

## Evaluasi Kebijakan Program Kemiskinan Untuk warga Terdampak Lumpur Lapindo Di kabupaten Sidoarjo

# Khoirul Yahya

Fakultas Ushuluddin Jurusan Politik Islam

email : [Khoirul.Yahya09@gmail.com](mailto:Khoirul.Yahya09@gmail.com)

## Abstract

Social research about lapindo mud sidoarjo has been done for many times, but the researcher is interested in taking this topic because the researcher wants to evaluate the policy of the National Community Empowerment Program (PNPM) Mandiri poverty program for the victims of the lapindo mud in sidoarjo. The method used is qualitative with the individual analysis unit which consist of district government and the poor citizen, victims of lapindo mud as the target of the program, which purpose to know whether it implementation program has been suitable like what is planned by the government and poor citizen target , every intervension program and also wants to know how far the effect of theeffort achievement From the National Community Empowerment Program (PNPM) Mandiri in Sidoarjo District for the the decreasing the number of poverty and the increasing of the prosperity of the poor citizen impzcted by lapindo mud as the group of the program target.

In this research, we get the result of implementation program which is planned by the district government of Sidoarjo and the poor citizen, victim of lapindo mud as the group of program target for taking out from poverty minimally consist of : (1) increasing and perfecting the programs of citizen building (2) increasing the decentralization and autonomy in taking the decision (3) increasing the partisipation of the citizen effectively While government intervension program for the poor citizen, victim of lapindo mud in the National Community Empowerment Program (PNPM) Mandiri in Sidoarjo District is with tridaya concept. Those are environment effort, social effort, and economic effort, by strategic cooperation between the district government and the citizen started from planning, doing, until controlling and evaluating.

The target effect of the National Community Empowerment Program (PNPM) Mandiri in Sidoarjo District is a character change of the citizen in watching the disaster that is appearing the awariness to solve the problem without waiting for the help from somebody else, by Chanelling, collaborating with some department and including official. The accelerating effort of economic for safe family based the citizen by using the cooperation and trade group together with citizen (KUBE)

**Keywords:** PNPM, implementation, affecting factors

### a. Latar Belakang

Mencermati kebijakan publik yang kaitannya dengan masalah kemiskinan merupakan hal sangat menarik. Pertama, didasarkan fakta bahwa hadirnya negara yang seharusnya berkewajiban untuk mensejahterakan warga negaranya seringkali lalai akan tugasnya. Kedua, munculnya sikap skeptis dari banyak kalangan terkait implikasi kebijakan negara, yang mempertanyakan apa pernah pemerintah serius menyelesaikan problem kemiskinan.

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang masih dihadapi bangsa Indonesia hingga kini. Hal itu dapat dilihat dari tingginya tingkat kemiskinan di Indonesia. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, pada Maret 2009 lalu, jumlah orang miskin di Indonesia sebanyak 32,53 juta jiwa atau 14,15 persen dari total jumlah penduduk Indonesia. Di bandingkan periode yang sama di tahun 2008, angka kemiskinan memang menunjukkan penurunan. Pada

Meski menunjukkan angka penurunan, bukan berarti upaya mengentaskan kemiskinan yang dilakukan pemerintah sudah berhasil secara maksimal karena angka kemiskinan sering bergerak secara fluktuatif dari tahun ke tahun. Data pada periode 1996-1999 menunjukkan jika jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 13,96 juta. Krisis ekonomi mengakibatkan angka kemiskinan meningkat tajam, dari 34,01 juta jiwa orang miskin di tahun 1996 meningkat menjadi 47,97 juta jiwa pada tahun 1999.

Mengutip laporan Bank Dunia bertajuk Prospek Ekonomi Global 2010 yang dipublikasikan di Washington, Amerika Serikat, 10 Februari 2010 lalu, di akhir 2010, diperkirakan akan ada tambahan 90 juta orang yang akan hidup di bawah garis kemiskinan akibat krisis global. Jumlah kematian anak akibat malnutrisi akan bertambah sekitar 50.000 anak. Bank Dunia juga pesimistis akan mampu merealisasikan target menekan kemiskinan pada 2015 karena pemulihan ekonomi masih sangat rentan diterpa krisis. Mencermati tingginya angka kemiskinan tersebut, dapat disimpulkan jika upaya pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan belum membuahkan hasil maksimal. Masalah tersebut menjadi tantangan maha besar bagi pemerintah sebagai penerima amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

2

Dengan mendasarkan fakta problematik kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh negara, penulis masih menganggap penelitian tentang evaluasi kebijakan dalam program penanggulangan kemiskinan masih relevan dan sangat penting.

