungkapan kebutuhan resipien.▪ penguatan kelembagaan.
-----------	--------------------------	--	--

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian / Perspektif Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan **pendekatan fenomenologis**. Hal ini mengingat tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memahami secara mendalam (*verstehen*) fenomena yang dijadikan sasaran penelitian, yakni masih cukup besarnya jumlah tunggakan dan beberapa permasalahan dalam implementasi P2KP tahap I. Memakai pemahaman itu, peneliti akan mampu menarik berbagai generalisasi atau teori yang dapat digunakan untuk perkembangan ilmu itu sendiri atau untuk dijadikan dasar bagi kepentingan aplikasi teori dalam kehidupan masyarakat.

Pertimbangan lain adalah ilmu administrasi publik adalah bagian dari ilmu yang tidak mungkin lepas dari aktivitas manusia. Manusia adalah sentral dari kajian ilmu tersebut, sehingga untuk memahami berbagai fenomena administrasi publik secara mendalam, penelitian terhadap manusia sebagai pelaku kegiatan sosial itu tidak mungkin diabaikan karena manusia sendirilah yang memberikan warna terhadap sistem administrasi itu. Berhasil atau gagalnya suatu kebijakan administrasi tidak dapat lepas dari pengaruh sistem sosial budaya masyarakatnya. Upaya untuk memahami fenomena sosial budaya inilah yang menjadi salah satu tugas para ahli ilmu administrasi negara dalam mengkaji bidang keilmuannya.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah **metode kualitatif**. Diharapkan dengan metode ini akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik obyek maupun subyek yang akan diteliti. Metode penelitian kualitatif sebagai suatu konsep keseluruhan (*holistic*) untuk mengungkapkan rahasia sesuatu, dilakukan dengan menghimpun informasi dalam keadaan sewajarnya (*natural setting*), mempergunakan cara kerja yang sistematis, terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara kualitatif, sehingga tidak kehilangan sifat ilmiahnya. Artinya penelitian ini tidak hanya merekam hal-hal yang nampak secara eksplisit saja melainkan melihat secara keseluruhan fenomena yang terjadi dalam masyarakat (Nawawi, 1994 : 75).

Spesifikasi penelitian akan ditekankan pada penelitian **deskriptif analitis**, dimana akan berupaya menggambarkan secara rinci fenomena sosial yang menjadi pokok permasalahan, tanpa melakukan hipotesis dan perhitungan secara statistik. Pilihan perspektif ini, sejalan dengan pendapat Bogdan dan Taylor, yang mendefinisikan kualitatif sebagai berikut :
“prosedur penelitian ini akan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara utuh (*holistic*) sebagai bagian dari satu keutuhan ” (dalam Moleong, 2000 : 3).

Sejalan seperti disebutkan Moustakas, bahwa prinsip, proses, dan metode fenomenologi adalah sebagai berikut :

1. Fenomenologi memfokuskan pada penampakan dari suatu benda.
2. Fenomenologi menekankan kesatuan, dengan menganalisisnya dari berbagai sisi, sudut pandang, dan perspektif sampai mencapai satu pandangan yang sama dari satu fenomena yang ada.
3. Fenomenologi berusaha mencari makna dari penampakan dan mencapai pada pemahaman melalui intuisi dan refleksi dari perilaku yang sadar dari sebuah pengalaman, mengarahkan pada ide, konsep, penilaian dan pengertian.
4. Fenomenologi digunakan untuk menggambarkan pengalaman, bukan untuk menjelaskan atau menganalisis.
5. Fenomenologi berakar pada pertanyaan yang mengarahkan dan memfokuskan pada pemaknaan, dan pertanyaan-pertanyaan tersebut mengandung penyidikan atau pengungkapan, yang dibangun untuk keperluan dan perhatian lebih jauh, serta memperhitungkan keterlibatan kita dengan hal-hal yang dialami.
6. Subyek dan obyek merupakan satu kesatuan. Apa yang saya lihat, berkaitan dengan bagaimana saya melihat hal tersebut, dengan siapa saya melihat hal tersebut dan sedang bersama siapa saya pada saat itu.
7. Penelitian realitas inter subyektifitas merupakan bagian dari proses.
8. Data tentang pengalaman, pemikiran pribadi, intuisi, refleksi dan penilaian merupakan bukti utama dalam penelitian ilmiah.
9. Pertanyaan penelitian terfokus dan mengarahkan penelitian harus secara hati-hati dibangun (Moustakas, 1994 : 58-59).

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah kajian terhadap implementasi P2KP tahap I, dalam peranannya untuk mengentaskan kemiskinan di perkotaan, sekaligus memberdayakan masyarakat di lokasi penelitian.

Pemilihan topik ini didasarkan pada pengamatan dan data awal yang didapat di lapangan sehubungan dengan kendala yang dirasakan selama implementasi P2KP di lokasi penelitian. Pertimbangan lain adalah fokus penelitian ini masih berada dalam kajian ilmu administrasi publik.

C. Pemilihan Informan

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh masyarakat penerima dana P2KP di BKM Kelurahan Kuningan Kecamatan Semarang Utara Kota Semarang.

Selanjutnya, karena tipe penelitian ini adalah kualitatif, maka teknik pengambilan sampel yang dipilih adalah sistem *purposive sample*, yakni pemilihan sampel yang didasarkan atas tujuan tertentu. Dan untuk menganalisa perkembangan informasi maupun sumbernya, digunakan prinsip bola salju sehingga dicapai kelengkapan dan validitas informasi yang dirasa cukup untuk kepentingan analisa (Moleong, 2000 : 165). 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 suatu situasi sosial (untuk observasi).
2. Pemilihan sampel lanjutan guna memperluas informasi dan melacak segenap variasi informasi yang mungkin ada, dan
3. Menghentikan tindakan pencarian informasi jika sekiranya dalam pemilihan sampel lanjutan sudah tidak muncul lagi informasi-informasi yang baru (Faisal, 1991 : 57).

Informan yang dipilih adalah yang (dianggap) mampu mewakili petugas pelaksana (pengurus/anggota BKM) dan resipien (anggota KSM), terutama yang masih menunggak atau bahkan macet dananya. Sehingga terjadi *cross check* informasi, baik dari pelaksana maupun penerima program.

Menambah kejelasan tentang kategori masyarakat penerima dana, maka perlu diketahui pula bahwa pengurus BKM telah menetapkan beberapa kriteria/kategori terhadap KSM, yakni :

1. KSM lancar : angsuran selalu lancar tepat waktu.
2. KSM kurang lancar : angsuran terdapat tunggakan lebih dari 6 bulan.
3. KSM diragukan : angsuran tertunggak hingga jatuh tempo kredit.
4. KSM macet : angsuran tertunggak melewati batas jatuh tempo.

Kriteria ini dimaksudkan untuk memudahkan evaluasi tunggakan/kemacetan dana bergulir.

D. Instrumen Penelitian

Instrument utama dalam penelitian ini adalah **peneliti sendiri**, dimana peneliti merupakan alat pencari informasi, menilai keadaan/tindakan dan mengambil keputusan dalam usaha pengumpulan data. Hal ini sejalan dengan pendapat Moleong yang menyatakan bahwa :

hanya “manusia sebagai alat” sajalah yang dapat berhubungan dengan responden atau obyek lainnya, dan hanya manusialah yang mampu memahami kaitan kenyataan-kenyataan di lapangan. Hanya “manusia sebagai instrumen” pulalah yang dapat menilai apakah kehadirannya menjadi faktor pengganggu sehingga apabila terjadi hal yang demikian ia pasti dapat menyadarinya serta dapat mengatasinya (*ibid*, 5).

Sebagai alat bantu dalam pengumpulan data, digunakan pula buku catatan serta kamera untuk merekam gambar-gambar selama proses penelitian berlangsung.

E. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

Pengumpulan data primer dilakukan dengan dua cara yaitu wawancara mendalam (*indepth interview*) dan observasi lapangan. Wawancara mendalam dilakukan secara *purposive* dengan para informan, yakni orang yang dianggap tahu mengenai permasalahan dalam implementasi P2KP. Agar wawancara yang dilakukan lebih terarah, dilakukan metode wawancara semi terstruktur (memakai pertanyaan terbuka, dan untuk isu-isu relevan yang tidak diharapkan hendaknya diikuti lagi oleh pertanyaan lanjutan untuk menggali lebih banyak informasi) (Mikkelsen, 1999 : 85).

Digunakan sebuah *interview guide* – catatan garis besar materi wawancara untuk menggali informasi di lapangan, yang kemudian dikembangkan oleh peneliti selama wawancara berlangsung, sehingga diperoleh informasi sebanyak dan seakurat mungkin. Dilakukan pula observasi lapangan untuk melihat secara langsung kondisi lingkungan dan fakta sosial yang terjadi, sehingga dapat dicocokkan antara hasil wawancara serta fakta sosial yang ada.

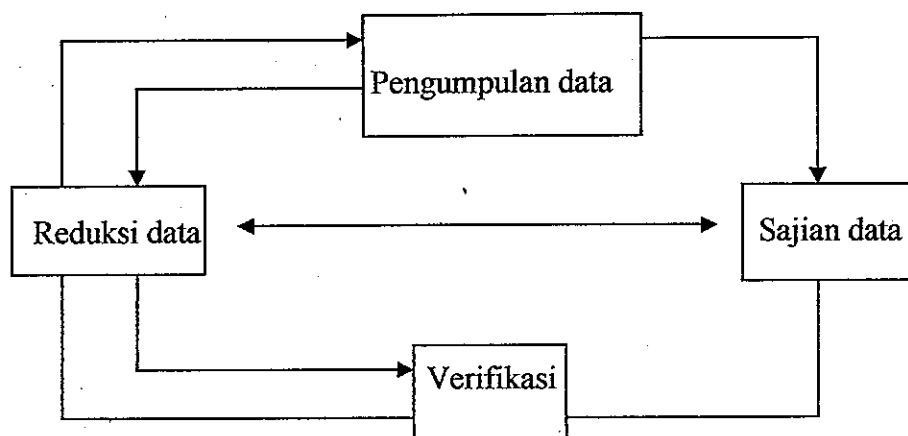
Digunakan pula data sekunder yang pengumpulannya dilakukan melalui kajian pustaka. Sumber tertulis seperti buku, artikel, dokumen, dll yang masih ada relevansinya dengan bidang kaji penelitian, dipakai sebagai tambahan referensi untuk memperkaya temuan penelitian.

Proses pengolahan data, bergerak diantara empat sumbu kumparan, yakni bergerak bolak-balik diantara perolehan data, reduksi data,

penyajian, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Artinya data yang berupa *field note* yang terdiri dari bagian deskripsi dan refleksinya adalah data yang dikumpulkan, kemudian disusun pengertian dengan pemahaman arti yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian datanya. Jika kesimpulan dirasa kurang mantap karena terdapat kekurangan data dalam reduksi data dan sajian data, maka dilakukan penggalian lagi ke dalam *field note*. Jika ternyata dalam *field note* juga tidak dapat diperoleh data pendukung yang dimaksud, maka dilakukan pengumpulan data khusus, kembali ke pendalaman dukungan yang diperlukan.

Hal ini dilakukan secara berlanjut, sampai penarikan kesimpulan dirasa cukup untuk menggambarkan dan menjawab fokus persoalan dalam penelitian.

Metode tersebut secara sistematis telah dimodelkan oleh Milles dan Huberman, seperti berikut :



Gambar : 6
Model Interaktif

Dijelaskan bahwa :

1. **Reduksi data** : sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan tranformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan- kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.
2. **Penyajian data** : sebagai sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
3. **Menarik kesimpulan/verifikasi** : penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu

mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran, suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau mungkin menjadi begitu seksama dan makan tenaga dalam peninjauan kembali atau juga upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain (dalam Soetrisno, 2001 : 88-90).

F. Analisa Data

Teknis analisis dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan **Teknik Analisis Komparasi Konstan** (*Grounded Theory Research*), dimana peneliti mengkonsentrasikan diri pada deskripsi yang rinci tentang sifat/ciri dari data yang dikumpulkan, sebelum berusaha menghasilkan pernyataan-pernyataan teoritis yang lebih umum (Faisal, 1991 : 108).

Ada tiga strategi yang digunakan dalam mengembangkan teori ini, yaitu : “(1) menulis catatan atau *note writing*, (2) mengidentifikasi konsep-konsep atau *discovery or identification of concepts*, dan (3) mengembangkan batasan konsep dan teori atau *development of concept definition and the elaborate of theory*” (ibid, 109).

Menulis catatan mempunyai dua tahap, yaitu menulis di tingkat pertama yang biasanya memuat pokok-pokoknya saja, dan dilakukan sesegera mungkin saat data dikumpulkan (hasil wawancara, observasi, atau lainnya), serta menulis catatan di tingkat kedua, yang memuat deskripsi yang lebih lengkap dan terurai rinci, yang memenuhi kriteria :

1. 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.
2. Merupakan kronologi kejadian dalam konteks yang jelas.
3. Seoptimal mungkin menunjukkan data faktual/deskripsi.

Selanjutnya, data/catatan 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 (suatu penamaan yang mencakup atau mewadahi sejumlah perangkat data yang mempunyai kesamaan tertentu). Sejumlah konsep yang bermanfaat akan tetap bertahan/dipakai, sedangkan yang kurang bermanfaat akan tersisih untuk tidak dipergunakan; dalam hubungan ini, termasuk proses pengembangan konsep yang berlangsung ulang-alik. Mulai dari konsep yang terlampau spesifik diubah ke konsep yang tingkatannya lebih abstrak, dan begitu sebaliknya. Kemudian dilakukan pembatasan konsep. Pilihan konsep yang dikembangkan itu, diperkirakan mempunyai arti sentral terhadap topik yang dikembangkan / yang sedang diteliti, sehingga darinya bisa dikembangkan tema-tema yang potensial diformulasikan menjadi teori. Apabila tema inheren telah tampak nyata, dibuat memorandum teoritisnya, yang ditulis atau dinyatakan dengan arus bebas, yang segenap

ide atau gagasan yang tercakup dalam temanya dikemukakan, termasuk juga hal-hal yang relevan yang terlintas di benak peneliti. Berikutnya, memorandum teori tersebut dicek kembali sehingga setiap atau keseluruhan konten yang dinyatakan dapat diangkat sebagai teori substantif (dengan atau tanpa revisi) (*ibid*).

Berdasarkan konsep teknik analisis komparasi konstan di atas, maka penelitian ini hanya sampai pada penemuan/identifikasi konsep-konsep, tetapi belum sampai pada tataran pembentukan teori, karena berbagai keterbatasan dari peneliti, menyangkut dana pendukung kegiatan penelitian serta waktu penelitian yang masih relatif singkat untuk mengungkap sebuah fenomena dalam tataran kajian kualitatif.

Menuju teknik analisa data penelitian, peneliti menggunakan pandangan fenomenologis, yaitu berusaha memahami arti peristiwa dalam kaitannya dengan pengalaman subyektif dari seseorang dalam memaknai suatu persoalan. Analisis terhadap data penelitian ini mengacu pada metode yang merupakan hasil pemikiran dari Van Eckartsberg (*Moustakas, 1994 : 15-16*), yang menggambarkan langkah-langkah dalam kajian fenomenologis sebagai berikut :

1. The problem and question formulation – the phenomenon

Langkah yang pertama ini, peneliti berusaha menggambarkan fokus penelitiannya dengan memformulasikan atau merumuskan pertanyaan dalam suatu cara tertentu yang dapat dimengerti oleh orang lain. Secara operasional, pertanyaan dalam penelitian ini adalah bagaimana

subyek memberikan penjelasan pengalamannya dalam implementasi P2KP tahap I.

2. *The data generating situation – the protocol life text*

Langkah kedua yang harus dilakukan oleh peneliti adalah membuat narasi yang bersifat deskriptif berdasarkan hasil dialognya dengan subyek yang dalam penelitian fenomenologis lazim dikenal dengan “*co – researcher*”. Menuju konteks penelitian ini narasi yang dibuat bersumber dari hasil wawancara dengan subyek yang menceritakan tentang fenomena implementasi P2KP di lokasi penelitian.

3. *The data analysis – explication and interpretation*

Langkah berikut setelah data terkumpul (berdasarkan dialog dengan subyek), maka yang dilakukan oleh peneliti adalah membaca dan meneliti dengan cermat data tersebut guna mengungkapkan konfigurasi atau susunan makna yang mencakup baik struktur makna maupun bagaimana makna yang diciptakan. Mengarah pada konteks penelitian ini, adalah mengungkap implementasi P2KP di lokasi penelitian dalam rangka mengatasi problem kemiskinan melalui pemberdayaan.

G. Jadwal Kegiatan Penelitian

Penelitian ini dikerjakan selama 12 bulan, terhitung mulai Juni 2002. Uraian di bawah ini akan menjelaskan rinciannya :

1. Pengumpulan data, pembuatan proposal dan persetujuan proposal :
Juni 2002 – April 2003.
2. Turun ke lapangan : September 2002 – April 2003.
3. Pengumpulan data : September 2002 – April 2003.
4. Analisis data : Januari 2003 – Mei 2003.
5. Penyelesaian tesis : Juni 2003.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Deskripsi Wilayah Penelitian

Kelurahan Kuningan adalah salah satu dari 9 Kelurahan yang ada di Kecamatan Semarang Utara. Semula Kelurahan ini disebut Kelurahan Darat Lasimin, dan termasuk wilayah Kecamatan Semarang Barat. Berdasarkan PP 50/1993, yakni setelah ada aturan tentang pemekaran kecamatan, nama itu kemudian berubah menjadi Kelurahan Kuningan, dan masuk wilayah Kecamatan Semarang Utara. Berdasar PP ini pula, kelurahan yang semula hanya terdiri dari 3 RW Kelurahan Darat Lasimin, menjadi 11 RW Kelurahan Kuningan.

Penambahan ini meliputi gabungan dari 3 RW dari Kelurahan Kuningan, 4 RW dari Kelurahan Darat Lasimin, ditambah 3 RW dari Kelurahan Panggung, dan 1 RW dari Kelurahan Purwosari. Wilayahnya yang terbentang dari Kali Semarang sampai Jalan Hasanudin, berbatasan dengan Kelurahan Panggung Kidul (Jalan Hasanudin) di sebelah barat; Kelurahan Bandarhardjo (Kali Semarang) di sebelah timur; Kelurahan Bandarharjo di sebelah utara serta Kelurahan Dadapsari (Jalan Kakap) di sebelah selatan.

Secara umum Kelurahan ini wilayahnya dapat kita pilah menjadi dua, yakni daerah perkampungan dan daerah perumahan. Daerah perkampungan meliputi Jalan Kakap I – II, Jalan Kerapu Timur dan

Kerapu Utara, Jalan Tambra Dalam, Jalan Boom Lama I – III, Kampung Keperan, Kampung Pabean serta Kaliasin, sedangkan daerah yang tergolong perumahan meliputi Jalan Permata Merah, Permata Hijau, Permata Kuning, Permata Biru, Permata Jingga, Permata Putih, Jalan Kemuning, Kenanga, Kayumas serta Delta Mas.

Kedua bagian daerah ini memiliki karakteristik yang berbeda. Untuk daerah perumahan, penduduknya rata-rata berethnis Tionghoa, bekerja swasta, dengan tingkat pendidikan SLTA ke atas; sedangkan daerah perkampungan, penduduk umumnya adalah masyarakat Jawa dan keturunan Bugis, yang kebanyakan bekerja sebagai nelayan dan wiraswasta, dengan pendidikan rata-rata SD s.d. SLTA.

Wilayah yang luasnya 41,510 ha, berbentuk datar, serta rawan banjir (yang lebih diakibatkan karena rob) adalah ciri lain dari kelurahan ini, juga jangkauannya yang relatif strategis, baik dari pelabuhan laut kota (Tanjung Mas), pusat ekonomi kota (Gang Pinggir, Gang Baru dan Gang Warung serta Pasar Johar), maupun dari pusat rekreasi kota (Simpang Lima).

Hal ini (secara langsung maupun tidak) berpengaruh juga pada kehidupan masyarakat Kelurahan Kuningan, yakni tersedianya berbagai fasilitas umum yang mendukung kehidupan masyarakat. Fasilitas-fasilitas umum tersebut meliputi antara lain sebuah koperasi simpan pinjam, sebuah pasar dengan bangunan permanen, sebuah puskesmas pembantu, sebuah apotik, beberapa tempat praktek dokter, klinik KB, TK – SD – SMP, baik swasta maupun negeri, tempat-tempat ibadah (masjid,

musholla, gereja, dan pura) serta lumbung desa. Begitu juga dengan prasarana jalan yang sebagian besar sudah beraspal, dan hanya \pm 2 km saja yang masih berupa jalan tanah.

Jenis angkutan umum lokal pun sudah banyak, baik becak, oplet/mikrolet, taksi maupun truk.

Kelurahan ini dihuni oleh 6.610 penduduk laki-laki, dan 6.601 penduduk perempuan, dimana komposisinya 6.600 dengan status WNI laki-laki dan 6.590 dengan status WNI perempuan; dan sisanya masih berkewarganegaraan Cina RRC. Heterogenitas komposisi penduduknya juga terlihat dari pemeluk agama yang berbeda-beda, yakni 10.839 penduduk beragama Islam, 948 penduduk beragama Katolik, 1.041 beragama Protestan, 196 beragama Hindu, dan 187 beragama Budha. Singkatnya, etnis terbanyak di kelurahan ini adalah etnis Jawa (WNI), dan sebagian terbesar penduduknya memeluk agama Islam, namun demikian realitas kerukunan antara penduduknya masih terlihat nyata, terutama di wilayah perkampungan.

