

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kemajuan suatu daerah atau organisasi sangat ditentukan oleh pemimpin yang mampu membawa perubahan dan memiliki inovasi dalam menjalankan roda pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat, maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik (Men PAN, 2004: 5) yang memberikan manifesto baru bagi daerah untuk mengembangkan berbagai program-program inovatif yang berimplikasi positif bagi keberlangsungan pemerintahan. Entitas dari keberlangsungan peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut adalah menciptakan program yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Fungsi *envisioning* juga dimanfaatkan secara maksimal oleh Kepala Daerah untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Inovasi adalah kata kunci keberhasilan, inovasi tidak hanya berlaku bagi sektor swasta atau individu, tetapi juga bagi pemerintahan. Pemerintahan, baik negara ataupun daerah, akan selalu menghadapi persaingan global ataupun persaingan antardaerah, sehingga kecakapan mengelola birokrasi bisa menjadi pertarungan kredibilitas pemimpinnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan seorang pemimpin karena inovasi program yang dilakukan oleh Kepala Daerah pada masa jabatannya. Salah satu keberhasilan kepemimpinan Kepala Daerah melalui inovasi program terlihat pada kepemimpinan Walikota Surabaya, Tri Risma Harini, dengan inovasi program restrukturisasi taman di wilayah Surabaya. Dari

restrukturisasi tersebut, Surabaya mendapat penghargaan Adipura pada tahun 2011, 2012, dan 2013. Penghargaan prestisius lain yang diterima oleh Tri Risma Harini selaku Walikota Surabaya adalah penghargaan dari Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan-RB) dalam inovasi program dalam pelayanan publik “*Surabaya Single Window*” (SSW). Program Surabaya Single Window ini adalah sebuah inovasi program pelayanan berbasis teknologi dan secara *online*, sehingga memudahkan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dari sistem *online* yang disediakan. Selain terobosan inovasi yang dilakukan oleh walikota Surabaya, Heri Zuldian, selaku mantan walikota Kota Yogyakarta melakukan terobosan inovasi pada pelayanan publik, yakni dengan penerapan pelayanan “satu atap”. Dengan model pelayanan satu atap ini masyarakat diuntungkan dengan efisiensi waktu, biaya dalam mengurus kepentingan publik yang ingin diakses. Selain program “satu atap”, Heri Zuldian juga membuat terobosan baru dalam pelayanan kepada masyarakat, yaitu Unit Pengaduan, Informasi dan Keluhan (UPIK). Tujuan dari UPIK ini sendiri adalah untuk mewedahi keluhan-keluhan masyarakat atas pelayanan yang dilakukan birokrasi kepada masyarakat.

Kabupaten Pacitan, juga telah menerapkan program inovasi berbasis pelayanan yang ditujukan untuk kemaslahatan masyarakat. Pada tahun 2012, Bupati Pacitan, Bapak Indartarto, menerbitkan Surat Keputusan (SK) Bupati Nomor 14 Tahun 2012 tentang Gerakan Terpadu Mensejahterakan Masyarakat Pacitan (Grindulu Mapan), yaitu salah satu perwujudan inovasi program yang dibentuk oleh pemerintah kabupaten. Program unggulan tersebut sampai sekarang masih berjalan guna mengentaskan masyarakat yang dinilai memiliki kesejahteraan masih di bawah rata-rata. Pada dasarnya, program Grindulu Mapan adalah pengembangan dari

raskin, namun dengan melihat sektor kesejahteraan masyarakat yang masih dianggap terdapat *gap* pada tingkat kesejahteraan masyarakat, maka program tersebut dimodifikasi menjadi lebih relevan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pacitan.

Program Grindulu Mapan menjadi ikon inovasi program unggulan dalam mengentaskan kesenjangan kesejahteraan masyarakat mendapat penghargaan *Innovative Government Award* dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada tahun 2012. Penggalangan program Grindulu Mapan dalam pengentasan masalah kesejahteraan masyarakat menuai banyak ganjalan dalam proses pelaksanaannya. Permasalahan yang utama adalah faktor sumber dana yang terbatas dan lingkup penerima sasaran program yang tersebar di penjuru demografi Kabupaten Pacitan. Permasalahan yang dihadapi ini menjadikan pemerintah lebih berinovatif dalam menyukseskan program Grindulu Mapan. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) yang dilansir dalam Laporan Khusus Badan Pusat Statistik Jawa Timur 2013, Kabupaten Pacitan masih berada di posisi tinggi untuk jumlah angka kemiskinan, hal ini didukung pada data BPS 2013 tentang Kemiskinan di Jawa Timur, dengan data sebagai berikut ;

**Tabel Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, P1, P2 dan  
Garis Kemiskinan Menurut Kabupaten/Kota, Tahun 2013**

Kode	Kabupaten/ Kota	Jumlah	Persentase	P1	P2	Garis
		Penduduk	Penduduk			Kemiskinan
		Miskin (000)	Miskin			(Rp/Kap/bulan)
3501	Kab. Pacitan	91,35	16,66	2,49	0,55	215 482
3502	Kab. Ponorogo	102,59	11,87	1,67	0,36	239 963
3503	Kab. Trenggalek	92,42	13,50	1,76	0,35	243 665
3504	Kab. Tulungagung	91,29	9,03	1,15	0,24	269 290
3505	Kab. Blitar	119,79	10,53	1,67	0,38	236 381
3506	Kab. Kediri	201,87	13,17	1,95	0,43	245 287
3507	Kab. Malang	287,40	11,44	1,68	0,43	245 120
3508	Kab. Lumajang	123,90	12,09	1,16	0,18	228 796
3509	Kab. Jember	277,39	11,63	1,24	0,22	260 106
3510	Kab. Banyuwangi	151,60	9,57	1,54	0,37	276 648
3511	Kab. Bondowoso	114,80	15,23	2,05	0,50	290 792
3512	Kab. Situbondo	89,98	13,59	2,08	0,51	240 085
3513	Kab. Probolinggo	237,76	21,12	3,34	0,81	328 407
3514	Kab. Pasuruan	175,01	11,22	1,78	0,45	274 486
3515	Kab. Sidoarjo	137,62	6,69	0,93	0,22	329 946
3516	Kab. Mojokerto	116,08	10,94	1,33	0,28	280 779
3517	Kab. Jombang	136,98	11,12	1,33	0,28	289 841
3518	Kab. Nganjuk	140,18	13,55	1,96	0,43	295 806
3519	Kab. Madiun	83,36	12,40	1,53	0,30	256 567
3520	Kab. Magetan	76,02	12,14	1,04	0,16	253 040

3521	Kab. Ngawi	126,97	15,38	1,83	0,36	233 596
3522	Kab. Bojonegoro	196,04	15,95	2,46	0,60	263 439
3523	Kab. Tuban	196,09	17,16	2,82	0,71	256 900
3524	Kab. Lamongan	191,25	16,12	1,99	0,40	279 166
3525	Kab. Gresik	170,91	13,89	2,45	0,72	331 296
3526	Kab. Bangkalan	217,42	23,14	3,87	0,97	291 529
3527	Kab. Sampang	247,17	26,97	4,33	0,97	261 972
3528	Kab. Pamekasan	153,10	18,45	2,80	0,70	256 586
3529	Kab. Sumenep	224,55	21,13	3,70	0,89	259 046
3571	Kota Kediri	22,71	8,20	1,60	0,47	349 925
3572	Kota Blitar	10,05	7,39	0,98	0,20	304 224
3573	Kota Malang	40,86	4,85	0,48	0,07	362 162
3574	Kota Probolinggo	38,96	17,35	3,32	0,83	545 142
3575	Kota Pasuruan	14,57	7,57	1,17	0,26	316 862
3576	Kota Mojokerto	8,22	6,63	0,82	0,14	312 919
3577	Kota Madiun	8,71	5,00	0,85	0,22	320 210
3578	Kota Surabaya	168,69	5,97	0,67	0,13	372 511
3579	Kota Batu	9,34	4,75	0,48	0,07	336 844
	<b>JAWA TIMUR</b>	<b>4893,01</b>	<b>12,73</b>	<b>2,07</b>	<b>0,50</b>	<b>273 758</b>