Penelitian evaluasi kebijakan ini difokuskan pada studi dampak kebijakan pemerintah yang melahirkan program kemiskinan yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan terhadap penurunan angka kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan warga miskin terdampak lumpur Lapindo. Adapun rumusan masalah yang akan dicari jawabannya dari penelitian ini adalah:

- ### c. Tujuan Penelitian

- #### d. Metode Penelitian

Studi ini akan menggunakan pendekatan kualitatif. Penggunaan metode ini didasarkan pada pertimbangan, bahwa; *pertama* untuk mengungkapkan pengalaman dan latar belakang







karena masih memiliki beberapa masalah yang harus di selesaikan kedepannya. Ada beberapa *point* yang dapat dianalisis dengan evaluasi kebijakan program dari temuan lapang, antara lain:

### A. Inkonsistensi Pemerintah Terhadap Program.

Inkonsistensi pemerintah terhadap kebijakan program yang telah dilahirkan tidak jarang kemudian memunculkan sikap skeptis dari warga sasaran program terhadap implikasi kebijakan, bahkan warga kemudian mempertanyakan ulang mengapa pemerintah tidak serius mengawal program bahkan terkesan ada proses pembiaran dan tidak tahu arah kebijakan yang dibuat.

Ada sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam evaluasi kebijakan program PNPM Mandiri Perkotaan untuk warga korban luapan lumpur Lapindo, yang dideskripsikan sebagai eksperimentasi kebijakan: (1) Penentuan apa tujuan yang akan dicapai oleh program. Siapa kelompok target dan apa efek yang diharapkan? Pemerintah seringkali menghendaki tujuan yang bertentangan untuk memuaskan berbagai kelompok sekaligus. Ketika tidak ada kesepakatan mengenai tujuan program dan kebijakan, maka evaluasi kebijakan akan diperhadapkan pada konflik kepentingan yang besar; (2) Sejumlah realisasi program dan kebijakan lebih memiliki nilai simbolis. Program tersebut tidak secara aktual merubah kondisi kelompok target, melainkan semata-mata menjadikan kelompok tersebut merasa bahwa pemerintah “memperhatikan”. Artinya program itu hanya bersifat karikatif. (3) Pemerintah memiliki kepentingan tetap yang kuat dalam “mencoba” apakah program membawa dampak positif. Administrator seringkali melakukan percobaan untuk mengevaluasi dampak program yang dibuat bagaikan mencoba membatasi atau merusak programnya atau mempertanyakan kompetensi administrator; (4) Agen pemerintah biasanya memiliki investasi besar terhadap organisasi, finansial, fisik, dan psikologis pada program dan kebijakan yang sedang dikerjakan; (5) Sejumlah studi empiris mengenai dampak kebijakan yang dikerjakan oleh agen pemerintah mencakup sejumlah gangguan terhadap kegiatan program yang sedang berjalan; (6) Evaluasi program memerlukan pembiayaan, fasilitas, waktu, dan pegawai yang mana agen pemerintah tidak ingin berkorban dari program yang sudah berjalan. Studi dampak kebijakan, seperti halnya sejumlah penelitian, membutuhkan uang untuk membiayai.

Selain sikap skeptis di atas, temuan dalam penelitian menggambarkan juga bahwa pemerintah daerah Sidoarjo dan para pelaku program memikirkan berbagai cara untuk memberikan alasan mengapa temuan negatif dampak kebijakan harus ditolak. Begitu pula ketika menghadapi fakta empiris bahwa program yang diunggulkan tidak berguna atau kontra

[illegible]

lain di atas, dapat dinyatakan bahwa sikap skeptis terhadap kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah, akan mudah diterima karena realitas yang ditemui dan bukti nyata dapat dipahami berdasarkan data dan fakta. Berikut ini adalah beberapa contoh praktik-praktek tersebut.

Sebagai contoh adalah dalam hal kebijakan yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi tertentu. Kebijakan ini dapat menimbulkan dampak langsung dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun tidak langsung. Kebijakan ini dapat menimbulkan efek simbolis atau efek nyata. Output kebijakan ini dapat diukur dengan standar tertentu. Kegiatan ini diukur dengan standar tertentu. Informasi mengenai outcome atau hasil dari kebijakan publik perlu diberikan kepada masyarakat untuk menentukan outcome kebijakan publik perlu diketahui oleh masyarakat. Kondisi lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksudkan oleh kebijakan publik. Misalnya kegiatan program PNPM Mandiri Perkotaan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin (berdasarkan kriteria tertentu), para

perlu dipahami bahwa kebijakan kemungkinan ini tidak diinginkan. Faktanya, implikasi atau dampak negatif dari kebijakan ini adalah peningkatan kemiskinan PNPM Mandiri Perkotaan dengan jumlah penduduk miskin di Kota Depok menurut Lapindo, merupakan salah satu bukti nyata. Melalui upaya program tersebut di dalam meningkatkan kemudahan akses masyarakat terhadap akses pendidikan.