Kelurahan yang dipimpin oleh Bapak Busro,SA ini, sebagian terbesar penduduknya berusia 40 – 44 tahun, dan sebagian terkecil berusia 60 – 64 tahun; sedangkan rata-rata penduduk hidup sebagai buruh industri. Hal ini dapat lebih dilihat pada tabel-tabel berikut :

Tabel : 3
Jumlah Penduduk Menurut Usia

No	USIA (tahun)	JUMLAH (orang)	PROSENTASE
1	0 – 4	989	7,47 %
2	5 – 9	944	7,15 %
3	10 – 14	1.033	7,82 %
4	15 – 19	1.041	7,88 %
5	20 – 24	1.003	7,60 %
6	25 – 29	1.049	7,94 %
7	30 – 34	1.032	7,81 %
8	35 – 39	1.079	8,17 %
9	40 – 44	1.554	11,76 %
10	45 – 49	621	4,70 %
11	50 – 54	761	5,76 %
12	55 – 59	811	6,14 %
13	60 – 64	600	4,54 %
14	65 ke atas	694	5,26 %
	JUMLAH	13.211	100 %

Tabel : 4
Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian

NO	JENIS MATA PENCAHARIAN	JUMLAH	PROSENTASE
1	Nelayan	46	0,63 %
2	Pengusaha sedang/besar	1.864	25,61 %
3	Pengrajin/Industri Kecil	10	0,14 %
4	Buruh Industri	3.020	41,50 %
5	Buruh Bangunan	381	5,24 %
6	Pedagang	1.635	22,46 %
7	Pengangkutan	9	0,12 %
8	PNS	183	2,51 %
9	ABRI	19	0,26 %
10	Pensiunan (PNS/ABRI)	109	1,50 %
11	Peternakan	2	0,03 %
	JUMLAH	7.278	100 %

Sumber : Monografi Kelurahan Kuningan Semester II (Juli – Desember)

2002

Tabel 3 menunjukkan bahwa rata-rata penduduk Kelurahan Kuningan berada pada usia produktif. 11,76% (sebagai prosentase terbesar) dari seluruh penduduk berusia 40-44 tahun. Hal ini menunjukkan bahwa berdasarkan komposisi usia, masyarakat Kelurahan ini tepat untuk menjadi sasaran P2KP. Penduduk yang rata-rata masih potensial untuk bekerja, diharapkan akan terbantu melalui pola pemberdayaan dalam P2KP.

Tabel 4 menggambarkan realitas penduduk Kelurahan Kuningan dengan mata pencaharian yang beraneka ragam, yang juga berpengaruh pada keanekaragaman bidang usaha KSM-KSM di lokasi penelitian. Secara kuantitatif dapat diketahui bahwa sebagian terbesar penduduk hidup sebagai buruh industri (41,50%). Ini menunjukkan bahwa tingkat pendapatan rata-rata masyarakat Kelurahan Kuningan masih perlu ditingkatkan, yang berarti pula bahwa masyarakat di lokasi penelitian tepat menjadi sasaran P2KP.

Pelaksana koordinasi dana P2KP di tingkat kelurahan adalah Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), maka baiklah sedikit kita mengenal BKM Kelurahan Kuningan. BKM ini resmi berdiri tanggal 18 April 2000, dan sejak awal berdiri sampai sekarang, BKM ini memiliki susunan kepengurusan sebagai berikut :

Ketua : Toegino

Sekretaris : Soedarsono

Bendahara : Sunar

Unit Pengelola Keuangan : Dewi Dharmawanti, SE

BKM yang melaksanakan kegiatan hariannya di Jalan Boom Lama No. 70 (bekas kantor Kelurahan Kuningan) ini, mempunyai inventaris peralatan kantor seperti meja, kursi, kalkulator, pesawat telepon, mesin ketik, papan nama, almari, papan data, papan kegiatan, papan pengumuman, serta papan tulis. Sepintas memang paling sederhana dibanding BKM-BKM lain di Kecamatan Semarang Utara, namun para pengurus hariannya sudah merasa cukup dengan inventaris peralatan seperti ini. Hal ini seperti diungkapkan oleh petugas UPK (Unit Pengelola Keuangan) BKM Kelurahan Kuningan, bahwa untuk kepemilikan komputer dan mesin *faximile*, para pengurus belum merasa memerlukannya.

BKM Kelurahan Kuningan, seperti halnya BKM-BKM pada umumnya, membagi bidang kerjanya menjadi 3, yakni bidang organisasi/ lembaga yang mengurus seputar kinerja pengurus; bidang manajemen, mengurus seputar sistem administrasi BKM; dan bidang usaha, yang mengurus seputar kredit yang diberikan pada KSM-KSM.

Dalam usaha mewujudkan prinsip-prinsip pelaksanaan P2KP, utamanya transparansi dan akuntabilitas, BKM ini menggunakan jasa auditor *independent* yakni Akuntan Publik Yulianti, SE, BAP yang berkantor di Jalan MT. Haryono No. 548, Semarang untuk mengaudit prosedur pengelolaan dana P2KP yang diterima oleh BKM.

BKM yang semula berada dalam binaan Satuan Wilayah Kerja (SWK) VI, yang didampingi oleh Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) VI, sekarang akan mendapat pendampingan lanjutan dari Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) VII.

B. Hasil Penelitian

1. Identitas Informan

Sebelum melihat lebih jauh pada realita implementasi P2KP di BKM Kelurahan Kuningan, berikut akan disajikan data diri dari para informan yang bersedia diwawancarai perihal implementasi P2KP di lokasi penelitian.

1. Ibu Rosida Suryadi, beliau adalah anggota KSM Binkomas – 33 (yang termasuk sebagai KSM yang lancar bayar/tidak bermasalah). Mendapatkan dana pinjaman dari P2KP sebesar Rp. 750.000,00 untuk mengembangkan usahanya yakni berjualan gorengan.
2. Ibu Sepkristianingsih, beliau adalah ketua KSM Binkomas-33. Mendapatkan dana pinjaman dari P2KP sebesar Rp. 1.500.000,00, yang kemudian digunakannya untuk mengembangkan usaha katering dan kantin.
3. Bapak Mohammad Tohir, yakni anggota KSM Sido Rukun (termasuk sebagai KSM bermasalah). Bekerja sebagai nelayan dan berdagang serabutan. Dana yang dipinjam sebesar Rp. 700.0000,00.

4. Bapak Harto, beliau adalah anggota KSM Sido Rukun, dengan besar pinjaman dari P2KP sebesar Rp. 500.000,00. Pinjaman ini beliau gunakan untuk mendukung kerjanya sebagai nelayan.
5. Bapak Joko Widodo, selain sebagai ketua RT. 08 wilayah Kaliasin, beliau adalah anggota KSM Sido Rukun. Dana yang dipinjam dari P2KP sebesar Rp. 1.000.000,00, yang digunakan untuk menambah modal sebagai nelayan dan tukang bengkel.
6. Bapak Sutarmin, adalah peminjam dana P2KP dari perorangan, yakni berupa becak seharga Rp. 750.000,00.
7. Bapak Soedarsono, adalah Sekretaris BKM Kelurahan Kuningan.
8. Sdri. Dewi Dharmawanti, SE, adalah staf UPK (Unit Pengelola Keuangan) BKM Kelurahan Kuningan.

2. Deskripsi Hasil Penelitian

1. Kemiskinan

Kondisi masyarakat penerima dana P2KP di Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang dapat dilihat dari enam faktor utama yakni status ekonomi, faktor pekerjaan kepala rumah tangga, faktor pekerjaan istri, faktor jumlah tanggungan, faktor penguasaan rumah, serta faktor kondisi tempat tinggal. Keenam faktor itu dapat dilihat lebih rinci dalam faktor pendapatan, pemenuhan kebutuhan pangan, pemenuhan kebutuhan papan, pemenuhan kebutuhan sandang, pemenuhan

kebutuhan kesehatan, pemenuhan kebutuhan pendidikan dan pemenuhan kebutuhan sosial psikologis.

a. Pendapatan/Penghasilan

Salah satu kriteria pemilihan peserta P2KP, adalah semua penduduk yang termasuk dalam golongan ekonomi lemah (miskin). Penerima dana P2KP di Kelurahan Kuningan dalam realitanya tidak semuanya dapat dimasukkan dalam kategori golongan ekonomi lemah. Hal ini dapat dilihat dari jumlah pendapatan setiap anggota KSM.

Beberapa KSM, anggotanya benar-benar dapat dimasukkan dalam golongan ekonomi lemah, tetapi beberapa lainnya bisa malah masuk dalam kategori keluarga yang baik kondisi perekonomiannya, seperti tercermin dari hasil wawancara dengan beberapa orang resipien berikut :

“Suami bekerja swasta dan saya jual gorengan, perbulannya bisa *ngumpul* Rp. 700.000,00....” (Ibu Ros).

“Yang bekerja di keluarga, saya dan bapaknya. Sebulan pemasukan ya 1.000.000,00-an lah Mbak kira-kira....” (Ibu Sep).

Fenomena lain yang ditemukan adalah resipien yang tidak dapat dipastikan jumlah pendapatannya per bulan, walaupun ini bukan pula berarti mereka dapat dimasukkan dalam golongan ekonomi lemah. Mengingat dalam sekali waktu mereka dapat

menghasilkan jumlah pendapatan yang sangat besar, seperti dituturkan berikut ini :

“Yang bekerja serumah saya sendiri, istri saya momong anak saya yang masih balita, yang satunya lagi masih sekolah SD. Jumlah penghasilan perbulan nggak bisa dipastikan Mbak. Kalau pas lagi nasib baik, semalem saja bisa sampai dapat dua juta. Tapi ya itu Mbak, *nek awake lagi mambu bathang, yo sewulan wae bisa mung dapat 50 ribu atau ndak sampai Mbak*” (Bapak Moh)

“Saya dan istri bekerja semua, terus Mbahnya nyambi warungan depan itu. Kalau dihitung-hitung pendapatan rata-rata per-bulan ya tidak bisa ditentukan Mbak. Semuanya tergantung nasib, lagi baik apa nggak....” (Bapak Jok).

Fenomena ini ditemukan pada pekerjaan nelayan, mengingat mereka bekerja tidak setahun penuh tetapi sangat ditentukan oleh musim, seperti dijelaskan berikut ini :

“...nelayan itu kan kerjanya cuma bulan 4 – 11, panen bulan 8 atau 9, bulan 12 baga ambruk, kena angin, ombak, terus bulan 12, 1, 2, 3 kita nganggur. Padahal 1 bulan nggak kerja terus, kalau bulan purnama liburanya bisa seminggu....” (Bapak Joko W).

Adapula resipien yang termasuk dalam golongan ekonomi lemah, walaupun kehidupannya masih dalam taraf pemenuhan yang wajar dan teratur (bisa setiap hari). Resipien dengan ciri ini ditemukan pada resipien yang mendapat dana P2KP dengan status peminjam perorangan. Pinjaman dana dari P2KP ini berupa sebuah becak yang harus diangsur sehingga akhirnya becak tersebut menjadi hak milik pribadi, karena tukang becak adalah profesinya. Berikut penuturannya :

“Penghasilan dari saya saja Mbak, rata-rata per-bulannya kalau dari gaji bulanan, kan saya ini juga kerja di *cleaning service*-nya kotamadya, itu besarnya Rp. 220.000,00. Terus kalau dari mbecak, saya nggak bisa mestikan, tapi ya kurang lebihnya sehari bisa Rp. 10.000,00.- an....”

b. Pemenuhan Kebutuhan Pangan

Salah satu unsur kebutuhan dasar manusia adalah kebutuhan akan pangan, dan apabila dikaitkan dengan kriteria untuk penentuan masyarakat penerima dana P2KP, kemampuan dalam pemenuhan kebutuhan pangan juga akan merupakan cerminan dari kategori perekonomian sebuah rumah tangga. Pada umumnya, untuk pemenuhan kebutuhan pangan, para resipien penerima dana P2KP di Kelurahan Kuningan tidak merasakan adanya kesulitan, seperti penuturan para resipien berikut ini :

“Untuk makan ya minimal tiga kali Mbak, menunya biasa Mbak, sesempatnya masak apa....” (Ibu Ros)

“Minimal ya tiga kali, paling nambah buat kemilan....” (Ibu Sep)

“Makan biasa, teratur, seadanya, mungkin tambah susu untuk anak-anak....” (Bapak Jok)

“Makan ya tiga kali, lauknya sepunyanya....” (Bapak Moh)

Malahan ada yang berprinsip bahwa pemenuhan kebutuhan pangan adalah hal yang paling pokok dalam kehidupan :

“Kalau seharusnya, ya pasti makan tiga kali Mbak, *nek lauknya nggih saentene*, seringnya malah ikan, kalau pas dapat sedikit-sedikit, sebagian untuk sendiri biar ndak usah belanja. Kalau makan, prinsipnya harus terus mbak ... *lha orang hidup niku kan pokoke paling nggih mangan to Mbak*” (Bapak Moh)

c. Pemenuhan Kebutuhan Papan

Kondisi lain yang juga dapat dilihat pada masyarakat penerima dana P2KP adalah pemenuhan kebutuhan papan. Hal ini berkait langsung dengan faktor penguasaan rumah serta faktor kondisi rumah/tempat tinggal, sebagai 2 poin kriteria yang digunakan untuk pemilihan resipien dana P2KP.

Bicara mengenai hal ini hampir seluruh resipien yang diwawancarai menempati rumah yang sudah menjadi hak miliknya (bersertifikat), seperti disebutkan berikut ini :

“Alhamdulillah udah rumah sendiri dan sudah disertifikat juga,... keadaannya ya alhamdulillah udah lantai dan tembok....” (Ibu Ros)

“Sudah rumah sendiri, luasnya cukup dan alhamdulillah juga sudah umumnya rumah sekarang” (Ibu Sep)

Hanya seorang saja yang status kepemilikan rumahnya belum bersertifikat, namun hal ini bukan karena rumah tersebut adalah rumah sewa/kontrak, seperti disebutkan berikut ini :

“Jadi gimana Mbak, sini ini kampung dadakan, jadi ini tanah kosong tadinya, punyanya PT. Jamin, terus boleh ditempati warga yang nggak mampu. Ya kalau dulu seperti alamat di KTP tadi, saya statusnya kontrak, tapi kalau ini, ya kurang lebih sejak satu setengah tahunan ini rumah saya sendiri, tapi ya itu, tanahnya punya PT. Jamin, dan belum tahu sewanya, katanya baru diuruskan Pak Lurah. Ya sini tahunya ini itu memang untuk bantuan orang-orang sini yang belum pada punya rumah....” (Bapak Stmn)

Rata-rata resipien dana P2KP di Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, pemilikan sertifikat rumahnya sudah

diurus bersama-sama, seperti yang terjadi di Kampung Kaliasin atau sering disebut sebagai perkampungan nelayan, sebagaimana dituturkan berikut ini :

“Rumah yang ditempati saat ini sudah rumah sendiri, sertifikat gambar garuda. Tapi ya itu ya baru tahun kemarin, sekitar 2000-an. Luasnya ya seginian, lantai sudah, tembok sudah, walau masih elek-elekan....” (Bapak Moh)

“Rumah saya sendiri, sertifikatnya sama kayak Pak Tohir, gambar garuda, wong dulu ngurusnya bareng-bareng, rame-rame. Luasnya ukuran RS kira-kira, sebagian sudah tembok, sebagian masih papan, jubin ya sudah” (Bapak Har)

d. Pemenuhan Kebutuhan Sandang

Kebutuhan dasar manusia diantaranya adalah kebutuhan akan sandang, seperti disebutkan lebih rinci dalam kriteria penduduk miskin menurut BKKBN. Disebutkan bahwa kualitas sandang yang dapat mencirikan sebuah keluarga miskin, yakni apabila tidak dimilikinya banyak pilihan jenis pakaian sesuai dengan situasi/keperluan.

Meskipun ukuran ini tidak secara langsung dipakai dalam kriteria pemilihan peserta dana P2KP, namun dapat mendukung kriteria status golongan yang disebut golongan ekonomi lemah (miskin). Dalam realita kehidupan masyarakat di wilayah penelitian, kriteria ini sulit dipakai sebagai patokan penentuan golongan/status perekonomian tertentu. Mengingat kebutuhan pemenuhan sandang dipandang sebagai kebutuhan yang sekunder, apalagi bila dikaitkan dengan jumlah pakaian yang dimiliki,

ukurannya menjadi sangat relatif. Hal ini seperti terungkap dari hasil wawancara dengan resipien P2KP berikut ini :

“Saya (keluarga saya) paling sekali beli baju, tapi ya ndak tentu, buat apa mbak baju banyak-banyak....” (Bpk. Stmn)

Sebagian besar resipien lain umumnya melihat pemenuhan kebutuhan sandang (beli baju) pada saat-saat ada acara besar/acara khusus atau rata-rata dua kali setahun berbelanja sandang, seperti dituturkan berikut ini :

“Ya kalau ada rejeki, beli Mbak atau kalau pas mau ada perlu atau hajatan....” (Ibu Ros)

“Beli baju ya minimal dua kali Mbak setahunnya, kalau lebaran, tahun baru, atau pas anak-anak harus beli seragam baru, atau kalau pas punya gawe....” (Ibu Sep)

“Beli baju dua kali setahunnya, biasanya untuk tahlilan dan pas lebaran....” (Bapak Moh)

“Beli baju minimal dua tahun sekali Mbak” (Bapak Jok)

Ada juga resipien yang pemenuhan kebutuhannya dipenuhi secara tidak langsung, karena pemenuhan akan kebutuhan ini diberikan oleh orang yang mempekerjakannya sebagai balas jasa untuk pekerjaan yang dilakukan. Berikut penuturannya :

“Jarang beli baju Mbak, kalau hari besar mesti dikasih sama majikan ibunya, jadi nggak usah beli....” (Bapak Har)

e. Pemenuhan Kebutuhan Kesehatan

Indikator lain yang mendukung dalam penentuan status perekonomian keluarga adalah pemenuhan akan kebutuhan kesehatan. Seperti disebutkan dalam ukuran dari BKKBN, bahwa apabila anggota keluarga jarang mendapatkan pelayanan kesehatan

dari tenaga medis karena tidak mampu menjangkau biaya pelayanan kesehatan, maka dapat dikategorikan miskin. Untuk pemenuhan kebutuhan akan kesehatan, masyarakat di Kelurahan Kuningan, khususnya para penerima dana P2KP merasa sangat terbantu dengan tersedianya fasilitas-fasilitas kesehatan di lingkungan mereka, seperti : puskesmas dan beberapa tempat praktek dokter yang biaya pengobatannya mereka rasakan relatif dapat dijangkau.

Pemenuhan kebutuhan akan kesehatan masyarakat di kelurahan ini juga sudah merambah pada kesadaran akan pemakaian alat kontrasepsi, yang berarti pula kesadaran akan kesehatan reproduksi.

Berikut beberapa kutipan dari hasil wawancara dengan para resipien :

“Kalau sakit ke puskesmas dekat sini. Yang KB istri saya, pakainya KB suntik. Biar ndak tambah mumet mbak....”
(Bapak Moh)

“Kalau sakit biasanya ke puskesmas“ (Bapak Har)

“Kalau sakit sudah punya langganan dokter dekat sini. Saya ndak KB mbak, wong masih muda, ya paling hati-hati sendiri....” (Bapak Jok)

“Kalau sakit ya ke puskesmas. Ibunya dulu KB pil, kalau sekarang ya udah ndak mbak, wong sudah tua....” (Bapak Stmn)

Diketahui pula bahwa beberapa resipien malah sudah mempunyai dokter langganan yang letaknya tidak harus di

lingkungan mereka (dekat). Selain karena alasan kecocokan, juga karena memanfaatkan fasilitas kesehatan yang didapat di tempatnya bekerja. Jadi untuk mereka pemenuhan kebutuhan akan kesehatan tidak mengalami hambatan, malah mendapatkan prioritas, seperti penuturan berikut ini :

”Kalau sakit kami ke dokter, sudah langganan Mbak, saya KB steril....” (Ibu Sep)

“Karena suami saya kerja swasta, kan dapat Jamsostek. Jamsostek itu Mbak, semacam askes, dan itu sudah ada dokternya, kalau sakit ya ke situ. Saya dan suami pakai KB suntik Mbak....” (Ibu Ros)

f. Pemenuhan Kebutuhan Pendidikan

Ketatnya persaingan dalam pemenuhan kebutuhan hidup, terutama di perkotaan cenderung dipengaruhi oleh tingkat pendidikan serta ketrampilan yang dimiliki. Hal ini seperti diungkapkan Huntington bahwa penduduk miskin di daerah perkotaan adalah mereka yang berpendidikan dan berketrampilan rendah dan tidak berpendidikan dan tidak berketrampilan sama sekali, dengan upah rendah. Di lokasi penelitian, resipien dana P2KP umumnya adalah warga yang tinggal di perkampungan, dengan rata-rata tingkat pendidikan SD – SLTA, seperti tercermin dari hasil wawancara berikut ini :

“Saya lulusan SMA, suami saya lulusan STM, terus anak-anak masih SD semua” (Ibu Ros)

“Sekeluarga itu paling ya SD Mbak. Saya ini dulunya kalau nggak males bisa sampai SMA Mbak, tapi karena dulu itu

ikut-ikutan mbranjang, terus ngrasakke enak golek duwit, jadi males sekolah, cuma sampai SD.... “ (Bapak Moh)

“Saya, ibunya ijazah SR, itu mbak SD-nya jaman dulu. Kalau anak-anak lulusan SMP....” (Bapak Har)

“Saya, istri saya tamat SMP.... (Bapak Jok)

“Saya itu lulusan SR, ibunya juga...kalau anak-anak saya polnya ya SMP....” (Bapak Stmn)

Umumnya resipien tidak terlalu mengandalkan tingkat pendidikan dalam menghidupi keluarga. Pendidikan lebih diartikan sebagai dasar saja (punya ijazah, bisa baca-tulis), dan dalam mencukupi kebutuhan harian lebih mengandalkan ketrampilannya, ini bisa dilihat dari usaha-usaha yang dijalankan/dikembangkan dengan bantuan dana P2KP, yang antara lain meliputi masak memasak, nelayan, bengkel, tukang becak dan lain-lain.

g. Pemenuhan Kebutuhan Sosial Psikologis

Satu kriteria lagi yang dapat dipakai untuk menentukan yang termasuk dalam golongan ekonomi lemah adalah pemenuhan kebutuhan sosial psikologis yang meliputi kebutuhan interaksi, baik dalam keluarga maupun lingkungan tempat tinggal serta kebutuhan transportasi. Pemenuhan kebutuhan ini menjadi penting juga mengingat makin pesatnya perkembangan di berbagai bidang kehidupan, utamanya di perkotaan., sehingga rendahnya akses akan berbagai sumber daya, termasuk pemenuhan kebutuhan sosial

psikologis juga akan menyumbang pada terciptanya suatu bentuk kemiskinan.

