

STUDI DESKRIPSI TENTANG ORGANISASI FORUM LINTAS PELAKU
JARING PENGAMAN SOSIAL (FLP-JPS)
TAHUN ANGGARAN 1999/2000 DAN 2000
(KASUS FLP-JPS KABUPATEN/KOTA DI PROPINSI SUMATERA BARAT)

1. PENDAHULUAN

Setelah memasuki tahun keempat, program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang diluncurkan pemerintah sebagai tindakan untuk menyelamatkan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak krisis ternyata dalam pelaksanaannya banyak menemui hambatan. Hambatan-hambatan tersebut misalnya pernah dikemukakan oleh Phillip J. Clarke, Kepala Program Pangan Dunia (*World Food Programme*) yang mengatakan bahwa pelaksanaan Program JPS itu mengesankan ketergesa-gesaan yang akhirnya mengakibatkan beberapa permasalahan antara lain (1) oleh karena masalah kemiskinan di Indonesia terlalu dibesar-besarkan maka perkiraan jumlah sasaran ternyata lebih besar dari yang sebenarnya terjadi di lapangan; (2) lambannya penyaluran bantuan sehingga tindakan penyelamatan tidak dapat segera diatasi¹.

Hambatan lain mengenai pelaksanaan program JPS dipantau pula oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti LP3ES Jakarta. Hasil pantauan LP3ES tersebut antara lain (1) program JPS cenderung menghilangkan kreativitas masyarakat untuk mandiri; (2) alokasi dana JPS yang tidak disertai konsep pemberdayaan ternyata cenderung bersifat kontraproduktif; (3) sering terlambatnya pengucuran dana JPS sehingga menimbulkan kecurigaan terhadap unsur pelaksana pemerintah; dan masih banyak lagi kekurangan lainnya yang perlu diperbaiki².

Menanggapi berbagai hambatan atau kelemahan dalam pelaksanaan program JPS tersebut, pemerintah bersama beberapa organisasi non pemerintah sebenarnya telah merekomendasikan berbagai bentuk penyempurnaan. Salah satu butir penyempurnaan yang direkomendasikan adalah perlunya peningkatan keterlibatan berbagai komponen masyarakat dalam tiap-tiap pelaksanaan program³. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa pemulihan krisis merupakan suatu proses kerjasama yang menuntut aksi konkrit bukan hanya dari pemerintahan tetapi juga dari organisasi non-pemerintahan

¹ Dikutip dalam Dr. Masrul, Msc. "Good Governance Sebagai Prasyarat Untuk Keberhasilan Pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS)", Makalah disampaikan pada Lokakarya Pembentukan Forum Lintas Pelaku JPS Kabupaten Limapuluh Kota, Payakumbuh, 24 Februari 2000, hal. 2

² Lihat Buku *Pedoman TKPP-JPS*, Jakarta: Bappenas, 1999)

³ Lihat Buku *Laporan Bulanan JPS TA 1999/2000*, Jakarta: TKPP-JPS, 2000, hal.1

(omop) dan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu pelibatan masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam melakukan berbagai upaya pemulihan krisis yang adil dan efektif, termasuk dalam pelaksanaan program JPS.

Forum Lintas Pelaku (FLP) JPS yang sengaja dibentuk sebagai forum *stakeholders* pada tahun 1999, tidak lain merupakan suatu wadah otonom yang menampung berbagai pelaku dan pemerhati pembangunan daerah dalam kaitannya dengan penyelenggaraan program-program JPS. Sebagai sebuah wadah bersama, forum ini bertujuan untuk melakukan konsultasi antara pemerintah daerah dengan omop, media massa dan wakil-wakil penerima manfaat program JPS dalam proses perencanaan, pemantauan, pelaksanaan, dan penanganan masalah atau keluhan yang timbul dalam pelaksanaan program JPS khususnya di tingkat kabupaten/kota.

Sejak Tahun Anggaran 1999/2000 di Sumatera Barat telah terbentuk 14 (empat belas) FLP-JPS yang berada pada masing-masing daerah kabupaten dan kota. Namun dari berbagai informasi yang berhasil dihimpun ternyata tidak semua FLP di Sumatera Barat mempunyai kinerja yang baik. Berbagai hambatan dialami oleh masing-masing FLP-JPS di daerahnya. Hambatan-hambatan itu antara lain kerjasama yang kurang harmonis antara FLP dengan pemerintah daerahnya, pembagian kerja yang tidak jelas antara pemerintah daerah dengan FLP, indikator kinerja yang kabur, alokasi dan realisasi dana yang tidak transparan, ketidakmampuan yang relatif kurang memadai dari beberapa komponen masyarakat dan LSM yang tergabung, struktur organisasi yang terkesan ambiguitas, independensi FLP yang diragukan serta berbagai kelemahan lainnya⁴.

Kenyataan-kenyataan yang dihadapi oleh organisasi FLP-JPS inilah yang menjadi menarik dan penting untuk diteliti. Organisasi atau forum yang sebenarnya diharapkan mampu memecahkan persoalan-persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan program JPS, ternyata juga terjebak dalam persoalan-persoalan baru yang bersifat internal.

2. MASALAH PENELITIAN

Oleh karena persoalan-persoalan yang muncul pada FLP-JPS ini lebih bersifat persoalan organisasi dan manajemen, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Apa dasar pertimbangan dibentuknya FLP-JPS, bagaimana proses pengesahannya dan bagaimana posisinya dalam struktur pemerintahan daerah di Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat ?

⁴Lihat *Review Perkembangan Forum Lintas Pelaku (FLP) Kabupaten/Kota, Maret-September 2000*

- (2) Bagaimana struktur organisasi, tujuan serta fungsi dan kewenangan FLP-JPS di Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat?
- (3) Bagaimana karakteristik organisasi FLP-JPS di Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat, termasuk siapa saja yang menjadi pelaku yang tergabung didalamnya ?
- (4) Apa saja permasalahan dan hambatan yang ditemui oleh FLP-JPS tersebut dan bagaimana mereka mengatasinya ?
- (5) Bagaimana pandangan masyarakat dan lembaga penerima manfaat program JPS terhadap FLP-JPS tersebut ?