jaringan, kemudahan akses terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, kemudahan terhadap penyediaan hak-hak dasar masyarakat miskin, peningkatan kualitas hidup masyarakat yang dapat dilihat dari penyediaan fasilitas sosial, prasarana dan sarana, pendidikan, faktor lingkungan, perwakilan (hak) politik, dan kebutuhan lainnya.

Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target. Hal ini disebut efek eksternalitas atau spillover, karena jumlah sejumlah outcome kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas. Bukti yang dapat dilihat dari dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program PNPM Mandiri Perkotaan untuk warga terdampak luapan lumpur Lapindo telah terjadi kersama yang sangat strategis antar pelaku lapangan (*stakeholders*) secara langsung dan tidak langsung berbagai pihak, mulai dari unsur pemerintah, pengusaha, aparat pemerintah daerah, tokoh-tokoh masyarakat, guru, penyuluh kesehatan, konsultan, dan sebagainya.

Sisi lain yang dapat ditampilkan dari dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa yang akan datang adalah adanya Fakta nyata dari dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program telah menguatkan fondasi ekonomi kerakyatan dan kemandirian masyarakat miskin akibat semburan lumpur Lapindo khususnya dan masyarakat pada umumnya. Bahkan dapat dikatakan bahwa dampak positif kebijakan tersebut meneguhkan keinginan masyarakat dalam merespon gagasan dari pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo untuk pendampingan dan penyelesaian persoalan warga terdampak lumpur Lapindo. Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program. Faktanya berbagai lembaga donor (nasional dan internasional) telah merealisasikan programnya. Hal ini logis dan sejalan dengan beberapa kesepakatan dalam program penanggulangan kemiskinan yang dibiayai oleh berbagai pihak seperti World Bank, UNDP, ADB, JICA, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Biaya tidak langsung kebijakan , yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi. Faktanya tidak bisa dipungkiri bahwa program yang dijalankan akan melibatkan berbagai pihak yang dengan keterlibatannya menghalangi melakukan kegiatan lain, misalnya anak dan anggota keluarga dari masyarakat miskin yang dulunya turut membantu kegiatan orang tua, harus berada di bangku sekolah untuk belajar pada jam tertentu. Hal ini berarti kesempatan membantu orang tuanya bekerja menjadi hilang atau berkurang. Tentu saja, juga sulit mengukur manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas. Faktanya hal ini sesungguhnya dapat dilihat dari



dampak simbolis kebijakan, misalnya di bidang pendidikan terlihat dari perubahan sikap dan perilaku masyarakat untuk sadar akan arti penting pendidikan atau di bidang kesehatan melalui sikap dan perilaku sehat yang ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari.

### B. Politisasi kemiskinan dan kesejahteraan sosial warga korban lumpur Lapindo

Seperti misalnya, isu-isu percepatan ganti rugi untuk korban lapindo, pembangunan ekonomi kerakyatan, pemberdayaan masyarakat korban Lapindo, kebijakan pendidikan dan pelayanan kesehatan gratis korban Lapindo, hingga yang paling populer dalam pemilu tahun lalu adanya istilah neolib yang lebih banyak rakyat miskin tidak tahu, yang kesemuanya itu terkesan *lip service*. Sehingga wajar saja, jika tiap pergantian kepemimpinan, program-program penanggulangan kemiskinan senantiasa menjadi komoditi politik dan jargon kampanye kandidat meski konsepnya sama. Dan jumlah orang miskinpun tetap saja tidak berubah dari tahun ke tahun. Bahkan, banyak program yang berhenti di tengah jalan.

Jika kemudian kondisi praktek pemerintahan daerah tadi direfleksikan pada tingkat evaluasi kebijakan dari realisasi program kemiskinan yang berujung pada kegagalan maka minimal ada dua faktor penting penyebabnya. Pertama, program- program penanggulangan kemiskinan selama ini cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin. Upaya seperti ini akan sulit menyelesaikan persoalan kemiskinan yang ada karena sifat bantuan tidaklah untuk pemberdayaan, bahkan dapat menimbulkan ketergantungan. Program-program bantuan yang berorientasi pada kedermawanan pemerintah ini justru dapat memperburuk moral dan perilaku masyarakat miskin. Program bantuan untuk orang miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Di lain pihak, program-program bantuan sosial ini juga dapat menimbulkan korupsi dalam penyalurannya. Alangkah lebih baik apabila dana bantuan tersebut langsung digunakan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia, seperti dibebaskannya biaya sekolah, seperti sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, serta dibebaskannya biaya pengobatan di pusat kesehatan masyarakat.