Hasil wawancara menunjukkan kehidupan masyarakat di kelurahan ini damai, hubungan dalam interaksi sosial pun tidak ada hambatan-hambatan yang berarti, seperti ditegaskan berikut ini :

“Hubungannya akrab, dan untuk hubungan dengan tetangga, ya biasa Mbak, akrab-akrab saja, wong kebetulan suami saya itu ketua RT, jadi mungkin ya tetangga-tetangga ngganggap bisa cocok dengan kami....” (Ibu Ros)

“Hubungan baik, sama tetangga ya baik-baik saja, saya juga ikut kelompok pengajian di sini, akrab-akrab, sudah seperti saudara sendiri....” (Ibu Sep)

“Hubungan antar keluarga erat, dengan tetangga baik, namanya juga ketua RT ya, piye yo Mbak mau nggak baik sama tetangga ya nggak mungkin. Apalagi saya ini sudah jadi RT disini sudah 11 tahun (Bapak Jok)

Interaksi sosial yang baik tidak hanya tercipta di perkampungan lama, namun juga dirasakan di perkampungan baru, seperti yang diceritakan oleh seorang resipien yang hidup di perkampungan baru. Hal ini membantunya dalam pemenuhan kebutuhan sosial psikologis, utamanya interaksi sosial, seperti dituturkan berikut ini :

“Hubungannya baik-baik, wong disini kan kampung dadakan ya Mbak, sebagian juga mbecak jadi ya sudah seperti senasib Mbak....” (Bapak Stmn)

Letak wilayah Kuningan yang termasuk strategis dari pusat kota, membuat masyarakatnya tidak merasa kesulitan dalam mendapatkan sarana dan prasarana transportasi bila mereka ingin

melakukan sebuah perjalanan. Hal ini sangat membantu masyarakat khususnya para resipien dalam pemenuhan kebutuhan transportasi, seperti disebutkan berikut ini :

“Kalau pergi saya naik sepeda motor, punyanya itu kok Mbak, tapi kalau jauh ya taksi” (Ibu Sep)

Pemenuhan kebutuhan ini juga dirasakan tidak ada kesulitan, karena walaupun masih sederhana, masing-masing resipien sudah memiliki sarana transportasi tertentu untuk memenuhi kebutuhan mereka jika mereka akan pergi-pergi, seperti dituturkan berikut ini :

“Pergi-pergi naik bronpit Mbak....” (Ibu Ros)

“... Kalau kemana-mana nggih nggango sepeda....” (Bapak Moh)

“Kalau pergi naik sepeda....” (Bapak Har)

“Kalau pergi paling kalau ndak mbecak, ya nyepeda....” (Bapak Stmn)

h. Kriteria Kemiskinan

Rata-rata resipien dana P2KP sudah menjadi anggota KB, hal ini berimplikasi pula pada jumlah tanggungan yang harus dibiayai. Berikut kutipan wawancaranya :

“Anak saya dua, semuanya sekolah Mbak....” (Ibu Ros)

“... dua anak saya, semua sudah SMA....” (Ibu Sep)

“... istri saya momong anak saya yang masih balita, yang satunya lagi masih sekolah SD....” (Bapak Moh)

“... anak saya dua, yang satu sudah rumah tangga, anaknya dua, adiknya itu sudah kerja” (Bapak Har)

“... anak saya dua, itu sekolah semua lho....” (Bapak Jok)

Ada juga yang jumlah anggota keluarganya tergolong besar, tetapi jumlah anggota keluarga yang masih harus di biayai tidak termasuk besar, seperti yang dituturkan berikut ini :

”... tanggungannya ya cuman tinggal satu, yang masih sekolah SMP, yang 4 lainnya, 2 sudah mentas, 2 lagi sudah kerja” (Bapak Stmn)

Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa ada beberapa kriteria dalam penentuan resipien dana P2KP yang meliputi status kependudukan (termasuk di dalamnya penduduk golongan ekonomi lemah), faktor pekerjaan kepala rumah tangga, faktor pekerjaan istri/pendamping, faktor jumlah tanggungan, faktor penguasaan rumah, faktor kondisi rumah/tempat tinggal.

Implementasi kriteria ini ternyata tidak sepenuhnya sesuai dengan pedoman program, ada kriteria lain yang tujuannya untuk mengamankan dana program/proyek, mengingat dana ini tidak secara cuma-cuma didapat dari Bank Dunia, seperti apa yang dituturkan Sekretaris BKM berikut ini :

“Kriteria kemiskinan yang digunakan adalah miskin dalam arti usaha. Dulu ditentukan oleh faskel tapi hanya sampai Maret 2002, sekarang oleh BKM, secara umum syaratnya : warga Kuningan, miskin usaha, dan memenuhi syarat untuk pengembalian dana. Di satu sisi memang untuk menolong orang miskin tetapi disisi lain terdapat pula kewajiban untuk mengamankan dana untuk keperluan perguliran. Nah, disinilah letak alasan kenapa kriteria benar-benar miskin tidak kita pakai. Untuk dapat dana ini harus punya usaha, *ndak ketang* kecil-kecilan, seperti disini yang banyak adalah

warungan. Dulu itu ya sempat jadi perdebatan mbak masalah kriteria miskin itu....” (Bapak Dar)

2. Pemberdayaan

Sebagai salah satu strategi pemerataan pembangunan, P2KP mengandung misi moral pembangunan bahwa :

- a. Pembangunan bersumber dari rakyat, diselenggarakan oleh rakyat, dan hasilnya harus ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.
- b. Adanya pemihakan yang nyata kepada penduduk paling miskin.

Hal ini berimplikasi pada kegiatan-kegiatannya yang ditujukan langsung kepada masyarakat, dimana salah satu yang akan dicapai adalah pemberdayaan masyarakat dan penguatan kelembagaan masyarakat di tingkat komunitas.

Adapun upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yakni :

- a. Pemberdayaan dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang.
- b. Pemberdayaan untuk memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat.
- c. Pemberdayaan melalui pengembangan ekonomi rakyat berarti upaya melindungi untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta menciptakan kebersamaan dan kemitraan antara yang sudah maju dengan yang belum berkembang.

Berikut uraian pelaksanaan upaya pemberdayaan masyarakat dalam P2KP di lokasi penelitian.

a. Penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang

Kondisi keamanan dan kehidupan kemasyarakatan di Kelurahan Kuningan cukup kondusif untuk upaya pemberdayaan masyarakat, seperti diungkapkan oleh petugas BKM yang juga termasuk penduduk asli Kelurahan Kuningan, juga sebagai salah satu tokoh masyarakat, berikut penuturannya :

“Lingkungan sini itu kalau dulu, 10 – 15 tahun yang lalu terkenal tidak aman, itu lho mbak jamannya petrus, tapi sekarang siskamling jalan baik, aman, dan orang-orang tidak lagi takut keluar malam. Paling yang terjadi malah jambret dari kampung sebelah larinya ke sini dan pernah ada yang ketangkap disini....” (Bapak Dar)

Situasi yang kondusif ini tentu dapat tercipta karena kerjasama antara warga dan aparat, seperti dituturkan berikut ini :

“Hubungan antar warganya akrab, malah di sini hubungannya masih kental, seperti di desa saling kenal. Aparat, utamanya Pak Lurah juga komunikatif, kebetulan beliau juga orang sini, jadi kalau ada pertemuan-pertemuan warga, kalau memang nggak terpaksa sekali pasti beliau hadir....” (Bapak Dar)

“Pak Lurah sama perangkatnya baik-baik semua, menurut saya ya sudah perhatian....” (Bapak Stmn)

Situasi yang kondusif ini didukung pula dengan kerukunan antar warganya, yang antara lain tercermin dalam berbagai perkumpulan/pertemuan yang diadakan, seperti dituturkan berikut ini :

“Sini itu walaupun kampungnya kelihatannya gini, tapi aman kok Mbak. Jadi di sini itu ada pertemuan RT (bulanan), terus minggunya ada tahlilan, ada pertemuan

Selasa dan Jumat Kliwonan, tapi kalau itu sekarang agak macet.” (Bapak Jok)

Wilayah Kuningan termasuk wilayah perkotaan, namun kehidupan warganya, khususnya para resipien dana P2KP yang rata-rata tinggal di daerah perkampungan, masih kental dengan semangat kerukunan, ini juga didukung bahwa sebagian besar penduduknya adalah warga asli Kuningan, seperti tercermin dari hasil wawancara berikut :

“Lingkungan sini aman Mbak, hubungan antara kita ya akrab, erat, pokoknya kenal baik....” (Ibu Ros)

“Sini aman, hubungannya ya erat. Kalau saya bilang, sini itu masih kayak ndeso, pokoknya rukun, kenal semua....” (Ibu Sep)

b. Upaya untuk memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat.

Sebelum suatu program dilaksanakan maka langkah awal yang harus dilaksanakan adalah pengenalan program serta pemberian sebuah embrio atau fondasi, sebelum akhirnya memberikan kepercayaan yang lebih besar pada masyarakat penerima program untuk berkembang dan menjadi pelaku utama dalam pembangunan yang diidamkan. Hal ini berlaku pula pada P2KP, apalagi kemampuan masyarakat dan penguatan kelembagaan masyarakatlah yang menjadi sasaran utama dalam program ini.

Upaya sosialisasi program P2KP di Kelurahan Kuningan sudah dilaksanakan dengan baik, seperti tercermin dari penuturan beberapa resipien yang memang antusias dan konsisten berpandangan positif pada program ini, berikut penuturan mereka :

“Kalau dulu pas awal-awalnya, saya ikut pelatihan yang membahas politik, gender dan apa ya, pokoknya macem-macam pengetahuan tentang P2KP” (Ibu Ros)

“Karena saya kebetulan ketua KSM, kalo ndak salah saya itu sudah ikut pelatihan tiga sampai empat kali, ya tentang macam-macam, yang kaitannya sama P2KP....” (Ibu Sep)

Kondisi ini juga dibenarkan oleh petugas dari BKM yang berhasil diwawancarai, berikut penuturannya :

“Kalau penyuluhan sejak dimulainya proyek ini, ya itu Mbak sosialisasi program, di kelurahan sini ada 11 RW, dan 11 RW itu, 3 RW yang tidak dapat bantuan dana. Ini karena 3 RW itu termasuk wilayah elit. Dan upaya sosialisasi dilakukan di setiap RW, 1 RW minimal sekali. Sedangkan pertemuan-pertemuan lain adalah pertemuan antar anggota atau pengurus BKM yang diadakan setiap tiga bulan sekali dimana untuk KSM hanya dihadiri oleh wakil-wakilnya saja. Dan sejalan dengan adanya kendala-kendala dalam pelaksanaan P2KP yakni dana-dana yang menunggak makanya kita dari BKM menempuh upaya masuk ke pertemuan-pertemuan RT untuk menyodorkan dan sekaligus nagih para penunggak. Karena dalam forum itu kita sangat terbantu karena hadir pula tokoh-tokoh masyarakat dari wilayah tersebut.

Pada saat dahulu sosialisasi tentang proyek ini, antusias masyarakat sangat luar biasa. Tapi untuk pertemuan-pertemuan yang menyinggung soal pengembalian dana walaupun secara tidak langsung (karena kita hanya nimbrung pertemuan-pertemuan RT), wah antusias masyarakat terasa beda. Biasa Mbak, *kalo utang sregep tapi giliran mbayar alote rak karuan....*” (Bapak Dar)

Namun, untuk beberapa resipien hanya mengetahui sebatas bahwa P2KP adalah program yang memberikan pinjaman dengan bunga rendah untuk penduduk yang kurang mampu. Persepsi ini didukung pula dengan sikap mereka yang tergolong pasif dan mungkin juga tahap pengenalan program yang kurang sesuai dengan daya tangkap dan tanggap masyarakat sasaran. Artinya waktu antara pengenalan/sosialisasi dan waktu pelaksanaan program masih terlalu pendek. Hal ini seperti diungkapkan para resipien berikut ini :

“Penyuluhan napa nggih Mbak, sepertinya belum pernah ada Mbak, taunya ya itu, dulu diutangi, terus sekarang paling-paling nagih yang masih pada nunggak itu Mbak....”
(Bapak Moh)

“Belum ada Mbak, setahu saya pribadi....” (Bapak Har)

“Penyuluhan dan pelatihan belum pernah Mbak....” (Bapak Jok)

“Belum ada, setahu saya Mbak, belum pernah....” (Bapak Stmn).

Beranjak pada upaya pemberian dasar/pondasi untuk masyarakat dalam kerangka memberdayakan diri, khususnya untuk resipien, kiranya belum dapat maksimal dilakukan oleh para pelaksana program, seperti diakui oleh petugas BKM kelurahan Kuningan berikut ini :

“Mengenai pelatihan, terus terang di wilayah ini baru diadakan satu kali, itu Mbak, pelatihan tentang pengembangan usaha peti jok kursi karena kebetulan itu dulu sempat jadi andalannya Semarang Utara, karena sampai sekarang sentranya ada di daerah/wilayah Bandarhardjo.

Pelatihan saat itu langsung dari KMW VI karena saat itu dirasa itulah potensi wilayah sini. Walaupun pelatihan itu hanya dihadiri oleh lima orang saja, yakni orang-orang yang bergerak dan minat di bidang itu. Sedangkan kalau untuk anggota atau pengurus BKM sering diadakan pelatihan, sampai saat ini sudah tujuh kali, yang diadakan oleh KMW VI yang juga diikuti oleh perwakilan KSM. Tapi dari hasil pelatihan-pelatihan tersebut, ternyata pelatihan tentang pembuatan peti jok kursi kurang bisa berkembang....”
(Bapak Dar)

Dan juga dirasakan oleh para penerima dana P2KP, seperti penuturan mereka berikut ini :

“Tapi kalau latihan ketrampilan, belum ada mbak, dari pas masih ada faskelnya, pak Rudi sampai sekarang (Ibu Ros)

“Kalau pelatihan ketrampilan belum pernah kayaknya.... “
(Ibu Sep)

Para resipien sendiri memang kurang antusias dalam melihat dan menanggapi upaya pemberdayaan melalui kegiatan yang sifatnya transfer pengetahuan seperti pelatihan ketrampilan. Pola pikir mereka masih cenderung pada hal-hal yang sifatnya praktis dan otodidak, yang penting dapat memberikan tambahan penghasilan. Mereka tidak terlalu berorientasi pada penggalian potensi minat dan bakat. Hal ini seperti beberapa pendapat berikut ini :

“...apa to yang perlu dilatihkan, wong sudah pada ngerti gaweane dhewe-dhewe. Orang punya usaha kan pasti udah pinter to Mbak. Contohnya kayak saya ini, mau dilatih apa to Mbak, kalau goreng-goreng ya udah trampil to Mbak....”
(Ibu Ros)

“...KSM kami ini kan anggotanya orang warungan semua, gaweane masak, apa ya Mbak sing perlu dilatihkan, masak

kan lebih ke tangannya sendiri-sendiri, yang penting kan modalnya Mbak. Makanya kami senang ada yang memberi utangan dengan sistem kayak gini ini, ringan” (Ibu Sep)

c. Upaya melindungi untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang.

Penciptaan proses yang berorientasi kepada pengembangan kerjasama dan kemitraan yang membangun antar unsur dalam masyarakat, menjadi salah satu tujuan dalam P2KP. Masyarakat yang kurang berdaya dibuat menjadi lebih berdaya, baik dengan bantuan modal atau bahkan juga pola kemitraan dengan sektor yang lebih berdaya. Namun dalam pelaksanaannya, khususnya di Kelurahan Kuningan, upaya penciptaan pola kemitraan dengan sektor yang lebih berdaya masih sangat sulit untuk diwujudkan. Ada berbagai faktor yang mendukung sulitnya pola kemitraan ini, antara lain adalah tidak adanya jaminan yang pasti untuk dapat dijadikan agunan, padahal dalam dunia bisnis hal ini menjadi sesuatu yang sangat penting, seperti dijelaskan berikut ini :

“(Pola Kemitraan) belum Mbak, karena disamping BKM, ada juga PBKM (Paguyuban BKM) ditingkat kodya, dimana keduanya itu hanya terdaftar di notaris tetapi belum berbadan hukum secara mandiri. Dengan kondisi seperti ini jarang atau bahkan belum ada perusahaan besar yang mau menjadi mitra dengan para penerima dana, apalagi dengan kondisi bangsa dan perekonomian seperti saat ini Mbak, ya nggak *maido*, ada keraguan juga dari mereka. Karena kami (BKM) juga sangat menyadari akan keterbatasan jaminan dari kami, karena fenomena nyata, seperti yang *panjenengan* lihat sendiri, sulitnya melancarkan perguliran dana dengan berbagai macam alasan. Di lain sisi, kewenangan dari kami sendiri juga terbatas. Jadi intinya ya kami sendiri juga tidak

bisa memberikan jaminan yang meyakinkan. Seperti kami pernah mencoba menghubungi, juga warga sini, itu pengusaha besar dari kawasan elit, itupun dia tidak bersedia, ya kami tidak bisa memaksa karena disini sudah berbicara tentang naluri bisnis, sulit Mbak....” (Bapak Dar)

Untuk saat ini pola kemitraan kurang dirasakan sebagai kebutuhan yang mendesak, karena dengan keadaan yang seperti sekarang saja, kegiatan masih bisa lancar, karena memang bidang usaha yang dijalankan para resipien masih tergolong kecil, sehingga bantuan yang paling diinginkan baru sebatas tambahan modal, seperti dituturkan berikut ini :

“Jenis usaha saya, ya jual gorengan. Hubungan sama perusahaan besar, belum ada Mbak, kan ya pasarannya cuma tetangga kampung sini aja, udah habis....” (Ibu Ros).

“Saya itu mbecak sudah sejak tahun 70-an... hubungannya ya sama BKM ini mbak, kalau dulu sebelum punya sendiri ya hubungannya sama majikan....” (Bpk. Stmn).

“Saya kateringan dan ngisi kantinnya depan Luxindo... ya lumayan banget Mbak, apalagi setelah dapet tambahan modal kayak ini....” (Ibu Sep)

Fenomena ini juga dirasakan, karena adanya beban hutang

yang menyebabkan ketergantungan, jadi pola kemitraan yang dialami sifatnya kurang positif, seperti yang dialami oleh resipien berikut ini :

“Kemitraan nggak ada Mbak, paling kita jual ke yang bisa ngasih harga pantas, itu kalau pas kita nggak ketanggungan utang sebelumnya. Contohnya gini Mbak, kalau pas buat bagang, kita kekurangan uang, kita ngambil utangan ke rentenir atau pedagang besar, terus nanti kalau panen ya jualnya ke mereka dan harga jual manut mereka” (Bapak Moh)

Meskipun terdapat kendala-kendala dalam menjalin pola kemitraan yang baik dan saling menguntungkan, ada beberapa yayasan (sosial) dengan didukung pendanaannya dari luar negeri, yang masih peduli dengan usaha-usaha kecil. Namun kembali lagi pada kesiapan SDM dari masyarakat sasaran sendiri, mereka belum siap dengan pola pemberdayaan murni, seperti yang diceritakan oleh ketua RT perkampungan nelayan berikut ini :

“Sekarang juga sudah banyak yang memperhatikan sini kok Mbak... ada lagi bantuan dari luar, tapi lewatnya Soegijoprato. Jadi seminggu kemarin itu saya didatangi orang, yang satu namanya Bu Yulita, katanya mereka itu mau kasih bantuan pengeringan ikan yang cepat, katanya cuma 4 jam dan tidak polusi, katanya pakai tenaga matahari. Tujuannya itu juga buat mengurangi asap polusi, seperti di sini, asapnya itu dari tempat pengeringan situ itu Mbak. Ya katanya kaitannya juga sama kesehatannya anak-anak, ini dari Bank Dunia. Mungkin itu lho Mbak, karena sini itu *peluknya* pabrik panggang ya bisa diistilahkan ngganggu. Terus dari Bank Dunia turun bantuan alat dari Canada, seharga 30 juta. Alatnya memang cuma-cuma Mbak, tapi untuk hariannya nanti kita sistem utangan lagi, maunya dikasih 200 juta, tapi juga mbentuk kelompok lagi kayak KSM gini. Ya karena itu, saya belum berani *nyanggupi* sampai sekarang.... “ (Bapak Jok)

3. Implementasi

P2KP adalah program pemberdayaan masyarakat dengan tujuan agar nantinya masyarakat (khususnya para penerima bantuan P2KP) dapat menolong dirinya sendiri. Mewujudkan tujuan tersebut, diperlukan keterlibatan berbagai pihak yang diharapkan dapat menjalankan peran dan tanggung jawabnya dengan baik.

Lembaga lokal yang langsung berperan dalam pelaksanaannya adalah BKM, kehadiran lembaga ini ditujukan pada upaya pemampuan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat melalui peningkatan perannya. Hal ini dapat dicontohkan seperti masuknya unsur LMD/LKMD dalam BKM yang juga telah dikuatkan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 411.2/2441/SJ tentang Pemberdayaan LKMD.

Penempatan masyarakat setempat sebagai pelaku utama proyek, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan, dengan intensitas keterlibatan sampai pada tingkat pengambilan keputusan, itulah yang menjadi inti dari pelaksanaan P2KP.