3. TINJAUAN PUSTAKA

Untuk mempelajari masalah penelitian ini, peneliti menggunakan pemikiran-pemikiran dan konsep-konsep dalam ilmu administrasi negara. Sedangkan paradigma yang dianut adalah paradigma "administrasi negara sebagai administrasi negara", yang dalam ilmu administrasi negara dikenal sebagai paradigma lima, dimana salah satu eksponennya yang terkenal adalah Herbert Simon.

Menurut Simon, terdapat dua aspek perkembangan administrasi negara yaitu aspek ilmu administrasi negara dan aspek yang menekankan pada kebijakan publik. *Aspek pertama* memusatkan perhatian pada bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, bagaimana dan mengapa anggota organisasi bertingkah laku, serta bagaimana dan mengapa keputusan dibuat. Di samping itu terdapat pula perhatian pada teknik-teknik manajemen dan analisa organisasi. Sedangkan *aspek yang kedua*, memusatkan perhatian pada masalah-masalah publik, kepentingan publik dan perumusan kebijakan publik⁵.

Pandangan Simon pertama-tama dapat dipakai untuk menjelaskan atau mencari jawaban tentang kebijakan atau dasar pertimbangan dibentuknya sebuah organisasi semacam FLP-JPS tersebut. Apakah kebijakan tersebut dibuat atas inisiatif dari bawah/daerah ataukah merupakan "droping" dari pemerintah pusat atau atasannya ?

Pandangan Simon kedua dapat dipakai untuk menjawab permasalahan kedua yaitu bagaimana struktur organisasi, tujuan, fungsi dan wewenang dari organisasi FLP-JPS. Dan untuk melengkapi pandangan Simon dipakai pula pandangan Raip C. Chandler dan Jack C. Plano. Menurut mereka, organisasi adalah kelompok individu yang mengusahakan tujuan tertentu dengan menggunakan satu struktur yang dirancang untuk membantu tercapainya tujuan yang telah ditentukan.

⁵ Lihat Ali Mufiz, *Buku Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Modul 3, Jakarta : Depdikbud, UT, 1985, hal 22-23

Sedangkan untuk mengungkapkannya karakteristik organisasi FLP-JPS dapat dipakai pandangan James C. March, Herbert A. Simon dan Nicholas Henry. Mereka bertiga mengelompokkan karakteristik organisasi dalam tiga model, yaitu (a) model tertutup (*closed model*); (b) model terbuka (*open model*) dan (c) model sintesis (*synthesis model* atau *the new tradition*).

Model tertutup menggambarkan suatu organisasi yang akrab dengan istilah birokrasi, hirarki, formal, rasional dan mekanistik. Model terbuka menggambarkan suatu organisasi yang selalu berkaitan dengan istilah-istilah kolektif, kompetitif, pasar bebas, informal, natural dan organik. Sedangkan model sintesis menggambarkan suatu organisasi yang merupakan sintesis dari model tertutup dan terbuka. Dengan kata lain model ketiga sebenarnya bertitik tolak dari model terbuka, namun penjelasan mengenai perilaku organisasinya sangat dipengaruhi oleh model tertutup karena mempunyai kondisi yang dimotivasi oleh kebutuhan untuk merutinkan dan merasionalkan kerja internal organisasi dan dalam hubungannya dengan lingkungan. Melihat karakteristik organisasi yang dimiliki oleh FLP-JPS, model tertutup tampaknya lebih tepat digunakan untuk menjelaskan model organisasi FLP-JPS di Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat. Alasannya karena organisasi FLP-JPS Kabupaten /Kota cenderung bersifat birokratis, hirarkis, mekanistik dari tingkat pusat hingga ke desa-desa.

Meski FLP-JPS cenderung memiliki karakteristik organisasinya yang tertutup, namun sebagai sebuah forum bersama yang melibatkan berbagai macam stakeholders organisasi inipun dapat dikategorikan model terbuka. Artinya dengan melihat siapa yang bergabung dalam forum ini jelas FLP-JPS dapat dikategorikan sebagai sebuah organisasi terbuka. Namun sejauh mana sifat keterbukaannya dapat dilihat dari tingkat kompetisi diantara para anggotanya, tingkat akuntabilitasnya serta proses-proses pembuatan keputusan dalam organisasi tersebut. Namun yang paling penting menurut Henry, bahwa sebuah organisasi dapat dikatakan mempunyai karakteristik terbuka adalah sejauhmana organisasi tersebut tanggap terhadap perubahan-perubahan lingkungannya serta selalu mengambil pelajaran dari kesalahan-kesalahan terdahulu yang pernah dibuatnya dan berusaha untuk tidak mengulangnya. Dengan melihat permasalahan-permasalahan yang muncul dalam organisasi ini dan bagaimana mereka mengatasinya serta bagaimana pandangan masyarakat terhadap FLP-JPS dapat kiranya diketahui bagaimana sebenarnya karakteristik organisasi FLP-JPS Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat.

4. METODE PENELITIAN

a. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dimana data diperoleh melalui teknik partisipan dan wawancara serta dokumentasi. Dengan menggunakan metode penelitian ini setidaknya ada 10 (sepuluh) alasan yang dapat membantu penelitian ini dari 13 karakteristik yang

dikemukakan oleh David. D. Williams⁶. *Pertama*, pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dilakukan dalam latar belakang yang wajar/alamiah (*natural setting*). Peneliti kualitatif lebih tertarik menelaah fenomena-fenomena sosial budaya dalam suasana yang berlangsung secara alamiah, bukan dalam kondisi yang terkendali atau laboratoris sifatnya.

