

## BAB V

### PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Pada Bab V ini disajikan proses pembahasan terhadap hasil penelitian yang telah dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon yang format deskripsinya telah dikemukakan pada Bab IV. Untuk keperluan pembahasan hasil penelitian, maka dilakukan dengan mendiskusikan beberapa temuan penelitian yang dipandang esensial dan kontekstual dengan pemecahan berbagai masalah dalam fenomena obyek penelitian.

Pembahasan ini, bertujuan untuk mempertajam penafsiran dan memperdalam pemaknaan, dengan memperluas wawasan analisis yang dibantu dengan sumber informasi yang berasal di luar lingkungan penelitian empiris dari subyek yaitu pakar atau ahli pendidikan sosial pada Perguruan Tinggi terutama di IKIP, Forum Ilmiah dan Media Masa. Sikap yang demikian karena peneliti atau penulis beranggapan dasar atau asumsi bahwa studi pendidikan sosial, erat kaitannya dengan masalah politik, pemerintahan, administrasi, ekonomi, sosial dan budaya untuk disajikan dan dianalisis bagi kepentingan ilmiah bidang studi Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial ( PIPS ).

Hasilnya diharapkan dapat memberikan arah yang jelas dan wawasan berpikir secara integral-komprehensif pada pemecahan masalah ini. Dengan menempatkan masalah pemberdayaan kemiskinan sebagai fokus dari proses sosial-ekonomi dan sosial budaya, karena masalahnya tidak terlepas masalah nilai budaya dalam rangka meningkatkan kualitas hidup sesuai dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi penduduk miskin.

Disamping itu, pembahasan hasil penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan derajat kualitas yang tidak hanya memenuhi kajian deskripsi historis dan empirik semata, tetapi lebih bersifat realistik, konseptual futuris dan terapetik dengan menggunakan pendekatan analisis pendidikan sosial dengan mengkaji keunggulan dan kelemahan setiap fenomena penelitian.

TABEL. V.1.  
KERANGKA ANALISIS PENDEKATAN IPS TERHADAP FENOMENA PENELITIAN

No.	Fenomena	Analisis Pendekatan IPS			
		Faktor Internal		Faktor Eksternal	
		Pendukung	Penghambat	Pendukung	Penghambat
1	2	3	4	5	6
1.	Persepsi Program IDT	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ketergantungan</li> <li>-Paternalistik</li> <li>-Partisipasi Pasif</li> <li>-Kebutuhan ek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pendidikan Politik</li> <li>-Nilai budaya</li> <li>-Apatisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Komitmen Politik</li> <li>-Sosialisasi Kebijakan</li> <li>-Struktur hierarki birokrasi</li> <li>-Administrasi ekonomi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Orientasi beragam</li> <li>-Kemampuan profesional dan kelembagaan</li> </ul>
2.	Struktur Desa Tertinggal dan Peta Kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nilai sosial budaya</li> <li>-Perkotaan dan Pedesaan</li> <li>-Homogenitas penduduk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Infra struktur sosial</li> <li>-infra struktur geografi</li> <li>-Kualitas SDM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Metode Ilmiah (MD, MR &amp; MP)</li> <li>-Perencanaan integral</li> <li>-Herarki pemerintahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Keterlibatan semua unsur</li> <li>-Keterpaduan program dan kelembagaan</li> </ul>

1	2	3	4	5	6
3.	Pendidikan Program IDT	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Potensial KSM</li> <li>-Kelembagaan Pokwas</li> <li>-Administrasi Pokwas</li> <li>-Pendekatan sosial ek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pendekatan sosbud</li> <li>-Dinamika Pokwas</li> <li>-Org. &amp; Manajemen Pokwas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pendekatan politik dan administrasi</li> <li>-Gerakan Nasional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Target Group</li> <li>-Top Down</li> <li>-Intensitas transformasi nilai</li> <li>-Keterpaduan kebijakan,</li> </ul>
4.	Pendidikan Pokwas dan Usaha Produktif	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Potensi demografi</li> <li>-Semangat hidup</li> <li>-Memiliki tata nilai tradisional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Faktor budaya &amp; alami</li> <li>-Demokrasi</li> <li>-Adaptif dalam sistem sosial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Politik birokrasi</li> <li>-Pemberdayaan sosial ek.</li> <li>-Peningkatan sosial. ek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pendekatan pemerataan</li> <li>-Pembinaan struktural dan fungsi seragam</li> <li>-Kepedulian</li> </ul>
5.	-Model kelembagaan program IDT	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pembentukan Pokwas homogen ek.</li> <li>-Dinamika beragam</li> <li>-Sasaran peningkatan ekonomi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Penguatan kelembagaan sosial ek.</li> <li>-Patologi sosial</li> <li>-Manajemen &amp; kewirausahaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pembinaan politik, ekonomi dan sosial</li> <li>-Sarana pembinaan sosial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pembinaan keterampilan dan kewirausahaan</li> <li>-Pembinaan seragam</li> </ul>
6.	-Model kelembagaan birokrasi pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fasilitator, komunikator dan dinamistor pembangun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pendekatan otoritas, formal, biro-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pokjanal dan Pokja fungsional kelemb-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Struktural &amp; birokratis,</li> <li>-kapabilitas</li> </ul>

1	2	3	4	5	6
7.	-Pembinaan Admistratif Pokmas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hubungan struktural &amp; fungsional</li> <li>-Bantuan permukiman</li> <li>-Perkembangan jenis dan kegiatan usaha produktif</li> <li>-Pembinaan perencanaan dan pelaksanaan jenis usaha produktif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kemandirian individu dan Pokmas</li> <li>-Ketidaksesuaian anggota dg jenis usaha</li> <li>-Penyaluran dana yang rigid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mediator pemberdayaan KSM</li> <li>-Prosedur administrasi keuangan terpola</li> <li>-Format administrasi yang baku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-dan profesional Pokjanal / Pokja</li> <li>-Kemitraan kelembagaan</li> <li>-Prosedur administrasi yang birokratis</li> <li>-Mentalitas aparatur birokrasi</li> </ul>
8.	Orientasi Pendidikan Sosial Oleh Birokrasi Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kebijakan dan pelayanan masyarakat</li> <li>-Fungsi agen sosial</li> <li>-Pendidikan masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Keterbukaan, dialogis dan kemitraan</li> <li>-proses pembelajaran masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kelembagaan formal</li> <li>-Otoritas kekuasaan</li> <li>-Fungsional pelayanan</li> <li>-hierarki kelembagaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Karakteristik birokrasi yang paternalistik</li> <li>-Pengaruh struktur birokrasi ke-</li> </ul>
9.	Peran Unsur luar birokrasi ( LSM, Kelembagaan Pol, Ek, Pend. Tokoh Informal )	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Keberpihakan dan tanggung jawab sosial, ekonomi &amp; budaya</li> <li>-Wadah inpra struktur sospol</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-fungsi kelembagaan, kepemimpinan &amp; keterpaduan</li> <li>-Sosial &amp; kultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Agen pembaharuan dan pembangunan</li> <li>-Partner birokrasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Otonomi kelembagaan</li> <li>-Keterpaduan unsur secara fungsional</li> </ul>

1	2	3	4	5	6
10.	Program Luar Program IDT	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pengembangan potensi &amp; kebutuhan masyarakat</li> <li>-Kelompok program yang berakses pada perbaikan sosial ekonomi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Integrasi, partisipasi dan adaptasi</li> <li>-Sikap paternalistis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Multi program berakses pemerataan, peningkatan sos. ekonomi masy. PKT, PPT, UP2K. KCK, KIK, Kukesra, Takes - ra, P4K, PTMAS, Rereogangan Sarumpi, Sarasa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pendekatan pada pemerataan bukan pada human approach</li> <li>-Keterpaduan unsur, kebijakan dan program</li> </ul>



Oleh karena itu, hasil penelitian diharapkan mempunyai kualifikasi ilmiah - konseptual dan realistik-pragmatis yang memiliki relevansi terhadap pembangunan sosial dengan pendekatan " pendidikan sosial " dalam rangka pemberdayaan Kelompok Sasaran Masyarakat ( KSM ) miskin pada desa tertinggal.

#### A. Nilai Pendidikan Program IDT Dalam Pengentasan Kemiskinan

##### 1. Persepsi Program IDT

Persepsi, partisipasi dan pemberdayaan merupakan nilai-nilai pendidikan program IDT yang sangat esensial dalam rangka keberhasilan pengentasan kemiskinan penduduk miskin di desa tertinggal. Nilai-nilai pendidikan tersebut, diukur dari bobot persepsi, partisipasi sosial yang dilakukan birokrasi pemerintahan di daerah dan Pokmas di desa tertinggal.

##### a. Persepsi Program IDT oleh Birokrasi Pemerintahan Daerah

Konsepsi terhadap strategi tujuan program IDT disini yang dilakukan oleh aparat birokrasi pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon yang secara fungsional untuk mensukseskan strategi dan program pengentasan kemiskinan. Mereka pada dasarnya selaku aparatur pemerintah yang berkewajiban untuk melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat atau " *public service* " mempunyai sikap, persepsi dan orientasi terhadap makna tujuan program IDT sebagai program pemerintah yang harus dilaksanakan sebagai upaya untuk mengatasi kemiskinan penduduk miskin di wilayahnya.

Persepsi terhadap strategi tujuan program IDT sebagai program nasional untuk dilaksanakan di wilayahnya, dilandasi dengan sikap politik untuk :

- a) menumbuhkan dan memperkuat kemampuan penduduk miskin taraf hidupnya dengan kesempatan berusaha,
- b) memantapkan segi kelembagaan sosial ekonomi penduduk miskin sebagai wadah penyaluran aspirasi rakyat melalui usaha produktif di desa tertinggal,

- c) meningkatkan pendapatan penduduk miskin,
- d) meningkatkan sumber daya manusia, kemandirian serta kesejahteraan kehidupannya.

Persepsi dan sikap yang tercermin pada kepedulian tanggung jawab mereka terhadap strategi program IDT di wilayahnya dengan kadar yang berbeda sesuai dengan kemampuan serta posisi kelembagaan maupun status sosialnya. Implikasinya terhadap perilaku administrasi dan manajemen program yang telah dicanangkan Pemerintah. Birokrasi pemerintah maupun Pokmas miskin dalam melaksanakan program IDT berdasarkan rencana dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan secara politis, yuridis maupun administratif. Sedangkan kadar persepsi dan sikap terhadap tujuan program IDT, bersumber pada pedoman, petunjuk dan pengarahannya dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang mempunyai otoritas kebijakan politik maupun pembinaan administrasi program IDT. Bahkan sumber informasi yang aktual dari instrumen rencana, program dan kegiatan pelaksanaan program dari satuan organisasi pemerintahan secara hierarki yang berkenaan dengan Kebijakan Inpres Nomor 5 tahun 1993, Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Desa Tertinggal, Kebijakan IDT di Propinsi Jawa Barat maupun Petunjuk Pelaksanaan Teknis tingkat kabupaten serta kecamatan yang bersifat operasional lain guna mendukung terhadap program IDT.

Oleh karena itu, dapat dikategorikan bahwa sumber informasi yang diperoleh aparat birokrasi pemerintahan terhadap tujuan program IDT, berasal dari sumber informasi tertulis atau "*juridical policy*" berupa Kebijakan Umum, Kebijakan Teknis dan Kebijakan Operasional yang mengacu pada Inpres No. 5 Tahun 1993 yang diinformasikan bagi aparat pelaksana program IDT pada tingkat Kabupaten, Kecamatan dan Desa ( Pokjanal dan Pokja ). Selain itu, sumber informasi yang lain berupa media masa, rapat, pertemuan, bimbingan, pembinaan dan pengarahannya yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah pusat kepada birokrasi pemerintah daerah melalui pembentukan Pokjanal di Daerah.

Kadar persepsi atau pemahaman tujuan program IDT birokrasi pemerintahan yang beragam tersebut, secara politik, administrasi dan sosial budaya mempunyai relevansi terhadap kualitas kepedulian dan keberpihakan pada masyarakat miskin untuk dientaskan kemiskinannya. Kualitas persepsi tersebut, sangat penting untuk memperkuat kemampuan kognisi dan afeksi pelaksana program, baik aparatur pemerintah, masyarakat dan individual. Birokrasi pemerintah selaku aparatur pemerintah, anggota masyarakat dan individual mempunyai tanggung jawab secara politis, ekonomi, sosial, administrasi maupun budaya untuk mengajak seluruh unsur kelembagaan politik, sosial dan ekonomi agar berperan serta dalam pengentasan kemiskinan. Menurut Achmad Sanusi ( 1995 : 1 ) bahwa hampir setiap satuan organisasi pemerintah turut berbicara tentang pengentasan kemiskinan dan mengajak organisasi kemasyarakatan untuk berpartisipasi dalam penanganan kemiskinan. Kesemuanya itu menunjukkan adanya " *political will* " pemerintah sesuai dengan fungsi, kewenangan dan tanggung jawabnya dalam penanggulangan kemiskinan disatuan wilayah pemerintahannya.

Pada dasarnya setiap aparat birokrasi pemerintahan suatu instansi dan dinas di daerah secara langsung maupun tidak langsung, baik kegiatannya selaku manajerial, staf maupun operasional dalam strategi penanggulangan kemiskinan secara makro maupun mikro. Setiap aparatur pemerintah dalam fungsi pelayanan publik, berkewajiban dan bertanggung jawab untuk meningkatkan sumber daya manusia, pendapatan, berusaha, kemandiriannya guna mmengentaskan kemiskinan menuju keluarga masyarakat prasejahtera dan sejahtera I pada desa IDT maupun meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya sejalan dengan kehendak GBHN, Pola Dasar Pembangunan Daerah maupun Kebijakan Pembangunan Daerah lainnya.

Arah persepsi dan sikap birokrasi pemerintahan dalam satuan organisasi pemerintahan di wilayahnya terhadap tujuan program IDT, lebih difokuskan pada keterkaitan sasaran, program, kelembagaan maupun mekanisme kegiatannya sebagai dasar pemahaman secara politik. Pemahaman ini sebagai dasar untuk



diaplikasikan secara pemberdayaan administrasi maupun sosial budaya pada penduduk miskin. Dengan asumsi dasar bahwa tujuan suatu program pembangunan sosial mempunyai relevansi antara sasaran, kelembagaan dengan program, sehingga segi politis, administrasi dan budaya sesuatu yang sangat strategis.

Persepsi dan sikap birokrasi pemerintahan terhadap tujuan program IDT secara politik untuk mengakarkan atau penguatan kewenangan dan tanggung jawab birokrasi pemerintah daerah untuk melaksanakan strategi pengentasan kemiskinan. Strategi pengentasan kemiskinan yang ditetapkan pemerintah dalam rangka pemerataan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada peningkatan kehidupan masyarakat miskin. Arah sasarannya pada penduduk yang berpendapatan di bawah garis kemiskinan pada desa tertinggal.

