

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN  
MASYARAKAT MANDIRI DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN  
MASYARAKAT DI SEKTOR EKONOMI**

(Studi dalam wilayah pemerintah daerah Nganjuk)

**SKRIPSI**

**ARIS WAHYU ISTANTO**

**NIM. 0310310017**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

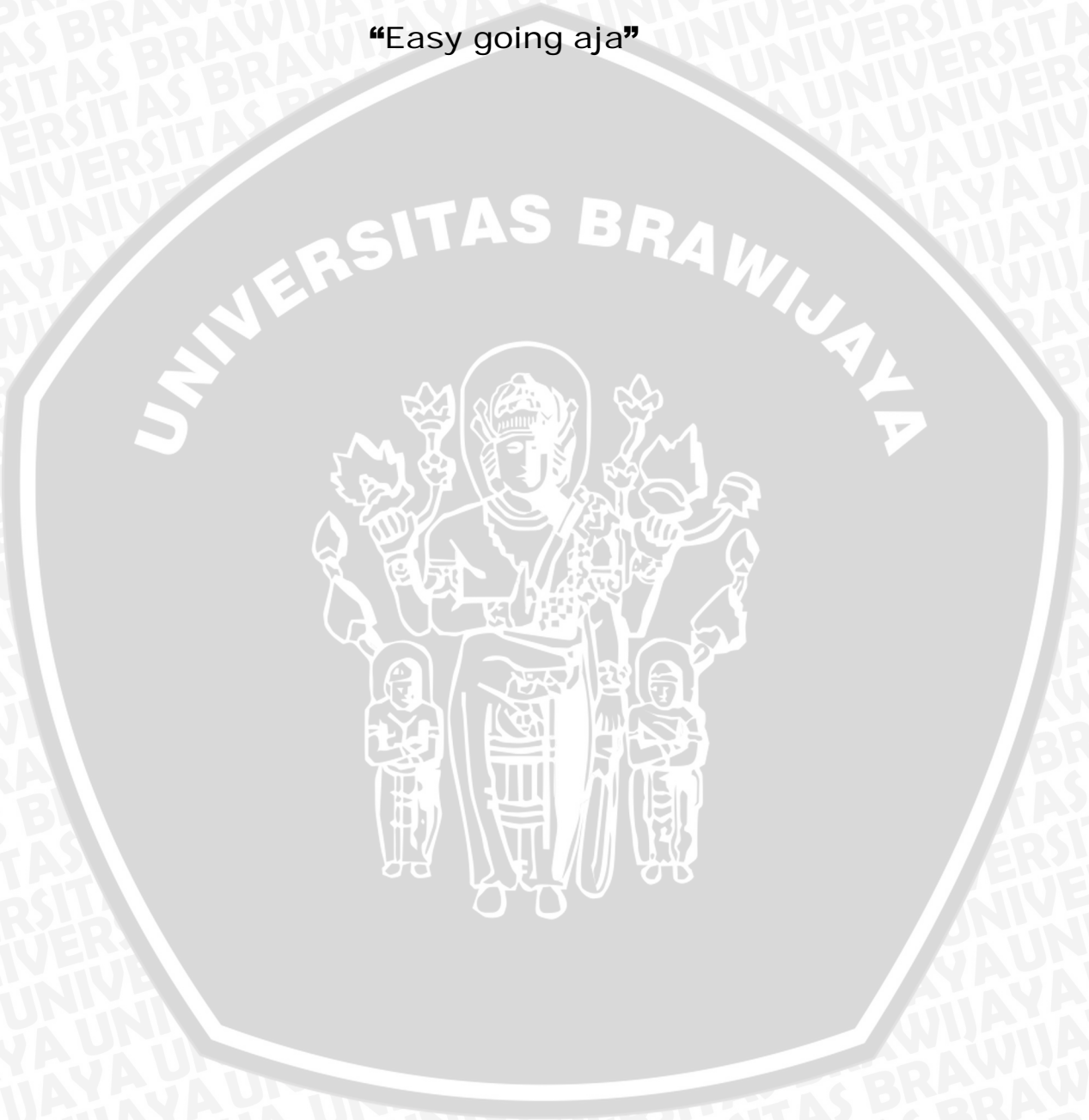
**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK**

**KONSENTRASI KEBIJAKAN PUBLIK**

**2010**

MOTTO

“Easy going aja”



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul :IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM NASIONAL  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI DALAM MENINGKATKAN  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI SEKTOR EKONOMI  
(Studi dalam wilayah pemerintah daerah Nganjuk)

Disusun oleh : ARIS WAHYU ISTANTO

NIM : 0310310017-31

Fakultas : Ilmu Administrasi

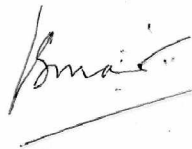
Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : Kebijakan Publik

Malang, 26 juni 2010

Dosen Pembimbing :

Pembimbing 1



Prof. Drs. Ismani HP, MP  
NIP. 131 410 386

Pembimbing 2



Dr. Sarwono, M.Si  
NIP.19570909 198403 1 002

**PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI**

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis di kutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).



Nama : Aris vvahty Istanto

NIM : 0310310017



## RINGKASAN

Aris Wahyu Istanto, 2010, IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI SEKTOR EKONOMI (Studi dalam wilayah pemerintah daerah Nganjuk),

Globalisasi telah mendorong usaha dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peran institusi negara adalah memberikan pondasi kebijakan yang baik. Dalam negara Indonesia, tertuang dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan sosial. Kegiatannya meliputi 4 aspek yaitu Rehabilitasi sosial, Jaminan sosial, Pemberdayaan sosial dan Perlindungan sosial. Pada penelitian mengarah pada aspek pemberdayaan masyarakat yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri di bidang ekonomi.

Sedangkan implementasi penelitian PNPM mandiri terletak pada Program Pengembangan Kecamatan. Sehingga dapat memberikan inovasi kebijakan untuk pengembangan program PPK ke dalam PNPM Mandiri pedesaan. Letak penelitian pada Kabupaten Nganjuk mengacu pada dua sampel kecamatan yaitu sawahan dan wilangan; Implementasinya sebagai berikut : Kecamatan wilangan telah melaksanakan program PPK yaitu : Simpan Pinjam Perempuan, Usaha Ekonomi Produktif dan Pembangunan Sarana dan Prasarana. Berdasarkan analisa kebijakan top-down mengungkapkan bahwa komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan terkoordinasi dengan baik. Hal ini terbukti dari banyaknya proposal SPP yang telah diimplementasikan. Namun, dalam faktor UEP masih perlu ditingkatkan dengan mengeksplorasi potensi sumberdaya. Sedangkan sarana dan prasarana telah dimanfaatkan dengan baik. Disisi lain, pada aspek analisa bottom-up telah berjalan sesuai dengan prakarsa masyarakat sendiri melalui kebijakan pemberdayaan yang ada. Pada faktor pemberdayaan yang perlu ditingkatkan adalah pendayaan yaitu penguatan dalam aspek kompetensi masyarakat.

Kecamatan Sawahan telah melaksanakan program PPK. Analisa kebijakan *top-down* dan *bottom up* hampir sama dengan kecamatan wilangan namun potensi Desa yang belum dimanfaatkan sangat banyak. Hal itu disebabkan adanya topografi dan luas wilayah yang strategis dalam pemberdayaan. Beberapa pemanfaatan potensi sumberdaya yang dapat dimanfaatkan adalah mengelola kedelai dijadikan susu. Hal itu dilakukan dengan proses sederhana namun dapat menjadidi UKM yang profesional. Serta pemanfaatan teknologi mesin; salah satunya *vacuum frying* pengering buah untuk membuat keripik.

### Abstract

Aris Wahyu Istanto, 2010, THE IMPLEMENTATION OF NASIONAL PROGRAM ON UTILIZATION OF INDEPENDENT SOCIETY IN ORDER TO UPGRADE SOCIETY PROSPERITY IN ECONOMIC SECTOR (Study in Government Area of Nganjuk)

The role of state institution is to give foundation of prosperity policy. In Indonesia, stated in Law number 11, 2009 about social prosperity. The activities include 4 aspects; they are social rehabilitation, social guarantee, social utilization and social protection. The research directed to society utilization aspect namely Nasional Program on Utilization of Independent Society in economic sector. Hence it may give policy innovation for development of PKK program in independent village. The research location is Nganjuk Regency that refers to two samples of sub district namely Sawahan and Wilangan.

In Practice, Wilangan sub-district has implemented PKK program: women saving and loan, productive economic business and development of feature and infrastructure. Based on top-down policy analysis, it is stated that communication, resource, disposition or implementer attitude that coordinated well. It is proved by many SPP proposals that have been implemented. However, UEP factor needs to be improved more by exploring potential resource while feature and infrastructure have been utilized well. In other side, bottom-up analysis has run in accordance with the society initiative through existing utilization policy. In utilization factor the one that needs to be improved is reinforcement in society competence aspect.

Sawahan sub district has implemented PKK program. Top-down and bottom-up policy analysis closely the same as Wilangan sub district, but there is a lot of potential village that have not already utilized. It is caused by topography and wide area that is strategic for utilization. Some examples of utilization of potential resources that can be explored is managing soybean to be milk. It employs simple process but it can be professional UKM. In other side the utilization of engine technology; one of these is fruit dryer vacuum frying for making chips. The effect of professionalization policy of productive economic business or UKM can be directed to village industry that safe for environment. Such industry is managed and utilized by society.



## KATA PENGANTAR

Assalamu'allaikum Wr. Wb.

Dengan mengucapkan alhamdulillah puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis (skripsi) sebagai syarat untuk menempuh ujian sarjana pada fakultas Ilmu administrasi universitas Brawijaya dengan mengambil judul Implementasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Sektor Ekonomi (Studi dalam wilayah pemerintah daerah Nganjuk).

Dalam penulisan karya tulis ini, penulis menyadari bahwa masih banyak terdapat kekurangan dan keterbatasan. Untuk itu penulis mengharapkan masukan dan kritik dari para pembaca bagi peningkatan karya tulis selanjutnya.

Akhirnya pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Drs. Ismani HP, MP, selaku dosen pembimbing I
2. Bapak DR. Drs. Sarwono, M.Si, selaku dosen pembimbing II

Atas segala bimbingan dan bantuan yang diberikan selama penyusunan karya tulis ini, penulis sampaikan terimakasih.

Wassalamu'allaikum Wr. Wb.

Malang, 26 juni 2010

Penulis

## DAFTAR ISI

MOTTO	
TANDA PENGESAHAN	
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	
RINGKASAN .....	iii
SUMMARY .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	vi
DAFTAR TABEL .....	viii
DAFTAR BAGAN DAN BAGAN .....	ix
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kontribusi Penelitian .....	7
E. Kerangka Pemikiran .....	8
<b>BAB II</b>	<b>KAJIAN PUSTAKA</b>
A. Kesejahteraan Masyarakat .....	9
1. Definisi .....	9
2. Negara kesejahteraan (Welfare state) dan pendekatan.....	10
3. Faktor dan ukuran kesejahteraan sosial.....	12
B. Kebijakan Publik .....	12
1. Definisi kebijakan publik.....	13
2. Bentuk dan sifat kebijakan publik .....	14
C. Implementasi Kebijakan Publik .....	
1. Pengertian kebijakan Publik.....	16
2. Model Implementasi Kebijakan Publik.....	17
2.1. Model kebijakan top-down .....	18
2.2. Beberapa model kebijakan bottom-up.....	19
2.3. Kombinasi Implementasi top-down dan bottom-up.....	21
D. Pemberdayaan Masyarakat .....	
1. Definisi dan Urgensi Pemberdayaan Masyarakat .....	25
2. Potensi, strategi dan ukuran pemberdayaan masyarakat .....	27
3. Peran agen pemberdayaan (pekerja sosial).....	30
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>
A. Jenis Penelitian .....	33
B. Fokus Penelitian.....	33
C. Pemilihan Lokasi Dan Situs Penelitian Pemilihan .....	34
D. Teknik Pengumpulan Data Jenis Dan Sumber Data.....	35
E. Teknik Pengumpulan Data .....	35
F. Instrumen Penelitian.....	38
G. Analisis Data.....	38



## BAB IV PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN

A.1	Gambaran Umum, potensi sosial dan permasalahan dalam konteks kesejahteraan di bidang ekonomi pada masyarakat Kabupaten Nganjuk.....	41
A.1.1	Kecamatan Wilangan .....	45
A.1.2	Kecamaan Sawahan .....	48
A.2	Potensi Dan Permasalahan Social Kabupaten Nganjuk Di Bidang Ekonomi	
A.2.1	Potensi pada Kabupaten Nganjuk di bidang Ekonomi	52
a.	Potensi sektor pertanian dan perkebunan.....	53
b.	Potensi Sektor Perternakan.....	57
c.	Potensi Sektor Perikanan.....	59
d.	Sektor Kehutanan.....	59
A.2.2	Permasalahan sosial pada Kabupaten Nganjuk di bidang Ekonomi .....	60
B.	Implementasi kebijakan PNPM Mandiri di sektor ekonomi pada Masyarakat kabupaten Nganjuk.....	63
B.1	Menganalisa sejauh mana implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dalam mengatasi kemiskinan dan pengangguran di wilayah Kabupaten Nganjuk .....	64
B.2	Menganalisa permasalahan dalam implementasi kebijakan PNPM Mandiri dalam masyarakat kabuapten Nganjuk..	81
C.	Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Nganjuk di bidang ekonomi melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri :.....	82

## BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A.	Kesimpulan.....	86
B.	Saran.....	87
Ø	Tahap 1 : Penguatan identifikasi masyarakat melalui tahapan pemberdayaan .....	88
Ø	Tahap 2 : Penguatan Kebijakan Top-down berdasarkan tahapan pertama .....	88
Ø	Tahap 3 : Penguatan kebijakan Bottom-Up .....	92

## DAFTAR PUSTAKA

### LAMPIRAN 1

### LAMPIRAN 2

DAFTAR TABEL

1. Daftar Desa Tertinggal PNPM Infrastruktur.....	5
2. Daftar Desa Tertinggal PNPM Pedesaan.....	6
3. Peran pekerja sosial sebagai intelektual.....	31
4. Potensi Padi dan Palawija.....	53
5. Potensi Jenis Tanaman Pangan Sayur-sayuran.....	54
6. Potensi Jenis Tanaman Pangan Buah-Buahan.....	54
7. Potensi Perkebunan Kabupaten Nganjuk.....	55
8. Potensi Peternakan Kabupaten Nganjuk.....	57
9. Potensi perikanan dan standar Harga Kabupaten Nganjuk.....	59
10. Data kemiskinan Kabupaten Nganjuk.....	60
11. Data Rumah tangga miskin Kabupaten Nganjuk.....	60
12. Data Rumah Tanga Miskin Kecamatan Sawahan dan Wilangan....	61
13. Data Penganguran Kabupaten Nganjuk.....	62
14. Panjang jalan menurut kondisi.....	62

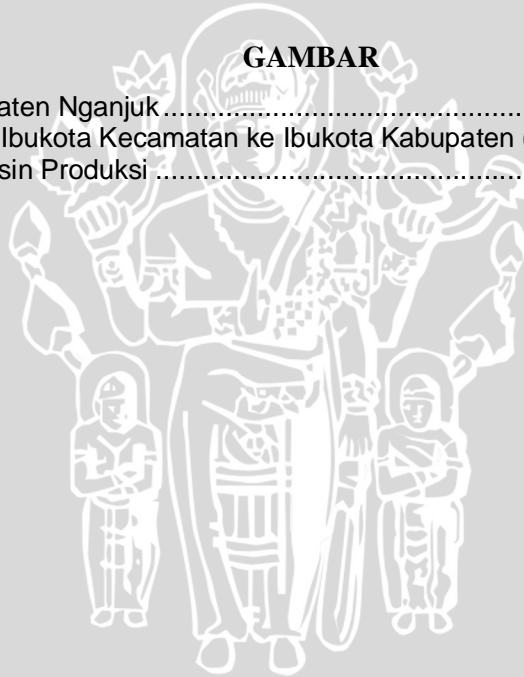


**DAFTAR BAGAN**

1. Model <i>Direct and indirect impact on implementation</i> .....	19
2. Proses Deliberatik.....	20
3. Model Jejaringan .....	21
4. Kombinasi implementasi top-down dengan bottom-up .....	22
5. Praktek Implementasi .....	22
6. Tiga Tahapan Pemberdayaan.....	28
7. Unsur-unsur pemberdayaan .....	29
8. Aktivitas dalam analisa data.....	39
9. Model Interaktif Analisa Data .....	40
10. Kecamatan Wilangan.....	46
11. Kecamatan Sawahan.....	48
12. Alur diagram pembuatan susu kedelai .....	84
13. Bagan Jejaringan 2.....	93

**GAMBAR**

1. Peta Kabupaten Nganjuk.....	42
2. Jarak Antar Ibukota Kecamatan ke Ibukota Kabupaten (KM) .....	44
3. Gambar Mesin Produksi .....	85





## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perkembangan peradaban manusia di era globalisasi telah mendorong adanya usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dewasa ini; permasalahan kesejahteraan identik dengan permasalahan kesenjangan sosial, pemenuhan hak-hak masyarakat sebagai warga negara, dan pemberian bantuan kepada masyarakat melalui kebijakan yang menjadikan masyarakat sebagai subjek. Dalam hal ini, hubungan masyarakat yang diharapkan dalam kesejahteraan adalah mengoptimalkan konsep *civil society*; yaitu :

Adanya wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan antara lain kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterkaitan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya (Tim ICCE UIN, 2005: 241).

Dalam hal ini, peran penting yang memelopori dalam proses tersebut adalah institusi Negara. Hal itu ditandai dengan tujuan cita-cita bangsa Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang- Undang-undang dasar 1945 yang berkaitan dengan kesejahteraan terdapat dua point; yaitu pemenuhan hak-hak masyarakat sebagai warga negara dan kewajiban pemerintah dalam menyejahterakan masyarakat.

Sedangkan indikator kesejahteraan masyarakat sebuah negara dapat dilihat melalui HDI (*Human development index*). Berdasarkan laporan tahunan 2007/2008 yang diterbitkan United Nations Development Programme (UNDP); Peringkat HDI Indonesia berada di urutan 107 dari 177 negara. Sehingga Indonesia tertinggal dari Negara tetangga meliputi Singapura berada peringkat ke 25, Brunei Darussalam ke-30, Malaysia ke-63, Thailand ke-78, dan Filipina ke-90. (<http://www.policy.hu>). Dalam hal ini, HDI atau indek pembangunan manusia berisi tentang :

Suatu ukuran gabungan tiga dimensi tentang pembangunan manusia: panjang umur dan menjalani hidup sehat (diukur dari usia harapan hidup), terdidik (diukur dari tingkat kemampuan baca tulis orang dewasa dan tingkat pendaftaran di sekolah dasar, lanjutan dan tinggi) dan memiliki standar hidup yang layak (diukur dari paritas daya beli/ PPP, penghasilan). (<http://www.undp.or.id>).

Dalam sudut pandang kesejahteraan dengan ukuran indek pembangunan manusia. Peneliti fokus pada standar hidup yang layak yaitu permasalahan dalam bidang ekonomi agar HDI Indonesia naik.

Pada sektor ini, tingkat kemiskinan dan pengangguran di Indonesia masih mengkhawatirkan. Meskipun terjadi proses penurunan tingkat kemiskinan dari 17,7 persen pada tahun 2006 menjadi 15,4 persen pada maret 2008 (<http://www.pnpm-andiri.org>). Tingkat kemiskinan dan pengangguran masih tinggi yaitu :

Jumlah penduduk miskin secara nasional pada Maret 2008 sebanyak 34,9 juta orang atau sekitar 15,42 %. Jumlah pengangguran pada Pebruari 2008 sebanyak 9,43 juta orang atau sekitar 8,46 %, sedang angka pengangguran atau pencari kerja mencapai 9,43 juta, di mana sekitar 1,1 juta-nya merupakan sarjana. Khusus di Jatim, penduduk miskin pada 2007 mencapai 7.138.000 jiwa atau 18,93%, angka pengangguran 1.051.295 orang, sedangkan penduduk miskin desa 65,26% dan miskin kota 34,74 %. (<http://www.d-infokom-jatim.go.id>)

Sedangkan, dalam daerah penelitian menunjukkan masih tingginya angka kemiskinan dan pengangguran. Berdasarkan data BPS angka kemiskinan di Kabupaten Nganjuk tahun 2008 mencapai 245.259 jiwa. Jumlah ini lebih banyak dari 2005 yang hanya 199.054 jiwa. Sedangkan data pengangguran yang tercatat tahun 2006 yakni 41.907 jiwa. Ini berarti, jumlah pengangguran terbuka mencapai 7,72% (Sindo, 2008 :<http://www.geocities.com>).

Dalam konteks spesifik; sebenarnya pemerintah telah mengaplikasikan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan sosial; sebagai pengganti Undang-undang tahun 6 tahun 1974. Dalam undang-undang tersebut mengungkapkan bahwa :

Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dan penyelenggaraannya meliputi Rehabilitasi sosial; Jaminan sosial; Pemberdayaan sosial; dan Perlindungan sosial.

Dalam Undang-undang kesejahteraan masyarakat mengungkapkan bahwa penyelenggaraan masalah kesejahteraan masyarakat mempunyai 4 aspek yaitu Rehabilitasi sosial, Jaminan sosial, Pemberdayaan sosial dan Perlindungan sosial. Namun, pada penelitian akan mengarah pada salah satu aspek yaitu pemberdayaan masyarakat. Hal ini mengingat adanya kompleksitas misi pemberdayaan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga membutuhkan perhatian khusus untuk membangkitkan inovasi yang lebih baik dalam program pemberdayaan yang sesuai dengan pluralitas masyarakat setempat.

Dalam prakteknya, konseptual pengertian pemberdayaan sebagai terjemahan *empowerment* mengandung dua pengertian yaitu : (1) *to give power*



*or authority to* atau memberi kekuasaan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain. (2) *to give ability to* atau *enable* atau usaha untuk memberi kemampuan atau keberdayaan (Wrihatnolo, 2007: 115). Pihak yang diberdayakan mempunyai partisipasi penuh atau peluang dalam mengembangkan kompetensi diri dalam komunitas. Dalam hal ini, Masyarakat sebagai subjek pemberdayaan memerlukan pencerahan atau penyadaran agar menyadari akan potensi dalam dirinya untuk hidup lebih baik sebagai warga negara. Sehingga proses pengasahan kompetensi serta pembuatan wadah dalam pemberdayaan dapat berjalan sesuai dengan wewenang atau daya yang akan diberikan. Hal tersebut terkait dengan pemahaman umum pemberdayaan yaitu :

Pemberdayaan merupakan proses menyeluruh suatu proses aktif antara motivator, fasilitator, dan kelompok masyarakat yang perlu diberdayakan melalui peningkatan pengetahuan, ketrampilan, pemberian berbagai kemudahan serta peluang untuk mencapai akses sistem sumber daya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Wrihatnolo, 2007 : 60).

Dalam sudut pandang kebijakan publik; masyarakat diberi kemampuan untuk merumuskan kebijakan serta menjalankan, mengevaluasi dan mengawasi sesuai keadaan daerah setempat. Hal itu dikarenakan, masyarakat lebih mengetahui potensi daerah untuk dikembangkan atau menyelesaikan permasalahan sosial yang dialami warga setempat. Di sisi lain, kedudukan peran pemerintah sebatas membuat kebijakan secara umum agar kegiatan pemberdayaan terkoordinasi dan berkelanjutan.

Pada aspek penelitian, kebijakan pemberdayaan di Indonesia yang sistemik dan menyeluruh adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri atau disingkat (PNPM Mandiri). Dari sudut pandang pemerintah, kebijakan PNPM Mandiri merupakan program dalam menyelaraskan dan mengharmoniskan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang tersebar di 21 kementerian dan lembaga (<http://www.suaramerdeka.com>). Proses pengintegrasian berbagai program pada PNPM merupakan suatu cara agar program lebih efektif dan efisien serta mencakup daerah terpencil dan terisolir. Sedangkan pemahaman PNPM Mandiri berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Masyarakat Tentang Pedoman Umum PNPM Mandiri; PNPM diartikan sebagai :

Program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk



mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan (<http://www.pnpm-mandiri.org>)

Pada sisi lain, Fleksibilitas PNPMMandiri tidak menutup kemungkinan adanya inovasi berbagai kebijakan baru. Di bawah ini, terdapat beberapa program berdasarkan kebijakan PNPMMandiri yaitu :

1. Masyarakat daerah Purworejo Jawa tengah; mempergunakan dana PNPMMandiri dengan membuat program perbaikan jalan, modal usaha peternakan, pembangunan pasar hewan, dan perbaikan fasilitas air bersih. (<http://www.antara.co.id>).
2. Masyarakat daerah kecamatan Payakumbuh Utara, Sumatera Barat membuat program : pembangunan drainase, pinjaman modal, mengembangkan usaha pertanian melakukan penangkaran bibit coklat, manggis, dan pinang. Kegiatan pelatihan mengelas buat laki-laki dan menjahit untuk perempuan (<http://www.payakumbuhkota.go.id>).
3. Daerah yang mempergunakan dana PNPMMandiri untuk membuat sumber energi yaitu warga kecamatan Sangir; Kabupaten Solok; Sumatera Barat dengan membangun Pembangkit Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH) untuk menerangi 300 rumah pada dua pemukiman pendudukan (<http://www.pnpm-mandiri.org>).
4. Dengan biaya masyarakat ditambah dengan dana PNPMMandiri; Masyarakat Daerah Pandeanlamper, kecamatan Gayamsari, Semarang membuat pelatihan komputerm setir mobil, perbengkelan serta menjahit. Pelatihan tersebut diikuti oleh warga miskin, ibu rumah tangga, pengangguran, maupun siswa putus sekolah (<http://www.pnpm-mandiri.org>).

Sedangkan subprogram PNPMMandiri yang dijalankan meliputi beberapa macam yaitu:

Pengembangan Kecamatan (PPK) beserta program pendukungnya seperti PNPMMandiri Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KPP); dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK), pasca bencana, dan konflik. Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISSEW). PNPMMandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen/sector dan pemerintah daerah. (<http://www.pnpm-mandiri.org>).

Pelaksanaan program PNPMMandiri mempunyai fleksibilitas dalam implementasi. Sehingga, mempunyai tanggapan yang berbeda-beda di tiap

daerah Hal itu terkait dengan potensi, kemampuan dan permasalahan di masyarakat setempat.

Pada sudut pandang penelitian akan mengkaji Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Sehingga dapat diteruskan dalam wadah PNPM Mandiri Pedesaan. Namun tidak sedikit daerah yang kurang berpartisipasi dalam program PNPM Mandiri. Hal itu terkait dengan sudut pandang daerah yang berburuk sangka terhadap program PNPM sebagai kampanye politik pihak tertentu. Di sisi lain, terdapat pihak masyarakat yang kurang mengerti terhadap program PNPM Mandiri yang baru saja digulirkan pemerintah. Sedangkan, dalam daerah penelitian yaitu Nganjuk terdapat daerah tertinggal dan daerah minim infrastruktur. Daerah tersebut merupakan sasaran prioritas kebijakan PNPM Mandiri. Beberapa daerah tersebut ditetapkan berdasarkan Surat Penetapan Lokasi Kegiatan PNPM Mandiri Tahun 2008; No: B.177 /MENKO/ KESRA/10/2007, yaitu :

**Tabel 1**

**Daftar Desa Tertinggal PNPM Infrastruktur Pedesaan**

DESA	KECAMATAN
JATIGREGES	PACE
MLANDANGAN	PACE
PACEKULON	PACE
WATU DANDANG	PRAMBON
GONDANG LEGI	PRMBON
KURUNG REJO	PRAMBON
SEKARPUTIH	BAGOR
GEMENGGENG	BAGOR
BAGOR KULON	BAGOR
PESUDUKUH	BAGOR

Sumber : <http://www.pnpm-mandiri.org/>

**Tabel 2**

**Daftar Desa Tertinggal PNPM Pedesaan**

Kecamatan	Kabupaten
Sawahan	Nganjuk
Ngetos	Nganjuk
Berbek	Nganjuk
Loceret	Nganjuk

Tanjung Anom	Nganjuk
Ngronggot	Nganjuk
Gondang	Nganjuk
Wilangan	Nganjuk
Rejoso	Nganjuk
Lengkong	Nganjuk
Jatikalen	Nganjuk

Sumber : <http://www.pnpm-mandiri.org/>

Dari table tersebut menjelaskan bahwa sejumlah daerah di Kabupaten Nganjuk mempunyai permasalahan kesejahteraan social yang perlu ditanggulangi. Disisi lain, kenyataan dalam kabupaten Nganjuk merupakan daerah yang memiliki potensi yang aneka ragam yang belum dimanfaatkan secara maksimal yaitu potensi pada bidang pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan. Maka, dengan adanya PNPM Mandiri diharapkan dapat menjadi sarana dalam memecahkan permasalahan kesejahteraan masyarakat.. Namun, kebijakan PNPM mandiri adalah hal yang baru; sehingga memerlukan pengawasan serta kritik dan saran dari berbagai pihak dalam mengembangkan program tersebut menjadi lebih efektif dan efisien sesuai kebutuhan masyarakat setempat. Dalam hal ini, untuk mengkaji kebijakan yang masih berlangsung dan keberlanjutan maka penelitian yang akan dilakukan akan lebih spesifik. Sehingga, sudut pandang yang dikaji adalah kebijakan public dengan program Pemberdayaan Masyarakat (PPK); yaitu pada tataran Implementasinya dalam konteks kesejahteraan di bidang ekonomi :

#### **B. Perumusan Masalah :**

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang dapat dirumuskan adalah :

1. Bagaimanakah potensi sosial dan permasalahan dalam konteks kesejahteraan di bidang ekonomi pada masyarakat Kabupaten Nganjuk ?
2. Bagaimanakah Implementasi kebijakan PNPM Mandiri (PPK) di sektor ekonomi pada Masyarakat kabupaten Nganjuk?
3. Bagaimanakah Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Nganjuk di bidang ekonomi melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri?



### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan potensi dan permasalahan sosial dalam konteks kesejahteraan di bidang ekonomi pada masyarakat Kabupaten Nganjuk.
2. Untuk mengetahui pola Implementasi kebijakan PNPM Mandiri di sektor ekonomi pada Masyarakat kabupaten Nganjuk.
3. Mendeskripsikan cara Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Nganjuk di bidang ekonomi melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri.

### D. Kontribusi Penelitian

Dilihat dari pemaparan diatas, maka manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain :

1. Secara Akademis
  - (a) Sebagai salah satu kajian dalam studi administrasi publik terutama tentang studi implementasi kebijakan pemerintah yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat.
  - (b) Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya yang relevan serta sebagai pembanding bagi peneliti selanjutnya.
2. Secara Praktis
  - (a) Bagi Pemerintah  
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam melakukan perbaikan terhadap kebijakan pemberdayaan masyarakat sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
  - (b) Bagi Masyarakat  
Sebagai bahan informasi bagi masyarakat tentang kebijakan pemberdayaan masyarakat. Sehingga pemahaman ini berlanjut pada pengembangan kesejahteraan masyarakat setempat.
  - (c) Bagi Penulis  
Sebagai sarana untuk meningkatkan pengetahuan kebijakan publik mengenai pemberdayaan masyarakat.

## E. KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk sekedar memberikan gambaran dan arahan selama penulisan dan penelitian ini maka kerangka pemikiran yang direncanakan adalah :

### Bab I Pendahuluan

Pada bab ini akan dikemukakan latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika pembahasan.

### Bab II Kajian Pustaka

Mengemukakan tentang teori-teori kesejahteraan masyarakat serta teori kebijakan publik; meliputi bentuk dan sifat kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, model-model implementasi kebijakan publik top-down dan bottom-up serta kombinasi keduanya.

### Bab III Metode Penelitian

Dalam bab ini dikemukakan tentang jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan analisis data.

### Bab IV Penyajian Data Dan Pembahasan

Bab ini akan menyajikan data-data yang diperoleh dari situs penelitian, kemudian dilakukan pembahasan melalui analisis data dengan teori-teori yang ada pada kajian pustaka.

### Bab V Penutup

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dan saran yang bisa ditarik dari hasil pembahasan yang telah dilakukan selama proses penelitian.

## BAB II KAJIAN PUSTAKA

### A. Kesejahteraan Masyarakat

#### 1. Pengertian kesejahteraan masyarakat

Secara umum, kesejahteraan merupakan istilah yang digunakan dalam mengungkapkan keadaan yang lebih baik. Secara spesifik; kata kesejahteraan menurut kamus Besar Bahasa Indonesia; berasal dari kata sejahtera yang memiliki ciri aman, sentosa, dan makmur, selamat (terlepas dari segala macam gangguan). Dalam praktiknya, kesejahteraan tidak terlepas dari keadaan, kondisi, ilmu, atau gerakan tertentu tentang kemasyarakatan atau sosial. Sehingga kesejahteraan dan masyarakat merupakan suatu kesatuan yang sering digunakan dalam berbagai bahasan. Disisi lain, untuk menggunakan istilah "kesejahteraan masyarakat" dalam menganalisa permasalahan maka diperlukan pemahaman mengenai istilah tersebut secara teoritis. Langkah pertama terkait hal tersebut adalah konteks definisi yang merupakan batasan tertentu agar pemahaman dapat fokus dan mudah dimengerti. Di bawah ini akan dijelaskan beberapa definisi kesejahteraan sosial yang terkait dengan sudut pandang penelitian :

1. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa Kesejahteraan sosial sebagai kegiatan –kegiatan terorganisasi yang bertujuan membantu individu atau masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat (Ulum dkk, 2007 : 33).
2. Pengertian berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang kesejahteraan sosial :  
Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
3. Menurut Isbandi R. Adi; kesejahteraan mewujudkan diri sebagai usaha kesejahteraan sosial yang dikembangkan untuk membantu, mengembangkan dan mendukung terciptanya peningkatan taraf hidup individu, keluarga ataupun masyarakat (Ulum dkk, 2007 : 185).

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kesejahteraan sosial merupakan proses kegiatan yang terorganisasi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat sehingga terpenuhi kebutuhan dasar dan menjadikan kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya.



## 2. Negara kesejahteraan (Welfare state) dan pendekatan kesejahteraan sosial

Peran sebuah negara dalam kesejahteraan masyarakat diistilahkan sebagai Negara Kesejahteraan "*Welfare state*". Dalam hal ini secara definisi atau batasan welfare state yaitu :

Harold L Wilensky mengungkapkan bahwa hal yang paling penting dalam negara kesejahteraan adalah menekankan tentang perlindungan pemerintah terhadap adanya standar minimum yang meliputi hasil pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan bagi setiap warga negara; jaminan ini diberikan sebagai suatu hak politik bukan sebagai amal (Sumarnonugroho, 1991: 66).

Esping-Andersen mengungkapkan bahwa Negara kesejahteraan mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggungjawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya (Suharto, 2008 :5)

Sedangkan Dr. J. Verkvyl ahli teologi menyatakan bahwa Welfare state yang sejati yaitu :

- a. Adanya kerelaan serta minat yang besar suatu negara untuk kerjasama dengan semua badan-badan, perkumpulan-perkumpulan, organisasi-organisasi yang bertujuan memajukan kemakmuran rakyat dan ia tidak merintang-merintang inisiatif kreatif bagi warga negaranya, tetapi justru menganjurkannya karena kemakmuran itu bukanlah suatu monopoli negara, melainkan suatu hal yang menuntut inisiatif tanggung jawab dan kerja sama dari semua orang.
- b. *Welfare state* sejati membatasi kemerdekaan warga negaranya sejauh diperlukan untuk kepentingan, keadilan, tetapi serentak melindungi pula kemerdekaan dan inisiatif warga negaranya sebanyak mungkin (Sumarnonugroho, 1991 : 66-67).

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa peran negara dalam kesejahteraan masyarakat sangat penting; yaitu :

- a. Menciptakan keadilan bagi kesejahteraan bermasyarakat.
- b. Menjunjung tinggi kerjasama dengan berbagai pihak dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memberdayakan warga negaranya sehingga tercipta standar dan perlindungan tertentu di bidang ekonomi, pendidikan dan kesehatan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Disisi lain; terdapat beberapa model negara kesejahteraan yang masih beroperasi di negara dunia. Sistem ini tidak homogen dan statis; tetapi beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban.

1. Model Universal :  
Pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Model ini sering disebut sebagai the Scandinavian Welfare States yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia.
2. Model Korporasi atau Work Merit Welfare States :  
Seperti model pertama, jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model yang dianut oleh Jerman dan Austria ini sering disebut sebagai Model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck dari Jerman.
3. Model Residual :  
Model ini dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon yang meliputi AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar, diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (disadvantaged groups), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai model ini di Inggris: (a) jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum; (b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; dan (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin.
4. Model Minimal :  
Model ini umumnya diterapkan di gugus negara-negara latin (seperti Spanyol, Italia, Chile, Brazil) dan Asia (antara lain Korea Selatan, Filipina, Srilanka). Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. (Suharto, 2008 :7-8)

Model yang digunakan di negara Indonesia adalah model minimala namun mengarah kepada model residual. Hal ini terlihat adanya kebijakan jaminan sosial di berbagai bidang serta kebijakan pemberdayaan masyarakat yaitu salah satunya PNPM Mandiri. Sedangkan landasan kegiatan sosial kemasyarakatan diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan sosial; sebagai pengganti Undang-undang tahun 6 tahun 1974. Dalam undang-undang tersebut mengungkapkan bahwa :



Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dan penyelenggaraannya meliputi Rehabilitasi sosial; Jaminan sosial; Pemberdayaan sosial; dan Perlindungan sosial.

Dalam undang-undang tersebut implementasi kesejahteraan sosial dilakukan dengan empat cara yaitu : Rehabilitasi sosial; Jaminan sosial; Pemberdayaan sosial; dan Perlindungan sosial.

### 3. Faktor dan ukuran kesejahteraan sosial

Kesejahteraan mempunyai beberapa faktor yang dalam menciptakan kondisi kesejahteraan sosial; James Midley mengungkapkan adanya 3 elemen yaitu : Sejauh mana masalah-masalah sosial ini diatur, Sejauh mana kebutuhan-kebutuhan dipenuhi, Sejauh mana kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup dapat disediakan. Ketiga elemen sosial ini selanjutnya dapat bekerja pada level sosial yang berbeda dan berlaku bagi seluruh komunitas masyarakat (Ulum dkk, 2007 : 185). Disisi lain, kesejahteraan di dunia internasional mempunyai beberapa standar ukuran yaitu Human Development Index (indeks pembangunan manusia). Human Development Index merupakan :

Pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia. HDI digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara adalah negara maju, negara berkembang atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijaksanaan ekonomi terhadap kualitas hidup. [www://id.wikipedia.org/wiki/Indeks\\_Pembangunan\\_Manusia](http://www://id.wikipedia.org/wiki/Indeks_Pembangunan_Manusia).

Dalam Human Development Index dapat diambil 3 hal yang mendasar yaitu pengukuran kesejahteraan disektor pendidikan, sektor ekonomi dan sektor kesehatan. Dalam konteks penelitian, kesejahteraan yang dikaji adalah di bidang ekonomi. Dengan faktor yang dibahas adalah pengentasan kemiskinan dan pengangguran beserta perbaikan fasilitas yang menunjang peningkatan ekonomi.

#### A. Kebijakan Publik

##### 1. Pengertian Kebijakan

Sebelum mengkaji definisi kebijakan publik maka diperlukan pemahaman terhadap definisi kebijaksanaan atau kebijakan. Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan mengemukakan kebijaksanaan sebagai *a projected program of goals, values and practicies* (Islamy2004: 15)., Dari pendapat Harold dan Abraham diatas dapat dipahami makna kebijaksanaan sebagai program dalam mencapai suatu tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang telah ditargetkan. Definisi ini



hampir sama dengan makna yang dikemukakan oleh ketiga pernyataan di bawah ini yaitu United Nation (1975) mengemukakan kebijaksanaan sebagai suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (Wahab, 2005: 2). James E. Anderson mengemukakan kebijakan sebagai *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu) (Islamy, 2004: 17).

Carl Friedrich (1969) mendefinisikan kebijakan sebagai berikut:

Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. (Agustiono, 2006: 7).

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu dalam memecahkan suatu masalah sehingga mempunyai sistem program tertentu yang berkesinambungan. Maka hal tersebut terdiri dari beberapa elemen sebagai berikut yaitu (a) adanya tujuan atau rencana, (b) adanya aktor yang berperan, (c) adanya sistem program yang terkoordinasi, (d) adanya masalah atau hambatan dalam lingkungan.

## 2. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik atau kebijaksanaan negara mempunyai definisi batasan yang beranekaragam namun untuk mempelajarinya diperlukan beberapa definisi untuk membahas permasalahan sehingga mampu fokus dalam mengambil kesimpulan dalam pemecahannya. Menurut Jones kebijaksanaan negara adalah antar hubungan di antara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya (Wahab, 2005: 4). Definisi yang dikemukakan Jones tersebut terlalu luas sehingga diperlukan spesifikasi pengertiannya. Sedangkan menurut Thomas R. Dye mengemukakan kebijaksanaan negara sebagai *is whatever government choose to do or not to do* (Islamy, 2004: 18). Dalam hal ini, pemerintah melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan dianggap sebagai alternatif kebijakan publik. Pengertian lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh James Anderson dimana kebijakan publik merupakan

serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan (Agustiono, 2006:8). Pendapat James Anderson mempunyai kemiripan dengan pendapat Jenkins. Dalam hal ini, W.I. Jenkins (1978) mengemukakan kebijaksanaan negara sebagai berikut :

Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batasan kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut (Wahab, 2005: 4).

Sedangkan dalam *Glossary* di bidang administrasi negara menetapkan arti kebijaksanaan negara sebagai berikut : (a) The organizing framework of purposes and rationales for government programs that deal with specified societal problems; (b) whatever governments choose to do or not to do; (b) The complex programs enacted and implemented by government (Islamy, 2004: 20). Dari definisi yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik atau kebijaksanaan negara adalah suatu tanggapan kewenangan kekuasaan pemerintah mengenai permasalahan atau kepentingan tertentu sehingga pemerintah memutuskan untuk diam atau melakukan rangkaian program tindakan yang mempunyai tujuan untuk seluruh masyarakat.

### 3. Bentuk dan sifat kebijakan Publik

Paradigma yang berkembang di masyarakat menganggap bahwa sebuah kebijakan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif yang berupa undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan tertulis lainnya. Namun bentuk dari kebijaksanaan negara itu tidak hanya berupa peraturan maupun keputusan tertulis. Menurut Nugroho terdapat tiga bentuk kebijakan publik yaitu :

- a) Bentuk pertama kebijakan publik adalah peraturan perundangan yang terkodifikasi secara formal legal. Setiap peraturan dari tingkat pusat atau nasional, hingga tingkat desa atau kelurahan adalah kebijakan publik, dalam kategori ini dibagi tiga tahap yaitu :
  - Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu seperti undang – undang dasar negara republik indonesia tahun 1945, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah.
  - Kebijakan publik yang bersifat meso, atau menengah, atau penjabar pelaksana. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan



walikota. Kebijakan ini dapat pula berbentuk surat keputusan bersama atau SKB antar – menteri, gubernur, dan bupati atau walikota.

- Kebijakan publik yang bersifat mikro, adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati dan walikota.
- b) Bentuk kedua kebijakan publik adalah pernyataan pejabat publik. Pernyataan yang paling dapat dianggap sebagai kebijakan publik adalah pernyataan yang disampaikan dalam forum resmi dan dikutip oleh media masa dan disebarluaskan kepada masyarakat luas.
- c) Bentuk ketiga dari kebijakan publik adalah *gesture* atau gerik, mimik, gaya pejabat publik. Kebijakan publik jenis ini merupakan bentuk kebijakan yang paling jarang untuk diangkat sebagai isu kebijakan. Padahal pada praktiknya gerik, mimik, dan gaya pimpinan ditirukan oleh seluruh anak buah atau bawahannya (Nugroho, 2006: 30-35).

Bentuk kebijakan publik terkodifikasi merupakan sasaran pembahasan yang hendak difokuskan. Sedangkan pernyataan pejabat publik dan *gesture* pejabat publik dapat dibahas berkenaan dengan kompetensi dan kapasitas individual dari pejabat publik.

Sedangkan sifat kebijakan publik merupakan sebuah cara untuk memahami secara utuh kebijakan publik. Hal ini terdiri dari beberapa bagian kegiatan yaitu *policy demands*, *policy decisions*, *policy statements*, *policy outputs* dan *policy outcomes*. Menurut Leo Agustino kelima elemen tersebut dijelaskan sebagai berikut :

- a. *Policy demands* yaitu permintaan, kebutuhan atau klaim yang dibuat oleh warga masyarakat secara pribadi atau kelompok dengan resmi dalam sistem politik oleh karena adanya masalah yang mereka rasakan.
- b. *Policy decisions* yaitu putusan yang dibuat oleh pejabat publik yang memerintah untuk memberi arahan pada kegiatan-kegiatan kebijakan.
- c. *Policy statements* yaitu ungkapan secara formal atau artikulasi dari keputusan politik yang telah ditetapkan.
- d. *Policy outputs* yaitu hasil kebijakan “perwujudan nyata” dari kebijakan publik.
- e. *Policy outcomes* yaitu akibat dari kebijakan yang merupakan konsekuensi kebijakan yang diterima masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan, yang berasal dari apa yang dikerjakan atau yang tidak dikerjakan oleh pemerintah (Agustiono, 2006: 9-10).

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa bentuk kebijakan publik merupakan kategori dalam mengenali sebuah kebijakan. Sedangkan sifat kebijakan publik merupakan suatu proses di dalam kebijakan publik yang menjadi dasar pemahaman bahwa kebijakan publik adalah proses yang tidak mampu dipisahkan antara perumusan, implementasi, evaluasi dan analisisnya.



## B. Implementasi Kebijakan Publik

### 1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan tahapan di dalam kebijakan publik setelah melalui proses perumusan kebijakan. Proses ini merupakan pelaksanaan atas program kebijakan yang dibuat bersama pihak terkait. Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan siklus proses kebijakan publik. Bahkan Udoji (1981) dengan tegas menyatakan bahwa "*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented*" (Wahab, 2005: 59). Dalam pernyataan ini menyetujui bahwa implementasi lebih berarti daripada perumusan kebijakan dan kebijakan hanya akan menjadi mimpi atau sebatas rencana jika tidak diimplementasikan.

Di sisi lain, kebijakan yang tidak di implementasikan dianggap sebagai kebijakan yang mengalami kegagalan. Dalam hal ini, Hogwood dan Gunn telah membagi pengertian kegagalan kebijaksanaan dalam 2 kategori yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) (Wahab, 2005: 62). Dan kegagalan sebuah kebijakan dapat disebabkan beberapa faktor yaitu pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijaksanaan sendiri jelek (*bad policy*), atau kebijaksanaan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (Wahab, 2005: 62).

Untuk itu pemahaman secara menyeluruh diperlukan dalam mengkaji implementasi kebijaksanaan negara. Karena implementasi kebijakan publik adalah suatu siklus yang tidak terpisahkan antara input, proses, output dan outcome dari suatu kebijakan. Dalam hal ini, menurut kamus Webster dalam Wahab (1990:64), merumuskan implementasi secara pendek yaitu *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*, (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Dalam prakteknya, implementasi kebijakan begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Tidak jarang implementasi kebijakan tersebut merugikan salah satu pihak demi kepentingan pihak lain. Dalam hal ini, terdapat pernyataan pendapat ahli studi kebijakan yaitu Eugene Bardach (1991) yang mengemukakan tentang implementasi kebijakan :

Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam

kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien (Agustino, 2006:138).

Sedangkan definisi implementasi kebijakan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Wahab (2005: 65) sebagai berikut ;

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan – keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi.

Untuk melengkapi definisi agar mudah dipahami maka perlu dikutip pendapat Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Agustino, (2006:139), yang mengurai implementasi kebijakan dengan lebih sederhana yaitu :Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Dari uraian dan beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa implemetasi kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai wewenang kekuasaan untuk melaksanakan program dengan tujuan tertentu, digerakkan oleh seorang aktor dalam mengidentifikasi atau menyelesaikan suatu masalah sehingga diharapkan berdampak sesuai dengan rencana kebijakan yang telah dibuat. Dalam hal ini terdapat empat poin yaitu (a) adanya aktor; (b) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (c) adanya kegiatan atau program pencapaian tujuan; (d) adanya hasil kegiatan.

## **2. Model Implementasi Kebijakan Publik**

Untuk memahami model implementasi kebijakan publik maka diperlukan pendekatan kebijakan. Pendekatan kebijakan publik secara umum dibagi menjadi tiga yaitu *top-down*, *bottom-up* dan gabungan *top-down* dengan *bottom up*. Dewasa ini; *bottom-up*, dan gabungan *top-down* dengan *bottom up* merupakan teori yang sesuai dengan tipologi negara demokrasi saat ini. Namun, kedua konsep ini terkesan belum banyak dikaji secara mendalam sehingga perlu pengembangan dari berbagai sudut pandang. Sedangkan, pada prakteknya fokus analisis implementasi kebijakan berkisar pada masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Sehingga; jika terjadi permasalahan



implementasi kebijakan; terdapat kemungkinan dikarenakan *street-level-beureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan. Oleh karena itu perlu analisa implementasi kebijakan yang sesuai dengan permasalahan yang terjadi di lapangan sehingga kebijakan publik mampu disempurnakan bagi kesejahteraan masyarakat. Di bawah ini akan dijelaskan beberapa model kebijakan aliran *top-down*, *bottom-up* dan *kombinasi top-down dengan bottom-up* :

### 2.1. Beberapa model kebijakan *top-down* :

**Pertama; model *Direct and Indirect Impact on Implementation* yang dikemukakan oleh :** George C. Edward III. Variabel yang mempengaruhi keberhasilan dalam model ini adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi (Agustiono, 2006: 149). Komunikasi merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan karena arus pertukaran informasi yang lancar diantara sistem kebijakan dapat menjamin konsistensi pelaksanaan kebijakan di masyarakat. Untuk mengukur keberhasilan komunikasi ada tiga faktor yaitu transmisi (penyaluran komunikasi yang baik), Kejelasan informasi, konsistensi (tidak berubah-ubah) (Agustiono, 2006: 150-151). Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah sumber daya. Elemen yang terkandung dalam variabel ini menurut Edward adalah:

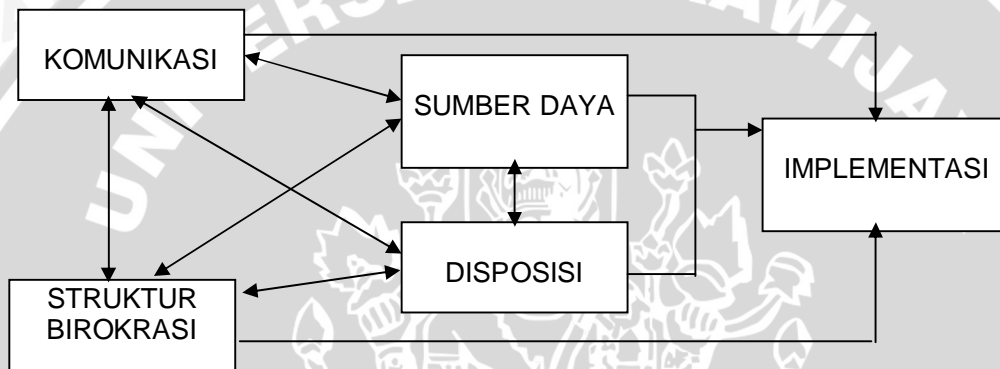
- a. Staf; kegagalan dalam implementasi kebijakan terjadi karena staf yang kurang memadai, ataupun yang tidak kompeten. Untuk memperoleh keberhasilan implementasi, dibutuhkan staf yang ahli dan mampu.
- b. Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi memiliki dua bentuk yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan yang ditetapkan.
- c. Wewenang; merupakan otoritas atau legitimasi bagi pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang diterapkan.
- d. Fasilitas; dalam artian sarana dan prasarana yang dibutuhkan. (Agustiono, 2006 : 151-152).

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan. Jika pelaksana kebijakan ingin efektif maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus



mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi juga memiliki kompetensi. Variabel disposisi yaitu : (a) pengangkatan birokrat haruslah orang yang memiliki dedikasi tinggi pada kebijakan; (b) Insentif Dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong kinerja. (Agustiono, 2006 : 152-153). Sedangkan variabel keempat menurut Edward III yaitu struktur birokrasi adanya standar minimal kerja pegawai di dalam struktur birokrasi sehingga kualitas kinerja dan pembagian kerja dapat dikontrol dalam jangka waktu tertentu. Model Edward III dapat digambarkan sebagai berikut :

**Bagan 1**  
**Model *Direct and indirect impact on implementation***



Sumber: *Direct and indirect impact on implementation* (George C. Edward III dalam Agustino, 2006:150)

## 2.2. Beberapa model kebijakan *bottom-up* :

**Pertama; Model Elmore dkk (deliberatif).** model ini merupakan model *bottom-up* dengan kebijakan yang diprakarsai oleh masyarakat sendiri. Maka implementasi dipikirkan masyarakat sendiri dengan bimbingan seorang ahli baik dari pemerintah maupun (LSM)

- Tahap awal model ini adalah mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka; tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki.
- Kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik. Dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah/LSM yang menjadi mitra kerja (Nugroho, 2008 : 446-447).

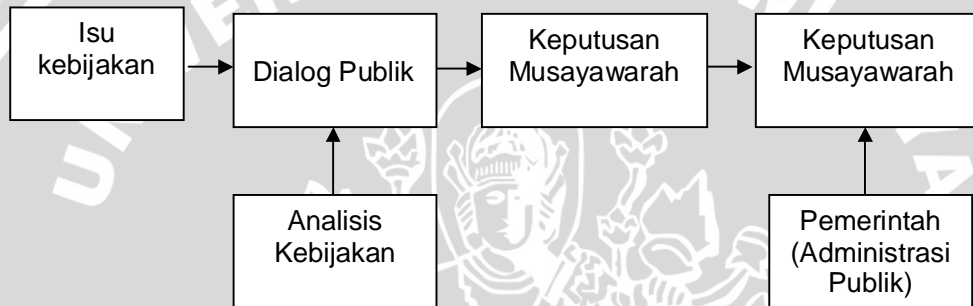
Dalam model ini kurang dijelaskan secara jelas mengenai bentuk dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasinya. Namun, dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan ini terkait dengan kebijakan deliberatif.

Kebijakan deliberatif merupakan implementasi daripada *Good Governance*. Deliberatif lebih mengutamakan adanya musyawarah dan peran pihak analis hanya sebagai fasilitator. Secara umum, Deliberatif adalah

Proses pengambilan keputusan yang didahului dengan diskusi tentang alasan dukungan atau penentangan terhadap sesuatu pandangan. Proses deliberatif mengansumsikan adanya pandangan yang berbeda, dan masing-masing pandangan harus dihargai. Deliberasi adalah hal yang inheren dalam proses pengambilan keputusan pada masyarakat yang demokratis (Sumarto, 2004 : 149)

Modelnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

**Bagan 2**  
**Proses Deliberatik**



Sumber : *Public Policy* (Nugroho, 2008 : 219)

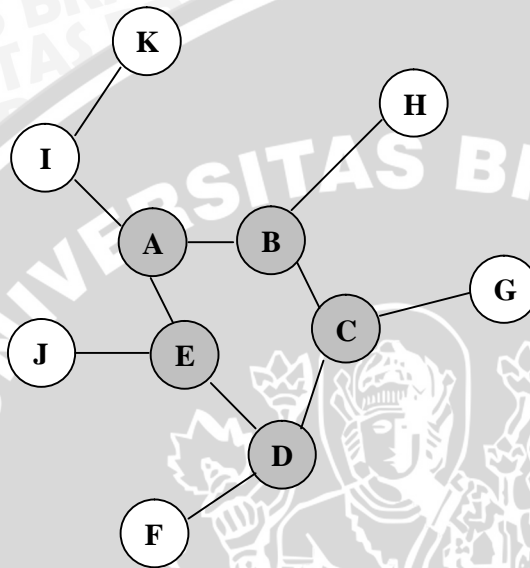
Peran pemerintah di sini lebih sebagai legalisator “kehendak publik”. Sementara peran pendamping/analis adalah sebagai fasilitator proses dialog publik. Di Indonesia telah mengenal hal ini sebagai musyawarah untuk mufakat. Keuntungannya setiap pihak bertanggungjawab terhadap keberhasilan kebijakan publik. Dalam bagan tersebut; penulis menambahkan bahwa dalam keputusan musyawarah terdapat proses penentuan design implementasi kebijakan yang akan dijalankan. Sehingga setelah terjadi kemufakatan maka implementasi dilaksanakan dijalankan sesuai kesepakatan.

Dalam proses deliberatif dituntut adanya peran aktif masyarakat. Dalam hal ini, dapat digunakan metode teknik partisipasi dalam proses deliberatif. Sehingga memudahkan proses deliberatif dalam mengambil sebuah keputusan kebijakan.

**Kedua; model jejaringan.** Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* dii antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (network) aktor-aktor yang independen (Nugroho, 2008 : 446-447). Interaksi diantara para aktor

dalam jaringan menentukan implementasi dan keberhasilan kebijakan yang diijalankan; meliputi tujuan, prioritas dan permasalahan yang dihadapi. dll Dalam hal ini tidak ada aktor sentral dan tidak ada aktor yang menjadi koordinator .model tersebut akan digambar pada bagan dibawah ini :

**Bagan 3**  
**Model Jejaringan**



Sumber: *Public Policy* (Nugroho, 2008: 451).

Pada model ini kesepakatan atau koalisi di antara aktor yang berada pada pusat jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan. Sentra jaringan pada gambar adalah A,B,C,D,E.

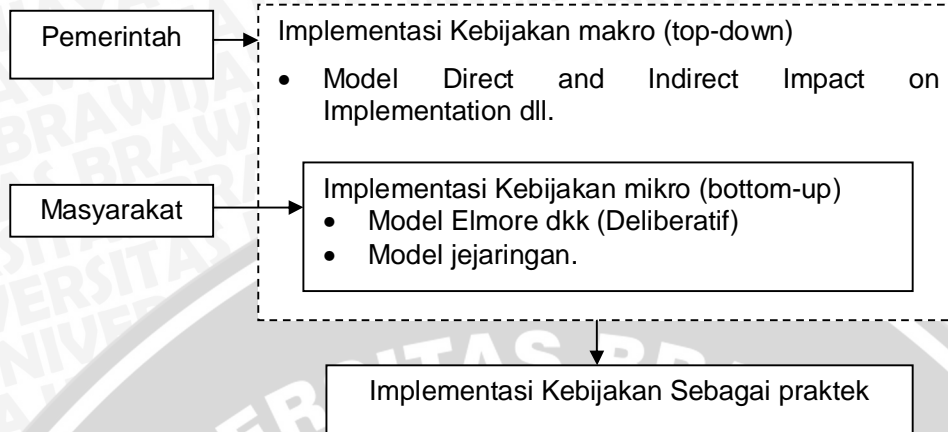
### **2.3. Kombinasi implementasi top-down dengan bottom-up :**

Dalam kombinasi implementasi *top-down dengan bottom-up* maka terdapat kebijakan yang digulirkan dari atas dan kebijakan dari bawah. Hal yang paling mendekati realitas di lapangan maka terdapat kebijakan makro dan kebijakan mikro. Kebijakan makro adalah kebijakan yang memberi batasan umum tentang bidang yang dibuat kebijakan dan diimplementasikan. Sedangkan kebijakan mikro merupakan kebijakan yang lebih spesifik berdasarkan permasalahan yang spesifik sesuai tipologi masyarakat. Namun; antara implementasi *top-down dengan bottom-up mempunyai faktor-faktor* kebijakan yang sama. Dalam hal ini kebijakan makro diwakili oleh pemerintah dan kebijakan mikro oleh masyarakat setempat. Secara garis besar bagan untuk menjelaskan faktor ini adalah :



**Bagan 4**

**Kombinasi implementasi top-down dengan bottom-up**

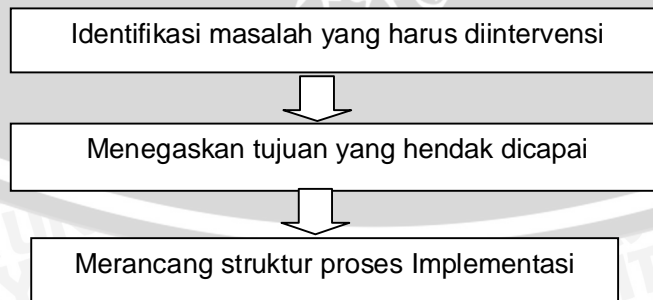


Dalam hal ini, kebijakan mikro yang dilaksanakan tetap berada dalam batasan umum yaitu tataran kebijakan makro. Kebijakan mikro digunakan karena kebijakan makro masih perlu disesuaikan dengan keadaan di masyarakat setempat. Sedangkan; di setiap daerah mikro mempunyai karakteristik permasalahan berbeda-beda.