Kedua, kebanyakan peneliti kualitatif sangat kaya dan sarat dengan deskripsi. Peneliti yang terdorong untuk memahami fenomena secara menyeluruh tentunya harus memahami segenap konteks dan melakukan analisis yang holistik, yang tentu saja perlu dideskripsikan.

Ketiga, peneliti merupakan instrumen utama dalam mengumpulkan data dan menginterpretasikan data. Alat-alat yang lain seperti angket, tes, film, pita rekaman, dan sebagainya hanyalah sebagai alat bantu (bila memang diperlukan), bukan pengganti peneliti itu sendiri sebagai pengkonstruksi realitas atas dasar pengalamannya di medan penelitian.

Keempat, meskipun penelitian kualitatif sering memperhatikan hasil dan akibat dari berbagai variabel yang saling membentuk secara simultan, namun lebih lazim menelaah proses-proses yang terjadi, termasuk di dalamnya bagaimana orang-orangnya saling berinteraksi dalam latar alamiah yang menjadi medan penelitian.

Kelima, kebanyakan penelitian kualitatif menggunakan analisis induktif terutama pada tahap-tahap awalnya. Dengan demikian akan terbuka kemungkinan munculnya masalah dan fokus penelitian pada hal-hal yang mendesak dan bernilai. Jadi peneliti tidak berpegang pada masalah yang telah dibatasi sebelumnya.

Keenam, makna di balik tingkah laku manusia merupakan hal yang esensial dalam penelitian kualitatif. Peneliti tidak hanya tertarik pada apa yang dikatakan atau dilakukan manusia yang satu terhadap manusia lainnya, tetapi juga pada makna dari sudut pandangan mereka masing-masing.

Ketujuh, menuntut sebanyak mungkin pada peneliti untuk melakukan sendiri penelitian di lapangan. Artinya sebagai tangan pertama yang mengalami langsung di lapangan.

Kedelapan, orang-orang yang dipelajari diperhitungkan sebagai partisipan, konsultan atau kolega peneliti dalam menangani kegiatan penelitian.

Kesembilan, perspektif emic partisipan sangat diutamakan dan dihargai tinggi. Sehingga minat peneliti banyak tercurah pada bagaimana persepsi dan makna menurut sudut pandang subyek yang sedang diteliti.

Kesepluluh, pengambilan sampel biasanya dilakukan dengan cara purposive rasional (*logical purposive sampling*).

⁶ Lihat David D. Williams dalam Sarifah Faisal, *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang : YA3, 1990, hal. 18-20.

b. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dokumentasi, wawancara dan observasi. Sumber data dokumentasi yang digunakan adalah berupa kebijakan-kebijakan baik di tingkat Pusat ataupun daerah yang berhubungan dengan program-program JPS dan FLP-JPS, Buku Pedoman JPS dan Buku Laporan Bulanan TKPP-JPS dan Buku Review Perkembangan Forum Lintas Pelaku Kabupaten/Kota Maret-September 2000 dan rangkuman berita media massa mengenai FLP-JPS. Sedangkan teknik wawancara dilakukan melalui wawancara tak berstruktur, artinya peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara bebas dan leluasa tanpa terikat oleh susunan pertanyaan, meski dalam pikiran peneliti tentu saja tersedia "cadangan masalah" yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Teknik observasi dilakukan di lapangan pada saat kunjungan ke sekretariat-sekretariat FLP-JPS. Hal ini ditujukan untuk mengetahui cara kerja keseharian mereka dan masalah lain yang relevan

c. Pemilihan Informan,

Kriteria yang dijadikan sandaran dalam pemilihan informan untuk diwawancarai dan untuk dilakukan observasi adalah :

- (1) Informan merupakan orang yang telah cukup lama dan intensif "menyatu" dengan kegiatan FLP-JPS dan medan aktifitas yang menjadi sasaran perhatian peneliti.
- (2) Informan adalah orang yang mempunyai cukup banyak waktu atau kesempatan untuk dimintai informasi.

d. Populasi dan Subyek Penelitian

Penelitian ini yang semula mencoba untuk mengambil beberapa sampel (*purposive sampling*) dari 14 FLP-JPS yang ada di Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat, diantaranya di FLP-JPS Kota Padang, Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Lima Puluh Kota, namun dari observasi awal yang dilakukan tim peneliti ternyata hanya FLP-JPS Kabupaten Lima Puluh Kota saja yang telah siap memberikan dokumen tertulisnya tentang laporan kegiatan JPS di daerahnya. Sedangkan ketiga daerah lainnya selain tidak memiliki sekretariat yang jelas juga para anggota dan personalianya sudah tidak dapat lagi dilacak untuk diwawancarai apalagi untuk dimintai keterangannya mengenai dokumen/laporan tertulis kegiatan FLP-JPS di daerahnya masing-masing. Sampai penelitian ini berakhir, Sekjen FLP Propinsi Sumatera Barat sendiri belum mendapatkan laporan tertulis dari semua FLP-JPS Kabupaten dan Kota⁷. Oleh karena itu subyek penelitian yang ditetapkan pada penelitian diarahkan pada FLP-JPS Kabupaten Lima Puluh Kota yang secara administratif telah memiliki laporan tertulisnya dan lebih siap untuk diobservasi dan diwawancarai.

⁷ Wawancara dengan Sdr. Nawir, Spd (Sekretaris Jenderal FLP-JPS Propinsi Sumatera Barat) pada tanggal 15 September 2001.

5. HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Penentuan Bidang dan Program Kegiatan JPS

Meski disadari bahwa pengambilan sampel terhadap Kabupaten Lima Puluh Kota tidak dapat mendiskripsikan tentang permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh ke-14 Forum Lintas Pelaku yang ada di Propinsi Sumatera Barat, namun setidaknya permasalahan FLP-JPS di kabupaten ini dapat menggambarkan bagaimana sesungguhnya karakteristik dan permasalahan yang dihadapi oleh sebuah organisasi publik yang menjadi mitra pemerintah daerah dalam mengatasi krisis ekonomi masyarakat.