Sesuai dengan teori oleh David C. Korten bahwa dalam implementasi suatu program ada 3 unsur penting yang harus dilihat, yakni: program itu sendiri, organisasi pelaksanaan serta masyarakat/kelompok yang menjadi sasaran program tersebut. Hubungan/interaksi antara ketiga unsur tersebut yang kemudian akan menentukan tingkat keberhasilan implementasi program.

Berikut ini akan dilihat bagaimana interaksi antar ketiga unsur tersebut dalam implementasi P2KP di Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara.

a. Kesesuaian Hasil Program Dengan Kebutuhan Resipien

P2KP adalah program/proyek penanggulangan kemiskinan yang dirancang berbasis pada pemberdayaan masyarakat pasca hampasan krisis tahun 1997. Kegiatan-kegiatannya diarahkan pada upaya reaktif terhadap lonjakan angka pengangguran serta permasalahan-permasalahan kemiskinan lainnya sebagai dampak krisis. Sebagai upaya strategis yakni penyiapan institusi masyarakat yang diharapkan makin menguat untuk kesiapan masa yang akan datang.

Implementasi sesungguhnya, terutama di lokasi penelitian, kedua pokok tujuan P2KP yakni sebagai upaya reaktif dan sebagai upaya strategis sudah terimplementasikan, manfaatnya pun sudah dapat dirasakan. Utamanya dalam hal mengurangi angka pengangguran (meskipun sifatnya ada yang hanya sementara, dan masih dalam lingkup yang terbatas), seperti disebutkan para resipien berikut ini :

“Ya, yang tadinya banyak waktu nganggur, cuma ngurus rumah, sekarang bisa jual gorengan lebih banyak. Lumayan banget lho Mbak buat tambahan sungunya anak-anak....”
(Ibu Ros)

“Ya, ya untuk keluarga saya, maklum Mbak saya ini dari keluarga besar, jadi ya sekarang bisa tambah ngajak adik, ponakan-ponakan, untuk bantu-bantu, tapi ya masih intern keluarga sendiri” (Ibu Sep)

“Lapangan kerja baru, sepertinya biasa-biasa saja Mbak, mungkin sebentar dulu waktu habis krismon, lumayan, yang pada kena PHK-nan itu, ada yang lari jadi nelayan

gara-gara ada utangan P2KP dulu itu, tapi karena dananya nanggung, malah jadi nanggung lagi” (Bapak Moh)

“Penciptaan lapangan kerja baru memang iya Mbak, kan karena dampak krismon, nggak ada proyek, terus karena ada P2KP, saya ambil utangan biar bisa ikut kerja di laut. Tapi ya itu, karena jumlahnya nanggung, jadi balik lagi minjam rentenir buat nutup kekurangannya. Akhirnya ya *podho wae* Mbak....” (Bapak Har)

Dan juga dirasakan oleh para petugas BKM, seperti dituturkan berikut ini :

“Ya walaupun kecil, contohnya kalau dulu hanya dijalankan keluarga sendiri, tapi mungkin sekarang sudah bisa mempekerjakan tetangga atau saudaranya, satu atau dua orang....” (Bapak Dar)

Dengan adanya bantuan modal yang diberikan, tentu saja berdampak pada kondisi masyarakat sasaran, setidaknya mereka mempunyai kemampuan modal yang lebih besar dibandingkan sebelumnya, seperti apa yang disampaikan oleh Sekretaris BKM ketika beliau ditanya tentang peningkatan kemampuan masyarakat yang ditimbulkan setelah ada P2KP. Beliau mengatakan bahwa walaupun secara nominal bantuan dana P2KP masih relatif kecil, tapi tetap saja mengandung unsur bantuan. Hal ini dicontohkan pada sistem ‘sewa’ becak yang sudah dilaksanakan di kelurahan ini, berikut dituturkan salah seorang bapak becak :

“Yang jelas tetap ada manfaatnya Mbak, kalau dulu sebelumnya ada P2KP kalau minjam becak di majikan harus pakai uang muka jaminan, paling nggak 200 ribu-an tapi kalau P2KP ini *blas* nggak pakai uang muka-uang mukanan, paling tanda tangan surat perjanjian yang buat kan ya BKM....” (Bpk. Stmn)

Sisi lain yang menjadi garapan dari proyek ini adalah pemampuan kelembagaan ditingkat lokal/kelurahan. Hal ini ditunjukkan dengan kehadiran BKM yang beranggotakan warga masyarakat yang diakui komitmennya, seperti perwakilan RT/RW, perwakilan KSM-KSM, perwakilan organisasi sosial dan kemasyarakatan, kelompok wanita (PKK), tokoh masyarakat, tokoh agama, unsur dari LKMD, dan lain-lain, sehingga terjadi pemberdayaan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat melalui peningkatan perannya. Seperti yang secara singkat diakui oleh pengurus BKM Kelurahan Kuningan, bahwa melalui P2KP telah terjadi pemampuan kelembagaan, utamanya ditingkat kelurahan.

“Ya, contohnya BKM sendiri, anggota atau pengurusnya juga banyak dari unsur LKMD dan tokoh masyarakat, walaupun belum maksimal....” (Bapak Dar)

Pengetahuan mengenai peningkatan kemampuan kelembagaan ini, kiranya belum banyak dipahami oleh para resipien, pengetahuan mereka tentang hal ini masih sangat terbatas, seperti dapat disimpulkan dari hasil wawancara tentang implementasi P2KP terkait dengan peningkatan kemampuan kelembagaan di tingkat kelurahan :

“Ya jelas Mbak, katanya ini kan kayak swadaya, pemberdayaan tingkat kelurahan, ya lebih mampu semua diikutsertakan....” (Ibu Ros)

Sebagian besar resipien justru tidak bersedia memberikan komentarnya dan mengajurkan agar hal ini ditanyakan saja pada yang lebih berhak/dianggap mengerti, seperti ketua RT atau ketua KSM; dan walaupun dari resipien yang berhasil diwawancarai juga ada yang mengemban dua jabatan tersebut, tapi mereka tidak banyak memberikan penjelasan.

Hal penting lain yang juga menjadi poin perhatian dari P2KP adalah perbaikan prasarana dan sarana yang dapat memberikan dampak kepada peningkatan produksi dan pendapatan masyarakat (perbaikan maupun pembangunan tempat ibadah tidak termasuk dalam prioritas ini).

Sesuai penuturan petugas BKM, di Kelurahan Kuningan, sampai saat ini (tahun 2003) dana yang dialokasikan untuk kegiatan bina lingkungan adalah sebesar Rp. 18.000.000,00. Dana tersebut digunakan untuk pembangunan fisik yang berupa pavingisasi, pembangunan MCK, serta peninggian jembatan di dua lokasi.

Ada beberapa pengajuan bantuan dari masyarakat untuk pembangunan fisik di lingkungannya yang belum dapat disetujui oleh BKM, dengan pertimbangan skala prioritas dan ketersediaan dana. Mengingat apabila setiap pengajuan bantuan disetujui tanpa mempertimbangkan tingkat urgensinya, maka akan banyak sekali pengajuan lain yang menyusul, bahkan bisa setiap RT, padahal

dana P2KP diprioritaskan untuk bantuan modal usaha/yang sifatnya produktif.

Masyarakat sasaran/penerima program juga telah merasakan manfaat dari kegiatan bina lingkungan ini, seperti apa yang diutarakan berikut :

“... ya bikin senang Mbak, jalannya lebih alus...”(Ibu Ros)

Namun demikian, pemahaman yang benar tentang apa saja yang menjadi bagian dari pembiayaan proyek ini masih belum sepenuhnya dimiliki para resipien/masyarakat setempat. Selain karena kerancuan dengan bantuan pembangunan dari program/proyek sebelumnya juga karena sosialisasi program/proyek yang kurang, disamping sikap warga yang cenderung acuh. Seperti tergambar dari jawaban-jawaban berikut ini :

“...itu bisa ada, perbaikan jalan, pavingan situ itu Mbak, tapi kok sepertinya itu dari Lurah Busro pas baru-barunya njabat, ada juga yang swadaya masyarakat, nggak tahu saya ada kaitan nggak sama P2KP...” (Bapak Moh)

“Nggih menawi....” (Bapak Har)

“...sepertinya dulu sini pernah ngajukan minta langgar, tapi belum sampai sekarang....” (Bapak Stmn)

“Kalau di lingkungan sini, perbaikan musholla sama jalan....” (Ibu Ros)

b. Kesesuaian Kriteria Pelaksanaan Program dengan Kemampuan Para Petugas Pelaksana

Kita ketahui sebelumnya, bahwa tujuan yang akan dicapai melalui P2KP adalah : penciptaan lapangan kerja, peningkatan

kemampuan perorangan dan keluarga miskin; penyiapan, pengembangan, dan pemampuan kelembagaan masyarakat di tingkat kelurahan untuk dapat mengkoordinasikan dan memberdayakan masyarakat dalam melaksanakan program pembangunan; serta pencegahan menurunnya kualitas lingkungan, melalui upaya perbaikan prasarana dan sarana dasar lingkungan. Ketiga tujuan tersebut dapat dicapai melalui sebuah langkah koordinasi, sehingga diperlukan sebuah wadah lembaga yang mengkoordinasikannya.

BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) adalah forum musyawarah dan pengambilan keputusan tertinggi warga masyarakat setempat, yang berhak merencanakan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang tercakup dalam jenis kegiatan P2KP. BKM yang diharapkan menjadi lembaga lokal “abadi”, memiliki peran pokok dalam menilai dan memberikan persetujuan, serta mengkoordinasikan rencana-rencana kegiatan KSM, baik berupa kelompok-kelompok usaha bersama (kuba), maupun kelompok pengelola pembangunan prasarana dan sarana dasar lingkungan.

Memahami perannya yang berjangka panjang dan meliputi seluruh lingkungan masyarakat, maka lembaga ini perlu diisi oleh perwakilan warga yang memang mampu bekerja dalam komitmen yang selaras dengan asas dan prinsip P2KP. Sehingga segala

sesuatu yang menjadi sasaran dan tujuan dari program/proyek ini dapat secara maksimal diwujudkan. Realisasinya, hal ini sudah diupayakan sejak saat pemilihan pengurus BKM, seperti dituturkan berikut ini :

“Pemilihan pengurus BKM dulu itu lewat sistem voting, tidak ditentukan persyaratan khusus, jadi lebih pada yang dikenal dan dipercaya masyarakat. Jadi dulu tanggal 11 Februari 2000, semua RW, KSM-KSM yang sudah terbentuk, tokoh-tokoh masyarakat dari LKMD, perangkat kelurahan, yang semua berjumlah kurang lebih 25 orang, lalu dilakukan voting....” (Bapak Dar)

Akhirnya terpilih pengurus BKM Kelurahan Kuningan yang terdiri atas ketua, sekretaris, bendahara, juru tagih, serta ditunjuk seorang petugas UPK (Unit Pengelola Keuangan). Para pengurus itu terpilih berdasarkan hasil voting melalui musyawarah bersama. Para pengurus terpilih, adalah orang-orang yang dipercaya oleh masyarakat, bukan orang-orang yang lulus serangkaian tes/uji kelayakan tentang manajemen ataupun tata buku.

Fenomena ini seperti apa yang biasa terjadi di masyarakat bahwa pengurus kegiatan kemasyarakatan yang didalamnya terkandung unsur pengabdian, adalah orang-orang yang mau terlebih dahulu; dan mengenai kemampuan yang menyangkut teknis manajerial akan dikembangkan bersamaan dengan pelatihan-pelatihan yang diadakan. Hal ini dikondisikan oleh tipikal masyarakat sasaran, yang pada umumnya hanya peduli dengan hal-hal yang langsung berkaitan dengan kebutuhannya,

tidak pada hal-hal yang menyeluruh, seperti tercermin dalam hasil wawancara seputar kemampuan dan kiprah para petugas (BKM/KSM) dalam mewujudkan konsep tribina (bina ekonomi, bina sosial, serta penguatan lingkungan) berikut ini :

“Ya lumayan Mbak, tapi belum maksimal, maksudnya masih bisa ditingkatkan lagi....” (Ibu Ros)

“Menurut saya, sudah lumayan baik Mbak, walau belum maksimal sekali, tapi ya nggak apa-apa, kan ndak ada yang sempurna ya Mbak....” (Ibu Sep)

“Saya rasa sudah Mbak, ya membantu, soalnya dari yang *mernah-mernahkan* sampai bikin surat perjanjian, ya BKM. Kita tinggal tanda tangan dan ngangsur....” (Bapak Stmn)

“*Paling mriki sami nagih, trus nasihati supados dana nggak macet, saget terus digulirkan....*” (Bapak Har)

Sejak awal tidak ada persyaratan yang jelas dan rinci tentang kriteria untuk menjadi pengurus BKM, didukung dengan tipikal masyarakat perkotaan yang menyukai kepraktisan, sehingga penilaian akan kinerja para pengurus harian P2KP pun sifatnya cenderung subyektif. Sangat dipengaruhi oleh seberapa besar manfaat yang masing – masing resipien rasakan.

c. Kesesuaian Proses Pengambilan Keputusan Organisasi Pelaksana dengan Sarana Pengungkapan Kebutuhan Resipien

Pendekatan yang dipakai dalam P2KP bertumpu pada masyarakat, artinya program/proyek ini memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam mengusulkan dan

memprioritaskan jenis kegiatan yang akan dibiayai melalui P2KP. Aparat pemerintah lebih berperan sebagai penggerak inisiatif masyarakat saja.

Kiranya pendekatan ini selaras dengan prinsip-prinsip P2KP, yakni demokratis, partisipatif, transparan, akuntabilitas dan desentralisasi. Mendukung implementasi program/proyek yang tetap berpegang pada prinsip-prinsip itu, di lokasi penelitian telah diupayakan komunikasi antar pengurus BKM dan para penerima dana. Saluran komunikasi ini ada yang sifatnya langsung, maupun tidak langsung, seperti dijelaskan berikut ini :

“Sebagai saluran komunikasi antara pengurus dan penerima dana, sudah kami sediakan kotak saran, juga melalui kita *nimbrung* ke forum pertemuan RT, RW yang biasanya diadakan tiap minggu I. Dan sebagai komunikasi antar pengurus melalui pertemuan triwulanan....” (Bapak Dar)

Sebagai sebuah proyek pemberdayaan yang berusaha untuk dapat menyentuh seluruh lapisan masyarakat, utamanya masyarakat miskin di perkotaan, maka pendekatan yang dipakai cenderung pada pendekatan kekeluargaan. Hal ini seperti apa yang direncanakan dalam program/proyek ini, bahwa lokasi sasaran penerima bantuan P2KP difokuskan pada satuan permukiman (tingkat kelurahan), mengingat disinilah muncul kebersamaan dan kesepakatan atas dasar kepentingan yang sama. Pada tingkatan lokasi ini terkonsentrasi pula berbagai kegiatan sosial, ekonomi

dan fisik dengan kepranataan sosialnya sendiri. Selain itu di wilayah ini dimungkinkan adanya integrasi berbagai kegiatan.

Nilai kebersamaan dan integrasi menuju pemberdayaan itulah yang menjadi poin utama dalam program/proyek ini, sehingga dalam implementasinya pun tidak digunakan jalur-jalur yang sifatnya tegas dan formal. Seperti dalam penerapan sanksi pada masyarakat yang tidak menggunakan dana sesuai kesepakatan. Jalur hukum pun belum dapat digunakan untuk menangani persoalan kemacetan dana, seperti yang terjadi di wilayah Kelurahan Kuningan berikut ini :

“Kalau ada masalah, kita yang datang ke BKM atau langsung kesini (baca: tempat wawancara, rumah sekretaris BKM), omong-omong. Tapi paling ya masalah kecil, dan terus dibilangin begini-begitu sama Pak Dar. Wong sudah kayak saudara sendiri kok Mbak. Proses dapet dananya dulu cepet, ya cuma antri, nggak lama kok, sebulan kira-kira. Kalau proses penyelesaian masalah, ya selama ini lancar-lancar kok Mbak, nggak rumit-rumit, soalnya hubungan kekeluargaan, nyantai kok Mbak.” (Ibu Ros)

“Kalau saya ini gampang kok, wis pokoke lihatnya positif P2KP ini, anggotane manut-manut, *ora do neko-neko*, lagian sini (baca: sekretaris BKM) juga masih saudara, jadi kalau ada apa-apa *wis mlayu rene wae*. Dan sampai sekarang belum ada yang serius, saya senengnya jadi ketua, ya itu, manut-manut anggotane. Lagian saya ini santai Mbak, sing penting do ngangsur terus, ben bisa ngutang lagi.” (Ibu Sep)

“Nggak Mbak, pernah dari BKM lewat Pak RT kita omong kenapa kita nggak bisa bayar, mereka memang mau dengar tapi akhirnya ya pokoknya *rak kethang alon-alon, sak kuate* diangsur, udah paling gitu tok Mbak.” (Bapak Moh)

Sistem komunikasi dan penyelesaian masalah seperti ini ternyata banyak mengandung kelemahan, antara lain masalah tidak

dapat segera diatasi sehingga pencapaian tujuan yang diharapkan berjalan lambat, seperti diakui oleh seorang resipien berikut ini :

“Yang bermasalah ya tetap punya masalah Mbak, paling kan masalahnya itu tadi Mbak, nggak bisa *nyaur*.” (Bapak Jok)

d. Penguatan Kelembagaan

P2KP adalah suatu pola pemberdayaan masyarakat, menuju pembangunan yang berkelanjutan. Mengingat bahwa inti permasalahan yang akan digarap melalui program/proyek ini adalah persoalan kemandirian masyarakat yang berkualitas.

Penanganan tugas P2KP sehari-hari dilaksanakan oleh BKM didampingi dan dibantu oleh KMW dan fasilitator kelurahan. Fasilitator merupakan bantuan teknis berupa tenaga pendamping. Pendampingan diberikan kepada KSM dan BKM dalam menyiapkan usulan-usulan yang didahului dengan pengenalan potensi yang ada di masyarakat dan kendala yang dihadapi. Fasilitator ada tiga macam, yaitu fasilitator kelurahan, kader masyarakat, dan tenaga pembantu kelompok (TPK).

Fasilitator kelurahan dipekerjakan oleh KMW selama 24 bulan dan ditempatkan di kelurahan untuk menyampaikan informasi awal tentang program dan membantu dalam penyiapan usulan dan pemantauan pelaksanaan proyek. Kader masyarakat adalah tenaga lokal yang dipilih dan dilatih untuk membantu pembentukan BKM serta pengembangan ketentuan dan peraturan

organisasi agar BKM dapat berfungsi sebagaimana yang dicitakan. Kader masyarakat ini bekerja selama enam bulan dan digaji oleh KMW setiap bulannya. Sesudah masa tugasnya berakhir, kader masyarakat diharapkan dapat menggantikan fungsi fasilitator kelurahan.

Tenaga pembantu kelompok (TPK) diadakan hanya jika KSM merasa membutuhkannya. TPK adalah warga masyarakat di luar KSM, yang membantu dan menjadi bagian dari KSM dalam menggali inisiatif dan membuka peluang usaha, menyusun, mengusulkan, melaksanakan kegiatan, serta merawat dan mengembangkan kegiatan program. KMW berperan dalam memberikan jasa konsultasi kepada lembaga-lembaga P2KP yang menyangkut aspek manajemen proyek, prasarana dasar, pengembangan usaha kecil, pengembangan masyarakat, manajemen data dan informasi, dan pelatihan; berada di daerah tingkat II, dengan jangka waktu kontrak 2 tahun.

Memahami bahwa lembaga dan tenaga-tenaga terdidik untuk program/proyek ini dibatasi oleh masa kontrak, maka BKM dan masyarakat sendirilah yang menjadi tumpuan harapan untuk melanjutkan proses pemberdayaan masyarakat setempat. Namun demikian sudah disiapkan upaya koordinasi dan pembinaan lanjutan pada tingkat yang lebih tinggi. Soal pembinaan lanjutan

menuju penguatan kelembagaan, seorang pengurus BKM menuturkan sebagai berikut :

“Bicara mengenai penguatan kelembagaan, malah ada usul kalau perlu diperdakan. Tapi ini kan namanya pemberdayaan masyarakat, jadi pemerintah tidak bisa banyak campur tangan, jadi usul itu ya tidak bisa dilaksanakan. Tapi memang ada bedanya kok Mbak, kalau dulu program-program semacam ini banyak dipakai perda, hasilnya kan lebih buruk dibanding P2KP. Upaya penguatan kelembagaan juga melalui pembinaan berlanjut oleh KMW. Kalau dulu tahap I oleh KMW VI, tapi sekarang dilanjutkan oleh KMW VII yang tugasnya membina tahap I dan menangani tahap II, jadi tidak dilepas begitu saja. Walau timnya berbeda, tapi tetap berkesinambungan. Penguatan kelembagaan ini juga bisa dilihat dari adanya PBKM yang beranggotakan 57 BKM se Kota Semarang. Walaupun bantuan nyatanya baru berupa pelatihan dan semacam forum tukar pikiran. (yang didalamnya dibahas pula masalah kemacetan dana).” (Bapak Dar)

Tetapi para resipien ternyata belum memahami bahwa ada upaya seperti yang telah dijelaskan di atas. Setelah mendapat dana pinjaman P2KP, mereka berpikir bahwa untuk urusan selanjutnya adalah dengan BKM dan kelompok (KSM) mereka. Program/proyek ini dipahami sebagai sebuah sistem utang-piutang sederhana yang kaitannya dengan pihak-pihak yang memang langsung berkompeten, seperti dituturkan berikut ini :

“Pembinaan lanjutan, paling omong-omong sama anggota lain atau kalau ada kesulitan agak rumit, minta *tutur* saya ya saya *warahi*. Wong dulu jamannya bikin proposal, masih ada faskelnya Mbak, sing *marahi nggawe-nggawe* ya saya, *piye carane* dapet utangan itu malah saya. Katanya *nek* Bu Kris sing *marahi*, malah *cepat mudheng nek tekok ora sah isin-isin*, *lha piye itu Mbak*, kalau saya itu senang-senang aja, *wong malah dipercoyo*” (Ibu Sep)

“Pembinaan, wah kurang tahu lagi, tapi setahu saya, sekarang saja BKM sudah pada males nagih kesini” (Bapak Moh)

“Pembinaan *opo to* Mbak? Faskel? Wah saya kurang paham, mungkin Pak Royo yang tahu karena dulu RT sini (Sido Rukun) pas pertama-tama mbentuk pengurus nggak ikut datang, tau-taunya ya pas mau cairan dana....” (Bapak Jok)

Malahan ada juga resipien yang tidak merasakan sama sekali bahwa ada upaya untuk penguatan kelembagaan seperti pembinaan yang berkesinambungan, seperti dituturkan beberapa resipien ketika ditanya tentang upaya ini :

“*Mboten lah, sampai sekarang mboten wonten....*” (Bapak Har)

“Ndak ada Mbak.” (Bapak Stmn)

C. Diskusi

1. Kemiskinan

Munculnya berbagai program/proyek pembangunan, yang berkaitan dengan penanggulangan dan pengentasan kemiskinan, adalah berakar pada fenomena kemiskinan.