Kombinasi *implementasi top-down dengan bottom-up* maka tercipta sebuah implementasi kebijakan sebagai praktek. Hal ini tercipta karena implementasi kebijakan makro (top-down) masih perlu dispesifikasikan dengan implementasi mikro (bottom-up) sehingga kebijakan yang di implementasikan sesuai dengan permasalahan masyarakat setempat. Dari konteks implementasi sebagai praktek terdapat penyusunan model berpikir sederhana sebagai langkah sistematis meliputi :

**Bagan 5**

**Praktek Implementasi**



Sumber : Public Policy (Nugroho, 2008: 460).

Dalam bagan tersebut dapat dijelaskan langkah sederhana yaitu perlu mengidentifikasi masalah dalam masyarakat setempat; menegaskan tujuan yang dicapai dan merancang design implementasi yang akan dilaksanakan. Dari model berpikir tersebut dapat disusun tahapan implementasi kebijakan praktek yang sederhana :

### 3. Faktor Penentu Dilaksanakan atau Tidaknya Suatu Kebijakan

#### 1). Faktor Penentu dilaksanakannya kebijakan.

- a). Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah.

Kodrat manusia memiliki sifat alamiah yang berkarakter positif. Ini artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antarindividu. Ketika hubungan ini berjalan, maka ada sistem sosial yang menggerakkan termasuk menghormati peraturan yang berlaku. Manusia memang telak dididik secara moral untuk bersedia mematuhi hukum dan perundangan sebagai sesuatu yang benar dan baik bagi publik. Selain itu, penghormatan dan penghargaan publik pada pemerintah yang legitimate menjadi kunci penting bagi terwujudnya pelaksanaan implementasi kebijakan, karena dengan penghormatan terhadap legitimasi pemerintah, maka secara otomatis mereka akan turut pula memenuhi ajakan pemerintah melalui undang-undang dan peraturan-peraturan.

- b). Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.

Kesadaran individu atau kelompok untuk menerima dan melaksanakan kebijakan ini didorong oleh adanya anggapan bahwa kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional serta memang dirasa perlu.

- c). Adanya sanksi hukum.

Orang dengan akan sangat terpaksa mengimplementasikan dan melaksanakan suatu kebijakan karena ia takut terkena sanksi hukuman misalnya denda, kurungan dan hukuman semacamnya. Selain itu, orang atau sekelompok orang seringkali mematuhi dan melaksanakan kebijakan karena ia tidak suka dikatakan sebagai orang yang melanggar aturan hukum, sehingga dengan terpaksa ia melakukan isi kebijakan publik tersebut.

d). Adanya kepentingan publik.

Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah. Berdasarkan hal tersebut, masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu, apalagi ketika kebijakan itu memang berhubungan erat dengan hajat hidup mereka.

e). Adanya kepentingan pribadi.

Seseorang atau kelompok orang sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu proyek implementasi kebijakan, maka dengan senang hati mereka akan menerima, mendukung, dan melaksanakan kebijakan yang ditetapkan.

f). Masalah waktu.

Jika masyarakat memandang ada suatu kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik, maka warga akan cenderung menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dahulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial, berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima.

2). Faktor Penentu penolakan atau penundaan dilaksanakannya kebijakan

a). Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai.

Bila suatu kebijakan dipandang bertentangan secara ekstrem atau secara tajam dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu masyarakat secara luas, atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit terlaksana.

b). Tidak adanya kepastian hukum.

Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan hukum atau kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

c). Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi.

Seseorang yang patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang diterapkan oleh pemerintah dapat disebagikan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu.



Jika organisasi yang dimasuki seide dengan kebijakan yang diterapkan pemerintah, maka orang tersebut mau melaksanakan. Begitu pula sebaliknya.

- d). Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum Masyarakat ada yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain.

#### **D, Pemberdayaan Masyarakat**

##### **1. Pengertian dan urgensi Pemberdayaan masyarakat**

Pemberdayaan berdasarkan istilah asing merupakan “empowerment” yang juga bermakna pemberian daya/kekuasaan. Secara awam yaitu membuat hal yang tidak berdaya (powerless) menjadi berdaya (empowered). Di sisi lain, terdapat pihak yang mengartikan “empowerment” menjadi dua arti yaitu (1) *to give power or authority to* atau memberi kekuasaan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain. (2) *to give ability to* atau enable atau usaha untuk memberi kemampuan atau keberdayaan (Wrihatnolo, 2007 : 115). Konsep pemberdayaan merupakan strategi yang telah banyak digunakan dalam mengatasi permasalahan di level bawah (grass root). Hal itu terkait dengan konsep dasar yang dapat dilihat dalam definisinya; yaitu :

1. Pemberdayaan merupakan sebuah kegiatan aktif untuk mengubah seseorang, sekelompok orang, organisasi atau komunitas yang kurang beruntung atau kurang berdaya menjadi lebih baik sehingga mereka memiliki daya atau kekuatan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, memperoleh barang dan jasa yang diperlukan dan berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhinya (Ulum dkk, 2007 : 120).
2. Pemberdayaan adalah proses menyeluruh; suatu proses aktif antara motivator, fasilitator, dan kelompok masyarakat yang perlu diberdayakan melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan, pemberian berbagai kemudahan serta peluang untuk mencapai akses sistem sumber daya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Wrihatnolo, 2007 : 117).
3. Pemberdayaan adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi yang ada secara evolutif (Suhendra, 2006 : 74-75).
4. Menurut Reonard D. White : pemberdayaan masyarakat adalah upaya gerakan terus menerus untuk menghasilkan suatu kemandirian (self

propelled development) pemberdayaan harus berawal dari kemauan politik (political will) para penguasa (Suhendra, 2006 : 77).

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan usaha yang diawali kebijakan politik untuk menghasilkan kemandirian masyarakat berdasarkan potensi yang dimiliki dan dukungan dari berbagai pihak sehingga meningkatkan kesejahteraan di berbagai bidang terutama kebutuhan dasar (basic need).

Hakekat pemberdayaan masyarakat merupakan suatu usaha menjadikan masyarakat sebagai subjek kebijakan; bukan sebagai objek. Sehingga masyarakat mampu berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan. Peran masyarakat sebagai subjek dalam pemberdayaan merupakan kegiatan pemberian wewenang bagi masyarakat untuk membuat kebijakan micro berdasarkan masalah yang dihadapi di lingkungannya. Peran pemerintah hanya memberikan batasan secara umum (makro); dan pihak pendamping kebijakan dan LSM sebagai pembimbing dalam perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan yang dibuat masyarakat. Dewasa ini, konsep pemberdayaan merupakan jawaban atas permasalahan di masyarakat yang belum teratasi oleh kebijakan kesejahteraan sosial. Mengingat efisiensi dan efektivitas pemberdayaan dalam mengatasi persoalan di masyarakat maka banyak negara mengadopsi konsep ini. Di bawah ini akan dijelaskan beberapa pentingnya pemberdayaan yaitu :

- a. Dewasa ini, semua negara menganut paham demokrasi yang identik dengan paham kedaulatan rakyat maka rakyatlah yang dominan dalam kekuasaan negara. Kesadaran ini akan terus tumbuh dan berkembang berbarengan dengan peningkatan pendidikan masyarakat yang membuat masyarakat untuk menjadi semakin sadar apa yang menjadi haknya.
- b. Bahwa dengan masyarakat yang semakin berdaya disadari bahwa produktivitas nasional akan menjadi semakin tinggi karena pada hakekatnya setiap individu ambil bagian berperan aktif dalam pembangunan.
- c. Negara modern condong membatasi terminasi jabatan penguasa yang akan mempengaruhi kurangnya tindakan represifitas ide dan kreativitas masyarakat yang berbeda dengan penguasa.
- d. Dengan era globalisasi pengaruh negara luar yang dianggap maju akan cepat berpengaruh kepada negara-negara lain (Suhendra, 2006 : 125-126).



Dalam hal ini, dapat disimpulkan bahwa perkembangan peradaban ilmu pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan hak sebagai warga negara telah menuntut adanya peningkatan standar kesejahteraan masyarakat. Sehingga peran kebijakan pemberdayaan tidak dapat dihindari karena mempunyai kemampuan mengatasi masalah sesuai realitas yang terjadi pada masyarakat setempat.

## 2. Potensi, strategi dan ukuran pemberdayaan masyarakat

Untuk mengimplementasikan kebijakan pemberdayaan masyarakat diperlukan sebuah pemahaman terhadap lingkungan masyarakat yang akan dikaji. Seorang aktor atau fasilitator kebijakan harus mengetahui dan mengenal potensi yang ada di dalam masyarakat. Sehingga mampu membimbing masyarakat agar menjadi subjek kebijakan dalam mengatasi permasalahan di lingkungan setempat dengan kreativitas dan ide bersama. Maka dari itu seorang fasilitator harus melihat potensi sumber daya masyarakat yang terbagi menjadi tiga kelompok yaitu :

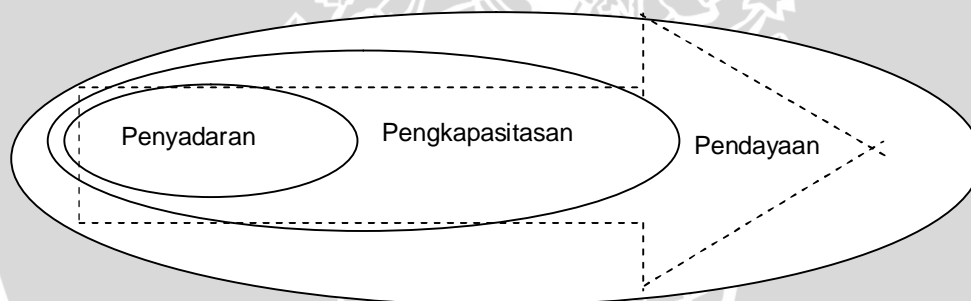
1. Kekuatan pendorong (Motivational forces) adalah orang-orang yang mudah terdorong melakukan perubahan dan melakukan hal-hal baru. ciri-cirinya adalah : tidak puas dengan situasi yang ada, mempunyai perasaan adanya sesuatu yang belum dimiliki secara kejiwaan. Hal ini tugas seorang pendamping menciptakan kekuatan pendorong dengan cara : menimbulkan rasa tidak puas terhadap apa yang perlu mereka miliki karena pembangunan akan diarahkan untuk meningkatkan kepada keadaan yang lebih baik dari yang ada, Menimbulkan rasa bersaing untuk dapat menyelesaikan sesuatu pekerjaan yang akan dapat berdampak pada kehidupan mereka, dan menunjukkan kekurangan –kekurangan dan menyadarkan bahwa kekurangan tersebut perlu untuk diatasi bukan dibiarkan.
2. Kekuatan bertahan : orang-orang yang sulit menerima perubahan maupun ide-ide baru dan suka mempertahankan sesuatu yang telah ada sehingga jika melakukan perubahan membutuhkan waktu relatif yang lama. Ciri-ciri kelompok ini adalah apatis dan tidak mudah percaya pada pihak luar, punya rasa takut yang tinggi dan lebih suka mempertahankan apa yang ada daripada mengganti dengan sesuatu yang belum mereka pahami. Hal ini tugas seorang pendamping adalah membuat percaya pada pihak luar dengan cara pengenalan inovasi sederhana yang terkait dengan tradisi mereka dan tidak mengharuskan mereka untuk mengikuti. Pemanfaatan orang ketiga “tokoh masyarakat” merupakan langkah yang efektif dan efisien.
3. Kekuatan pengganggu : Orang-orang dalam masyarakat yang menghambat dan mengganggu usaha inovasi karena faktor kepentingan tertentu ( Ulum dkk, 2007 : 82-83).



Setelah mengenal potensi yang ada di masyarakat maka melaksanakan strategi dasar dalam pemberdayaan untuk memudahkan dalam proses kebijakan. Proses ini dapat meliputi dalam tataran perumusan, implementasi maupun evaluasi. Konsep strategi dasar pemberdayaan masyarakat meliputi :

- a. Tahap penyadaran merupakan tahapan pencerahan bagi pihak yang diberdayakan agar mampu menyadari potensi dalam diri mereka untuk dikembangkan menuju pada kehidupan yang lebih baik.
- b. Pada tahap pengkapasitasan terdapat proses memberikan pelatihan skill (kemampuan) individu maupun kelompok; termasuk pembuatan atau pembinaan organisasi yang akan dipergunakan dalam pemberdayaan.
- c. Pada tahap pendayaan merupakan proses pemberian daya sesuai dengan kemampuan "skill" pihak yang diberdayakan; hal ini terkait dengan usaha pengkapasitasan (Wrihatnolo, 2007 : 3-6) .

**Bagan 6**  
**Tiga Tahapan Pemberdayaan**



Sumber : Manajemen Pemberdayaan (Wrihatnolo, 2007 : 3).

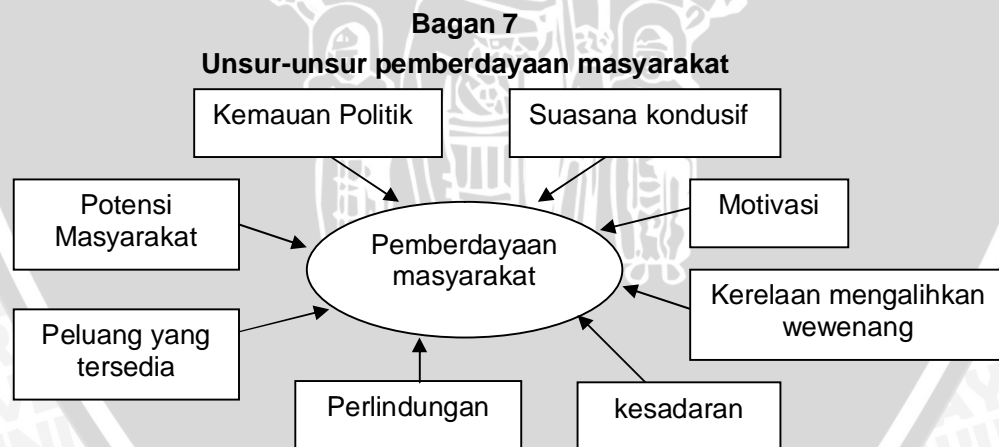
Siklus ini merupakan sebuah sistem yang berkelanjutan dan berkaitan. Sehingga mampu memberikan pondasi atau kerangka pemikiran dalam menerapkan kebijakan sesuai fokus bidang yang akan dijalankan. Konsep ini terkait dengan prinsip *help the people to help themselves* yang dikemukakan oleh James yang yaitu :

- a. Pergi ke mereka, tinggal diantara mereka, bekerja dengan mereka.
- b. Buat rencana bersama mereka, mulai dari yang mereka tahu, membangun dari yang mereka miliki.
- c. Mengajar dengan memberi contoh, belajar melalui mengerjakan.
- d. Bukan sekedar tambal sulam, tapi kegiatan terpadu, bersistem.
- e. Bukan membantu dengan memberi tapi dengan memerdekakan (Suhendra, 2006 : 87)

Sedangkan strategi perubahan yang dilaksanakan dalam pemberdayaan masyarakat meliputi :

- a. Pemberdayaan konformis yaitu struktur masyarakat sudah layak digunakan sehingga strategi pemberdayaan yang digunakan adalah untuk meningkatkan skill (kemampuan/daya) masyarakat terhadap struktur yang sudah ada.
- b. Pemberdayaan reformis yaitu strategi pemberdayaan yang menekankan pada kebijakan operasional (praktis) di lapangan.
- c. Pemberdayaan struktur : yaitu redesign struktur kehidupan yang ada meliputi sosial, politik, ekonomi sehingga menimbulkan peluang untuk mendukung pemberdayaan masyarakat (Wrihatnolo, 2007 : 119-120).

Penerapan strategi tersebut harus melihat unsur-unsur dasar yang mendukung dalam sebuah pemberdayaan masyarakat. Karena tanpa adanya dukungan dari unsur-unsur tersebut maka kebijakan pemberdayaan yang diimplementasikan akan sulit untuk berkembang. Unsur-unsur tersebut meliputi : Kemauan politik yang mendukung; Suasana kondusif untuk mengembangkan potensi secara menyeluruh; Motivasi; Potensi masyarakat; Peluang yang tersedia; Kerelaan mengalihkan wewenang; Perlindungan; Kesadaran (awarness) (Suhendra, 2006 : 87).



Sumber : Peranan Birokrasi dalam Pemberdayaan Masyarakat (Suhendra, 2006 :87).

Dalam hal ini, unsur-unsur dalam pemberdayaan dapat dijadikan indikator terbentuknya sebuah standar umum terbentuknya kebijakan pemberdayaan masyarakat yang efektif dan efisien. Disisi lain, faktor subjek masyarakat sebagai pelaku kebijakan yang berdaya mempunyai indikator khusus, yaitu :

- a. Mempunyai kemampuan menyiapkan dan menggunakan pranata dan sumber-sumber yang ada di masyarakat.
- b. Dapat berjalannya "*bottom planning*".
- c. Kemampuan dan aktivitas ekonomi.
- d. Kemampuan menyiapkan hari depan.
- e. Kemampuan menyampaikan pendapat dan aspirasi tanpa adanya tekanan (Suhendra, 2006 : 86).

Sedangkan untuk mengukur sejauh mana implementasi pemberdayaan masyarakat yang telah dilakukan; maka dapat menggunakan beberapa sudut pandang atau dimensi yaitu :

1. Dimensi masyarakat sebagai subjek pembangunan; dengan indikator : partisipatif, desentralisasi, demokrasi, transparansi, akuntabilitas,
2. Dimensi penguatan kelembagaan masyarakat; dengan indikator : pembentukan dan penguatan kelembagaan, pelatihan bagi pengelola dan masyarakat, Desentralisasi kepada lembaga masyarakat, partisipasi lembaga masyarakat.
3. Dimensi kapasitas dan dukungan aparat pemerintah; dengan indikator : Kapasitas aparat dalam memfasilitasi, Kapasitas aparat dalam mendukung dan melakukan pendampingan.
4. Dimensi penanggulangan kemiskinan; dengan indikator : pemetaan kemiskinan, kesesuaian usulan dengan kebutuhan, coverage program, ketepatan pemberian dana dan kemampuan pengelolaan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) (Wrihatnolo, 2007 : 124).

Melihat kompleksitas permasalahan dalam masyarakat maka dalam dimensi penanggulangan kemiskinan dapat diganti dengan berbagai bidang yang akan dijalankan meliputi kesehatan dan pendidikan dll; terkait dengan permasalahan di masyarakat.

### **3. Peran agen pemberdayaan (pekerja sosial)**

Dalam kegiatan kemasyarakatan (sosial); terdapat sumber daya manusia yang melakukan perubahan. Pada konteks pemberdayaan masyarakat, peran manusia dianggap sebagai pekerja sosial atau agen pemberdayaan. Sedangkan pekerjaan yang ditangani merupakan pekerjaan sosial kemasyarakatan. Dalam hal ini; batasan pekerjaan sosial diartikan sebagai : Aktivitas profesional untuk menolong individu, kelompok dan masyarakat dalam meningkatkan atau memperbaiki kapasitas mereka agar berfungsi sosial dan menciptakan kondisi-kondisi masyarakat yang kondusif untuk mencapai tujuan tersebut (Ulum dkk, 2007 : 36). Dalam tataran implementasi; fungsi pekerja sosial dalam proses pemberdayaan sangat menentukan bagi keberhasilan sebuah kebijakan



pemberdayaan. Beberapa poin yang berkaitan dengan kinerja pekerja sosial bagi masyarakat yaitu :

- a. Meningkatkan kemampuan orang dalam menghadapi masalah yang dialaminya.
- b. Menghubungkan orang dengan sistem dan jaringan sosial yang memungkinkan mereka menjangkau atau memperoleh berbagai sumber, pelayanan, dan kesempatan.
- c. Meningkatkan kinerja lembaga-lembaga sosial sehingga mampu memberikan pelayanan sosial secara efektif, berkualitas dan berperikemanusiaan.
- d. Merumuskan dan mengembangkan perangkat hukum dan peraturan yang mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi tercapainya keadilan dan kesejahteraan sosial (Ulum dkk, 2007 : 38).

Pengaruh seorang pekerja sosial yang profesional bahkan dapat melewati masa yang panjang dan dampak kekritisan akan terus dipelihara oleh penerusnya atau oleh orang yang dipengaruhinya. Seorang pekerja sosial atau agen pemberdayaan adalah seorang intelektual yang pemikirannya mampu mengubah kebiasaan, budaya bahkan peradaban. Pemikirannya senantiasa ditunggu dan senantiasa sesuai dengan semangat perkembangan zaman. Dimensi peran pekerja sosial sebagai intelektual di masyarakat dibagi menjadi beberapa poin yaitu :

**Tabel 3**  
**Peran pekerja sosial sebagai intelektual**

No.	Dimensi Peran	Sifat	Fungsi
1.	Pemikir	Inovator	Melakukan proses pemikiran yang mendalam terhadap situasi yang sedang terjadi dan mencoba menemukan cara pemecahan masalah.
2.	Pelopop	Inisiator, Kreativator, agen perubahan	Memacu dan memacu proses penemuan baru atau mengajak menerapkan ide-ide baru.
3.	Penerus	Fasilitator	Meneruskan proses yang sedang berkembang yang berangkat dari ide-ide baru dalam rangka menjaga kontinuitas proses yang sedang berlangsung dan menjamin keberlanjutan hasil-hasil proses yang sudah berlangsung.
4.	Penegak	Dinamisator	Meluruskan dan mengingatkan para pengikutnya, masyarakatnya, dan para pemimpin tentang hal-hal yang sedang berkembang, namun tidak sesuai dengan norma bersama.

5.	Pemimpin	Aktor	Memimpin rakyat dan berdiri di tengah-tengah semua golongan untuk mengembangkan hasil-hasil yang sudah ada untuk bergerak lebih maju.
----	----------	-------	---

**Sumber: Manajemen Pemberdayaan (Wrihatnolo, 2007: 202)**

Dalam hal ini, untuk mengembangkan sumber daya masyarakat secara umum maka langkah selanjutnya yang dapat dilakukan adalah :

- a. Penentuan kebutuhan  
Penentuan anggaran dan sumber daya serta kebutuhan nyata masyarakat. Sehingga kegiatan tertentu, pelatihan atau kebijakan yang dilaksanakan dapat efektif dan efisien bagi masyarakat.
- b. Penentuan sasaran  
Penjelasan visi misi yang lebih konkrit kepada masyarakat. Sehingga dapat dijadikan tolak ukur keberhasilan pengembangan dan sebagai bahan penentuan langkah selanjutnya.
- c. Penetapan isi program  
Bentuk dan sifat suatu program pengembangan ditentukan dua faktor yaitu hasil analisis kebutuhan dan sasaran yang hendak dicapai.
- d. Identifikasi prinsip-prinsip belajar  
Terdapat lima prinsip belajar yang diterapkan yaitu partisipasi masyarakat, repetisi atau pengulangan, relevansi bahan yang dipelajari, pengalihan pengetahuan dan ketrampilan dan prinsip umpan balik atau *follow up* dari kegiatan belajar.
- e. Pelaksanaan program  
Pelaksanaan program pengembangan bersifat fleksibel di mana dituntut kreativitas pengembang untuk menyesuaikan dengan kondisi masyarakat.
- f. Penilaian pelaksanaan program  
Pengembangan dikatakan berhasil jika terjadi perubahan masyarakat, hal ini bisa dilihat dari dua hal yaitu 1-peningkatan kemampuan dalam masyarakat 2-perubahan perilaku dalam kehidupan masyarakat yang lebih baik dari sebelumnya (Ulum, 2007 :25-26).

Beberapa poin pengembangan masyarakat tersebut merupakan langkah sederhana dalam melakukan perubahan dalam masyarakat sehingga mampu meningkatkan kebaikan bersama. Namun, langkah mendetail tergantung dari konteks permasalahan dan kebijakan makro yang telah dikembangkan bersama.



### BAB III METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penggabungan antara deskriptif dan kuantitatif. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah kualitatif. Metode deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki, dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang, berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Nawawi dkk,1996 : 73). Sedangkan bentuk metode deskriptif yang digunakan meliputi dua studi yaitu :

1. Studi survei (Survey Studies) : kegiatan lapangan yang menyentuh jumlah objek besar; sedang objek penelitiannya terbatas. Hal ini meliputi dua survey yaitu :
  - a. Survei kelembagaan (institusional survey) : Survei terhadap non material berupa himpunan norma-norma, nilai-nilai yang telah melembaga dan dijadikan ketentuan yang mengatur kehidupan bermasyarakat. Disisi lain, menyangkut material yaitu berupa badan/organisasi yang didalamnya berhimpun sejumlah manusia pada posisi masyarakat berdasarkan suatu struktur, untuk melakukan kegiatan guna mencapai tujuan tertentu (Nawawi dkk,1996 : 75-76) .  
Dalam penelitian ini, survey kelembagaan menyangkut beberapa lembaga yaitu Badan Pusat Statistik, Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Unit Pelaksana Kegiatan pemberdayaan Masyarakat dan kantor kecamatan Wilangan dan Sawahan.
  - b. Survei kemasyarakatan (Community Survey) : yaitu menemukan masalah dalam kehidupan bermasyarakat sebagai kondisi yang menunjukkan ketidakserasian, kepincangan dan ketidakpastian yang perlu diselesaikan secara ilmiah (Nawawi dkk,1996 : 75-76). Survey potensi dan kegiatan yang telah dilaksanakan pada masyarakat melalui Program pemberdayaan Masyarakat.
2. Studi hubungan (interrelationship studies) : Difokuskan pada arti satu data atau informasi terhadap atau dalam hubungannya dengan data atau informasi (variabel/gejala) yang lain; sehingga lebih bersifat mengungkapkan kekhususan (Nawawi dkk,1996 :99). Dalam studi ini, konteks yang diambil adalah :

Studi kasus (case studies) yaitu dalam penggunaan sebagai penelitian terapan memusatkan diri secara inrensif pada satu objek secara



individual atau sebagai unit, yang memiliki kekurangan kelemahan, ketidakseimbangan/ kepincangan untuk diperbaiki/ diatas. Individu/ unit itu dipelajari sebagai kasus yang sedang memiliki masalah pada saat sekarang (aktual) (Nawawi dkk,1996 :101).

Dalam aspek penelitian, peneliti mempelajari permasalahan dalam implementasi pemberdayaan masyarakat serta inovasi pemberdayaan masyarakat.

## B. Fokus Penelitian

Permasalahan dalam penelitian sangat beragam maka diperlukan pembatasan atau fokus penelitian untuk mempermudah pembahasan. Spradley dalam (Sugiyono, 2007, 34) mengemukakan "*A focused refer to single cultural domain or a few related domains*". Bahwa fokus itu merupakan domain tunggal atau beberapa domain yang terkait dari situasi sosial. Dengan adanya fokus penelitian maka berguna untuk mengidentifikasi faktor yang terkait dalam ruang lingkup masalah penelitian dan faktor yang tidak termasuk dalam ruang lingkup penelitian. Fokus penelitian dalam penelitian ini yaitu :

1. Permasalahan dan potensi sosial dalam konteks kesejahteraan masyarakat di kabupaten Nganjuk di bidang ekonomi :
  - a. Gambaran umum dan potensi perekonomian Kabupaten Nganjuk.
  - b. Tingkat dan latar belakang kemiskinan di Wilayah kabupaten Nganjuk.
  - c. Tingkat dan latar belakang pengangguran di Kabupaten Nganjuk;
  - d. Permasalahan sarana dan wadah dalam mendukung kegiatan perekonomian akses,
2. Implementasi kebijakan PNPM Mandiri dalam Masyarakat kabupaten Nganjuk :
  - a. Menganalisa sejauh mana implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dalam mengatasi kemiskinan dan pengangguran di wilayah Kabupaten Nganjuk
  - b. Menganalisa permasalahan dalam implementasi kebijakan PNPM Mandiri dalam masyarakat kabuaptan Nganjuk..
3. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Nganjuk di bidang ekonomi melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri.

- a. Menganalisa cara yang efektif dan efisien dalam mengurangi kemiskinan dan pengangguran melalui PNPM Mandiri.
- b. Menganalisa cara dalam mengembangkan PNPM Mandiri sebagai sarana mengelola potensi sumber daya masyarakat kabupaten Nganjuk.

