

**IMPLEMENTASI PROGRAM JALIN KESRA (JALAN LAIN MENUJU KESEJAHTERAAN RAKYAT) BANTUAN RTSM DALAM MENANGGULANGI KEMISKINAN DI DESA BANJARARUM KECAMATAN SINGOSARI KABUPATEN MALANG**

**Apriliannisaa' Santoso, Ratih Nur Pratiwi, Stefanus Pani Rengu**

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang  
e-mail : prinz\_silver@hotmail.com

***Abstract : Implementation of Jalin Kesra Program (Recourse to the Welfare Society) RTSM Aid to Overcoming Poverty in Banjararum Village, Singosari Sub-District, Malang.** Banjararum Village is one of the villages that receive assistance from the Program Jalin Kesra and village is also the location of the study, because in this village, which is supported RTSM intertwine Program Jalin Kesra are less well targeted and appropriate. The purpose of this research is investigate the implementation Program Jalin Kesra in Banjararum Village, Sub-District Singosari, Malang and determine the factors that prevent and support the implementation Program Jalin Kesra in Banjararum Village, Sub-District Singosari. Result of the study showed that the implementation of the village Banjararum not comply with the general guidelines intertwine Program Jalin Kesra, because of the assistance provided in the village Banjararum obtained from the budget surplus in the village Poncokusumo, resulting in interlace unpreparadness of people Jalin Kesra officer who led the relief be well targeted and appropriate.*

***Keywords :** Jalin Kesra Program, Implentation, Efectivity*

**Abstrak : Implementasi Program Jalin Kesra (Jalan Lain Menuju Kesejahteraan Rakyat) Bantuan RTSM untuk Menanggulangi Kemiskinan di Desa Banjararum Kecamatan Singosari Kabupaten Malang.** Desa Banjararum adalah salah satu desa yang mendapatkan bantuan dari Program Jalin Kesra dan desa ini juga menjadi lokasi penelitian, karena di desa ini RTSM yang mendapatkan bantuan dari program Jalin Kesra kurang tepat sasaran dan tepat guna. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui pelaksanaan Program Jalin Kesra di Desa Banjararum Kecamatan Singosari Kabupaten Malang serta untuk mengetahui faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan Program Jalin Kesra yang ada di Desa Banjararum Kecamatan Singosari Kabupaten Malang. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan yang ada di Desa Banjararum tidak sesuai dengan Pedoman Umum Jalin Kesra, karena bantuan yang di berikan di Desa Banjararum diperoleh dari kelebihan anggaran yang ada di Desa Poncokusumo, sehingga terjadi ketidaksiapan petugas dari Jalin Kesra yang menyebabkan bantuan itu menjadi tidak tepat sasaran dan tepat guna.

**Kata Kunci :** Program Jalin Kesra, Implementasi, Efektivitas.

---

### **Pendahuluan**

Program Jalin Kesra Bantuan RTSM ini digagas oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengentaskan kemiskinan yang ada di Jawa Timur dengan berpedoman pada peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 56 tahun 2011 pedoman umum program Jalin Kesra Bantuan RTSM

2010-2013, pedoman umum ini diperlukan sebagai landasan dan arah implementasi pengelolaan Program Jalin Kesra Bantuan RTSM, untuk menjamin keterpaduan dan konsistensi dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, monitoring serta evaluasi. Program ini juga dirancang sebagai program keberpihakan Gubernur

Jawa Timur terhadap orang miskin (Pro Poor) dan pengarusutamaan Pro-Poor merupakan strategi utama pembangunan Jawa Timur sebagaimana tertuang dalam RPJMD 2009-2014. Pada hakikatnya bantuan Program Jalin Kesra adalah *unconditional cash transfer*, yang diwujudkan dalam bentuk barang/peralatan produktif, kecuali untuk RTSM non-produktif diberikan bantuan uang dan lauk pauk. Bantuan Program Jalin Kesra, sesuai Pasal 5 Perpres No.15/2010 tergolong Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Keluarga, yang bertujuan untuk pemenuhan hak dasar; pengurangan beban hidup; dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. (Anonymous, 2011, h.39)

