

## **IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBERDAYAAN RUMAH TANGGA SANGAT MISKIN**

**Jadmika Sufiadi, Irwan Noor, dan Suryadi**

Program Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang

e-mail: [sufiadi.j@gmail.com](mailto:sufiadi.j@gmail.com)

***Abstract:** The title of this study is *The Implementation of the Very Poor Households Empowerment Program*. The objective of this study is to describe and analyze the implementation of the very poor households empowerment program in the Provincial Marine Affairs and Fisheries of East Java and also the supporting as well as inhibiting factors in implementing this program in the provincial Marine Affairs and Fisheries of East Java. A qualitative descriptive approach is used as the research method in this study. The Miles and Hubberman method is used as the data analysis technique. The factors that can determine the success of the program implementation is the very poor households' participation as the beneficiaries of the program; integrated communications established by the Provincial Marine Affairs and Fisheries with the actors, stake holders and the society; and, adequate human resources with competences required. On the other hand, the inhibiting factors include: the otocratic task managers and authority-compliance of the operational level officials level give negative impacts; incomplete and undetailed division of work and SOP gives negative impacts to the program implementation.*

***Key words:** poverty, empowerment, program implementation*

**Abstrak:** Judul penelitian ini adalah Implementasi Program Pemberdayaan Rumah Tangga Sangat Miskin. Tujuan penelitian mendeskripsikan dan menganalisis implementasi program dan faktor pendukung maupun penghambat implementasi program di Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur. Metode penelitian kualitatif deskriptif dan Analisis data menggunakan metode Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan secara administratif, program berhasil mencapai target jumlah RTSM dan anggaran, tetapi secara substantif belum ada evaluasi terhadap RTSM penerima bantuan. Faktor pendukung yaitu: partisipasi RTSM sejak tahap perencanaan; komunikasi terpadu kepada pemangku kepentingan; dan, sumberdaya yang cukup. Faktor penghambat yaitu: gaya kepemimpinan, SOP serta fragmentasi yang kurang baik.

**Kata kunci:** kemiskinan, pemberdayaan, implementasi program

### **PENDAHULUAN**

Terdapat beberapa pendapat yang berbeda dalam mendefinisikan kemiskinan tergantung dari bagaimana dan indikator apa yang menjadi ukuran kemiskinan tersebut. Cahyat (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai suatu situasi dimana seseorang atau rumah tangga mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan dasar, sementara lingkungan pendukungnya kurang memberikan peluang untuk meningkatkan kesejahteraan secara berkesinambungan atau untuk keluar dari kerentanan.

Kemiskinan dipahami sebagai kondisi yang dipengaruhi oleh banyak faktor penyebab atau biasa disebut multidimensional. Kemiskinan tak hanya diukur dari penghasilan, tapi juga mencakup hal lebih luas, yakni kerentanan orang atau sekelompok orang, laki-laki maupun perempuan, untuk menjadi miskin; dan keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka.

Di Jawa Timur, upaya penanggulangan kemiskinan sudah dilakukan sejak lama. Hampir semua Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Jawa Timur menganggarkan dan melaksanakan

program penanggulangan kemiskinan, salah satunya adalah Dinas Perikanan dan Kelautan yang melaksanakan program pemberdayaan dengan sasaran rumah tangga sangat miskin (RTSM).

Program pemberdayaan RTSM pada Dinas Perikanan dan Kelautan berupa pemberian bantuan barang/natura produktif kepada RTSM yang terdaftar dalam data PPLS '08 dan telah dilakukan verifikasi potensi dan kebutuhannya. Barang bantuan berupa natura produktif dimaksudkan agar bantuan tersebut dapat dikembangkan menjadi usaha kecil dan kemudian dapat memberikan penghasilan tambahan pada rumah tangga sasaran. Dengan demikian, diharapkan pada akhirnya mendorong terjadinya mobilitas sosial vertikal ke atas di kalangan rumah tangga sangat miskin.

Dalam mengimplementasikan program, tidak selamanya berjalan lancar sebagaimana diharapkan. Ada kalanya program yang diimplementasikan mengalami kegagalan, hambatan dan penyimpangan (Wahab, 2014). Banyak faktor yang mempengaruhi diantaranya komunikasi, dukungan pimpinan, penentuan personel dan banyak lagi (Edward, 1980; Pinto dan Slevin, 1988).