### **C. Lokasi dan Situs penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana seorang peneliti mengadakan kegiatan penelitian. Sedangkan situs penelitian merupakan sarana peneliti dalam menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang akan diteliti. Lokasi penelitian ini berada di Kabupaten Nganjuk. Dengan obyek yang diteliti yaitu kecamatan wilangan dan kecamatan Sawahan. Pemilihan daerah tersebut dikarenakan obyek tersebut dekat dengan tempat tinggal peneliti. Serta banyaknya potensi dan inovasi pemberdayaan yang bisa ditingkatkan dalam daerah tersebut.

### **D. Jenis dan Sumber Data**

Secara umum antara data, fakta dan informasi tidaklah berbeda. Namun data yang dimaksud dalam metode penelitian adalah sekumpulan informasi atau fakta yang berkaitan dengan kepentingan penelitian yang sedang dilakukan. Di mana suatu fakta atau informasi dapat disebut dengan data jika telah disistemkan sesuai dengan standar penelitian (Machdhoero, 1993 :79). Jenis data menggunakan penggabungan antara data kualitatif dan kuantitatif. Data kualitatif mencerminkan interpretasi yang mendalam dan menyeluruh atas fenomena tertentu (kasus). Data dikelompokkan dalam kelas-kelas, tidak menurut urutan angka; membumi, peka dan beragam. Berfokus pada variasi, nilai-nilai yang ekstrem, partikular, penyimpangan, problematis dan perspektif (Mikkelsen, 2003 :318). Sedangkan data kuantitatif mewakili tinjauan terhadap keadaan umum atau hipotesis pengujian khusus. Data harus selektif, numerikal lebih disukai skala yang pasti dan terpisah jelas dari lingkungan yang didefinisikan. Berfokus pada frekuensi, rata-rata dan distribusi dalam populasi dan korelasi (parsial) (Mikkelsen, 2003 :318). Disisi lain, sumber data dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu :

Data primer adalah data yang pertama kali diambil langsung dari sumbernya atau belum melalui proses pengumpulan dari lain pihak. Data primer dalam penelitian ini adalah : Masyarakat pada wilayah Kabupaten Nganjuk;



terutama daerah yang perlu ditingkatkan kesejahteraan ekonomi dan daerah yang mengikuti PNPM. Aparat desa, kecamatan, instansi yang menangani kesejahteraan ekonomi dan PNPM Mandiri. Saran dan prasarana dalam mendukung kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Data Sekunder adalah data yang diperoleh tidak dari sumbernya langsung melainkan sudah dikumpulkan oleh pihak lain dan sudah diolah. Data sekunder dalam penelitian ini adalah : dokumen, catatan, laporan, dan arsip yang berhubungan dengan fokus penelitian.

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan langkah utama dalam penelitian. Karena pembahasan dalam penelitian adalah menganalisa data-data yang telah dikumpulkan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

##### **1. Observasi**

Observasi ialah pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti (Usman dkk, 2003 : 54). Menurut Sugiyono dalam (sugiyono, 2007 : 65) observasi mempunyai tiga tahapan yaitu :

- a. Observasi deskriptif dilakukan pada saat memasuki situasi sosial tertentu sebagai obyek penelitian. Pada tahap ini peneliti belum membawa masalah yang akan diteliti, maka peneliti melakukan penjelajahan umum dan menyeluruh melakukan deskripsi terhadap semua yang dilihat, didengar dan dirasakan. Dalam penelitian, peneliti mencari pihak-pihak yang mengurus masalah PNPM Mandiri terutama Program Pengembangan Kecamatan.
- b. Observasi terfokus dilakukan ketika peneliti sudah melakukan mini tour observation yaitu suatu observasi yang telah dipersempit untuk difokuskan pada aspek tertentu. Dalam poin, peneliti mencari bahan secara lebih lanjut mengenai topik kajian pada dinas BPS dan pemberdayaan masyarakat serta unit pelaksana kegiatan PNPM Mandiri di tingkat Kecamatan.
- c. Observasi terseleksi dilakukan ketika peneliti telah menguraikan fokus yang ditemukan sehingga datanya lebih rinci. Dengan melakukan analisis komponensial terhadap fokus, maka pada tahap ini peneliti telah menemukan karakteristik, perbedaan dan kesamaan antar kategori serta menemukan hubungan antara satu kategori dengan kategori yang lain. Pada poin ini, peneliti melakukan tinjauan ulang terhadap data-data yang diambil melalui pencatatan dan fotocopy. Dalam hal ini membuat kajian dengan kharkteristik dua kecamatan yang berbeda.



## 2. Wawancara (interview)

Wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu (sugiyono, 2007 : 72). Wawancara dapat disimpulkan sebagai metode pengumpulan data atau mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden. Dengan teknik ini, peneliti dapat mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan fenomena. Data wawancara dapat melengkapi kelemahan data observasi. Dalam (sugiyono, 2007 : 72) mengemukakan bahwa wawancara dibagi menjadi tiga yaitu : Wawancara terstruktur (structured interview), Wawancara semistruktur (semistruktur Interview), Wawancara tidak terstruktur (unstructured interview). Dalam penelitian ini fokus wawancara yang digunakan adalah wawancara semistruktur (semistruktur Interview). Hal ini dikarenakan untuk memudahkan dalam menemukan permasalahan yang lebih terbuka dan mendalam (in dept interview). Langkah-langkah wawancara yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Mengumpulkan informasi atau data permasalahan dan potensi sosial dalam konteks kesejahteraan masyarakat Kabupaten Nganjuk di bidang ekonomi :
  - a. Wawancara dengan pihak pemerintah/LSM yaitu Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) pada kecamatan Sawahan dan kecamatan Wilangan terkait dengan kesejahteraan ekonomi “kemiskinan, pengangguran dan sarana prasarana pendukung” masyarakat tersebut.
2. Implementasi kebijakan PNPM Mandiri dalam Masyarakat kabupaten Nganjuk di sektor ekonomi.
  - a. Wawancara dengan pihak pemerintah/LSM yaitu Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) pada kecamatan Sawahan dan kecamatan Wilangan tentang implementasi PNPM Mandiri di sektor ekonomi “kemiskinan, pengangguran dan sarana prasarana pendukung”.

## 3. Dokumentasi

Teknik dokumentasi adalah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen (Usman dkk, 2003 : 73). Data-data yang dikumpulkan dengan teknik dokumentasi cenderung data sekunder.

Sedangkan data-data yang dikumpulkan dengan teknik wawancara, observasi cenderung sebagai data primer. Langkah-langkah pengambilan data dengan teknik dokumentasi :

1. Mengumpulkan data tentang kesejahteraan masyarakat di bidang ekonomi (kemiskinan, pengangguran dan sarana prasarana pendukung) melalui dokumen-dokumen yang berada di perangkat desa, instansi-instansi pada wilayah kecamatan dan kecamatan wilangan.
2. Mengumpulkan data tentang Implementasi kebijakan PNPM Mandiri; Mengambil data melalui aparat desa/kecamatan Wilangan dan kecamatan Sawahan serta instansi terkait.

#### **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian merupakan alat dalam mengumpulkan data penelitian. Instrumen penelitian utama dalam kualitatif adalah peneliti sendiri. (sugiyono, 2007 : 61). Peneliti sebagai instrumen mempunyai respon terhadap lingkungan dalam mengumpulkan, menganalisa data dan membuat kesimpulan. Dalam hal ini peneliti mengkaji secara umum dan khusus aspek pemberdayaan masyarakat pada kecamatan Sawahan dan Kecamatan Wilangan. Aspek ini berangkat dari pengembangan Program Pemberdayaan Kecamatan ke dalam Program Mandiri Perdesaan. Sehingga dapat memudahkan dalam program pemberdayaan jangka panjang.

#### **G. Analisa Data**

Proses utama dalam penelitian sehingga menghasilkan sebuah kesimpulan adalah analisa data. Menurut Bogdan dalam (sugiyono, 2007 : 88) mengemukakan pengertian analisa data sebagai berikut : analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Disisi lain, analisa dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan dan setelah selesai di lapangan. Dalam hal ini, menurut Nasution dalam (sugiyono, 2007 : 89) menyatakan bahwa : analisis telah mulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan, dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian. Analisis data menjadi

pegangan bagi penelitian selanjutnya sampai jika mungkin, teori yang *grounded*. Tahapan analisa data dalam (sugiyono, 2007 : 90) sebagai berikut :

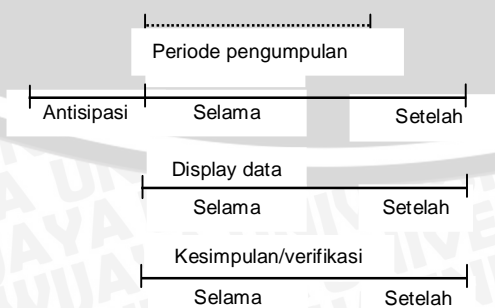
1. Analisis sebelum di lapangan (sebelum proposal):

Penelitian telah melakukan analisis data sebelum peneliti memasuki lapangan. Analisis dilakukan terhadap data hasil studi pendahuluan, atau data sekunder yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian. Namun demikian fokus penelitian ini masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti masuk; dan selama di lapangan. Sehingga kalau fokus penelitian yang dirumuskan pada proposal tidak ditemukan di lapangan maka peneliti akan merubah fokusnya.

2. Analisis selama di lapangan Model Miles dan Huberman :

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis terasa belum memuaskan maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi sampai tahap tertentu. Miles *and* Huberman mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Sedangkan aktivitas dalam analisa data dibagi menjadi : *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*. Langkah-langkah analisis ditunjukkan pada Bagan berikut :

Bagan 13  
Aktivitas dalam analisa data

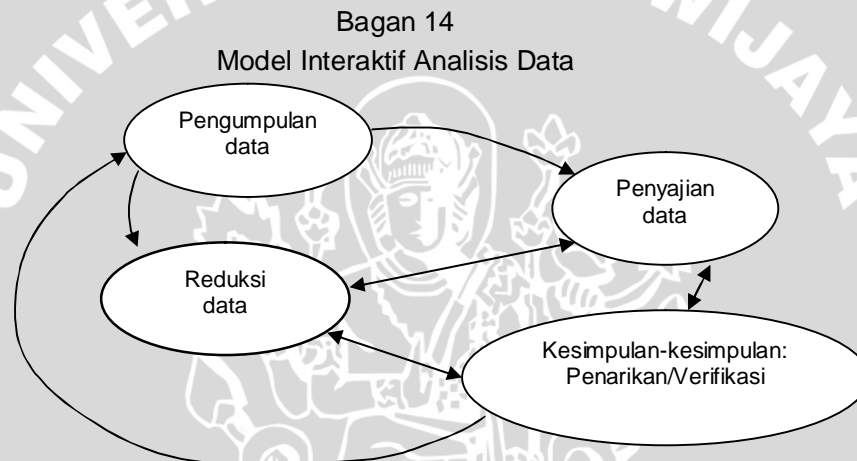




Sumber : Miles dan Huberman dalam Sugiyono, Memahami Penelitian Kualitatif, CV. ALFABETA, Bandung, 2007, Hal. 91.

Berdasarkan gambar tersebut terlihat bahwa, setelah peneliti melakukan pengumpulan data, maka peneliti melakukan antisipatory sebelum melakukan reduksi data. Antisipatory ini berguna untuk menentukan konsep pemikiran, tempat penelitian, pemilihan daftar pertanyaan, dan pendekatan data yang dipilih untuk penelitian.

Selanjutnya model interaktif dalam analisis data ditunjukkan pada Bagan berikut :



Sumber : Miles dan Huberman dalam Sugiyono, Memahami Penelitian Kualitatif, CV. ALFABETA, Bandung, 2007, Hal. 92.

- a. *Data Reduction* (Reduksi data) : mereduksi data berarti merangkum; memilih hal-hal yang pokok; memfokuskan pada hal-hal yang pokok; memfokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema dan polanya. Reduksi data dapat dibantu dengan komputer dengan memberikan kode pada aspek-aspek tertentu.
- b. *Data Display* (penyajian data) : setelah data direduksi maka langkah selanjutnya adalah mendisplay data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya..
- c. *Conclusion Drawing / verification* : data yang telah dianalisis, kemudian ditarik kesimpulan. Dengan demikian kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah untuk menjawab rumusan masalah dan dikembangkan. Sehingga temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya belum jelas dapat digambarkan berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis maupun teori.

## BAB IV PEMBAHASAN

### A. Gambaran umum, potensi sosial dan permasalahan dalam konteks kesejahteraan di bidang ekonomi pada masyarakat Kabupaten Nganjuk:

Dalam kesejahteraan masyarakat terdapat proses kegiatan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Target yang diharapkan adalah pemenuhan kebutuhan dasar dan menjadikan kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya. Dalam pelaksanaannya; diperlukan pemahaman terhadap wilayah yang diteliti beserta sampel kecamatan yang ada. Dalam pembahasan akan dijelaskan gambaran umum kabupaten Nganjuk dan daerah sampel yaitu kecamatan Sawahan dan Kecamatan Wilangan. Secara khusus, meliputi sisi potensi dan permasalahan ekonomi. Pada tataran pertama adalah pembahasan lingkup umum Kabupaten Nganjuk :

Dalam sejarah Kabupaten Nganjuk mengungkapkan bahwa pada zaman dahulu wilayah nganjuk bernama "Anjuk Ladang". Menurut Prof.Dr.J.G.de Casparis; kata "Anjuk" : berarti tinggi, tempat yang tinggi; Dalam arti simbolis berarti mendapat kemenangan yang gilang gemilang. Sedangkan "Ladang" : Berarti tanah atau daratan (<http://www.nganjukkab.go.id>). Jadi dapat disimpulkan bahwa "Anjuk Ladang" adalah tanah terbaik tempat terjadinya kemenangan yang gilang gemilang. Dalam kemenangan ini menggambarkan kejadian yaitu :

Pertempuran pada tahun 929 SM di Desa Candirejo Kec. Loceret Kab. Nganjuk. Pertempuran ini mengisahkan tentang kepahlawanan prajurit dibawah kepemimpinan Empu Sendok yang dapat menaklukkan bala tentara dari kerajaan Sriwijaya. kemenangan ini diperoleh dari dukungan rakyat desa disekitarnya, kemudian Empu Sendok dinobatkan menjadi raja bergelar SRI MAHARAJA EMPU SENDOK SRI ISTANA WIKRAMA DHARMA TUNGGGA DEWA. Kemudian kemenangan ini ditandai dengan dibangunnya sebuah tugu JAYA STAMBA dan SEBUAH CANDI atau Jaya Merta. terhadap jasa masyarakat desa sekitar yang telah membantu pertempuran maka oleh Empu Sendok diberi hadiah sebagai desa perdikan atau desa bebas pajak dengan setatus Sima Swatantra "Anjuk Ladang" (<http://www.nganjukkab.go.id>).

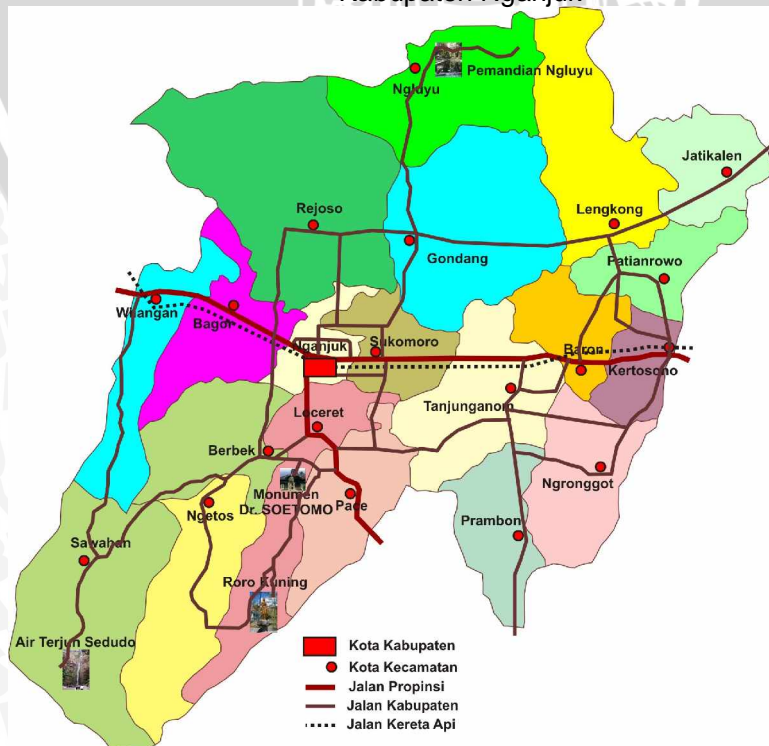
Pada akhirnya Rangkaian kata "anjuk ladang" berubah dan disederhanakan menjadi "Nganjuk" dengan wilayah yang jauh lebih besar dari awal mulanya. Pada masa sekarang; kabupaten nganjuk merupakan sebuah Kabupaten dalam wilayah Propinsi Jawa Timur. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro, Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Jombang, Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupatren Ponorogo. Sebelah barat berbatasan



dengan Kabupaten Madiun. Dengan posisi yang strategis tersebut; kabupaten Nganjuk merupakan jalur persimpangan yang memiliki potensi yang besar untuk berkembang. Kabupaten Nganjuk yang memiliki tipologi tanah dataran rendah dan pegunungan merupakan daerah yang produktif bagi pertanian dan pegunungan.

Kabupaten Nganjuk sebagai salah satu propinsi Jawa Timur memiliki sistem pemerintahan yang mirip dengan Kabupaten lainnya. Secara umum, Unit pemerintahan di bawah Kabupaten adalah Kecamatan. Kecamatan terdiri dari beberapa Kelurahan; dari masing-masing kelurahan terbagi atas dusun/dukuh, rukun warga dan rukun tetangga. Sedangkan, realisasi APBD tahun 2008 sebesar 886.160 Milyar; mengalami kenaikan 10.44% bila dibandingkan tahun anggaran sebelumnya Rp. 802.408 Milyar. Penerimaan terbesar dari penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU). Sisi pengeluaran sebesar Rp. 794.269 Milyar dan yang terbesar pengeluaran di bidang pendidikan (BPS, 2009 : 252). Disisi lain, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Nganjuk Tahun 2008 sebesar 8270967.02 (dalam juta) ada kenaikan dari tahun 2007 sebesar 14.09% (BPS, 2009 : 289). Kondisi perekonomian belum stabil tetapi menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Sektor yang mempunyai pengaruh dalam perekonomian yaitu terdapat bidang sektor perdagangan, hotel dan restoran; pertanian, industri dan sektor jasa. Gambaran umum wilayah Kabupaten Nganjuk beserta obyek wisata tergambarkan dalam peta berikut :

Peta 1  
Kabupaten Nganjuk





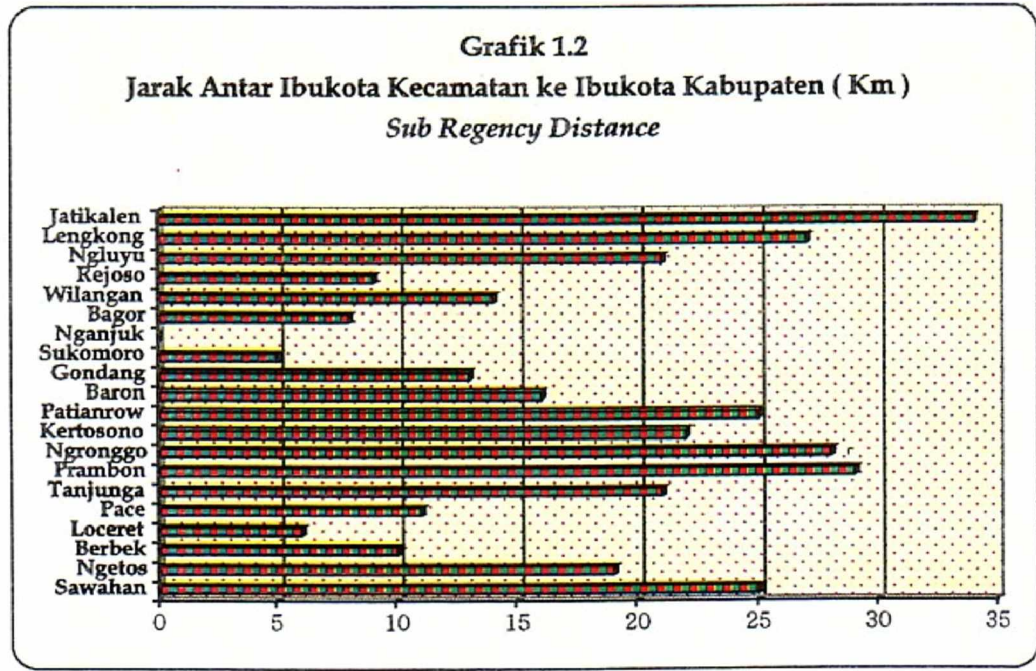
Dari gambar tersebut dapat disebutkan kecamatan-kecamatan beserta wisata yang dikunjungi yaitu :

- 1) Jatikalén,
- 2) Ngluyu terdapat tempat wisata bernama : pemandian ngluyu dan gua margotresno
- 3) Lengkong,
- 4) Rejoso
- 5) Gondang
- 6) Patianrowo
- 7) Wilangan
- 8) Bagor
- 9) Nganjuk tempat wisata bernama pemandaian Sri tanjung dan taman bermain stadion.
- 10) Sukomoro
- 11) Baron
- 12) Kertosono
- 13) Sawahan terdapat tempat wisata bernama : air terjun sedudo, air terjun singokromo
- 14) Ngetos terdapat tempat wisata bernama : Candi Ngetos
- 15) Berbek
- 16) Loceret Terdapat tempat wisata bernama : Monumen Dr. Soetomo dan air merambat Roro Kuning. Serta Candi Lor
- 17) Tanjunganóm
- 18) Pace terdapat tempat wisata bernama : Jurang gatuk merupakan sebuah jurang yang merupakan perpaduan dari lereng yang menyempit dan ada aliran air yang jernih juga ada kolam yang alami
- 19) Prambon
- 20) Ngronggot

Sedangkan jarak antar Ibukota kecamatan ke Ibukota kabupaten terbaca dalam gambar berikut ini :

Grafik 2

Jarak Antar Ibukota Kecamatan ke Ibukota Kabupaten (KM)



(BPS-BAPPEDA, 2008 : 5)

pada gambar jarak ibukota kecamatan ke Ibukota kabupaten dapat disimpulkan bahwa Ibukota Kecamatan Sukomoro merupakan kecamatan terdekat dari Ibukota Kabupaten. Sedangkan Ibukota kecamatan terjauh dari Ibukota Kabupaten adalah Kecamatan Jatikalén. Dan dari 20 kecamatan terdapat 11 kecamatan yang berjarak lebih dari 15 KM dari Ibukota Kecamatan. Disisi lain, Kabupaten Nganjuk mempunyai luas sekitar ± 122.433 Km<sup>2</sup> atau 122.433 Ha yang terdiri atas : Tanah Sawah = 43.052.5 Ha, Tanah kering 32.373.6 Ha, Tanah Hutan = 47.007.0 Ha. Dalam pembagian pemerintahan Kabupaten Nganjuk ke dalam 20 Kecamatan; terdapat 284 desa/Kelurahan ([www.id.wikipedia.org](http://www.id.wikipedia.org)). Dari 20 kecamatan yang terdapat di Kabupaten Nganjuk, peneliti mengambil sampel 2 kecamatan; yaitu Kecamatan Wilangan, dan Kecamatan Sawahan.



### A.1.1 Kecamatan Wilangan :

Kecamatan Wilangan merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Nganjuk yang mempunyai wilayah yang kecil. Hal ini terlihat dari Kecamatan Sawahan merupakan salah satu kecamatan di ujung selatan Kabupaten Nganjuk yang mempunyai tipologi wilayah perbukitan dengan jarak yang cukup jauh dari pusat kabupaten. Topografi wilayah Terletak 111° 45' – 112° 13' Bujur Timut ; 7° 20' – 7° 50' Lintang Selatan. Sedangkan batas daerah meliputi :

- Ø Batas Utara : Kecamatan Wilangan dan berbek , Kab. Nganjuk
- Ø Batas Timur : Kecamatan Ngetos, Kab. Nganjuk
- Ø Batas Selatan : Kabupaten Trenggalek
- Ø Batas Barat : kabupaten Madiun dan ponorogo.

(BPS, 2008 : 1)

Fasilitas umum yang terdapat pada kecamatan sawahan meliputi :

- Ø Tempat pendidikan yaitu TK :12, SD : 32, SMP : 2, Madrasah Ibtidaiyah : 3, Madrasah Tsanawiyah : 1, Madrasah Aliyah :1.
  - Ø Fasilitas kesehatan : Puskesmas :1, Puskesmas Pembantu 2.
  - Ø Banyaknya tempat ibadah : islam (masjid : 69, Langgar : 113), Kritten (Gereja : 3).
  - Ø Ekonomi : Pasar : 3
- (BPS-BAPPEDA, 2008 : 100-107)

Sedangkan Luas wilayah Kecamatan Sawahan adalah 115.89 (Km<sup>2</sup>) dengan jumlah penduduk sebanyak ± 38.229 jiwa pada tahun 2007. dengan deskripsi jumlah rumah tangga ± 11.135 KK, penduduk laki-laki ± 19.313 Jiwa dan jumlah penduduk perempuan ± 18.916 Jiwa (BPS-BAPPEDA, 2008 : 67-68). Sebagian besar penduduk mempunyai pekerjaan di bidang pertanian. Dalam pemerintahan, wilayah kecamatan sawahan terbagi dalam 9 desa dan beberapa dusun tergantung luas wilayah desa. Beberapa desa tersebut meliputi :

- 1) Desa Ngliman
  - Dukuh : Ngliman, Bruno, Gilis
- 2) Desa Bareng
  - Dukuh : Bareng ledok, bareng Geneng, Branjangan, Mekuto, Jabon.
- 3) Desa Sawahan
  - Dukuh : Sawahan, Putuk, Gendangklutuk, Sumbermolor, Kopen.
- 4) Desa Bendolo
  - Dukuh : Bakalan : Tiling, Wates, Bendolo.
- 5) Desa Duren
  - Dukuh : Jatirejo, Bomo, Ampel gading, sugihan.
- 6) Desa Sidorejo
  - Dukuh : Sidorejo, Sidomulyo, Jabung, Banjaranyar.
- 7) Desa Margopatut
  - Dukuh : Batu, Watu Wayang, Glagah Ombo, Bangon, Kili, Wates, Magersari, Jimbe, Sumber Tumpeng, Ngroto, Jurang Budeng, Blokan,

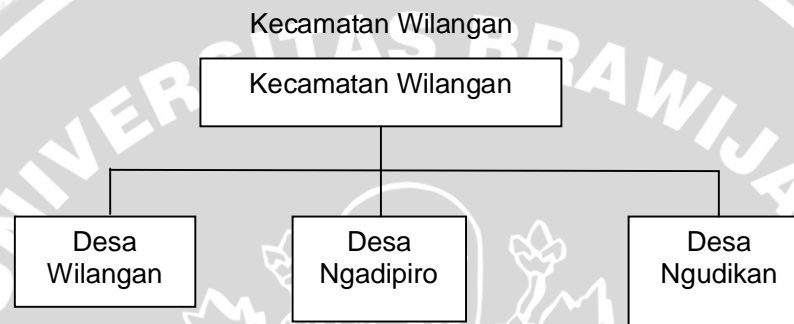


Sembung, Lungur Tengah, Turi, Jaten, Jengglong, Klumpit, Dosol, petung Ulung, Bulurejo, jenangan, Mojo, jajar, Jajar patuk, Bulak, Joho, Suci.

- 8) Desa Siwalan
  - Dukuh : Siwalan, Klonggean
- 9) Desa Kebon Agung
  - Dukuh : Kebon Agung, Tohsari, Keduk, Kuwoso, Beran, Suwaru. (BPS-BAPPEDA, 2008 : 17)

Dari kesembilan desa, peneliti mengambil sampel 3 desa meliputi desa sawahan, Desa Bendolo dan Desa Margopatut, Desa Ngliman.

BAGAN 12



Gambaran umum tiap desa dalam Kecamatan Wilangan sebagai berikut :

#### A.1.3.1 Desa Wilangan :

Desa wilangan merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Wilangan, Kabupaten Nganjuk. Pada tahun 2008, Luas Wilayah Pemukiman umum 60.910 ha, Sawah irigasi 110.000 Ha, Sawah setengah teknis Hujan 8000 Ha, Sawah tadah Hujan 2000 ha. Sawah Ladang/Tegalan 7.920 Ha (Profil desa Wilangan, 2008 : 1). Sedangkan batas-batas Desa Sawahan meliputi :

Sebelah Utara	: Desa Sukoharjo; Kecamatan Wilangan.
Sebelah selatan	: Desa Bagor Kulon, Mancon; Kecamatan Bagor-Sawahan.
Sebelah Barat	: Desa Bandungan, Kecamatan Saradan
Sebelah Timur	: Desa Banaran Kulon, Desa Bagor; Kecamatan Bagor.

(Profil desa Wilangan, 2008 : 1)

Desa Wilangan merupakan desa penghasil Tanaman Palawija yang cukup banyak terutama kedelai, jagung dan Bawang merah. Hasil Tanaman Buah-Buahan terdapat Mangga, Pepaya, Pisang. Sedangkan komoditas terbanyak tanaman herbal yaitu jahe, Kunyit, lengkuas. Pada saat ini, penjualan

hasil tanaman pangan kepada Tengkulak. Pada sentra ternak terdapat peternakan kambing, domba, ayam buras, ayam ras, itik. Kebanyakan penduduk berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Prasarana pendidikan formal taman Kanak-kanak, SD/Sederajat.