Begitu kompleksnya makna yang terkandung dalam kata kemiskinan, baik menyangkut penyebab, dampak, atau bahkan definisinya sendiri. Maka dalam pembahasan penelitian ini, akan dipakai batasan makna untuk melihat fenomena kemiskinan yang relevan dengan permasalahan yang sedang dikaji.

Seperti telah diawali pada bab-bab terdahulu, kemiskinan yang akan dibahas di sini menggunakan batasan definisi : rendahnya/tidak

memadainya akses kepada sumber daya/karena hidup di lingkungan alam yang semakin rusak, serta ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok. Batasan pengertian ini dipakai setelah melihat kondisi kemiskinan yang nyata di lapangan, sekaligus merangkum dari berbagai definisi yang mungkin dari kata kemiskinan itu sendiri, sehingga pembahasan dapat lebih terfokus. Penelitian ini memutuskan untuk melihat fenomena kemiskinan dari satu sisi pandang, yakni : kemiskinan dalam kerangka implementasi P2KP di lokasi penelitian.

Berangkat dari berbagai pendapat ahli yang membedakan kemiskinan dalam tiga pengertian, yakni kemiskinan absolut, kemiskinan relatif/kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural dan berdasarkan kesimpulan dari hasil wawancara di lapangan dengan para resipien P2KP, nyata tergambar bahwa ada dua pengertian kemiskinan yang dapat dipadankan untuk melihat lebih jauh tentang kondisi kehidupan resipien P2KP di Kelurahan Kuningan, yakni kemiskinan relatif/struktural dan kemiskinan kultural.

Disebutkan oleh **Sumodiningrat**, bahwa kemiskinan relatif adalah pendapatan seseorang yang sudah di atas garis kemiskinan, namun relatif lebih rendah dibanding pendapatan masyarakat sekitarnya. Hal ini erat kaitannya dengan masalah pembangunan yang bersifat struktural, yakni kebijaksanaan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pendapatan. Atau sebuah keadaan di mana walaupun tingkat pendapatan sudah mampu mencapai tingkat

kebutuhan dasar minimum, tetapi masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan keadaan masyarakat sekitarnya, dan keadaan ini lebih ditentukan oleh lingkungan kebudayaan sekitarnya, seperti yang dinyatakan oleh **Hendra Esmara**.

Definisi teoritis ini tergambar pada kehidupan para resipien dana P2KP Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara. Rata-rata resipien sudah mampu untuk memenuhi kebutuhan – kebutuhan dasarnya, baik secara minimum atau bahkan sudah tergolong baik. Pola pemenuhan kebutuhan sehari-harinya ; penghasilan ada, makan dan minum cukup, tempat tinggal layak huni, pemenuhan akan akses pada berbagai kebutuhan sosial (pergaulan, pendidikan, kesehatan, transportasi) dapat dilakukan.

Ada satu sisi yang perlu dicermati pula, yakni bahwa para resipien hidup di wilayah perkotaan, sehingga realita yang dihadapi menjadi semakin kompleks. Daerah-daerah yang paling pinggir sekalipun, di perkotaan, telah secara langsung maupun tidak, terintegrasi ke dalam pasar dunia dan kebijakan-kebijakan global, yang antara lain tampak pada sistem pembayaran, nilai tukar mata uang, persyaratan perdagangan pada berbagai bantuan yang ditawarkan, adanya berbagai aktor (konglomerat, investor, para pemimpin militer maupun politik) yang bersaing untuk mendapatkan tanah dan sumber daya lainnya.

Adanya perubahan seperti tekanan populasi, perubahan struktur sosial dan ekonomi, kondisi-kondisi teknologi dan ekologi : perubahan iklim, degradasi tanah, serta berbagai persoalan polusi.

Kelurahan Kuningan mempunyai dua bagian wilayah, yakni perumahan dan perkampungan. Keduanya berbeda dalam pola pemenuhan kebutuhan hidup.

Resipien dana P2KP di lokasi penelitian adalah masyarakat yang tinggal di wilayah perkampungan. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun para resipien mampu memenuhi kebutuhan hidupnya dengan wajar (cukup setiap hari), namun standart kehidupan yang melingkupi mereka menuntut kemampuan yang lebih baik, terutama dalam menghadapi perubahan dan mengatasi lingkungan dengan tantangan yang semakin kompleks.

Gambaran kemiskinan lain di lokasi penelitian, adalah seperti yang didefinisikan oleh **Sumodiningrat** sebagai kemiskinan kultural, yakni mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang (disebabkan oleh faktor budaya) tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan meskipun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya; dan yang oleh **Oscar Lewis** dan **Hendra Esmara** disebut sebagai kebudayaan kemiskinan, yakni sesuatu yang lebih banyak terletak di dalam diri penduduk miskin itu sendiri, seperti cara hidup, tingkah laku dan lain sebagainya, seperti sikap putus asa, rasa tak berdaya, apatisme dan rasa rendah diri serta ketergantungan. Ditambahkan pula oleh **Oscar** bahwa jenis kebudayaan ini biasanya akan disosialisasikan pada generasi berikut.

Definisi ini kiranya dapat didiskusikan lebih lanjut dengan ungkapan Taylor mengenai kebudayaan, yang dimaknai sebagai : keseluruhan yang kompleks, yang meliputi pengetahuan, keyakinan, kesenian, moral, hukum, adat istiadat dan kemampuan serta kebiasaan lain yang dicapai manusia sebagai anggota masyarakat (**Bakhit dalam Hutabarat, 2001:17**).

Definisi ini berhubungan dengan aturan atau pola-pola berpikir, merasa dan bertindak dari individu-individu dalam kelompok sosial tertentu, yang bersifat eksplisit maupun implisit, yang dimiliki setiap orang, dan harus dipelajari dan dikembangkan seumur hidup. Aspek belajar ini sebagai karakteristik dasar kebudayaan, terutama sebagai proses belajar kolektif yang diperoleh dan diwariskan (kebanyakan tanpa disadari) melalui simbol, ritual, norma dan nilai-nilai bersama yang khusus dimiliki oleh sekelompok orang.

Fenomena kemiskinan kultural ini ditemui pada kehidupan para resipien dana P2KP. Rata-rata resipien bukan masyarakat pengangguran, walau mungkin apabila diukur dari jam kerjanya dalam setahun, dapat dimasukkan dalam kategori setengah penganggur. Mereka memiliki sumber penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Apabila hal ini lebih dirincikan, maka akan tampak tiga tipe penghasilan dalam sebuah rumah tangga. *Tipe pertama* adalah, keluarga yang mempunyai penghasilan tetap setiap bulannya dan cukup memadai, karena suami dan istri masing-masing mempunyai sumber penghasilan; *tipe*

kedua adalah keluarga yang sumber pendapatannya tidak dapat ditentukan jumlahnya, sekali waktu bisa sangat besar jumlahnya, sedangkan di waktu lain jumlahnya bisa sangat kecil atau bahkan tidak ada pemasukan sama sekali; dan *tipe ketiga*, adalah keluarga dengan penghasilan tetap perbulannya, walaupun jumlahnya pas-pasan.

Ketiga realita tipe kondisi masyarakat ini dihadapkan pada kondisi jaman sekular (yang memiliki akar kata *saeculum* : dunia, yakni menunjuk pada proses masuk atau menjadi bagian dunia) atau diartikan sebagai hal yang mengarah pada kecintaan kehidupan duniawi (**Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1990 : 797**). Dunia sekular ditandai oleh kecenderungan bahwa uang dan mobilitas lebih merupakan hal yang penting ketimbang nilai-nilai solidaritas kekerabatan. Tuntutan akan pola hidup modern yang cenderung konsumtif seakan ditawarkan sebagai satu-satunya jalan untuk dapat hidup bahagia. Realitas ini sebenarnya merupakan tuntutan pula, yakni agar masyarakat berpikir dan bertindak arif dan mengembangkan kepekaan arah yang baru. Arah baru ini harus sesuai dengan tantangan masa depan, namun sekaligus harus tetap memelihara warisan masa lalu dan mencegah konsekuensi-konsekuensi negatif dari kecenderungan-kecenderungan perkembangan baru yang tampak tak terhindarkan. Karena apabila tidak tercipta hal ini, hanya akan tercipta sebuah kemiskinan baru, yakni karena pola hidup yang salah, yang dapat dikategorikan sebagai kemiskinan kultural.

Gejala ini ditemui pada keluarga-keluarga nelayan, yang secara khusus tinggal di perkampungan nelayan, Kampung Kaliasin.

Penghasilan yang bisa mencapai Rp. 2.000.000,00 dalam semalam (jika sedang beruntung), membuat mereka terseret pada pola hidup yang konsumtif, tanpa sadar bahwa masih banyak tuntutan kebutuhan untuk hari-hari yang akan datang. Seperti diungkapkan oleh salah satu pengurus BKM Kelurahan Kuningan, yang juga tokoh masyarakat yang telah lama hidup di lokasi penelitian :

“...kalo mau khusus ke nelayan ya Mbak, kebetulan saya itu sudah puluhan taun hidup sekitar mereka, jadi ya hapal sudah cirinya nelayan itu. Mereka itu kalo lagi dapet banyak, hidupnya foya-foya, minum, main, kayak hidup itu cuma untuk saat itu, *dipol-polke*. Tapi kalo masanya paceklik, kendel utangnya, seperti nggak mikir bisa mbayar-nggak. Seperti nggak punya rencana ke depan, dapat hari ini, ya habis hari ini juga. Sebenarnya kasus kayak Sido Rukun itu, juga kejadian di BKM lain yang juga profesinya nelayan, seperti di Bandarharjo, nelayannya juga macet sampai 30 juta-an....” (Bapak Dar)

Dua pola kemiskinan yang ditemui di lokasi penelitian berdampak pada implementasi P2KP. P2KP yang dimaksudkan untuk menanggulangi persoalan kemiskinan struktural maupun karena dampak krisis ekonomi, mengarahkan dana proyeknya kepada kelompok masyarakat yang relatif paling miskin, yang bertempat tinggal di kelurahan sasaran, agar digunakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat tersebut, seperti : kegiatan modal usaha produktif, serta pelatihan dan pembangunan prasarana dan sarana di komunitas. Masyarakat penerima bantuan adalah perorangan atau keluarga yang dipilih berdasarkan kesepakatan tokoh masyarakat, pengurus RT/RW, Lurah/Kepala Desa serta masyarakat

lainnya, dengan indikator a.1 : penduduk golongan ekonomi lemah, kepala rumah tangga yang tidak memiliki pekerjaan/ bekerja tidak tetap, keluarga atau istri yang tidak mempunyai pekerjaan tidak tetap, keluarga dengan tanggungan yang besar, keluarga yang tidak mempunyai rumah sendiri, serta keluarga yang kondisi tempat tinggalnya tidak layak huni.

Penerima bantuan P2KP adalah mereka yang berada di satuan wilayah administrasi pemerintahan di tingkat kota, baik yang berstatus kelurahan maupun desa perkotaan yang tersebar di seluruh wilayah perkotaan di Indonesia. Ada beberapa kendala dalam penetapan status ini. Kendala ini muncul sebagai konsekuensi yang bersifat metodologis maupun teknis pencatatan, yang tidak dapat dipisahkan dari keberadaan sumber data dan sistem pencatatannya. Namun, dampak kendala-kendala ini pada dasarnya telah diminimalisir. Apabila di suatu daerah memang terdapat suatu kelurahan yang dinilai memang mendesak untuk diikutkan dalam P2KP, maka pihak pemda setempat dapat mengusulkannya kepada sekretariat P2KP pusat. Kelurahan-kelurahan semacam itu dapat dimasukkan ke dalam daftar calon penerima P2KP pada tahap berikutnya. Sementara kendala salah catat akan segera diperbaiki manakala telah diperoleh konfirmasi dari pemda yang bersangkutan.

Di lokasi penelitian, penetapan indikator/kriteria untuk resipien dana P2KP, didasarkan pula pada pertimbangan kepemilikan usaha serta kemampuan untuk pengembalian dana. Pada awalnya, di wilayah Kecamatan Semarang Utara menggunakan data BKKBN, keluarga pra KS

dan KS I untuk mengestimasi angka kemiskinan, termasuk juga untuk Kelurahan Kuningan. Berdasarkan data tersebut, maka wilayah ini ditetapkan sebagai lokasi sasaran P2KP, juga karena memang wilayah ini termasuk yang memenuhi beberapa persyaratan lain untuk menjadi wilayah sasaran. Setelah ditetapkan sebagai lokasi sasaran, warga/keluarga yang butuh bantuan modal membentuk kelompok-kelompok, yakni KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) dengan didampingi faskel (fasilitator kelurahan), kemudian mereka mengajukan proposal ke BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) dan oleh BKM (yang merupakan lembaga swadaya lokal yang merupakan perwakilan dari unsur-unsur masyarakat) diadakan penilaian untuk menentukan kelayakan usaha sesuai proposal yang diajukan, setelah dipilih yang sesuai dengan kriteria yang disepakati, maka UPK (Unit Pengelola Keuangan) dapat menyalurkan dana kepada para resipien terpilih.

Pada akhirnya memang proyek ini tidak dapat didasarkan pada kriteria yang berpihak pada masyarakat yang benar-benar miskin (seperti tidak mempunyai pekerjaan). Banyak faktor yang menjadi pertimbangan, seperti : kenyataan bahwa dana proyek adalah hutang luar negeri yang wajib diamankan (dapat bermanfaat produktif, sehingga ada kemampuan untuk mengembalikannya); waktu persiapan pelaksanaan yang relatif sempit, sehingga skala prioritas uji kelayakan proposal menjadi pertimbangan utama; sekaligus menyadari kondisi sosial budaya

masyarakat setempat dihadapkan dengan pola pinjaman yang tanpa agunan (hanya didasarkan pada sanksi moral).

Melihat realita kemiskinan di lokasi penelitian, mungkin akan timbul pertanyaan bagaimana dengan tujuan dari proyek ini, yakni untuk mengatasi masalah kemiskinan di perkotaan? Apakah bisa tercapai?

Pertanyaan ini dapat dianalogkan dengan berbagai upaya yang membutuhkan proses, seperti dapat dicontohkan dengan proses menuju sebuah negara yang demokratis. Banyak faktor yang mendukung, menghambat, maupun menjadi dilema, sehingga sebuah tujuan tidak dapat tercapai hanya dalam hitungan tahun. Menjadi penting di sini, bahwa melalui P2KP tahap I telah dimulai upaya reaktif pasca krisis moneter, sekaligus penyiapan fondasi yang lebih strategis untuk melangkah ke masa depan.

Sangat sulit untuk membedakan secara tegas antara masalah-masalah, gejala, maupun faktor penyebab kemiskinan. Semua tergantung pada sisi pandang yang melihatnya. Namun lingkaran-lingkaran kemiskinan tetap dapat dipatahkan, karena memang bukan sebagai takdir tanpa jalan keluar. Langkahnya adalah melalui peningkatan kerjasama dan tingkah arif dari semua elemen masyarakat/bangsa, serta (sebagai faktor yang paling utama) kemauan untuk lebih berdaya dari pribadi/kelompok miskin itu sendiri.

2. Pemberdayaan

P2KP adalah program/proyek yang ditujukan untuk menumbuhkan kembali, sekaligus memperkuat kemampuan masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pengembangan kegiatan sosial, ekonomi dan lingkungan dalam rangka kemandirian masyarakat, terutama di wilayah perkotaan, menjadi dasar gerak dalam terciptanya sebuah penguatan masyarakat. Hal ini kiranya sejalan pula dengan makna konsep pemberdayaan yang akan kita bahas lebih lanjut sebagai salah satu fokus kajian dalam pembahasan penelitian ini.

Pemberdayaan di sini diartikan sebagai suatu upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang 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/struktural yang dihadapi oleh masyarakat selaku subyek (sekaligus obyek) pembangunan.

Pembahasan pemberdayaan di sini dipilah menjadi tiga titik pandang yang meliputi suasana/iklim masyarakat/lingkungan yang mendukung, berbagai kegiatan penyuluhan dan pelatihan dalam rangka pengembangan potensi yang ada, serta adanya pola kemitraan antara sektor yang lemah dengan sektor yang lebih berdaya.

Tentang poin pertama yakni konsep pemberdayaan yang didukung oleh kondisi kehidupan kemasyarakatan (setempat) yang kondusif untuk berkembangnya potensi masyarakat penerima program/proyek, kiranya di lokasi penelitian sudah tidak ada permasalahan yang berarti. Berfungsinya siskamling warga, juga berbagai perkumpulan sosial seperti pengajian, arisan, dan sebagainya membuat wilayah ini kondusif untuk berkembangnya potensi masyarakat dalam kerangka kebersamaan. Nuansa kehidupan perkotaan (yang ditandai dengan tersedianya/terjangkaunya lokasi-lokasi yang menyediakan berbagai sarana dan prasarana modern) berbalut dengan nuansa kehidupan pedesaan yang ditandai dengan hubungan keakraban antar warganya. turut menjadi daya dukung untuk dikembangkannya pola kebersamaan dalam kelompok dalam pelaksanaan program/proyek ini.

Masuk pada pokok bahasan kedua dalam pemberdayaan, yang mengambil poin dari kegiatan-kegiatan seputar pengenalan dan pelaksanaan P2KP, di lokasi penelitian, ada beberapa fenomena menarik yang ditemukan.

Langkah penyuluhan sebagai upaya sosialisasi program/proyek, sudah terimplementasikan, walaupun secara kuantitas maupun kualitasnya masih dipersepsikan secara beragam oleh masyarakat (baik itu dari sisi petugas maupun resipien). Ada yang mempersepsikan sebagai hal yang sudah pas, namun dari beberapa resipien mengatakan bahwa yang mereka tahu adalah mendapatkan pinjaman modal dengan bunga rendah, tanpa

tahu kapan pertemuan (tentang sosialisasi/pengenalan program) dilakukan. Hal ini kiranya dapat dijadikan sebagai sebuah catatan kritis bahwa sosialisasi program/proyek untuk tahun pertama boleh dikatakan agak terburu-buru, padahal kondisi kesiapan masyarakat untuk mendapatkan kepercayaan sepenuhnya dalam pengelolaan dana bantuan belum dapat dipastikan kualitasnya. Apalagi hal ini diperparah dengan kondisi sebelum program/proyek, yakni adanya proyek JPS (Jaring Pengaman Sosial) sebagai bantuan hibah. Tak dapat dielakkan lagi bahwa masyarakat masih sering salah kaprah dengan pola bantuan sebelum P2KP itu. Sehingga akhirnya dari kalangan petugas di lapangan, tidak sedikit yang berprinsip “diperbaiki sambil jalan”, yang penting “dana cair dulu”.

Disebutkan oleh **Ginandjar**, bahwa memang masih terdapat bias-bias pelaksanaan dalam paradigma pemberdayaan. Hal ini secara nyata ditemukan di lokasi penelitian, yakni mengawali sebuah upaya pemberdayaan (yang ingin menempatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan) dengan terlebih dahulu (mungkin tanpa secara langsung disadari) menempatkan masyarakat sebagai obyek penerima, yang lebih mengedepankan dimensi material daripada dimensi-dimensi lain yang sebenarnya lebih penting nilainya dalam memahami suatu realitas sosial.

Kegiatan pemberdayaan selanjutnya, setelah langkah sosialisasi adalah adanya berbagai kegiatan pelatihan teknis manajerial maupun ketrampilan bagi para resipien P2KP. Langkah ini baru sekali diadakan pada saat awal masa proyek. Pelatihan ini berkaitan dengan

pengembangan potensi wilayah oleh Konsultan Manajemen Wilayah, yang ternyata kurang mendapat respon yang positif dari masyarakat setempat dan kurang dapat berkembang.

Fenomena ini kiranya dapat diselaraskan dengan pendapat **Everett Hagen** yang mengungkapkan bahwa aspek dari kepribadian manusia yang bersangkutan yang memegang peran sentral dalam sebuah keberhasilan pembangunan. Masyarakat, utamanya resipien di lokasi penelitian dapat dicirikan sebagai pribadi-pribadi yang memiliki kebutuhan manipulatif yang rendah dan kebutuhan pasif yang tinggi. Sehingga “rasa haus” akan berbagai inovasi pengetahuan baru tidak terlalu menjadi tuntutan mereka. “Budaya dana proyek” yang telah mereka rasakan masih melingkupi pola pikir mereka akan setiap implementasi program/proyek.