Alasan di keluarkannya program ini karena kelompok rumah tangga strata sangat miskin *relative* belum pernah menjadi target spesifik prioritas berbagai penanggulangan kemiskinan secara *eksklusif*. Mereka lebih sering diposisikan sebagai kelompok sasaran yang terikutsertakan dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan tanpa mempertimbangkan dan membedakan strata kemiskinan mereka. Program penanggulangan kemiskinan selama ini mengalami kendala membidik strata sangat miskin secara spesifik dan tepat sasaran karena ketiadaan basis data mengenai data mereka (*by name by addres*). Oleh karena itu pemerintah provinsi Jawa Timur mengadakan program penanggulangan kemiskinan yang dikhususkan untuk RTSM melalui Program Jalin Kesra Bantuan RTSM (Anonymous, 2011, h.7).

Desa Banjararum merupakan Desa di Kecamatan Singosari Kabupaten Malang yang mendapatkan bantuan jalin kesra. Desa tersebut mendapatkan bantuan jalin kesra dikarenakan desa tersebut memperoleh rekomendasi dari BPS Propinsi Jawa Timur dengan mengacu pada hasil PPLS tahun 2008 dan juga termasuk desa yang berada pada garis merah. Berdasarkan hasil PPLS'08 RTSM di Desa Banjararum berjumlah 82 orang dari 1350 orang yang mendapatkan bantuan di Kecamatan Singosari, tetapi menurut hasil penelitian ditemukan, bahwa bantuan dari Program Jalin Kesra yang di

berikan kepada RTSM di Desa Banjararum tidak tepat sasaran dan tidak tepat guna, hal tersebut diakibatkan karena Desa Banjararum merupakan desa yang menerima bantuan dari kelebihan anggaran di Desa Poncokusumo. Oleh karenanya, dalam penelitian ini diangkat sebuah judul yang relevan mengenai "Implementasi Program Jalin Kesra (Jalan Lain Menuju Kesejahteraan Rakyat) Bantuan RTSM untuk Menanggulangi Kemiskinan di Desa Banjararum Kecamatan Singosari Kabupaten Malang".

## Tinjauan Pustaka

### 1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Kebanyakan kebijakan Negara itu berbentuk peraturan perundang-undangan dan lainnya berupa berbagai macam ketentuan, ketetapan atau sejenisnya, sehingga memerlukan proses implementasi untuk menampakkan hasil (*output*) dan masalah implementasi kebijakan tersebut tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil kebijakan tersebut tetapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan nampak pada pelaksanaan kebijakan tersebut (Islamy, 1994, h.102).

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan Negara diwujudkan sebagai *outcome* (dampak) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan Negara disebut *policy delivery system* yang biasa terdiri dari cara-cara tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki. Dalam implementasi khususnya yang melibatkan banyak organisasi/instansi pemerintah atau berbagai tingkat struktur organisasi pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang, yaitu pertama, pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan, kedua, pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, ketiga, aktor-aktor perorangan di luar badan pemerintah kepada siapa program-program diajukan

yaitu kepada kelompok-kelompok sasaran. (Abdul Wahab, 1997, h.63)

## 2. Pengertian Efektivitas

Menurut Gibson mengatakan efektivitas adalah “pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama, tingkat pencapaian sasaran itu menunjukkan tingkat efektivitas.” (Gibson, 1997, h.27). Pendapat Gibson menunjukkan bahwa efektivitas ditunjukkan kepada derajat atau tingkat suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selanjutnya efektivitas harus dinilai atas tujuan yang dapat dilaksanakan dan bukan atas konsep tujuan maksimum, jadi efektivitas menurut ukuran seberapa jauh organisasi menjadi efektif. Menurut ukuran sejauh mana organisasi berhasil mencapai tujuan (Etzioni, 1985, h.12).