#### **A.1.3.2 Desa Ngadipiro :**

Desa Ngadipiro merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Wilangan, Kabupaten Nganjuk. Pada tahun 2008, Luas Wilayah Pemukiman umum 58.150 ha, Sawah irigasi 110 Ha, Sawah setengah teknis 110 Ha. Sawah Ladang/Tegalan 9 Ha (Profil desa Wilangan, 2008 : 1). Sedangkan batas-batas Desa Sawahan meliputi :

Sebelah Utara : Desa Wilangan; Kecamatan Wilangan.  
Sebelah selatan : Desa Sudimoroharjo; Kecamatan Wilangan.  
Sebelah Barat : Desa Nampu, Kecamatan Gemarang-Madiun  
Sebelah Timur : Desa Bagor; Kecamatan Bagor.

(Profil desa Wilangan, 2008 : 1)

Desa Ngadipiro terdapat peternakan kerbau, sapi potong, Kambing, Ayam buras, Itik. Mata pencaharian penduduk kebanyakan adalah PNS. Prasarana pendidikan formal Taman Kanak-kanak (TK), SD sederajat. Sarana fisik yaitu terdapat jalan kabupaten, jalan desa, jembatan.

#### **A.1.3.3 Desa Ngudikan :**

Desa Margopatut merupakan salah satu desa yang berada di kecamatan Wilangan, Kabupaten Nganjuk. :

Sebelah Utara : Desa Sukoharjo; Kecamatan Wilangan.  
Sebelah selatan : Desa Bagor Kulon, Mancon; Kecamatan Bagor-Wilangan.  
Sebelah Barat : Bandungan, Kecamatan Saradan  
Sebelah Timur : Desa Banaran Kulon, Desa Bagor Kulon; Kecamatan Bagor.

(Profil desa , 2006 : 1)

Beberapa fasilitas umum yang terdapat pada Desa Margopatut meliputi :  
Sekolah dasar : 8, taman kanak-kanak : 3, Islam (masjid 27, mushola 2), (BPS,

2008 : 23,24,41), pasar : 1, Koperasi Unit Desa, Puskesmas Pembantu, koperasi dusun, PAM, sumur gali, mata air, perpipaan (profil desa, 2006 : 26,23,27). . Sedangkan, sebagian besar penduduk Desa margopatut bermatapencaharian sebagai petani; dan sebagian kecil PNS, TNI/Polri dan lainnya. Hal ini memperlihatkan bahwa system masyarakat dan fasilitas umum yang memadai dapat dimanfaatkan untuk menunjang pengembangan desa. Disisi lain, masih banyak potensi di berbagai sector bidang yang masih dapat dieksplorasi lebih dalam. Sedangkan gambaran umum Kecamatan Sawahan Sebagai berikut :

### **A.1.3 Kecamatan Sawahan :**

Kecamatan Sawahan merupakan salah satu kecamatan di ujung selatan Kabupaten Nganjuk yang mempunyai tipologi wilayah perbukitan dengan jarak yang cukup jauh dari pusat kabupaten. Topografi wilayah Terletak 111' 45' – 112' 13' Bujur Timut ; 7' 20' – 7' 50' Lintang Selatan. Sedangkan batas daerah meliputi :

- Ø Batas Utara : Kecamatan Wilangan dan berbek , Kab. Nganjuk
  - Ø Batas Timur : Kecamatan Ngetos, Kab. Nganjuk
  - Ø Batas Selatan : Kabupaten Trenggalek
  - Ø Batas Barat : kabupaten Madiun dan ponorogo.
- (BPS, 2008 : 1)

Fasilitas umum yang terdapat pada kecamatan sawahan meliputi :

- Ø Tempat pendidikan yaitu TK :12, SD : 32, SMP : 2, Madrasah Ibtidaiyah : 3, Madrasah Tsanawiyah : 1, Madrasah Aliyah :1.
  - Ø Fasilitas kesehatan : Puskesmas :1, Puskesmas Pembantu 2.
  - Ø Banyaknya tempat ibadah : islam (masjid : 69, Langgar : 113), Kritten (Gereja : 3).
  - Ø Ekonomi : Pasar : 3
- (BPS-BAPPEDA, 2008 : 100-107)

Sedangkan Luas wilayah Kecamatan Sawahan adalah 115.89 (Km<sup>2</sup>) dengan jumlah penduduk sebanyak ± 38.229 jiwa pada tahun 2007. dengan deskripsi jumlah rumah tangga ± 11.135 KK, penduduk laki-laki ± 19.313 Jiwa dan jumlah penduduk perempuan ± 18.916 Jiwa (BPS-BAPPEDA, 2008 : 67-68). Sebagian besar penduduk mempunyai pekerjaan di bidang pertanian. Dalam pemerintahan, wilayah kecamatan sawahan terbagi dalam 9 desa dan beberapa dusun tergantung luas wilayah desa. Beberapa desa tersebut meliputi :

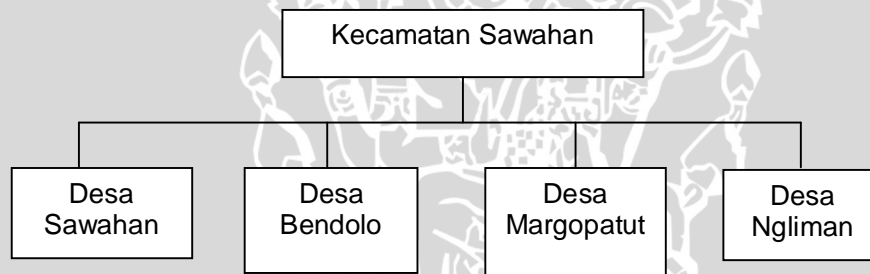
- 10) Desa Ngliman
  - Dukuh : Ngliman, Bruno, Gilis
- 11) Desa Bareng
  - Dukuh : Bareng ledok, bareng Geneng, Branjangan, Mekuto, Jabon.



- 12) Desa Sawahan
  - Dukuh : Sawahan, Putuk, Gendangklutuk, Sumbermolor, Kopen.
- 13) Desa Bendolo
  - Dukuh : Bakalan : Tiling, Wates, Bendolo.
- 14) Desa Duren
  - Dukuh : Jatirejo, Bomo, Ampel gading, sugihan.
- 15) Desa Sidorejo
  - Dukuh : Sidorejo, Sidomulyo, Jabung, Banjaranyar.
- 16) Desa Margopatut
  - Dukuh : Batu, Watu Wayang, Glagah Ombo, Bangon, Kili, Wates, Magersari, Jimbe, Sumber Tumpeng, Ngroto, Jurang Budeng, Blokan, Sembung, Lungur Tengah, Turi, Jaten, Jengglong, Klumpit, Dosol, petung Ulung, Bulurejo, jenangan, Mojo, jajar, Jajar patuk, Bulak, Joho, Suci.
- 17) Desa Siwalan
  - Dukuh : Siwalan, Klonggean
- 18) Desa Kebon Agung
  - Dukuh : Kebon Agung, Tohsari, Keduk, Kuwoso, Beran, Suwaru. (BPS-BAPPEDA, 2008 : 17)

Dari kesembilan desa, peneliti mengambil sampel 3 desa meliputi desa sawahan, Desa Bendolo dan Desa Margopatut, Desa Ngliman.

BAGAN 13



Beberapa desa yang diteliti sebagai berikut :

#### A.1.3.1 Desa Sawahan :

Desa sawahan merupakan salah satu desa yang berada di kecamatan Sawahan, Kabupaten Nganjuk. Pada tahun 2007, luas Wilayah 4,47 Km<sup>2</sup> ditempati penduduk sebesar ± 5.328 jiwa. Dengan deskripsi jumlah laki-laki 2.791 jiwa, perempuan 2.537 jiwa, jumlah rumah tangga 1548 KK. (BPS, 2008 : 12,17) .

Batas Desa Sawahan meliputi :

- Sebelah Utara : Sidorejo, Kecamatan Sawahan.
- Sebelah selatan : Ngliman, Kecamatan Sawahan.
- Sebelah Barat : Duren, Kecamatan Sawahan
- Sebelah Timur : Bareng, Kecamatan Sawahan.

(Profil desa , 2006 : 1)

Beberapa fasilitas umum yang terdapat pada desa sawahan meliputi : Sekolah dasar : 4, taman kanak-kanak : 3, Islam (masjid 4, mushola 3), Kristen (gereja 1) (BPS, 2008 : 23,24,41), pasar : 1, koperasi simpan pinjam, koperasi dusun, PAM, , terminal, pasar desa (profil desa, 2006 : 26,23). Dengan fasilitas umum yang memadai dan posisi Desa Sawahan sebagai Ibukota Kecamatan maka desa sawahan termasuk desa yang berpotensi besar untuk dikembangkan. Disisi lain, variasi profesi penduduk dengan keunggulan sumber daya desa mampu dijadikan elemen dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Dalam konteks profesi, penduduk Desa Sawahan sebagian besar petani. Meskipun terdapat profesi selain petani meliputi pedagang, PNS, TNI/Polri dll. Sedangkan Pembagian wilayah desa terbagi dalam 5 dukuh yaitu Dukuh Sawahan, Dukuh Putuk, Dukuh Gendangklutuk, Dukuh Sumber Molor, Dukuh Kopen.

#### **A.1.3.2 Desa Bendolo :**

Desa Bendolo merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Sawahan. Dengan topografi pedesaan dan hutan yang berada di perbatasan antar kabupaten. Pada Tahun 2007, luas wilayah 14,69 KM<sup>2</sup> ditempati penduduk sebesar 1378 Jiwa. Dengan deskripsi Dengan deskripsi jumlah laki-laki 684 jiwa, perempuan 694 jiwa, jumlah rumah tangga 390 KK. (BPS, 2008 : 12,17) . Batas Desa Sawahan meliputi :

Sebelah Utara : Desa Duren, Kecamatan Sawahan  
Sebelah selatan : Kabupaten trenggalek  
Sebelah Barat : Desa Durenan, Kec. Gemarang, Kab. Madiun  
Sebelah Timur : Desa Sawahan Kecamatan Sawahan.

(Profil desa , 2006 : 1)

Beberapa fasilitas umum yang terdapat pada desa sawahan meliputi :Taman Kanak-Kanak : 1, Sekolah Dasar : 1, islam (masjid : 2, musholla :1) (BPS, 2008 : 23,24,41). Koperasi simpan pinjam, mata air dan perpipaan, Polindes (profil desa, 2006 : 26). Dengan posisi desa Bendolo yang terletak 13 Km dari Ibukota kecamatan dan 37 Km dari Ibukota Kabupaten; merupakan desa yang perlu ditingkatkan fasilitas umum serta kesejahterannya. Banyak potensi yang dapat dikembangkan karena topografi sumber daya alam yang aneka ragam meliputi di bidang kehutanan, pertanian, peternakan, perkebunan dan lainnya. Pada Desa Bendolo sebagian besar penduduknya adalah petani



meskipun terdapat profesi lainnya seperti PNS, pedagang dan lainnya. Sedangkan pembagian wilayah Desa Bendolo terbagi dalam 4 dukuh yaitu :  
Dukuh Bakalan : Dukuh Tiling, Dukuh Wates, Dukuh Bendolo.

#### **A.1.3.3 Desa Magopatut :**

Desa Margopatut merupakan salah satu desa yang berada di kecamatan Sawahan, Kabupaten Nganjuk. Pada tahun 2007, luas Wilayah 29,35 Km<sup>2</sup> ditempati penduduk sebesar ± 8.974 jiwa. Dengan deskripsi jumlah laki-laki 3.590 jiwa, perempuan 5.384 jiwa, jumlah rumah tangga 2.957 KK. (BPS, 2008 : 12,17)

. Batas Desa Sawahan meliputi :

- Sebelah Utara : Siwalan / Kebon Agung, Kecamatan Sawahan.
- Sebelah selatan : Sidorejo/ Bareng, Kecamatan Sawahan.
- Sebelah Barat : Duren, Kecamatan Sawahan
- Sebelah Timur : Kepel, Kecamatan Ngetos.

(Profil desa , 2006 : 1)

Beberapa fasilitas umum yang terdapat pada Desa Margopatut meliputi : Sekolah dasar : 8, taman kanak-kanak : 3, Islam (masjid 27, mushola 2), (BPS, 2008 : 23,24,41), pasar : 1, Koperasi Unit Desa, Puskesmas Pembantu, koperasi dusun, PAM, sumur gali, mata air, perpipaan (profil desa, 2006 : 26,23,27). Sedangkan, sebagian besar penduduk Desa margopatut bermatapencaharian sebagai petani; dan sebagian kecil PNS, TNI/Polri dan lainnya. Hal ini memperlihatkan bahwa system masyarakat dan fasilitas umum yang memadai dapat dimanfaatkan untuk menunjang pengembangan desa. Disisi lain, masih banyak potensi di berbagai sector bidang yang masih dapat dieksplorasi lebih dalam.

#### **A.1.3.4 Desa Ngliman :**

Desa ngliman merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Sawahan. Pada Tahun 2007, luas wilayah 20,67 KM<sup>2</sup> ditempati penduduk sebesar 3730 Jiwa. Dengan deskripsi Dengan deskripsi jumlah laki-laki 1910 jiwa, perempuan 1819 jiwa, jumlah rumah tangga 1173 KK. (BPS, 2008 : 12,17) .

Batas Desa Sawahan meliputi :

- Sebelah Utara : Desa Sawahan, Kecamatan Sawahan
- Sebelah selatan : PERHUTANI



Sebelah Barat : Desa Bendolo, Kecamatan Sawahan.  
Sebelah Timur : Desa Bareng, Kecamatan Wilangan..  
(Profil desa , 2006 : 1)

Beberapa fasilitas umum yang terdapat pada desa sawahan meliputi :Taman Kanak-Kanak : 1, Sekolah Dasar : 3, islam (masjid : 4, musholla :1) (BPS, 2008 : 23,24,41). Koperasi Dusun 3, PAM 2, Mata air 4, terminal,Puskesmas pembantu 1 (profil desa, 2006 : 26,27). Sebagian besar penduduk Desa Ngliman adalah Petani dan sebagian kecil pedagang dan lainnya. Dengan fasilitas umum yang memadai beserta tipologi pedesaan dan hutan maka terdapat potensi yang bisa di kembangkan untuk kesejahteraan Desa maupun antar desa.

## **A.2 POTENSI DAN PERMASALAHAN SOCIAL KABUPATEN NGANJUK DI BIDANG EKONOMI :**

Dalam konteks potensi dan permasalahan social akan dibahas secara sistematis; meliputi dua poin yaitu :

- Ø Dalam konteks potensi SDA, pembahasan dikembangkan pada sektor Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Perikanan dan Kehutanan. Dengan tambahan system pengelolaan penunjang wirausaha masyarakat, Industri, perdagangan dan lainnya terkait dengan permasalahan ekonomi.
- Ø Dalam konteks permasalahan social menyangkut kemiskinan, pengangguran dan sarana-prasarana di bidang ekonomi.

Dengan pemasparan kedua konteks tersebut diharapkan memudahkan pembahasan pada tataran berikutnya. Sehingga mampu mengoptimalkan potensi desa dalam kesejahteraan tanpa mengganggu kelestarian alam. Serta, dapat menyelesaikan masalah social masyarakat di bidang ekonomi. Sedangkan penyajian bahasan berdasarkan wilayah; dalam hal ini penyajian secara umum kabupaten Nganjuk dan spesifik pada daerah sampel Kecamatan beserta desannya meliputi Kecamatan Wilangan, Kecamatan Sawahan, Kecamatan Bagor.

### **A.2.1 Potensi pada Kabupaten Nganjuk di bidang Ekonomi**

Kabupaten Nganjuk merupakan daerah yang mempunyai potensi ekonomi yang besar untuk dikembangkan menjadi produk-produk unggulan; baik

untuk perdagangan bahan mentah atau dikelola secara industri maupun UKM. Dalam hal ini, terlihat dari hasil sumber daya alam yang telah dicapai masyarakat yaitu :

**a. Potensi sektor Pertanian dan Perkebunan**

Sebagian besar wilayah nganjuk bertipologi agraris sehingga dominasi di bidang pertanian sangat besar. Dalam sektor ini terdapat beberapa macam tanaman pokok, palawija, dan sayuran yaitu : padi, jagung, ketela pohon, ketela rambat, kacang tanah, tanaman kedelai, kacang hijau, bawang merah, bawang putih, lombok kecil, kacang panjang, terong, kangkung, bayam, tomat, ketimun. Sedangkan tanaman pangan meliputi apokad, mangga, rambutan, duku, jeruk besar, durian, jambu air, sawo, papaya, pisang, nanas, salak. Disisi lain terdapat tanaman perkebunan meliputi kopi, cengkeh, tanaman kelapa, jambu mente, kapok randu, kenanga, asam jawa, kakao, tembakau, kencur, lengkuas, melinjo, dilem, jahe, kunir, temulawak. Tabel pertama akan menjelaskan tentang potensi padi dan Palawija :

Tabel 4  
Potensi Padi dan Palawija :

No.	Jenis Tanaman	Tahun 2007	Tahun 2008
1.	Padi	3.907.329,35 Kw	3.997.286,30 Kw
2.	Padi Tegal	145.695,59 Kw	143.695,59 Kw
3.	Jagung	1.759.595,86 Kw	2.043.097,52 Kw
4.	Ketela Pohon	531.333,39 Kw	1.062.749,65 Kw
5.	Kacang Tanah	36.372,66 Kw	29.397,06 Kw
6.	Kedelai	164.158,60 Kw	176.352,71 Kw
7.	Kacang Hijau	11.855,79 Kw	12.717,38 Kw

(BPS, 2008 : 147-154)

Pada table potensi padi dan palawija tahun 2007-2008; Beberapa jenis tanaman mengalami peningkatan produksi yaitu Padi, Jagung, Ketela Pohon, Kedelai dan kacang hijau. Sebaliknya, jenis tanaman yang mengalami penurunan yaitu padi tegal, kacang tanah. Beberapa jenis tanaman ini dapat diolah menjadi produk UKM yang bermanfaat. Misalnya : kedelai dapat dimanfaatkan sebagai susu kedelai, kacang tanah dapat dimanfaatkan menjadi kacang oven dan selai, Kacang Hijau dapat dimanfaatkan menjadi roti, ketela dapat dimanfaatkan

menjadi kripik, jagung dapat dimanfaatkan sebagai makanan ringan popcorn. Variasi pemanfaatan dapat dikembangkan sesuai dengan kemampuan masyarakat. Disisi lain, terdapat varian jenis tanaman sayur-sayuran yang bisa dimanfaatkan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat yaitu :

Tabel 5  
Potensi Jenis Tanaman Pangan Sayur-sayuran

No.	Jenis Tanaman	Tahun 2007	Tahun 2008
1.	Bawang Merah	86.551,20 ton	80.346.30 ton
2.	Bawang Putih	-	-
3.	Lombok kecil	2.754,00 ton	993.46 ton
4.	Kacang Panjang	556,20 ton	618.33 ton
5.	Terong	133,60 ton	17.1 ton
6.	Kangkung	34.00 ton	6.6 ton
7.	Bayam	7.00 ton	15.62 ton
8.	Tomat	5.80 ton	6.22 ton
9.	Ketimun	8,80 ton	-

(BPS, 2008 : 158-159)

Pada tabel potensi jenis tanaman pangan sayur-sayuran di tahun 2007-2008; terdapat peningkatan hasil panen yaitu: kacang panjang, bayam, tomat. Sedangkan penurunan hasil panen yaitu bawang merah, Lombok kecil, terong, kangkung, ketimun. Sayuran-sayuran dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan; dengan menjualnya secara mentah maupun diolah. misalnya : Tomat dapat dimanfaatkan menjadi manisan dengan nilai produk tinggi sehingga tahan lama.

Tabel 6  
Potensi Jenis Tanaman Pangan Buah-Buahan

No.	Jenis Tanaman	Tahun 2007	Tahun 2008
1.	Apokad	857,90 ton	808,92 ton
2.	Mangga	15.089,00 ton	15.122.33 ton
3.	Rambutan	1.139,80 ton	1.128,74 ton
4.	Duku	138,10 ton	140,55 ton



5.	Jeruk Besar	0,30 ton	194,84 ton
6.	Durian	1.069,30 ton	1.083,74 ton
7.	Jambu Air	1.507,60 ton	1.055.67 ton
8.	Sawo	1.091,80 ton	592.20 ton
9.	Pepaya	1.681,50 ton	351.43 ton
10.	Pisang	30.211,20 ton	8.145,50 ton
11.	Nanas	0,20 ton	-
12.	Salak	215,80 ton	153,80 ton

(BPS, 2008 : 161)

Pada tabel potensi jenis tanaman pangan buah-buahan tahun 2007-2008; jenis tanaman buah-buahan terdapat kenaikan hasil panen yaitu :Mangga, duku, jeruk besar, durian. Disisi lain, terdapat penurunan panen jenis tanaman buah-buahan yaitu apokad, rambutan, jambu air, sawo. Pepaya, pisang, nanas, salak. Hasil panen buah-buahan dapat dijual secara alami maupun diolah menjadi produk makanan, minuman atau produk industri. Misalnya: Buah dapat dijadikan juice, buah yang memiliki kadar air rendah dapat dijadikan keripik, buah memiliki khasiat untuk vitamin. Beberapa contoh mudah yaitu nanas dapat menjadi selai roti, durian dapat menjadi bahan es krim dan lain-lain.Pada sektor perkebunan Kabupaten Nganjuk, terdapat beberapa varian jenis tanaman yang tercatat dalam Badan Pusat Statistik. Hal itu disajikan dalam tabel sebagai berikut dengan menjumlahkan luas Tanaman yang belum menghasilkan (TBM), Tanaman yang sudah menghasilkan (TM), Tanaman tua atau tanaman rusak (TT/TR) :

Tabel 7

Potensi Perkebunan Kabupaten Nganjuk

No.	Jenis Tanaman	Tahun 2007 (Luas areal : Ha)	Tahun 2008 (Luas areal : Ha)
1.	Tanaman Kopi	96,8	361,00
2.	Tanaman Cengkeh	1.662,06	1.822,00
3.	Produksi Tanaman Kelapa	1.083,88	1.605.16
4.	Tanaman Jambu Mete	606,97	606,97
5.	Tanaman Kapok Randu	840,45	840,45
6.	Tanaman Kenanga	2,00	2,00

7.	Tanaman Asam Jawa	3,00	3,00
8.	Tanaman Kakao	1.103,00	1.160
9.	Tanaman Tembakau	228,00	512
10.	Tanaman Kencur	2,00	-
11.	Tanaman Lengkuas	23,10	-
12.	Tanaman Melinjo	12,00	-
13.	Tanaman Dilem	325,00	1.167
14.	Tanaman Temulawak	26,90	-
15.	Tanaman Wijen	90,00	-

(BPS, 2008 : 162-172)

Dalam tabel potensi perkebunan terdapat peningkatan perluasan areal tanaman yaitu tanaman Kopi, Cengkeh, Tanaman kelapa, Tanaman Kakao, Tanaman Tembakau, Tanaman Dilem. Disisi lain terdapat penurunan bahkan tetap atau tidak tercatat dalam BPS dikarenakan luas arealnya terlalu kecil yaitu jambu mete, kapok randu, kenanga, asam jawa, kencur, lengkuas, mleinjo, temulawak, wijen. Pada tanaman perkebunan dapat dimanfaatkan menjadi produk UKM maupun industri. Terdapat tanaman herbal yang dapat dikemas secara baik. Terdapat berbagai bahan baku industri minyak dan kosmetik. Beberapa contoh mudah pengolahan untuk kesejahteraan; Misalnya : asam jawa dapat dimanfaatkan sebagai minuman segar. Tanaman melinjo dapat dimanfaatkan untuk kerupuk melinjo. tanaman kakao dapat dimanfaatkan sebagai coklat berkuallitas baik. Tanaman jambu mete dapat diambil biji dan dikemas secara baik. Pada tahap lingkup yang lebih spesifik; Kecamatan Wilangan dan Kecamatan Sawahan dapat diuraikan secara sederhana sebagai berikut yaitu :

a. Pada Kecamatan Sawahan :

Tanaman padi dan Palawija : padi sawah 122.172,48 Kw; padi tegal 8.751.54 Kw , Jagung 129.751.02 Kw, Ketela pohon 449.406.90 Kw; Ketela rambat 6.339.60 Kw, Kacang tanah 884.78 Kw.

Tanaman pangan sayur-sayuran : Bawang merah 44 ton, Lombok kecil 1,30 ton, Kacang panjang 94.5 ton, Terong 4,2 ton,

Sedangkan hasil dari panen tanaman buah-buahan masih relative.

Perkebunan : Luas Tanaman kopi 317 Ha, Luas tanaman cengkeh 1405,00 Ha, Tanaman kelapa 157,00 Ha, Tanaman Jambu mete 344,00 Ha, Kapok Randu 36,00 Ha, Kakao 1070 Ha, Tembakau 242 Ha, Dilem 1037 Ha.

(BPS, 2009 : 147-172).

b. Pada Kecamatan Wilangan :

Tanaman padi dan Palawija : padi sawah 131.948,96 Kw; padi tegal 7.081,95 Kw , Jagung 14.842.88 Kw, Ketela pohon 17.334.63 Kw,, Kacang tanah 214.56 Kw, kedelai 7.398.82 Kw, Kacang Hijau 278,75 Kw.

Tanaman Pangan sayur-sayuran : Bawang merah 5.687 ton, Sedangkan hasil dari panen tanaman buah-buahan masih relative.

Perkebunan : Luas areal Kelapa 81.06 Ha, mete 2.00 Ha, Kapok randu 1.8 Ha.

(BPS, 2009 : 147-172)

Potensi pertanian dan perkebunan dalam wilayah kecamatan dapat dimanfaatkan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan. Banyak potensi bahan pertanian dan perkebunan yang dapat diolah menjadi Produk UKM atau industri.

**b. Potensi Sektor Peternakan**

Kabupaten Nganjuk merupakan daerah yang memiliki potensi peternakan yang cukup baik. Hal ini terlihat dari jumlah populasi peternakan Kabupaten Nganjuk :

Tabel 8

Potensi Peternakan Kabupaten Nganjuk

No.	Jenis hewan	Tahun 2007	Tahun 2008
1.	Sapi	104.258	106.235
2.	Kerbau	1.644	1.628
3.	Sapi perah	104	104
4.	Populasi Kuda	141	129
5.	Kambing Jawa	108.301	111.333
6.	Biri-Biri	73.496	75.686
7.	Babi	287	290
8.	Puyuh	51.000	51.306
9.	Ayam Buras / ayam kampung	1.202.720	1.383.128
10.	Ayam Ras	426.704	2.426.998
11.	Itik	59.143	59.487
12.	Itik manila	19.668	24.461
13.	Angsa	3.735	-
14.	Kalkun	868	-
15.	Merpati	18.133	-



(BPS, 2009 : 173-176)

Potensi peternakan yang terdapat di Kabupaten Nganjuk sangat baik untuk dikembangkan dalam mensejahterakan masyarakat. Hal ini terlihat dari banyaknya populasi hewan ternak di kabupaten Nganjuk. Kenaikan populasi hewan ternak yaitu pada jenis hewan sapi, biri-biri, puyuh, ayam kampung, ayam ras, itik, itik manila. Banyaknya potensi peternakan maka dapat diolah menjadi Produk UKM maupun Industri. Misalnya : Daging sapi dapat dijadikan korned, abon, maupun produk olahan makanan yang bergizi. Sedangkan, pada tataran yang lebih spesifik yaitu tingkat kecamatan wilangan dan Kecamatan Sawahan maka :

- a. Potensi peternakan Tahun 2008 Pada Kecamatan Sawahan :  
Sapi 3.912, Kerbau 13, Kambing jawa 9.819, Biri-biri 3454, Ayam Buras/kampung 20.766, itik 669, itik manila 2.136 (BPS, 2009 : 147-172). tambahan tahun 2007 : Ansa 70, Kalkun 15, Merpati 751 (BPS -BAPEDA 2008 :195-196).
- b. Pada Kecamatan Wilangan :  
Sapi 1.885, Kerbau 45, Kambing jawa 2.440, Biri-biri 1.035, Ayam Buras/kampung 21.679, itik 2287, itik manila 1067 (BPS, 2009 : 147-172). tambahan tahun 2007 : Ansa 76, Kalkun 120, Merpati 797 (BPS -BAPEDA 2008 :195-196).

Potensi peternakan pada kedua Kecamatan dapat ditingkatkan dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan.

### **c. Potensi Sektor perikanan**

Perikanan merupakan sektor yang berpotensi besar untuk dikembangkan; karena beberapa jenis ikan dapat dibudidayakan dengan iklim pada wilayah Kabupaten Nganjuk. Beberapa contoh jenis ikan yang dapat dikembangkan di Kabupaten Nganjuk adalah Ikan Tombro, Ikan Tawes, Ikan Mujair/Nila, Ikan Gurami, Lele Dumbo, Lele Lokal, Bandeng, Udang Galah dan lain-lain. Proses pembenihan ikan pada Wilayah Kabupaten Nganjuk berada di BBI Warujayeng dan KPII Rakyat. Jumlah produksi benih pada KPII rakyat sebesar 41.951.490 ekor dan BPTP I Warujayeng 16.359.630 ekor (BPS,2008 :179). Sedangkan produksi ikan pada kabupaten Nganjuk dan standar harga tercantum pada tabel berikut :

Tabel 9  
Potensi perikanan dan standar Harga Kabupaten Nganjuk

No.	Jenis Ikan	Produksi (Kg)	Harga Produsen (Rp/Kg)
1.	Tombro	131.958	15.000
2.	Tawes	115.757	6.000
3.	Mujair/Nila	101.175	6.000
4.	Gurami	170.700	20.000
5.	Lele Dumbo	1.869.946.5	9.000
6.	Lele Lokal	-	-
7.	Bandeng	2.120	12.000
8.	Udang Galah	3.885	30.000
9.	Lain-lain	59.850	6.000

(BPS,2008 :180).