Berdasarkan paparan diatas, implementasi program pemberdayaan rumah tangga sangat miskin di Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur adalah hal yang menarik untuk dikaji. Untuk itu tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi dan faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi program pemberdayaan rumah tangga sangat miskin di Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan jenis deskriptif, sedangkan fokus penelitian didasarkan pada rumusan masalah yaitu: (1) Implementasi program pemberdayaan rumah tangga sangat miskin di Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur; (2) faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi program pemberdayaan rumah tangga sangat miskin di Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur.

Lokasi penelitian di Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dan berdasar pertimbangan bahwa sebagaimana yang disebutkan oleh Wahab (2014) bahwa implementasi salah satunya dapat dilihat dari sudut pandang pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, maka peneliti menentukan situs penelitian di Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jawa Timur (Bapemas), Desa Pangarengan Kec. Pangarengan Kab. Sampang dan rumah informan.

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari informan, dokumen, dan peristiwa. Adapun teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Analisis data dilakukan sejak awal sampai proses penelitian berlangsung dengan menggunakan analisis data model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (2009) yang meliputi: 1) Reduksi data; 2) Penyajian data; dan 3) Penarikan kesimpulan/verifikasi. Sedangkan keabsahan data dilakukan dengan: 1) Uji Kepercayaan; 2) Keteralihan; 3) Kebergantungan; dan 4) Kepastian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Implementasi Program Pemberdayaan RTSM pada Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program pemberdayaan RTSM melalui tiga tahapan implementasi yaitu *pertama* tahap persiapan administrasi meliputi koordinasi lintas bidang lingkup Dinas Perikanan dan Kelautan; konfirmasi data RTSM di lapangan yang didahului dengan koordinasi dengan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas Perikanan dan Kelautan, sosialisasi program terhadap dinas yang menangani perikanan dan kelautan di kabupaten dan kota, konfirmasi data RTSM dan rekapitulasi hasil konfirmasi data; pengadaan barang dan jasa dilakukan setelah atau bersamaan dengan penerbitan keputusan pimpinan tentang RTSM penerima bantuan. *Kedua*, tahapan distribusi paket bantuan kepada RTSM, dan *ketiga*, tahapan evaluasi dan pelaporan. Aktor yang berperan dalam

implementasi program ini adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dalam hal ini Dinas Perikanan dan Kelautan, Badan Pemberdayaan Masyarakat sebagai penyedia data dan informasi, perguruan tinggi pendamping yang menyediakan tenaga pendamping di lapangan, pemerintah kabupaten dan desa lokasi program dan RTSM yang berpartisipasi dalam proses perencanaan menentukan paket bantuan yang dibutuhkan.

Adapun implementasi program pemberdayaan RTSM di Dinas Perikanan dan Kelautan dapat dijelaskan sebagai berikut. *Pertama*, koordinasi internal yang dilakukan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan berupa pertemuan dengan bidang-bidang teknis dan UPT merupakan langkah untuk menginterpretasikan kebijakan pemberdayaan RTSM. Kebijakan ini berwujud peraturan Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur mengenai visi, misi tujuan dan sasaran pemberdayaan serta aktor dan tahapan implementasi secara umum. Output tahapan ini berbentuk teknis operasional yang diputuskan oleh Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan untuk dijadikan pedoman implementasi. Aktifitas menginterpretasikan kebijakan ini tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang bersifat abstrak menjadi program dan kegiatan yang rinci, tapi diikuti dengan mengkomunikasikan kebijakan kepada *stakeholders* (Widodo, 2013), berupa sosialisasi agar masyarakat memahami arah, tujuan dan sasaran kebijakan serta bagaimana implementasinya. Dengan demikian masyarakat yang terlibat langsung maupun tidak, dapat mengetahui, menerima dan mendukung implementasi program pemberdayaan RTSM tersebut.