## 3. Pengertian Jalin Kesra

Program Jalin Kesra Bantuan RTSM ini digagas oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengentaskan kemiskinan yang ada di Jawa Timur dengan berpedoman pada peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 56 tahun 2011 Pedoman Umum Program Jalin Kesra Bantuan RTSM 2010-2013, pedoman umum ini diperlukan sebagai landasan dan arah implementasi pengelolaan Program Jalin Kesra Bantuan RTSM, untuk menjamin keterpaduan dan konsistensi dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, monitoring serta evaluasi. Program ini juga dirancang sebagai program keberpihakan Gubernur Jawa Timur terhadap orang miskin (Pro Poor) dan pengarusutamaan Pro-Poor merupakan strategi utama pembangunan Jawa Timur sebagaimana tertuang dalam RPJMD 2009-2014. Pada hakikatnya bantuan Program Jalin Kesra adalah *unconditional cash transfer*, yang diwujudkan dalam bentuk barang/peralatan produktif, kecuali untuk RTSM non-produktif diberikan bantuan uang dan lauk pauk. Bantuan Program Jalin Kesra, sesuai Pasal 5 Perpres No.15/2010 tergolong Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Keluarga, yang bertujuan untuk

pemenuhan hak dasar; pengurangan beban hidup; dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. (Anonymous, 2011, h.39)

## Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah kualitatif sebagaimana pendapat Bogdan dan Biklen (1988) atau jenis penelitian naturalistik dari Lincoln dan Guba (1985). Jenis penelitian ini sangat tepat untuk menjawab persoalan yang berkaitan dengan fungsi pemerintah daerah dalam penanggulangan masyarakat miskin di Kabupaten Malang, karena terkait dengan setting fenomena sosial yang membutuhkan kajian mendalam.

Kemudian pendekatan yang dipakai disini adalah pendekatan deskriptif, pendekatan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara riil mengenai suatu situasi tertentu atau keterkaitan hubungan antara berbagai fenomena secara aktual dan teratur. Seperti dikemukakan oleh Nazir bahwa pendekatan deskriptif adalah suatu metode pendekatan dalam penelitian status kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran atau kelas peristiwa pada masa sekarang. (Nazir, 1988, h.63)

Dalam penelitian ini, peneliti mencoba memberikan batasan fokus penelitian antara lain implementasi Program Jalin Kesra di Desa Banjararum Kecamatan Singosari Kabupaten Malang dan melihat faktor yang menghambat dan mendukung dalam pelaksanaan Program Jalin Kesra.

Peneliti mengambil lokasi penelitian di Kantor Desa Banjararum, Kantor Bappemas Provinsi Jawa Timur, Kantor Kecamatan Singosari, Kantor Crisis Center Jawa Timur sedangkan situs penelitian berada di RTSM di Desa Banjararum, Petugas Kantor Desa Banjararum, Petugas Kantor Kecamatan Singosari dan Petugas Kantor Bappemas Provinsi Jawa Timur, Petugas Kantor Crisis Provinsi Jawa Timur dan Koordinator Program Jalin Kesra Malang. Teknik pengumpulan data dalam penelitian

ini melalui *observasi* (pengamatan), *interview* (wawancara), dan dokumentasi.

Sesuai dengan penelitian ini, maka data yang telah dikumpulkan akan dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif dari Miles & Huberman. Analisis Data Interaktif dari Miles & Huberman yang dikutip oleh Pawito (2007, h.104-106) dengan proses atau prosedur utama yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

## **Pembahasan**

### **1. Implementasi Program Jalin Kesra di Desa Banjararum Kecamatan Singosari Kabupaten Malang**

#### **a. Aktor-Aktor yang Terlibat dalam Pelaksanaan Program Jalin Kesra di Desa Banjararum**

Menurut hasil penelitian di Desa Banjararum, SKPD yang memberikan bantuan adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Timur dan pada dinas ini penanggung jawab untuk Program Jalin kesra adalah Kepala Disperindag, kemudian program ini diturunkan kepada Sekretaris, setelah itu Sekretaris menugaskan kepada Bidang Penyusunan Program untuk menjadi koordinator di lapangan dan Bidang Penyusunan Program ini juga menggandeng UPTK dari luar untuk mendukung pelaksanaan program ini. Hal tersebut didukung oleh Wahab (1997, h.63), menyatakan bahwa implementasi khususnya yang melibatkan banyak organisasi/instansi pemerintah atau berbagi tingkat struktur organisasi pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yaitu pertama, pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan, kedua, pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, ketiga, aktor-aktor perorangan diluar badan pemerintah kepada siapa program-program diajukan yaitu kepada kelompok-kelompok sasaran.