Sumber : BPS

Dari Tabel yang telah dirilis dari BPS menunjukkan bahwa posisi Kabupaten Pacitan terletak pada daftar urutan pertama jumlah dan presentase penduduk dan garis kemiskinan Tahun 2013. Dengan demikian kemiskinan yang ada di Kabupaten Pacitan termasuk hal yang harus diperhatikan secara khusus, baik oleh Pemerintah

Provinsi maupun Kabupaten. Dari olahan data tersebut menunjukkan bahwa angka pendapatan perkapita/bulan Kabupaten Pacitan sangat rendah, jelas dengan aspek pendapatan ini menimbulkan efek yang buruk dalam peningkatan kesejahteraan dan berpeluang besar menciptakan gap kesejahteraan yang semakin lebar dengan masyarakat lain maupun dengan aturan kesejahteraan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui undang-undang, maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga dengan mengacu pada indikator garis kemiskinan yang telah dikeluarkan oleh BPS pada tahun 2013, Pemerintah Kabupaten Pacitan melalui Program Grindulu Mapan berupaya dalam menekan dan mengurangi jumlah masyarakat miskin agar dapat kehidupan yang lebih baik dan sejahtera.

Program Grindulu Mapan membagi tiga kelompok umur sebagai penerima, yaitu: (1) kelompok umur antara 0-18 tahun; (2) kelompok umur 19-65 tahun, dan (3) kelompok umur di atas 65 tahun. Klasifikasi atas kelompok umur ini dilakukan untuk mengspesifikasikan kebutuhan-kebutuhan primer yang dibutuhkan oleh kelompok umur tertentu. Hal ini dikarenakan setiap kebutuhan kelompok umur dan tingkat urgensi yang juga berbeda pula, maka pemerintah Kabupaten Pacitan mengelaskan penyaluran program ke dalam kelompok umur untuk memudahkan dalam monitoring program yang dijalankan. Pada usia produktif, yakni usia 0-18 tahun, pemerintah mempunyai program Pendidikan untuk Semua (PUS) dan beasiswa Bidik Misi kepada siswa yang memenuhi kriteria untuk mendapatkan bantuan beasiswa dari program Grindulu Mapan, sedangkan untuk usia di atas 65 tahun mendapat bantuan beras per kepala keluarga. Hal ini lebih didasarkan pada kondisi fisik manusia yang berada di usia 65 tahun sudah tidak produktif untuk bekerja, maka dari itu Pemerintah Kabupaten meringankan beban kelompok umur

65 tahun ke atas dengan memberikan bantuan berupa sandang, pangan, papan (pakaian, makanan, hunian).

Lebih dalam lagi, ganjalan dalam pelaksanaan Grindulu Mapan juga menuai permasalahan. Menurut data yang dilansir oleh BPS, sejak tahun 2007-2014 Kabupaten Pacitan selalu menempati posisi tertinggi dengan angka pendapatan (*human capital indeks*) yang paling rendah di antara kota dan kabupaten yang berada di Jawa Timur. Dari variabel data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) di tahun 2013 menunjukkan bahwa kesejahteraan masyarakat Pacitan mengalami *gap* yang cukup terlihat dibandingkan dengan kemiskinan yang disajikan kabupaten lain di Jawa Timur. Dengan rentan kemiskinan yang tertinggi di antara daerah lain, dan berangsur selama enam periode semenjak 2007, program-program pemerintah yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat masih kurang mengangkat derajat kehidupan masyarakat.

Patologi program unggulan yang dilakukan oleh pemerintah daerah secara umum dan Pemerintah Kabupaten Pacitan secara khusus mendapat respon negatif dari kalangan kecil masyarakat, seperti masalah transparansi, akuntabilitas dan proses pendistribusian bantuan dari program yang dinilai kurang tepat sasaran. Hal ini menjadi dilematis karena pada hakikatnya dibentuknya otonomi daerah bertujuan untuk menciptakan sebuah tata pemerintahan yang transparan, akuntabilitas, dan dapat dipertanggungjawabkan, namun pada riilnya justru terjadi permasalahan dalam pelaksanaan otonom yang sesungguhnya.

Berangkat dari uraian pembahasan dan kajian penelitian yang telah ada sebelumnya, maka peneliti akan mengambil penelitian tentang Efektivitas Inovasi program Grindulu Mapan dalam mensejahterakan masyarakat. Program peningkatan

kesejahteraan ini menarik untuk dibahas melihat batasan pengentasan kemiskinan pada program Grindulu Mapan tidak hanya terfokus pada pembagian beras kepada masyarakat miskin dan kurang mampu, namun juga menyangkut tiga aspek utama, yakni pakaian, makanan, dan hunian. Satu hal yang tidak kalah menarik adalah bahwa program Grindulu Mapan mendapat penghargaan dari Kemendagri atas inovasi program pengentasan kemiskinan, namun data empiris Badan Pusat Statistik menunjukkan statistik yang masih datar dalam masalah kesejahteraan masyarakat Pacitan pada khususnya.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana efektivitas penyelenggaraan program Grindulu Mapan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi pendorong dan penghambat penyelenggaraan program Grindulu Mapan?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penelitian
  - a. Menjelaskan efektivitas penyelenggaraan program Grindulu Mapan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pacitan.
  - b. Mengetahui faktor-faktor pendorong dan penghambat dalam pelaksanaan program Grindulu Mapan.
2. Manfaat Penelitian
  - a. Hasil penelitian diharapkan mampu menjadi sumbangsih pemikiran bagi pemerintah dalam proses pelaksanaan program Grindulu Mapan.



- b. Bagi almamater dapat digunakan sebagai kajian dan dinamika program peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui program unggulan.

### 3. Luaran Yang Diharapkan

Hasil yang diharapkan dari rencana penelitian ini adalah dalam bentuk publikasi berupa artikel maupun jurnal ilmiah.

## **D. Penelitian Terdahulu**

Penelitian Zuhlhadi (2013) tentang Efektivitas Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RSRTLH) dalam Pengentasan Kemiskinan. Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif dan kualitatif menggabungkan fakta empirik berupa hasil wawancara, pengamatan lapangan dengan data-data dokumentasi dan kuisisioner yang dibagikan secara acak kepada responden yang menjadi objek peneliti dari peneliti yang ada di daerah objek penelitian, yakni di Lombok Utara.

Penelitian Zulhadi (2013) menarik karena bahasannya yang luas dan mengungkapkan gagasannya untuk mengevaluasi pembangunan rumah layak huni bagi masyarakat Lombok Utara. Penelitian Zulhadi menyatakan bahwa ada beberapa temuan yang menjadi fokus utama, pertama program RSRTLH belum efektif, walaupun telah mampu mengurangi prosentase kemiskinan sebesar 0.40%,. Kedua, dari aspek realisasi program yang di ukur dari indikator anggaran, ketepatan alokasi sebesar 75%, tepat waktu pelaksanaan program 60%. Ketiga, dilihat dari aspek kualitas pelayanan yang diukur dari indikator dengan capaian tujuan program sebesar 0,40%, manfaat program sebesar 75% dan ketepatan waktu pelaksanaan sebesar 50%.

Zulhadi (2013) mengemukakan dari hasil penelitiannya untuk adanya evaluasi dan perbaikan yang harus dilakukan oleh pemerintah. Evaluasi dan perbaikan tersebut yang pertama adalah meningkatkan kualitas SDM yang ada, melalui studi banding, sosialisasi dan pelatihan-pelatihan yang mampu meningkatkan kualitas dan kuantitas aparat terkait. Kedua, memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya pembangunan rumah layak huni, sehingga masyarakat yang mendapat bantuan benar-benar terlibat partisipasi dalam pembangunan rumah layak huni. Ketiga, melihat iklim dan cuaca, hal ini diperlukan untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan dan memperlancar laju pembangunan. Keempat adalah meningkatkan volume bantuan program RSRTLH.