*Kedua*, implementasi program pemberdayaan RTSM pada Dinas Perikanan dan Kelautan terdiri dari fasilitasi bantuan RTSM bagi RTSM produktif berupa barang/peralatan produktif (sarana produksi) yang dapat dimanfaatkan untuk mengembangkan dan/atau membuka usaha, baik sebagai sumber alternatif pendapatan maupun sebagian hasilnya digunakan sebagai konsumsi rumah tangga; dan, peningkatan kapasitas RTSM yaitu Pengembangan usaha dari bantuan yang diterima RTSM produktif dilakukan melalui kegiatan penyuluhan, dan/atau bimbingan teknis/pelatihan/magang bagi RTSM dan/atau perwakilan RTSM yang dapat menjadi kader penggerak keberdayaan RTSM. Konfirmasi data di lapangan dilakukan untuk memastikan data RTSM yang diberikan oleh satminkal, dan menadalami spesifikasi paket bantuan yang dibutuhkan.

Untuk mengimplementasikan program ini, ditunjuk Bidang Teknis lingkup Dinas Perikanan dan Kelautan sebagai implementor. Penunjukan Bidang Teknis sebagai implementor program serta penentuan tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawabnya merupakan bagian dari langkah pengorganisasian. Widodo menyebutkan, yang termasuk pengorganisasian ini adalah penganggaran, penentuan pelaksana hingga pertanggung jawaban. Bidang Teknis tersebut bertugas merencanakan dan melaksanakan konfirmasi lapangan, pengadaan barang/jasa, distribusi bantuan hingga evaluasi dan pelaporan. Seluruh gerak dan langkah implementor dikoordinasikan oleh sekretaris dinas. Dalam merencanakan konfirmasi lapangan, metode dan lokasi konfirmasi dilakukan setelah data RTSM *by name by address* dibagikan oleh koordinator program dan didasarkan pada *standard operating procedure* yang telah ditetapkan.

*Ketiga*, untuk mengendalikan implementasi kegiatan agar tidak menyimpang dari rencana yang ditetapkan, dilakukan *monitoring* dan evaluasi. Widodo menyebutkan, agar monitoring dan evaluasi berjalan dengan baik, sebaiknya ditentukan siapa yang harus melakukan, bagaimana SOPnya, berapa besar anggaran dan bagaimana jadwal pelaksanaannya. Hasil penelitian menunjukkan, monitoring dan evaluasi tidak dijalankan dengan baik. Monitoring dilakukan tidak menyentuh implementasi di lapangan, tetapi hanya sebatas materi laporan yang disampaikan oleh petugas di lapangan. Demikian juga halnya dengan evaluasi. Tidak ada jadwal yang dibuat khusus untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi program. Evaluasi dilakukan sebatas sebagai bahan menyusun laporan implementasi program kepada Kepala Daerah.

### **Faktor-Faktor Pendukung**

Faktor pendukung implementasi program pemberdayaan RTSM pada Dinas Perikanan dan Kelautan antara lain: *Pertama*, partisipasi RTSM yang disalurkan melalui proses konfirmasi data. Hasil penelitian menunjukkan partisipasi RTSM memiliki arti penting sebagai alat untuk mengetahui kondisi terkini dan apa yang menjadi kebutuhan RTSM untuk membantu mereka mendapatkan pendapatan tambahan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Selain itu, secara tidak langsung akan membantu keberhasilan program tersebut karena rasa percaya terhadap pelaksanaan program mulai terbangun, sehingga timbul optimisme dalam diri mereka bahwa bantuan yang akan mereka terima nantinya dapat mereka manfaatkan dengan baik. Partisipasi RTSM ini merupakan merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam rangka memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya, program pembangunan dan proyek-proyek akan gagal. Selain itu, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk program dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program Huraerah (2008).

Partisipasi RTSM dalam implementasi program ini tergolong dalam partisipasi sosial. RTSM dan masyarakat dapat berpartisipasi sejak penilaian kebutuhan hingga evaluasi program hal ini dipandang sebagai *beneficiary* dalam konsultasi atau pengambilan keputusan pada semua tahapan dari penilaian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan sampai pemantauan dan evaluasi program.

*Kedua*, komunikasi yang baik dan efektif yang dilakukan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan dengan *stakeholders* di kabupaten dan kota lokasi program. Komunikasi merupakan pengiriman dan penerimaan pesan/informasi antara dua pihak atau lebih hingga pesan dan informasi yang dimaksud dapat dipahami (Muhammad, 2012). Komunikasi dilakukan untuk menginformasikan tentang kebijakan, program dan implementasinya kepada *stakeholders* melalui media transmisi berupa pertemuan sosialisasi dan koordinasi.