Begitu juga dengan mekanisme pelaksanaan Program Jalin Kesra juga sudah diatur di dalam Pedoman Umum Jalin Kesra yang ada pada Peraturan gubernur No. 56 tahun 2011 dan isi dari

mekanisme pelaksanaan Program Jalin Kesra meliputi identifikasi kebutuhan RTSM, sosialisasi, konfirmasi lapangan, pengadaan bantuan, eksekusi bantuan, bimbingan teknis, pertanggungjawaban dan keberlanjutan. Hal tersebut didukung oleh Islamy (1994, h.102) menyatakan bahwa kebanyakan kebijakan Negara itu berbentuk peraturan perundang-undangan dan lainnya berupa berbagai macam ketentuan, ketetapan atau sejenisnya, sehingga memerlukan proses implementasi untuk menampakkan hasil (*output*) dan masalah implementasi kebijakan tersebut tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil kebijakan tersebut tetapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan nampak pada pelaksanaan kebijakan tersebut.

Adapun target sasaran pada program ini yaitu RTSM (Rumah Tangga Sangat Miskin) dan RTSM ini berada di seluruh kabupaten di Jawa Timur dan acuan data RTSM tersebut berasal dari PPLS 2008, tetapi data PPLS ini akan dicek ulang oleh tim koordinator kab/kota sebelum menawarkan bentuk bantuan apa yang diinginkan, setelah itu data di kirimkan lagi kepada Bapemas. Menurut hasil penelitian setelah Bapemas mendapat data dari BPS berupa PPLS'08, mereka langsung membagikan data ke masing-masing tim pendamping di setiap kab/kota untuk dicek ulang, dan proses ini sudah terlaksana di semua kabupaten. Tetapi proses pengecekan data RTSM bukan berhenti sampai disini, melainkan setelah pihak SKPD Provinsi Jawa Timur sudah mampu menganggarkan dana, mereka akan meminta data kepada Bapemas, selanjutnya mereka (SKPD) akan melakukan proses identifikasi bersama tim pendamping di masing-masing kab/kota, dan proses ini merupakan proses mekanisme pelaksanaan pada Pedoman umum Jalin Kesra yang pertama.

#### **b. Mekanisme Pelaksanaan Program Jalin Kesra**

Menurut hasil penelitian tentang mekanisme pelaksanaan yang sudah tertuang pada Peraturan Gubernur No.56 tahun 2011 tidak terlaksana dengan baik di

Desa Banjararum. Mekanisme yang ada pada Peraturan Gubernur No.56 adalah sebagai berikut:

#### 1) Identifikasi Kebutuhan RTSM

Pada proses identifikasi di pedoman umum Jalin Kesra disebutkan bahwa RTSM akan data ulang, setelah mereka dinyatakan layak untuk mendapatkan bantuan, mereka akan ditanyai kebutuhan yang mereka inginkan, sesuai dengan keahlian mereka mampu bekerja di bidang apa. Tetapi menurut hasil wawancara pada RTSM yang berada di Desa Banjararum, mereka tidak melalui proses seperti itu, melainkan bantuan yang diberikan itu bantuan yang mereka terima secara mendadak dan sebenarnya bukan bentuk bantuan yang mereka inginkan.

#### 2) Sosialisasi

Pelaksanaan sosialisasi terlaksana dengan baik pada tingkat kabupaten, maupun kecamatan, agar semua mengetahui program yang digagas oleh Gubernur Jawa Timur ini. Berdasarkan hasil wawancara terhadap pihak-pihak di JPC UB maupun di petugas di Kecamatan Singosari juga mengatakan, sosialisasi ini berupa penjelasan tentang isi dari Pedoman Umum Jalin Kesra.