Beberapa unsur organisasi pemerintahan baik herarki maupun satuannya mempunyai persepsi yang berbeda terhadap makna desa tertinggal, Inpres Desa Tertinggal, jumlah penduduk miskin maupun ukuran kemiskinan sehingga berpengaruh terhadap muatan makna tujuan pengentasan kemiskinan. Perbedaan tersebut tentunya dipengaruhi oleh berbagai faktor, tetapi yang sangat esensial adanya kepedulian yang dijadikan sudut pandang, kriteria dan instrumen yang mendukung tujuan program dan strategi pengentasan kemiskinan. Validitas tujuan program tersebut, dapat dilihat dari berbagai sudut pandang ( hukum, politik, administrasi, ekonomi, sosial dan budaya ), sehubungan dengan peningkatan sumber daya manusianya. Dengan cara penguatan ekonomi rakyat miskin melalui akses kelembagaan atau pengorganisasian, pendemokrasian, kebersamaan serta dinamika kelompoknya untuk berpartisipasi dalam proses pengentasan kemiskinan.

Dari segi pendidikan politis, persepsi aparat birokrasi pelaksana program mempunyai kemampuan kognisi dan afeksi yang berbeda karena dipengaruhi oleh faktor kontekstual fungsional secara individual atau pribadi, institusional, politik maupun lingkungan sosial. Faktor individual ditentukan oleh derajat dari rasa kepeduliannya yang dilandasi oleh penguasaan

pengetahuan, keterampilan dan motivasi untuk berpartisipasi atas dasar persepsinya. Faktor institutional berkenaan dengan otoritas, tugas dan tanggung jawabnya intitusi atau lembaga tersebut dalam satuan wilayah pemerintahan ( Kabupaten, Kecamatan dan Desa ). Peran dan fungsi mereka dalam institusi tersebut, erat kaitannya dengan kedudukan, tugas dan tanggung jawabnya selaku institusi strategis maupun penunjang dalam satuan organisasi pemerintahan di wilayahnya, terutama sekali bagi kelembagaan Pokjanal dan Pokja yang bertanggung jawab langsung untuk kelancaran program IDT.

Peran institusi Pembangunan Masyarakat Desa ( PMD ) Kabupaten DT II dengan Kasi PMD Kecamatan sebagai instansi strategis dalam organisasi pemerintahan di daerah, sekaligus selaku ketua pelaksana pada Pokjanal yang membantu Kepala Wilayah. Ini kadar perilakunya berbeda dengan intansi dan dinas fungsional lainnya yang strategis di tingkat kabupaten seperti Bappeda, Dinas Pertanian, Dinas Perindustian, dan Dinas lainnya . Lebih-lebih dengan instansi vertikal maupun dinas daerah tingkat II yang tidak termasuk Pokjanal kabupaten serta instansi kecamatan di luar kelembagaan Pokjanal yang sifatnya penunjang kelancaran program IDT. Pada umumnya kemampuan birokrasi pemerintahan wilayah secara herarki, kadar persepsi dan sikap birokrasi pemerintahan terhadap tujuan kebijaksanaan program IDT semakin kurang konsepsional. Alasannya karena kemampuan manajemen dan organisasi pemerintahan berkenaan dengan sifat serta volume fungsi dan aktivitas satuan pemerintahan ke bawah semakin teknis-operasional. Lebih-lebih dari sudut epik dan emik, makna dari berbagai aspek kemiskinan ( tujuan, strategi, program dan pendekatan ), sangat ditentukan oleh ukuran kemampuan subyektivitas yang melekat pada aparatur birokrasi pemerintahan sebagai penentu kebijaksanaan maupun pelaksana.

Dari pendidikan administrasi, persepsi strategi kemiskinan baik tujuan, kebijaksanaan dan program IDT kemampuan aparat birokrasi daerah, lebih memfokuskan pada proses administrasi dan manajemen program. Tercermin dalam

perilakunya pada perencanaan dan pelaksanaan program lebih menitik beratkan aspek politik, administrasi dan ekonomi daripada pemberdayaan dari aspek sosial-kutural.

Pada umumnya birokrasi pemerintahan di wilayahnya dalam perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, pengawasan dan monitoring mulai dari penentuan desa tertinggal, penduduk miskin, Pokmas dan usaha serta penyaluran dan penggunaan dana IDT dipengaruhi oleh politik dan administrasi birokrasi pemerintahan. Sedangkan politik dan administrasi birokrasi pemerintahan ditentukan oleh kedudukan, peran dan tanggung jawab individual dan instansinya dalam kelembagaan Pokjanal maupun Pokja baik selaku penanggung jawab, pelaksana maupun pendamping, sehingga pelaksanaan program IDT mempunyai kontekstual terhadap " politik birokrasi ". Persepsi dan sikap tersebut, menentukan kualitas kapabilitas dan kapasitas dalam proses administrasi dan manajemen program IDT akibat pengaruh struktural dan fungsional kelembagaan secara herarki, debirokratisasi maupun formalisme. Apalagi dihubungkan dengan kekuasaan pemerintahan dan perekonomian yang berdampak finansial, merupakan salah satu motivasi mereka untuk meningkatkan SDM melalui kelancaran program IDT sebagai " trickle down effect " atau pada zaman pemerintahan penjajahan Belanda disebut " etische politiek ".

Dari segi pendidikan sosial budaya, persepsi aparat birokrasi pemerintahan terhadap makna tujuan strategi pengentasan kemiskinan, belum mengkaitkan relevansi fungsional peningkatan sumber daya manusia dengan pendidikan sosial. Persepsi ini lebih menekankan pada kelancara pemanfaatan dana permodalan untuk usaha dan produktivitas penduduk miskin yang bersifat sosial ekonomi. Segi persepsi yang mengandung muatan " *transformation of knowledge or skill*" atau pemberdayaan nilai sosial budaya bagi peningkatan SDM kurang mendapatkan perhatian yang optimal.

Dengan kata lain sikap mereka lebih memperhatikan pemberian umpan dari pada pemberian kail. Pendangan terhadap prioritas pemberdayaan atau internalisasi nilai sosial budaya pada masyarakat miskin, kurang memberikan muatan optimal pada

nilai sosial budaya yang diunggulkan sehubungan dengan pelaksanaan program IDT di wilayahnya.

b. Persepsi Program IDT oleh Penduduk Miskin

Pandangan penduduk miskin terhadap tujuan strategi pengetasan kemiskinan melalui program IDT, pada umumnya secara kognisi dan afeksi mereka tidak mempunyai fokus perhatian yang mendalam terhadap makna yang terkandung dalam tujuan tersebut. Para penduduk miskin lebih mempunyai perhatian, kepercayaan serta ketaatan terhadap program IDT dalam kaitannya dari segi ekonomis daripada politis dan administratif. Pandangan mereka secara kualitatif karena adanya ketergantungan dirinya terhadap segi ekonomi, sehingga timbul sikap rasa hormat dan patuh terhadap pemerintah bersama programnya.

Namun dibalik itu, kadang-kadang timbul ketidakpercayaan dan bahkan timbul patalisme alami secara sosiologik, apabila perilaku pemerintah bohong, tidak jujur, tidak terbuka atau "*salingkuh*" yang mencerminkan ketidak teladanan selaku pengayom masyarakat. Pandangan dan sikap Pokmas di desa tertinggal tersebut, tidak terbiasa menerima pandangan idealisme yang abstrak dan lebih bersifat pragmatis, karena daya empati mereka terbatas. Bahkan kadangkala adanya sikap curiga terhadap pembaharuan dan inovasi yang akan merubah nilai sosial budayanya.

Kebiasaan menghargai hidup rutin tanpa keinginan untuk berprestasi tinggi lebih memberi rasa aman, tanpa beban dan risiko ( Achmad Sanusi, 1995 : 4 ). Dari segi pendidikan politik, disebabkan selain belum tumbuhnya hak dan kewajiban selaku warga negara, kesadaran berbangsa, bernegara dan bermasyarakat juga nilai-nilai pendidikan belum menjadi kepentingan yang diutamakan. Mereka tidak tertarik dan berpeluang terhadap media masa atau "*media exposure*" untuk menyentuh pengetahuan umum atau "*general knowledge*" maupun informasi nilai dan keterampilan bagi kepentingan peningkatan ekonominya. Dengan dasar rasa kesadaran Pokmas bahwa makna kemiskinan tersebut karena akibat kebodohan, keterbelakangan

dan ketidak berdayaannya yang disebabkan oleh latar budaya maupun alamiah. Adanya kekurangan pedulian mereka terhadap pemerintah, akibat kesadaran politik yang dangkal. Bahkan berbagai kebijaksanaan dan program pembangunan ekonomi, sosial dan budaya kurang menyentuh, memberi kesempatan dan peluang pada masyarakat miskin atau "*people centered poverty*", sehingga menyebabkan sikap yang kurang "responsif dan partisipatif" terhadap berbagai kebijaksanaan dan program yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Sikap Pokmas terhadap program IDT, dilandasi oleh pemikiran bahwa program-program terdahulu yang telah dikembangkan oleh pemerintah seperti halnya program Bimas, KUK, KIK, KCK maupun program lainnya yang bersifat pemberian kemudahan bantuan kredit bagi masyarakat kurang sosialisasi dan kondusif. Pemahaman yang kurang mendalam terhadap program ini, selain faktor landasan historis juga faktor pendidikan politik dan sosial dari aparat birokrasi pemerintahan yang tidak konsisten dan kontinyu. Masalahnya bersumber pada kebijakan dan pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan. Kebijaksanaan dan program belum teragregasi, komunikasi dan akomodatif dari aspirasi serta kebutuhan masyarakat atau "*bottom up*", disertai lemahnya pendidikan politik serta fungsi pemberdayaan dalam menumbuhkan nilai sosial budaya bagi penduduk miskin.

Adanya respons dan perilaku Pokmas berpartisipasi terhadap program IDT, dilandasi oleh kepentingan politis, ekonomis dan administrasi. Mereka sadar bahwa program ini untuk kepentingannya berupa bantuan permodalan bagi usaha kegiatan yang produktif, tetapi kemampuan aplikatif penggunaan yang terbatas tanpa disertai dengan keterampilan, jiwa wirausaha maupun produktivitas dan tidak jarang terjadi penggunaan bantuan diantaranya diperuntukan bagi kebutuhan konsumtif.

Dengan pandangan bahwa sikap mereka, dimana pemerintah memberikan bantuan permodalan oleh sikap dan motivasi ekonomi bukan pada sosial-ekonomi dan sosial-budaya. Oleh karena itu, perilaku mereka umumnya lebih ditekankan pada kepentingan

administratif atau " *administrative policy* " , belum sepenuhnya pada kepentingan nilai ekonomi dan nilai sosial budaya dalam merubah budaya kemiskinan atau " *culture of poverty* " , baik dari segi ekonomi maupun non ekonomi. Sehubungan dengan itu, masalah ini bersifat kompleks dan multidimensional yang memerlukan ketekunan, kesabaran dan keuletan aparat birokrasi pemerintahan di wilayah untuk terus menerus menumbuhkan legitimasi, kepercayaan, kepedulian dan tanggung jawabnya dengan memperhatikan kaidah dan nilai " *civil society* " ( demokrasi, kejujuran, persamaan dan kesempatan ) dalam rangka pelayanan program IDT yang bersifat pemberdayaan ekonomi, seiring dengan pemberdayaan politik, administrasi, sosial dan budaya.

Dalam upaya ini, aparat birokrasi pemerintahan di wilayah harus memanfaatkan kelembagaan sosial, politik dan ekonomi serta budaya. Terutama sekali pemanfaatan dan pendayagunaan pemimpin informal selaku tokoh-tokoh masyarakat yaitu guru, ulama, tokoh adat dalam menanamkan nilai sosial budaya tersebut, karena mereka lebih dipercaya dan dihargai atas dasar kekeluargaan atau kekerabatan, persaudaraan dan solidaritas sosialnya.

## 2. Struktur Desa Tertinggal dan Peta Penduduk Miskin

### a. Struktur Desa Tertinggal

Struktur desa miskin atau tertinggal mempunyai kaitan erat dengan realitas penduduk miskin yang berada pada kantong kemiskinan. Penetapannya diukur dengan kriteria penetapan desa miskin, sehingga diperoleh jumlah dan sebaran desa miskin pada setiap kecamatan, kabupaten dan propinsi. Kriteria penetapan desa miskin atau desa tertinggal yang diterapkan pada setiap desa berdasarkan Metode Standar Deviasi, Metode Range dan Metode Persepsi Lapangan, sehingga desa dikatakan miskin apabila dua dari tiga metode menyatakan miskin. Metode Standard Deviasi dan Metode Range menggunakan kriteria variabel dan indikator yaitu : variabel potensi/fasilitas sosial ekonomi.

variabel perumahan dan lingkungan hidup serta variabel kependudukan. Kesemua variabel tersebut dirinci menjadi 25 indikator untuk desa perkotaan dan 27 indikator untuk desa pedesaan. Jumlah skor dari setiap desa kemudian dihitung, dan dipakai untuk menghitung rata-rata, standard deviasi dan range tingkat propinsi.

Kemudian jumlah skor masing-masing desa dibandingkan dengan rata-rata skor tingkat propinsi untuk menentukan desa tersebut miskin menurut metode standar deviasi. Skor desa juga dibandingkan dengan nilai range untuk menentukan desa tersebut miskin menurut metode range. Begitupula suatu desa dapat dikatakan miskin berdasarkan persepsi Camat yang dibantu Manteri Statistik tentang status desa di wilayahnya dari aspek potensi sosial ekonomi desa, keadaan perumahan dan lingkungan serta kependudukan. Terdapat kejanggalan dalam penentuan desa miskin dari ketiga metode tersebut, karena yang digunakan rata-rata, standard deviasi dan range untuk tingkat propinsi. Berarti yang digunakan sebagai pedoman untuk menentukan status desa miskin standar propinsi bukan kabupaten dan Kecamatan, bahkan desa itu sendiri.

Oleh karena itu, dari aspek penggunaan metode obyektivitasnya belum dapat mengukur secara proporsional mengingat setiap desa dibandingkan dengan rata-rata skor dan nilai range tingkat propinsi. Dengan alasan bahwa menurut standar yang telah ditetapkan desa tersebut miskin pada wilayah kecamatan dan kabupaten tertentu, tetapi menurut standar propinsi sebenarnya desa tersebut masih di bawah batas miskin.

