

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Krisis multidimensi yang dialami bangsa Indonesia membawa akibat yang pahit pada tingkat ekonomi Indonesia, yaitu perlambatan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Keadaan yang sedemikian kemudian berdampak pula pada pergeseran permasalahan internal maupun eksternal bangsa. Kebijakan-kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga ataupun tarif barang hasil produksi pemerintah seperti listrik, bahan bakar minyak, gas dan lain sebagainya menjadikan permasalahan krisis ini begitu sangat kompleks. Sub bidang yang terlihat sangat terpengaruh adalah bidang ekonomi dan obyek yang sangat merasakan efek dari kemerosotan tingkat pertumbuhan ekonomi ini adalah masyarakat miskin. Karena kebijakan-kebijakan pemerintah ini akan langsung berpengaruh pada kenaikan harga-harga kebutuhan pokok masyarakat. Dan masyarakat miskin yang termasuk dalam kategori kelompok ekonomi lemah tentunya akan semakin sulit dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia paska diberlakukannya kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut mengalami peningkatan yang cukup drastis seiring dengan penambahan jumlah penduduk secara umum. Hal tersebut merupakan salah satu dampak nyata yang dapat dilihat yang disebabkan oleh karena

Banyak perusahaan yang menuntut pengurangan karyawan untuk memperkecil pengeluaran di samping pengeluaran pokok operasional. Implikasi yang terjadi akibat banyak karyawan yang diberhentikan adalah meningkatnya jumlah pengangguran dan orang miskin. Daya beli masyarakat semakin rendah dan terbatas karena tidak ada pendapatan. Data terakhir menurut Badan Pusat Statistik tahun 2003 mengenai jumlah dan prosentase penduduk miskin di Indonesia adalah 37,339 juta jiwa dengan prosentase sebesar 17,42%. Sedang jumlah dan prosentase penduduk miskin di Kelurahan Wirobrajan tahun 2005 semester satu adalah 651 dengan prosentase sebesar 30, 11%. Secara lebih rinci, jumlah penduduk miskin berdasar RW dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel I.1

Tabel Jumlah dan Prosentase Penduduk Miskin Di Kelurahan Wirobrajan Tahun 2005 Semester I.

No	Jumlah Penduduk Miskin Berdasar RW	Frekuensi (KK)	Prosentase (%)
1	RW 1	95	14,59
2	RW 2	61	9,37
3	RW 3	43	6,60
4	RW 4	45	6,91
5	RW 5	34	5,22
6	RW 6	48	7,37
7	RW 7	41	6,29
8	RW 8	42	6,45
9	RW 9	55	8,44
10	RW 10	37	5,68
11	RW 11	62	9,52
12	RW 12	88	13,51
Jumlah		651	100

Sumber : Data Monografi Kelurahan Wirobrajan Tahun 2005 Semester I

Permasalahan kemiskinan bukanlah barang baru bagi setiap negara, terutama

Hakekat penyaluran dana ini adalah sebagai stimulan dan pemberi semangat masyarakat miskin agar lebih kreatif, inovatif dan maju dengan mengembangkan suatu usaha demi peningkatan kesejahteraan hidupnya.

Dalam pelaksanaan P2KP di tingkat kelurahan dibentuk suatu badan sebagai kepanjangan tangan pemerintah, yang bertugas memfasilitasi partisipasi masyarakat sehingga dalam program ini diharapkan masyarakat miskin bisa ikut serta aktif dengan membentuk kelompok-kelompok swadaya masyarakat. Badan yang dibentuk ini adalah Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat, warga serta perwakilan dari kelompok swadaya masyarakat, selain sebagai prasyarat untuk mendapatkan bantuan program di tingkat kelurahan.

Secara umum BKM mempunyai 2 tujuan yang terbagi atas waktu, yaitu :

1. Jangka panjang, yaitu sebagai wadah bagi proses pengambilan keputusan tertinggi di tingkat masyarakat yang memiliki tugas dan misi menangani berbagai persoalan kehidupan masyarakat terutama yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan.
2. Jangka pendek, yaitu sebagai badan yang bertanggungjawab untuk membahas, menyusun prioritas pendanaan dan mengawasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan kelompok swadaya masyarakat dalam perguliran dananya.