#### 3) Konfirmasi Lapangan

Konfirmasi lapangan dilakukan dengan cara menanyakan jenis bantuannya apa masih tetap seperti pertama kali mereka di datangi oleh petugas dari SKPD Jawa Timur dan tim pendamping, kemudian bukan hanya itu mereka di tanyai merk barang apa yang mereka inginkan, sehingga sesuai dengan keinginannya, pernyataan ini disampaikan oleh tim dari Crisis Center. Tetapi menurut hasil wawancara pada RTSM di Desa Banjararum, mereka tidak ditanyai oleh petugas dari manapun tentang kebutuhan apa yang mereka inginkan.

#### 4) Pengadaan Barang

Pengadaan barang ini dilakukan oleh SKPD sesuai dengan kaidah dan aturan yang berlaku. Dan hal tersebut dipertegas oleh pihak dari tim koordinator Malang, bahwa yang

mengurus pengadaan barang yaitu pihak SKPD terkait.

#### 5) Eksekusi Bantuan

Pelaksanaan eksekusi dilakukan oleh SKPD dan tim pendamping, diserahkan langsung kepada RTSM pada titik distribusi di tingkat desa, kelurahan, dan sejauh-jauhnya tingkat kecamatan. Menurut hasil wawancara pada RTSM hal ini memang terlaksana di Kecamatan Singosari, dengan menyerahkan bantuan kepada RTSM sasaran.

#### 6) Bimbingan Teknis

Pelaksanaan bimbingan teknis kepada RTSM di Desa Banjararum, yaitu diberikan barang dan hanya di beri pengarahan untuk melakukan usaha dengan bentuk bantuan tersebut.

#### 7) Pertanggungjawaban.

Petugas dari Crisis Center maupun tim pendamping dan SKPD akan menyerahkan jenis laporan pelaksanaan kepada Bapemas selaku leading sector, sebagai bukti mereka sudah melaksanakan program tersebut.

#### 8) Keberlanjutan

Proses keberlanjutan ini tidak ada pada RTSM yang berada di desa Banjararum, karena mereka tidak ada yang berkelompok dalam mengembangkan usahanya, karena keberlanjutan ini ada jika RTSM ingin mengembangkan usaha yang sebelumnya dengan cara berkelompok. Dan proses ini dilakukan oleh pihak pendamping dan crisis center, karena pelaksanaan ini setelah RTSM mendapatkan bantuan.

#### c. Target Sasaran Program Jalin Kesra

Target sasaran program Jalin Kesra adalah seluruh RTSM kabupaten/kota di Jawa Timur. Hal tersebut adalah salah satu komponen dalam sebuah implementasi selain pemrakarsa kebijakan, pejabat pelaksana, aktor perorangan di luar pemerintah, karena keterlibatan target sasaran sangat penting dalam suatu implementasi kebijakan, pendapat ini didukung oleh Wahab (1997, h.63), menyatakan bahwa implementasi khususnya yang melibatkan banyak orang/instansi pemerintah atau berbagai

tingkat struktur organisasi pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yaitu, pertama, pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan, kedua, pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, ketiga, aktor-aktor perorangan di luar badan pemerintah kepada siapa program-program diajukan yaitu kepada kelompok-kelompok sasaran.

## **2. Faktor penghambat dan Pendukung**

Hasil penelitian pada RTSM di Desa Banjararum, pelaksanaan yang ada pada Pedoman Umum Jalin Kesra tidak terlaksana dengan baik, hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

### **a. Pelaksana dari Program Jalin Kesra tidak mengikuti prosedur pelaksanaan Pedoman Umum Jalin Kesra**

Proses identifikasi tidak berjalan, karena proses ini merupakan proses awal sehingga ketepatan sasaran program ini tergantung dari proses pertama ini dilakukan atau tidak. Hal ini menyebabkan tujuan dari program ini belum tercapai.

### **b. Bantuan di Desa Banjararum diberikan dari kelebihan anggaran Desa Poncokusumo**

Proses identifikasi tidak dilaksanakan di Desa Banjararum, disebabkan karena petugas tidak siap melakukan, diakibatkan Desa ini merupakan desa yang mendapatkan bantuan dari kelebihan anggaran yang ada pada Desa Poncokusumo, hal ini dikatakan oleh koordinator Malang, sehingga pelaksanaan di Desa banjararum kurang efektif.