Penelitian Khafifah (2013) tentang efektivitas program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) yang berlokasi di Puskesmas Tersono Kabupaten Batang. Penelitian ini merupakan deskriptif presentatif. Penelitian ini merupakan deskriptif sistematis yang memadukan faktual dan akurat mengenai fakta dan sifat-sifat populasi. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dan kuisisioner, dengan teknik analisis data perhitungan jumlah presentase dari data kuisisioner dan mendeskriptifkan hasil hasil wawancara. Hasil yang ditemukan dari penelitian ini mengungkapkan bahwa efektivitas Jamkesmas di Puskesmas Kecamatan Tersono sebesar 62,56%. Menurut Khafifah, hasil ini diperoleh melalui perhitungan ketepatan sasaran dan ketepatan tujuan dan manfaat yang berarti bahwa pelaksanaan program Jamkesmas di Puskesmas Tersono berjalan efektif dalam rangka peningkatan mutu dan akses kesehatan masyarakat miskin dan kurang mampu.

Penelitian Khafifah (2013) merupakan bentuk pengabdian masyarakat. Penelitian ini menarik karena bertujuan untuk mengetahui seberapa efektif program

Jamkesmas yang telah dilakukan oleh Puskesmas Tersono dalam upaya memberikan sebuah pelayanan terhadap warga miskin dan kurang mampu yang berada di Kecamatan Tersono. Namun sayangnya, meskipun berada pada standar efektif pelayanan Jamkesmas yang baik terhadap masyarakat miskin dan kurang mampu, angka 62,56% belum sepenuhnya menjamah jumlah maksimal dari prosentase masyarakat miskin yang berada di Kecamatan Tersono. Menurut Khafifah (2013) perlu adanya sinergisitas antara warga dalam meningkatkan konsialisasi program, khususnya pada warga yang benar-benar masuk kriteria masyarakat miskin, melakukan pengawasan terhadap Puskesmas dan Rumah Sakit, sehingga penerima Jamkesmas tidak mubazir atau dengan kata lain tepat sasaran, agar program pemerintah melalui Jamkesmas lebih berjalan efektif.

Penelitian Wahyudi Muhamad Abdar (2012) diharapkan dapat menggambarkan bagaimana bentuk implementasi program Grindulu Mapan, dengan studi kasus kebutuhan beras di Kecamatan Pacitan. Dari penelitian ini dapat diketahui seberapa besar kebutuhan masyarakat pada sektor pangan, terutama pada kebutuhan beras. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Metode ini menggambarkan atau menjelaskan data yang ditemukan dengan kata-kata. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, wawancara, dan pendokumentasian objek penelitian. Teknik pengolahan data dilakukan dengan menggunakan identifikasi dan klasifikasi, reduksi data, serta interpretasi dan memberikan hasil temuan penelitian.

Penelitian Wahyudi (2012) menarik untuk dijadikan referensi mengenai Grindulu Mapan, terutama pada implementasi program yang lebih mengarah pada fokus pembagian beras bagi masyarakat yang memiliki kesenjangan kesejahteraan.

Isi tulisan Wahyudi cukup lengkap dan terperinci, serta disusun dari berbagai sudut pandang. Wahyudi dalam tulisannya memberikan gambaran klasifikasi penduduk miskin yang memperoleh bantuan beras miskin (raskin) sesuai dengan Keputusan Bupati Nomor 13 Tahun 2011 tentang indikator keluarga miskin di Pacitan. Wahyudi juga menjabarkan bagaimana proses pendataan masyarakat miskin hingga pendistribusian bantuan beras miskin yang diberikan oleh Pemerintah melalui program Grindulu Mapan.

Penelitian Wahyudi (2012) ini menarik karena bahasannya yang relevan, didasarkan karena pada waktu yang sama pula program Grindulu Mapan diluncurkan. Namun sayangnya, penelitian ini hanya berfokus pada daerah yang dekat dengan tata pemerintahan, sehingga untuk mengetahui lebih dalam dampak dari implementasi raskin belum begitu kuat. Analisa penelitian ini hanya berupa kumpulan data yang direduksi ulang.

Penelitian selanjutnya adalah dari Nurul Hidayah (2014) tentang inovasi program dengan judul "Dampak Akselerasi Pengembangan Kawasan Minapolitan pada Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Pesisir di Kabupaten Pacitan" yang mengambil lokasi di Desa Tamperan, Kecamatan Pacitan, Kabupaten Pacitan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa besar dampak dari akselerasi pengembangan kawasan minapolitan dalam mendongkrak sektor perekonomian masyarakat pesisir. Penelitian ini merupakan tipe penelitian evaluatif dengan pendekatan kualitatif. Informan terdiri dari Dinas Kelautan dan Perikanan, Bappeda, Sekretaris Camat Pacitan, dan UPT terkait lainnya. Pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Nurul (2014) mengungkapkan gagasan bahwa selama ini pembangunan lebih banyak difokuskan pada pembangunan yang berorientasi daratan, sehingga pembangunan dengan pergeseran paradigma dari daratan ke lautan ini diharapkan mampu menjawab permasalahan kemiskinan masyarakat pesisir. Selain itu, penelitian ini berusaha melihat upaya pembangunan kawasan dari aspek lain, yaitu dari aspek sosial dan ekonomi. Kawasan Pacitan memiliki sumber daya alam berupa hasil perikanan yang bagus karena berhadapan langsung dengan pantai, dan hal ini menjadikan Kabupaten Pacitan beserta delapan kabupaten lainnya dijadikan *pilot project* kawasan minapolitan. Terobosan program pembaruan pemerintah yang dilakukan di Pacitan ini bertujuan dalam akselerasi kesejahteraan masyarakat pesisir melalui sebuah inovasi minapolitan. Pengembangan kawasan minapolitan ini diharapkan memberikan akselerasi tinggi sehingga mampu mendongkrak perekonomian di sektor masyarakat pesisir.

Dalam penelitian juga diperoleh beberapa temuan serta diketahui beberapa dampak yang ditimbulkan dari akselerasi pengembangan kawasan Minapolitan di Kabupaten Pacitan. Beberapa temuannya antara lain: belum dimanfaatkan tempat pelelangan ikan secara efektif, adanya limbah di beberapa *spot*, meskipun masih dalam skala kecil, manfaat pelatihan dan pembinaan belum sepenuhnya terserap, pemberian bantuan yang kurang merata, kualitas produksi UMKM hasil olahan laut yang masih belum maksimal. Saran yang dapat diberikan melalui penelitian ini, antara lain: (1) instansi terkait perlu melakukan revitalisasi TPI Tamperan serta pembangunan tempat untuk pembenahan peralatan; (2) Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pacitan serta instansi terkait perlu melakukan sosialisasi secara rutin dan berkelanjutan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam

pengendalian limbah; (3) instansi terkait harus memberikan fasilitas pengelolaan limbah yang lengkap agar dapat menekan angka pencemaran limbah; (4) Dinas Kelautan dan Perikanan serta instansi terkait perlu melakukan peningkatan kualitas program pelatihan dan pembinaan usaha secara lebih inovatif dan persuasif sehingga masyarakat mempunyai minat yang tinggi untuk berpartisipasi; (5) Pemerintah Daerah seharusnya memfasilitasi para pelaku UMKM dalam pemasaran produk olahan ikan di Pacitan, serta memberikan bantuan berupa fasilitas penunjang untuk meningkatkan kualitas serta kuantitas produksinya; (6) Pemerintah Daerah harus gencar melakukan upaya-upaya untuk menarik minat para investor agar mau mengembangkan bisnisnya di Kabupaten Pacitan, sehingga dapat memberi dampak positif pertumbuhan ekonomi daerah dan masyarakat

Penelitian Nurul (2014) ini menarik untuk dipelajari karena bahasan yang cukup luas dan cukup lengkap. Peneliti menuliskan dampak-dampak yang dihasilkan dari akselerasi program kawasan Minapolitan pada ekonomi masyarakat pesisir, kendala-kendala dalam yang dihadapi serta pemecahan permasalahan. Namun sayangnya, peneliti tidak mengupas tentang dampak kearifan lokal dari akselerasi yang dihasilkan dari kawasan Minapolitan. Padahal ini penting untuk dibahas karena selain meningkatkan faktor ekonomi juga menimbang faktor kebudayaan.