Pertemuan ini dilakukan tidak hanya sekali, akan tetapi dilakukan beberapa kali dengan sasaran berbeda. Yang pertama dilakukan terhadap SKPD yang menangani kelautan dan perikanan di kabupaten dan kota, kedua dilakukan terhadap pejabat dan petugas lapangan dari UPT Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, dan ketiga dilakukan terhadap kepala desa, camat, bupati/walikota, anggota DPRD dan LSM di Jawa Timur. Peserta pertemuan sosialisasi dan koordinasi yang ketiga ini dibagi menurut pembagian wilayah sesuai Badan Koordinasi Wilayah (Bakorwil) yaitu Bakorwil Madiun, Bojonegoro, Malang, dan Pamekasan. Untuk mengurangi distorsi informasi, sasaran atau peserta sosialisasi dan koordinasi program ini sengaja dibuat sebanyak yang memungkinkan untuk dilakukan. Semakin banyak orang yang menerima informasi secara bersamaan dari satu sumber informasi, maka semakin kecil kemungkinan terjadi distorsi informasi dengan satu catatan yaitu pemberi informasi harus memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk menjelaskan program dengan baik.

Dilakukan pemisahan atau penggolongan peserta sosialisasi dan koordinasi menjadi tiga golongan berbeda, merupakan usaha untuk mengurangi salah pengertian terhadap informasi yang diberikan, atau bahkan timbul pemahaman baru yang berbeda dengan pemahaman awal pembuat kebijakan dan rencana program. Karena informasi mengenai program yang diimplementasikan bukan hanya sekedar informasi diterima oleh para pelaksana, tetapi informasinya juga haruslah jelas (Edward, 1980). Penggolongan tersebut didasarkan pada jenis informasi yang akan disampaikan agar mudah dimengerti sehingga penerima informasi dapat menerima secara jelas apa maksud penyampaian informasi dan apa yang harus mereka lakukan setelah mendapatkan informasi. Materi informasi yang diberikan kepada SKPD kabupaten dan kota, berupa gambaran umum program serta apa partisipasi yang diharapkan dari SKPD kabupaten dan kota tersebut untuk mensukseskan implementasi program. Materi informasi yang diberikan kepada UPT berupa teknis implementasi

program dan tugas-tugas yang dibebankan kepada pejabat dan petugas lapangan berkenaan dengan implementasi program. Sedangkan materi informasi yang diberikan kepada kepala desa, camat, bupati/walikota, anggota DPRD dan LSM, hanya berupa pengetahuan umum tentang program yang akan diimplementasikan serta harapan-harapan agar dapat ikut memantau implementasi di lapangan dan turut serta mensukseskan program ini.

Materi informasi yang konsisten (tidak berubah-ubah) juga merupakan keharusan agar *stakeholders* mendapatkan kejelasan tentang program yang akan diimplementasikan. Program pemberdayaan RTSM ini dilaksanakan dalam kurun waktu empat tahun, oleh karena itu sudah barang tentu setiap tahun akan mengalami perubahan-perubahan untuk menyesuaikan hasil monitoring dan evaluasi pada tahun sebelumnya serta dinamika kebijakan pemerintah pusat. Perubahan-perubahan ini cukup memberikan pengaruh terhadap implementasi program, namun informasi yang beredar dan komunikasi yang terjadi mengenai dinamika kebijakan hanya sebatas pada pejabat-pejabat dan staf di lingkungan kantor Dinas Perikanan dan Kelautan saja, tidak sampai menyentuh pada pejabat dan petugas di lapangan. Sehingga kinerja petugas di lapangan tidak banyak terpengaruh dengan adanya perubahan-perubahan kebijakan tersebut.