Sehingga kesimpulan dari hal di atas, tujuan dari program proses implementasi di Desa Banjararum tidak berjalan dengan baik, hal tersebut terbukti dengan mekanisme pelaksanaan yang belum sepenuhnya dijalankan oleh organisasi pelaksana, sehingga menimbulkan tidak tepat sasaran dan tidak tepat guna dalam pemberian bantuan kepada RTSM, ini terbukti dari hasil penelitian kepada RTSM di Desa Banjararum yang

mengatakan bahwa mereka tidak pernah disuruh memilih bentuk bantuan apa yang mereka inginkan sesuai dengan kemampuan mereka, sehingga menyebabkan bentuk bantuan itu tidak tepat guna, selain itu penduduk Desa Banjararum yang seharusnya sudah tidak tergolong RTSM lagi, mereka masih mendapatkan bantuan dari program ini, hal tersebut disebabkan karena mekanisme pelaksanaan yang disebut proses identifikasi dan konfirmasi lapangan tidak dijalankan, karena ketidaksiapan organisasi pelaksana yang disebabkan karena desa ini mendapatkan bantuan dari kelebihan anggaran yang diperoleh dari Desa Poncokusumo, sehingga pelaksanaan di desa ini kurang efektif, sehingga tujuan dari program ini belum tercapai pada RTSM di Desa Banjararum, karena RTSM yang tidak berhasil menjalankan usahanya lebih banyak daripada yang berhasil menjalankan usaha dari bantuan Program Jalin Kesra tersebut. Hal ini didukung oleh pendapat menurut Gibson (1997, h.27) efektivitas adalah pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama, tingkat pencapaian sasaran itu menunjukkan tingkat efektivitas.

### **c. Menggunakan pendekatan *top down***

Pendekatan implementasi yang digunakan dalam mengeluarkan kebijakan berupa Program Jalin Kesra ini menggunakan pendekatan *top down*, hal ini terbukti dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Koordinator Malang, petugas Bapemas, hingga RTSM yang ada di Desa Banjararum yang mengatakan bahwa kebijakan ini murni Gubernur yang membuat dan mengeluarkan atas dasar melihat kemiskinan yang ada di Jawa Timur dan Gubernur ingin agar RTSM dapat meningkatkan taraf hidup mereka dengan bantuan secara langsung ini, minimal mereka dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka secara layak dan kebijakan ini dikeluarkan bukan karena permintaan

dari masyarakat sebelumnya. Padahal pendekatan implementasi top down ini lebih menekankan pada aktor pelaksana kebijakan, hal ini didukung oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gunn (dalam Wahab 1991, h.36) bahwa model ini lebih menekankan pada kebijakan aktor pelaksana kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi telah dipersiapkan sedemikian rupa, sehingga pelaksana kegiatan program berjalan dengan baik dengan yang diharapkan. Padahal dengan menggunakan pendekatan top down akan membuat para pelaksana dapat bertindak seandainya, tanpa memperhatikan target sasaran. Hal ini terbukti di Desa Banjararum, ketika petugas tidak siap untuk melakukan proses identifikasi karena Desa Banjararum belum saatnya mendapatkan bantuan ini, karena desa ini merupakan desa yang mendapatkan bantuan dari kelebihan anggaran dari Kecamatan Poncokusumo, sehingga bantuan yang diberikan tidak tepat sasaran dan tidak tepat guna, dan hal tersebut juga menyebabkan tujuan dari program ini tidak tercapai dan bisa program ini belum efektif. Hal tersebut didukung dengan pernyataan menurut Robert M.Steers (1996, h.46) yaitu efektivitas keseluruhan yang menjelaskan tentang sejauh mana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokok atau mencapai semua sasarannya.