Sedangkan dari aspek penetapan variabel dan indikator penentuan desa miskin yang dikeluarkan oleh BPS sangat berbeda dengan yang dikeluarkan oleh Ditjen PMD Departemen Dalam Negeri untuk kepentingan penetapan kantong kemiskinan. Untuk adanya kepastian yang konsisten terhadap keberadaan peta dan kantong kemiskinan, maka pemerintah menggunakan pemutahiran data kantong kemiskinan yang dilakukan oleh BPS. Bahkan dilihat dari aspek penetapan status desa miskin yang bersifat pedesaan dan perkotaan yang dikaji oleh BPS berbeda dengan Ditjen PMD

Departemen Dalam Negeri ( Desa Swa Sembada, Desa Sra Karya dan Desa Swa Daya ). Departemen Dalam Negeri lebih berorientasi pada pendekatan politis, administrasi, sosial, ekonomi, kewilayahan dan budaya.

Pendekatan tersebut, selain mempunyai pedoman penetapan klasifikasi tingkat perkembangan desa juga penggunaan status desa perkotaan dan desa pedesaan, diatur sesuai dengan UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa beserta peraturan pelaksanaannya. Sedangkan BPS dalam penentuan status desa tertinggal lebih menekankan pada aspek sosiologis dan ekonomis. Konsekuensinya banyak dijumpai di Kabupaten DT II Cirebon dimana desa miskin yang mendapatkan program IDT mempunyai klasifikasi tingkat perkembangan Desa Swa Karya, baik yang bersifat perkotaan maupun pedesaan. Begitu pula penyebaran desa tertinggal pada kantong kecamatan miskin, baik ditinjau dari jumlah dan skala prioritas belum diperhatikan secara menyeluruh. Disatu sisi, terdapat kecamatan yang sama sekali tidak memiliki desa tertinggal tetapi disisi lain kecamatan memiliki desa tertinggal yang banyak.

Dihubungkan dengan pemikiran dasar bahwa setiap tujuh orang penduduk terdapat satu orang miskin, maka penduduk miskin tidak hanya terdapat pada desa tertinggal saja. Melainkan juga pada desa yang tidak termasuk katagori miskin yang memerlukan perhatian dalam penanganannya. Pendekatan pada desa tertinggal, kurang menjamin secara utuh untuk menangani kemiskinan disuatu wilayah baik tingkat kecamatan, Kabupaten / kotamadya maupun tingkat propinsi.

Oleh karena itu, dalam mekanisme perencanaan program IDT, khususnya pada tahap penetapan desa tertinggal belum adanya koordinasi dan sinkronisasi yang terpadu antara Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai tugas dan fungsinya masing-masing. Adanya sikap penetapan desa tertinggal yang dilaksanakan BPS secara teknis, menyebabkan pandangannya kurang memperhatikan dan belum mengkaitkan dengan landasan peraturan perundangan yang berlaku terutama yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan di desa.



Hal ini berdampak kepada tingkat perencanaan dan kualitas hasilnya di daerah sampai ke desa dalam menentukan desa tertinggal. Selain itu, dari segi pendekatan kewilayahan desa kurang memecahkan secara keseluruhan untuk mengentaskan kemiskinan, sehingga penduduk miskin yang berada diluar desa tertinggal tidak terjangkau penangannya. Tentunya sikap pemerintah hendaknya dalam kelangsungan program pengentasan kemiskinan, dalam jangka panjang mengarahkan selain prioritas pada desa tertinggal juga pada non IDT, dengan memperhatikan tingkat klasifikasi perkembangan desa diwilayahnya. Bahkan dalam kenyataannya, desa non IDT mempunyai cukup banyak penduduk memerlukan perhatian pemerintah dan pemerintah daerah untuk memikirkan, merencanakan dan memprogramkan pengentasan kemiskinan yang setara dengan program IDT.

b. Peta Penduduk Miskin pada Desa IDT

Peta penduduk miskin pada desa tertinggal erat kaitannya dengan kantong kemiskinan pada desa miskin yang bersifat perkotaan maupun pedesaan di Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon. Penduduk miskin pada 73 desa miskin atau IDT yang bersifat perkotaan di Kabupaten DT II Cirebon mempunyai karakteristik faktor sosial, ekonomi dan budaya yang terbatas. Faktor tersebut secara lebih jelas menyangkut kuantitas dan kualitas penduduk berupa kepadatan, heterogenitas, pendidikan dan keterampilan, mata pencaharian ( buruh jasa perdagangan dan industri ), tingkat pendidikan yang rendah, anggota keluarga yang banyak, maupun pendapatan yang rendah di bawah UMR. Sedangkan penduduk miskin pada 50 desa miskin atau IDT yang bersifat pedesaan, mempunyai karakteristik faktor geografis, sosial, ekonomi dan budaya yang rendah. Faktor tersebut secara kontekstual menyangkut desa terisolasi dari pusat kota ( pegunungan, pantai dan pedalaman ), potensi sumber daya alamnya kritis, tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah, orientasi berpikir tradisional, anggota keluarga yang banyak dan keturunan miskin, pekerjaan umumnya dari buruh pertanian lahan kering dan nelayan serta pendapatannya rendah.

Oleh karena itu, peta kemiskinan penduduk miskin pada Kabupaten DT II Cirebon mempunyai makna yang ditandai oleh selain SDM juga sumber daya alamnya terbatas, kesempatan kerja dan bekerja pada sektor primer, pengaruh warisan budaya feodalistik, bahkan adanya kesenjangan sosial. Dengan kata lain kemiskinan ekonomi yang mempunyai koherensi terhadap kemiskinan politik, pemerintahan, administrasi, sosial dan budaya atau "*culture and politic poverty*". Masalah tersebut, secara umum dapat dikatakan sebab akibat atau "*causality*" yang bersumber pada kemiskinan alamiah, kultural maupun struktural sehingga memerlukan pemecahan secara komprehensif - integral baik yang bersumber secara internal dan eksternal dari segi pembangunan sumber daya manusia penduduk miskin, pengembangan sarana dan prasarana sosial ekonomi desa, serta peningkatan kesadaran budaya politik dan pemerintahan di desa untuk memperkuat iklim partisipasi, demokrasi maupun kebersamaannya.

Oleh karena itu, tidak hanya dapat dipecahkan secara politik-ekonomi melalui program IDT, melainkan juga memerlukan pemecahan secara politik-cultural melalui "*integrated programme*", baik keterpaduan secara sektoral maupun regional dan daerah dalam pengentasan budaya kemiskinan. Keberpihakan dan kepedulian semua pihak sangat dibutuhkan dari lembaga politik, sosial kemasyarakatan, lembaga perekonomian, dan pendidikan sesuai dengan peran dan fungsinya untuk bersama-sama memikirkan dan menangani masalah kemiskinan penduduk pada desa IDT dan non IDT melalui pendekatan pemberdayaan.

### 3. Partisipasi Pokmas Dalam Program IDT

Untuk membahas partisipasi Pokmas dalam program Inpres Desa Tertinggal dalam pengentasan kemiskinan mempunyai relevansi dan kontekstual antara tujuan dan sasaran program dengan kebutuhan penduduk miskin. Partisipasi penduduk miskin dalam program IDT dipengaruhi oleh jumlah penduduk miskin di desa, jumlah kepala keluarga penduduk miskin, jumlah Pokmas miskin, kelembagaan Pokmas, dan usaha kegiatan Pokmas sehubungan dengan penggunaan

bantuan langsung IDT dari Pemerintah. Pemecahannya dengan analisis pendekatan pendidikan dari segi administrasi, organisasi dan sosial budaya yang berfokus pada sosialisasi, pendataan, pembentukan Pokmas, penyusunan dan kegiatan jenis usaha Pokmas miskin di desa dalam rangka pemberdayaan sosial guna menumbuhkan respons dan partisipasi penduduk miskin terhadap program tersebut.

Pada Bab IV dikatakan bahwa penduduk miskin pada seluruh desa tertinggal di Kabupaten DT II Cirebon berjumlah 162.453 jiwa atau 34,17 % dari jumlah penduduk desa tertinggal, dengan jumlah 33.493 Kepala Keluarga ( KK ) atau 31,00 % dari seluruh jumlah kepala keluarga penduduk miskin. Perencanaan pembentukan Pokmas penduduk miskin berjumlah 1.445 Pokmas, tetapi dalam realisasinya pada tahun pertama program IDT baru 733 Pokmas atau 50,73 % dari rencana pembentukan Pokmas dan hanya meliputi 19.344 KK atau 57,75 % jumlah penduduk miskin yang mencakup 34.674 jiwa atau 21,34 % penduduk miskin pada desa tertinggal.

Berdasarkan pendekatan pendidikan administrasi program, terutama dari aspek kuantitas kesertaan penduduk miskin pada desa tertinggal belum sepenuhnya mendapatkan kesempatan terhadap bantuan permodalan dalam rangka meningkatkan usaha, produktivitas serta pendapatannya. Hal ini erat kaitannya dengan prinsip program IDT yang bersifat pengkuliran dana IDT, sehingga pemerintah memperhatikan skala prioritas atau " *target groups* " baik dari aspek sasaran jumlah desa tertinggal, jumlah penduduk miskin, jumlah dan keanggotaan Pokmas, besarnya dana maupun ragam usahanya.

Namun demikian perlu disadari bahwa tujuan dan sasaran program IDT pada penduduk miskin di desa tertinggal, masih belum sepenuhnya menciptakan " *legitimacy and tranferability* " sehubungan dengan upaya pemerintah dalam pengentasan kemiskinan, pemerataan pembangunan maupun peningkatan pendapatan masyarakat miskin. Mengingat secara kuantitatif hanya sebagian kecil ( 21,34 % ) penduduk miskin yang dapat diserap dari program tersebut pada tahun pertama dan akan dilanjutkan pada tahun berikutnya. Sedangkan dari segi

sosialisasi program, masih mengakar sikap penduduk miskin bahwa program IDT adalah program pemerintah yang bersifat gerakan Nasional. Penduduk miskin belum menumbuh kembangkan sikap responsif dan partisipasi aktif untuk mengatasi kemiskinannya, sehingga mengisyaratkan pada " *program berwajah pemerintah* ". Sikap yang menonjol dari penduduk miskin ( KSM ) hanya sebagai obyek bukan sebagai subyek program IDT. Ini dilandasi oleh adanya sikap kewajiban pemerintah dalam pelayanan ekonomi berbentuk bantuan permodalan bagi usaha kegiatan ekonomi, sehingga menguatnya sikap " ketergantungan " pada pemerintah.

Sikap pemerintah dalam pendidikan politik program IDT, lebih mengutamakan kepentingan ekonomi daripada kepentingan politik dan sosial maupun budaya. Walaupun secara sosiologis, satu sama lain saling berkaitan dan menunjang. Namun demikian, adanya politik birokrasi pemerintahan dalam fungsi pelayanan publik terhadap program IDT, disertai dengan sikap responsif ekonomi dari Pokmas. Ini menunjukkan adanya upaya pendidikan sosial yang berdimensi sosial ekonomi dalam rangka pemerataan pendapatan dan pembangunan sumberdaya manusia yang berorientasi pada masyarakat miskin.

Tumbuh dan berkembangnya partisipasi Pokmas dalam Program IDT, akibat menguatnya program yang disosialisasikan oleh birokrasi pemerintah daerah melalui Pokjanal, fasilitator dan pendamping untuk kepentingan politik-ekonomi dan administrasi. Sedangkan kepentingan sosiologis dan kultural belum dikembangkan sebagai kebutuhan Pokmas yang " *melembaga* ", karena orientasinya pada kepentingan kebijaksanaan administratif masyarakat miskin di desa. Selain itu, ditinjau dari sudut pembentukan kelembagaan sosial ekonomi penduduk miskin berbentuk Pokmas masih bersifat " semu atau dipaksakan ". Secara sosiologis-kultural Pokmas belum menunjukkan penumbuhan serta penguatan sikap demokratisasi, kebersamaan serta partisipasi kelompok melalui dinamika kelompoknya.

Mereka umumnya berada pada lapisan masyarakat yang apatis, tidak peduli dan masa bodoh terhadap kelembagaan sosial

ekonomi masyarakat di desa. Perhatian birokrasi pemerintahan selaku pelaksana program mulai dari aparat tingkat kabupaten, kecamatan dan desa termasuk LKMD serta tokoh masyarakat dan unsur lainnya dalam perencanaan dan pelaksanaannya lebih dititik beratkan pada pendekatan administrasi dalam penguatan politik-ekonomi. Belum sepenuhnya dengan pendekatan sosial-budaya baik dalam tahap pembentukan kelembagaan Pokmas sampai pengelolaan bantuan permodalan IDT. Ini suatu persepsi, sikap dan motivasi dari kekuasaan birokrasi yang berorientasi pada penguatan kelembagaan sosial ekonomi tersebut.

Oleh karena itu, untuk mendinamisasikan kelembagaan Pokmas dalam rangka partisipasi program IDT, pendekatan yang relevan untuk dilakukan melalui " *human development approach* " bukan " *administrative policy approach* ", dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang terdapat dalam potensi, kelemahan, dan keunggulan penduduk miskin dari faktor internal sumber daya manusia dan faktor eksternal lingkungan alam dan sosialnya. Pendekatan dalam penguatan otonomi kelembagaan Pokmas baik manajerial, keterampilan, produktivitas dan kebersamaannya, hendaknya bersifat kontekstual, fungsional dan profesional dengan pertimbangan bahwa Pokmas antar desa, kelompok, individu satu sama lain beragam secara kultural dan sosiologis.

#### 4. Pemberdayaan Pokmas Dalam Kegiatan Usaha Produktif

Kemiskinan penduduk miskin secara konseptual dan empirik pada anggota Pokmas di desa tertinggal, disebabkan oleh faktor kemiskinan kultural, alamiah dan struktural yang saling kait mengkait. Kemiskinan adanya keterhubungan pendidikan dengan pembangunan menurut pandangan modernisasi, human capital, konflik atau ketergantungan maupun skeptis. Pandangan Engkoswara pakar pendidikan IKIP Bandung ( 1995 : 4 ) bahwa terdapat tiga kecenderungan terhadap kemiskinan penduduk yaitu kependudukan, alam dan lingkungan serta iptek. Dari segi keterhubungan pendidikan dan pembangunan, sumber penyebabnya berasal dari faktor internal sumber daya manusia dan faktor

eksternal sumber daya alam dan lingkungan penduduk miskin desa tertinggal. Sumber faktor internal karena sumber daya manusianya yang lemah secara demografi-kultural. Sedangkan faktor eksternal karena keadaan sumber daya alam yang terbatas dan wilayah terisolasi ( geografi ), kebijaksanaan pembangunan yang belum merata ( politik ), keterbatasan sarana dan prasarana sosial ekonomi, sulitnya kesempatan kerja, berusaha, permodalan dan pekerjaan ( sosial ekonomi ).