Standar harga ikan dalam tabel cukup menguntungkan dan jumlah produksi dapat ditingkatkan untuk memenuhi banyaknya jumlah permintaan pasar. Disisi lain, hasil budidaya ikan dapat diolah menjadi produk UKM atau Industri. Misalnya; ikan dapat dikemas dalam makanan kaleng, ikan Dapat dijadikan makanan ringan seperti kerupuk, Dapat dimanfaatkan dalam berbagai masakan warung atau restoran dan lain-lain.

#### d. Sektor Kehutanan

Hutan memiliki berbagai potensi yang dapat dimanfaatkan dalam kesejahteraan masyarakat. Pemanfaatan hutan dapat dijadikan sebagai hutan lindung, hutan produksi, hutan wisata dan lainnya. Pada data tahun 2008 di Wilayah kabupaten Nganjuk terdapat Hutan lindung seluas 1,266.5 Ha, dan hutan produksi seluas 20.006.6 Ha (BPS, 2008 :183). Pengolahan kayu oleh masyarakat terdapat pohon jati, Mahoni, Acasia, Sono, Sengon, Gmelina, Weru, Pinus. Menurut data tahun 2008 dinas kehutanan Daerah Nganjuk; total jenis pohon yang diolah masyarakat mencapai 2.106.524,5 M<sup>3</sup> (BPS,2008 :180). Sedangkan, potensi yang dapat dioptimalkan dalam hutan adalah gondorukem, Arang, Bambu, Benang sutra, Kopi, Kelapa, rumput Gajah, Cengkeh basah dan lainnya. Beberapa optimalisasi hutan tahun 2008 yaitu Minyak kayu putih yang mencapai 2.048 Liter/Kg, pemanfaatan Kayu pertukangan jati 8.303.0 M<sup>3</sup>,

pemanfaatan Kayu pertukangan Rimba 3.353 M<sup>3</sup> , pemanfatan kayu Bakar 24 SM (BPS,2008 :180).

### A.2.2 Permasalahan sosial pada Kabupaten Nganjuk di bidang Ekonomi :

Permasalahan sosial pada kabupaten Nganjuk di bidang Ekonomi terdapat beberapa poin bahasan; yaitu tentang pengangguran, kemiskinan dan sarana dan prasarana. Secara umum, Kemiskinan dapat diartikan adanya keadaan dimana terjadi kekurangan hal-hal yang biasa untuk dipunyai seperti makanan , pakaian , tempat berlindung dan air minum, hal-hal ini berhubungan erat dengan kualitas hidup ([www. Id.wikipedia.org](http://www.Id.wikipedia.org)). Kemiskinan pada kabupaten Nganjuk dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 10**  
**Data kemiskinan Kabupaten Nganjuk**

Tahun	Kemiskinan
2004	208.818 jiwa
2005	199.054 jiwa
2007	255.400 jiwa

(BPS NGANJUK)

Dari data pada tahun 2004, 2005, 2007 dapat disimpulkan bahwa kemiskinan pada Kabupaten Nganjuk berada pada sekitar 200 ribu jiwa. Tahun 2005 mengalami penurunan dan tahun 2007 mengalami peningkatan. Hal ini dapat dijadikan rujukan dalam mengatasi permasalahan kemiskinan pada Kabupaten Nganjuk; Sehingga angka kemiskinan dapat ditekan tiap tahun dengan meningkatkan standar hidup atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan, Jumlah Rumah Tangga Miskin pada Kabupaten Nganjuk berdasarkan Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) dan Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) adalah :

**Tabel 11**  
**Data Rumah Tangga Miskin Kabupaten Nganjuk**

Tahun	Kemiskinan
PSE 2006	91.175 RT
PPLS	94.561 RT



2008

BPS : Nganjuk

Menurut kedua jenis pendataan jumlah Rumah Tangga Miskin berkisar pada 90 ribu. Namun, dalam dalam PPLS syarat menjadi Rumah Tangga Miskin tergolong lebih ketat dibandingkan dengan PSE. Dalam PSE terdapat 14 kriteria dalam menentukan Rumah Tangga Miskin, sedangkan dalam PPLS ditambah menjadi 18 kriteria. Kategori Miskin dalam PSE; minimal memenuhi 9 kriteria dari 14 kriteria. Beberapa kriteria dalam PSE adalah :

Luas lantai bangunan tempat tinggal, jenis lantai, fasilitas buang air besar, sumber air minum, sumber penerangan utama, bahan utama memasak sehari-hari, berapa kali membeli daging ayam dan susu, berapa kali makan, berapa setel pakaian, apakah mampu berobat ke puskesmas/poliklinik, apakah mereka memiliki tabungan;emas;TV berwarna; ternak dan sepeda motor dengan minimal Rp. 500.000,-, Pernah menerima kredit usaha setahun lalu, status penguasaan bangunan. (www.pikiran-rakyat.com)

Untuk PPLS; ke 14 kriteria dari PSE ditambah 4 kriteria yaitu Bangunan tempat tinggal terluas, Apakah mengusahakan lahan pertanian atau perkebunan, Apakah memenuhi makan sehari-hari dengan berutang dan kepada siapa berutang (www.pikiran-rakyat.com). Dalam konteks yang lebih spesifik; jumlah RTM dalam Kecamatan Sawahan dan Wilangan adalah :

Tabel 12

#### Data Rumah Tangga Miskin Kecamatan Sawahan dan Wilangan

No.	Wilayah	RTM PSE	RTS PPLS
		2005	2008
1.	Kecamatan Sawahan	4.603	4.610
2.	Kecamatan Wilangan	2.478	2.327

BPS : Nganjuk

Dari data menunjukkan bahwa jumlah RTM PSE Kecamatan Sawahan lebih banyak dari wilangan; dan jumlah RTS Kecamatan Sawahan lebih banyak dari Kecamatan Wilangan. Hal ini dapat dijadikan rujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada Kecamatan tersebut.

Permasalahan sosial ekonomi tahap kedua adalah Pengangguran. Secara tidak langsung pengangguran berhubungan dengan kemiskinan. Sehingga diperlukan penanganan dan antisipasi terhadap para pencari kerja. Secara umum tentang pengangguran adalah sebagai berikut :

Pengangguran atau tuna karya adalah istilah untuk orang yang tidak bekerja sama sekali, sedang mencari kerja, bekerja kurang dari dua hari selama seminggu, atau seseorang yang sedang berusaha mendapatkan pekerjaan. (www.id.wikipedia.org).

Secara umum, jumlah pengangguran pada Kabupaten Nganjuk adalah sebagai berikut yaitu :

**Tabel 14**  
**Data Pengangguran Kabupaten Nganjuk :**

2004	31.121
2005	29.233
2006	66.066
2007	36.859
2008	33.598

BPS : Nganjuk

Menurut data jumlah pengangguran terbanyak tahun 2006, setelah itu tahun 2007-2008 jumlahnya semakin menurun. Sedangkan data pencari kerja tingkat dari SD sampai S2 berjumlah 11.179 orang. Telah ditempatkan menurut tingkat pendidikan sebesar 3.597 orang (BPS, 2008 : 72-74). Jadi masih sekitar 7.582 orang yang belum ditempatkan menurut tingkat pendidikan. Dalam konteks penelitian, angka pengangguran seharusnya dapat lebih ditekan agar kesejahteraan masyarakat meningkat. Bagi yang tidak mampu bekerja dapat diberikan bantuan, sedangkan bagi yang mampu dapat dicarikan pekerjaan dengan membuka peluang-peluang adanya lowongan pekerjaan. Sedangkan masalah sarana dan prasarana dalam bidang ekonomi meliputi transportasi yaitu jalan dan berbagai pendukung dalam kegiatan ekonomi misalnya bangunan pasar, koperasi, dan lainnya. Beberapa data tentang jalan pada Kabupaten Nganjuk yaitu :

**Tabel 13**  
**Panjang Jalan Menurut Kondisi**

No.	Keadaan (Kondisi jalan)	2007	2008
		Panjang jalan (KM)	Panjang Jalan (KM)
1.	Baik	814.256	881.004

2.	Sedang	757.670	885.654
3.	Rusak	258.180	73.590
4.	Rusak Berat	77.448	67.306

(BPS,2008 : 227)

Dalam data dapat diantisipasi bahwa masih diperlukan peningkatan dalam sarana prasarana pembangunan jalan sehingga dapat memperlancar kegiatan ekonomi. Pasar dan Koperasi dapat ditingkatkan dengan memperbaharui bangunan maupun membangun.

#### **B. Implementasi kebijakan PNPM Mandiri di sektor ekonomi pada Masyarakat kabupaten Nganjuk :**

Pendekatan filosofis dalam mensejahterakan masyarakat dapat dilanjutkan dalam pendekatan terstruktur. Sehingga mempunyai cara yang implementasi bersistem, berinstitusi, terkoordinasi dan berkelanjutan. Hal ini, melibatkan lembaga atau organisasi tertentu seperti organisasi masyarakat, LSM, Swasta, negara. Dalam konteks penelitian, pendekatan terstruktur yang diambil adalah melalui organisasi negara. Pada organisasi negara terdapat 4 aspek konteks kesejahteraan. Hal itu diaplikasikan dalam Undang-undang Dasar 1945 dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan sosial; sebagai pengganti Undang-undang tahun 6 tahun 1974. Dalam undang-undang tersebut mengungkapkan bahwa :

Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dan penyelenggaraannya meliputi Rehabilitasi sosial; Jaminan sosial; Pemberdayaan sosial; dan Perlindungan sosial.

Keempat aspek dalam mewujudkan kesejahteraan sosial yaitu Rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Dalam penelitian, penulis membahas peningkatan kesejahteraan melalui sebuah implementasi kebijakan negara dengan program pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan fokus penelitian; maka pembahasan akan dibatasi pada dua poin yaitu :

- Ø Menganalisa sejauh mana implementasi kebijakan kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dalam mengatasi kemiskinan dan pengangguran di wilayah Kabupaten Nganjuk.
- Ø Menganalisa permasalahan dalam implementasi kebijakan PNPM Mandiri dalam masyarakat kabupaten Nganjuk.



### **B.1 Menganalisa sejauh mana implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dalam mengatasi kemiskinan dan pengangguran di wilayah Kabupaten Nganjuk :**

Secara umum, kebijaksanaan negara adalah suatu tanggapan kewenangan kekuasaan pemerintah mengenai permasalahan atau kepentingan tertentu sehingga pemerintah memutuskan untuk diam atau melakukan rangkaian program tindakan yang mempunyai tujuan untuk seluruh masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah melakukan serangkaian kebijakan dengan program PNPM Mandiri. Sedangkan untuk memahami secara utuh program PNPM dapat menggunakan analisis sederhana dari Leo Agustino, yaitu :

- Ø Policy demands yaitu permintaan, kebutuhan atau klaim yang dibuat oleh warga masyarakat secara pribadi atau kelompok dengan resmi dalam sistem politik oleh karena adanya masalah yang mereka rasakan. Dalam konteks ini, menguraikan latar belakang adanya PNPM Mandiri. Hal ini terdapat dalam latar belakang keputusan menteri koordinator bidang kesejahteraan rakyat selaku ketua tim koordinasi penanggulangan kemiskinan no: 25/kep/menko /kesra/vii/2007 tentang pedoman umum program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri (pnpm mandiri), yaitu :

Permasalahan kemiskinan yang cukup kompleks membutuhkan intervensi semua pihak secara bersama dan terkoordinasi. Namun penanganannya selama ini cenderung parsial dan tidak berkelanjutan. Peran dunia usaha dan masyarakat pada umumnya juga belum optimal. Kerelawanan sosial dalam kehidupan masyarakat yang dapat menjadi sumber penting pemberdayaan dan pemecahan akar permasalahan kemiskinan juga mulai luntur.

Dalam paparan deputy menko kesra bidang koordinasi penanggulangan kemiskinan pada seminar nasional hari ulang tahun INKINDO-29 "TREND PEMBANGUNAN BERBASIS MASYARAKAT".

Mengungkapkan bahwa sebelum adanya PNPM mandiri terdapat tumpang tindih antar program pemberdayaan serta salah sasaran, adanya prosedur yang rumit sehingga menyulitkan implementasi program, kebanyakan mediator konsultan sehingga menyulitkan implementasi. Disisi lain, Indonesia pada tahun 2008 terdapat jumlah kemiskinan di kota sebesar 34.96 juta jiwa, di desa 22.19 juta jiwa. Dan pengangguran terbuka 9,43 juta jiwa pada tahun 2008.

Pada bidang kesejahteraan kesehatan dan pendidikan juga memerlukan peningkatan.

- Ø Policy decisions yaitu putusan yang dibuat oleh pejabat publik yang memerintah untuk memberi arahan pada kegiatan-kegiatan kebijakan.

Deputi menko kesra bidang koordinasi penanggulangan kemiskinan pada seminar nasional hari ulang tahun INKINDO-29 “TREND PEMBANGUNAN BERBASIS MASYARAKAT” : mengungkapkan bahwa PNPM Mandiri adalah program nasional yang menjadi kerangka kebijakan dan acuan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan masyarakat. Sedangkan, Prakata tim penyusun pedoman PNPM Mandiri dalam 25/kep/menko/kesra/vii/2007 bahwa Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri diharapkan dapat terjadi harmonisasi prinsip-prinsip dasar, pendekatan, strategi, serta berbagai mekanisme dan prosedur pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat sehingga proses peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

- Ø Policy statements yaitu ungkapan secara formal atau artikulasi dari keputusan politik yang telah ditetapkan. Hal ini dapat dilihat dari Keputusan kebijakan PNPM Mandiri yang terangkum dalam keputusan menteri koordinator bidang kesejahteraan rakyat selaku ketua tim koordinasi penanggulangan kemiskinan no : 25/kep/menko/kesra/vii/2007 tentang pedoman umum program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri (pnpm mandiri).

- Ø Policy outputs yaitu hasil kebijakan “perwujudan nyata” dari kebijakan publik. PNPM mandiri yang dijalankan meliputi beberapa macam yaitu :

Pengembangan Kecamatan (PPK) beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP); dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK), pasca bencana, dan konflik. Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW). PNPM Mandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen/sector dan pemerintah daerah. (<http://www.pnpm-mandiri.org>).

Sedangkan Untuk program PPK dilanjutkan dengan nama PNPM Pedesaan.



Ø Policy outcomes yaitu akibat dari kebijakan yang merupakan konsekuensi kebijakan yang diterima masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan, yang berasal dari apa yang dikerjakan atau yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Gambaran umum, sebelum adanya panduan umum PNPM Mandiri; telah dilaksanakan program PPK di beberapa kecamatan di Kabupaten Nganjuk sehingga mengakibatkan pemberdayaan masyarakat dengan proses pembangunan fisik pedesaan serta Simpan Pinjam Perempuan dan Usaha Ekonomi Produktif. Jadi, tinggal meneruskan ke dalam PNPM Pedesaan. Disisi lain, terdapat program PNPM Generasi yang telah memberikan kontribusi bagi bidang kesehatan. Namun, masih banyak program pemberdayaan lainnya yang belum terintegrasi dengan PNPM Mandiri. Hal ini terlihat dari pengkhususan pengurusan program pemberdayaan yang dijalankan di desa. (DATA DARI UPK DESA).

Dari analisa sederhana; dapat diketahui secara umum proses kebijakan PNPM yang berjalan. Untuk melaksanakan penelitian kebijakan lebih mendalam maka melihat beberapa komponen kebijakan meliputi perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Namun, penelitian akan fokus kepada implementasi kebijakan publik. Kebijakan yang diteliti adalah Sudut pandang PPK karena telah diimplementasikan sejak lama.

Lingkup Kegiatan PPK pada prinsipnya, mengarah pada upaya peningkatan Index Pembangunan Manusia (IPM) yang meliputi aspek pendidikan, kesehatan, dan ekonomi, termasuk didalamnya pembangunan prasarana dan sarana sosial ekonomi. Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan salah satu upaya Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, memperkuat institusi lokal, dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. PPK dimulai sejak Indonesia mengalami krisis multidimensi dan perubahan politik pada 1998. Fase pertama PPK (PPK I) dimulai pada 1998/1999-2002, PPK II dilaksanakan pada 2003-2006, PPK III awal 2006-2007. Program berupaya meningkatkan kapasitas dan kelembagaan masyarakat dalam menyelenggarakan pembangunan desa atau antardesa melalui berbagai jenis pelatihan; Program menyediakan dana stimulan untuk pengadaan sarana dan prasarana dasar perdesaan yang bermanfaat bagi sebanyak-banyaknya masyarakat miskin, paling prioritas dan mendesak; serta kegiatan sosial dan ekonomi sesuai kebutuhan masyarakat.



PPK bertujuan untuk memberdayakan masyarakat perdesaan dengan cara mengembangkan kemandirian masyarakat. Baik melalui peningkatan kapasitas dan kelembagaan masyarakat dalam menyelenggarakan pembangunan desa atau antardesa, serta meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana social ekonomi sesuai kebutuhan masyarakat. Prinsip-prinsip

1. Keberpihakan kepada orang miskin.

Orientasi dari setiap kegiatan yang dilakukan PPK, ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin. Keberpihakan ini sangat penting, sesuai dengan tujuan utama PPK. Untuk itu, setiap kegiatan yang dilakukan akan selalu mempertimbangkan keberadaan kelompok orang miskin, mulai dari sosialisasi.

2. Transparansi

Pengelolaan seluruh kegiatan PPK dilakukan secara transparan (terbuka) dan diketahui oleh masyarakat luas. Dengan transparansi semua yang dilakukan dalam program dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (accountable).

3. Partisipasi

Pengertian dalam PPK adalah adanya keterlibatan semua unsur masyarakat secara aktif dalam setiap tahap kegiatan. Tak terkecuali kelompok masyarakat miskin dan perempuan. Mereka dilibatkan mulai dari tahap sosialisasi program, perencanaan, pelaksanaan, sampai pelestarian dan pengembangan kegiatan. Mereka juga memiliki hak penuh dalam penentuan kegiatan, pengalokasian dana, serta pengelolaan kegiatan.

4. Desentralisasi

Desentralisasi bermakna sebagai pemberian wewenang kepada masyarakat. Artinya sejauh mana masyarakat memperoleh hak-hak otonomnya dalam mengelola semua kegiatan PPK secara mandiri dan berpartisipasi.

5. Kompetisi Sehat

Pengambilan keputusan penting dalam kegiatan PPK dilakukan melalui musyawarah dan bersifat kompetitif secara sehat. Dengan begitu, masyarakat berhak menentukan sendiri program terbaik untuk wilayahnya berdasarkan hasil kajian atau telaah terhadap berbagai alternatif pilihan yang ada. Begitu juga dalam pengalokasian dana PPK, harus ditentukan

melalui proses kompetisi karena jumlah dana yang disediakan terbatas tidak cukup bila harus membiayai semua usulan masyarakat.

Program yang diusung adalah sistem pembangunan bottom up planning yang diusulkan langsung dan dilaksanakan oleh masyarakat. Masyarakat diberi kebebasan untuk mengajukan usulan apapun (open menu) yang sesuai dengan kebutuhannya kecuali kegiatan yang tercantum didalam daftar larangan. Usulan kegiatan yang dapat didanai dalam PPK-3 dapat diklasifikasikan atas 4 jenis kegiatan yang meliputi : (1) kegiatan pendidikan masyarakat, (2) kegiatan kesehatan masyarakat, (3) Kegiatan Simpan Pinjam untuk kelompok Perempuan) dan Usaha Ekonomi Produktif (UEP), (4) kegiatan prasarana dan sarana sosial ekonomi. Fokus penjelasan terletak pada sektor ekonomi yaitu SPP, UEP dan sarana dan prasarana. Perincian penjelasan sebagai berikut meliputi :

1. Usaha Ekonomi Produktif sebagai berikut meliputi : Pengertian dari kegiatan usaha ekonomi produktif adalah aktifitas masyarakat pedesaan di sektor riil bisa berupa usaha yang memproduksi suatu bahan, bidang penjualan atau pemasaran maupun yang berbentuk jasa. Peruntukkan kegiatan UEP yang dapat diajukan pendanaannya melalui PPK adalah :Peningkatan atau pengembangan usaha yang menguntungkan dan sedang dijalankan Membuka peluang usaha baru yang menguntungkan sesuai keterampilan / keahlian yang dimiliki dan mempunyai kemampuan untuk mengembalikan atau membayar kembali. Ketentuan-Ketentuan Dasar UEP; Pengajuan usulan kegiatan usaha ekonomi produktif dilakukan oleh kelompok-kelompok yang telah ada di masyarakat. Syarat minimal kelompok yang dapat mengajukan dana pinjaman bergulir adalah sebagai berikut :Memiliki ikatan pemersatu yang jelas Saling mengenal diantara anggota-anggotanya Mempunyai aktivitas ekonomi atau sosial kemasyarakatan Ada pertemuan rutin atau berkala diantara anggota-anggotanya
2. Kegiatan Simpan Pinjam bagi Kelompok Perempuan : Pengertian kegiatan simpan pinjam bagi kelompok perempuan adalah kegiatan dari kelompok perempuan di masyarakat pedesaan dalam mengelola modal atau keuangan milik bersama untuk mencukupi kebutuhan hidup dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rumah tangga diantara anggota-anggotanya. Pengajuan usulan kegiatan simpan pinjam dilakukan oleh kelompok-



kelompok perempuan yang telah ada di masyarakat. Syarat minimal kelompok perempuan yang dapat mengajukan dana pinjaman bergulir adalah sebagai berikut :Memiliki ikatan pemersatu yang jelas Saling mengenal diantara anggota-anggotanya Mempunyai modal dan ada kegiatan simpan pinjam yang sedang berjalan Ada pertemuan rutin atau berkala diantara anggota-anggotanya Mempunyai pengurus dan administrasi kelompok Dalam forum Musyawarah Desa II; terdapat beberapa syarat pengajuan kegiatan UEP serta simpan pinjam perempuan, hal itu terkait pemenuhan kriteria kelompok penerima pinjaman yang sehat sebelum dilakukan verifikasi terhadap usulan kegiatannya.. Kriteria kelompok penerima pinjaman yang sehat adalah sebagai berikut :

- Memiliki pengurus yang dipilih oleh anggota

Semua anggota kelompok memiliki tujuan yang sama, yaitu untuk meningkatkan pendapatan atau kesejahteraan rumah tangga, terutama bagi anggota kelompok yang kurang mampu tetapi berkeinginan untuk mengembangkan usaha dengan memanfaatkan dana pinjaman bergulir.

- Memiliki program kerja yang jelas

Kepastian jadwal pertemuan rutin Memiliki aturan-aturan yang telah disepakati oleh anggota kelompok Memiliki simpanan / tabungan kelompok dengan rasio tertentu (minimal 10% dari dana yang akan diajukan) terhadap kredit yang diperoleh Memiliki administrasi organisasi dan keuangan yang tertib. Hal-hal prinsip lainnya yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan kegiatan :

- Kemudahan, artinya setiap pengelolaan dana pinjaman bergulir dilakukan secara sederhana dan bisa dimengerti oleh masyarakat luas.

Terlembagakan, artinya tata cara dan prosedur dalam pengelolaan dana pinjaman bergulir diupayakan agar melembaga menjadi suatu sistem.

Keberdayaan, artinya proses pengelolaan dana dan pengambilan keputusan mengenai pengelolaan dilakukan secara profesional.

Pengembangan, artinya setiap keputusan pengelolaan dana modal usaha harus dapat mendorong tercapainya pengembangan dana.



- Akuntabilitas, artinya setiap pengelolaan dana dan kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat

Pelaku kegiatan di tingkat kecamatan dikoordinir oleh Unit Pengelola Kegiatan; yang bertugas dalam menyederhanakan kegiatan program PPK.

Pengelolaan Kegiatan di tingkat UPK sebagai berikut :

a. Pengelolaan Dokumen UPK yang mencakup beberapa hal sebagai berikut :

- Ø Pengelolaan data kelompok dan peminjam.
- Ø Pengelolaan Proposal Penulisan Usulan dengan peta sosial.
- Ø Pengelolaan dokumen penyaluran : kuitansi, SPPB,
- Ø dsb

b. Pengelolaan Administrasi meliputi:

- Ø Rekening Pengembalian SPP
- Ø Buku Bantu Bank SPP
- Ø Buku Kas Harian SPP
- Ø Kartu pinjaman
- Ø dsb.

c. Pengelolaan Pelaporan sebagai berikut :

- Ø Laporan Realisasi Penyaluran
- Ø Laporan Perkembangan Pinjaman – SPP
- Ø Laporan Kolektibilitas – SPP
- Ø Necara
- Ø Laporan Operasional

Lingkup yang lebih kecil dalam pengelolaan PPK yaitu Pengelolaan di tingkat Kelompok, Hal-hal yang dikelola ditingkat kelompok meliputi:

- Ø Data-data tentang peminjam
- Ø Dokumen pendanaan/kuitansi di kelompok maupun pemanfaat.
- Ø Administrasi realisasi pengembalian pinjaman ke UPK.
- Ø Administrasi penyaluran dan pengembalian/Kartu pinjaman pemanfaat.
- Ø Administrasi pinjaman pemanfaat.

Berdasarkan data yang didapatkan; pemaparan implementasi PPK akan disajikan sesuai dengan lingkup desa yang diteliti :

**a. Analisa PPK kecamatan Wilangan sebagai berikut :**

**Pertama;** pada Desa Ngadipiro diambil beberapa data proposal yang dapat dibahas sebagai berikut :

implementasi kegiatan UEP EKONOMI USAHA MAHARANI; penanggung jawab Wawan Marliyanto. Dengan mengajukan permohonan kredit sebesar 20 juta rupiah untuk memenuhi kebutuhan tambahan modal 20 orang anggota. Dengan pengembalian dalam jangka waktu 12 bulan. Beberapa jenis usaha yang dijalankan adalah simpan pinjam, pertanian, peternakan, dan pertanian. Berdasarkan gambaran awal maka kebijakan top-down dan bottom-up telah dipahami dengan menggunakan sistematika yang sederhana. Hal ini terlihat dari pengaturan proses pengelompokan 20 anggota beserta nilai jaminan yang tertata. Musyawarah dilaksanakan di Rumah Bapak Wawan Marliyanto.

implementasi kegiatan SPP; Kelompok Jamiah Nurul Khasanah II; penanggung jawab Estin Partini, dengan mengajukan kredit sebesar 30.200.000,- untuk memenuhi kebutuhan tambahan modal usaha 20 orang anggota. Jaminan kebanyakan rumah, sapi dan memiliki tabungan tersendiri. Mempunyai jadwal pertemuan rutin setiap hari jum'at.

**Kedua;** pada Desa Ngudikan diambil beberapa data PPK yang dapat dibahas sebagai berikut :

Implementasi kegiatan Tani RT 2 RW 5; penanggung jawab Wakiran. Dengan mengajukan kredit sebesar 35 juta untuk memenuhi kebutuhan tambahan modal usaha 10 orang anggota. Dengan mengembalikan dalam jangka waktu 12 bulan. Bidang yang dijalankan pertanian. Jaminan yang diajukan kebanyakan adalah sepeda motor. Beberapa implementasi UEP dalam kelompok tani ini. Yaitu :

- Bapak Wakiran : butuh tambahan modal untuk biaya pengolahan tanah dan biaya perawatan . rencana tersebut digunakan untuk tanam bawang merah dan usaha kelompok.
- Bapak Rajinanto : perlu tambahan modal untuk biaya pengolahan tanah dan biaya perawatan. Spesifikasi penggunaan untuk usaha tanam bawang merah dan usaha kelompok.
- Samsul Hadi : perlu modal untuk biaya pengolahan tanah dan perawatan

Spesifikasi penggunaan untuk usaha tanam bawang merah dan usaha kelompok. Beberapa anggota kelompok lainnya hampir sama.

Kegiatan ini diputuskan melalui musyawarah yang diselenggarakan di rumah bapak ratno dengan pihak-pihak terkait.



Implementasi pembangunan sarana dan prasarana melalui PPK; dengan ketua pelaksana Kokok Wijanarko, kegiatan yang dijalankan adalah pembangunan Telford (Potongan melintang Perkerasan Jalan), Gorong-gorong Buis Beton, Talud. Penerima manfaat dari dalam desa 1.412 jiwa, dari luar desa 200 jiwa, jumlah 1612 jiwa. Jumlah total nilai proyek 108.957.100,-

Implementasi kegiatan ekonomi SPP kelompok kusuma bangsa, penanggung jawab liis Setyowati, kredit yang diajukan sebesar 23 juta untuk memenuhi kebutuhan tambahan modal usaha bagi 16 orang anggota. Jenis bidang usaha yang dijalankan adalah perdagangan dan pertanian. Jaminan berupa sepeda motor, sapi. Kegiatannya melalui musyawarah kelompok bertempat di ketua kelompok.

**Ketiga;** pada Desa Wilangan diambil beberapa data PPK yang dapat dibahas sebagai berikut :

Implementasi PPK pada kelompok UP2K desa Wilangan, dengan ketua B.Kastutik, kredit yang diajukan sebesar 32.500.000,-. Untuk memenuhi kebutuhan tambahan modal usaha untuk 13 orang anggota. Macam jaminan berupa TV, Kulkas, BPKB. Daftar pemaparan sebagai berikut : B. Karni : toko (4 juta), B. Wiwik Rias penganten (3 juta), B.Isminarti kredit barang (2 juta), B. Titik partono Dagang beras (1 juta), B.Kastutik K beras (3 juta). B. Lastri Tarno Dagang Beras (3 juta), B Sukarmi Warung (1 juta), B. Purniati (2 juta), Toko, B.Susilowati Mebel (5 juta), B. Madinem Jualan kue (1juta), B. Wakirah warung (1,5 juta), B. Ernawati counter/salon (5 juta). Penetapan keputusan dalam kegiatan ini dilaksanakan melalui musyawarah kelompok. Kegiatan musyawarah bertempat di Rumah Bu Suparmi.