Apabila melihat bidang dan program JPS yang dilaksanakan di Kabupaten Limapuluh Kota dapat diketahui bahwa dari lima bidang kegiatan dan dua belas program JPS yang dicanangkan oleh Pemerintah Pusat, Kabupaten Limapuluh Kota mendapatkan hanya 4 (empat) bidang kegiatan dengan 9 (sembilan) program. Bidang program tersebut secara rinci dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. Operasi Pasar Khusus (OPK) Beras

OPK Beras ini tersebar di setiap kecamatan induk dan perwakilan dengan jumlah penerima 104.593 Kepala Keluarga.

b. Pengembangan Pembibitan dan Budidaya Ayam Buras

Jumlah kecamatan penerima ada dua kecamatan, yaitu kecamatan Suliki Gunung Mas dan Kecamatan Gunung Mas. Alasan dipilihnya kedua kecamatan ini karena dalam Program Pembangunan 50 Kota, kedua kecamatan ini telah ditetapkan sebagai sentra peternakan di kabupaten ini. Sedangkan jumlah kelompok tani yang sudah terbentuk sebanyak empat kelompok, yaitu dua kelompok di kecamatan Suliki Gunung Mas (Kelompok Tani "Subur" dan Kelompok Tani "Harapan Baru") dan dua kelompok di kecamatan Gunung Mas (Kelompok Tani "Ingin Maju" dan Kelompok Tani "Sakato"). Masing-masing kelompok ini beranggotakan 25 orang.

c. Beasiswa dan Dana Bantuan Operasional (DBO) Dikdasmen.

Jumlah penerima beasiswa adalah sebagai berikut:

- (1). SD/MI berjumlah 1801 siswa
- (2). SLTP/MTS berjumlah 2133 siswa
- (3). SMU/SMK/MA berjumlah 646 siswa

Sedangkan realisasi DBO adalah sebagai berikut:

- (1) SD/MI/SDLB berjumlah 153 sekolah
- (2). SLTP/MTS berjumlah 23 sekolah
- (3). SMU/SMK/MA berjumlah 9 sekolah

c. Dana Bantuan Operasional (DBO) Perguruan Tinggi

Perguruan Tinggi yang menapat DBO ini adalah Politeknik Pertanian Universitas Andalas di Tanjung Pati, yang pelaksanaannya tidak dapat dipantau karena pengelolaannya langsung ditangani oleh TKPP Pusat.

d. Dana Operasional dan Pemeliharaan (DOP) SD/MI

Di kabupaten 50 Kota ada 388 SD dan 6 MI yang mendapat DOP, namun yang diambil sebagai sampel daerah penelitian adalah SD 28 Tanjung Medan Pangkalan.

f. Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS-BK)

Penerima program JPS Bidang Kesehatan ini adalah masyarakat miskin yang tersebar di semua wilayah kerja Puskesmas di tiap-tiap kecamatan di lingkungan kabupaten 50 Kota.

g. Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Sosial (JPS-BS)

Penerima manfaat program JPS-BS di kabupaten 50 Kota ini adalah enam buah Panti Asuhan, yaitu:

- (1). Panti Bunda Tercinta di Kecamatan Guguk
- (2). Panti Asuhan Muhammadiyah di Kecamatan Guguk
- (3). STW Jasa Ibu di Kecamatan Luhak
- (4). Bustanul Ulum di Kecamatan Luhak
- (5). SDLB Tarantang di Kecamatan Harau
- (6). SDLB Uluran Kasih di Kecamatan Gunung Mas

h. Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS)

Jumlah sekolah yang mendapat PMT-AS di Kabupaten 50 Kota adalah 144 sekolah dengan jumlah murid 13.920 murid tersebar di 76 desa dari 180 desa yang ada.

Penentuan bidang program tersebut sebenarnya bukanlah berasal dari pemerintah kabupaten sendiri (apalagi inisiatif dari masyarakat), tetapi merupakan kebijakan pemerintah pusat. Karena pada dasarnya program JPS ini memang sudah menjadi kebijakan pemerintah pusat dalam hal ini Bappenas yang dijalankan oleh suatu tim yang disebut dengan Tim Koordinasi Pengelola Program-Program JPS (TKPP JPS). Bidang kegiatan dan program JPS itu sendiri dapat dilihat dalam Buku Kebijakan Pokok dan Penyempurnaan Program-Program JPS yang dikeluarkan oleh Bappenas pada tahun 1999, yang didalamnya berisi 5 (lima) bidangkegiatan dengan 12 (duabelas) program. Mengapa Kabupaten Limapuluh Kota mendapatkan kucuran dana JPS hanya untuk empat bidang kegiatan dan sembilan program, sekali lagi itupun juga atas persetujuan dari TKPP-JPS Pusat sedangkan Bupati hanyalah menerbitkan Surat Keputusan (SK) saja.