Untuk memecahkan masalah kemiskinan, yang secara khusus berkenaan dengan anggota masyarakat Pokmas maupun penduduk miskin desa tertinggal, dapat dikaji serta dianalisis secara komprehensif-integral. Pengkajian dan penganalisaannya yang mempunyai relevansi terhadap sumber pengaruh yaitu yang bersumber pada pengaruh internal sumber daya manusianya maupun pengaruh eksternal dari sumber daya alam dan lingkungannya seperti geografi, politik/pemerintahan, ekonomi, sosial dan budaya. Pada dasarnya telah diketahui secara empirik bahwa profil kemiskinan anggota Pokmas ( petani, nelayan, peternak, pengrajin dan pedagang ) serta penduduk miskin desa tertinggal di Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon terdapat lemahnya sumber daya manusia. Kelemahan tersebut, dilihat dari pembangunan manusia mengacu pada pengetahuan dan keterampilan, penyerapan media informasi, kuatnya ikatan adat istiadat dan kebiasaan, sikap patrimonial ( nilai budaya ), kepercayaan agama yang tradisional serta kemauan inovasi/pembaharuan yang belum menerima untuk kepentingan perubahan.

Dengan perkataan lain, faktor internal kemiskinan berkenaan dengan potensi demografis-kultural dari sumber daya manusia. Demografi-kultural yang dipengaruhi oleh derajat kemampuan sistem nilai, daya rasionalitas, keyakinan, sikap dan perilaku untuk berproduktivitas atas dasar kebiasaan kerja atau etos kerja yang dilandasi jiwa wiraswasta serta solidaritas sosial sesuai dengan sosio-budaya setempat dan ekosistem yang tersedia. Penduduk miskin, aparat pemerintah, tokoh masyarakat serta para pakar pendidikan menyadari bahwa kunci untuk mengatasi lemahnya sumber daya manusia, terletak pada metode

dan pendekatan pendidikan sosial. Pendidikan sosial yang kontekstual, naturalistik dan profesional terhadap pemberdayaan administratif maupun sosial budaya penduduk miskin untuk melaksanakan program IDT di desa tertinggal. Hal ini dilandasi oleh temuan, bahwa dengan pendekatan politik-birokratik pada sebagian besar Pokmas dalam program IDT dan penduduk miskin di pedesaan dalam program pendidikan sekolah, tidak kontekstual, tidak naturalistik dan secara teknis tidak disertai profesional yang tinggi.

Oleh karena itu, peningkatan sumber daya manusia penduduk miskin pada desa tertinggal, makna metode dan pendekatan pendidikan sosial mengandung syarat kontekstual, naturalistik serta profesional yang tinggi. Dengan dasar pertimbangan bahwa dalam rangka pemberdayaan atau " *empowering* " secara fungsional dan profesional pada penduduk miskin, mempunyai relevansi terhadap karakteristik sistem sosio-budaya, heterogenitas penduduk maupun lingkungan wilayah desa tertinggal. Tentunya metode pendidikan sosial yang dapat diterapkan beraneka ragam dan berfokus pada pendidikan non formal, baik yang bersifat terstruktur maupun tidak terstruktur berupa pelatihan, penyuluhan, penataran, bimbingan maupun pembinaan teknis sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin.

Sedangkan pendekatan pendidikan sosial sudah saatnya menggunakan pada " *human approach* " penduduk miskin melalui pemberdayaan yang bersifat sosiologis dan kultral. Bukan pada pendekatan " *trickle down effect policy* " atau " *politik-birokrasi* ", karena sebagian besar dari kegiatan dan hasilnya dari karya-karya dengan pendekatan dimaksud itu hanya mengulit bawang ( Achmad Sanusi, 1995 : 7 ).

Aplikasi metode dan pendekatan pendidikan sosial, tidak hanya dilaksanakan aparat birokrasi pemerintahan, tetapi memerlukan keterpaduan dengan lembaga kemasyarakatan ( LSM ) dan tokoh masyarakat sesuai dengan tugas fungsionalnya. Dalam keterpaduan tersebut, validitas pendidikan sosial yang dikembangkan atas dasar keunggulan atau kelebihan kemampuan segi didaktik dan metodik kepada masyarakat miskin. Hendaknya

- b). Meningkatkan masyarakat miskin dengan keterampilan dan kemampuan kerja yang diperlukan masyarakat serta dunia kerja.
- c). Meningkatkan masyarakat miskin dengan sifat kritis dan keberanian hidup mandiri terlepas dari ketergantungan kepada pihak lain.
- d). Mengembangkan kemampuan kreatif dan adaptif dalam memanfaatkan potensi yang dimiliki dan potensi sumber daya alam dan lingkungannya.

Untuk itu, strategi dan taktis yang perlu diperhatikan dalam peningkatan sumber daya manusia penduduk miskin di desa tertinggal adalah : peningkatan SDM di desa menyangkut kepentingan jangka pendek dan panjang; selain pendekatan pendidikan termasuk pendekatan kebijakan politik adaptif; kepedulian tidak hanya lembaga pemerintah tetapi keterpaduan dengan LSM dan tokoh masyarakat; sistem pendidikan persekolahan dan luar sekolah dari kebutuhan, materi dan pendekatan yang menumbuhkan kemandirian; pelaksana birokrasi yang fungsional dan profesional serta penyediaan sarana dan prasarana sosial ekonomi yang memperhatikan kebutuhan dan kelestarian lingkungan.

## B. Pendidikan Kelembagaan Program IDT

Berdasarkan komitmen politik untuk mengentaskan kemiskinan pada desa tertinggal, maka pendekatan kelembagaan program IDT sangat diperlukan dalam kelancaran program baik secara administratif, sosial maupun kultrual yang berdampak pada penguatan ekonominya. Model pendekatan kelembagaan tersebut berupa kelembagaan program pemerintahan di wilayah dan kelembagaan masyarakat miskin yang mempunyai kontekstual, fungsional serta profesional untuk pengetasan kemiskinan pada desa tertinggal.

### 1. Pendidikan Kelembagaan dan Manjemen Birokrasi Pemerintahan.

Dalam rangka pendidikan sosial, maka kebijakan politik



untuk pengentasan kemiskinan pada desa tertinggal dibentuk kelembagaan pemerintahan di wilayah yang menangani secara spesifik program IDT. Kebijakan politik tersebut diperkuat dengan keputusan politik yang secara herarki diatur dengan intruksi dari pejabat pemerintah. Ini menunjukkan relevansi antara kebijakan politik dengan yuridis formal, karena dalam sistem birokrasinya dikendalikan oleh sistem hukum yang berlaku.

Pembentukan dan kelangsungan kelembagaan pemerintahan pelaksana program IDT di Kabupaten Daerah Tingkat II memerlukan pendidikan kelembagaan program. Bentuk kelembagaan program berupa Kelompok Kerja Operasional ( Pokjanal ) tingkat Kabupaten dan Kecamatan serta Pokja tingkat Desa yang secara formal administratif untuk memenuhi muatan kebijakan politik yang bersifat " trickle down policy ". Model kelembagaan program IDT yang disebut Pokjanal tersebut, terdiri dari unsur lembaga pemerintah di daerah/wilayah baik selaku instansi pemerintahan pusat di daerah atau " isntitutional administration " maupun instansi pemerintahan otonom atau " institutional local government ", yang secara institusi mempunyai tanggung jawab struktural dan fungsional untuk melaksanakan kebijaksanaan politik dalam rangka pengentasan kemiskinan.

Dengan perkataan lain tanggung jawab pendidikan kelembagaan program tersebut secara herarki pada setiap jenjang pemerintahan wilayah. Tanggung jawab pendidikan kelembagaan secara fungsional dari instansi yang bersangkutan mempunyai peranan, tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan program dalam pengentasan kemiskinan pada desa tertinggal.

Oleh karena itu dalam pendidikan kelembagaan program, maka model pembentukan dan pembinaan kelembagaan berupa Pokjanal Tingkat Kabupaten dan Kecamatan. Unsur keanggotaannya dari masing-masing unsur pimpinan atau pelaksana pada lembaga pemerintah pusat di daerah maupun lembaga pemerintah otonom, sehingga mereka dapat dikatakan birokrasi pemerintah pelaksana

program IDT. Begitupula di tingkat desa, pada prinsipnya menggunakan model struktur kelembagaan pada tingkat pemerintahan atasnya dalam bentuk Kelompok Kerja ( Pokja ), tetapi keanggotannya selain dari pemerintah desa juga melibatkan masyarakat yaitu pengurus LKMD, KPD dan PKK setempat. Baik dilihat dari pembentukan kelembagaan maupun keanggotaannya, menggunakan pendekatan organisasi secara struktural dan pendekatan fungsional atau " structural and functional approach " untuk melaksanakan pendidikan sosial dalam kelancaran program IDT dan pengentasan pada desa tertinggal. Kelembagaan dan birokrasi pelaksana program IDT ( Pokjanal dan Pokja ) mempunyai tugas dan tanggung jawab pembinaan, pemberdayaan dan pembelajaran yang berlainan baik secara herarki, kewenangan, fungsi sesuai dengan kedudukan lembaga dan satuan wilayah pemerintahannya.

Bupati Kepala Daerah, Camat dan Kepala Desa selaku pimpinan pemerintahan, dalam kedudukan kelembagaan Pokjanal dan Pokja selaku " penanggung jawab " atau manajerial program IDT mempunyai tugas dan tanggung jawab baik yang bersifat memadukan program, pembinaan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi termasuk membuat laporan pada pemerintah atasannya. Sedangkan Kepala Kantor Pembangunan Desa Kabupaten dan Kasi Pembangunan Masyarakat Desa Kecamatan serta Kepala Urusan Pemerintahan atau Kepala Urusan Pembangunan selaku Ketua Pelaksana program pada kelembagaan program di tingkatan wilayahnya masing-masing membantu tugas pimpinan daerah/ wilayah. Dalam kegiatan sehari-hari, dibantu oleh kepala dari unsur dinasi atau instansi terkait di tingkat Kabupaten maupun Kecamatan selaku anggota. Bahkan anggota Pokjanal tingkat Kecamatan diantaranya bertindak sebagai pendamping untuk satu atau beberapa desa tertinggal.

Ditinjau dari pendekatan pembinaan kelembagaan, manajemen dan ketatalaksanaan lebih menekankan pada aspek formal dan struktural dalam memberdayakan aparatur bawahannya dan Pokmas miskin pada desa tertinggal. Pembentukan dan pembinaan kelembagaan secara formal, disertai dengan otoritas atau

kewenangan, tugas dan fungsi birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT secara birokratis menyulitkan dalam proses pemberdayaan Pokmas.

Hal ini sesuai dengan pendapat seorang pengamat sosial ekonomi Adi Sasono dalam ceramahnya pada ICMI di Cirebon ( Pikiran Rakyat :19 April 1996 ) bahwa terdapat kecenderungan tiga dimensi yang melatar belakangi dan pemicu kesenjangan kemiskinan yaitu dimensi sosial, ekonomi dan politik. Pendekatan pembinaan kelembagaan secara birokratis dalam mengatasi kesenjangan kemiskinan akan memperlihatkan " arogansi kekuasaan ", tanpa mampu menembus pemecahan yang sebenarnya. Dengan kata lain, model pembentukan dan pembinaan kelembagaan birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT pada setiap satuan pemerintahan wilayah ditandai dengan adanya paradigma lama birokrasi pemerintahan. Dengan karakteristiknya adalah : kebijakan sentral, aturan formal, herarki fungsional, sublimasi otoritas, kontrol yang ketat, manajemen POAC, dan orientasi individual . Karakteristik birokrasi pelaksana program IDT tersebut akan menumbuhkan tuntutan pemenuhan terhadap " target program " bukan kepada peningkatan sumber daya penduduk miskin yang dilandasi sistem nilai, kepercayaan, pengetahuan dan keterampilan kewirausahaan serta kemandiriannya. Pentingnya kelembagaan birokrasi pelaksana program IDT yang interaktif, terpadu dan produktif yang menjadi dukungan kerja administratif yang berwawasan pertumbuhan, baik wawasan pembinaan, keterbukaan dan profesionalisme serta strategi masa depan.

Oleh karena itu, untuk meningkatkan kapabilitas kelembagaan birokrasi Pokjanal dan Pokja yang kondusif dalam rangka peningkatan SDM Pokmas pada desa tertinggal mengakses pada karakteristik paradigma baru. Karakteristik paradigma baru kelembagaan birokrasi tersebut mempunyai kontekstual terhadap berkembangnya " pleksibilitas, jaringan kerja, team work, penguatan manusia, otonomi dan pemberdayaan " untuk memicu pengentasan kemiskinan. Untuk mendukung kapabilitas kelembagaan birokrasi program IDT, maka

segi individual ( motivasi, etos kerja dan profesional ), manajemen ( kebijaksanaan, program dan teknis operasional ) serta kelembagaan ( tujuan, peran, fungsi dan otoritas ) diarahkan pada Manajemen Pengembangan Mutu ( MPM ) Pokjanal dan Pokja pada setiap wilayah pemerintahan.

Selain itu, untuk mendukung kontekstual kelembagaan birokrasi dengan masyarakat miskin, perlunya penyertaan organisasi sosial politik maupun organisasi kemasyarakatan yang secara berfungsional di wilayah dalam kelembagaan program, dapat memperkuat terhadap akses keterbukaan maupun sosial kontrol dalam rangka " *political education and communication* " pada kepentingan, pelayanan dan pemberdayaan penduduk miskin. Dengan dasar pertimbangan bahwa kelembagaan birokrasi yang terlalu berorientasi pada unsur birokrasi pemerintahan, dan kurang memberi peluang pada unsur " *integrated political aggregation* " berdampak pada kegiatan yang rutinitas, formalistis, nebotisme, lack consciousness ( terserah yang berkuasa ) maupun birokratis seperti sekarang ini. Dalam memacu keberadaan kelembagaan dengan prinsip manajemen pengembangan mutu Pokjanal dan Pokja, keberadaan lembaga legislatif daerah, orpol dan ormas maupun organisasi lainnya dilibatkan sebagai " *partnership* " untuk ikut serta dalam kelancaran program IDT di wilayahnya.

## 2. Pendidikan Kelembagaan Pokmas IDT

Disetiap desa tertinggal telah dibentuk kelembagaan dan dibina Pokmas IDT tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan administratif, tetapi yang lebih penting sebagai realisasi dari pendekatan sosiologis yang berdimensional ekonomis yang memerlukan pendidikan kelembagaan. Pembentukan dan pembinaan Pokmas merupakan sarana atau wadah demokrasi, kebersamaan, solidaritas, komunikasi maupun dinamika kelompoknya dalam memecahkan berbagai masalah yang berkaitan dengan peningkatan pengetahuan dan keterampilan, pengelolaan dana, produktivitas usaha, kebersamaan dan peningkatan sosial ekonominya.