Faktor kedua yang dapat mengakibatkan gagalnya program penanggulangan kemiskinan adalah kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan itu sendiri sehingga program-program pembangunan yang ada tidak didasarkan pada isu-isu kemiskinan, yang penyebabnya berbeda-beda secara lokal. Sebagaimana diketahui, data dan informasi yang digunakan untuk program-program penanggulangan kemiskinan selama ini adalah data makro hasil Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas) oleh BPS dan data mikro hasil pendaftaran keluarga prasejahtera dan sejahtera I oleh BKKBN. Kedua data ini pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan perencanaan nasional yang sentralistik, dengan asumsi yang menekankan pada keseragaman dan fokus pada indikator dampak.

Pada kenyataannya, data dan informasi seperti ini tidak akan dapat mencerminkan tingkat keragaman dan kompleksitas yang ada di Indonesia sebagai negara besar yang mencakup banyak wilayah yang sangat berbeda, baik dari segi ekologi, organisasi sosial, sifat budaya, maupun bentuk ekonomi yang berlaku secara lokal. Bisa saja terjadi bahwa angka-angka kemiskinan tersebut tidak realistis untuk kepentingan lokal, dan bahkan bisa membingungkan pemimpin lokal (pemerintah kabupaten atau kota).

Ketersediaan informasi tidak selalu akan membantu dalam pengambilan keputusan apabila pengambil keputusan tersebut kurang memahami makna atau arti dari informasi itu. Hal ini dapat disebabkan oleh kurangnya kemampuan teknis dari pemimpin daerah dalam hal penggunaan informasi untuk manajemen. Sebagai wujud dari pemanfaatan informasi untuk

proses pengambilan keputusan dalam kaitannya dengan pembangunan di daerah, diusulkan agar dilakukan pemberdayaan pemerintah daerah, instansi terkait, perguruan tinggi dan lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam pemanfaatan informasi untuk kebijakan program. Kegiatan ini dimaksudkan agar para pengambil keputusan, baik pemerintah daerah, dinas-dinas pemerintahan terkait, perguruan tinggi, dan para LSM, dapat menggali informasi yang tepat serta menggunakannya secara tepat untuk membuat kebijakan dan melaksanakan program pembangunan yang sesuai.

Pemerintah daerah perlu membangun sistem pengelolaan informasi yang menghasilkan segala bentuk informasi untuk keperluan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan program pembangunan yang sesuai. Perlu pembentukan tim teknis yang dapat menyarankan dan melihat pengembangan sistem pengelolaan informasi yang spesifik daerah. Pembentukan tim teknis ini diharapkan mencakup pemerintah daerah dan instansi terkait, pihak perguruan tinggi, dan peneliti lokal maupun nasional, agar secara kontinu dapat dikembangkan sistem pengelolaan informasi yang spesifik daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, perlu disadari bahwa walaupun kebutuhan sistem pengumpulan data yang didesain, diadministrasikan, dianalisis, dan didanai pusat masih penting dan perlu dipertahankan, sudah saatnya dikembangkan pula mekanisme pengumpulan data untuk kebutuhan komunitas dan kabupaten. Mekanisme pengumpulan data ini harus berbiaya rendah, berkelanjutan, dapat dipercaya, dan mampu secara cepat merefleksikan keberagaman pola pertumbuhan ekonomi dan pergerakan sosial budaya di antara komunitas pedesaan dan kota, serta kompromi ekologi yang meningkat.

Menurut Sritua Arief (1999) Upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia telah dilakukan sejak awal kemerdekaan. Misalnya, di bidang pendidikan, pemerintah melancarkan pemberantasan buta huruf tak terbatas di sekolah formal saja, namun juga secara non-formal. Di era Bung Karno, anak-anak usia sekolah bahkan “dikejar” agar mau masuk sekolah. Di era Pak Harto, dicanangkan wajib belajar sembilan tahun, dan hasilnya luar biasa. Hal ini ditunjukkan pada peningkatan peserta pendidikan dasar dari 62 persen anak-anak pada tahun 1973 menjadi lebih dari 90 persen pada tahun 1983. Namun, sampai saat ini tingkat buta huruf dilaporkan masih cukup tinggi di Indonesia, yaitu meliputi sekitar 5,9 juta orang yang berumur antara 10-44 tahun.