Hal ini tentunya bertentangan dengan prinsip dasar kebijakan program JPS itu sendiri yang menghendaki adanya (a) transparansi dalam pengelolaan (*transparency*); (b) cepat dalam penyampaiannya; (c) langsung dan tepat sampai kepada sasaran penerima manfaat; (d) dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*); dan (e) partisipatif dan potensial untuk berkelanjutan⁷. Prinsip akuntabilitas dan partisipatif inilah yang semestinya lebih diprioritaskan dalam penentuan bidang dan program kegiatan yang akan dilaksanakan di Kabupaten Lima Puluh Kota dan bukan penyeragaman kegiatan sebagaimana ditetapkan oleh TKPP-JPS Pusat. Karena apabila melihat kondisi sosial ekonomi Kabupaten Limapuluh Kota, diperoleh data bahwa dengan jumlah penduduk lebih kurang 325.355 jiwa, hanya 17.860 juta jiwa atau sekitar 5,48 % yang berada di bawah garis kemiskinan. Dan apabila melihat persebaran sektor mata pencahariannya ternyata penduduk Kabupaten 50 Kota sebagian besar hidup dari dari sektor pertanian yaitu 52,84 persen dan sisanya bekerja pada sektor jasa (15,97%), sektor perdagangan (15,09%), sektor industri (7,01%) dan sektor lainnya (9,11%). Sudah semestinya penentuan bidang program dan penerima manfaat juga diarahkan pada kondisi riil tersebut.

Selain itu apabila dilihat kembali latar belakang dan tujuan dibuatnya program JPS, bahwa sebenarnya program ini tidak lain ditujukan untuk memutar kembali roda perekonomian rakyat yang terkena dampak krisis agar tidak merosot lebih dalam lagi. Dan oleh karenanya pemerintah telah melakukan perubahan orientasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Perubahan itu ditujukan semata-mata untuk menjawab persoalan dan memenuhi kebutuhan masyarakat yang sifatnya mendesak, realistis, dan operasional. Oleh karena itu program JPS yang dilaksanakan di Kabupaten Limapuluh Kota ini pun hendaknya dilaksanakan juga didasarkan pada prioritas yang mendesak, realistis dan operasional apakah melalui strategi penyelamatan (*rescue*) ataupun strategi pemulihan (*recovery*) menuju pada kondisi yang normal, yang sifatnya tidak *overlap* dengan tahap sebelumnya.

b. Pembentukan Organisasi Pelaku Program JPS

Organisasi pelaksanaan Program JPS di Kabupaten Limapuluh Kota seperti juga halnya di daerah-daerah lain di Indonesia, telah diorganisasikan oleh Bappenas yang meliputi pelaku-pelaku program, struktur organisasi pengelola, koordinasi, tata hubungan kerja atau mekanisme kerja, mekanisme pelaporan, penilaian, upaya hukum, dan termasuk juga persoalan pendanaan dan pertanggungjawabannya secara khusus maupun rinci. Semua ini akan dijelaskan satu persatu dalam bagian-bagian berikut ini.

Secara nasional organisasi pelaku-pelaku program JPS disusun mulai dari tingkat pusat, tingkat propinsi, hingga ke tingkat kabupaten/kota. Di tingkat pusat

⁷ Lihat *Buku Kebijakan Pokok dan Penyempurnaan Program-Program Jaring Pengaman Sosial*, Jakarta : Bappenas, 1999

Gambar/bagan struktur organisasi pelaku program JPS tersebut sebenarnya merupakan pola bagan organisasi yang di "droping" dari Pusat dengan maksud untuk menyeragamkan seluruh struktur organisasi pelaku program JPS yang ada di Indonesia. Meskipun tata kerja antara organisasi pelaku program di pusat dan di kabupaten/kota bukanlah merupakan garis hirarki struktural tetapi sebatas garis koordinasi, namun jelas kebijakan semacam ini tetap tidak mengubah prinsip dasar perubahan orientasi yang dikehendaki dalam program JPS. Bagaimana halnya dengan Forum Lintas Pelaku yang merupakan forum tertinggi dalam pelaku program JPS ini. Apakah memang benar hubungan tata kerjanya antara FLP Pusat dan FLP Kabupaten/Kota sebatas garis koordinasi dan bukan garis struktural ?

c. Forum Lintas Pelaku (FLP) JPS

Secara fungsional Forum Lintas Pelaku JPS (FLP-JPS) merupakan salah satu pelaku program yang memegang peranan terpenting dalam pelaksanaan program JPS. Forum ini merupakan suatu wadah otonom yang menampung berbagai pelaku dan pemerhati pembangunan daerah untuk menyelenggarakan konsultasi pembangunan antara pemerintah dengan kalangan masyarakat madani (yang terdiri dari LSM, organisasi keagamaan, perguruan tinggi, organisasi massa, media massa, perusahaan swasta, tokoh masyarakat, dan wakil-wakil penerima manfaat) khususnya dalam proses perencanaan, pemantauan dan fasilitasi penyelesaian masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan program JPS di tingkat kabupaten/kota.

Secara historis forum ini sebenarnya terbentuk sebagai reaksi atas berbagai kegagalan yang terjadi dalam pelaksanaan program JPS di berbagai daerah di tanah air. Forum ini lahir atas kesepakatan Masyarakat Madani yang terdiri dari berbagai komponen masyarakat dalam suatu pertemuan yang diselenggarakan pada bulan April 1999 di Jakarta. Pada pertemuan itu berhasil disepakati adanya 13 rekomendasi untuk perbaikan program-program JPS TA 1999/2000. Dari ke-13 butir rekomendasi tersebut, terdapat 4 di antaranya menjadi dasar bagi pembentukan FLP-JPS, yaitu:

- "(Butir 1) Dibutuhkannya transparansi tentang kapan JPS dilakukan, kemana dan bagaimana sistem alokasi dana serta siapa yang memperoleh dana tersebut;
- (Butir 4) Perlunya keterlibatan aktif masyarakat penerima dana JPS, bukan mekanisme satu arah seperti pelaksanaan JPS tahun anggaran 1998/1999;
- (Butir 10) Dilibatkannya pihak independen dalam memonitor kerja JPS;
- (Butir 11) Diusulkan adanya kerja sama antara pemerintah, LSM dan Masyarakat Penerima Dana JPS⁶

⁶ *ibid.*,

Sebagai salah satu bentuk dari penyempurnaan (baik substansi maupun pengaman) program-program JPS TA 1999/00 maka dipersyaratkan bagi TKPP-JPS untuk menyiapkan dan memfasilitasi keberadaan dan pembentukan FLP-JPS pada tingkat nasional dan tingkat kabupaten/kota. Berdasarkan ini maka di kabupaten Limapuluh Kota telah dibentuk FLP-JPS pada tanggal 24 Februari 2000 di Hotel Mangkuto Payakumbuh 31, yang kemudian dikukuhkan dengan SK Bupati Nomor 114/BLK/2000, tertanggal 5 April 2000. Oleh karena menurut Buku Pedoman, wadah semacam ini tidak harus diberi nama FLP maka forum ini diberi nama Komite Independen Pemantau Pembangunan dan Ekonomi Rakyat 50 Kota (KIPPER 50 Kota), yang terdiri dari berbagai komponen masyarakat di daerah kabupaten Limapuluh Kota.