Secara empirik, pembentukan Pokmas dari pendekatan sosiologis bersifat homogenitas berupa kelompok petani, peternak, pengrajin, pedagang dan nelayan, karena mempertimbangkan dasar kepentingan, kebutuhan, kerjasama serta pengembangan usaha dan kegiatan yang bersifat ekonomis. Terdapat kecenderungan dalam Pokmas bahwa diantara anggota kelompok tersebut masih ada anggota yang bukan homogen kelompoknya seperti kelompok peternak dan pedagang, dimana tidak seluruhnya mempunyai mata pencaharian kelompok sasaran. Bahkan juga anggota kelompok yang tidak aktif dan menyatakan keluar untuk diganti pada perjalanan program berlangsung, sehingga aktivitas kelompok fakum atau kurang dinamis seperti kelompok peternak, jasa angkutan dan nelayan. Tetapi selain itu terdapat kelompok yang berkembang dinamis dan maju dalam usaha kegiatan kelompoknya seperti pengrajin dan pedagang.

Kecenderungan tersebut, erat kaitannya dengan proses perencanaan yang bersumber pada pendataan, pemilihan dan penetapan penduduk miskin dalam rangka pembentukan kelompok masyarakat miskin untuk program IDT pada desa tertinggal, sehingga adanya unsur " keterpaksaan " menjadi kelompok tertentu yang bukan pekerjaannya sehari-hari. Tidak berdasarkan minat, kepentingan dan kebutuhan yang tumbuh dari anggota masyarakat penduduk miskin sendiri. Faktor penyebabnya bersumber dari internal individu anggota kelompok maupun dari eksternal terutama Pokjanal dan Pokja.

Disatu sisi, disebabkan karena penduduk miskin kurangnya pengetahuan, informasi, sikap kesadaran dan masa bodoh terhadap makna kelembagaan yang dituntut program IDT dan lebih dilandasi oleh motif pemberian bantuan dana baginya atau " ketergantungan ekonomi ". Pada sisi lain, kurangnya pembinaan fungsi kelembagaan yang berakses pada penguatan kelembagaan ekonomi, adanya sikap ketergantungan penduduk miskin dan fokus peningkatan keterampilan, produktivitas dan wirausaha penduduk miskin sangat lemah. Dengan kata lain motivasi penduduk miskin lebih dilandasi kebutuhan ekonomi daripada kebutuhan sosiologis dan kultural terhadap program IDT.

Fenomena atau gejala tersebut, sesuatu yang dirasakan logis bagi mereka karena kebutuhan ekonomi berupa bantuan permodalan sangat mendesak dan mendasar bagi penduduk miskin untuk kelancaran produktivitas usaha yang cepat mendatangkan nilai konsumtif. Terpenuhinya kebutuhan non ekonomi berupa sosial dan kultural akan terwujud apabila kebutuhan ekonomi terpenuhi atau tercupi.

Untuk itu, maka peningkatan sumberdaya penduduk miskin perlu ditingkatkan dan dikembangkan secara individual penduduk miskin, dan manajemen usaha dalam rangka dinamika Pokmas guna meningkatkan kelembagaan sosial ekonomi yang diiringi dengan pemberdayaan nilai sistem sosial budaya secara kontekstual. Dalam peningkatan individu penduduk miskin, mereka mempunyai sikap, watak dan kepribadian yang berbeda, maka pendekatan " *human approach* " diarahkan pada peningkatan kepentingan, kepercayaan, motivasi, pengetahuan dan keterampilan yang kontekstual untuk menumbuhkan etos kerja, produktivitas dan kewirausahaannya menuju kemandirian hidupnya.

Kesemuanya itu, dapat dilakukan dalam internal Pokmas naupun oleh Pokjanal, Pokja, Pendamping serta unsur lainnya yang terlibat dan peduli dalam pengentasan kemiskinannya. Dalam peningkatan majemen kelompok penduduk miskin yang beraneka ragam sosio-kulturalnya, maka peningkatan kemampuan motivasi manajemennya untuk membangkitkan tanggung jawab politik, administrasi, ekonomi dan sosial budaya. Dalam arti membangkitkan kesadaran berorganisasi, rasa solidaritas / kebersamaan, demokratisasi, team work serta otonomi kelompok/kelembagaan Pokmas yang dilakukan oleh internal manajemen kelompok maupun eksternal guna terjadi dinamika kelompok yang bersifat ekonomi untuk meningkatkan kemajuan dan kemandirian dalam hidupnya.

Dalam hal ini, memerlukan dan membutuhkan strategi yang terencana dan sistematis, waktu yang bertahap, pendekatan kemanusiaan " *poverty people human approach* " ( kesabaran serta keuletan ), metode pemberdayaan yang kontekstual maupun memperhatikan sosial budaya setempat. Dengan kata lain,

memerlukan proses peningkatan sumber daya manusia secara generik dari fase penanaman, penumbuhan dan pengembangan sumber daya manusia penduduk miskin dari nilai budaya berupa pengetahuan, kepercayaan/keyakinan, keterampilan baik dalam jangka pendek maupun panjang yang mengandung muatan kebutuhan, manfaat, kesempatan, relevansi, kualitas serta efisiensi yang berdampak pada peningkatan sosial ekonominya.

### 3. Pembinaan Administrasi Pokmas Terhadap Program IDT

Pendidikan administrasi Pokmas program IDT pada desa tertinggal erat kaitannya dengan pembinaan keberagaan, konsistensi atau keajegan kelembagaannya. Pembinaan administrasi Pokmas yang dianalisis dari penyaluran dana bantuan, penggunaan dana bantuan, aktivitas pengelolaan dana dan keberhasilan atau /kegagalan yang dilakukan anggotanya pada desa tertinggal.

#### a. Penyaluran Dana Bantuan IDT

Dalam berbagai informasi yang dimuat dalam media masa dari hasil pemantauan pelaksanaan program IDT di daerah-daerah dalam laporan bulanan serta tahunan, pada tahun pertama bantuan diluncurkan terdapat beraneka ragam gejala penyalahgunaan dan kolusi atau bentuk korupsi " otogenik dan transaksi " yang merugikan kepentingan masyarakat miskin. Pada umumnya penyalahgunaan kekuasaan tersebut, banyak dilakukan oknum aparat birokrasi pemerintahan daerah tingkat II terutama pada Kantor PMD, Kecamatan dan Desa serta oknum aparat terkait lainnya.

Selain itu, penyaluran bantuan dana untuk Pokmas dijumpai prosedur yang birokratis, kolusi, keterlambatan, dan pencairannya belum sesuai dengan rencana atau program yang telah dialokasikan pada APBN maupun APBD masing-masing. Fenomena semacam ini menunjukkan suatu bentuk " poliferalization administration programme " yang merugikan pada upaya pemerintah dalam rangka pengentasan kemiskinan penduduk pada desa tertinggal. Penyalahgunaan kekuasaan dan

administrasi program yang berbelit-belit, bersumber pada mentalitas unsur birokrasi pemerintahan pelaksana program yang tidak bertanggung jawab pada kepentingan rakyat kecil ( interest poverty ) maupun kebijaksanaan pemerintah ( public policy ).

Penyaluran bantuan dana IDT sebagai bantuan permodalan bagi Pokmas untuk kegiatan ekonomi pada desa tertinggal di Kabupaten DT II Cirebon adalah prosedur administratif yang formalistik. Ditandai oleh adanya kekakuan, berbelit-belit dan lama yang memerlukan proses formal serta dalam mencairkan dana dengan persetujuan dan pengesahan pihak aparat birokrasi pemerintahan dan perbankan yang berwenang, sehingga dipandang " *formalism* ". Bahkan membutuhkan pengorbanan waktu, biaya dan tenaga oleh anggota Pokmas yang sangat berarti dalam memperoleh dana bantuan tersebut. Dikatakan administrasi yang birokratis karena erat kaitannya dengan penyaluran dana yang menunggu pengesahan alokasi anggaran secara hierarki dan pihak Bank yang ditunjuk terlebih dahulu menunggu perintah atau pengesahan dari pejabat yang berwenang berkenaan dengan jumlah penerima bantuan permodalan.

Dengan kata lain, disatu sisi menuntut administrasi yang tertib tetapi belum diikuti dengan kematangan dan kesiapan unsur birokrasi pelaksana program yang penanganannya secara profesional. Pada sisi lain, persepsi masyarakat yang beranggapan bahwa penyaluran bantuan permodalan sebagai bantuan yang sudah siap pada waktunya, akibat kurang pengetahuan terhadap administrasi pemerintahan yang formalitas tersebut.

Pelayanan administrasi program tersebut, tentunya berdampak pada legitimasi dan kepercayaan anggota Pokmas terhadap kemampuan profesional unsur birokrasi penyalur bantuan dana IDT pada setiap satuan wilayah pemerintahan terutama ditingkat kecamatan dan desa. Persepsi yang demikian biasanya dihubungkan dengan kultur administrasi pemerintahan yang lambat, kaku, formal dan berbelit-belit bagi masyarakat miskin khususnya dan pada umumnya masyarakat di desa dalam berbagai pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah.



Oleh karena itu, birokrasi pemerintahan dalam pelayanan yang berkenaan dengan kegiatan ekonomi. Dengan fokus pembinaan pada pelayanan " *business* " dikembangkan melalui " *public bussines or bussines government* " yang diiringi dengan sifat mendorong, kemudahan, peluang dan kesempatan untuk berkembangnya masyarakat dalam keterlibatan sektor ekonomi masyarakat.

#### b. Penggunaan dan Hasil Dana Bantuan Permodalan

Karakteristik utama pemberian dana bantuan permodalan pada Pokmas diarahkan pada kegiatan mata pencahariannya, usaha produktif, dikelola secara kelompok/kebersamaan, peningkatan pendapatan dan menggunakan bahan baku atau sumber alam setempat. Dalam hal penggunaan dana bantuan dapat dilihat dari jumlah kelompok, jenis usaha dan besarnya bantuan. Pokmas yang diteliti berjumlah 23 Pokmas dengan tujuh jenis usaha ekonomi kelompok. Besar kecilnya bantuan permodalan yang diberikan sesuai dengan jumlah kelompok dan jenis usaha pada setiap desa tertinggal berjumlah Rp. 20.000.000,-. Jumlah kelompok yang ditekuni dan dilakukan paling banyak adalah jenis usaha kelompok dengan penggunaan permodalan pada jenis usaha pengrajin dan warung/pedagang kecil terdapat pada semua desa IDT, sedangkan yang lainnya seperti nelayan, peternak, dan penarik beca sangat sedikit.

Permasalahan yang timbul adalah anggota Pokmas yang mata pencahariannya tidak relevan dengan jenis usaha kelompok terutama pada peternak dan pedagang. Diantara mereka mata pencahariannya pada umumnya diluar jenis usaha Pokmas. Ini membawa konsekuensi terhadap penggunaan dana yang dipaksakan, sehingga berpengaruh pada manajemen/pengelolaan dana serta dinamika kelompok. Bahkan terjadi diantara mereka yang menyatakan keluar untuk diganti sesudah Pokmas dan bantuan digunakan. Kelompok yang berhasil mengembangkan jenis usahanya yaitu pengrajin dan pedagang ( 12 Pokmas ), yang tidak berkembang baik tetap maupun berkurang ( 11 Pokmas ) terdapat pada peternak dan jasa angkutan ( beca ).

Gejala keberhasilan Pokmas, erat kaitannya dengan sifat mata pencaharian yang dilandasi jenis usaha yang produktif, membutuhkan keterampilan, sifat wirausaha, kebutuhannya sangat diperlukan masyarakat umum maupun keuletan sumber daya manusianya seperti pengrajin ( batik, mebelair, kurungan ) dan pedagang kecil. Sedangkan yang mengalami kegagalan sifat jenis usahanya, dimana anggota tidak memiliki mata pencaharian baku, produktivitasnya panjang, kebutuhannya sangat jarang dirasakan masyarakat serta sangat tergantung pada kondisi lingkungan alam setempat seperti peternak domba.

Oleh karena itu, pada pendataan mata pencaharian dan penetapan program penduduk miskin sangat menentukan jenis usaha kelompok untuk menjadi Pokmas. Pada waktu Pokmas menggunakan keterampilan teknis maupun pendidikan sosial umumnya perlu dilakukan secara intensif oleh birokrasi pelaksana program IDT di wilayahnya masing-masing yang terpadu dengan pihak lain bertanggung jawab terhadap pengentasan kemiskinan.

### C. Perilaku Birokrasi Birokrasi Dan Unsur Yang Terlibat Dalam Pendidikan Sosial Pokmas

Dalam rangka pelaksanaan program IDT yang dilakukan aparat birokrasi pemerintahan di Kabupaten DT II Cirebon ( Pokjanal dan Pokja ), ditemukan adanya tendensi patologis birokrasi statis mekanik dalam pengentasan kemiskinan. Patologi birokrasi pelaksana program merupakan profil yang mempunyai relevansi terhadap bentuk birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT di Kabupaten DT II Cirebon, dapat diidentifikasi, dianalisis serta dirumuskan terapinya yang berkenaan dengan karakteristik birokrasi, pengaruh birokrasi serta struktur dan kultur birokrasi yang memberi dampak terhadap perilaku birokrasi pemerintahannya.

#### 1. Karakteristik Birokrasi Pemerintahan Pelaksana Program IDT

Berdasarkan temuan empiris terhadap aktivitas birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT, terdapat suatu gejala dalam

rangka pengentasan kemiskinan untuk penguatan ekonomi penduduk miskin pada desa tertinggal, dimana perilaku birokrasi pemerintahannya menitik beratkan pada pendekatan politik, administrasi. Penekanan pada pendekatan sosial budaya yang mengacu pada pendidikan sosial atau " *learning society* " belum mendapatkan perhatian, prioritas dan faktor penggerak utama atau " *prime mover* ". Biasanya birokrasi yang cenderung berorientasi pada pendekatan politik dan administrasi untuk memperkuat struktur dan fungsi kelembagaan yang legal, dan kurang berakses pada peningkatan sumber daya manusia, maka terjadinya patologi birokrasi yang kaku, lambat dan inefisien.

Dengan kata lain, bahwa birokrasi pemerintahan pelaksana program masih cenderung berperilaku pada cara kerja yang berorientasi pada mekanistik organisasi, sehingga kurang memperhatikan nilai demokratis-humanisitas atau " *people development oriented* " yang diarahkan pada pemberdayaan ( inisiatif, kreativitas dan desisif ) kelembagaan Pokmas penduduk miskin untuk perkuatan ekonominya. Manifestasi dari aktivitas birokrasi patologis yang menyimpang dari prinsip demokratis-humanitis tersebut, maka dapat diidentifikasi adanya karakteristik perilaku birokrasi pemerintahan yang bersifat formalisasi, sentralisasi kekuasaan, struktural, status quo, nepotisme, non profesionalisme, mentalitas, poliferasi dan statis.