*Ketiga*, dukungan sumber daya yang cukup merupakan faktor pendukung implementasi program pemberdayaan RTSM ini. Sumber daya terdiri dari sumber daya manusia (SDM), anggaran, informasi dan sumberdaya fasilitas. Hasil penelitian menunjukkan implementasi program ini membutuhkan cukup banyak SDM, mengingat jumlah RTSM sasaran yang banyak dan wilayah yang cukup luas. SDM yang digunakan dalam implementasi program ini dari segi jumlah dinilai sudah mencukupi. Kepala SKPD menunjuk pejabat dan staf tertentu di setiap bidang serta pegawai di UPT Dinas Perikanan dan Kelautan untuk dilibatkan dalam implementasi program dengan tugas dan fungsi yang jelas. Tidak hanya itu, implementasi program juga melibatkan pendamping yang direkrut oleh perguruan tinggi pendamping yang berjumlah tiga ratus dua puluh orang dan tersebar di seluruh kecamatan dan desa sasaran.

Dari segi kompetensi, SDM yang dilibatkan juga dinilai telah mencukupi kebutuhan. Kompetensi merupakan kemampuan dan keterampilan yang dimiliki seseorang untuk melakukan pekerjaan/tugas guna mencapai tujuan (Anwas, 2013). Program pemberdayaan RTSM bukan program yang hanya memberikan paket bantuan (*charity*) setelah itu melakukan pembiaran terhadap RTSM penerima bantuan, akan tetapi setelah bantuan diberikan, langkah selanjutnya adalah menanamkan motivasi dan percaya diri RTSM sehingga mereka dapat berpartisipasi secara aktif dalam berbagai kegiatan yang bermanfaat bagi lingkungan yang lebih luas (Huraerah, 2008), dan mampu memobilisasi potensi, aset personal dan sosial yang dimilikinya, dan mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi kemiskinan yang melilit hidup mereka, dan meningkatkan kualitas hidup mereka. Untuk memberdayakan RTSM hingga sebagaimana yang diharapkan bukan pekerjaan mudah. Para implementor harus bekerja keras, memiliki kemauan dan kompetensi yang cukup. Pejabat dan staf yang ditunjuk merupakan orang-orang terbaik yang dimiliki oleh SKPD terutama orang-orang yang akan ditempatkan pada posisi-posisi strategis seperti petugas pengolah data pada sekretariat maupun pengolah data teknis pada bidang atau staf yang ditugaskan berhubungan langsung dengan RTSM yang biasa disebut *Street-Level Bureaucrats* (SLB) saat pelaksanaan tahap konfirmasi lapangan maupun distribusi paket bantuan.

Sumber daya informasi juga menjadi faktor pendukung implementasi program pemberdayaan RTSM di Dinas Perikanan dan Kelautan. Informasi adalah yang *pertama* bagaimana program itu bisa dilaksanakan; dan, *kedua* adalah dari segi data terkait dengan pelaksanaan program baik itu dari segi peraturan, atau data penting terkait lainnya (Edward, 1980). Informasi ini penting karena kurangnya informasi ini menyebabkan implementasi tidak berjalan efektif, pelaksana akan disibukkan untuk mencari informasi yang dibutuhkan yang seharusnya sudah tersedia. Untuk menjamin data, saran, dan

perintah-perintah yang dihasilkan benar-benar dimengerti sebagai apa yang dikehendaki, dalam implementasi program ini dibuatlah sistem manajemen informasi (*management information system*) yang dapat membantu dalam memadukan arus informasi yang diperlukan. Satuan administrasi pangkal (satminkal) merupakan kelompok kerja (pokja) yang bertugas dan bertanggung jawab mendukung pelayanan administrasi dan operasional data dalam implementasi program. Satminkal diberi wewang untuk menghimpun, mengolah, dan menganalisis data dan informasi pelaksanaan Program dalam rangka pengarahan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian program.

Selain sumber daya yang telah dijelaskan sumber daya wewenang juga menjadi faktor pendukung. Wewenang dalam hal ini adalah wewenang untuk membuat aturan-aturan yang harus dipatuhi selama implementasi kebijakan, bahkan jika memungkinkan diatur juga sanksi yang dibutuhkan bila terjadi penyelewengan (Edward 1980). Yang memiliki wewenang adalah pemilik kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh dan berkembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari berbagai pihak yang kesepakatan dan kerjasamanya amat diperlukan demi berhasilnya tujuan program (Wahab, 2004). Hasil penelitian menunjukkan kepemilikan wewenang dalam implementasi program ini tidak terlepas dari dukungan, dorongan dan pengaruh dari *top leader* dalam hal ini kepala Dinas Perikanan dan Kelautan (pejabat eselon II) dan sekretaris dan para kepala Bidang Teknis (pejabat eselon III) karena implementasi berarti juga didalamnya ada pendelegasian wewenang dari pimpinan ke bawahan-bawahannya. Untuk memperkuat wewenang ditetapkan peraturan Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur No. 56 tahun 2011 yang mengatur tugas dan tanggung jawab implementor program pemberdayaan RTSM ini.