FLP-JPS ini mempunyai tujuan, fungsi dan ruang lingkup kerjanya tersendiri³². Tujuannya meliputi empat hal, yakni: (1) memfasilitasi peluang partisipasi bagi masyarakat dan pelaku-pelaku yang berkepentingan terhadap program JPS tahun anggaran 1999/00; (2) menyebarluaskan informasi yang berkenaan dengan program JPS tahun anggaran 1999/00; (3) sebagai forum pertemuan bersama dalam penanganan pengaduan; (4) mendapatkan masukan bagi perencanaan dan pelaksanaan program.

Adapun fungsi FLP-JPS meliputi: (1) sebagai wadah sinergi para pelaku yang berkepentingan dengan pelaksanaan program Jaring Pengaman Sosial tahun anggaran 1999/00; (2) forum konsultasi antara pemerintah dan pelaku-pelaku non-pemerintah yang berkepentingan terhadap program-program JPS TA 1999/00 dalam hal kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi; (3) sebagai wadah pemecahan masalah bersama yang dihadapi selama pelaksanaan program.

Sedangkan ruang lingkup kerja atau wewenang FLP-JPS secara umum mencakup: (1) memberikan masukan pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program JPS tahun anggaran 1999/2000 kepada TKPP-JPS; (2) melakukan sosialisasi kepada berbagai pihak, baik mengenai hasil-hasil yang disepakati pada forum lintas pelaku maupun mengenai program JPS tahun anggaran 1999/00; (3) mengkoordinasikan pemantauan independen yang dilakukan oleh organisasi nonpemerintah terhadap pelaksanaan program JPS tahun anggaran 1999/00; (4) menyusun laporan kegiatan forum secara berkala; (5) mendistribusikan laporan kegiatan forum kepada TKPP-JPS pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, Tim Pengendali, Tim Monitoring Independen, dan pihak-pihak lain yang membutuhkan.

Keanggotaan forum bersifat terbuka bagi semua pelaku yang ingin mendaftarkan diri menjadi anggota. Untuk keanggotaan FLP di tingkat nasional, anggota FLP minimal terdiri dari perwakilan TKPP-JPS pusat, perwakilan TIM

³¹ Lihat Laporan Risalah Pertemuan Forum Lintas Pelaku JPS, Komite Independen Pemantau Pembangunan dan ekonomi Rakyat Kabupaten 50 Kota, Payakumbuh: TKPP-JPS Kabupaten 50 Kota, 2000

³² Op.Cit., hal. 4

Pengendali, perwakilan FLP propinsi, perwakilan DPR, individu dari LSM, individu dari perguruan tinggi, individu dari organisasi profesi, dan individu dari media massa; sedangkan (2) di tingkat kabupaten/kota anggota FLP minimal terdiri dari perwakilan TKPP-JPS kabupaten/kota, perwakilan DPRD kabupaten/kota, individu dari masyarakat penerima dana JPS di kabupaten/kota yang bersangkutan, individu dari media massa, individu dari LSM, individu dari perguruan tinggi, dan individu yang mewakili masyarakat umum.

Struktur organisasi FLP terdiri dari: (1) Forum sebagai pemegang keputusan tertinggi dan (2) Badan Pelaksana sebagai pelaksana harian FLP. Struktur Badan Pelaksana minimal terdiri dari tiga orang dengan ketentuan satu orang perwakilan dari pemerintah yang diberi mandat tertulis oleh Ketua Tim Pelaksana TKPP-JPS untuk Badan Pelaksana FLP di tingkat nasional dan Bupati/Walikota untuk di tingkat kabupaten/kota ditambah dua orang yang mewakili organisasi non pemerintah.

Melihat tugas, fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh FLP jelas organisasi ini bersifat formal dan cenderung birokratis. Meskipun keanggotaannya relatif terbuka namun unsur formalitas dengan persyaratan-persyaratan yang melibatkan unsur pemerintah membuat organisasi ini tampak menjadi semacam "birokrasi" bayangan. Terlebih lagi legalitas keberadaan FLP juga memerlukan adanya keabsahan dan legalitas harus disahkan (ditandatangani) oleh unsur daerah, unsur DPRD, dan juga wakil masyarakat madani. Bahkan dalam Surat Keputusan Ketua Tim Pelaksana TKPP-JPS dan juga SK Bupati/Walikota yang mensahkan pembentukan forum ini paling tidak harus berisikan struktur organisasi FLP, nama-nama pengurus Badan Pelaksana dan organisasi yang diwakilinya, nama Ketua Forum, tujuan pembentukan FLP, sumber dana operasionalisasi FLP, dan mekanisme pelaporannya.

Begitu pula halnya dengan FLP Kabupaten Limapuluh Kota yang telah disahkan melalui SK Bupati Nomor 114/BLK/200033 tertanggal 5 April 2000, meskipun struktur organisasi FLP-JPS tersebut cenderung tampak independen namun dalam tata kerjanya masih harus mengikuti mekanisme tata kerja yang telah diatur oleh TKPP-JPS Pusat. Hal ini cukup beralasan karena dari seluruh bidang program JPS yang ditetapkan di Kabupaten Limapuluh Kota, seluruh penanggungjawab dan mekanisme penyalurannya tetap melibatkan unsur pemerintah setempat (lihat tabel 1) :

¹³Lihat SK Bupati 50 Kota Nomor 114/BLK/2000, Payakumbuh: Bappeda, 2000.