Penelitian dari Ana Puji Lestari, Mochammad Saleh Soeaidy, Abdullah Said (2013) tentang inovasi pengelolaan sampah di Kota Malang. Penelitian yang dilakukan oleh Lestari dkk, menggunakan tipe deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Jenis dan sumber data yang diperoleh berupa data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Instrumen penelitian terdiri dari peneliti sendiri, pedoman wawancara

dan perangkat penunjang. Analisis data menggunakan model interaktif menurut Miles dan Hubberman (1992, h:16-17) yang membagi analisis data kualitatif menjadi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Penelitian Lestari dkk (2013) didasari karena semakin banyaknya sumber-sumber sampah yang bermunculan di Kota Malang, pembangunan usaha di bidang penginapan, penyedia kebutuhan pokok yang marak bermunculan. Latar belakang perubahan strategi pengelolaan sampah di Kota Malang, antara lain: di tingkat hulu, kondisi lingkungan sangat memprihatikan yaitu gunungan sampah di sungai menyebabkan pendangkalan, banjir, penyakit, saluran air buntu, dan sampah banyak yang tercecer di pinggir jalan mengganggu arus kendaraan. Di tempat pembuangan sementara (TPS) terjadi penumpukan sampah karena sampah banyak yang belum terangkut menyebabkan lingkungan tidak sehat, sarana prasarana mudah rusak, dan sering terjadi kebakaran di TPS. Permasalahan di tempat pembuangan akhir (TPA), yaitu sampah dibuang begitu saja di TPA dengan sistem *open dumping*, yaitu cara pembuangan sampah yang sederhana, yaitu sampah dihamparkan di suatu lokasi dan dibiarkan begitu saja, setelah lokasi penuh dengan sampah maka ditinggalkan. Teknik *open dumping* menyebabkan umur TPA pendek, sering terjadi kebakaran dan menimbulkan masalah pencemaran air.

Penelitian Lestari dkk (2013) menarik karena bahasannya yang cukup kompleks, yaitu inovasi pengelolaan sampah yang baik berdampak pada kebersihan dan kelestarian lingkungan, menjabarkan tentang permasalahan-permasalahan yang timbul karena perkembangan penduduk di Kota Malang, serta cara untuk mengatasi

pengelolaan sampah, serta saran yang diberikan untuk pemerintah dalam memperbaiki TPA yang ada di Kota Malang.

**Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu tentang Efektivitas Program**

NO	NAMA	JUDUL	METODE	TEMUAN MASALAH
1	Wahyudi Muhamad Abdar (2012)	Implementasi Program Grindulu Mapan dalam Pemenuhan Kebutuhan Beras. Studi kasus di Kecamatan Pacitan	Metode deskriptif kualitatif.	Distribusi beras yang dibagikan kepada masyarakat cukup efektif dalam memenuhi kebutuhan beras yang tertera pada fungsi program, dengan pemenuhan beras diharapkan masyarakat dapat terpenuhi kebutuhan pangannya. Namun dalam programnya dinilai belum efektif karena permasalahan sumber data warga miskin yang terbatas.
2	Zulhadi (2013)	Efektivitas Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RSRTLH). Studi Kasus di Lombok Utara	Metode campuran antara kuantitatif dan kualitatif	Pelaksanaan program RSRTLH dinilai belum efektif meskipun sudah mengurangi kemiskinan sebesar 0,40%, namun beberapa aspek dinilai cukup efektif seperti ketepatan anggaran sebesar 75%, manfaat program 75% dan ketepatan waktu 50%.
3	Khafifah (2013)	Efektivitas Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Studi kasus di Puskesmas Tersono Batang	Metode deskriptif presentatif. Memadukan antara faktual dan akurasi mengenai fakta dan sifat	Pelaksanaan Jamkesmas secara temuan didapati prosentase 62,56%. Namun dari jumlah keseluruhan tersebut belum mampu menyentuh kalangan



			populasi.	masyarakat miskin dan kurang mampu. Peneliti menyebutkan bahwa perlu ada sinergisitas antara pelaksana dan pelaku Jamkesmas dalam mensukseskan program, agar semua masyarakat dapat menikmati manfaat dari pelayanan kesehatan.
4	Ana Puji Lestari, Mochammad Saleh Soeadiy, Abdullah Said (2013)	Inovasi pengelolaan sampah di Kota Malang. Studi kasus Dinas Kebersihan Kota	Metode deskriptif kualitatif, dengan data primer dan sekunder	Permasalahan sumber-sumber sampah yang banyak bermunculan di Kota Malang karena pembangunan yang dilakukan terus-menerus dan kawasan Kota Malang dijadikan destinasi sebagai kota tujuan untuk belajar. Sampah yang bermunculan tersebut banyak yang berserakan sehingga banyak yang tidak terangkut ke tempat pembuangan akhir (TPA) sehingga mengganggu kenyamanan dan keindahan kota, penyebab banjir, penyakit dan mengganggu arus kendaraan.
5	Nurul Hidayah (2014)	Dampak Akselerasi Pengembangan Kawasan Minapolitas pada Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Pesisir di Kabupaten Pacitan. Studi kasus di	Metode evaluatif dengan pendekatan kualitatif.	Permasalahan yang ditemukan Nurul adalah belum dimanfaatkan secara efektif tempat pelelangan ikan, limbah yang masih tertata secara rapi pemberian bantuan yang kurang merata, kualitas hasil olahan UMKM yang belum maksimal.

		Kecamatan Pacitan, Desa Tamperan.		
--	--	---	--	--

Dari penelitian terdahulu peneliti dapat mempelajari dan menganalisis berbagai metode dan permasalahan yang dihadapi dalam program maupun inovasi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik dari segi program infrastruktur maupun intrasruktur.

Berangkat dari kajian penelitian yang telah ada sebelumnya, maka peneliti akan mengambil penelitian tentang inovasi program Grindulu Mapan. Program peningkatan kesejahteraan ini menarik untuk dibahas melihat batasan pengentasan kemiskinan pada program Grindulu Mapan tidak hanya terfokus pada pembagian beras kepada masyarakat miskin dan kurang mampu, namun juga menyangkut tiga aspek utama, yakni pakaian, makanan, dan hunian. Satu hal yang tidak kalah menarik adalah bahwa program Grindulu Mapan mendapat penghargaan dari Kemendagri atas inovasi program pengentasan kemiskinan, namun data empiris Badan Pusat Statistik menunjukkan statistik yang masih datar dalam masalah kesejahteraan masyarakat Pacitan pada khususnya.

### **E. Kajian Teori**

Menurut Koentjaraningrat (1997: 9), teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat atau adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.

## 1. Efektivitas

### a. Pengertian Efektivitas

Pengertian efektivitas secara umum menunjukkan sampai seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu ditentukan. Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan. Efektivitas dijabarkan berdasarkan kapasitas suatu organisasi untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber dayanya yang langka dan berharga secara sepandai mungkin dalam usaha mengejar tujuan operasi dan tujuan operasionalnya (Steers, 1985: 44). Lebih lanjut, teori dikembangkan menjadi lebih detail oleh Supriyono (2000), yakni efektivitas merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang mesti dicapai.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Soewarno Handyaningrat S. (1994:16) yang menyatakan bahwa efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Georgopolous dan Tannemaum (1985:50), menyatakan bahwa efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran. Dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan.