Birokrasi yang demikian visi, sikap dan perilakunya sebagai alat kelas yang dominan untuk mengeksploitasi kelas sosial, atau birokrasi selaku penentu terhadap ketergantungan rakyat dengan menekankan kepada kebijakan publik yang bersifat administratif program dalam pengentasan kemiskinan dan penguatan ekonomi rakyat. Situasi seperti ini, ditinjau dari hubungan birokrasi dengan rakyat atau penduduk miskin adanya pengaruh nilai budaya birokrasi yang masih mengakar dalam bentuk " *patron and client* " , priyayi, pangreh praja dan bukan pada pamong praja dan aparaturnya pelayanan yang memperhatikan nilai-nilai paternalistik dan demokratik.

#### a. Formalisasi

Persepsi, sikap dan perilaku aparat birokrasi pemerintahan pelaksana program secara herarki kelembagaan, otoritasnya dikendalikan oleh ketaatan dan kepatuhan aturan-aturan formal yang bersifat prosedural. Timbulnya kelambatan, kekakuan, dan kevakuman birokrasi pemerintahan dalam proses dan tindakan administrasi program sering mengarah pada bentuk birokratisasi pelayanan sosial. Menunggu perintah, petunjuk dan arahan dari otoritas kelembagaan birokrasi pemerintahan atasannya seperti dalam pembentukan Pokmas, pengesahan program dan pencairan dana bantuan IDT pada penduduk miskin desa tertinggal manifestasi dari formalisasi yang sentralistik, kurangnya keleluasaan atau " *autonomy* " untuk bertindak sesuai dengan otoritasnya menyebabkan sikap apatis birokrasi pemerintahan tersebut.

#### b. Struktur Otoritas Yang Sentralistik

Kelembagaan birokrasi Pokjanal Kabupaten dan Kecamatan serta Pokja Desa mencerminkan struktur otoritas yang bersifat " *top down authority* ". Bentuk otoritas kelembagaan dan keanggotaan birokrasi pemerintahan dari pusat sampai daerah dan desa bersifat baku sesuai dengan tingkatan wilayah kerja pemerintahan, dan kurang mempertimbangkan permasalahan sosial-budaya dalam keanggotaannya, sehingga pelibatan instansi fungsional lainnya kurang mendapatkan perhatian pada masalah tersebut. Instansi dan Dinas anggota Pokjanal di Kecamatan wilayah perkotaan akan lain dengan kecamatan wilayah pantai, karena permasalahan kemiskinan penduduk serta penanganannya akan berbeda satu sama lain.

#### c. Status Quo

Kelembagaan birokrasi Pokjanal dan Pokja merupakan bentuk kelembagaan yang dibutuhkan dalam penanganan program IDT secara spesifik. Kelembagaan tersebut lebih bersifat formal, kurang bersifat fungsional dalam koordinasi pelaksanaannya. Instansi tersebut lebih menampilkan bobot fungsi dan kegiatan yang

melekat pada instansi atau dinas secara otoritas struktural, sehingga koordinasi kelembagaan kurang terintegrasi dan sinkronisasai, belum adanya koordinasi dalam pembinaan administratif dan kegiatan, obyek sasaran serta lokasi pembinaannya. Mereka lebih memperhatikan kegiatan masing-masing yang melekat secara fungsional dari tanggung jawab kelembagaan instansi. Ini memberi peluang dan terjadi " duplikasi dan overlapping " kegiatan yang dilakukannya seperti antara instansi Dikmas Depdikbud dengan Penerangan pada tingkat Kecamatan baik dalam kelembagaan Pokjanal maupun selaku pelaksana program lainnya di desa.

#### d. Nepotisme

Dalam penetapan dan pengajuan anggota Pokmas untuk pengesahan mendapatkan bantuan masih terdapat bentuk nepotisme dan patronage yang dilakukan Pokja Desa sehingga obyektivitas belum menjamin pada sasaran kualifikasi penduduk miskin. Keanggotaan Pokja lebih memperhatikan kedekatan, keakraban dan kepatuhan dalam pertimbangan untuk diusulkan mendapatkan dana bantuan IDT. Ini berpengaruh pada " kerawanan sosial " yang pada gilirannya menyangkut keabsahan, kepercayaan dan eksistensi kelembagaan Pokja Desa.

#### e. Non Profesionalisme

Birokrasi pemerintahan pelaksana program berbentuk Pokjanal dan Pokja dalam menentukan kebijaksanaan teknis, pelaksanaan operasional dan pembinaan keterampilan belum dilandasi kemampuan profesional sesuai dengan kebutuhan pengetahuan dan keterampilan yang dituntut selaku penanggung jawab maupun pelaksana program. Pengelolaannya masih bersifat priodik, temporer maupun insidental karena belum melembaganya " *sence of bilonging, integration and responsibility* " terhadap pembinaan penduduk miskin. Adanya Pokmas yang berkurang dan statis menunjukkan peran dan fungsi Pokja dan Pokjanal belum responsif, dan masih mengandalkan kemampuan Pokmas sendiri maupun Pendamping.

#### f. Mentalitas

Adanya mentalitas birokrasi pemerintahan pelaksana program yang belum berpihak, kurang peduli, dan tanggung jawab yang lemah, karena berkenaan dengan kemampuan "pendidikan/keterampilan, kepemilikan selaku pamong dan rasa solidaritas yang terbatas". Sikap lebih mementingkan kebutuhan formal menjadi anggota Pokmas dan Pokjanal dari pada aktivitas fungsional dalam kelembagaan tersebut. Mentalitas yang berorientasi pada sikap pangreh, penentu dan priyayi dari iklim birokrasi masih nampak, sehingga mengutamakan formalitas daripada pelayanannya. Mentalitas pengaruh kerajaan, feodal penjajahan maupun struktur serta stratifikasi sosial mewarnai perilaku birokrasi.

#### g. Poliferasi

Bentuk kelembagaan birokrasi pemerintahan di daerah beraneka ragam baik dalam bentuk team, panitia maupun kelompok kerja lainnya dalam berbagai program baik sektoral, regional serta daerah maupun wilayah. Ini berdampak pada kelancaran kelembagaan birokrasi pemerintahan pelaksana program IDT ( Pokjanal dan Pokja ), sehingga sulit untuk penanganan secara fungsional, profesional maupun struktural. Prioritas pelaksanaan tugas dan fungsi institusional yang rutinitas, dikalahkan oleh keanggotaan kelembagaan yang bersifat koordinatif program tersebut.

#### h. Statis

Statisnya kelembagaan birokrasi pelaksana program erat kaitannya dengan pengaruh sentralistis dan profesional, sehingga otonomi atau keleluasaan untuk kreativitas, produktivitas dan inovatif serta kemandiriannya belum berfungsi sebagai katalisator maupun komunikator dalam pengentasan kemiskinan secara utuh. Kesemuanya merupakan suatu masalah yang berkenaan dengan struktur, proses dan perilaku birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan fungsi kebijakan dan pelayanan publik terhadap program IDT. Peningkatan kendali mutu

individual, manajerial dan kelembagaan menjadikan prioritas dalam kelembagaan program IDT di daerah.

Kebijakan kelembagaan yang bersifat seragam pada semua desa, kecamatan dan kabupaten dewasa ini, memerlukan pengaturan dan perlakuan secara spesifik, baik dari segi geografi, demografi serta kultur wilayah. Peningkatan mutu birokrasi pemerintahan baik secara individual maupun kelembagaan teknis manajerial serta operasional sangat mempengaruhi terhadap kemampuan fungsional dan profesionalisme kelembagaan birokrasi program IDT.

Selain itu, lebih mengutamakan pembinaannya untuk menumbuhkan pengetahuan, keterampilan dan motivasi dalam produktivitas, etos kerja dan kewirausahaan penduduk miskin. Pemanfaatan dan penggunaan pendekatan " *empowering or learning process approach* " yang dilakukan birokrasi pelaksana program akan menumbuhkan artikulasi, komunikasi, prakarsa, inisiatif dan tanggung jawab yang berintikan partisipasi aktif penduduk miskin.

## 2. Pengaruh Kelembagaan Birokrasi Pemerintahan Pelaksana Program IDT

Pada Bab IV telah dijelaskan bahwa birokrasi pemerintahan di Kabupaten DT Cirebon, termasuk model kelembagaan birokrasi pelaksana program IDT yang mencerminkan adanya karakteristik birokrasi administrasi patologis, politik birokrasi yang berwajah feodalistik baru, serta penguatan kelembagaan otonomi yang berdimensi paternalistis. Pengaruh dominan dari faktor eksternal diakibatkan oleh pengaruh perjalanan birokrasi pemerintahan secara historis - kultural dan konstektual birokrasi pemerintahan kontemporer. Dampaknya birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan berbagai kebijaksanaan dan pelayanan program termasuk program IDT mengalami hambatan struktural dan kultural yang kurang berakses pada penguatan kelembagaan sosial ekonomi. Adanya sikap ketergantungan penduduk miskin, memerlukan pendekatan pembinaan yang sesuai dalam meningkatkan SDM Pokmas.

Gelaja ini dipengaruhi oleh perjalanan birokrasi Kerajaan atau Kesultanan Cirebon yang mengentalnya iklim birokrasi feodalistik-aristokratik dalam bentuk patrimonial. Perilaku dalam hirarki birokrasi lebih didasarkan pada hubungan pribadi dan hubungan pribadi yang bersifat " patern-clain " untuk kepentingan ekonomi politik dan agama. Terjadinya dua golongan masyarakat yaitu golongan para pejabat yang membantu " Pengeran " atau " Sultan " dengan sebutan para "abdi dalem atau adipati" dan golongan rakyat kecil yang disebut " wong cilik ", termasuk pada kerajaan-kerajaan di Jawa.

Birokrasi Kolonial Belanda dan Jepang tidak merubah sistem dan struktur kekuasaan patrimonial, mereka lebih mengutamakan kepentingan bidang ekonomi dan penguasaan politik sesuai dengan tujuannya eksploitasi ekonomi-politik. Pemerintah kolonial mengangkat pejabat dari pribumi dalam jajaran birokrasi kolonial yang dengan sebutan " Priyayi ". Priyayi sebagai " ambtenaar " atau " Pangreh Praja " mempunyai kekuasaan dalam birokrasi kolonial dan mengakar kuat dalam kedudukan di masyarakat. Seperti dikemukakan Priyo Budi Santoso ( 1993 : 42 ) bahwa kekuasaan birokrasi kolonial sampai pada tingkat paling bawah di desa, sehingga kehadiran lapisan baru priyayi sering dirasakan oleh masyarakat paling bawah. Kedudukan Priyayi atau Pangreh Praja sesuai dengan pergeseran kekuasaan birokrasi kolonial yang patrimonial, maka penyelenggara kekuasaan terhadap tanah, tenaga kerja dan kegiatan sosial lainnya, mereka menjadi perpanjangan tangan kekuasaan kolonial.

Realita yang dikaitkan dengan struktur masyarakat Cirebon dan Jawa pada umumnya yang dikhotonomis, maka birokrasi para " Ambtenaar" secara sosiologis termasuk golongan para " Penggedhe " yang dalam hubungan sosialnya di " Tuan " kan oleh pada kawula atau wong cilik sebutan rakyat biasa. Terjadi kepatuhan, ketaatan dan kesetiaan pada tuannya. Ini dimanfaatkan oleh kolonial Belanda, dimana struktur kekuasaan tradisional dinilai menguntungkan terutama dalam usaha mengukuhkan otoritasnya terhadap rakyat pribumi. Tujuannya agar menjamin kehadiran dan



keberlangsunga Belanda dengan cara mempertahankan pejabat pribumi agar birokrasinya tetap tradisional.

Dengan kepercayaan pada kekuasaan golongan " Priyayi " serta keyakinan rakyat setia pada " Pangreh Praja " maka akan menumbuhkan kesetiaan pada Belanda. Adanya adopsi sistem dan struktur birokrasi tradisional yang diatur dalam sistem pemerintahan tidak langsung atau " *Indirect rule* " demi kepentingan ekonomi politiknya. Kekuasaan Belanda berupaya mengadakan reformasi sistem birokrasi tradisional, seperti membatasi kekuasaan Bupati dan berusaha membangun birokrasi kearah legal rasional, dengan orientasi disiplin, jujur, efisien dan rapih yang menekankan pada perkuatan administrasi, keahlian dan pembangunan ekonomi. Namun tetap tidak merubah corak serta karakter Pangreh Praja karena sistem " *Indirect Rule* " dan yang berubah hanyalah hubungan antara Pangreh Praja dengan penguasa kolonial. Hubungan Pangreh Praja dengan masyarakat pribumi tetap dalam suasana patrimonial. Bupati sebagai elite Pangreh Praja bersifat " *ambiguous*", karena bertindak sebagai mediator antara kultur politik belanda dan masyarakat pribumi.

Perubahan politik yang terjadi pada pendudukan Jepang sampai pada sampai pada masa demokrasi parlementer, merupakan ujian berat bagi Pangreh Praja. Posisi dan peran Pangreh Praja sebagai pemimpin tradisional maupun sebagai mediator mendapatkan saingan dari kaum nasionalis dan islam, mereka yang tidak senang pada korps Priyayi. Ketidak senangan kelompok nasionalis nampaknya masih tetap berlanjut sampai penyerahan kedaulatan, disebabkan karena Pangreh Praja yang identik dengan Pamong Praja masa itu dianggap absen dalam revolusi dan dituduh berkolaborasi dengan Belanda pada Uni Indonesia-Belanda. Ancaman serius terhadap kedudukan Pamong Praja terjadi setelah Pemilu 1955 yaitu dengan dikeluarkannya UU Pemerintahan Daerah ( desentralisasi ) yang secara drastis mengurangi kekuasaan Pamong Praja. Tetapi prestise korps ini nampak masih tetap dipertahankan, karena mempunyai kedudukan tinggi dalam sistem dan status masyarakat Jawa. Keadaan ini

menunjukkan nilai-nilai masyarakat Jawa sangat ulet, kental dan mengakar dalam menghadapi perubahan sosial politik dan pemerintahan.