Penelitian juga menunjukkan bahwa sumber daya fasilitas juga menjadi faktor pendukung. Fasilitas disini berarti segala sesuatu yang bersifat fisik yang dibutuhkan dalam menunjang keberhasilan suatu program, seperti gedung, peralatan, perlengkapan, dan sarana penunjang lainnya. Termasuk juga didalamnya adalah sumber dana dan pengaturan pengadaan barang yang dibutuhkan selama proses implementasi (Edward, 1980). Begitu pentingnya sumber daya fasilitas ini sehingga tidak mungkin diabaikan. Implementasi program tidak akan berjalan sama sekali dan dipastikan gagal bila tidak ada dukungan fasilitas terutama anggaran. Oleh sebab itu, Dinas Perikanan dan Kelautan memberi dukungan penuh terhadap implementasi program pemberdayaan RTSM ini dengan seluruh fasilitas utama dan fasilitas pendukung yang dimiliki berupa gedung/bangunan dan kendaraan mengingat program ini wajib dilaksanakan hingga berhasil. Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga menyediakan dana tambahan diluar anggaran pokok Dinas Perikanan dan Kelautan dengan maksud agar kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan reguler yang telah direncanakan tidak terganggu.

### **Faktor-Faktor Penghambat**

Faktor penghambat implementasi program pemberdayaan RTSM pada Dinas Perikanan dan Kelautan antara lain: *pertama*, gaya Kepemimpinan. Kinerja implementasi program ini sangat dipengaruhi oleh sikap birokrat tingkat menengah termasuk pimpinan yang menurut Fairchild *dalam* Pasolong (2013) adalah seseorang yang mempunyai kemampuan mengatur, menunjukkan, mengorganisasikan atau mengontrol usaha (upaya) orang lain melalui kekuasaan atau posisi.

Hasil penelitian menunjukkan, atasan dengan gaya kepemimpinan otokrat (*otocratic task managers*) dan taat otoritas (*authority-Compliance*) menimbulkan *gap* antara atasan dan bawahan. House (1997) dan Reddin (1969) *dalam* Pasolong (2013); serta Blake & Mouton (1964) menjelaskan, pemimpin yang memiliki karakter ini adalah pemimpin yang dikendalikan oleh pencapaian hasil atau target, dengan sedikit atau bahkan tidak ada perhatian pada manusia kecuali dalam rangka keterlibatan mereka dalam menyelesaikan pekerjaan. Komunikasi pemimpin dengan pengikutnya terbatas dan diadakan sekedar untuk memberi instruksi pekerjaan. Pemimpin-pemimpin ini bercorak pengendali, pengarah, terlalu kuat, dan penuntut.

Dalam implementasi program pemberdayaan RTSM di Dinas Perikanan dan Kelautan, gaya kepemimpinan ini memunculkan sikap segan bawahan bertemu atau menghadap kepada atasan untuk memberikan informasi dan laporan perkembangan implementasi program. Situasi ini berakibat minimnya pengetahuan pimpinan terhadap implementasi program. Hambatan dan permasalahan yang dihadapi petugas di lapangan tidak segera diketahui untuk mendapatkan solusi, bahkan petugas lapangan cenderung melakukan diskresi yang menurut Saleh *et al.* (2013) dapat bersifat *shirking* atau justru *sabotage*.

*Kedua*, struktur birokrasi. Struktur birokrasi disini merupakan penjabar fungsi manajemen yang dilakukan oleh Birokrasi publik, berkenaan dengan siapa saja yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan (Hakim, 2011). Struktur birokrasi memiliki dua karakteristik, yaitu *fragmentasi* (pembagian tugas) dan SOP (*Standard Operating Procedure*) (Edward, 1980).