Steers (dalam Tangkilisan, 2005) mengemukakan bahwa efektivitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasaran tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka dapat dikatakan pula bahwa efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien yang ditinjau dari sisi masukan maupun sisi keluaran. Sumber daya dalam hal ini meliputi ketersediaan personil, kualitas sumber daya manusia, sumber dana, sarana dan prasana, serta metode yang digunakan.

#### b. Ukuran efektivitas

Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun jika usaha atau hasil tindakan yang dilakukan tidak tepat, sehingga tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan tercapai, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai capaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh Siagian (1998:151), yaitu:

- 1) Tercapainya tujuan dan sasaran. Apabila tujuan suatu organisasi tercapai dan tepat sasaran, maka program tersebut dapat dikatakan efektif.
- 2) Pemanfaatan sumber-sumber secara optimal. Apabila sumber-sumber yang tersedia, baik sumber daya maupun sumber lain dimanfaatkan secara optimal

untuk mencapai suatu tujuan organisasi, maka program tersebut dapat dikatakan efektif.

Selain itu kriteria untuk mengukur efektivitas suatu organisasi ada tiga pendekatan yang dapat digunakan, seperti yang dikemukakan oleh Martani dan Lubis(1987:55), yaitu:

- 1) Pendekatan sumber (*resource approach*), yaitu mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun non fisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
- 2) Pendekatan proses (*process approach*) adalah untuk melihat seberapa jauh efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
- 3) Pendekatan sasaran (*goal approach*) di mana pusat perhatian pada *output*, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil yang sesuai dengan rencana organisasi.

Berdasarkan pendapat Muasaroh (2010: 13), efektivitas dapat dijelaskan bahwa efektivitas suatu program dapat dilihat dari aspek-aspek antara lain: (1) Aspek tugas atau fungsi, yaitu lembaga dikatakan efektivitas jika melaksanakan tugas atau fungsinya, begitu juga suatu program pembelajaran akan efektif jika tugas dan fungsinya dapat dilaksanakan dengan baik dan peserta didik belajar dengan baik; (2) Aspek rencana atau program, yang dimaksud dengan rencana atau program disini adalah rencana pembelajaran yang terprogram, jika seluruh rencana dapat dilaksanakan maka rencana atau program dikatakan efektif; (3) Aspek ketentuan dan peraturan, efektivitas suatu program juga dapat dilihat dari

berfungsi atau tidaknya aturan yang telah dibuat dalam rangka menjaga berlangsungnya proses kegiatannya. Aspek ini mencakup aturan-aturan baik yang berhubungan dengan guru maupun yang berhubungan dengan peserta didik, jika aturan ini dilaksanakan dengan baik berarti ketentuan atau aturan telah berlaku secara efektif; dan (4) Aspek tujuan atau kondisi ideal, suatu program kegiatan dikatakan efektif dari sudut hasil jika tujuan atau kondisi ideal program tersebut dapat dicapai.

Selanjutnya Steers dalam Tangkilisan (2005:141) mengemukakan 5 (lima) kriteria dalam pengukuran efektivitas, yaitu:

- 1) Produktivitas
- 2) Kemampuan adaptasi kerja
- 3) Kepuasan kerja
- 4) Kemampuan ber laba
- 5) Pencarian sumber daya

Sedangkan Duncan (dalam Tangkilisan, 2005) mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

- 1) Pencapaian Tujuan

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu: kurun waktu dan sasaran yang merupakan target konkret.

## 2) Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

## 3) Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

## 2. Kebijakan dan Program/Kegiatan

### a. Kebijakan

Secara etimologis, istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani dan Sanskerta, *polis* yang berarti Negara atau Kota telah dikembangkan ke dalam bahasa latin menjadi *politea* (negara) dan dalam bahasa pertengahan menjadi *policea* yang berarti menangani masalah-masalah pada sektor publik atau sektor administrasi (Dunn, 1998: 1).

Istilah kebijakan lebih diartikan secara luas dan dipergunakan dalam kaitan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintahan serta perilaku negara pada umumnya. Sehingga dalam hal inilah keterkaitan kebijakan memberikan makna sebagai perilaku politik. Carl Friedrich (Dunn 1998:1) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan

dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan dan mewujudkan sasaran yang diinginkan

Penyusunan suatu kebijakan melalui beberapa tahapan dimana dalam tahapan tersebut mencakup beberapa proses dari proses yang merupakan keseluruhan dari tindakan-tindakan dinamis yang berhubungan dengan partisipan, penentuan, pelaksanaan, penilaian maupun pengendalian suatu kebijakan. Selanjutnya menurut Charless Bulloock III, James Anderson dan W. Brandly yang dikutip oleh Amir Santoso (1990: 23) mengatakan bahwa proses kebijakan terdiri dari enam tahapan yakni (1) perumusan masalah, (2) pembuatan agenda, (3) pembuatan kebijakan, (4) adopsi kegiatan, (5) penerapan kebijakan, dan (6) evaluasi kebijakan.

#### (1) Perumusan Masalah Kebijakan

Suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan haruslah dirumuskan terlebih dahulu. Untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan maka pembuat kebijakan harus mengidentifikasi permasalahan yang akan diselesaikan dan kemudian membuat perumusan pemecahan masalah yang sejelas-jelasnya terhadap permasalahan tersebut. Perumusan masalah dapat disimpulkan sebagai upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai pemecahan masalah baik pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan dari masyarakat.

#### (2) Penyusunan Agenda Pemerintah

Adanya pemilihan dan penelitian dalam mengkondisikan keputusan untuk memilih dan menentukan masalah-masalah umum yang perlu untuk dikaji lebih mendalam. Apabila masalah sudah ditentukan, maka akan menimbulkan



sebuah isu kebijakan yang dapat dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintahan.

(3) Perumusan Kebijakan

Berikut ini tahapan dalam merumuskan sebuah kebijakan:

- (a) Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif kebijakan.
  - (b) Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
  - (c) Memilih alternatif yang memungkinkan untuk dilaksanakan.
- (4) Pengesahan Kebijakan

Suatu usulan kebijakan yang diberi pengesahan oleh seseorang atau bagian yang berwenang maka menjadi sebuah kebijakan yang sah berupa penyesuaian dan penerimaan secara bersama-sama terhadap prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima oleh segala kalangan.

(5) Pelaksanaan Kebijakan

Jika usulan kebijakan diterima dan disahkan secara hukum oleh pihak yang berwenang, maka siap untuk dijalankan dan dilaksanakan. Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Artinya, para pelaksana kebijakan harus paham dan mengetahui betul maksud dan tujuan dari kebijakan yang telah dibuat.

**b. Program/Kegiatan**

Menurut Charles O. Jones (1991: 1), mengatakan bahwa program adalah cara yang disahkan untuk mencapai sebuah tujuan. Selain itu Hendiyat Soetopo dan Wasty Soemanto (1998:78) memiliki pengertian lain dari program yang

lebih cenderung menjelaskan mengenai setiap usaha untuk mencapai tujuan. John M. Echols dan Hasan Shadily (2000: 450) berpendapat bahwa program merupakan rencana atau rancangan mengenai apa-apa yang akan dilaksanakan.

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai :

- 1) Tujuan kegiatan yang akan dicapai
- 2) Kegiatan yang akan diambil dalam mencapai tujuan
- 3) Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui
- 4) Perkiraan anggaran yang dibutuhkan
- 5) Strategi pelaksanaan

Menurut Ross, Lipsey dan Freeman dalam Wiraman (2001:70), ciri program terdiri dari tiga komponen yaitu :

- 1) Rencana Organisasi berkaitan dengan bagaimana menyimpan, dan mengkonfigurasi dan membagi sumber-sumber dan mengorganisasi aktivitas program sehingga penyajian system layanan yang ingin dicapai dikembangkan dan dipertahankan.
- 2) Rencana Program dan pemanfaatan layanan berhubungan dengan bagaimana populasi target yang dituju menerima jumlah layanan yang diharapkan dari intervensi yang direncanakan melalui interaksi dengan system penyajian layanan program.
- 3) Pengaruh dari teori komponen ini mengemukakan bahwa bagaimana intervensi yang dituju untuk populasi target menghasilkan benefit social yang diinginkan.