Dalam masa Indonesia kontemporer, terutama pada tahun 1950 sampai tahun 1960 beberapa pengamat seperti Ben Anderson dan Willner ( Priyo Budi Santoso, 1993 : 46 ) menemukan beberapa bentuk ekspresi dari nilai-nilai yang bersumber pada budaya tradisional, yang ditunjukkan adanya kecenderungan kehidupan politik untuk kembali pada pola-pola yang terdapat dimasa sebelum kedatangan kolonial Belanda. Bentuk pemerintahan " Neo Tradisional, dimana birokrasi pada masa tersebut pada kenyataannya mempunyai ciri-ciri yang lebih dekat dengan model " Pangreh Praja " daripada model birokrasi rasional yang terdapat pada masa sebelum Perang Dunia Kedua. Sementara itu Emerson dalam pengamatannya tentang model dan posisi birokrasi sampai pada masa pasca tahun 1965, menyimpulkan bahwa baik model birokrasi sebelum kemerdekaan seperti Pangreh Praja maupun birokrasi pasca kemerdekaan seperti Pamong Praja dan pegawai negeri, nampak lebih banyak menunjukkan ciri-ciri dan gaya yang sama dari pada sebaliknya ( Jackson and Pye 1978 : 90 ).

Fenomena di atas dan gejala empirik sekarang ini, status sosial merupakan pertimbangan dalam kaitan erat dengan herarki birokrasi pemerintahan. Status dan posisi birokrat Priyayi dan Pangreh Praja tempo dulu mencerminkan stratifikasi dan pada masa sekarang juga baik pamong praja maupun pegawai negeri terdiri dari pangkat, golongan dan kedudukan secara bertingkat. Kedudukan selaku abdi negara dan abdi masyarakat yang diperkuat dengan kode etik Sapta Prasetya Korpri Pegawai Negeri Sipil dan Sapta Marga ABRI manifestasi orientasi kekuasaan ke atas daripada ke bawah. Makna ini memperkuat karakteristik birokrasi Kerajaan, Pangreh Praja, dan Pegawai Negeri lebih berorientasi pada kekuasaan negara atau pemerintah. Ideologisasi Pegawai Negeri mengisyaratkan kesadaran politik, semangat kebangsaan, dan pelayanan masyarakat yang merujuk pada penyelenggara kekuasaan birokrasi. Meletakkan administrasi sebagai panglima

dan bukannya politik yang menekankan keahlian dalam pembangunan politik ekonominya sebagai nilai utamanya. Masuknya teknokrat dan intelektual dalam elit birokrasi memiliki pandangan, sikap dan perilaku birokrasi dalam struktur masyarakat serta struktur birokrasi itu sendiri sehingga modernisasi dalam struktur, cara kerja maupun produktivitas bersifat teknokratis.

Implikasi modernisasi yang sangat teknokratis, melahirkan konsentrasi kekuasaan pada birokrasi pemerintahan, karena lingkungan sosial budaya sangat mempengaruhi perilaku dan gaya birokrasi. Pertemuan antara ide teknokrat dengan nilai budaya birokrasi tradisional yang berakar pada kerajaan dan diperkuat dengan kolonial mengarah pada konsentrasi dan sentralisasi kekuasaan birokrasi pemerintahan yang paternalistik. Oleh karena itu, dalam berbagai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan program pembangunan, baik yang bersifat sektoral, regional, daerah, perkotaan maupun pedesaan, kekuasaan birokrasi yang sangat kental terhadap model paternalistik. Begitupula dalam strategi dan program IDT dalam pengentasan kemiskinan, kelembagaan birokrasi pelaksana program menunjukkan " *profile and performance* " yang tidak jauh berbeda dengan mikro birokrasi paternalistik-patrimonial.

Pelayanan kepentingan masyarakat atau " *public service* " pada Pokmas yang dilakukan oleh kelembagaan aparatur birokrasi pemerintahan secara hierarki sampai pada tingkat bawah lebih kuatnya fungsi pengaturan, pengayoman, perlindungan dan pembinaan. Sedangkan fungsi kelembagaan birokrasi pemerintahan untuk mendorong, meningkatkan dan mengembangkan sumber daya manusia melalui fungsi pengendalian, pemberdayaan, partisipasi secara metodologis pada setiap individual dan kelompok untuk menumbuhkan minat, motivasi, pengetahuan praktis dan keterampilan teknis kewirausahaan. Selama nampaknya kurang mendapatkan sorotan tajam dalam upaya pendidikan sosial penduduk miskin dalam mengembangkan sumber daya sebagai modal utamanya.

Untuk memecahkan masalah kelembagaan birokrasi pelaksana program tersebut, maka dapat dilakukan rekonstruksi dengan pendekatan pelatihan keterampilan atau " *Skill of Training Approach* " dalam jangka pendek serta " *Educational and Cultural Approach* " dalam jangka panjang bagi peningkatan kendali mutu manajemen dan personil organisasi atau kelembagaan birokrasi pelaksana program IDT di Kabupaten Daerah Tingkat II. Tujuannya untuk memperkuat kualitas profesional birokrasi pelaksana program dalam melakukan konstruksi pemberdayaan dengan pendekatan pembelajaran keterampilan penduduk miskin atau " *Learning and Applied Approach* " pada Pokmas penduduk miskin pada desa IDT.

a. Strategi Jangka Pendek Pendekatan Pelatihan Keterampilan

Strategi jangka pendek Pendekatan Pelatihan Keterampilan (PPK) atau " *Training and Skill Approach* " ( TSA ), yang difokuskan untuk peningkatan kualitas profesional manajemen dan personil kelembagaan birokrasi pelaksana program IDT, dengan cara memberikan muatan pendekatan pada substansial atau materi pelatihan dan metode psikologi keterampilan.

1. Peningkatan Profesional Manajerial Birokrasi, dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :
  - a. Pendekatan Pelatihan Keterampilan Manajerial ( PPKM ) kelembagaan birokrasi pemerintahan untuk meningkatkan kemampuan sikap, motivasi dan perilaku profesional yang berkenaan dengan keterampilan manajerial dan kepemimpinan serta keterampilan substansi umum/teknis yang mempunyai relevansi dengan kebutuhan kelembagaan birokrasi pelaksana program IDT.
  - b. Peningkatan metode didaktik psikologi untuk manajerial kelembagaan birokrasi dalam rangka pendekatan terhadap anggota kelembagaan maupun dalam pemberdayaan keterampilan Pokmas penduduk miskin. Berupa metode pembimbingan/pembinaan secara individual atau kelompok, formal atau informal, motivasi sikap atau perilaku yang bersifat komunikatif.

2. Peningkatan profesional personil kelembagaan birokrasi secara fungsional selaku pembina, pendamping maupun fasilitator dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Pendekatan Pelatihan Keterampilan Teknis ( PPKT ) bagi pembina, pendamping dan fasilitator yang secara substatif mempunyai relevan antara tugas fungsional dengan kebutuhan program Pokmas berupa Keterampilan Industri Kecil, Wirausaha, Teknik Pemasaran, Pengelolaan Peternakan, Industri Rumah Tangga, Kerajinan Rakyat, Pemanfaatan Sumber Bahan Baku dan lain sebagainya.
- b. Peningkatan metode didaktik psikologi untuk pembina, fasilitator dan pendamping guna dapat dimanfaatkan dalam rangka konstruksi pemberdayaan penduduk miskin melalui "pembelajaran sosial " secara individual maupun kelompok miskin atau Pokmas yang bersifat komunikatif.

b. Strategi Jangka Panjang Peningkatan Pendidikan, Pelatihan dan Budaya Birokrasi.

Strategi jangka panjang dalam rangka menyongsong masyarakat industri, maka peningkatan pendekatan pendidikan dan keterampilan bagi kader pamong praja dan kader aparatur teknis lainnya berorientasi pada kultur dan struktur birokrasi yang fungsional serta profesional yang dilandasi oleh iman dan taqwa ( imtaq ) serta ilmu pengetahuan dan teknologi ( iptek ). Dalam arti kualitas aparatur birokrasi pemerintahan yang terampil, tangguh, kreatif, produktif, efisien, etos kerja, kompetitif maupun berkepribadian serta memiliki jatidiri selaku aparatur pelayan publik dan pengabdian negara.

Untuk mendukung strategi ini, pendidikan kedinasan dan diklat aparatur birokrasi pemerintahan yang lebih mengacu pada muatan tujuan, substansi, relevansi serta metode pendidikan yang syarat akan nilai budaya birokrasi bangsa yaitu dengan cara :

1. Pendidikan kader aparatur pemerintah yang dikembangkan oleh Departemen dan lembaga Pemerintah Non Departemen ( Depdagri, Hankam, Kesehatan, Pertanian, Sosial, BPN,

LAN dsb ), dimana kelembagaan, kurikulum, sistem pendidikan, tenaga kependidikan, instrumen pendidikan serta lingkungannya mengandung aspek muatan nilai kultural pamong praja dan aparatur pemerintahan yang modern.

2. Peningkatan pendidikan dan latihan ( diklat ), baik diklat kader manajemen pemerintahan, diklat struktural, diklat teknis fungsional dan diklat luar negeri maupun diklat aparatur lainnya perlu dikembangkan kelembagaan, tenaga kependidikan, kurikulum, sarana dan prasarana serta instrumen lainnya yang mendukung kualitas hasil diklat untuk mengembangkan pamong dan aparatur pemerintah.

### 3. Keterlibatan Unsur Luar Birokrasi dan Keterhubungan Program

Perubahan sikap dan perilaku sosial terjadi akibat pengaruh berkembangnya sistem nilai sosial budaya . Perubahan sosial, terjadi karena timbul dari dalam sistem budaya yang sudah tidak relevan lagi maupun luar sistem sosial karena masuknya informasi, penerimaan inovasi, sosialisasi iptek maupun berkembangnya arus komunikasi pada masyarakat. Biasanya perubahan sosial atau masyarakat dapat berupa " *perubahan revolusioner yang direncanakan atau "intended" maupun secara evolusioner.* Sumber perubahan sosial terjadi melalui program pemerintah, lembaga pendidikan, lembaga kemasyarakatan maupun tokoh masyarakat dengan tahapan atau langkah proses sosialisasi dan transformasi nilai kepada setiap individual, kelompok, keluarga, maupun masyarakat yang bersangkutan. Perubahan sosial dapat dilakukan melalui komunikasi personal serta sosial berupa " *face to face communication* ", bahkan juga media masa yang mempunyai dampak positif, dan menutup kemungkinan dampak negatif yang dirasakan langsung oleh masyarakat setempat.

#### a. Peran Organisasi Politik, Pendidikan, LSM dan Tokoh Masyarakat

Program IDT merupakan salah satu bentuk perubahan sosial

yang direncanakan atau " *intended change society* ", karena strategi dan kebijaksanaan politik tersebut dipandang sebagai inovasi perubahan masyarakat yang berakses pada pendekatan pendidikan sosial. Dikatakan inovasi karena dari segi perubahan sosial, unsur pendekatannya dalam rangka internalisasi nilai budaya untuk memperkuat aspek kelembagaan ekonomi dan peningkatan SDM penduduk miskin, sehubungan dengan pengentasan kemiskinan pada desa tertinggal. Dalam rangka sosialisasi program, maka proses transformasi dan internalisasi nilai pada masyarakat miskin, peluang keberpihakan dari pemerintah, institusi pendidikan, kelembagaan masyarakat dan tokoh masyarakat sangat besar pengaruhnya untuk menumbuhkan kualitas SDM anggota Pokmas di desa tertinggal.

Pertimbangan yang mendasar karena penduduk miskin memiliki sumber daya manusia dalam situasi ketidak berdayaan, memerlukan pengentasan dalam kehidupannya. Keterbatasan sumber daya penduduk miskin tidak hanya dilihat dari ketidak berdayaan ekonomi atau intelektual, tetapi melekat pada kesadaran manusia terhadap eksistensinya sebagai manusia, manusia yang menyadari eksistensi dirinya atau keberadaannya ( " *self eksistensi* " ) . Pentingnya campur tangan atau keberpihakan berbagai unsur luar untuk menumbuhkan kesadaran dan memperkuat eksistensi ketahanan diri ( penduduk miskin ). Pertama-tama agar dapat menghidupi dirinya sendiri dan melaksanakan peranannya dalam proses interaksi dengan lingkungannya, sehingga peranannya mempunyai makna dalam hidupnya. Untuk memanusiakan penduduk miskin sebagai manusia dan eksistensi manusia dalam keberadaannya, maka secara makro melalui transformasi dan internalisasi nilai budaya dan secara mikro melalui transformasi keterampilan sebagai terapi budaya yang dilakukan oleh agen dan aktor pendidikan sosial ( " eksistensi " ).

Temuan penelitian terdahulu, menunjukkan bahwa dalam rangka pembinaan Pokmas penduduk miskin di desa tertinggal, selain peran unsur birokrasi pemerintahan juga peran dari unsur lembaga pendidikan, politik, lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat setempat. Mereka mempunyai peranan dan keterlibatan

yang cukup berperanguh dalam pembinaan Pokmas dari aspek ekonomi dan sosial budaya. Adapun peran unsur luar birokrasi pemerintahan yang secara langsung dalam program IDT di Kabupaten DT II Cirebon pada umumnya adalah lembaga DPRD, Pendamping dari Sarjana, Pengurus LKMD, Tim Penggerak PKK, KPD dan tokoh masyarakat setempat.

Peranan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD ) selaku lembaga eksekutif daerah dalam melaksanakan hak anggotanya yang berkenaan dengan kebutuhan dan kelancaran program, berupa kegiatan monitoring dan evaluasi di desa Cipinang termasuk desa IDT lainnya di Kabupaten DT II Cirebon. Kegiatan tersebut dalam rangka meliputi berbagai program dan kegiatan baik program IDT maupun program pembangunan desa sebagai realisasi dari kepedulian dan keberpihakannya pada masyarakat miskin.

Secara sosilogis, terdapat adanya " *social interest* " antara penduduk miskin dengan anggota dewan menumbuhkan rasa patuh, hormat dan menjadi tumpuan nasibnya, menyebabkan informasi dan komunikasi yang terbuka dan berlebih-lebihan yang sifatnya menaruh perhatian untuk kepentingan perbaikan hidupnya. Secara politis, dimanfaatkan untuk menginformasikan berbagai kepentingan, karena merupakan salah satu saluran informasi yang dapat memperbaiki kehidupannya. Tujuannya agar dewan memperjuangkan kepentingan masyarakat miskin, tidak saja adanya program IDT tetapi dikembangkan program lain untuk diperhatikan dan diperjuangkan pada pemerintah dalam bentuk program lain desanya, sehingga mendukung keterpaduan dengan program IDT.