Salah satu kelurahan yang menjadi sasaran program P2KP adalah kelurahan Wirobrajan, dimana kelurahan Wirobrajan merupakan daerah yang berpenduduk

tingkat ekonomi maupun ragam suku bangsa. Dan sejak dilaksanakan program P2KP di kelurahan Wirobrajan, belum terlihat perubahan yang mencolok pada tingkat ekonomi masyarakat. Kondisi yang terlihat di kelurahan Wirobrajan masih serupa dengan keadaan-keadaan sebelumnya yaitu adanya jenjang tingkat ekonomi yang cukup tajam, yang berarti bahwa pertumbuhan ekonomi masyarakat belum merata.

Dari beberapa fenomena tersebut di atas, kiranya perlu adanya suatu penelitian

1.1.1. Bagaimana implementasi P2KP sebagai media informasi analisis

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang di uraikan di depan dapat di tarik suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) Di Kelurahan Wirobrajan tahun 2004-2005 ?
2. Faktor- Faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kelurahan Wirobrajan tahun 2004-2005 ?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh gambaran tentang bagaimana implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan Di Kelurahan Wirobrajan Tahun 2004-2005.

Tujuan penelitian ini merupakan langkah lanjutan dari perumusan masalah yang merupakan langkah-langkah kongkrit menuju pemecahan masalah penelitian, yaitu :

1. Menemukan data yang lengkap dan tepat serta dapat dipertanggungjawabkan mengenai bagaimana implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Wirobrajan tahun 2004-2005 dan,
2. Mengenai berbagai faktor yang berpengaruh dalam khususnya implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Wirobrajan tahun 2004-2005 sebagai suatu bahan analisis, informasi dan tentunya evaluasi

3. Kegunaan Bagi Pemerintah

- a. Dapat dijadikan bahan masukan untuk menyusun suatu kebijakan baru dalam kaitannya dengan implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan selanjutnya.
- b. Dapat diketahuinya kondisi riil pelaksanaan Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan, sehingga mampu dijadikan referensi demi menindaklanjuti permasalahan tersebut ataupun demi untuk memperbaiki dan menyempurnakan kebijakan yang telah dilaksanakan.

D. KERANGKA DASAR TEORI

Teori dalam penelitian merupakan hal yang sangat penting sehingga permasalahan yang di teliti tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut koentjaraningrat:

“ Teori adalah pengetahuan yang diperluas dengan tulisan dan elemen-elemen yang bersangkutan serta pengalaman kita sendiri memakai landasan dan pemikiran. Selanjutnya mengenai masalah yang diteliti memperdalam pengetahuan kita mengenai suatu masalah berarti memperoleh tentang teori yang bersangkutan”⁴.

Sedangkan Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi mendefinisikan teori sebagai berikut :

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep- konsep”⁵.

⁴ Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Pt. Gramedia, Jakarta, hal 30.

⁵ Singarimbun, M., & Effendi, S. (1989). *Metode Penelitian Kualitatif*. Pt. Gramedia, Jakarta, 1989.

Menurut Muchtar Mas'ud yang dimaksud dengan teori adalah :

“Suatu bentuk penjelasan umum yang menjelaskan mengapa sesuatu (fenomena) itu terjadi. Teori merupakan serangkaian konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau menentukan suatu fenomena”⁶.

Oleh karena itu di dalam penelitian ini dasar-dasar teori yang akan dikemukakan adalah meliputi sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit karena diwarnai oleh perbenturan kepentingan antara aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai apa yang telah diformulasikan dalam kebijakan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan sebagai berikut:

“Proses Implementasi bukanlah proses mekanisme di mana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang yang seharusnya dilakukan sesuai dengan scenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembentukan kepentingan antar aktor yang yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran”⁷.

Sementara menurut Abdul Wahab Solikhin :

“Implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang di lakukan baik individu –individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang di arahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah di gariskan dalam keputusan kebijaksanaan”⁸.

⁶ Muchtar Mas'ud, *Disiplin Dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal 216.

⁷ Muhajir Darwin, Hasil Lokakarya “*Analisis Kebijakan Sosial*”, UGM, Yogyakarta, 1992.

⁸ Abdul Wahab Solikhin, *Analisis Kebijakan Dan Formulasi Dan Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hal 65.

Secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan agar tujuan-tujuan kebijakan dapat di realisir. Hal ini menyangkut pada penciptaan sistem pelaksanaan kebijakan yang merupakan alat khusus yang disusun untuk mencapai tujuan .

Pelaksanaan kebijakan (implementasi) adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Pada dasarnya kebijakan- kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi jika tanpa adanya implementasi.