Menurut Henry Tsyh Chen dalam Wiraman (2001:70) dengan dipandu kerangka konseptual teori program , teori driven evaluation, menyediakan suatu penilaian holistik mengenai suatu program evaluasi tidak hanya menghasilkan informasi antara intervensi dan pengaruh, akan tetapi juga informasi yang kaya mengenai bagaimana dan mengapa suatu program dapat tercapai atau gagal untuk mencapainya. Teori Program terdiri dari dua bagian, yaitu:

- 1) Struktur program seperti apa yang seharusnya, termasuk butir-butir seperti perlakuan (Treatment), pengaruh dan proses implementasi yang berhubungan dengan nilai-nilai program, ini berhubungan dengan teori prespektif.
- 2) Mekanisme sebab-akibat yang mengaitkan hubungan diantara perlakuan-perlakuan program, proses pelaksanaan,; butir ini berhubungan dengan teori deskriptif.

Dari beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa garis besar dari definisi program adalah suatu rencana atau rancangan yang bertujuan untuk mencapai sebuah sasaran atau tujuan yang ingin dicapai oleh seseorang, kelompok, maupun organisasi. Berangkat dari sumber di atas sudah tentu sebuah program inovasi yang dibawa dan dilaksanakan oleh Kabupaten Pacitan atas pelaksanaan program Gerakan Terpadu Mensejahterakan Masyarakat Pacitan (Grindulu Mapan) dalam kaitannya dengan efektivitas pelaksanaan program tersebut.

Program menurut John M. Echols dan Hasan Sadily (2003;450) berpendapat bahwa program yaitu rencana atau rancangan mengenai apa yang dilaksanakan. Sedangkan Charles O. Jones, mendefinisikan program adalah cara

yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak, yaitu:

- 1) Program cenderung lebih membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
- 2) Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program biasanya diidentifikasi melalui anggaran.
- 3) Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Keberhasilan pelaksanaan program / kebijakan ditentukan oleh banyak variable atau faktor – faktor dan masing – masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Faktor yang sejalan dengan pendekatan yang dikemukakan oleh Edward III dalam bukunya *Implementing Public policy* pelaksanaan program kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

a) Komunikasi

Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut yang sangat dibutuhkan. Sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaannya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

b) Sumber Daya

Pembagian potensi – potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor – aktor pelaksanaannya.

c) Sikap Pelaksana/ Disposisi

Sifat pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program.

d) Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tapi memberdayakan suatu staf yang ada

### 3. Kesejahteraan

Sejak akhir abad ke-20, pembangunan ekonomi telah mengalami pergeseran makna di mana muncul pandangan baru, yaitu tujuan utama dari pembangunan ekonomi tidak lagi menciptakan pertumbuhan GNP setinggi-tingginya, akan tetapi penghapusan atau pengurangan angka kemiskinan, penanggulangan ketimpangan pendapatan, dan penyediaan lapangan kerja dalam konteks perekonomian yang terus berkembang. Dari pemaparan ini, dapat dikatakan bahwa untuk mengukur keberhasilan pembangunan, tidak cukup jika hanya menggunakan tolok ukur ekonomi saja, melainkan juga harus diimbangi dengan aspek-aspek sosial (non-ekonomi), antara lain seperti: tingkat pendidikan, kondisi dan kualitas pelayanan kesehatan, angka melek huruf, kecukupan kebutuhan perumahan, dan lain sebagainya.

Selanjutnya, Amartya Sen (2001: 11) memaparkan bahwa *Welfare Economic* merupakan suatu proses rasional ke arah melepaskan masyarakat dari hambatan untuk memperoleh kemajuan. Kesejahteraan sosial dapat dilihat dari berbagai ukuran, seperti tingkat kehidupan (*level of living*), pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs fulfillment*), kualitas hidup (*quality of life*), dan

pembangunan manusia (human development). Menurut UU No 11 tahun 2009 Pasal 1 ayat 1, kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (1994) menjelaskan lima tahapan utama keluarga sejahtera, serta ciri-ciri yang membedakan berdasarkan pemenuhan kebutuhannya. Lima tahapan tersebut adalah:

- 1) Keluarga pra sejahtera, yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya seperti kebutuhan akan pangan, sandang, dan papan.
- 2) Keluarga sejahtera tahap 1, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan psikologinya, seperti kebutuhan akan pendidikan, keluarga berencana, interaksi dalam keluarga, serta interaksi dalam lingkungan tempat tinggal.
- 3) Keluarga sejahtera tahap II, yaitu keluarga yang disamping telah dapat memenuhi kebutuhan dasar dan kebutuhan sosial psikologisnya tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan perkembangan seperti kebutuhan untuk menabung dan memperoleh informasi.
- 4) Keluarga sejahtera tahap III, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar, sosial psikologis dan pengembangan namun belum dapat memberikan sumbangan yang maksimal terhadap masyarakat, seperti memberikan sumbangan dalam bentuk materiil serta bantuan sosial.
- 5) Keluarga sejahtera tahap III plus, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhannya, baik bersifat dasar, sosial psikologis, pengembangan

serta telah dapat pula memberikan sumbangan yang nyata dan berkelanjutan bagi masyarakat.

Untuk menilai, mengukur dan mengetahui tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut, maka peneliti akan memaparkan beberapa pandangan para ahli tentang indikator penilaian kesejahteraan masyarakat. Tjokrowinoto (2001: 119) menjelaskan indikator kesejahteraan sosial Indonesia yang kemudian disebut sebagai indikator kesejahteraan rakyat, mencakup enam komponen utama, yaitu:

- 1) Penduduk keluarga berencana dan migrasi
- 2) Pendidikan dan sosial budaya
- 3) Kesehatan, gizi dan pengeluaran/konsumsi rumah tangga
- 4) Angkatan kerja
- 5) Keamanan dan ketertiban masyarakat
- 6) Perumahan dan lingkungan hidup.

Selanjutnya, Badan Pusat Statistik (2001) menyebutkan delapan indikator kesejahteraan masyarakat sebagai berikut:

- 1) Pendapatan
- 2) Konsumsi atau pengeluaran keluarga
- 3) Keadaan tempat tinggal
- 4) Fasilitas tempat tinggal
- 5) Kesehatan anggota keluarga
- 6) Kemudahan mendapatkan pelayanan kesehatan
- 7) Kemudahan memasukkan anak ke jenjang pendidikan
- 8) Kemudahan mendapatkan fasilitas transportasi

Berbeda dengan pandangan para pakar pada umumnya, World Bank menerjemahkan kesejahteraan dengan menggunakan konsumsi karena lebih praktis dan akurat dalam hal memperoleh data. Ukuran yang digunakan World Bank antara lain: (1) konsumsi kalori per hari, dimana jumlah minimum kalori yaitu 2100 kalori per orang per hari, (2) konsumsi pangan sebagai bagian dari pengeluaran total, dan (3) pengukuran hasil melalui *input*. Pangan sebagai *input* tetapi status gizi sebagai *output*, sehingga ukuran kemiskinan dengan melihat kekurangan gizi (Diola dalam Elvira, 2013: 62).

Berdasarkan beberapa teori serta pandangan para pakar mengenai kesejahteraan masyarakat serta berbagai indikator untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat, maka peneliti menggunakan indikator kesejahteraan masyarakat dari Badan Pusat Statistik untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat. Beberapa indikator pada penelitian ini dimodifikasi untuk menyesuaikan dengan kondisi di tempat penelitian. Indikator yang digunakan yaitu tingkat pendapatan masyarakat, tingkat pemilikan dan penguasaan aset, tingkat pengeluaran konsumsi, tingkat kesehatan masyarakat, dan tingkat pendidikan.