Adapun faktor yang mendukung pelaksanaan Program Jalin Kesra, yaitu:

**a. Masyarakat menerima adanya bentuk bantuan Program Jalin Kesra**

Menurut hasil penelitian kepada RTSM yang ada di desa Banjararum, mereka semua menerima adanya bentuk bantuan berupa barang dari Program Jalin Kesra, karena dengan bantuan berbentuk barang secara langsung dapat segera dikelola. Pada akhirnya masyarakat menerima bentuk bantun dari program Jalin Kesra.

Kesimpulan dari hasil penelitian, desa ini tidak menerapkan mekanisme pelaksanaan yang ada pada Pedoman Umum Jalin Kesra, sehingga mengakibatkan bantuan yang diterima RTSM di desa Banjararum menjadi tidak tepat guna dan tidak tepat sasaran. Karena menurut hasil penelitian proses pertama dari mekanisme pelaksanaan program ini yaitu proses identifikasi tidak berjalan pada desa ini, sehingga menyebabkan bantuan yang diterima oleh masyarakat tidak sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat dan menjadikan bantuan itu tidak tepat guna, selain itu juga mengakibatkan tidak tepat sasaran karena data dari atas tidak dilakukan pengecekan ulang ke RTSM, apakah mereka masih layak menerima bantuan ataukah tidak. Meskipun di Desa ini ada yang berhasil mengelola sampai dengan saat ini, karena ketrampilan mereka. Itu tidak dapat mengukur bahwa program ini bisa dikatakan efektif, karena belum semua RTSM yang mendapatkan bantuan ini berhasil mencapai tujuan yang diinginkan dari program Jalin Kesra ini. Sehingga dapat dikatakan program ini belum efektif karena belum mencapai tujuan yang diharapkan, itu disebabkan karena mekanisme pelaksanaan yang tidak sesuai dengan apa yang tertulis dalam Pedoman Umum Jalin Kesra, sehingga menyebabkan bantuan yang turun tidak tepat sasaran dan tepat guna. Pernyataan program tersebut dikatakan tidak efektif didukung oleh pernyataan Robert M.Steers (1996, h.46) yang melihat juga pada salah satu kriteria pengukuran efektivitas yaitu efektivitas keseluruhan yang menjelaskan tentang sejauh mana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokok atau mencapai semua sasarannya. Penilaian umum dengan sebanyak mungkin kriteria tunggal dan menghasilkan penilaian yang umum mengenai efektivitas organisasi. Dan yang terbukti pada desa Banjararum ini, organisasi pelaksana tidak melakukan tugasnya dengan baik, yang di maksud disini adalah anggota yang ditunjuk SKPD eksekutor bersama tim pendamping tidak melakukan proses identifikasi yang ada pada mekanisme pelaksanaan program

yang tertera pada pedoman umum Jalin Kesra, sehingga bantuan yang diterima RTSM tidak tepat sasaran dan tidak tepat guna. Dan hal tersebut disebabkan ketidaksiapan petugas, karena Desa Banjararum merupakan desa yang mendapatkan bantuan dari kelebihan anggaran Kecamatan Poncokusumo.

## Penutup

### 1. Kesimpulan

Bantuan program Jalin Kesra yang ada di Desa Banjararum ini dilaksanakan pada tahun 2011 dan ternyata mekanisme pelaksanaan yang ada di Desa Banjararum ini tidak sesuai dengan apa yang ada di Pedoman Umum Program Jalin Kesra yang tertuang dalam Peraturan Gubernur Nomor 56 tahun 2011. Ketidaksesuaian mekanisme pelaksanaan ini disebabkan karena seharusnya Desa Banjararum ini belum gilirannya untuk mendapatkan bantuan, sehingga pelaksanaannya kurang maksimal, dikarenakan ketidaksiapan para petugas di lapangan yang melaksanakan program ini. RTSM yang mendapatkan bantuan pada desa ini ternyata memakai anggaran dari kelebihan dana yang ada pada Kecamatan Poncokusumo.