Poin ketiga dari konsep pemberdayaan adalah terciptanya pola kemitraan dengan sektor yang lebih berdaya. Fakta menunjukkan bahwa sampai saat ini belum ada perusahaan besar (swasta/BUMN) yang bersedia bermitra dengan para resipien di lokasi penelitian. Pertimbangan bisnis sangat dominan dalam realita ini. Meskipun hal tersebut tidak terlalu merisaukan para resipien, tapi menjadi sebuah fenomena keprihatinan tersendiri dari kondisi sosial masyarakat Indonesia, utamanya masyarakat di lokasi penelitian.

Bahwa dalam membangun sebuah dimensi penguatan masyarakat, sebenarnya harus pula dikondisikan oleh suprastruktur. Ada semacam tuntutan bahwa sebuah program dapat efektif jika ada keterpaduan/

keterkaitan program antara lembaga pemerintah, swasta, dan sukarelawan. Dalam hubungan ini, disadari betapa pentingnya syarat koordinasi dan kepedulian.

Fungsi koordinasi jelas diemban oleh lembaga-lembaga pemerintah yang terkait dengan proyek ini dengan fungsi kebijakan publiknya, dan untuk fungsi kepedulian, sangat diharapkan datang dari lembaga swasta maupun lembaga sukarelawan, seperti LSM. Bagi lembaga sukarelawan, pada umumnya tidak diragukan lagi tingkat kepeduliannya, walaupun mereka seringkali terhenti pada masalah pendanaan yang masih tergantung pada sponsor asing. Sedangkan untuk lembaga swasta/dunia usaha, secara riil sulit untuk mengemban fungsi ini. Dunia usaha yang menjadi sumber pendapatan dari para pengusaha, cenderung sulit untuk melihat realitas sosial kemiskinan menjadi bagian tanggung jawab dari dunia mereka yang lekat dengan dimensi ekonomi.

Secara umum, upaya pemberdayaan masyarakat, seperti yang diterapkan dalam P2KP tahap I ini, bermula pada konsep CBD (*Community Based Development*) yang ingin menempatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan. Namun karena kendala budaya yang berdampak pula pada pembentukan kepribadian masyarakat, membuat upaya ini menjadi bias, sehingga tidak ada data yang cukup representatif yang menunjukkan bahwa masyarakat (sasaran) dapat berdaya setelah menjadi subyek pembangunan dari program/proyek ini.

Kita dihadapkan pada dilema antara kaidah dan target dari sebuah proyek pembangunan *vis-a-vis* realitas sosial budaya masyarakat (sasaran). Proses sosialisasi yang tidak cukup memadai rentang waktunya untuk mencapai tingkat kematangan mental berusaha kelompok, justru menambah ketergantungan masyarakat sasaran atas berbagai bantuan (baik dari luar maupun dalam negeri), namun tidak menumbuhkan keswadayaan seperti yang diidamkan dalam P2KP ini.

Memahami pula bahwa kondisi masyarakat dunia yang sedang berada dalam degradasi moral-era kapitalis, maka konsep dasar pemberdayaan masyarakat perlu kembali ditekankan juga pada pranata-pranata masyarakat. Menanamkan nilai-nilai budaya modern (kerja keras, hemat, mandiri, kebersamaan, dan sebagainya) adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan yang harus mulai dilahirkan dan dibangkitkan kembali. Dengan demikian kegiatan pembangunan yang bertumpu pada upaya kolektif masyarakat untuk mengelola sumber daya lokalnya dengan tetap mempertahankan keseimbangan dengan bumi, menjadi inti dari sebuah keberdayaan yang sesungguhnya.

3. Implementasi

Kajian utama dalam penelitian ini adalah implementasi program/proyek penanggulangan kemiskinan di perkotaan. Banyak definisi tentang implementasi yang telah disajikan dalam bab tinjauan pustaka, dan untuk pembahasan lebih lanjut, dipakai definisi dari **Meter**

dan Horn, yakni : implementasi yang diartikan sebagai tindakan yang dilakukan pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam suatu kebijakan. Mengingat bahwa P2KP dalam implementasinya, menempatkan kemitraan antara pemerintah dan swasta (baik individu maupun kelompok) untuk bersama-sama menangani problem kemiskinan di perkotaan.

Pembahasan akan menggunakan model kesesuaian dari **David C. Korten**. Implementasi P2KP akan dilihat dari kesesuaian hasil program dengan kebutuhan resipien, kesesuaian kriteria pelaksanaan program/persyaratan program dengan kemampuan para petugas pelaksana, kesesuaian proses pengambilan keputusan organisasi pelaksana dengan sarana pengungkapan kebutuhan resipien, serta akan dibahas pula aspek penguatan kelembagaan, mengingat proyek ini diarahkan sebagai lembaga “abadi”.

Pembahasan ini akan diawali dengan melihat kesesuaian hubungan antara (program) hasil program dengan (resipien) kebutuhan resipien. P2KP dimaksudkan untuk menangani permasalahan kemiskinan di perkotaan, terutama pasca krisis moneter. Problem utama yang ditangkap dalam gagasan program/proyek ini adalah tingkat pertumbuhan angkatan kerja yang tinggi yang tidak diimbangi oleh ketersediaan lapangan kerja yang memadai, yang juga diperparah oleh krisis di berbagai bidang kehidupan, sehingga menimbulkan masalah pengangguran dan

kemiskinan, terutama di perkotaan. Dari keprihatinan ini, muncul tiga sasaran proyek, yakni : bantuan melalui dana bergulir untuk penciptaan kesempatan kerja sekaligus peningkatan pendapatan, peningkatan fungsi kelembagaan di tingkat lokal, serta bantuan hibah untuk pembangunan maupun perbaikan prasarana dan sarana dasar lingkungan. Dari ketiga hal tersebut, manfaat dari implementasi P2KP telah dirasakan oleh masyarakat penerima bantuan di lokasi penelitian. Melalui dana proyek, dapat diupayakan penciptaan kesempatan kerja, terutama bagi pengangguran karena dampak krismon, walaupun sifatnya masih sementara dan dalam lingkup yang terbatas.

Menurut beberapa resipien, dana yang mereka terima dari proyek ini jumlahnya terlalu kecil untuk modal usaha, namun diakui pula (oleh para petugas dan juga beberapa resipien lain), dengan dana proyek, mereka merasa terbantu, setidaknya ada suntikan dana segar untuk tambahan modal usaha.

Kehadiran BKM yang beranggotakan unsur-unsur lembaga-lembaga lokal yang sudah ada, membuktikan bahwa melalui proyek ini lembaga-lembaga lokal semakin dituntut untuk memperkembangkan fungsinya dalam menanggulangi masalah kemiskinan terutama di wilayahnya.

Perhatikan proyek yang juga ditujukan pada perbaikan sarana dan prasarana lingkungan, juga sudah terealisasi, walaupun pengalokasian dana untuk bagian ini belum sepenuhnya mengikuti aturan proyek, yakni

20% dari seluruh dana yang ada. Hal ini disesuaikan dengan skala prioritas, karena dana lebih diutamakan untuk digulirkan.

Fakta lain yang ditemukan di lokasi penelitian adalah pemahaman masyarakat sasaran yang kurang mendalam akan apa itu P2KP, serta masih kaburnya kebutuhan-kebutuhan masyarakat sasaran yang sebenarnya, disesuaikan dengan arah garapan P2KP. Hal ini juga dirasakan oleh para petugas lapangan, yang kadang merasa putus asa dengan segala tuntutan dan problematik klasik dari masyarakat sasaran, yang menggantungkan diri pada bantuan modal dengan jumlah yang besar. Sehingga akhirnya hal inti yang digarap “sebatas” pada berapa banyak KSM yang berhasil dibentuk dan berapa jumlah dana yang berhasil dikucurkan untuk KSM-KSM terbentuk, dan kemudian seberapa besar kemampuan KSM-KSM tersebut menggulirkan dana proyek yang diakumulasikan dari sejumlah angsuran lancar para anggotanya.

Penyebab kekaburan hubungan antara pemahaman apa yang menjadi kebutuhan resipien dengan hasil-hasil program/proyek adalah waktu dan kualitas pengenalan program kepada masyarakat sasaran, seperti disebutkan dalam teori **George C. Edward III** bahwa faktor komunikasi memegang peranan penting dalam implementasi suatu kebijakan. Disebutkan juga oleh **Hoowod dan Gunn**, bahwa persyaratan untuk sebuah pelaksanaan program yang baik adalah antara lain tersedianya waktu dan sumber daya yang memadai, pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, serta koordinasi dan komunikasi yang

sempurna. Sehingga akan nyata apa yang menjadi teori implementasi dari Grindle bahwa pengukuran keberhasilan suatu program tidak hanya pada target program tetapi juga pada hasil akhirnya, yang lebih pada dampak perubahan yang mampu ditimbulkan oleh implementasi program, yang dalam kaitan dengan penelitian ini adalah bahwa setelah implementasi P2KP, ada data yang representatif yang menunjukkan bahwa resipien telah mengalami perubahan taraf kehidupan setelah terlibat aktif dalam kegiatan program/proyek ini.

Hal kedua yang dilihat adalah kesesuaian hubungan antara (program) kriteria pelaksanaan program dengan (organisasi) kemampuan para petugas pelaksana. Fenomena di lapangan menunjukkan bahwa BKM sebagai organisasi/lembaga lokal yang menjadi pelaksana program, kepengurusannya dipilih berdasarkan musyawarah-mufakat tokoh-tokoh/unsur-unsur masyarakat setempat. Lembaga ini kemudian diisi oleh orang-orang yang bersedia dan dipercaya oleh forum musyawarah tersebut, tanpa ditentukan oleh kriteria-kriteria khusus seperti serangkaian tes kelayakan.

Disebutkan dalam beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, bahwa peran organisasi pelaksana (yang diwakili oleh peran para petugas pelaksana) adalah sesuatu yang sangat penting dalam mencapai keberhasilan implementasi program/proyek. Salah satu faktor penentu keberhasilan program terletak pada fungsi peran yang optimal dari petugas/kelompok/organisasi pendamping.

Di lokasi penelitian, peran pendamping kelompok (mulai sejak masa proyek yang didampingi oleh tenaga fasilitator kelurahan) sampai saat ini, ternyata tidak jelas benar sebagai faktor pemicu kemajuan kelompok binaannya. Konsep tentang peran para petugas pelaksana yang benar kurang dipahami oleh para petugas maupun para resipien, seperti diakui dalam wawancara berikut ini :

“...wong dulu jamannya bikin proposal, masih ada faskelnya Mbak, sing *marahi nggawe-nggawe* ya saya, *piye carane* dapet utangan itu malah saya. Katanya *nek* Bu Kris sing *marahi*, malah *cepat mudheng nek tekok ora sah isin-isin*, *lha piye itu Mbak*, kalau saya itu senang-senang aja, *wong malah dipercoyo*” (Ibu Sep)

“...tapi ada pengalaman menarik juga Mbak, waktu itu masih ada faskelnya, orang asli Ngawi, jadi walau teorinya pandai, tapi di lapangan ya belum menguasai, jadi saya ya masih lebih banyak berperan. Malah dulu itu pas waktu dana harus cair, pas faskelnya pulang Ngawi, PJOKnya bingung, lalu nyuruh saya malsu jadi faskel. Saya antri itu seharian di Kantor Pajak, Ki Mangunsarkoro. Kalau nggak, akibatnya bisa fatal, bisa pengaruh ke semua, nggak hanya Kuningan. Jadinya sampai sekarang kalau ketemu ya masih tahunya saya faskelnya...” (Bapak Dar)

Kualifikasi para petugas di BKM Kelurahan Kuningan juga belum merata, hanya beberapa petugas saja yang dominan dalam mengurus proyek ini, malahan ada dari pengurus yang terlibat penggunaan dana proyek untuk kepentingan pribadi.

Hal ini seperti teori implementasi dari **George C. Edward III**, bahwa sikap dari pelaksana program akan sangat berpengaruh di dalam pelaksanaan program. Sikap pelaksana yang positif terhadap suatu program/kebijakan akan memungkinkan pelaksanaan dengan sukarela sesuai aturan, begitupun sebaliknya. Fenomena lain yakni karena

banyaknya dana angsuran yang menunggak, peran para petugas BKM “berubah” menjadi tukang tagih, karena tingkat kemacetan dana bergulir tidak mungkin dijangkau hanya oleh seorang juru tagih.

Dari fenomena tersebut, dapat diambil pelajaran tentang bagaimana menyiapkan sebuah organisasi pelaksana/para petugas pelaksana yang memiliki kualifikasi yang sesuai dengan tugas dan fungsi yang harus diembannya. Apabila proses/tahap persiapan ini terbentur oleh kualitas SDM di masyarakat, maka disinilah peran pelatihan untuk petugas yang perlu diintensifkan, artinya materi pelatihan (pembekalan) untuk para pendamping tidak hanya bersifat teori belaka. Tentu saja hal ini juga membutuhkan waktu dan biaya yang memadai.

Selanjutnya akan dibahas tentang hubungan kesesuaian antara (organisasi) proses pengambilan keputusan organisasi pelaksana dengan (resipien) sarana pengungkapan kebutuhan resipien. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pendekatan yang dipakai untuk berkomunikasi antara petugas dan resipien, ditekankan pada pendekatan informal. Selain disediakan kotak saran di kantor BKM, resipien juga diberi kesempatan untuk menyampaikan permasalahannya kepada BKM, baik secara langsung maupun melalui KSMnya. Saluran komunikasi lain adalah melalui pertemuan-pertemuan di tiap RW/RT.

Sampai saat ini, kiranya jalur-jalur informal masih menjadi andalan dalam pelaksanaan P2KP, walau memang jalur tersebut sangat rentan dengan masalah disiplin/tanggung jawab dalam penggunaan dana proyek

secara produktif. Fenomena ini dapat dijelaskan dengan teori implementasi dari **Sabatier dan Mazmanian** bahwa suatu implementasi program/proyek juga ditentukan oleh karakteristik masalahnya, yang antara lain dipengaruhi oleh keragaman perilaku kelompok sasaran serta sifat populasi. Pendekatan informal dijadikan andalan, atas pertimbangan situasi dan kondisi masyarakat sasaran, serta ketersediaan sumber-sumber daya organisasi lokal yang masih terbatas, baik dari sisi jumlah dan kemampuan staf, kekuasaan dan wewenang yang dimiliki, serta fasilitas-fasilitas yang dimiliki.

Penggunaan pertemuan-pertemuan ditingkat RT/RW untuk melakukan pembinaan secara tidak langsung kepada para resipien P2KP, sejalan pula dengan apa yang disebutkan oleh **Bintoro** bahwa suatu program pembangunan tidak berdiri sendiri, ada hubungan dengan kegiatan-kegiatan lain. Walaupun tidak semua warga RT/RW menjadi resipien dana P2KP, tetapi forum pertemuan RT/RW sangat strategis untuk menyadarkan seluruh komponen masyarakat akan keberadaan program ini beserta segenap permasalahannya. Sehingga lambat laun tujuan P2KP semakin dapat tercapai secara benar, baik secara kuantitas maupun kualitas.

Sejalan dengan perkembangan konteks kebijakan, yaitu gambaran mengenai bagaimana kondisi sosial, ekonomi dan politik yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik, para petugas

pelaksana proyek akan memberlakukan sanksi yang lebih tegas untuk para penunggak dana, seperti dijelaskan oleh pengurus BKM berikut ini :

“Secara umum ya Mbak, seperti hasil sarasehan BKM-BKM yang barusan diadakan, semua itu sebenarnya kembali ke moral orangnya Mbak. Di satu sisi sebenarnya kelemahan masyarakat kita itu ya gitu itu, sulit untuk bisa diajak sadar kalau tanpa ada sanksi yang menakutkan. Nah ini ditunjang lagi dengan posisi kita yang memang hanya bisa memberlakukan sanksi moral. Rak ya serba susah to Mbak. Tapi ini sudah kita bahas di PBKM, dan nanti mungkin akhirnya akan dibentuk tim advokasi yang tugasnya membina BKM yang kurang baik, termasuk membantu membuat surat perjanjian yang punya kekuatan hukum. Malah kemarin juga sempat dibahas kalau perlu kita nagih bareng aparat kepolisian...” (Bapak Dar)

Pendekatan informal-kekeluargaan memang baik dilakukan, apalagi untuk program seperti P2KP, namun melihat tipe masyarakat sasaran yang mempunyai persepsi yang “praktis” dan spasial akan program/proyek ini, maka para petugas pelaksana pun harus menyesuaikan dengan mengubah filosofi pendampingannya, yakni menggunakan sarana komunikasi informal tetapi dengan konsekuensi yang lebih formal/tegas dan jelas.

P2KP adalah program/proyek “abadi”, artinya implementasinya dapat terus menerus dan berkesinambungan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa baik resipien maupun organisasi pelaksanaannya dapat terus mengembangkan diri sampai pada taraf kemandirian tertentu untuk kemudian memperkembangkan yang lain. Jadi dana proyek yang telah diberikan, hanya sebagai alat pacu/modal awal untuk dikembangkan dalam kerangka pemberdayaan bersama.

Sejak awal pengenalan program/proyek ini, ada banyak organisasi/tenaga pendamping yang bertugas untuk menyiapkan sekaligus membina

masyarakat sasaran menuju sebuah pemberdayaan yang kuat dan melembaga. Pada masa proyek ada faskel, kader, TPK (Tenaga Pembantu Kelompok) yang ada dalam bimbingan KMW (Konsultan Manajemen Wilayah). Setelah masa kontrak proyek berakhir, pendampingan diserahkan pada BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) dan KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) masing-masing.

Dan karena ada tahap II dari P2KP yang dilaksanakan pasca tahap I, pendampingan dari KMW dilanjutkan, walaupun dengan tim yang berbeda. Didorong pula oleh kondisi permasalahan di lapangan yang semakin kompleks, maka BKM-BKM dalam satu wilayah kota membentuk sebuah forum paguyuban, yang tujuannya untuk membantu pembinaan pasca program/proyek.

Memang sampai saat ini fungsi lembaga/organisasi pelaksana pembinaan pasca proyek masih terbatas sebagai forum tukar pikiran sekaligus daya dukung untuk berbagai permasalahan di lapangan, namun arahan untuk meningkatkan fungsi ini, terus menjadi pemikiran bersama.

Fakta lain di lapangan menunjukkan bahwa sulit untuk mencari tenaga yang mempunyai kualifikasi dalam menangani substansi kegiatan pembinaan pasca proyek. Mengingat bahwa pembinaan pasca proyek tidak hanya berupa *technical support* kepada para resipien dalam pengelolaan dan pengembangan usahanya (termasuk dalam pemberian solusi untuk pemasaran), tetapi juga mencakup kegiatan *advocacy* pemecahan berbagai masalah yang sifatnya non teknis. Apabila ada tenaga

pembina dengan kemampuan memadai, namun kegiatan pembinaan pasca proyek itu sendiri memerlukan waktu yang relatif panjang, dan biaya yang relatif tinggi. Padahal hal ini sering dianggap sebagai sesuatu yang tidak sebanding dengan hasil yang diperoleh dari sebuah program/proyek pemberdayaan yang terasa abstrak dan tak terukur hasilnya secara pasti. Apalagi beberapa resipien malahan tidak menghendaki adanya pembinaan pasca proyek, yang hanya dianggapnya sebagai suatu bentuk intervensi (dalam arti negatif) ataupun sebagai suatu hal yang tidak dibutuhkan/sia-sia.

Sebenarnya hal ini sudah menjadi lampu merah bagi penerapan konsep pemberdayaan yang menempatkan masyarakat sebagai subyeknya, seperti yang ditulis oleh Rubin, yakni permasalahan mengenai pembinaan pasca proyek/upaya penguatan kelembagaan.

Memahami fenomena ini, dapat ditarik benang merah bahwa pembinaan pasca proyek mempunyai peran yang sangat penting dalam keberlanjutan dampak/hasil yang diharapkan dari sebuah program pemberdayaan, walaupun berbagai dilema ada didalamnya. Tanpa upaya ini, maka proyek ini hanya seperti sebuah pasar malam, menjelang pagi sudah tidak ada wujudnya.

Pada fungsi inilah organisasi pelaksana, dituntut untuk menunjukkan perannya demi keselarasan hubungannya dengan program itu sendiri maupun dengan masyarakat sasaran/penerima bantuan. Model kesesuaian antara kebutuhan-kebutuhan pihak penerima bantuan dengan hasil

program; persyaratan program dengan kemampuan nyata dari organisasi pembantu; kemampuan pengungkapan kebutuhan oleh pihak penerima dengan proses pengambilan keputusan organisasi pembantu juga diasumsikan sebagai hubungan yang berkesinambungan tanpa batas waktu.

Pada penelitian tentang implementasi program/proyek pembangunan yang pernah dilakukan, yang dimaksudkan untuk mengatasi problem kemiskinan melalui pemberdayaan, baik di masyarakat perkotaan (yang dilakukan oleh *Evi, 2000*) maupun di masyarakat pedesaan (yang dilakukan oleh *Ahmad, 2002*), dimana keduanya berpola pemberian kredit sebagai bantuan modal, ditemukan bahwa terjadi ketidaksesuaian antara daya kerja organisasi pelaksana dengan daya tanggap/penerimaan dari masyarakat sasaran. Celah komunikasi relatif selalu ditemukan pada program/proyek sejenis. Hal ini juga cenderung selalu didahului dengan proses sosialisasi program yang kurang memadai sebagai tahap persiapan pelaksanaan program, dan tentunya juga dikondisikan oleh sumber daya yang mendukung kinerja program.

Persoalan-persoalan klasik ternyata masih ditemukan dalam penelitian yang dilakukan peneliti dalam kajian ini, dan ini mengindikasikan bahwa belum ada perubahan-perubahan yang mendasar dalam implementasi program/proyek pengentasan kemiskinan. Kini saatnya untuk membawa kesesuaian fungsi antara program dan penerima bantuan; program dan organisasi pelaksana; serta penerima bantuan

dengan organisasi pelaksana dalam kerangka budaya integral. Suatu budaya yang berciri utama pada adanya kehendak untuk berintegrasi, yaitu dengan sadar menjembatani perbedaan, menghubungkan orang-orang, mengagungkan keragaman, mengharmoniskan upaya, dan mencari titik temu (Korten, 2002 : 253).