## **F. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual adalah suatu usaha dalam menjelaskan suatu konsep untuk membatasi pengertian dari konsep tersebut agar penelitian lebih terarah. Konsep penting dalam penelitian ini adalah tentang efektivitas. Menurut Siagian (1998: 150), efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan



keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya. Ukuran Efektivitas yang dikemukakan oleh Sondang P. Siagian ada 8 ukuran efektivitas, yaitu :

- 1) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang ingin dicapai, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai.
- 2) Kejelasan strategi pencapaian tujuan, adalah tujuan yang harus diikuti dalam berbagai upaya mencapai sasaran-sasaran yang ingin dicapai, agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan.
- 3) Proses analisis dan perumusan kebijakan, perumusan kebijakan ini harus mampu menjembatani antara tujuan dan usaha dalam pelaksanaan kegiatan operasional.
- 4) Perencanaan yang matang, pada hakekatnya merumuskan agenda apa yang dilakukan organisasi di masa depan.
- 5) Penyusunan program yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program yang tepat, sebab jika tidak maka pelaksanaan akan kurang memiliki pedoman dalam bertindak.
- 6) Tersedianya sarana dan prasarana, dengan adanya sarana dan prasarana ini akan memudahkan kinerja karyawan.
- 7) Pelaksanaan yang efektif dan efisien, apabila program tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mendapati hasil yang sesuai target.

8) Sistem pengawasan dan pengendalian, hal ini dimaksudkan agar tujuan dari organisasi dapat terpenuhi.

Peneliti menggunakan dua ukuran efektivitas tersebut karena ingin mengetahui lebih dalam tentang bagaimana efektivitas pelaksanaan program grindulu mapan berlangsung. Dari 8 ukuran efektifitas yang dikemukakan oleh Siagian kurang efisien, karena memecah poin-poin yang seharusnya bias diringkas menjadi 1 (satu). Dari 8 poin ukuran efektivitas Siagian, dapat disimpulkan menjadi 2 (dua) poin utama atau penting, yaitu: (1) tercapainya tujuan dan sasaran dan (2) pemanfaatan sumberdaya secara optimal. Pada ukuran efektivitas poin 1-4 berisikan tentang tahap pencapaian tujuan dan sasaran, sedangkan untuk poin 4,6,8 berupa pemanfaatan sumber-sumber secara optimal. Dalam Teori ukuran efektivitas Siagian pada poin ke 7, yakni pelaksanaan yang efektif dan efisien, hal ini dikarenakan bahwa untuk mengukur efektivitas sudah dijelaskan bahwa program harus dilaksanakan secara efektif dan efisien, sedangkan belum diadakan uji lapangan untuk mengetahui bahwa suatu program akan berjalan efektif atau tidak.

Sehingga peneliti menggunakan kriteria atau ukuran mengenai efektivitas maka peneliti menggunakan ukuran efektifitas sebagai berikut:

- 1) Tercapainya tujuan dan sasaran. Apabila tujuan suatu organisasi tercapai dan tepat sasaran, maka program tersebut dapat dikatakan efektif.
- 2) Pemanfaatan sumber-sumber secara optimal. Apabila sumber-sumber yang tersedia, baik sumber daya maupun sumber lain dimanfaatkan secara optimal untuk mencapai suatu tujuan organisasi, maka program tersebut dapat dikatakan efektif.

### **Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau dalam arti lain semacam penunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur (Wahyu, 1993:57). Definisi operasional dalam penelitian ini merupakan suatu pedoman untuk menjawab rumusan masalah penelitian, yaitu mengenai efektivitas program Grindulu Mapan beserta faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan program tersebut.

Menurut Siagian (1998: 151), kalau seseorang berbicara tentang efektivitas sebagai orientasi kerja berarti yang menjadi sorotan perhatiannya ialah tercapainya berbagai sasaran telah ditentukan tepat pada waktunya dengan menggunakan sumber-sumber tertentu yang sudah dialokasikan untuk melakukan berbagai kegiatan tersebut. Artinya jumlah dan sumber-sumber yang akan digunakan sudah ditentukan sebelumnya dicapai dalam batas waktu yang telah ditetapkan pula.

Berdasarkan pendapat Siagian (1998: 151), maka untuk mengukur efektivitas program Grindulu Mapan diperlukan beberapa indikator, yaitu sebagai berikut.

#### 1. Tercapainya tujuan dan sasaran

Apabila tujuan Pemerintah Kabupaten Pacitan dalam rangka mensejahterakan masyarakat Pacitan melalui program Grindulu Mapan tercapai, maka program tersebut dapat dikatakan efektif. Indikator yang digunakan untuk melihat ketercapaian tujuan dan sasaran program Grindulu Mapan adalah:

- a. Kesesuaian data RTSM dengan keluarga miskin
- b. Jenis bantuan dengan kesesuaian kebutuhan

c. Peningkatan kesejahteraan keluarga

## 2. Pemanfaatan sumber-sumber secara optimal

Apabila sumber-sumber yang tersedia, baik sumber daya maupun sumber lain yang dapat dimanfaatkan secara optimal, maka program Grindulu Mapan disebut efektif. Optimalisasi pemanfaatan sumber-sumber ini mencerminkan tingkat efektivitasnya. Indikator yang digunakan untuk melihat pemanfaatan sumber-sumber secara optimal dalam program Grindulu Mapan adalah:

- a. Pemanfaatan anggaran pembangunan pemerintah
- b. Partisipasi aktif masyarakat

Dalam suatu program kegiatan, pasti terdapat hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaannya, baik itu yang sifatnya mendorong ataupun menghambat. Keberhasilan pelaksanaan program Grindulu Mapan ditentukan oleh beberapa faktor yang saling berhubungan satu sama lain. Untuk melihat faktor-faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan program Grindulu Mapan, maka diperlukan beberapa indikator sebagai berikut.

### 1. Faktor Pendorong

- a. Komitmen pemerintah setempat dalam usaha penanggulangan kemiskinan
- b. Ketepatan koordinasi pelaksanaan program dan sub-program

### 2. Faktor Penghambat

- a. Ketersediaan dana APBD
- b. Kondisi geografis dan infrastruktur
- c. Kualitas sumber daya manusia (SDM)

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dengan melihat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian serta kajian teori maka peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif yang bertujuan untuk mengetahui perkembangan sarana fisik tertentu atau frekuensi terjadi suatu aspek fenomena sosial tertentu, sekaligus pula mendeskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu (Sutrisno Hadi, 1986: 7). Di antara banyak model yang ada di dalam penelitian kualitatif, yang dikenal adalah penelitian *naturalistic*. Dalam kualitatif tidak menggunakan angka dalam mengumpulkan data dalam memberikan penafsiran terhadap hasilnya. Namun demikian tidak berarti peneliti yang menggunakan tipe kualitatif sama sekali tidak diperbolehkan menggunakan angka, dalam hal tertentu misalnya menyebutkan jumlah keluarga, besaran anggaran, dan beberapa kondisi tertentu (Arikunto, 2010:27). Istilah kualitatif naturalistik menunjukkan bahwa pelaksanaan penelitian ini memang terjadi secara alamiah, apa adanya, dalam situasi normal yang tidak dimanipulasi keadaan dan kondisinya, menekankan deskripsi secara alami. Pengambilan data atau penjarangan fenomena dilakukan dari keadaan yang sewajarnya. Dengan sifatnya ini, maka dituntut keterlibatan peneliti secara langsung di lapangan, tidak seperti penelitian kuantitatif yang dapat mewakilkan orang lain untuk menyebarkan atau melakukan wawancara terstruktur (Arikunto, 2010:28).