Di bidang kesehatan, pemerintah meluncurkan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia dan memperkenalkan sistem santunan sosial. Di era Orde Baru, sejak 1970-an, dikenalkan pusat pelayanan kesehatan di tingkat kecamatan

(Puskesmas) agar lebih mudah terjangkau oleh masyarakat desa. Belakangan dibentuk Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) di setiap desa. Pada awal 1990-an pembangunan pusat kesehatan masyarakat meningkat lebih tinggi daripada rumah sakit. Penempatan bidan di desa yang mendidik kader-kader dari kalangan penduduk desa sendiri, dan mendampingi kader dalam kegiatan rutin posyandu, menunjukkan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat. Kaderisasi semacam ini meningkatkan peluang keberlanjutan program yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan. Program Keluarga Berencana juga merupakan program strategis untuk mengurangi tingkat kemiskinan keluarga. Melalui program transmigrasi, penduduk miskin dari daerah padat diberi peluang yang lebih baik untuk meningkatkan kesejahteraan ekonominya. Pembukaan dan pengembangan tanah pertanian baru diharapkan dapat meningkatkan kesempatan kerja para transmigran.

Dalam rangka penanggulangan kemiskinan pula diluncurkan berbagai Inpres, seperti Inpres Kesehatan, Inpres Perhubungan, Inpres Pasar, Bangdes, dan yang agak belakangan namun cukup terkenal adalah Inpres Desa Tertinggal (IDT). Dapat dicatat juga program-program pemberdayaan lainnya seperti Program Pembinaan dan Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), Program Tabungan dan Kredit Usaha Kesejahteraan Rakyat (Takesra-Kukesra), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), dan seterusnya. Hampir semua departemen mempunyai program penanggulangan kemiskinan, dan dana yang telah dikeluarkan pemerintah untuk pelaksanaan program-program tersebut telah mencapai puluhan trilyun rupiah.

Sebagaimana dikemukakan di atas, struktur perekonomian Indonesia dengan mudah ambruk karena berat di atas rapuh di bawah. Hal itu terjadi karena kurang seimbangny perhatian yang diberikan pemerintah Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai kini pada pengembangan ekonomi kelompok-kelompok usaha mikro, kecil, dan menengah dibandingkan dengan kelompok-kelompok usaha besar. Kelompok-kelompok usaha besar ini dalam perkembangannya kurang menjalin hubungan yang sifatnya saling memperkuat dengan kelompok-kelompok usaha mikro, kecil, dan menengah.

Ukuran-ukuran kemiskinan yang dirancang di pusat belum sepenuhnya memadai dalam upaya pengentasan kemiskinan secara operasional di daerah. Sebaliknya, informasi-informasi yang dihasilkan dari pusat tersebut dapat menjadikan kebijakan salah arah karena data tersebut tidak dapat mengidentifikasi kemiskinan sebenarnya yang terjadi di tingkat daerah yang lebih kecil. Oleh karena itu, di samping data kemiskinan makro yang diperlukan



dalam sistem statistik nasional, perlu juga diperoleh data kemiskinan (mikro) yang spesifik daerah. Namun, sistem statistik yang dikumpulkan secara lokal tersebut perlu diintegrasikan dengan sistem statistik nasional sehingga keterbandingan antarwilayah, khususnya keterbandingan antarkabupaten dan provinsi dapat tetap terjaga. Dalam membangun suatu sistem pengelolaan informasi yang berguna untuk kebijakan pembangunan kesejahteraan daerah, perlu adanya komitmen dari pemerintah daerah dalam penyediaan dana secara berkelanjutan. Dengan adanya dana daerah untuk pengelolaan data dan informasi kemiskinan, pemerintah daerah diharapkan dapat mengurangi pemborosan dana dalam pembangunan sebagai akibat dari kebijakan yang salah arah, dan sebaliknya membantu mempercepat proses pembangunan melalui kebijakan dan program yang lebih tepat dalam pembangunan.

Keuntungan yang diperoleh dari ketersediaan data dan informasi statistik tersebut bahkan bisa jauh lebih besar dari biaya yang diperlukan untuk kegiatan-kegiatan pengumpulan data tersebut. Selain itu, perlu adanya koordinasi dan kerja sama antara pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholder), baik lokal maupun nasional atau internasional, agar penyaluran dana dan bantuan yang diberikan ke masyarakat miskin tepat sasaran dan tidak tumpang tindih. Ketersediaan informasi tidak selalu akan membantu dalam pengambilan keputusan apabila pengambil keputusan tersebut kurang memahami makna atau arti dari informasi itu. Hal ini dapat disebabkan oleh kurangnya kemampuan teknis dari pemimpin daerah dalam hal penggunaan informasi untuk manajemen. Sebagai wujud dari pemanfaatan informasi untuk proses pengambilan keputusan dalam kaitannya dengan pembangunan di daerah, diusulkan agar dilakukan pemberdayaan pemerintah daerah, instansi terkait, perguruan tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam pemanfaatan informasi untuk kebijakan program.