**Penilaian top-down** terhadap PPK di Kecamatan Wilangan menurut George C. Edward III, dalam model *Direct and Indirect Impact on Implementation* terdapat beberapa elemen dalam mempengaruhi keberhasilan kebijakan. Hal ini adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Berdasarkan data diatas dan wawancara dengan petugas UPK Wilangan maka dapat disimpulkan bahwa **pertama; komunikasi** berjalan dengan baik, hal itu dapat dilihat dari pertemuan rutin yang diadakan, serta adanya koordinasi dari UPK di kecamatan wilangan. Sedangkan **kedua; sumberdaya** meliputi staff, informasi, wewenang dan fasilitas. Staff dalam UPK kecamatan wilangan modal minimal dengan merekrut penduduk setempat. Sedangkan dari masyarakat tergantung dari hasil musyawarah kelompok

masing-masing. Informasi yang didapatkan UPK realtif baik hal itu mendapatkan koordinasi dari pihak kecamatan dan kabupaten. Sedangkan wewenang sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dengan mendelegasikan kepada pihak masyarakat yang berkepentingan; hal itu kerjasama antara UPK dan masyarakat terpilih. Fasilitas pada UPK sangat lengkap termasuk teknologi dalam mengurus administrasi. **Ketiga : disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan;** dalam hal ini pengangkatan pegawai dalam UPK sesuai dengan kompetensi di bidangnya termasuk konsultan yang membimbing. Disisi lain, terdapat standar minimal dalam pekerjaan; hal itu terlihat dari penjadwalan dalam kegiatannya.

**Penilaian bottom-up** terhadap PPK di Kecamatan Wilangan menurut Elmore dkk, pada dasarnya merupakan model kebijakan yang diprakarsai oleh masyarakat sendiri. Dalam kecamatan Wilangan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan program PPK dapat diusulkan kepada UPK terutama oleh masyarakat sendiri dengan memanfaatkan kelompok-kelompok sosial yang ada. Dengan mengidentifikasi kebutuhan sesuai dengan permasalahan yang ada. Beberapa data menyimpulkan bahwa dalam pertemuan dalam kelompok masyarakat terdapat diskusi atau musyawarah dalam menentukan program kegiatan yang akan dijalankan.

**Dalam penggabungan kebijakan top-down dan bottom-up** dapat disimpulkan bahwa kebijakan makro PPK kecamatan wilangan (top-down) telah diterjemahkan secara baik oleh para implementator. Sehingga dapat menggerakkan masyarakat sebagai subjek kebijakan secara bottom-up. Berdasarkan data yang ada, kebijakan UEP dan SPP dapat dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Disisi lain, bahkan terdapat program pembangunan sarana dan prasarana.

Sedangkan analisa dalam pemberdayaan masyarakat menyebutkan bahwa dalam proses kebijakan PPK di Kecamatan Wilangan; telah membantu masyarakat pada level bawah (grass root) yang tidak berdaya (powerless) menjadi berdaya (empowered). Sehingga dapat membantu masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan, Potensi pemberdayaan pada masyarakat Wilangan cukup tinggi. Hal ini terlihat dari kekuatan pendorong (motivasi) masyarakat dalam melakukan perubahan dalam meningkatkan kesejahteraan sendiri. Bahkan kecamatan Wilangan merupakan kecamatan yang tergolong sukses dalam Wilayah Kabupaten Nganjuk dalam melaksanakan program pemberdayaan masyarakat.



Disisi lain, dalam tahapan pemberdayaan terdapat tiga tingkatan yaitu :

- a. Tahap penyadaran merupakan tahapan pencerahan bagi pihak yang diberdayakan agar mampu menyadari potensi dalam diri mereka untuk dikembangkan menuju pada kehidupan yang lebih baik.
- b. Pada tahap pengkapasitan terdapat proses memberikan pelatihan skill (kemampuan) individu maupun kelompok; termasuk pembuatan atau pembinaan organisasi yang akan dipergunakan dalam pemberdayaan.
- c. Pada tahap pendayaan merupakan proses pemberian daya sesuai dengan kemampuan "skill" pihak yang diberdayakan; hal ini terkait dengan usaha pengkapasitan (Wrihatnolo, 2007 : 3-6) .

Pada tataran ini, kecamatan wilangan telah melalui tahapan penyadaran dan pengkapasitan. Hal ini terlihat dari kemauan masyarakat sendiri untuk mengikuti secara baik program PPK. Sedangkan pengkapasitan terlihat dari adanya pembinaan organisasi kelompok sosial masyarakat. Sedangkan pada tahap pendayaan dapat ditingkatkan; karena hal ini menyangkut kelangsungan proses kegiatan usaha masyarakat. namun pada tataran skill pengelolaan organisasi atau kelompok dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini terlihat dari proses pengembalian pinjaman dari UPK yang rutin dilakukan serta adanya pertemuan rutin yang dilaksanakan.

Dalam proses kemajuan pemberdayaan masyarakat pada kecamatan sawahan dapat diidentifikasi sebagai berikut melalui unsur-unsur pemberdayaan masyarakat :

- a. Kemauan politik yang mendukung; dapat dilihat dari mudahnya proses kebijakan pemberdayaan UPK kecamatan Wilangan yang telah diturunkan. Serta adanya staff dan fasilitator yang mendampingi masyarakat yaitu UPK. hal ini dapat ditingkatkan lebih lanjut dengan memberikan kemudahan birokrasi dan kebijakan yang memudahkan masyarakat dalam tingkatan bawah. Dalam kecamatan sawahan, dapat diketahui bahwa staff UPK kecamatan Wilangan mempunyai manajemen yang baik. Hal itu terlihat dari kebijakan pengaturan organisasi yang ada.
- b. Suasana kondusif; merupakan suasana yang dapat mengembangkan potensi kecamatan wilangan secara menyeluruh dengan baik. hal ini merupakan kondisi yang mendukung bagi perubahan pemberdayaan

yang lebih baik. Kecamatan Wilangan merupakan lingkungan yang kondusif dengan wilayah yang cukup kecil. maka; dapat dengan mudah melakukan pengawasan dan kerjasama antar pihak.

- c. Potensi masyarakat; masyarakat wilangan dalam bidang pemberdayaan cukup tinggi. Hal ini terlihat dari topografi wilayah pedesaan yang masih memiliki berbagai potensi di bidang wirausaha, kehutanan, pertanian, perikanan dan peternakan. Pada identifikasi potensi secara umum telah disebutkan pada rumusan pertama dalam sub bidang potensi dan permasalahan social kabupaten nganjuk di bidang ekonomi. Hal ini dapat dikembangkan dalam proses pemberdayaan masyarakat.
- d. Peluang yang tersedia; peluang dalam hal ini adalah kesempatan untuk mengajukan diri dalam program pemberdayaan. Mencakup kemudahan dalam birokrasi dan administrasi. Serta sumber daya yang tersedia dalam proses pemberdayaan. Dalam masyarakat Wilangan telah tercipta berbagai kemudahan; hanya perlu ditingkatkan dalam inovasi kegiatan pemberdayaan.
- e. Kerelaan mengalihkan wewenang; dalam masyarakat Wilangan terjadi pendelegasian wewenang yang meliputi adanya bottom-up sistem. Sehingga mempunyai kemandirian dalam pemberdayaan.
- f. Perlindungan; dalam kecamatan wilangan terdapat proses perjanjian maupun, jaminan dalam proses pemberdayaan. Hal itu dilakukan melalui kesepakatan bersama.
- g. Kesadaran (awarness) : kesedaran dalam kecamatan wilangan cukup tinggi; hal ini terlihat dari banyaknya peran serta masyarakat dalam program PPK. Namun dapat lebih ditingkatkan kualitas pemberdayaan yang dijalankan.

**b. Analisa PPK kecamatan Sawahan sebagai berikut :**

Kelompok UEP Mitra Usaha yang diketuai oleh Dwi Cahyo N pada desa Sawahan. Dalam hal ini, mengajukan kredit sebesar 15 juta untuk memenuhi kebutuhan tambahan modal usaha 8 orang anggota. Kredit tersebut akan dikembalikan dalam jangka waktu 10 bulan. Kegiatan pada kelompok untuk arisan dan simpan pinjam. Jenis usaha kebanyakan perdagangan. Dengan jaminan sepedah montor, televisi, sapi. Kegiatan tersebut dilakukan dengan



musyawarah dari para anggota di rumah ketua kelompok dengan materi yang telah ditentukan meliputi jasa pinjaman, jatuh tempo, dan selisih jasa.

Kelompok UEP Aneka Usaha desa Ngliman ketua Sukarti dengan anggota peminjam 5 orang. Kegiatan kelompok arisan dan simpan pinjam. Permohonan kredit sebesar 10 juta. Kredit akan dikembalikan dalam jangka waktu 10 bulan. jaminan para anggota berupa sepeda motor. Kegiatan tersebut dilaksanakan melalui musyawarah kelompok dengan pembahasan yang telah terukur meliputi jasa pinjaman, jatuh tempo, penggunaan selisih jasa.

Kelompok SPP usaha Dahlia III desa Sidorejo dengan ketua kelompok SUPINI. Dengan mengajukan kredit sebesar 25 juta untuk memenuhi kebutuhan tambahan modal usaha 10 orang anggota. Akan dikembalikan dalam jangka waktu 10 bulan. Besar pinjaman 2.500.000,- perorang dengan pemanfaatan sebagai berikut : Muji dengan jenis usaha jualan kue. Yayuk dengan jenis usaha ternak, Yatinem dengan jenis usaha ternak, Lasiyah dengan jenis usaha ternak, Tutut dengan jenis usaha kasur, Nining dengan jenis usaha Pracangan, Lilim dengan jenis usaha Pracangan, Cucuk dengan jenis usaha Pracangan, Sukinem dengan jenis usaha jualan ayam, Punik dengan jenis usaha Warung kue. Kegiatan tersebut dilaksanakan melalui musyawarah kelompok di rumah Supini; dengan pembahasan yang telah terukur yaitu menetapkan besarnya tabungan, besarnya jasa, pinjaman, penggunaan selisih jasa, jatuh tempo dan angsuran.

Kelompok SPP Arisan Desa Sembung dengan ketua kelompok Seritati, dengan seluruh anggota 40 orang dengan jumlah peminjam 7 orang. Dengan bidang pertanian 2 orang dan perdagangan 5 orang. Kegiatan kelompok arisan dan simpan pinjam. Permohonan kredit sebesar 15 juta untuk memenuhi kebutuhan tambahan modal usaha 7 orang anggota. Pengembalian kredit dalam jangka 10 bulan. Besarnya pinjaman per orang sekita 2.500.000 dan 1.500.000; dengan jaminan berupa sepeda motor Kegiatan tersebut dilaksanakan melalui musyawarah kelompok di rumah ketua kelompok; dengan pembahasan yang telah terukur yaitu menetapkan besarnya tabungan, besarnya jasa, pinjaman, penggunaan selisih jasa, jatuh tempo dan angsuran.

Kelompok SPP Dahlia I dengan ketua Sukarmiati seluruh anggota 50 orang dengan anggota peminjam 8 orang. Kegiatan kelompok arisan dan simpan pinjam, dengan mengajukan kredit sebesar 10 juta. Pemanfaatan untuk usaha perdagangan dan perdagangan. Kegiatan ini dilakukan atas dasar musyawarah

kelompok dengan menyetujui beberapa ketentuan tentang jasa pinjaman, jatuh tempo, selisih jasa.

Pembangunan sarana dan prasarana desa sawahan yaitu jalan makadam; kegiatan ini diusulkan oleh warga masyarakat. Rincian kegiatan mencakup makadam, gorong-gorong, plengsengan. Dan lokasi kegiatan Dusun Goleng; jumlah pemanfaat 700 KK (berdasarkan Kepala Keluarga). Alasan diajukan pembangunan sarana adalah kalau hujan Becak. Disisi lain, dapat dimanfaatkan sebagai sarana transportasi hasil pertanian dan jalan tembus antar desa. Sehingga transportasi lebih cepat dan murah. Alasan lain, masyarakat yang menganggur dapat cari batu dan pasir dll. Harga jual tanah semakin meningkat (mahal). Jumlah pemanfaat orang miskin 70% (dari pemanfaat seluruhnya). Kegiatan ini diprakarsai oleh fasilitator desa; dengan tim pengelola kegiatan dan tim penulis usulan serta wakil masyarakat dan tim pengelola pemeliharaan prasarana. Kegiatan ini, ditambahkan program UEP dan SPP; program UEP sebesar 69 juta dan SPP 9 juta. Uraian manfaat UEP dan SPP sebagai tambahan modal untuk masyarakat desa sawahan. Hal itu ditentukan dalam musyawarah bersama anggota masyarakat.

**Penilaian top-down** terhadap PPK di Kecamatan Wilangan menurut George C. Edward III, dalam model *Direct and Indirect Impact on Implementation* terdapat beberapa elemen dalam mempengaruhi keberhasilan kebijakan. **pertama; komunikasi** berjalan dengan baik, hal itu dapat dilihat dari pertemuan rutin yang diadakan, serta adanya koordinasi dari UPK di kecamatan Wilangan Sawahan bahkan file tertata dengan baik. Sedangkan **kedua; sumberdaya** meliputi staff, informasi, wewenang dan fasilitas. Staff dalam UPK kecamatan Sawahan merekrut penduduk setempat ditambah fasilitator dari konsultan. Sedangkan staff dari kelompok masyarakat tergantung dari hasil musyawarah kelompok masing-masing. Informasi yang didapatkan UPK realtif baik hal itu mendapatkan koordinasi dari pihak kecamatan dan kabupaten. Sedangkan wewenang sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dengan mendelegasikan kepada pihak masyarakat yang berkepentingan; hal itu kerjasama antara UPK dan masyarakat terpilih. Fasilitas pada UPK sawahan sangat lengkap termasuk teknologi dalam mengurus administrasi. **Ketiga : disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan;** dalam hal ini pengangkatan pegawai dalam UPK sesuai dengan kompetensi di bidangnya termasuk



konsultan yang membimbing. Disisi lain, terdapat standar minimal dalam pekerjaan; hal itu terlihat dari penjadwalan dan target dalam kegiatannya.

**Penilaian bottom-up** terhadap PPK di Kecamatan Sawahan menurut Elmore dkk, pada dasarnya merupakan model kebijakan yang diprakarsai oleh masyarakat sendiri. Dalam kecamatan Sawahan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan program PPK dapat diusulkan kepada UPK terutama oleh masyarakat sendiri dengan memanfaatkan kelompok-kelompok sosial yang telah ada maupun yang baru dibentuk. Dengan mengidentifikasi kebutuhan, sesuai dengan permasalahan yang ada. Beberapa data menyimpulkan bahwa dalam pertemuan dalam kelompok masyarakat terdapat diskusi atau musyawarah dalam menentukan program kegiatan yang akan dijalankan. Secara spesifik dapat diungkapkan bahwa kelompok. Kelompok yang tergolong UEP meliputi Kelompok UEP Mitra Usaha dan Kelompok UEP Aneka Usaha untuk memenuhi tambahan modal usaha para anggota yang kebanyakan dalam dunia perdagangan. sedangkan SPP meliputi kelompok usaha Dahlia III dan arisan desa sembung, Dahlia I; meskipun simpan pinjam perempuan namun pemanfaatannya sebesar usaha ekonomi produktif. Hal ini terlihat dari jenis usaha yang disebutkan dalam dahlia III yang termasuk kategori usaha kecil menengah. Disisi lain, sarana dan prasarana dapat dimanfaatkan dengan baik bahkan diidentifikasi secara mendalam oleh tim pelaksana kegiatan.

Sedangkan analisa dalam pemberdayaan masyarakat menyebutkan bahwa dalam proses kebijakan PPK di Kecamatan Sawahan; telah membantu masyarakat pada level bawah (grass root) yang tidak berdaya (powerless) menjadi berdaya (empowered). Sehingga dapat membantu masyarakat dalam peningkatan kesejahteraan di bidang ekonomi serta mengurangi angka pengangguran secara merata. Secangkan Potensi pemberdayaan pada masyarakat sawahan cukup tinggi. Hal ini terlihat dari kekuatan pendorong (motivasi) masyarakat dalam melakukan perubahan dalam meningkatkan kesejahteraan sendiri. Banyak kelompok masyarakat sawahan yang telah mengikuti program PPK; sehingga perlu ditingkatkan dan diperbanyak. Disisi lain, dalam tahapan pemberdayaan terdapat tiga tingkatan yaitu :

- a. Tahap penyadaran merupakan tahapan pencerahan bagi pihak yang diberdayakan agar mampu menyadari potensi dalam diri mereka untuk dikembangkan menuju pada kehidupan yang lebih baik.
- b. Pada tahap pengkapasitasan terdapat proses memberikan pelatihan skill (kemampuan) individu maupun kelompok; termasuk pembuatan atau pembinaan organisasi yang akan dipergunakan dalam pemberdayaan.
- c. Pada tahap pendayaan merupakan proses pemberian daya sesuai dengan kemampuan “skill” pihak yang diberdayakan; hal ini terkait dengan usaha pengkapasitasan (Wrihatnolo, 2007 : 3-6) .

Pada tataran ini, kecamatan sawahan telah melalui tahapan penyadaran dan pengkapasitasan. Hal ini terlihat dari kemauan masyarakat sendiri untuk mengikuti secara baik program PPK yang ada. Sedangkan pengkapasitasan terlihat dari adanya pembinaan organisasi kelompok sosial masyarakat yang ada. Sedangkan pada tahap pendayaan kurang ditingkatkan; karena hal ini menyangkut kelangsungan proses kegiatan usaha masyarakat. namun pada tataran skill pengelolaan oraganisasi atau kelompok dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini terlihat dari proses pengembalian pinjaman dari UPK yang rutin dilakukan serta adanya pertemuan rutin yang dilaksanakan.

Dalam proses kemajuan pemberdayaan masyarakat pada kecamatan sawahan dapat diidentifikasi sebagai berikut melalui unsur-unsur pemberdayaan masyarakat :

- a. Kemauan politik yang mendukung; dapat dilihat dari mudahnya proses kebijakan pemberdayaan UPK yang telah diturunkan. Serta adanya staff dan fasilitator yang mendampingi masyarakat. hal ini dapat ditingkatkan lebih lanjut dengan memberikan kemudahan birokrasi dan kebijakan yang memudahkan msasyarakat dalam tingkatan bawah. Dalam kecamatan sawahan, dapat diketahui bahwa staff UPK mempunyai manajemen yang baik. Hal itu terlihat dari kebijakan pengaturan organisasi yang ada.
- b. Suasana kondusif; dapat mengembangkan potensi secara menyeluruh dengan baik. hal ini merupakan kondisi yang mendukung bagi perubahan pemberdayaan yang lebih baik. Kecamatan sawahan merupakan lingkungan yang kondusif tetapi mempunyai medan yang cukup berat/terpencil; dikarenakan wilayahnya mencakup daerah



pegunungan. Sehingga diperlukan konektivitas tiap wilayah dalam menjaga hubungan yang kondusif bagi masalah hubungan pemberdayaan masyarakat.

- c. Motivasi masyarakat dapat digali lebih lanjut dalam meningkatkan pemberdayaan masyarakat.
- d. Potensi masyarakat; masyarakat sawahan dalam bidang pemberdayaan cukup tinggi. Hal ini terlihat dari topografi wilayah pegunungan yang memiliki berbagai potensi di bidang kehutanan, pertanian dan peternakan. Pada identifikasi potensi secara umum telah disebutkan pada rumusan pertama dalam sub bidang potensi dan permasalahan social kabupaten nganjuk di bidang ekonomi. Hal ini dapat dikembangkan dalam proses pemberdayaan masyarakat.
- e. Peluang yang tersedia; peluang dalam hal ini adalah kesempatan untuk mengajukan diri dalam program pemberdayaan. Mencangkup kemudahan dalam birokrasi dan administrasi. Serta sumber daya yang tersedia dalam proses pemberdayaan. Dalam masyarakat sawahan telah tercipta berbagai kemudahan; hanya perlu ditingkatkan lebih lanjut menjadi kemandirian yang berlanjut dalam kesejahteraan masyarakat.
- f. Kerelaan mengalihkan wewenang; dala masyarakat sawahan terjadi pendelegasian wewenang yang meliputi bottom up sistem. Sehingga mempunyai kemandirian dalam pemberdayaan.
- g. Perlindungan; dalam kecamatan sawahan terdapat dalam proses perjanjian maupun, jaminan dalam proses pemberdayaan. Hal itu dilakukan melalui kesepakatan bersama.
- h. Kesadaran (awarness) : kesedaran dalam kecamatan sawahan cukup tinggi namun diperlukan inovasi yang cukup; sehingga dapat meningkatkan inovasi pemberdayaan masyarakat.

Dalam konteks kemiskinan dan pengangguran dalam program PPK; secara tidak langsung telah membantu menurunkan angka kemiskinan secara bertahap. Hal ini terlihat adanya peningkatan masyarakat Wilangan dan Sawahan dalam mengikuti kegiatan program pemberdayaan masyarakat. Disisi lain, program tersebut telah berjalan semenjak tahun 2003 hingga sekarang dan telah menimbulkan kelompok-kelompok baru. Asumsi Mengenai pengangguran

mengikuti adanya jumlah kelompok pemberdayaan yang ada. Semakin banyak kelompok pemberdayaan maka dapat menutupi masalah perekonomian yang berujung mengurangi masalah pengangguran. Jika ditingkatkan dapat meningkatkan peluang usaha yang dapat menampung masalah pengangguran.

## **B.2 Menganalisa permasalahan dalam implementasi kebijakan PNPM**

### **Mandiri dalam masyarakat kabuapten Nganjuk :**

Permasalahan kebijakn PNPM Mandiri dalam hal ini adalah Program PPK, yang akan dilanjutkan menjadi PNPM Mandiri Perdesaan. Dari data pengamatan pada UPK permasalahan dalam kecamatan wilangan dan Sawahan relatif cukup kecil. Hal itu menyangkut masalah pembayaran/ pengembalian dana yang akan digulirkan kembali. Jika dipandang dalam sudut pemberdayaan terdapat tiga tingkatan posisi permasalahan yaitu :

- a. Tahap penyadaran merupakan tahapan pencerahan bagi pihak yang diberdayakan agar mampu menyadari potensi dalam diri mereka untuk dikembangkan menuju pada kehidupan yang lebih baik. Pada tahapan ini masyarakat Sawahan dan Wilangan cukup paham; namun perlu adanya motivasi yang lebih ditingkatkan. Permasalahan yang ada, adalah masalah pengkoordinasian berbagai pihak dalam proses pembinaan masyarakat. hal itu disebabkan.
- b. Pada tahap pengkapasitasan terdapat proses memberikan pelatihan skill (kemampuan) individu maupun kelompok; termasuk pembuatan atau pembinaan organisasi yang akan dipergunakan dalam pemberdayaan. Pada tataran. Dalam proses pengamatan, permasalahan yang ada adalah banyak potensi yang belum dikembangkan.
- c. Pada tahap pendayaan merupakan proses pemberian daya sesuai dengan kemampuan "skill" pihak yang diberdayakan; hal ini terkait dengan usaha pengkapasitasan. Pemberian daya cukup baik, hal ini terlihat banyak program PPK yang dimanfaatkan secara baik. Permasalahan adalah pengembangan potensi yang perlu ditingkatkan melalui pendayaan masyarakat. (Wrihatnolo, 2007 : 3-6) .

Permasalahan perlu diatasi adalah masalah birokrasi dalam sistem yang perlu disederhanakan kembali. Sehingga lebih memudahkan masyarakat; mulai dari proses pengajuan proposal serta lamanya penurunan dana kepada masyarakat



dan permasalahan pembinaan masyarakat dalam proses kegiatan inovasi usaha produktif.

### **C. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Nganjuk di bidang ekonomi melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri:**

Dalam rumusan masalah ketiga dapat diungkapkan mengenai jalan untuk meningkatkan dan mengembangkan sebuah program pemberdayaan terutama PPK yang berkembang menjadi PNPM Mandiri Perdesaan. Dalam proses pengamatan, hal yang mudah untuk ditingkatkan adalah Usaha Ekonomi Produktif. Hal ini dengan melihat potensi yang ada dalam masyarakat. Identifikasi potensi pada kabupaten Nganjuk; terlihat dalam rumusan masalah pertama; yaitu pada Potensi dan permasalahan sosial kabupaten nganjuk di bidang ekonomi. Hal ini terlihat potensi bahan baku UKM maupun industri yang dapat ditinjau lebih jauh meliputi **pertama potensi pertanian dan perkebunan** yang terdiri dari potensi padi dan palawija, potensi jenis tanaman pangan sayur-sayuran, potensi tanaman pangan dan buah-buahan, potensi perkebunan. Bahkan pada lingkup yang lebih spesifik pada kecamatan Sawahan dan Kecamatan Wilangan mempunyai spesifikasi tersendiri. **Kedua, potensi sektor peternakan** sangat besar dan dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya di sektor pedesaan. Dikarenakan tempat di pedesaan sangat strategis untuk memberi bahan makanan untuk ternak. Secara spesifik kecamatan sawahan dan wilangan telah mengembangkan hal tersebut namu dapat lebih dikembangkan. **Ketiga, potensi sektor perikanan**; potensi perikanan sangat besar dikarenakan belum tereksplorasinya dan banyak lahan yang bisa dimanfaatkan untuk kolam. **Keempat, sektor kehutanan**; mempunyai potensi yang cukup tinggi dalam perindustrian.

Salah satu pemanfaatan potensi di sektor pertanian dalam konteks padi dan palawija yaitu : Pemanfatan kacang kedelai. Dalam hal ini kecamatan wilangan merupakan sentra kacang kedelai yang cukup tinggi yaitu 7.398.82 Kw. Hal ini dapat dimanfaatkan dalam Usaha Ekonomi produktif dengan mengolahnya kedalam UKM. Kedelai dapat dimanfaatkan sebagai minuman susu. Dalam hal ini, dapat dikelola secara profesional meskipun pembuatannya sangat mudah yaitu :

Pembuatannya tidak memerlukan keterampilan khusus. Penggunaan air sumur dapat menghasilkan susu kedelai dengan rasa yang lebih enak. Sedangkan untuk memperoleh susu kedelai yang baik, perlu menggunakan

kedelai yang berkualitas baik. Dari 1 kg kedelai dapat dihasilkan 10 ltr susu kedelai. Dengan bahan sebagai berikut :

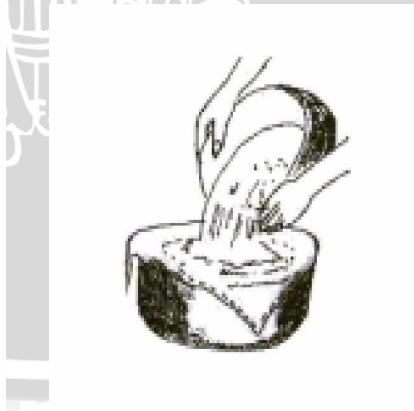
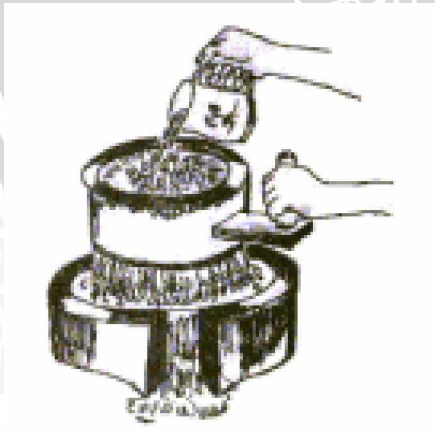
- |                              |         |
|------------------------------|---------|
| 1) Kedelai                   | 1 kg    |
| 2) Air panas                 | 8 liter |
| 3) Air dingin utk perendaman | 3 liter |
| 4) Gula pasir<br>gram        | 100-200 |
| 5) Panili                    | 2 gram  |
| 6) Coklat                    | 15 gram |
| 7) Garam                     | 15 gram |

Peralatan yang digunakan berupa perlatan sederhana :

- 1) Panci
- 2) Penggiling batu
- 3) Kain Saring atau kain blacu
- 4) Tungku atau kompor

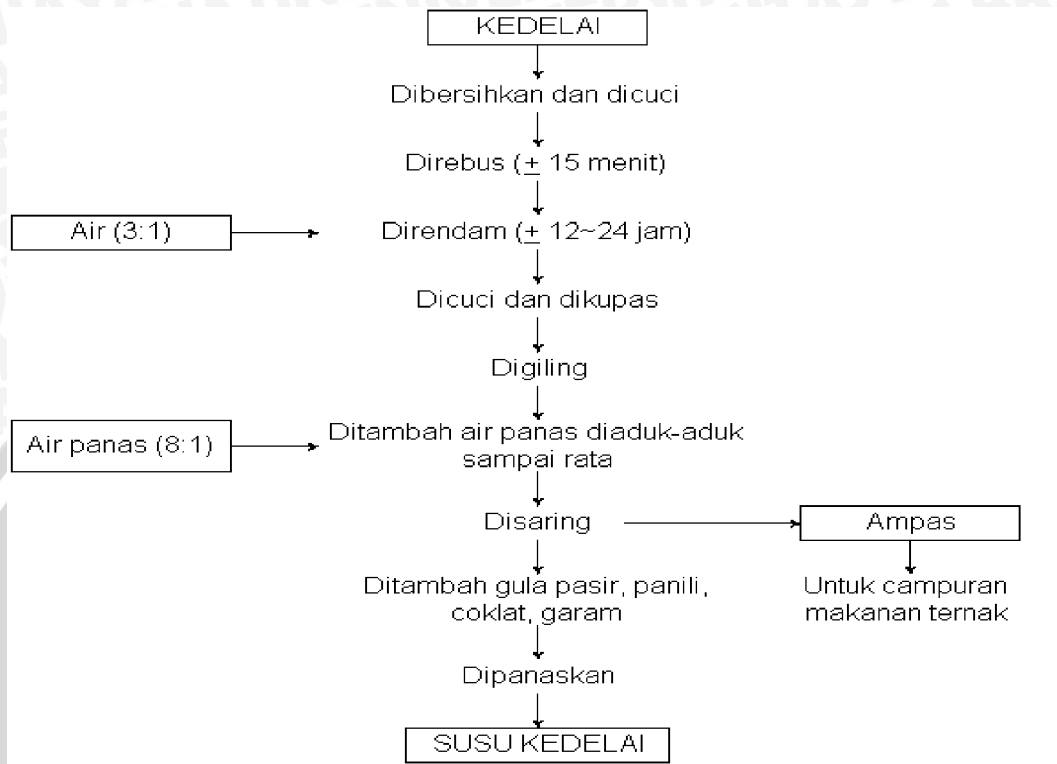
Dengan cara pembuatan sebagai berikut yaitu :

- 1) Bersihkan kedelai dari segala kotoran, kemudian cuci;
- 2) Rebus kedelai yang telah bersih selama kira-kira 15 menit, lalu rendam dalam air bersih selama kira-kira 12 jam;
- 3) Cuci sampai kulit arinya terkelupas. Hancurkan dengan penggiling dari batu;
- 4) Campur kedelai yang sudah halus dengan air panas. Aduk-aduk campuran sampai rata;
- 5) Saring campuran dengan kain saring, sehingga diperoleh larutan susu kedelai;
- 6) Tambahkan gula pasir, panili, coklat, dan garam ke dalam larutan susu, lalu aduk sampai rata dan panaskan hingga mendidih.