Hasil penelitian menunjukkan, beban tugas implementasi program pemberdayaan RTSM dibagai habis kepada semua bidang teknis dalam struktur birokrasi Dinas Perikanan dan Kelautan. Masing masing bidang teknis diberi kuasa untuk melakukan rangkaian tahapan implementasi program sejak pengadaan paket bantuan, mendistribusikannya dan sekaligus melakukan evaluasi terhadap kinerjanya. Pembagian tugas semacam ini membuat mekanisme kontrol menjadi lemah dan evaluasi yang dilakukan menjadi kurang objektif. Hasil penelitian juga memperlihatkan, masing-masing kepala bidang teknis juga memiliki kuasa untuk mengeluarkan kebijakan terkait interpretasinya terhadap SOP dan bagaimana mengimplementasikannya, disesuaikan dengan kreatifitas, dan situasi serta kondisi di masing-masing bidang teknis. Dengan demikian, sering terjadi perbedaan interpretasi dan pola implementasi diantara bidang teknis, walaupun program yang diimplementasikan adalah program yang sama.

*Standard operating procedure* yang kurang luwes juga dapat menjadi faktor penghambat. Hasil penelitian juga menyebutkan, diskresi juga sering terjadi di lapangan disaat *street level bureaucrats* (SLB) menghadapi situasi yang tidak diatur dalam SOP. Edward (1980) mengungkapkan bahwa SOP tidak selamanya mendukung sebuah implementasi program atau dapat dikatakan pula bahwa tidak selamanya SOP dapat digunakan dalam implementasi program, kadang kala SOP tidak dapat digunakan dalam situasi-situasi tertentu sehingga dapat menyebabkan penghambat.

*Standard operating procedure* implementasi program pemberdayaan RTSM di Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur menegaskan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) RI No. 32/2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD sebagaimana yang telah diubah dengan Permendagri 39/2012 dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 77/2012 harus dipenuhi. Permendagri tersebut mensyaratkan pertanggungjawaban Pemda atas pemberian bansos harus dilengkapi: (i) permohonan tertulis dari calon penerima bantuan sosial kepada Gubernur yang di ketahui Lurah/Kades; (ii) Pakta Integritas dari penerima bantuan sosial; (iii) laporan penggunaan bantuan sosial oleh penerima bantuan sosial; (iv) fotocopy KTP pemohon bantuan sosial; (v) salinan Bukti Serah Terima Barang (BAST); dan (vi) Keputusan Gubernur tentang penetapan penerima bantuan. Jika dicermati, dapat dilihat bahwa persyaratan poin pertama hingga ketiga tidak mungkin dipenuhi oleh RTSM yang rata-rata memiliki tingkat pendidikan sangat rendah, bahkan sebagian besar diantaranya adalah buta huruf. Oleh sebab itu, untuk memenuhi semua persyaratan tersebut, SLB dipaksa melakukan diskresi di lapangan dan kadang cara-cara yang dilakukan justru menyalahi aturan.

## **KESIMPULAN**

Implementasi Program Pemberdayaan RTSM yang diimplementasikan Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, secara administratif dinilai terlaksana dengan baik, mencapai target

anggaran dan jumlah RTSM yang ditetapkan. Akan tetapi, secara substantif, keberhasilan tersebut tidak dapat dibuktikan. Capaian terhadap target yang tersurat dalam visi, misi, tujuan dan sasaran program belum dapat diukur karena belum ada evaluasi menyeluruh terhadap RTSM penerima bantuan. Evaluasi yang ada hanya berupa laporan-laporan dari lapangan untuk memenuhi kewajiban dinas untuk melaporkan implementasi program pada Gubernur.

Walaupun secara keseluruhan implementasi program Jalin Kesra berhasil mencapai sasaran yang ditentukan, namun di sana-sini masih ada kekurangan-kekurangan dan penyimpangan. Dalam pengamatan dan analisa yang dilakukan oleh peneliti, terdapat beberapa faktor pendukung dalam implementasi program pemberdayaan RTSM pada Dinas Perikanan dan Kelautan dan juga sebaliknya, ada faktor-faktor penghambat sehingga memunculkan penyimpangan-penyimpangan di lapangan.