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Desa Ploso Kecamatan Punung Kabupaten Pacitan. Tempat ini dipilih dengan pertimbangan sebagai berikut

- a. Akses lokasi dan sarana prasana belum baik, hanya pada struktur jalan nasional yang kondisinya terawat baik, sehingga jarak tempuh untuk menuju daerah perbatasan masih sulit dan mengakibatkan terhambatnya alokasi program Grindulu Mapan bagi masyarakat;
- b. Kondisi demografis tanah yang tandus dan pegunungan membuat akses masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan terhambat;
- c. Sumber Daya Masyarakat terbatas;
- d. Sumber dana (ekonomi) warga terbatas karena hanya bertumpu pada bercocok tanam dan peternakan.

## 3. Data dan Sumber Data

Menurut Moelong (dalam Arikunto, 2010: 23), informan adalah orang yang paling tahu tentang variabel yang akan diteliti, baik itu dari segi pelaksanaan, pendistribusian, evaluasi. Menurut Moelong (dalam Arikunto, 2010: 23), jika hanya satu subjek responden jelas belum cukup, penentuan informan lain berdasarkan *purposive*, seimbang disesuaikan dengan tujuan dan hakekat peneliti. Subjek sekunder juga harus paham betul mengenai permasalahan dan dapat dipercaya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas Program Grindulu Mapan dalam mensejahterakan masyarakat Pacitan, maka kriteria informan yang diperlukan adalah: (1) paham tentang asal

usul Grindulu Mapan; (2) paham akan proses keberlangsungan program; (3) mengetahui secara terperinci gambaran masyarakat Pacitan.

Informan dalam penelitian yang akan diwawancarai adalah:

- 1) Bapak Indartarto, selaku inovator Grindulu Mapan.
- 2) Kepala Bagian Umum Bappeda.
- 3) Kepala Bagian Umum Badan Pusat Statistik (BPS).
- 4) Perangkat Desa Ploso Kecamatan Punung Kabupaten Pacitan.
- 5) Warga Desa Ploso, dipilih secara acak.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Mengutip Iqbal Hasan (dalam Andiyani, 2011:22), pengumpulan data adalah pencatatan peristiwa-peristiwa atau hal-hal atau keterangan-keterangan atau karakteristik-karakteristik sebagian atau seluruh elemen populasi yang akan menunjang atau mendukung penelitian. Pengumpulan data tersebut memperhatikan beberapa prinsip yang mencakup penggunaan berbagai sumber bukti, menciptakan data dasar dan memelihara serangkaian bukti yang terkait dengan proses penelitian (Yin, 2011:101).

Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **a. Observasi**

Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan jalan mengadakan pengamatan langsung terhadap kegiatan yang sedang berlangsung (Sugiyono, 2010:310). Observasi dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap proses pelaksanaan Grindulu Mapan untuk mendapatkan informasi empirik di lapangan.

## **b. Wawancara dan Wawancara Mendalam**

Wawancara merupakan salah satu cara pengambilan data yang dilakukan melalui komunikasi secara lisan dalam bentuk terstruktur, semi terstruktur dan tidak terstruktur (Maryaeni, 2005:70). Penelitian ini menggunakan wawancara semi terstruktur, yaitu melakukan wawancara dengan informan dengan sejumlah daftar pertanyaan yang tidak menutup kemungkinan akan memunculkan pertanyaan baru, yang idenya muncul secara spontan sesuai dengan konteks pembicaraan. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan untuk memperoleh informan yang dapat memberikan informasi terkait program Grindulu Mapan.

Penelitian ini juga dilakukan dengan wawancara mendalam (*indepth interview*) agar dapat mengumpulkan data secara lengkap dan terperinci. Kegiatan wawancara mendalam digunakan untuk menggali data yang diperlukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Wawancara mendalam dalam penelitian ini dilakukan secara *directive*, artinya peneliti berusaha mengarahkan pembicaraan sesuai dengan fokus permasalahan yang akan dipecahkan, yaitu tentang efektivitas program Grindulu Mapan dalam mensejahterakan masyarakat Pacitan. Adapun objek yang ingin diwawancarai secara mendalam adalah beberapa pihak terkait pelaksanaan program Grindulu Mapan, antara lain: (1) Bupati Pacitan; (2) Kepala Bappeda; (3) Kasubag Dinas Pengembangan Masyarakat.

## **c. Dokumentasi**

Penggunaan dokumen dalam pengumpulan data digunakan untuk menjawab berbagai pertanyaan terarah. Dokumen ini akan menambah pemahaman atau informasi untuk penelitian. Dokumen yang tersedia untuk



penelitian ini antara lain: surat keputusan Grindulu Mapan, arsip kegiatan Grindulu Mapan, gambar atau foto, dan rekaman *audio-visual*. Dokumentasi dokumen tersebut untuk menjawab masalah pertama penelitian yang ada di dalam tulisan peneliti.

## **5. Teknik Analisis Data**

Analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitis, dan menulis catatan singkat selama penelitian. Analisis kualitatif melibatkan proses pengumpulan data, interpretasi, dan pelaporan hasil secara serentak dan bersama-sama (Creswell, 2007: 274). Pengertian lain dari analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data dengan kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang mudah dipahami oleh diri sendiri dan orang lain (Sugiyono, 2009: 244).

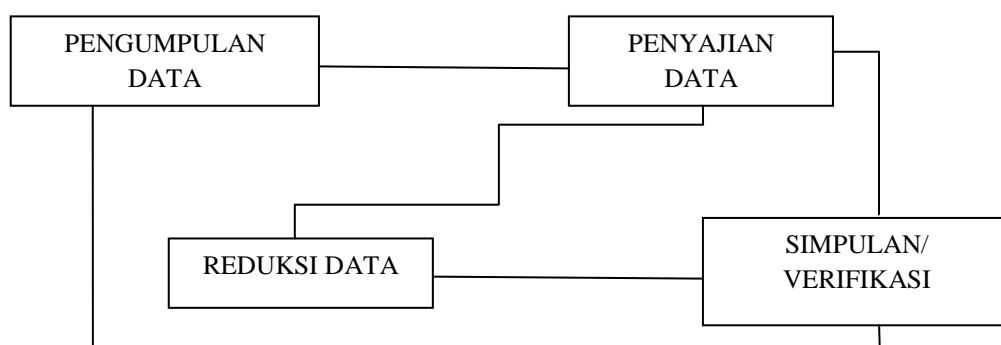
Analisis data dalam penelitian ini mengacu pada model analisis interaktif yang diajukan Huberman dan Miles. Huberman dan Miles (dalam Indrawati, 2011: 27) mengemukakan bahwa langkah pertama dalam model analisis interaktif adalah reduksi data, yaitu merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dan mencari tema serta polanya. Reduksi data dalam penelitian ini dilakukan setelah diperoleh data dari hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi, kemudian dipilih data-data pokok dan

difokuskan pada hal-hal penting, sehingga data penelitian menjadi lebih jelas dan sistematis.

Langkah kedua dalam model analisis interaktif adalah penyajian data. Miles (dalam Indrawati, 2011: 28) mengemukakan bahwa penyajian data merupakan analisis merancang deretan dan kolom-kolom dalam sebuah matriks untuk data kualitatif dan menentukan jenis dan bentuk data yang dimasukkan dalam kotak-kotak matriks. Dalam penelitian ini, data disajikan berupa teks naratif yang mendeskripsikan mengenai subjek penelitian, yakni menggambarkan bagaimana efektivitas program Grindulu Mapan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pacitan.

Langkah ketiga dalam model analisis interaktif adalah verifikasi data. Dalam penelitian ini, verifikasi data dilakukan dengan menghubungkan data dengan teori kesejahteraan dari Bappenas untuk penarikan kesimpulan.

Proses analisa data dalam penelitian dapat digambarkan sebagai berikut:



Skema 1.1 Proses Analisis Data (Burhan Bungin, 2007:145)