Dengan demikian masing-masing komponen yang berperan dalam implementasi sebuah program/proyek pembangunan tidak hanya berdiri pada posisi dan kepentingannya sendiri. Sehingga akan tertutup persoalan klasik tentang gap komunikasi antara petugas dan masyarakat sasaran, antara petugas dan program, maupun antara masyarakat sasaran dengan program itu sendiri.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Penelitian yang mengambil bidang kaji pada implementasi Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan ini, menemukan beberapa generalisasi fenomena yang akan dirangkum dalam bab ini.

Pada bagian kesimpulan, kesimpulan akan dipilah menjadi dua, yakni kesimpulan substantif dan kesimpulan teoritis. Kesimpulan substantif adalah uraian tentang hal-hal yang terkait dengan substansi penelitian, sedangkan kesimpulan teoritis adalah uraian/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.

Kesimpulan substantif dan kesimpulan teoritis tersebut, merupakan “hipotesis”, yakni “teori” sementara yang dapat lebih disempurnakan melalui penelitian-penelitian selanjutnya.

Berikut uraiannya :

1. Kesimpulan Substantif :

a. Kemiskinan

1. Kemiskinan diartikan sebagai rendahnya/tidak memadainya akses kepada sumber daya/karena hidup di lingkungan alam yang semakin rusak, serta ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok. Hal ini

ditemukan di lokasi penelitian, yang ditunjukkan oleh pola pemenuhan kebutuhan hidup para resipien yang masih dititikberatkan pada pemenuhan kebutuhan pokok/primer. Meskipun para resipien mampu memenuhi kebutuhan pokoknya secara wajar (cukup setiap hari), namun standart hidup masyarakat sekitar menuntut kemampuan yang lebih baik, terutama dalam menghadapi perubahan dan mengatasi persoalan lingkungan yang semakin kompleks.

Jadi kemiskinan di lokasi penelitian bukan hanya menyangkut ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok, melainkan sudah mencakup hal yang lebih kompleks.

2. Secara khusus resipien P2KP (di lokasi penelitian) dapat dicirikan dalam dua tipe, yakni (1) anggota masyarakat yang pendapatannya sudah di atas garis kemiskinan namun relatif lebih rendah dibanding pendapatan masyarakat sekitarnya (kemiskinan relatif), dan (2) anggota masyarakat yang kurang mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan walaupun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya (kemiskinan kultural). Meskipun dalam perencanaan semula, P2KP ditujukan untuk golongan masyarakat yang relatif paling miskin, yang a.l dicirikan sebagai orang yang tidak mempunyai pekerjaan/sumber penghasilan dan tidak punya rumah (yang layak huni).

Jadi dalam implementasi P2KP terjadi penyesuaian/pembaharuan kriteria kelompok sasaran.

b. Pemberdayaan

1. Kegiatan-kegiatan P2KP yang dirancang adalah dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat. Artinya bahwa program/proyek ini ingin menempatkan masyarakat sebagai subyeknya. Namun kenyataan di lokasi penelitian menunjukkan bahwa peran masyarakat masih terbatas pada (obyek) penerima dana pinjaman dan (subyek) pengelola dana bergulir.

Jadi dalam implementasi P2KP, belum sepenuhnya menempatkan masyarakat sebagai subyek.

2. P2KP yang dimaksudkan untuk menangani problem kemiskinan melalui pemberdayaan dihadapkan pada dilema antara kaidah dan target proyek *versus* realitas sosial budaya masyarakat sasaran. Dalam kaidah dan target proyek tercantum tujuan untuk memandirikan masyarakat, namun tujuan ini ternyata terbentur oleh aspek kepribadian para resipien yang memiliki kebutuhan manipulatif (kebutuhan untuk mengubah lingkungannya) yang rendah. Kebutuhan manipulatif terdiri dari 4 unsur yang lebih kecil, yaitu *need achievement* (kebutuhan untuk selalu berprestasi), *need autonomy* (kebutuhan untuk mandiri) dan *need order* (kebutuhan untuk hidup dalam lingkungan yang serba teratur) dan *need understanding* (kebutuhan untuk selalu memahami peristiwa yang terjadi). Hal ini ditunjang pula oleh pola pemenuhan kebutuhan hidup mereka yang masih mengutamakan pemenuhan kebutuhan primer/pokok (sandang,

pangan, papan, kesehatan) dan belum sampai pada taraf pemenuhan kebutuhan sekunder/tertier (rekreasi, prestasi, aktualisasi diri). Sehingga mereka lebih menyukai bantuan modal (jangka pendek) daripada berbagai upaya pemberdayaan melalui pelatihan teknis manajerial (jangka panjang).

Jadi upaya pemberdayaan yang direncanakan melalui P2KP belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.

c. Implementasi

1. Kebutuhan masyarakat sasaran yang luas, sampai saat ini bisa digarap sebatas pada ukuran kuantitatif, yakni berupa pengucuran dan perguliran dana P2KP. Padahal melalui program/proyek ini diidealkan untuk dapat terciptanya proses yang berorientasi kepada pengembangan kerjasama dan kemitraan yang membangun antar masyarakat dengan pelaku pembangunan lainnya dengan semangat kesetaraan. Artinya bahwa masyarakat diarahkan untuk memiliki kompetensi teknis dalam mengembangkan berbagai sumber daya pembangunan secara professional.

Jadi dalam implementasi P2KP di lokasi penelitian, belum terjadi kesesuaian antara hasil program dengan kebutuhan resipien.

2. Kondisi kualitas SDM petugas pelaksana masih belum memenuhi kualifikasi persyaratan teknis-manajerial, padahal P2KP tidak hanya dimaksudkan sebagai upaya reaktif terhadap dampak krisis moneter, tetapi juga sebagai upaya strategis untuk mewujudkan masyarakat

yang mandiri dan memiliki otonomi dalam pembangunan. Ini berarti bahwa para petugas/pengurus (yang secara spesifik yakni pengurus BKM) memiliki misi tugas yang berjangka panjang, yakni mampu menangani berbagai persoalan kehidupan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan, secara berkelanjutan. Artinya pula bahwa dalam implementasi P2KP dibutuhkan tenaga-tenaga yang profesional (paham teori dan bisa mengaplikasikannya di lapangan).

Jadi dalam implementasi P2KP di lokasi penelitian, belum terjadi kesesuaian antara kriteria pelaksanaan program dengan kemampuan para petugas pelaksana.

3. Komunikasi antara organisasi pelaksana dengan masyarakat sasaran masih dalam kerangka hubungan kekeluargaan, sehingga mengakibatkan terjadinya celah bagi penyalahgunaan kepercayaan. Padahal dalam implementasi P2KP, diharapkan agar semua pihak yang terkait dan terlibat harus menjunjung tinggi serta berpedoman pada asas-asas : keadilan, kejujuran, kesetaraan, kemitraan, kesederhanaan; dan prinsip-prinsip : demokratis, partisipatif, transparan, akuntabilitas, serta desentralisasi.

Jadi dalam implementasi P2KP di lokasi penelitian, belum terjadi kesesuaian antara proses pengambilan keputusan organisasi pelaksana dengan sarana pengungkapan kebutuhan resipien.

4. Upaya menuju penguatan kelembagaan yang berkesinambungan belum disertai dengan sebuah pola pembinaan pasca proyek yang memadai. Padahal program/proyek ini dirancang untuk membangun kembali kehidupan masyarakat mandiri yang mampu mengatasi kemiskinannya, juga menumbuhkan kembali ikatan-ikatan sosial dan menggalang solidaritas sosial antar warga agar saling bekerjasama demi kebaikan bersama. Artinya bahwa tujuan penguatan kelembagaan dalam P2KP tidak mungkin tercapai tanpa didukung dengan pembinaan/pendampingan pasca proyek.

Jadi dalam implementasi P2KP di lokasi penelitian, belum disertai dengan upaya penguatan kelembagaan yang memadai.

2. Kesimpulan Teoritis :

Program/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) adalah program/proyek yang menganut pendekatan pemberdayaan (*empowerment*), menuju pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Melalui P2KP dimaksudkan untuk memperluas prospek dan pilihan untuk dapat hidup dan berkembang di masa depan, khususnya bagi masyarakat miskin di perkotaan. Kegiatan-kegiatannya bersifat strategis, dalam arti disiapkan landasan berupa institusi masyarakat yang kuat menuju terwujudnya masyarakat yang mandiri dan memiliki otonomi dalam pembangunan, disamping sebagai upaya reaktif terhadap dampak krisis moneter. Ringkasnya, P2KP adalah salah satu upaya

penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan melalui strategi : penyelenggaraan konsep tribina (bina sosial, bina ekonomi, dan bina lingkungan); pemberian dana hibah untuk pembangunan prasarana dan sarana dasar lingkungan serta pinjaman dana bergulir untuk modal kerja kegiatan produktif; penyelenggaraan pelatihan ketrampilan yang dibutuhkan dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia untuk dapat membuka peluang usaha baru; peningkatan partisipasi aktif masyarakat agar inisiatif mereka dapat ditumbuhkan dan diwujudkan; serta pendampingan pada KSM.

Kondisi di lokasi penelitian menunjukkan bahwa para resipien P2KP adalah golongan masyarakat yang standart pemenuhan kebutuhan hidupnya relatif lebih rendah dibanding masyarakat sekitarnya. Hal ini dikondisikan pula dengan pola budaya “kurang mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan.”

Fenomena ini dapat dikonsepsikan bahwa pola pemenuhan kebutuhan masyarakat sasaran masih sampai pada tingkatan pemenuhan kebutuhan dasar. Hal ini apabila dihubungkan dengan “*Theory of Human Motivation*” dari Abraham Maslow, yang menyebutkan : bahwa ada beberapa tingkatan kebutuhan manusia, yakni (1) kebutuhan biologis/*biological needs* (seperti kebutuhan akan makan, minum, seks, dan lain sebagainya); (2) kebutuhan akan rasa aman/*safety needs*; (3) kebutuhan untuk diterima dan dihormati orang lain/*belongingness needs*; (4) kebutuhan untuk mempunyai citra baik/*esteem needs*; (5) kebutuhan

untuk menunjukkan prestasi yang terbaik / *self-actualization need*, maka para resipien dana P2KP masih berada pada tingkat kedua, yakni sebagai manusia yang masih berada pada tingkatan pemenuhan kebutuhan akan rasa aman. Yang menjadi penting bagi mereka adalah penghasilan ada / cukup, sehingga pemenuhan kebutuhan yang menunjang kelangsungan hidup dapat terpenuhi (kalau sakit bisa berobat, kalau pergi ada sarana transportasi, dsb).

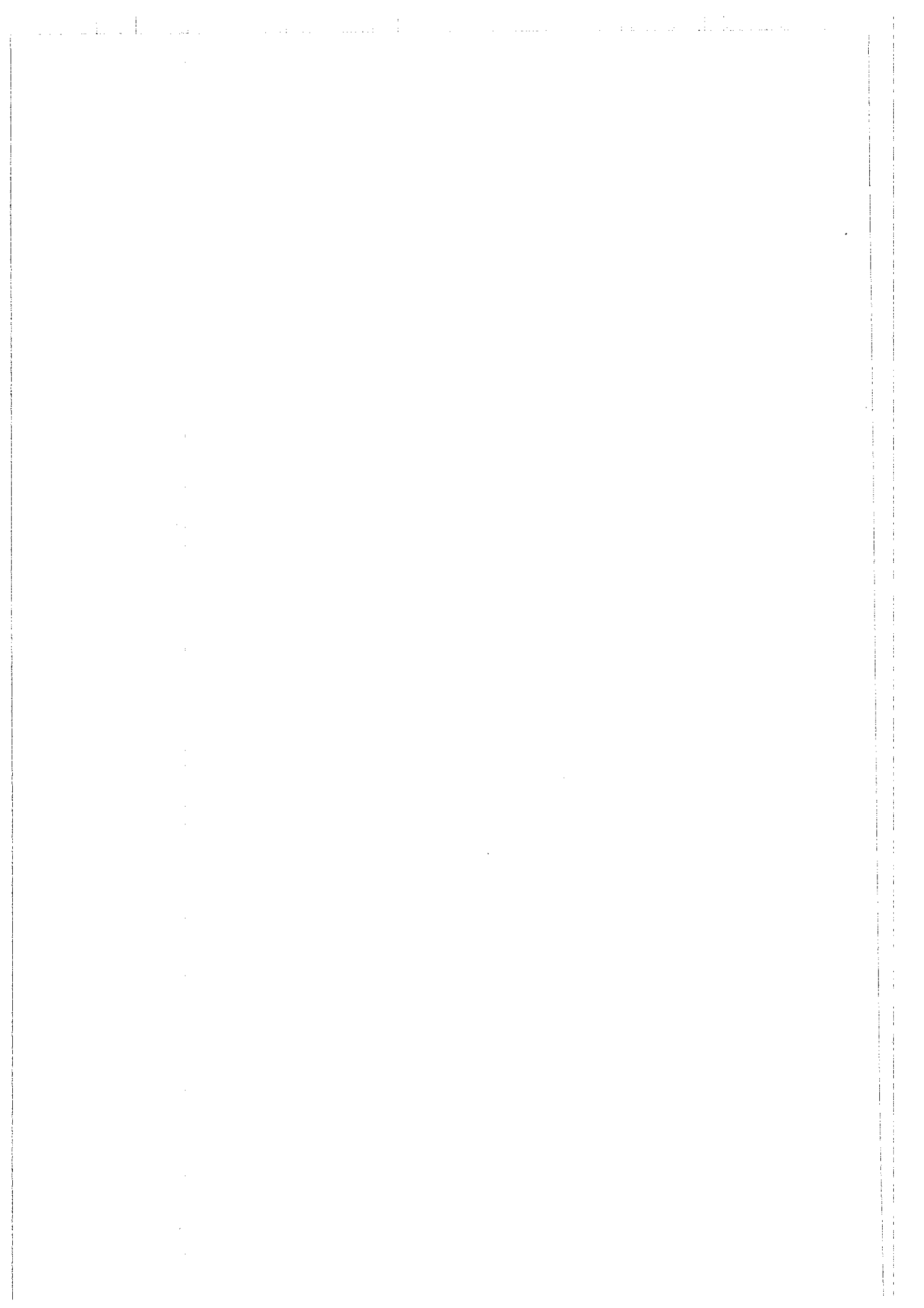
Fenomena lain yang ditemukan dilokasi penelitian adalah bahwa upaya pemberdayaan melalui program/proyek ini dihadapkan pada dilema antara kaidah dan target proyek *vis-à-vis* realitas sosial budaya masyarakat. Proses sosialisasi yang tidak memadai rentang waktunya untuk mencapai tingkat kematangan mental berusaha kelompok, justru menambah ketergantungan masyarakat akan berbagai bantuan, namun belum menumbuhkan keswadayaan seperti diharapkan dalam implementasi P2KP.

Hal ini kiranya juga dapat dikonsepsikan dengan meminjam pendapat **Kabeer** yang menyebutkan bahwa ketidakberdayaan bukan mengarah pada tidak adanya kekuatan sama sekali. Kekuatan itu ada, hanya saja perlu ditampakkan dan dikembangkan. Masyarakat sasaran mempunyai potensi untuk berdaya, tetapi peran serta mereka selama ini (selama puluhan tahun dalam proses pembangunan di Indonesia) masih ditempatkan sebatas pada implementasi program / proyek, dan tidak mengembangkan daya kreatif dalam diri mereka. Daya inilah yang perlu

sedikit demi sedikit ditampakkan dan dikembangkan dalam proses pemberdayaan melalui P2KP. Melalui program/proyek ini perlu diciptakan sebuah proses perubahan sosial yang memungkinkan masyarakat (sasaran) untuk memberi pengaruh yang lebih besar terhadap lingkup kehidupan mereka. Dan untuk mewujudkan upaya ini, diperlukan proses yang cukup panjang serta keberanian untuk mengubah kultur dan struktur masyarakat.

Kedua fenomena yang telah dijelaskan di awal, yakni tentang kemiskinan dan pemberdayaan, juga menyumbang pada fenomena implementasi P2KP di lokasi penelitian. Kenyataan dalam implementasi P2KP di lokasi penelitian. Kenyataan dalam implementasi P2KP adalah bahwa kebutuhan masyarakat sasaran yang luas, hanya bisa digarap sebatas pada ukuran kuantitatif, yakni berupa pengucuran dan perguliran dana P2KP; kondisi kualitas SDM petugas pelaksana masih belum memenuhi kualifikasi persyaratan teknis-manajerial seperti yang seharusnya; komunikasi antara organisasi pelaksana dengan masyarakat sasaran masih dalam kerangka hubungan kekeluargaan, sehingga mengakibatkan terjadinya celah bagi penyalahgunaan kepercayaan; dan upaya menuju penguatan kelembagaan yang berkesinambungan belum disertai dengan sebuah pola pembinaan pasca proyek yang memadai.

Hal ini dapat dicontohkan a.l. dengan “bergantinya” peran serta petugas BKM, dari tugas utamanya sebagai pendamping dan pembina masyarakat sasaran menuju kemandirian, menjadi juga sebagai juru tagih/*debt collector* dana pinjaman yang macet. Bahwa telah terjadi hal yang disebut



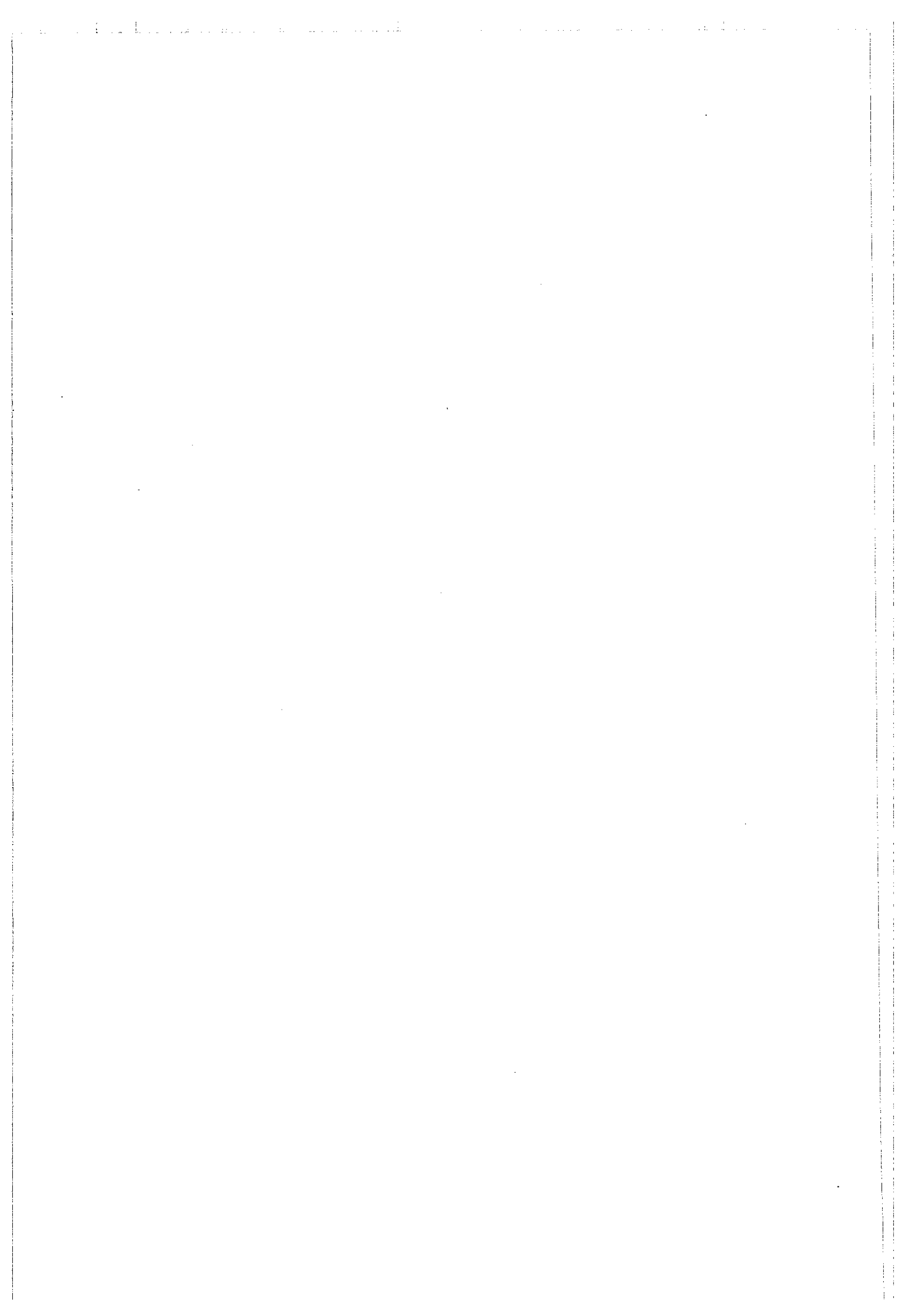
oleh **Erving Goffman** sebagai *Role distance* / jarak peranan (yakni suatu kesan yang ditunjukkan oleh individu bahwa ia tidak terlibat sepenuhnya atau tidak menerima definisi situasi yang tercermin dalam penampilan peranannya pada para petugas BKM dalam implementasi P2KP di lokasi sasaran.

Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa sepanjang kelompok sasaran mempunyai budaya yang fatalistik, maka kesesuaian fungsi antara program dan penerima bantuan; program dan organisasi pelaksana; serta penerima bantuan; program dan organisasi pelaksana akan sulit terwujud.