Strategi pertumbuhan ekonomi yang cepat yang tidak dibarengi pemerataan merupakan kesalahan besar yang dilakukan para pemimpin negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia. Dalam menjalankan strategi tersebut, pinjaman luar negeri telah memainkan peran besar sebagai sumber pembiayaan. Padahal, sering terjadi adanya ketidaksesuaian antara paket pembangunan yang dianjurkan donor dengan kebutuhan riil masyarakat. Kebijakan fiskal dan moneter juga tidak pro kaum miskin, pengelolaan sumber daya alam kurang hati-hati dan tidak bertanggung jawab, perencanaan pembangunan bersifat top-down, pelaksanaan program berorientasi proyek, misleading industrialisasi, liberalisasi perekonomian terlalu dini tanpa persiapan yang memadai untuk melindungi kemungkinan terpinggirkannya





mendorong peningkatan kesejahteraan keluarga. Masyarakat masih melihat penerapan kesetaraan gender PNPM MP perlu ditingkatkan. Masyarakat menilai manfaat PNPM dapat dirasakan sampai 5 tahun kedepan (prinsip keberlanjutan). Pengelola memiliki persepsi prinsip musyawarah mufakat dengan memperhatikan kepentingan masyarakat miskin dengan bertumpuh kesetaraan gender dapat berjalan manakala ada komitmen bersama untuk menyelesaikan persoalan sosial warga korban luapan lumpur Lapin manakala ada komitmen bersama untuk menyelesaikan persoalan sosial warga korban luapan lumpur Lapindo Porong.

Pada konteks manajemen pengelolaan program terjadi perbedaan pandangan terhadap prosedur, aturan, dan mekanisme PNPM. Bagi penerima manfaat menganggap manajemen pengelolah dan prosedur program sederhana sedangkan bagi pengelola kurang sederhana. Hal ini didasarkan bahwa prioritas kegiatan PNPM yang utama adalah mengentaskan kemiskinan dan berpihak pada masyarakat miskin dalam input kegiatan. Tapi pada aspek motivasi terlihat peran tokoh masyarakat dan kepala daerah menjadi aspek penting menentukan keberhasilan input kegiatan karena dapat menggerakkan masyarakat penerima manfaat. Dorongan motivasi dari pemangku kepentingan PNPM ditunjukkan dengan adanya pembagian wewenang dalam penanganan masalah sosial ekonomi. Adanya dukungan kebijakan dapat menstimulasi dana pendukung kegiatan pemberdayaan, menjadikan dana pemberdayaan dapat menjadi prioritas anggaran daerah, memunculkan modifikasi PNPM yang menghasilkan sinergi antar pemangku kepentingan, apresiasi pemerintah daerah untuk melanjutkan program dengan menggunakan APBD. Pencapaian tujuan PNPM dilakukan dengan mengintensifkan pertemuan formal dan informal, menyadari bahwa penanggulangan kemiskinan harus menjadi satu kesatuan, menjadi persoalan bersama, kesadaran akan kondisi diri, perlu untuk menyampingkan perasaan gengsi baik pada pengelola dan masyarakat penerima manfaat. Hal ini perlu diperhatikan mengingat, kesesuaian kegiatan dengan kebutuhan masyarakat adalah hal terpenting dalam input kegiatan.

Hal yang dinilai paling kurang penting adalah penggunaan teknologi dalam program dan prinsip kesetaraan gender serta prinsip desentralisasi. Aspek-aspek yang dianggap belum baik adalah teknologi, kesetaraan gender, keuangan, prinsip desentralisasi, transparansi dan akuntabilitas, prinsip pembangunan SDM, prioritas, kolaborasi, otonomi, partisipasi, dan tenaga serta motivasi. Pada tahap persiapan perlu memperhatikan pembentukan kelembagaan dan kepengurusannya, refleksi kemiskinan sesuai format yang disediakan, verifikasi terlebih dahulu untuk menghindari salah sasaran serta sinkronisasi program pemerintah daerah dengan PNPM. Pemetaan kriteria miskin dan penentuan sasaran diserahkan kepada masyarakat.