Faktor-faktor pendukung tersebut yaitu: *pertama*, adanya partisipasi RTSM penerima manfaat program dalam merencanakan dan menentukan paket bantuan yang mereka butuhkan dalam usahanya keluar dari belenggu kemiskinan. Partisipasi ini meningkatkan kemanfaatan paket bantuan yang diserahkan kepada RTSM dan menimbulkan semangat dari dalam diri RTSM untuk mengembangkan bantuan tersebut; *kedua*, komunikasi secara terpadu yang dilakukan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan terhadap aktor, stake holder dan masyarakat untuk mensosialisasikan tujuan dan mekanisme implementasi program. Komunikasi yang efektif terhadap masyarakat membuat iklim yang kondusif dalam mendukung implementasi program hingga mencapai keberhasilan; *ketiga*, sumber daya yang cukup dan memiliki kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan. Sumber daya ini meliputi manusia, anggaran, fasilitas dan wewenang yang secara keseluruhan mutlak dibutuhkan dalam mendukung implementasi program.

Sedangkan faktor-faktor penghambat: *pertama*, gaya kepemimpinan pejabat pada *level* operasional memberikan pengaruh besar. Gaya kepemimpinan otokrat (*otocratic task managers*) dan taat otoritas (*authority-Compliance*) memberikan pengaruh negatif terhadap hubungan kerja bawahan dan atasan. Bawahan yang memiliki atasan dengan tipe sebagaimana disebutkan cenderung tertutup dan menimbulkan *gap*. Akibatnya, komunikasi dan arus informasi *bottom-up* terhambat; *kedua*, fragmentasi atau pembagian pekerjaan dan SOP memiliki kelemahan sehingga berpengaruh negatif pada implementasi program. Pekerjaan yang dibagi habis kepada seluruh bidang teknis menjadikan koordinator program tidak memiliki kontrol dan tidak dapat melakukan evaluasi dengan baik kinerja bidang-bidang teknis pelaksana program.

## UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis juga menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS, selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang, Dr. Irwan Noor, MS selaku KPS Magister Ilmu Administrasi Publik beserta seluruh pegawai yang telah memberikan pelayanan terbaik untuk kelancaran dalam penelitian ini; Kepala Bappenas RI yang telah memberi bantuan secara finansial bagi penelitian ini; dan informan dan semua pihak yang telah membantu kelancaran dalam penelitian ini, yang tidak bisa disebutkan satu per satu dalam tulisan.

## DAFTAR RUJUKAN

- Anwas, Oos M., 2013. *Pemberdayaan Masyarakat di Era Global*. Cetakan Kesatu. Bandung: Alfabeta.
- Cahyat, Ade, 2004. *Bagaimana Kemiskinan Diukur?*. Dalam Bulletin Center for International Forestry Research. No 2 Nop 2004. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Edward III, G. C. 1980. *Implementing Public Policy*, New York: Congressional Quarterly Press.
- Hakim, Lukman. 2011. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.

- Huraerah., Abu, 2008. *PengBirokrasian dan Pengembangan Masyarakat; Model dan Strategi Pembangunan Berbasis Kerakyatan*. Cetakan Pertama. Bandung: Humaniora.
- Pasolong, Harbani, 2013. *Kepemimpinan Birokrasi*. Cetakan ketiga. Bandung: Alfabeta.
- Pinto, Jeffrey K., dan Dennis P. Slevin, 1988. *Critical Success Factors in Effective Project Implementation*. Dalam David I. Cleland, dan William R. King, (eds.). *Project Management Handbook*. Second Edition. New York: John Wiley & Sons, Inc
- Robert R. Blake dan Jane S. Mouton (1985). *Managerial Grid III*, Gulf Publishing Company. Houston
- Wahab, Solichin Abdul, 2014. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Cetakan kedua. Jakarta: Bumi Aksara
- Widodo, Joko, 2013. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Cetakan kesembilan. Malang: Banyumedia Publishing.
- Miles, Matthew B dan A Michael Huberman, 2009. *Analisis Data Kualitatif*. Buku Sumber tentang Metode-metode Baru. Diterjemahkan oleh Tjejep Rohendi Rohidi, Jakarta, UI-Press.
- Muhammad, Arni. 2012. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta : PT Bumi Aksara
- Saleh., Choirul, M. Irfan Islamy, Soesilo Zauhar, Bambang Supriyono, 2013. *Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Aparatur*. Malang: UB Press.