Hal ini mengindikasikan bahwa kesesuaian fungsi antara program dan penerima bantuan; program dan organisasi pelaksana; serta penerima bantuan dengan organisasi pelaksana harus disertai dengan adanya kejelasan peranan/*role clarity*, yang diusahakan dapat dilaksanakan di lapangan secara konsisten. Lebih baik lagi apabila hal ini ditempatkan pula dalam kerangka suatu budaya integral, yakni yang menurut **Korten** adalah suatu budaya yang berciri utama pada adanya kehendak untuk berintegrasi, yaitu dengan sadar menjembatani perbedaan, menghubungkan orang-orang, mengagungkan keragaman, mengharmoniskan upaya, dan mencari titik temu.

B. Saran.

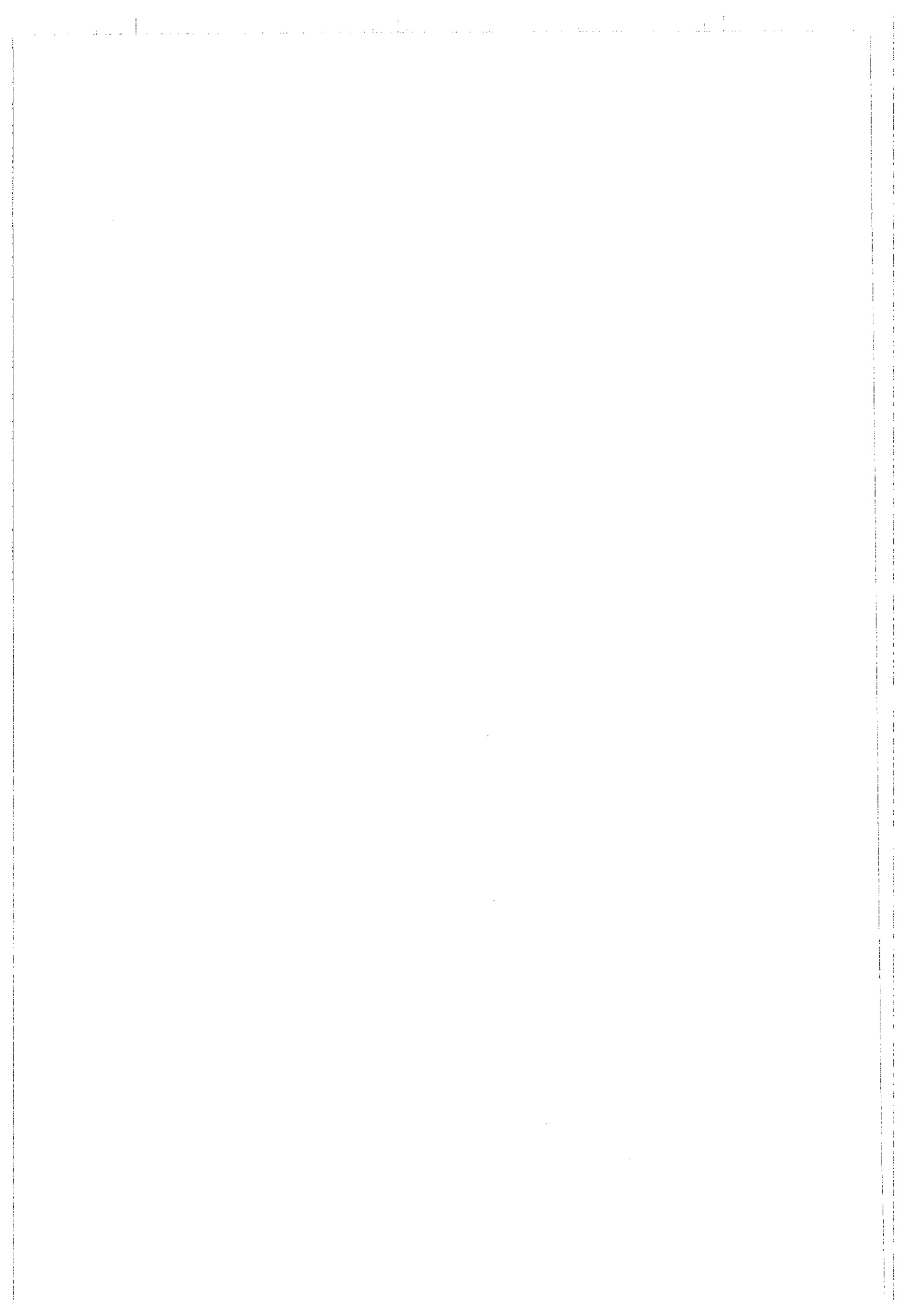
Mengakhiri pembahasan hasil penelitian tentang Program / Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) ini, ada beberapa hal yang



kebersamaan, dan sebagainya) yang mengedepankan keselarasan hidup. Upaya ini dapat dilakukan melalui kerjasama dengan tokoh-tokoh keagamaan dan lembaga-lembaga pendidikan, melalui upaya pembinaan mental masyarakat.

3. Implementasi

- a. Mengupayakan terwujudnya kerjasama/kemitraan dengan berbagai kalangan untuk mensukseskan pelaksanaan P2KP, a.l dengan meningkatkan sistem lobi dengan pemerintahan kota dan para pengusaha, sehingga mereka bersedia bermitra untuk menjadi 'bapak angkat' dari usaha-usaha kecil masyarakat sasaran.
- b. Adanya langkah perbaikan dalam pembekalan dan pembinaan lanjutan (baik untuk petugas maupun resipien) yang lebih bersifat aplikatif, seperti pelaksanaan *out bond* bagi para petugas.
- c. Meningkatkan efektifitas komunikasi antara petugas dan masyarakat sasaran. Jalur komunikasi informal baik untuk tetap digunakan, namun harus dipisahkan antara hubungan keluarga/persahabatan dengan peran dan tanggung jawab sebagai warga negara yang baik (contoh : meskipun resipien yang menunggak masih ada hubungan darah dengan ketua BKM namun pengurus BKM tetap harus mengarahkan resipien tersebut pada hal yang seharusnya/sesuai norma).
- d. Tetap pentingnya diupayakan pembinaan pasca proyek/upaya penguatan kelembagaan yang terus-menerus. Langkah pemantauan

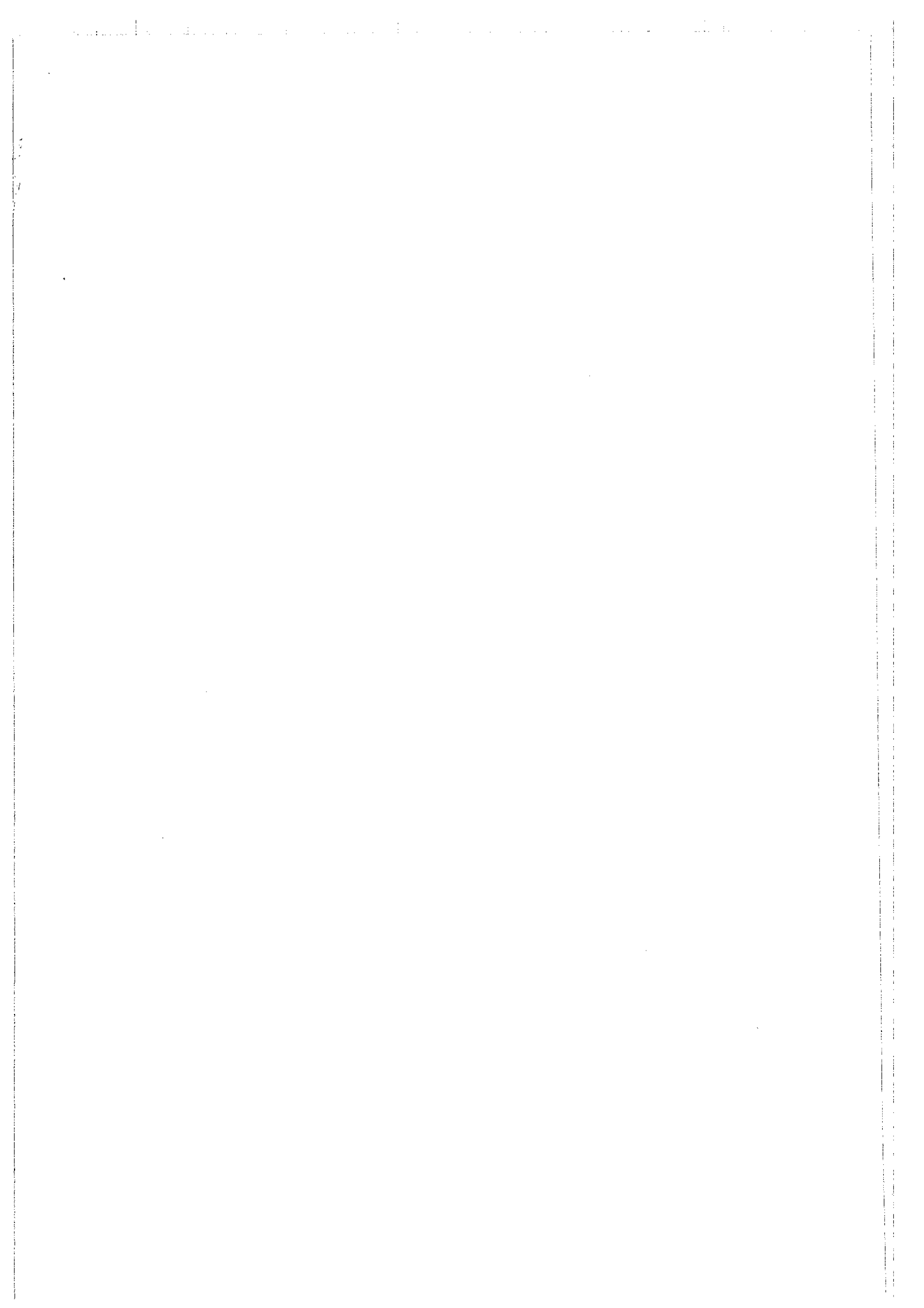


efektivitas penggunaan dana proyek harus terus dilakukan oleh para petugas (BKM).

4. Untuk Penelitian Selanjutnya

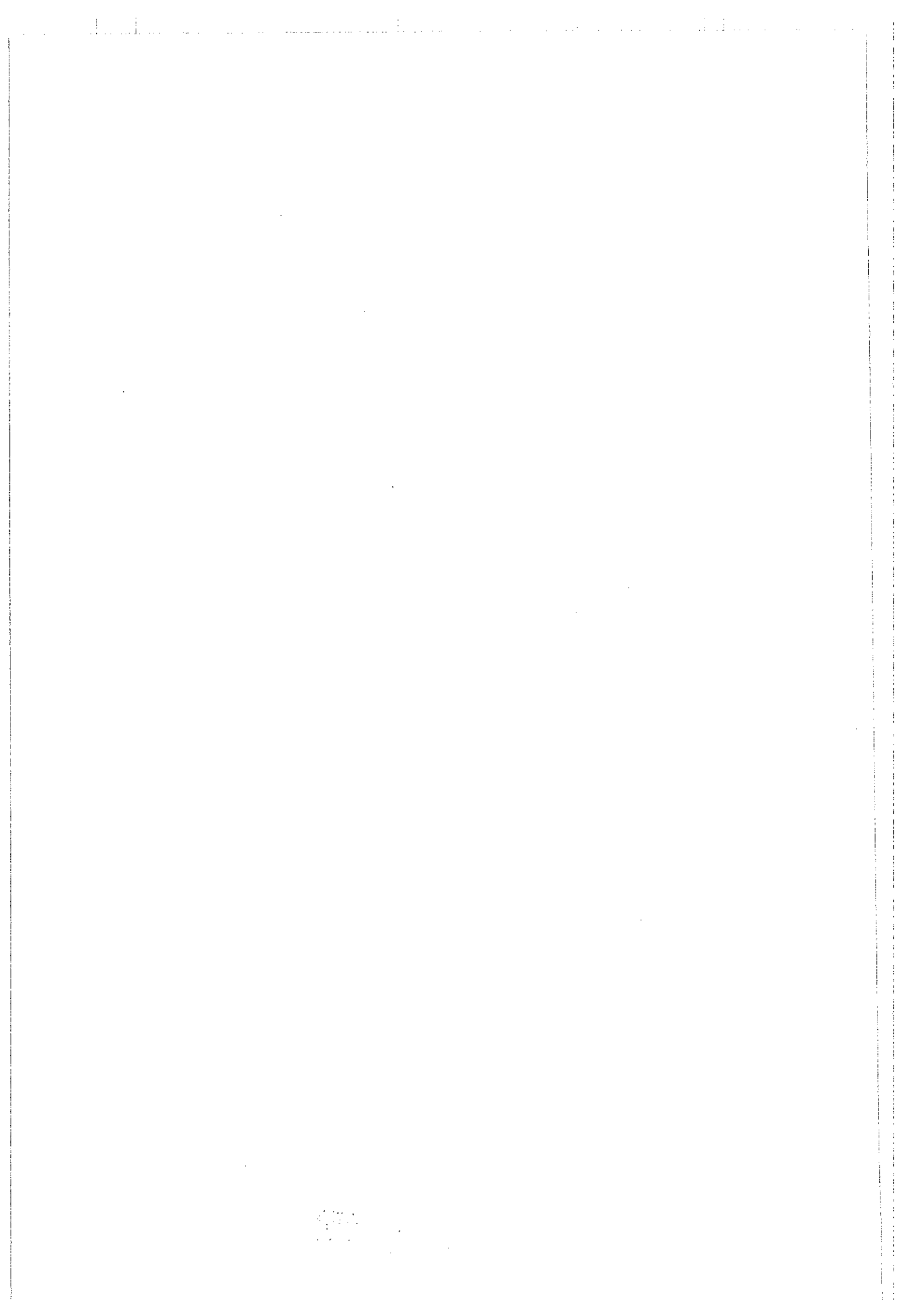
Penelitian ini masih cenderung didasarkan dari hasil wawancara dan observasi lapangan yang terbatas rentang waktunya, ditambah lagi obyek kajian penelitian yang masih merupakan proyek yang baru berjalan beberapa tahun. Hal ini mengandung banyak kelemahan seperti masih banyaknya persoalan dilematis yang belum ditemukan solusinya.

Untuk peneliti-peneliti berikutnya yang berminat pada bidang kaji yang sama, dianjurkan untuk melihat P2KP secara lebih komprehensif dan teliti, seperti melibatkan diri secara langsung dalam implementasi program/proyek ini, misal: menjadi fasilitator kelurahan atau kader masyarakat. Sehingga dapat lebih dirincikan seberapa daya kerja program/proyek ini dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat sasaran. Tentunya dengan konsekuensi : kesediaan waktu, tenaga dan biaya yang lebih longgar. Fokus kajian yang dapat lebih digali adalah melihat implementasi P2KP dalam kerangka budaya fatalistik masyarakat Indonesia. Sehingga dari penelitian itu dapat direkomendasikan hal-hal yang sifatnya lebih operasional untuk meningkatkan efektivitas implementasi P2KP, seperti: cara mewujudkan pemberdayaan melalui pola kemitraan.

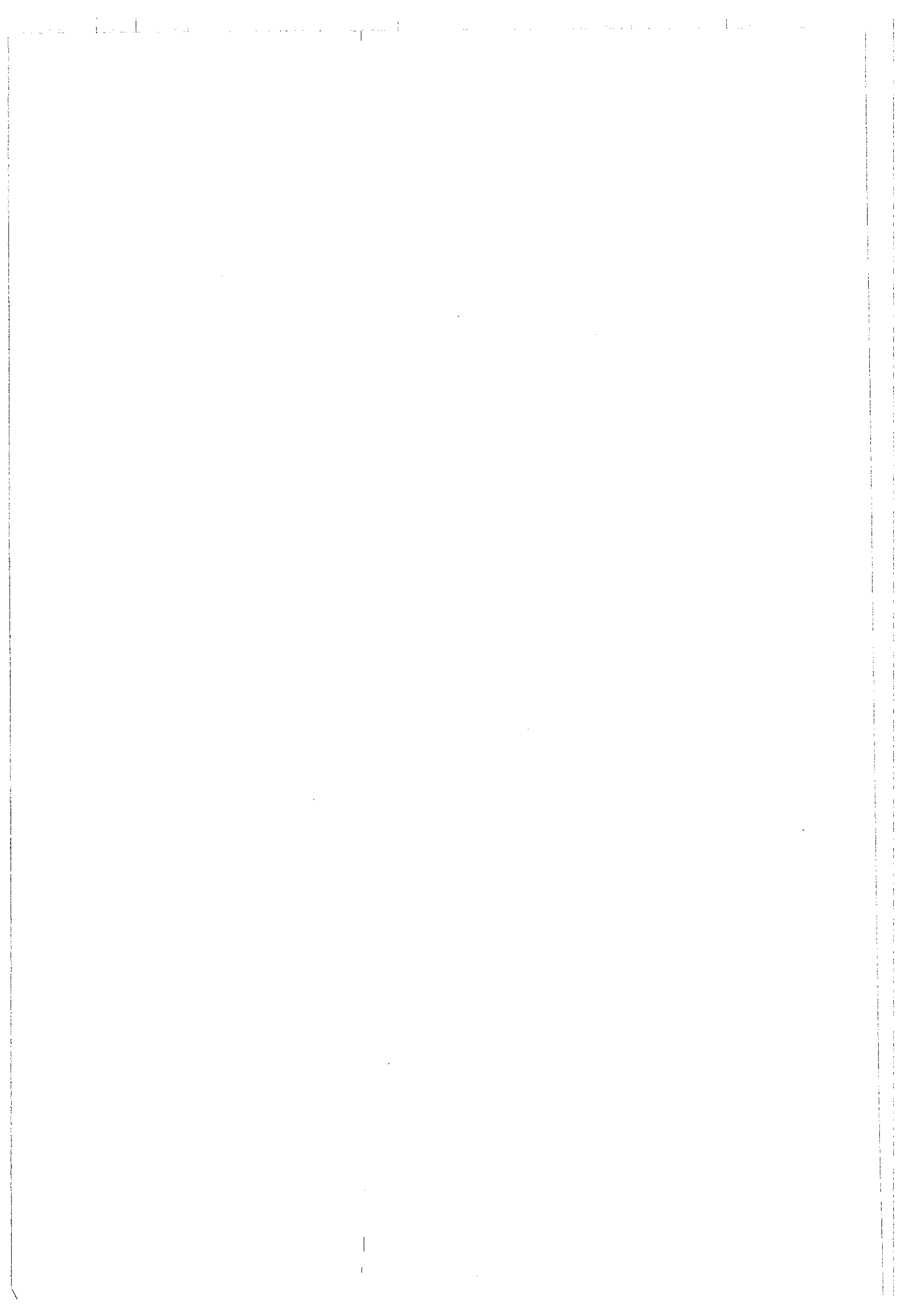


DAFTAR PUSTAKA

- Ala, Andre Bayo (editor), 1996, *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Abadi, Setiawan, (trans), Korten, David.C (et.al), 1988, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Dunn, William N, 1995, *Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Esmara, Hendra, 1986, *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Faisal, Sanapiah, 1991, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asah, Asih, Asuh (YA3), Malang.
- Hutington, 1994, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- Hidayat, Syarif, (et.al), 2001, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat (Sebuah Rekonstruksi Konsep Community Based Development)*, PT. Pustaka Quantum, Jakarta.
- Jones, Charles.O, 1991, *Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta.
- Kartasasmita, Ginandjar, 1996, *Pembangunan untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Penerbit PT. Pustaka Cidesindo, Jakarta.
- Moustakas, Clark, 1994, *Phenomenological Research Methods*, SAGE Publications.Inc, California.
- Moleong, Lexy. J, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Monografi Kelurahan Kuningan*, 2002.
- Manual Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan*, 1999.
- Nalle, Matheos, (trans), Mikkelsen, Britta, 1999, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan, Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.



- Nawawi, Hadari, (et.al), 1996, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Pranoto, 1999, *Perencanaan Pembangunan Nasional*, Lembaga Administrasi Negara RI, Jakarta.
- Pontoh, Coen Husain, 2002, *Utang yang Memiskinkan, Studi Kasus Proyek Bank Dunia di Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Tengah*, Indonesia Corruption Watch (ICW), Jakarta.
- Purnaweni, Hartuti, *Kebijakan Publik*, FISIP UNDIP, Semarang.
- Quade, E.S, 1984, *Analysis for Public Decision*, Elsevier Science Publishing, New York.
- Ruma, Frederik, (trans), Hutabarat, Rainy MP, (editor), Bakhit, Izzedin, (et.al), 2001, *Menggempur Akar -Akar Kemiskinan*, Yakoma – PGI, Jakarta.
- Rusli, Said (et.al), 1995, *Metodologi Identifikasi Golongan dan Daerah Miskin (Suatu Tinjauan dan Alternatif)*, Kerjasama Fakultas Pertanian IPB dan Penerbit PT. Gramedia Widiasarana, Jakarta.
- Soetrisno, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dan Upaya Pembebasan Kemiskinan*, Penerbit Philosophy Press, Jakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan, 1997, *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan*, PT. Bina Rena Pariwisata, Jakarta.
- Saleh, Sofyan, (et.al), 2000, *Perekonomian Indonesia dalam Perspektif Waktu*, PT. Pambator, Jakarta.
- Sumardjan, Selo (et.al) (editor), 1984, *Kemiskinan Struktural*, Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, Jakarta.
- Sunyoto, Usman, 1998, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, PT. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1987, *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- _____, 1996, *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*, PT. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Widodo, Suseno Triyanto, 1997, *Ekonomi Indonesia, Fakta dan Tantangan dalam Era Liberalisasi*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.



Wahab, Solichin Abdul, 1990, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, PT.Rineka Cipta, Jakarta.

—————, 2001, *Analisis Kebijaksanaan : dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.

Wibawa, Samodra (et.al), 1992, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

—————, 1994, *Kebijakan Publik : Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta.

Zainudin, A. Rahman, (trans), Korten, David.C, 2002, *Kehidupan Setelah Kapitalisme (The Post Corporate World)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