Tahap perencanaan ditekankan pada KSM bersama masyarakat membuat proposal untuk diserahkan ke UPL. UPL memperbaiki dengan tindak lanjut dari Korkot. Sesuai format kemiskinan yang berisi kebutuhan dan permasalahan sosial, ekonomi, maupun lingkungan yang ada di masyarakat. Perlu dilakukan pembinaan pembuatan PJM dan proposal-proposal. Salah satu indikasi keberhasilan, masyarakat sudah dapat membuat proposal dan LPJnya. Penentuan lokasi prioritas dengan menggali kepentingan masyarakat dan peningkatan peran Bappeda sebagai institusi penanggungjawab program, dengan membuat prosedur standar operasional, sasaran kebijakan dan mekanisme musrenbang, sistem yang dievaluasi setiap tahun. Tahap Pelaksanaan PNPM sebaiknya juga mengacu pada dokumen RPJM Pemerintah Daerah. Masalah yang terjadi dalam tahap pelaksanaan antara lain nama penerima manfaat tercatat di lebih dari satu KSM, kesulitan masyarakat dalam membuat LPJ, anggapan dana hibah PNPM, dan masih kurangnya tenaga pendamping pada tingkat pengelolaan. Masyarakat dan pengelola tahapan pelaksanaan kegiatan merupakan tahapan terbaik.

Pada tahap monitoring, BKM melaksanakan fungsi dan bertanggung jawab mengendalikan jalannya program dan mengawasi KSM sebagai panitia pelaksana di lapangan, karena adanya dana yang langsung ke masyarakat. Masih ditemukan ketidaksesuaian proposal dengan pelaksanaan terkait kualitas dan kuantitas bahan pada program infrastruktur. Pengawasan perlu dikerjakan juga oleh instansi pemerintah Daerah. Tahapan monitoring memiliki kinerja paling kurang dan prioritas terendah dalam tahapan kegiatan. Tahapan evaluasi diperoleh harapan adanya peningkatan dana yang dikelola masyarakat dan perlunya penguatan kelembagaan, dengan terus melakukan audit independen. Evaluasi dapat dilakukan oleh pihak luar dan dalam, menggunakan dokumen perencanaan (RPJM). Tahap evaluasi memiliki kinerja terbaik kedua dan merupakan tahapan terpenting dalam kegiatan program menurut masyarakat.

BKM melakukan pelaporan melalui media majalah dan buku tahunan. Panitia/KSM setiap tahun melaporkan hasil kegiatan. Tim memberi laporan ke PJOK setiap bulan. PJOK mengumpulkan data setiap bulan, data kunjungan lapangan dan data kegiatan dari tim faskel. PJOK merekap dan melaporkan ke PPK. Laporan kendala dari BKM masuk ke kecamatan. Tahapan pelaporan memiliki nilai terendah kedua pada kegiatan PNPM.

Tahapan sosialisasi lebih menekankan pada keterbukaan masalah manajemen keuangannya dan panutn tokoh inspirasi BKM. Optimalisasi papan informasi, rembug warga dan kajian siklus partisipatif oleh masyarakat. Tahapan kegiatan program masih berada dibawah level penilaian baik. Tahapan persiapan dan monitoring merupakan prioritas

terendah dalam tahapan kegiatan menurut masyarakat. Pengelola menilai upaya penyiapan program, pengembangan kapasitas masyarakat dan sosialisasi program cukup baik.

## f. Kesimpulan

1. Implementasi program yang direncanakan oleh pemerintah kabupaten Sidoarjo dan warga miskin korban luapan Lumpur Lapindo sebagai kelompok sasaran program pengentasan kemiskinan setidaknya memuat: (1) peningkatan dan penyempurnaan program-program pembangunan masyarakat khususnya masyarakat pedesaan; (2) peningkatan desentralisasi dan otonomi dalam pengambilan keputusan (3) peningkatan peran masyarakat secara efektif, dengan pendampingan yang efektif dan intensif.
2. Bentuk intervensi program pemerintah untuk warga miskin terdampak lumpur Lapindo dalam PNPM Mandiri Perkotaan di kabupaten Sidoarjo adalah dengan menerapkan strategi intervensi konsep Tridaya. Yakni Daya lingkungan, Daya Sosial dan Daya Ekonomi. Dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupan Sidoarjo melalui kerja sama yang strategis dengan melibatkan unsur masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan kegiatan hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses partisipatif memunculkan kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin terdampak banjir lumpur Lapindo dapat berdaya kembali sehingga mereka mampu menyelesaikan persoalan sosialnya yang bertumpuh pada kearifan budaya lokal.
3. Dampak pencapaian hasil PNPM Mandiri Perkotaan di Kabupaten Sidoarjo terhadap pengurangan angka kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan warga miskin terdampak lumpur Lapindo sebagai kelompok sasaran program sedikitnya menuat: (1). Adanya perubahan sikap dari masyarakat dalam melihat bencana yang terjadi dan cara menyelesaikan persoalan sosial kemasyarakatannya. Yakni adanya komitmen dan kesadaran untuk menyelesaikan masalahnya sendiri tanpa menunggu bantuan orang luar termasuk dari pemerintah daerah, (2). Upaya perlindungan sosial terlihat nyata untuk perlindungan dampak sosial yang muncul sebagai akibat dari bencana luapan lumpur lapindo dengan melakukan *chanelling*, berkolaborasi dengan dinas dan lembaga terkait, (3). Hasil program pengembangan usaha di pemerintahan daerah Sidoarjo adalah dengan masuknya Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) dan programnya ke peraturan daerah, dan adanya percepatan ekonomi keluarga sejahtera berbasis masyarakat. Hasil pengembangan usaha di Kecamatan Porong dengan memanfaatkan lembaga koperasi. Ada