6. KESIMPULAN DAN SARAN

a. Kesimpulan

Program JPS (Jaring Pengaman Sosial) yang secara nasional mulai dilaksanakan pada tahun anggaran 1998/1999 semula ditujukan untuk menyelamatkan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak krisis. Namun dalam pelaksanaannya, program yang mendapat bantuan dari Bank Dunia ini justru mengalami banyak kelemahan dan hambatan. Dari pelaksanaan lima bidang kegiatan yang menjadi garapan program JPS ternyata tidak diperoleh hasil yang optimal sebagaimana tujuan yang diinginkan dalam program JPS ini. Berbagai kelemahan dan hambatan telah banyak dicatat baik oleh kalangan ahli maupun organisasi pemerintah dan non pemerintah baik di dalam maupun dari luar negeri. Meskipun berbagai perbaikan atau penyempurnaan telah dilakukan, namun setidaknya perbaikan yang telah dilakukan ternyata belum berjalan mulus.

Begitu pula Forum Lintas Pelaku (FLP) yang dibentuk pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan program JPS dari tingkat pusat hingga daerah juga dihadapkan pada berbagai kelemahan dan hambatan. Forum yang diharapkan akan menjadi wadah otonom bagi para pelaku dan pemerhati pembangunan daerah berkaitan dengan program JPS ternyata juga mengalami berbagai persoalan. Berbagai persoalan yang akhirnya juga menjadi hambatan bagi FLP-FLP, termasuk FLP-JPS Sumatera Barat, diantaranya menyangkut hubungan kerjasama yang kurang harmonis antara FLP dengan pemerintah daerah, adanya pembagian kerja yang tidak jelas dengan pemerintah daerah, independensi FLP yang diragukan, struktur organisasi yang mengesankan ambiguitas, alokasi dan realisasi dana yang tidak transparan, indikator kinerja yang kabur, relatif lemahnya kemampuan para pelaku yang tergabung dalam FLP serta masih banyak persoalan-persoalan lainnya yang tampaknya masih menyelimuti FLP-FLP di Propinsi Sumatera Barat khususnya di Kabupaten Lima Puluh Kota.

Penelitian yang semula hendak dilakukan pada enam kabupaten dan kota di Sumatera Barat yang ditentukan melalui teknik *purposive sampling*, namun ternyata dari 14 FLP-JPS yang ada di Sumatera Barat hanya satu FLP yang telah menyiapkan laporan tertulisnya, yakni Kabupaten Limapuluh Kota. Di samping karena FLP-JPS yang lain belum siap dalam memberikan laporannya juga karena banyak diantara pelaku program di daerah tersebut yang sulit dilacak ketika penelitian ini dilakukan.

Berdasarkan hasil observasi dapat diketahui bahwa pemerintah daerah memainkan peran yang paling aktif dalam pembentuk FLP, mulai dari tahap pembentukan hingga pengesahan melalui Surat Keputusan Kepala Daerah. Oleh karenanya kedudukan FLP di sebagian besar kota/kabupaten di Sumatera Barat lebih terkesan menjadi alat legitimasi bagi pemerintah (daerah) dalam menawarkan program-program JPS. Hal ini juga didukung dari karakteristik organisasi FLP yang cenderung hirarkis dan birokratik dalam setiap aspeknya, mulai dari struktur organisasi, pola koordinasi, hubungan kerja, penyaluran dana dan pola pelaporannya yang stereotipe.

- Info JPS Edisi 1/Maret 2000*, Jakarta: Pusat Informasi Nasional Jaring Pengaman Sosial, 2000
- Info JPS Edisi 2/April 2000*, Jakarta: Pusat Informasi Nasional Jaring Pengaman Sosial, 2000
- Laporan Kegiatan FLP-JPS KIPPER Kabupaten 50 Kota Tahun Anggaran 1999/2000*, Payakumbuh: FLP-JPS KIPPER, 2000
- Laporan Hasil Pelaksanaan Program-Program Jaring Pengaman Sosial Bulan Januari 2000*, Payakumbuh: Sekretariat TKPP-JPS Kabupaten 50 Kota, 2000.
- Laporan Hasil Pelaksanaan Program-Program Jaring Pengaman Sosial Bulan Februari 2000*, Payakumbuh: Sekretariat TKPP-JPS Kabupaten 50 Kota, 2000.
- Laporan Hasil Pelaksanaan Program-Program Jaring Pengaman Sosial Bulan Maret 2000*, Payakumbuh: Sekretariat TKPP-JPS Kabupaten 50 Kota, 2000.
- Lubis, T. Mulya dan Mas Achmad Santosa, "Regulasi ekonomi, sistem yang berjalan baik dan lingkungan: agenda bagi reformasi hukum di Indonesia", dalam Arief Budiman, dkk. *Harapan dan Kecemasan. Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Yogyakarta: Bagraf Publishing, 2000.
- Masrul, dkk. *Good Governance Sebagai Prasyarat Untuk Keberhasilan Pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS)*, Makalah Lokakarya Pembentukan Forum Lintas Pelaku JPS Kabupaten 50 Kota, Payakumbuh, Hotel Mangkuto, 24 Februari 2000.
- Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Penerbit Rakesarasin, 1996
- Program-Program Jaring Pengaman Sosial Tahun Anggaran 1999/2000*, Jakarta: Pusat Informasi Nasional Jaring Pengaman Sosial, 2000
- Risalah Pertemuan Forum Lintas Pelaku Jaring Pengaman Sosial, Komite Independen Pemantau Pembangunan dan Ekonomi Rakyat Kabupaten 50 Kota*, Payakumbuh, FLP-JPS KIPPER 50 Kota, 2000.
- Rusdi Lubis, *Good Governance dan Pemberdayaan Masyarakat*, Makalah Lokakarya Pembentukan Forum Lintas Pelaku JPS Kabupaten 50 Kota, Payakumbuh, Hotel Mangkuto, 24 Februari 2000.
- Saripiah Faissal, *Format-Format Penelitian Sosial. Dasar-dasar dan Aplikasi*, Jakarta: Rajawali Press, 1989.