Bagan 14  
Alur diagram pembuatan susu kedelai



**Sumber :** *Buku Panduan Teknologi Pangan, Tri Margono dkk.*

Disisi lain terdapat teknologi yang dapat dimanfaatkan dalam mengolah potensi sumber daya diantaranya sebagai berikut :

Mesin vacuum frying (pengering buah), mesin ini digunakan untuk menggoreng Buah / sayur dengan medium minyak goreng. Pemanasan minyak goreng dapat disetting pada suhu rendah (80-85 derajat celcius). Pemanasan mesin dengan bahan bakar LPG. Untuk mempercepat penggorengan, maka dilakukan penyedotan kandungan air pada buah dengan cara pemvakuman. Pemvakuman ini menggunakan pompa khusus, dengan tenaga listrik. Suhu penggorengan terkontrol otomatis (80-85 derajat celcius) dan dapat diatur. Suhu yang terjaga rendah ini, menjadikan produk tidak gosong, sehingga warna sesuai aslinya. Disisi lain, Mesin mudah dioperasikan orang awam. Beberapa macam buah dan sayur dapat digoreng dengan mesin Vacuum Frying (penggoreng hampa) menjadi keripik antara lain : nanas, apel, salak, nangka, pepaya, melon, mangga, pisang, wortel, waluh, apel, terung, labu siam, buncis, kacang panjang, mentimun, jamur tiram, bawang, kacang panjang,

durian, dll. Kelebihan Buah / Sayur yang Digoreng Dengan Vacuum Frying; Nutrisi tidak hilang, karena digoreng pada suhu rendah (80-85 Derajat Celcius), disertai dengan pemvakuman. Waktu penggorengan singkat (45 - 60 menit); Keuntungan bisa mencapai 100 % . Harga jual keripik buah mencapai Rp 65.000 - Rp 110.000/ kg. Pasar terbuka lebar, bahkan peluang eksport sangat besar. Beberapa macam mesin sebagai berikut :

Gambar 3  
Mesin produksi



vacuum-fryer-PV2-depan



vacuum-frying-1,5kg-pv1

**sumber : [www.mesinproduksi.com](http://www.mesinproduksi.com) dan [www.tokomesin.com](http://www.tokomesin.com)**

Mesin ini dapat digunakan dalam Usaha Ekonomi produktif masyarakat. Sehingga, proses perencanaan usaha dapat dengan jelas diidentifikasi bagi kesejahteraan.'



## BAB V

### A. KESIMPULAN

Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri yang diteliti di tingkat kabupaten Nganjuk di tingkat kecamatan adalah PPK. Sehingga dapat dilanjutkan dalam program yang lebih lanjut yaitu PNPM Pedesaan. Program PPK yang diteliti dibatasi pada Kecamatan Sawahan dan Kecamatan Wilangan. Kesimpulan secara umum dua kecamatan sebagai berikut : bahwa kedua kecamatan sebelum datang program PPK adalah daerah desa tertinggal. Dan telah melaksanakan program PPK semenjak tahun 2003. Hal itu meliputi, SPP (Simpan Pinjam Perempuan), UEP (Usaha Ekonomi Produktif) dan Pembangunan sarana dan prasarana. Program-program tersebut telah berhasil dijalankan hingga sekarang. Namun masih diperlukan peningkatan inovasi sehingga dapat diteruskan ke dalam program Mandiri Perdesaan yang lebih baik. Dalam lingkup yang lebih spesifik adalah sebagai berikut :

- Ø Kecamatan Wilangan : program PPK telah lama diterapkan bahkan telah berjalan hingga sekarang. Penerapan dapat berjalan baik karena petugas UPK bekerja sesuai dengan prosedur namun terdapat fleksibilitas dalam implementasinya. Masyarakat dapat memahami dengan baik bahkan banyak proposal SPP dan sarana dan prasarana yang telah dijalankan. Dalam hal ini, masih banyak potensi yang dapat dikembangkan melalui UEP.
- Ø Kecamatan Sawahan : Program PPK telah lama diterapkan, bahkan telah berjalan hingga sekarang. Petugas UPK bekerja sesuai prosedur dan fleksibel. Terdapat berbagai pertemuan di tingkat masyarakat. Wilayah yang sangat luas membutuhkan kerja keras para aktor pemberdayaan. Hasil yang didapatkan adalah banyak proposal SPP dan sarana prasarana yang telah dijalankan dengan baik. Sedangkan UEP masih sedikit yang mengikuti; Maka dapat disimpulkan banyak potensi yang kurang dieksplorasi dan dimanfaatkan dengan baik. Serta banyak pembangunan yang perlu ditingkatkan karena wilayah desa sawahan yang cukup luas dan ada yang terpercil.

Program PPK yang telah dilaksanakan pada kedua Kecamatan merupakan sampel dari 20 kecamatan. Hal tersebut dapat dijadikan percontohan bagi kecamatan lain; yang belum melaksanakan dengan baik PNPM Mandiri. Disisi

lain, program PPK yang telah dijalankan dapat ditambahkan ke dalam PNPM Pedesaan dengan pengembangan inovasi dari program PPK yang telah ada.

### C. SARAN

Dari penelitian mengenai kebijakan program PNPM mandiri terutama PPK (usaha ekonomi produktif dan simpan pinjam perempuan) maka peneliti menyarankan adanya sebuah pengelolaan UKM menuju industrialisasi pedesaan yang bersahabat dengan lingkungan dan masyarakat. Industri tersebut pada akhirnya dikelola oleh dan untuk masyarakat sendiri didampingi para fasilitator. Konsep industrialisasi pedesaan di beberapa bidang dapat digambarkan secara nyata sebagai berikut :

- Ø Bidang peternakan : pemberdayaan masyarakat yang pada akhirnya mampu mengkapasitasi adanya pembentukan koperasi yang membawahi pengembangan peternakan sapi perah dalam komunitas tertentu. Koperasi-koperasi peternakan sapi perah dalam berbagai komunitas; pada akhirnya bersatu untuk membentuk sebuah industri susu bubuk maupun cair dengan kualitas ekspor serta produk lainnya yang berkaitan dengan bahan mentah tersebut. Bidang peternakan yang lebih sedang dan mudah yaitu industry pengalengan daging kambing,sapi serta produk variaannya; bahan mentah banyak dijumpai di berbagai pedesaan.
- Ø Bidang perikanan : hampir sama dengan peternakan namun dapat bermacam variasi jenis ikan yang dikembangkan seperti (lobster, lele, mujair dll. Untuk disatukan dalam sebuah koperasi pada setiap komunitas dan pada akhirnya berkembang untuk membentuk sebuah industri pengolahan ikan dengan kualitas ekspor.
- Ø Home industry makanan kecil : merupakan industry sederhana namun mempunyai kualitas produk ekspor. Hal ini tergantung dari manajemen, *brand/merk* dan pengemasan disertai dengan berbagai izin yang berlaku. Macamnya dapat berupa permen coklat, keripik buah-buahan, makanan tradisional dll.
- Ø Home industry lainnya dapat berupa kerajinan, produk inovasi, assesoris dll. Tergantung dari sumber daya, kemampuan masyarakat dan usaha pemberdayaan masyarakat.

Konsep pemberdayaan masyarakat dengan profesionalisasi peran UKM dalam industrialisasi pedesaan. Dapat menguntungkan berbagai pihak, hal itu dapat



lebih cepat menyerap tenaga kerja masyarakat sekitar dan mampu mengkonservasi sumberdaya alam pedesaan serta cepat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan beberapa tahapan yaitu sudut pandang penguatan kebijakan *top-down* dan *bottom up* dengan landasan tahapan pemberdayaan yaitu penyadaran, pengkapasitasan dan pendayaan.

**A. Tahap 1 Penguatan identifikasi masyarakat melalui tahapan pemberdayaan :**

Pemahaman terhadap masyarakat melalui landasan pemberdayaan untuk mengidentifikasi permasalahan mendasar dan memperkuat tahapan dalam dalam proses pemberdayaan. Hal ini terdapat tiga factor yaitu :

- Ø Penyadaran : pada umumnya terdapat berbagai macam karakteristik tipologi masyarakat dengan berbagai motivasi dan tingkatan spiritual. Hal ini dapat dijadikan acuan dasar dalam proses pemberdayaan. Disertai pemahaman terhadap grafik tingkat kemiskinan, pengangguran, di daerah tersebut.
- Ø Pengkapasitasan : pada umumnya, terdapat berbagai potensi kemampuan masyarakat yang perlu dikembangkan pada bidang tertentu. Sehingga mengetahui prospek jangka pendek dan panjang daerah tersebut. Jangka pendek adalah profesionalisasi UKM dan berbagai usaha di berbagai bidang perikanan, peternakan dll. Jangka panjang adalah terwujudnya industrialisasi pedesaan melalui koperasi dan lembaga masyarakat yang mendukung seperti pasar, minimarket produk lokal,supermarket, jasa ekspor dll.
- Ø Pendayaan : Pada umumnya, permasalahan implementasi dalam pelaksanaan program yang dikerjakan. Hal itu diperlukan kesiapan dan kesesuaian sumber daya yang diberikan kepada program yang dibuat masyarakat serta konsistensi pelaksanaan program jangka pendek dan panjang.

**B. Tahap 2 : Penguatan kebijakan *TOP-DOWN* berdasarkan tahap 1 :**

Untuk menunjang landasan penyadaran, pengkapasitasan dan pendayaan maka diperlukan penguatan kebijakan *top-down* di kebijakan level bawah. Hal ini

dapat mempergunakan model sederhana direct dan indirect impact dengan 4 variabel. Hal itu dapat dijelaskan bertahap sebagai berikut yaitu :

1. Penguatan kebijakan *top-down* secara umum berdasarkan landasan pemberdayaan:
  - Ø Penguatan aspek kebijakan *top-down* dalam aspek penyadaran diperlukan *team supporting* yaitu team khusus untuk memberikan landasan pemberdayaan kepada masyarakat. Sehingga terwujudnya semangat untuk memperjuangkan *basic need* (kebutuhan dasar) sekaligus meningkat kebutuhan selanjutnya sekunder dll. Hal itu dapat disesuaikan dengan karakteristik dan tipologi masyarakat. Dengan berbagai pendekatan psikologis maupun spiritual.
  - Ø Penguatan aspek kebijakan *top-down* dalam aspek pengkapasitasan diperlukan *team survey* untuk menganalisa potensi dan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam bidang tertentu. Serta memperkuat wadah penunjang ekonomi masyarakat dalam menciptakan industrialisasi pedesaan. Serta peningkatan kerjasama berbagai pihak eksternal dalam mendukung usaha pengkapasitasan.
  - Ø Penguatan aspek kebijakan *top-down* dalam aspek pendayaan : penggabungan hasil *team supporting* dan *team survey* akan menghasilkan langkah berikutnya dalam penyesuaian sumber daya dan program yang dijalankan. Serta memastikan proses pemberian daya kepada masyarakat tersebut dapat dimanfaatkan sesuai dengan tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Dengan hasil yang meningkat yaitu UKM menuju industrialisasi sesuai dengan prakarsa program masyarakat sendiri.
2. Penguatan kebijakan *top-down* secara khusus (model *Direct and Indirect Impact on Implementation*) berdasarkan landasan pemberdayaan.

Untuk terciptanya penguatan implementasi kebijakan top down maka diperlukan dukungan 4 variabel (sumber daya, komunikasi, disposisi, struktur birokrasi) terhadap kebutuhan dalam penyadaran, pengkapasitasan dan pendayaan; yaitu sebagai berikut :

- Ø Sumber daya : Penambahan staff khusus bila diperlukan atau mengatur staff yang telah ada melalui pembagian tugas. Dalam hal ini diperlukan pembentukan :



Team supporting : memberikan dukungan kepada masyarakat untuk hidup lebih baik melalui pemberdayaan. Dengan memberikan grafis pemberdayaan ekonomi komunitas yang meningkat yaitu UKM menuju industrialisasi pedesaan. Hal itu dengan prakarsa program-program masyarakat sendiri sebagai subjek kebijakan.

Team survey : dalam pengkapasitasan untuk mengeksplorasi potensi dan meningkatkan kemampuan masyarakat di bidang tertentu serta pembinaan wadah penunjang ekonomi masyarakat. Dalam mewujudkan profesionalitas pemberdayaan UKM menuju industrialisasi pedesaan. Dalam kedua team dapat diperkuat dengan dukungan dari dinas terkait dan elemen perguruan tinggi sesuai dengan bidang program yang direncanakan masyarakat.

Dalam mendukung kinerja team diperlukan sarana dan prasarana pendukung yaitu akses informasi (data perbandingan pemberdayaan), LCD, laptop dll

- Ø Komunikasi : hal ini meliputi intensitas dan kualitas komunikasi dengan masyarakat dalam menggali potensi berbagai sumberdaya yang ada. Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai forum atraktif. komunikatif, nyaman (pelayanan masyarakat/public service). Menjalin komunikasi yang erat terutama terutama hubungan dengan dinas di berbagai actor pemberdayaan. Dalam hal ini perguruan tinggi dapat diajak kerjasama sesuai dengan bidang yang diperlukan; hal terkait dengan informasi inovasi yang dapat diimplementasikan pada masyarakat.

Adanya penataan struktur komunikasi yang sistematis terstruktur sehingga komunikasi yang inovatif tersalurkan dengan baik.

Dukungan adanya teknologi informasi di pedesaan untuk membuka cakwala pemberdayaan bagi masyarakat dan petugas.

- Ø Disposisi : dalam pengangkatan *team support dan team survey* sesuai ahli bidang yang diperlukan dalam proses pemberdayaan. Dalam hal ini *team support* terdapat ahli terutama di bidang : psikologi, statistic, ekonomi pembangunan, komunikasi, antropologi, administrasi public (kebijakan, pemberdayaan, pelayanan), sosiologi, dilengkapi tokoh masyarakat sebagai penasehat).

Secara umum; ahli psikologi, sosiologi, ekonomi pembangunan dapat mensupport dan memantau potensi kemampuan masyarakat setempat dalam meningkatkan kesejahteraan. Ahli statistic dapat memantau tingkat kemiskinan dan pengangguran serta membaca kondisi statistic daerah setempat. Ahli komunikasi dan antropologi serta tokoh masyarakat dapat mewujudkan kondisi masyarakat yang nyaman untuk menjalankan program pemberdayaan. Administrasi public dapat melihat dari sudut kebijakan, pemberdayaan maupun pelayanan public yang tepat untuk masyarakat setempat.

Dalam *team survey* terdapat ahli terutama di bidang psikologi, manajemen, akuntansi, hukum, administrasi negara, instansi dinas serta (tambahan ahli khusus sesuai dengan bidang potensi masyarakat yang telah jelas teridentifikasi akan dieksplorasi contoh : pertanian, peternakan, industry dll). Para ahli dapat mengadakan pelatihan bagi masyarakat untuk meningkatkan kemampuan sesuai bidang serta pembuatan wadah atau lembaga bagi proses pemberdayaan. Disisi lain, dapat mengadakan pemantauan dalam mendampingi masyarakat dalam program pemberdayaan. Secara real, pemberdayaan dengan cara profesionalisasi UKM menuju industrialisasi pedesaan. Sedangkan program lain melengkapi seperti PNPM generasi, simpan pinjam perempuan dll.

Untuk mempercepat kemajuan pemberdayaan maka konsep dalam fasilitator di tingkat kecamatan yaitu UPK perlu diubah. Apalagi hasil survey, karyawan ingin kerja di tempat yang lebih layak daripada UPK. maka, diperlukan kemandirian financial dalam UPK dengan mengembangkan wirausaha mandiri (mewirausahakan birokrasi/reinventing government). Sehingga, mampu memberikan insentif gaji lebih kepada para staff bahkan dapat menambah staf ahli bagi kemajuan kepentingan operasional pemberdayaan masyarakat. Sehingga profesionalisme UPK meningkat disertai dengan meningkatnya program pemberdayaan.



#### Ø Struktur Birokrasi

Dalam struktur birokrasi terdapat standar minimal; dalam team supporting minimal mensupport masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan pemberdayaan. Hasilnya dapat dilihat melalui semakin menurunnya tingkat kemiskinan, pengangguran dan meningkatnya ekonomi masyarakat. Disisi lain, terdapat standar minimal jangka panjang dan jangka pendek. Hal itu terdapat range grafik yang meningkat yaitu profesionalitas UKM menuju industrialisasi pedesaan yang berdampak positif bagi lingkungan dan masyarakat.

Dalam team survey; terdapat standar minimal yaitu peningkatan skill masyarakat dalam bidang tertentu (profesionalisme). Dan meningkatnya profesionalisme organisasi/lembaga/wadah bagi masyarakat dalam proses pemberdayaan di sector ekonomi.

Dalam struktur birokrasi terdapat pelayanan birokratis yang perlu diperkuat yaitu :

- Ø Sistem administrasi yang mudah dan baik.
- Ø Akses konsultasi pemberdayaan yang mudah dan nyaman bagi masyarakat.
- Ø Penggunaan teknologi informasi bagi kemudahan pelayanan publik

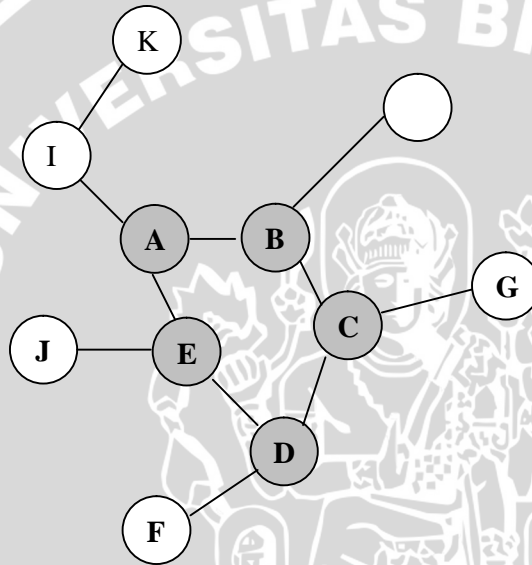
#### C. Tahap 3: Penguatan kebijakan *Bottom-Up* :

Penguatan kebijakan *Bottom up* dapat dilakukan dengan proses interaksi yang terkoordinasi. Hal ini dapat memanfaatkan model jejaringan yaitu *complex of interaction processes*; interaksi sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (network) aktor-aktor yang independen (Nugroho, 2008 : 446-447). jaringan tersebut ditata dan diperkuat sesuai dengan prakarsa masyarakat dengan bantuan fasilitator. Fasilitator dapat menunjukkan berbagai cara khusus yang terbaik bagi peningkatan kesejahteraan ekonomi. Sehingga, masyarakat dapat memilih salah satu cara atau masyarakat mempunyai inovasi cara sendiri untuk dikembangkan lebih lanjut. Inovasi program dilaksanakan dalam sebuah

kelompok untuk dikembangkan dalam sebuah komunitas yang lebih besar. Sebagai contoh adalah : kelompok-kelompok peternakan sapi perah professional Membentuk koperasi dalam sebuah komunitas pemberdayaan tertentu. Komunitas-komunitas pemberdayaan peternakan membentuk sebuah industry pedesaan dengan produk kualitas ekspor. Dalam model jejaringan dijelaskan sebagai berikut :

:

**Bagan 3.2**  
**Model Jejaringan**



Sumber: *Public Policy* (Nugroho, 2008: 451).

Penjelasan real secara terinci sebagai berikut Huruf :

- A . Adalah wakil komunitas-komunitas pemberdayaan pada sentra tertentu meliputi (peternakan, perikanan, perkebunan dan lainnya)
- B. Tokoh masyarakat.
- C. Dinas-dinas terkait pada bidang tertentu
- D. Team Supporting
- E. Team Survey





Aktor kebijakan A terkait dengan jenjang pemberdayaan poin I dan K.

K. yaitu Usaha Ekonomi Produktif /UKM yang terdiri dari UKM biasa yaitu sekedar menambah penghasilan dan UKM professional yang akan digunakan untuk industrialisasi pedesaan.

I. Gabungan UKM-UKM di bidang yang sama dalam sebuah wadah/paguyuban. Seperti koperasi atau gabungan UKM sebagai supplier bahan baku industry milik masyarakat.

Aktor B,C,D,E terkait dengan H,G,F,J yaitu para calon pemberdayaan masyarakat PNPM. Dalam penelitian yaitu calon simpan pinjam atau calon usaha ekonomi produktif; baik yang biasa maupun untuk industrialisasi pedesaan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Agustiono, L. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung. CV Alfabeta.
- Edukasi dkk. 2005. *Pegangan Memahami Desentralisasi*. Bantul. Penerbit Pondok Edukasi.
- Nugroho, R. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara – Negara Berkembang: Model Model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Tim ICCE UIN, 2005. *Demokrasi, hak asasi manusia dan masyarakat madani*. Jakarta. Prenada Media.
- Islamy, M.I. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Ed.2. Jakarta. Bumi Aksara.
- Wahab, S.A. 2005. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Ed.2. Jakarta. Bumi Aksara.
- Haris S. 2005. *Desentralisasi dan otonomi daerah*. Jakarta. LIPI PRESS.
- Juliantara dkk. 2006. *Desentralisasi kerakyatan*. Bantul. Penerbit Pondok Edukasi.
- Machdhoero, A.M. 1993. *Metodologi Penelitian*. Malang. UMM Press.
- Muluk M.R.K. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang. Bayumedia Publishing.
- Moeloek dkk.2003. *Seminar dan Lokakarya Kesehatan dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta. Ikatan dokter indonesia.
- Mikkelsen, B. 2003. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Namawi H, dkk. 1996. *Penelitian Terapan*. Yogyakarta. Gadjah mada University press.
- SUMARTO, H. 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance : 20 Prakarsa Inovatif Dan Partisipatif Di Indonesia*. Jakarta
- Sumarnonugroho, 1991, *kesejahteraan social*, Hanindita Graha Widya. Yogyakarta
- Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung. CV Alfabeta
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*. Bandung. Bandar Maju.
- Thabrany. 2005. *Pendanaan kesehatan dan alternatif mobilisasi dana kesehatan di Indonesia*. Jakarta. PT RajaGrafindo Persada.



Usaman, H, dkk. 2003. Metodologi Penelitian Sosial. Jakarta. PT Bumi Aksara.

Ulum dkk, 2007. Model-model kesejahteraan sosial Islam. Yogyakarta. PMI-Dakwah UIN Sunan Kalijaga

Widarta. 2005. Pokok-Pokok Pemerintahan daerah. Bantul. Pondok Swaeducasi.  
Wasistiono S. 2003. Kapita Selekta

<http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/IslamNegaraKesejahteraan.pdf>

#### **Peraturan perundangan :**

Kepmen No. 25/Kep/25/kep/menko /kesra/vii/2007 tentang pedoman umum program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri (pnpm mandiri) MENKOKGILKJGSGOSG

Surat Penetapan Lokasi Kegiatan PNPM Mandiri Tahun 2008; No: B.177 /MENKO/ KESRA/10/2007

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang kesejahteraan sosial

#### **Sumber Internet**

[www://id.wikipedia.org/wiki/](http://www.id.wikipedia.org/wiki/)

[www.undp.or.id](http://www.undp.or.id)

[www.policy.hu](http://www.policy.hu)

[www.pnpm-andiri.org](http://www.pnpm-andiri.org)

[www.d-infokom-jatim.go.id](http://www.d-infokom-jatim.go.id)

[www.geocities.com](http://www.geocities.com)

[www.suaramerdeka.com](http://www.suaramerdeka.com)

[www.pnpm-mandiri.org](http://www.pnpm-mandiri.org)

[www.antara.co.id](http://www.antara.co.id)

[www.payakumbuhkota.go.id](http://www.payakumbuhkota.go.id)

[www.pnpm-mandiri.org](http://www.pnpm-mandiri.org)

[www.pnpm-mandiri.org](http://www.pnpm-mandiri.org)

[www.pnpm-mandiri.org](http://www.pnpm-mandiri.org)

[www.Mesin produksi.com](http://www.Mesin produksi.com)

[www.tokomesin.com](http://www.tokomesin.com)



## Lampiran 1

## Daftar Wawancara

## PETUGAS UPK

1. Bagaimana system dan prosedur PNPM Mandiri/PPK ?
2. Bagaimana tugas UPK dalam melaksanakan PNPM mandiri/PPK ?
3. Bagaimana sarana dan prasarana dalam kegiatan ?
4. Bagaimana arus komunikasi data dari pemerintah dan masyarakat ?
5. Bagaimana standar minimal kerja ?
6. Bagaimana proses pengangkatan staff pegawai UPK ?
7. Bagaimana proses implementasi PNPM Mandiri/PPK?
8. Bagaimana hambatan dalam pelaksanaan PNPM mandiri /PPK?

## Aparat pemerintah dan masyarakat

1. Bagaimana potensi dan gambaran umum kecamatan Sawahan dan wilangan beserta beberapa desa?
2. Bagaimana proses program--program pemberdayaan masyarakat yang telah berjalan di masyarakat ?
3. Proses penyelenggaraan PNPM Mandiri ?





**PEMERINTAH KABUPATEN NGANJUK  
KANTOR KESATUAN BANGSA POLITIK DAN  
PERLINDUNGAN MASYARAKAT DAERAH**

Jl. Supriyadi No.5 Telp. (0358) 328079  
NGANJUK 64412

**SURAT KETERANGAN**

Nomor : 072 / **53** / 411.308 / 2009

- Memperhatikan :
1. Surat dari Dekan Universitas Brawijaya Malang, Nomor : 5144/J.10/1.14/PG/2009 ;
  2. Surat Badan Pusat Statistik Nganjuk, tanggal 13 Juli 2009 Nomor : 35181.065
  3. Surat Camat Wilangan, tanggal 9 Juli 2009 Nomor : 072/303/411.504/2009
  4. Surat Camat Bagor, Nomor : 072/1522/411.502/2009
  5. Surat Camat Sawahan, tanggal 9 Juli 2009 Nomor : 072/435/411.511/2009
  6. Surat Bapemaspedes Nganjuk, tanggal 9 Juli 2009 Nomor : 414.2/549/411.304/2009 Perihal Kesediaan menjadi Lokasi Penelitian

Dengan ini menyatakan TIDAK KEBERATAN untuk memberikan Rekomendasi kepada :

Nama : ARIS WAHYU ISTANTO  
 Status : Mahasiswa Universitas Brawijaya Malang  
 Alamat : Jalan Mayjen Haryono No. 163 Malang  
 Untuk Keperluan : Ijin Penelitian  
 Tema/Judul : "PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI".  
 Lokasi Kegiatan : Wilayah Kabupaten Nganjuk  
 Lama Kegiatan : 3 (tiga) Bulan terhitung tanggal surat dikeluarkan  
 Pengikut dalam kegiatan : -

DENGAN KETENTUAN SEBAGAI BERIKUT :

1. Mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam Daerah Hukum Pemerintah Kabupaten Nganjuk ;
2. Menjaga tata tertib, keamanan, kesopanan, dan kesucilaan serta menghindari dari perbuatan, pernyataan, baik lisan, tulisan maupun lukisan yang dapat melukai dan menyinggung perasaan atau menghina Agama, Bangsa dan Negara, maupun penduduk setempat ;
3. Kegiatan yang dilaksanakan harus sesuai dengan rencana / proposal yang telah diajukan ;
4. Tidak diperkenankan menjalankan kegiatan - kegiatan diluar ketentuan - ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas/Badan/Kantor/Instansi lokasi Kegiatan ;
5. Setelah berakhirnya kegiatan, pemegang surat rekomendasi ini wajib melapor kepada Pejabat Dinas/Badan/Kantor/Instansi lokasi Kegiatan ;
6. Setelah selesai melaksanakan kegiatan, wajib memberikan laporannya kepada Bupati Nganjuk tentang hasil kegiatan maupun temuan-temuan yang ada didalamnya, melalui Kantor Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat Daerah Kabupaten Nganjuk ;
7. Surat keterangan ini akan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi apabila ternyata pemegang surat keterangan ini tidak memenuhi ketentuan sebagaimana tersebut diatas.

Disampaikan Kepada Yth :

1. Kepala BPS Nganjuk
2. Camat Wilangan
3. Camat Bagor
4. Camat Sawahan
5. Kepala Bapemaspedes Nganjuk

Tembusan disampaikan Kepada Yth :

1. Bupati Nganjuk (sebagai laporan)
2. Kepala Bappeda Kabupaten Nganjuk
3. Aris Wahyu Istanto

Nganjuk, 15 Juli 2009  
An. KEPALA KANTOR KESBANGPOLLINMAS  
DAERAH KABUPATEN NGANJUK  
Kasubbag Tata Usaha



**SUWANDI, S.I.P.**  
Peta Tingkat I  
NIP. 19670102 198911 1 003