Sehingga yang seharusnya tujuan utama dari program ini adalah meningkatkan kualitas dan taraf hidup RTSM, meski mungkin saat ini mereka belum mampu beranjak ke strata di atasnya (miskin), tetapi setidaknya mereka sudah mulai memiliki basis ketahanan sosial ekonomi untuk berupaya keluar dari kemiskinan, dan secara bertahap menapaki strata demi strata belum tercapai karena ada beberapa faktor seperti yang sudah di bahas di atas yang menghambat tercapainya tujuan program, sehingga bantuan itu tidak tepat guna dan tepat sasaran pada RTSM yang menerima bantuan dari program Jalin Kesra.

### 2. Saran

- a. Seharusnya hal pertama dalam mekanisme pelaksanaan yaitu proses identifikasi data RTSM penerima bantuan dilakukan secara berkala hingga satu minggu sebelum RTSM

itu mendapatkan bantuan, sehingga lebih tepat sasaran.

- b. Seharusnya dalam prinsip yang ada dalam pedoman umum program Jalin kesra yaitu partisipatoris harus digunakan, karena jika ingin mencapai tujuan program harus melibatkan masyarakat. Sehingga bisa mengetahui apa sebenarnya kebutuhan masyarakat, sehingga lebih tepat guna.
- c. Masalah kelebihan dana itu sebaiknya dana di tahan dulu untuk tahun berikutnya, karena jika dana itu digunakan untuk memberikan sebagian kecil RTSM yang ada di Desa Banjararum, dan yang seharusnya belum gilirannya untuk mendapatkan akan terjadi kecemburuan sosial bagi RTSM yang belum mendapatkan bantuan.
- d. Sebaiknya menambahkan tim pendamping, sehingga kalau terjadi permasalahan seperti yang ada pada desa Banjararum yang seharusnya desa ini belum gilirannya untuk mendapatkan bantuan, ternyata di desa ini sudah ada yang mendapatkan akibat kelebihan dana yang di alami di Kecamatan Poncokusumo, sehingga tim yang lain yang sudah ditunjuk untuk mengidentifikasi desa lain yang memang sudah waktunya itu pasti tidak akan bisa mengidentifikasi RTSM yang tiba-tiba belum waktunya sudah harus mendapatkan bantuan, sehingga gunanya tim pendamping tambahan ini untuk mengidentifikasi orang-orang yang tiba-tiba terlebih dahulu mendapatkan bantuan (di luar dari dugaan).
- e. Seharusnya pendekatan implementasi yang digunakan adalah bottom up, sehingga kebijakan muncul itu memang dari suara rakyat, kemudian di keluarkan oleh Gubernur, sehingga kebijakan yang berupa Program Jalin Kesra ini lebih mementingkan sasaran daripada aktor pelaksana, karena yang pada program ini masih

menerapkan pendekatan top down, ini terlihat pada pelaksanaan Desa Banjararum yang tidak terlaksana dengan baik, akibat ketidak siapan

petugas, karena desa ini merupakan desa yang mendapatkan bantuan dari kelebihan anggaran yang ada pada Kecamatan Poncokusumo

---

## Daftar Pustaka

- Islamy, M.Irfan. (1994) **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, cet.7**. Jakarta, Bumi Aksara.
- Wahab, Solichin Abdul. (1997) **Pengantar Analisis Kebijakan Negara**. Jakarta, Rineka Cipta.
- Etzioni, Amitasi. (1985) **Organisasi-organisasi Modern**. Jakarta, UI-Press
- Gibson, James L, dkk. (1997) **Organisasi dan Manajemen: Perilaku Struktur dan Proses**. Jakarta, Airlangga
- Nazir (1988) **Metode Penelitian**. Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Pawito ( 2007) **Penelitian Komunikasi Kualitatif**. Yogyakarta, PT. Lkis
- Steers, Richard M. (1996) **Efektivitas Organisasi**. Jakarta, Airlangga
- Pergub No.56 Tahun 2011 tentang **Pedoman Umum Program Jalin Kesra Bantuan RTSM Provinsi Jawa Timur**. Surabaya, Pemerintah Provinsi Jawa Timur.
- Pasal 5 Perpres No. 15 Tahun 2010, tentang **tergolong Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Keluarga, yang bertujuan untuk pemenuhan hak dasar; pengurangan beban hidup; dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin**. Jakarta, Sekretariat Daerah.