juga pengembangan usaha dilakukan dengan munculnya kelompok usaha bersama masyarakat (KUBE).

## Saran

Keberadaan program PNPM Mandiri perkotaan secara umum bagi warga korban luapan lumpur Lapindo mendapatkan manfaat yang sangat besar, baik manfaat melalui kegiatan sosial, kegiatan lingkungan maupun kegiatan ekonomi produktif. Meski secara operasional teknis ada beberapa *point* perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah daerah dan pelaku program PNPM Mandiri Perkotaan, antara lain: (1). Persoalan inkonsistensi Pemerintah Terhadap Program-Programnya yang memantik munculnya sikap skeptis dari masyarakat. (2). Politisasi kemiskinan dan kesejahteraan sosial warga korban lumpur Lapindo. (3). Persoalan ketidakjelasan Orientasi Program, utamanya sasaran penemima manfaat program untuk warga korban Lapindo. Oleh karenanya peneliti menyarankan: (1). Pengentasan kemiskinan perlu dilakukan secara bertahap, terus menerus dan terpadu yang didasarkan pada kemandirian, yaitu kemampuan penduduk miskin untuk menolong diri mereka sendiri. Ini berarti, program pengentasan kemiskinan harus dilandaskan pada peningkatan kemampuan masyarakat miskin untuk melakukan kegiatan produktif. Sehingga, mampu menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi dan pendapatan yang lebih besar dari suatu kegiatan. (2). Upaya meningkatkan kemampuan menghasilkan nilai tambah, paling tidak harus ada perbaikan akses terhadap empat hal: (a) akses terhadap sumber daya; (b) akses terhadap teknologi, yaitu suatu kegiatan dengan cara dan alat yang lebih baik dan efisien; (c) akses terhadap pasar. Produk yang dihasilkan harus dapat dijual untuk mendapatkan nilai tambah. Ini berarti, penyediaan sarana produksi dan peningkatan ketrampilan harus diimbangi dengan tersedianya pasar secara terus-menerus; (d) akses terhadap sumber pembiayaan. Di sini koordinasi dan pengembangan sistem kredit kecil yang menjangkau masyarakat bawah perlu dilanjutkan dan ditingkatkan

## Daftar Pustaka

- Gunawan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Kusnadi, 2000, *Pembangunan Masyarakat Pedesaan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Lexy J. Moeleong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosdakarya
- Manurung 2003, ***Teori dan Konsep Pembangunan Ekonomi***, Gramedia Pustakaindo, Jakarta
- Narwoko, 2006, ***Pengantar Sosiologi***, Cetak Pertama, Murai Kencana, Jakarta



- Nugroho, Rian D. 2004, *Pemberdayaan Masyarakat*, Elex Media Komputerindo, Jakarta
- Sriwiyanto, 2006, *Implementasi Kebijakan Pembangunan*, Bina Aksara, Jakarta
- Royat, Sujana.2007. *Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri*, Lembaga Kesra-RI, Jakarta
- Supriyanto, 2004, *Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan*, Muari Kendana, Jakarta
- Suprayogo, imam dan Tobroni, 2001, *Metodologi Penelitian Sosial Keagamaan*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Tjandraningsih , 1996, *Desentralisasi Pemerintahan Dalam Pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Terpadu*, Makalah Simposium, Bappenas, Jakarta
- Wahab, 2000, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Yrama Widia, Bandung
- Widodo Djoko, 2006, *Kebijakan Pembangunan, Formulasi dan Impementasi*. Bayumedia, Jakarta
- Wrihatnolo, 2008 *Manajemen Keuangan Untuk Usaha Kecil*, Andi, Yogyakarta