Selain didukung oleh tugas pokok, fungsi dan kewenangan yang tertuang dalam Buku Pedoman Tim Koordinasi Pengelola Program-Program Jaring Pengaman Sosial (TKPP-JPS) dan juga Buku Kebijakan Pokok dan Penyempurnaan Program-Program JPS, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa FLP-JPS di Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat khususnya di Kabupaten Limapuluh Kota lebih tepat dikategorikan sebagai organisasi dengan karakteristik model tertutup. Meskipun keanggotaan forum ini juga melibatkan berbagai komponen pelaku program JPS yang berasal dari masyarakat madani, namun tipologi organisasi yang formal, birokratik, rasional dan mekanistik jelas tampak dalam pelaksanaannya baik dari tingkat Pusat hingga ke desa-desa.

b. Saran

Melihat temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian ini seakan terlihat bahwa banyak permasalahan yang dihadapi oleh FLP-JPS, khususnya di Kabupaten Limapuluh Kota ini. Namun setidaknya berbagai permasalahan yang terjadi tersebut dapat dijadikan pelajaran bagi pemerintah dan juga ornop yang tergabung di dalamnya untuk senantiasa mendorong dan terus menyempurnakan proses partisipasi publik dalam pengambilan dan pelaksanaan keputusan mengenai program-program JPS yang sampai saat ini masih terus dilaksanakan. Dengan penyempurnaan yang terus menerus ini, diharapkan FLP-JPS tidak hanya sekadar menjadi ruang bagi partisipasi publik, tetapi ia juga menjadi lembaga pemantau yang efektif dan sekaligus menjadi wadah untuk membangun mekanisme dialog khususnya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian pemulihan situasi krisis yang berkepanjangan ini dapat segera teratasi secara adil dan efektif melalui suatu kerjasama yang konkrit dari semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Mufiz, *Buku Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Modul 1-5, Jakarta: Universitas Terbuka, 1984.
- Bakasuddin Rosyidi, *Good Governance, Good Government, dan Forum Lintas Pelaku*, Makalah Lokakarya Pembentukan Forum Lintas Pelaku JPS Kabupaten 50 Kota, Payakumbuh, Hotel Mungkuto, 24 Februari 2000.
- _____, *Program Jaring Pengaman Sosial, Forum Lintas Pelaku, dan Good Governance*, Makalah Lokakarya Pembentukan Forum Lintas Pelaku JPS Kota Payakumbuh, Payakumbuh, Gelanggang Olah Raga Muhammad Yamin, 24 Februari 2000.
- Berkas (Folder) Informasi Program-Program Jaring Pengaman Sosial Tahun Anggaran 1999/2000*, Payakumbuh: Pusat Informasi JPS, 2000
- Buku Kebijakan Pokok dan Penyempurnaan Program-Program Jaring Pengaman Sosial*, Jakarta: Bappenas, 1999
- Buku I Pedoman Umum TKPP-JPS*, Jakarta: Bappenas, 1999
- Buku II Pedoman Kerja Sekretariat TKPP-JPS, Pelaporan, dan Pemanfaatan Dana*, Jakarta: Bappenas, 1999
- Buku III Pedoman Kerja Unit Pengaduan Masyarakat TKPP-JPS*, Jakarta: Bappenas, 1999
- Buku IV Pedoman Kerja Pusat Informasi Jaring Pengaman Sosial*, Jakarta: Bappenas, 1999
- Buku V Pedoman Forum Lintas Pelaku Jaring Pengaman Sosial*, Jakarta: Bappenas, 1999
- Buku Petunjuk Pelaksanaan Beasiswa dan DBO Untuk Komite Sekolah SD, MI, dan SDLB Tahun Anggaran 1999/2000*, Jakarta: Tim Koordinasi Pengelolaan Program-Program Jaring Pengaman Sosial Pusat, 1999.
- Buku Petunjuk Pelaksanaan Beasiswa dan DBO Untuk Komite Kecamatan Tahun Anggaran 1999/2000*, Jakarta: Tim Koordinasi Pengelolaan Program-Program Jaring Pengaman Sosial Pusat, 1999.
- Buku Laporan Bulanan Pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial TA 1999/2000*, Edisi I November 1999, Jakarta: Bappenas, TKPP-JPS Pusat, 2000.
- Buku Laporan Bulanan Pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial TA 1999/2000*, Edisi II Desember 1999, Jakarta: Bappenas, TKPP-JPS Pusat, 2000.
- Buku Laporan Bulanan Pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial TA 1999/2000*, Edisi III Januari 2000, Jakarta: Bappenas, TKPP-JPS Pusat, 2000.
- Chadwick, Bruce, et.al, *Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial*, Semarang: IKIP Semarang Press, 1991
- Faried Ali, *Metodologi Penelitian Sosial Dalam Bidang Ilmu Administrasi dan Pemerintahan*, Jakarta: Rajawali Press, 1997.
- Gunawan Sumodiningrat, *Stabilisasi Ekonomi dan Jaring Pengaman Sosial: Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta: Bappenas, 1999
- _____, *Jaring Pengaman Sosial*, Jakarta: Gramedia, 2000
- Henry, Nicholas, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Publik*, Jakarta: Rajawali Press, 1995