Peliputan aspiransi dan monitoring yang sangat terbatas, komunikasi dengan rakyat kecil kurang dialogis serta masih mengandalkan pada observasi maupun kewenangan untuk mengusulkan program yang sangat sempit maka berakibat pada " *Process of public policy* " di daerah, tetap berada pada kekuatan pemerintah daerah. Dewan merupakan mitra pemerintah daerah yang secara formal mempunyai kewenangan untuk lebih berfokus pada kewenangan menetapkan, memusyawarakan dan mengesahkan berbagai



produk program dan kegiatan pembangunan daerah, termasuk program di desa. Dalam kelembagaan program IDT, DPRD tidak mempunyai kedudukan dan peranan yang strategis, sehingga keterlibatannya hanyalah berhubungan dengan fungsi dewan selaku fungsi legislatif daerah yang kurang mempunyai wewenang menentukan dalam kelancaran program tersebut.

Keberadaan Sarjana Penggerak Pembangunan Pedesaan (SP3), Petugas Sosial Kemasyarakatan dan Sarjana lainnya selaku Pendamping Pokmas di desa tertinggal dari Departemen Teknis memberi makna komitmen dan tanggung jawab terhadap pencurahan pengabdian ipteknya pada penduduk miskin. Dengan bekal pengetahuan akademik, mereka dipacu kemampuan dedikasi dan kepedulian sosialnya selaku pendamping untuk hidup yang serba keterbatasan baik fasilitas, pengalaman, komunikasi, bahasa maupun sosial budaya di desa tempat bertugas. Mereka mengakui adanya hambatan psikologis-kultural yang dilakukan antara Pendamping dari Sarjana dengan Pokmas, karena secara demografis-kultural mereka selaku pendatang atau penduduk baru yang secara sosio-kultural memerlukan pendekatan sosiologis, metode didaktik psikologis serta teknis persuasi dalam mendekati, membimbing maupun menggerakkan penduduk miskin di desa tertinggal.

Pentingnya faktor adaptasi bahasa dan adat istiadat, komunikasi yang fleksibel dan ketekunan/keuletan dalam membina serta memotivasi secara aplikasi terhadap Pokmas secara individual maupun kelembagaan merupakan kunci dalam kedudukannya selaku pendamping. Peranan Pengurus dan anggota Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Tim Penggerak Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan Kader Pembangunan Desa (KPD) baik selaku Pokja Desa maupun selaku kelembagaan sosial menunjukkan keterlibatannya dalam meningkatkan ketidakberdayaan Pokmas dan mengentaskan penduduk miskin di desanya. Kepedulian mereka sangat dirasakan langsung secara sosiologis oleh Pokmas dan masyarakat miskin di desa, karena latar belakang, potensi, kelemahan dan keunggulan anggota Pokmas dapat diidentikasi, sehingga secara kultural dalam rangka

pendekatannya dapat dilakukan secara kekeluargaan dan kebersamaan.

Namun demikian, kegiatan yang dilakukannya lebih menitik beratkan pada aspek informal dalam waktu-waktu serta kesempatan tertentu dalam pembinaan maupun bentuk persuasif lainnya terhadap Pokmas IDT di desanya. Aspek sosiologis lebih diutamakan daripada aspek ekonomis, sehingga dorongan yang mengutamakan pada peningkatan wirausaha kurang mendapatkan perhatian yang serius. Komitmen pada upaya sosialisasi program dalam arti politik dan administrasi, kecenderungannya lebih berpihak atau menguat sehubungan dengan kedudukannya selaku lembaga kemasyarakatan yang berfungsi sebagai transformasi antara pemerintah dengan Pokmas dalam program IDT di desa tertinggal.

Sedangkan tokoh masyarakat yang berperan dalam membantu membina Pokmas pada umum berupa Guru, Ulama/Ustad, Orang Kaya dan Tenangga terdekat yang secara sosiologis mempunyai kewajiban moral untuk membantu peningkatan aspek ekonomi dan sosialnya. Peranannya dikaitkan dengan status dan fungsi dalam kehidupan sosial. Sifat kegiatan informal lebih kuat, bentuk komunikasi komunal dan kekeluargaan dipandang relevan untuk meningkatkan kesadaran ikut serta dalam kelembagaan sosial keagamaan, gotong royong, kelompok arisan, kelompok dasawisma, NKKBS dan bentuk lainnya dalam program peningkatan sosial ekonomi masyarakat desa. Pendekatan agama dan sosio-budaya merupakan instrumen yang digunakan secara tidak langsung dalam memberikan kesadaran Pokmas atau penduduk miskin untuk memahami dan eksistensi dalam kehidupan sosial ekonominya.

Oleh karena itu, kelembagaan politik, pendidikan, LSM dan tokoh masyarakat merupakan potensi dan kekuatan sosial yang secara fungsional sangat membantu terhadap program IDT termasuk program lainnya. Keterlibatan mereka agar lebih berfungsi dalam " *internalisasi dan transformasi nilai budaya dan sosial* " , perlu dimanfaatkan selaku mitrakerja atau " *partnerships* " secara fungsional, struktural dan kultural. Dalam arti bahwa peran dan fungsi kelembagaan tersebut, dipandang sebagai "

*agent of development* " dalam rangka sosialisasi, kristalisasi maupun pelebagaan nilai, sikap, kepercayaan dan motivasi penduduk miskin dari segi ekonomi, politik, administrasi, sosial dan kultural.

Fungsionalisasi aneka ragam kelembagaan dan individual tersebut, dioptimalkan dalam kedudukannya, spesialisasi, geografi maupun potensinya dalam proses kegiatan program terutama dalam aspek pemberdayaan dan pengguliran dana IDT. Bahkan merupakan fantor penggerak utama atau "*prime mover*" dalam penguatan arus baik "*bootom up and top down planning of human proverty approach*", guna menumbuhkan pemanfaatan bantuan, prakarsa, pengetahuan dan keterampilan penduduk miskin dalam program IDT dan program lainnya. Desentralisasi yang menumbuhkan kemitraan pada kelembagaan dan individual, akan memperkuat aspek "*swakelola dan swa dana Pokmas* dan penduduk miskin lainnya atas dasar kemandirian dan demokratisasinya.

Ini membutuhkan keterpaduan gerak langkah antara pemerintah dengan lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga swasta, dan dunia usaha yang bergerak dalam penanggulangan kemiskinan untuk memberi peluang pada kesempatan kerja dan produktivitas. Peluang untuk memberi kesempatan meningkatkan, mengembangkan dan memantapkan kehidupan perekonomian penduduk miskin serta ekonomi rakyat. Dengan memperkuat kesadaran, kemauan, tanggung jawab, rasa kebersamaan, harga dan percaya diri pada penduduk miskin.

#### b. Program di Luar Program IDT

Program IDT merupakan program khusus dalam peningkatan penanggulangan dan pengentasan kemiskinan. Dilakukan sejak 27 Desember 1993 dan dimulai tahun anggaran 1994/95, sehingga usianya baru dua tahun lebih dalam perjalanannya. Ukuran keberhasilan program IDT bukan pada segi ekonomi belaka, tetapi pada pemberdayaan sosial dan budaya pada Pokmas penduduk miskin. Kelancaran program IDT sampai kepada keberhasilannya, bukan pada parameter ekonomi melainkan juga parameter sosial dan budaya yang diukur dari keterpaduan, penguatan

perekonomian, peningkatan sumber daya manusia serta demokratisasi atau kebersamaan. Program IDT menyangkut perubahan sosial-ekonomi dan sosial budaya. Perubahan sosial ekonomi dan sosial budaya penduduk miskin memerlukan waktu yang cukup lama, kesabaran, berkesinambungan serta keterpaduan baik unsur yang terlibat secara fungsional kelembagaan maupun keterpaduan proyek sektoral maupun regional, daerah dan desa.

Berdasarkan temuan empirik, selama ini sudah terdapat program dan proyek pembangunan dalam rangka peningkatan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat pada desa termasuk desa tertinggal. Program dan proyek peningkatan dan penanggulangan dibidang usaha ekonomi rakyat, usaha perbaikan gizi, usaha pendapatan, keterampilan pertukangan maupun usaha lainnya dalam rangka peningkatan sumberdaya maupun perbaikan hidup masyarakat desa. Program dan proyek tersebut berupa Program Pembangunan Wilayah Terpadu (PPWT), Program Kawasan Terpadu (PKT), Program Pembangunan Terpadu (PPT), Usaha Perbaikan Pendapatan Keluarga (UP2K), UP2K Akseptor Keluarga Berencana (AKB), Kredit Canda Kulak (KCK), Kredit Investasi Kecil (KIK), Program Pengembangan Pendapatan Petani Kecil (P4K) dan program lainnya yang bersifat sektoral maupun daerah (APBN dan APBD). Program dilaksanakan oleh instansi sektoral dan dinas daerah yang mempunyai keterpaduan dan keterkaitan satu sama lain untuk meningkatkan sosial ekonomi dan sosial budaya masyarakat di desa.

Sasaran program dan proyek dari aspek wilayah, obyek masyarakat, kegiatan aneka ragam pencaharian penduduk maupun sifatnya membantu dalam peningkatan sosial, ekonomi dan masyarakat. Akan tetapi dari aspek sasaran bersifat umum pada masyarakat desa, sasaran obyek penduduk di bawah garis kurang berpeluang dan berkesempatan untuk berpartisipasi dalam program tersebut. Hanya sebagian kecil yang menyentuh dan mengakses pada penduduk miskin. Keterpaduan dari berbagai jenis program dari instansi sektoral dan dinas daerah kurang terkoordinasi dengan baik, sehingga penyelenggaraan kurang efektif dan efisien.

Setiap instansi sektoral dan dinas daerah mempunyai programnya masing-masing di desa, sehingga menimbulkan kekurangan terpaduan dalam mengatasi sosial ekonomi di desa. faktor penyebabnya bahwa program bersifat pada " top-down strategy ", egoisme fungsional sektoral/regional, target dan kuantitas program, dan profesional birokrasi dalam penanganannya. Tidak jarang terjadi kualitas program dan proyek sektoral dan daerah mengalami hambatan struktural dalam pelaksanaannya maupun sasarannya kurang dapat dipertanggung jawabkan untuk peningkatan kebutuhan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat desa. Sehubungan dengan itu, pentingnya reorientasi dalam mewujudkan keterpaduan kebijaksanaan, kelembagaan, sasaran kegiatan maupun wilayah kerjanya antara program-program sektoral dan daerah dengan Program IDT. Keterpaduan tersebut mengakses pada relevansi dengan sasaran kebutuhan program, kualitas program, profesionalisasi kelembagaan, efisiensi program serta kewilayahan yang kontekstual antara program IDT dengan program lainnya.

1. Keterpaduan sasaran kebutuhan program , sasaran kebutuhan penduduk miskin lebih diprioritaskan melalui program - program sektoral dan daerah selain program IDT, tanpa mengenyampingkan aneka ragam kepentingan masyarakat dalam rangka pemerataan pembangunan. Kriteria keterpaduan lebih menekankan pada peluang peningkatan dalam perkaitan perekonomian pedesaan.
2. Keterpaduan kualitas program, adanya program yang mendukung program IDT dan program lainnya mengutamakan kualitas peningkatan sumberdaya manusianya yang bersifat perkuatan ekonomi serta sosial budaya. Pemberdayaan kualitas SDM yang difokuskan pada peningkatan kemampuan berusaha dan produktivitas kerja, juga ditingkatkan kesadaran, kemauan, tanggung jawab, harga diri, percaya diri maupun kemandiriannya.
3. Keterpaduan profesional kelembagaan, unsur kelembagaan pemerintah, lembaga politik, LSM, lembaga swasta dan badan usaha lainnya melakukan gerak langkah yang terpadu dalam

perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi program baik IDT maupun program lainnya. Untuk itu memerlukan kemampuan profesional serta fungsionalisasi kelembagaan semua unsur yang terlibat dan bertanggung jawab bagi pengentasan kemiskinan, pemerataan pembangunan serta pertumbuhan sosial ekonomi di pedesaan.

4. Keterpaduan efisiensi program, berbagai jenis dan macam program memerlukan penyederhanaan yang kontekstual kebutuhan, obyektif kegiatan dan administrasi yang tertib sehingga integrasi program yang berfokus pada sasaran yang terarah. Tidak setiap instansi sektoral, dinas dan lembaga lain mempunyai program yang banyak, tetapi keterpaduan sasaran akan menumbuhkan efisiensi program yang bermanfaat dan berguna bagi peningkatan " *swadana dan swakelola* " yang berintikan partisipasi aktif masyarakat. Program PWT, PPT serta PKT dapat dintegrasikan dalam bentuk program yang terpadu tetapi mencakup kesemuanya. Program UP2K dengan UP2K-ABK disinkronisasikan pada program yang lebih terintegrasi tanpa mengenyampingkan sasaran program.
5. Keterpaduan wilayah kerja, program IDT dan program lainnya memperhatikan satuan wilayah baik secara geografis, demografis, sosiologis maupun kultural sehingga melahirkan profil program yang penanganannya secara spesifik antara wilayah kerja yang satu dengan yang lain. Ini membutuhkan kecermatan dalam indentifikasi, perumusan kebijaksanaan, dan perencanaan program yang faktual dan aplikasi kegiatan program yang cermat.

Hubungan struktural antara program IDT dengan program lainnya tujuannya peningkatan sosial, ekonomi dan budaya, berfokus atau berorientasi pada desa, sasaran masyarakat atau penduduk miskin, dimana yang penangannya memerlukan keterpaduan antara pemerintah, LSM maupun masyarakat sendiri. Selain program lain di luar IDT juga diarahkan pada desa tertinggal dan penduduk miskin dan penduduk lainnya, maka program sejenis IDT perlu dikembangkan pada desa di luar IDT. Setidaknya program-program yang sekarang ada dan sudah berlangsung lama,

agar reorientasi pada penduduk miskin yang terdapat pada desa non IDT. Dengan pertimbangan bahwa penduduk miskin tidak hanya terdapat pada desa IDT, melainkan juga pada aneka ragam masyarakat pada desa-desa lainnya baik yang bersifat desa perkotaan maupun pedesaan. Sikap demikian mencerminkan perhatian, tanggung jawab serta keberpihakan yang memberi peluang dan kesempatan untuk lebih pemeratakan program yang sejenis dengan IDT pada penduduk miskin di desa tertentu.

Oleh karena itu, kedua jenis dan macam program tersebut bersifat komplementer untuk saling mengkait, mengisi dan menunjang satu sama lain baik dari aspek sasaran kebutuhan, jenis kegiatan, kewilayahan maupun penangannya. Komplementer program termanifestasi pada keterkaitan tujuan, substansi, kelembagaan dan pendekatannya merupakan upaya untuk mewujudkan keterpaduan yang terintegrasi antara program yang satu dengan program yang lainnya. Kesemuanya mencerminkan startegi dan langkah yang terpadu dalam penanganan berbagai program dan upaya pengentasan kemiskinan maupun penanggulangan sosial, ekonomi dan budaya sehubungan dengan peningkatan sumber daya manusia di desa.