Implementasi kebijakan boleh di katakan mudah untuk dipahami dalam bentuknya yang abstrak, tetapi tidaklah demikian yang terjadi bila kita melihatnya dalam bentuk yang nyata atau konkrit. Hal ini mempunyai arti bahwa implementasi kebijakan dengan mudah dapat dipahami dalam konsepnya, akan tetapi dalam bentuknya konkrit, dalam realisasinya secara nyata, dan pelaksanaannya tidaklah mudah. Sebagaimana pernyataan Samudra bahwa banyak sekali kebijakan didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak, ternyata menemui kesulitan-kesulitan ketika harus dilaksanakan di lapangan⁹. Pengalaman menunjukkan, terutama dinegara-negara berkembang. Selama ini banyak kebijakan yang diatas kertas sangat ideal namun dalam prakteknya mengalami banyak kegagalan.

Setiap implementasi mempunyai tujuan yang ingin dicapai dari berbagai varian di atas dapat dikemukakan pendapat bahwa implementasi adalah kemampuan melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan dengan sebaik-

Adapun manfaat dari penelitian ini bagi diri pribadi peneliti itu sendiri maupun bagi kepentingan pemerintah dan masyarakat, dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Kegunaan Bagi Diri Pribadi Peneliti

- a. Melatih peneliti untuk melakukan kegiatan penelitian ilmiah untuk mempelajari suatu masalah sesuai dengan bidang studi yang dipelajari, yaitu Jurusan Ilmu Pemerintahan konsentrasi Manajemen Publik.
- b. Memenuhi salah satu syarat untuk mengikuti ujian siding sarjana (S-1) Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

2. Kegunaan Bagi Masyarakat.

- a. Dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan dengan diujinya beberapa teori atau konsep ilmu pemerintahan di lapangan nyata, yaitu dalam praktek pemerintahan dan pembangunan sehingga diharapkan konsep-konsep dan teori-teori ilmu pemerintahan dapat berkembang sebagai hasil penelitian dan penulisan karya ilmiah.
- b. Dapat dijadikan bahan untuk pelaksanaan penelitian lainnya yang berhubungan dengan pelaksanaan atau implementasi kebijakan Proyek *Demokratisasi Pemerintahan* untuk waktu-waktu yang lebih

baiknya guna mencapai sasaran yang telah disepakati . Pengertian yang dimaksud di sini bukan hanya menitikberatkan pada tujuan yang ingin di capai saja, akan tetapi juga memperhatikan proses- proses secara bertahap serta faktor-faktor yang ada seperti kondisi intern dari pelaksana, pengaruh lingkungan luar dan pihak pihak yang terlibat.

Implementasi dipengaruhi oleh beberapa yang akan ikut menentukan keberhasilan dari implementasi. Di dalam implementasi sebaiknya implementator memperhatikan hal-hal tersebut. Walaupun tidak secara mutlak, namun setidaknya faktor-faktor itu akan menambah tingkat keberhasilan dan efisiensi dari implementasi. Penelitian implementasi pada dasarnya adalah untuk mengetahui bagaimana sebenarnya suatu kebijakan itu dioperasionalkan dan mempermasalahkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Faktor-faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi antara satu dengan yang lainnya. Untuk membantu maupun menghambat implementasi kebijakan. Keempat faktor yang dimaksud tersebut adalah¹⁰:

- a. Komunikasi adalah syarat pertama bagi implementasi yang efektif, yaitu mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan, untuk itu sangat diperlukan komunikasi yang baik dan lancar, komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.
-

Kemiskinan diantaranya ditandai oleh sikap dan tingkah laku yang menerima keadaan tersebut. Oleh sebab itu maka di sini di tuangkan beberapa definisi kemiskinan menurut beberapa ahli, yaitu :

a. Menurut Emil Salim

“Kemiskinan biasanya dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok”¹¹.

b. Menurut Bradley R Schiller yang dikutip oleh Andre Bayo Ala

“Kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial yang terbatas”¹².

Dari beberapa definisi di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa kemiskinan adalah kurangnya pendapatan dan kurangnya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok yang memadai guna mencukupi kesejahteraan sosial dan kehidupannya.

Karakteristik kemiskinan menurut Emil Salim terdapat 5 karakteristik yaitu sebagai berikut¹³:

- Penduduk miskin umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri.
- Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh asset produksi dengan kekuatan sendiri.
- Tingkat pendidikan umumnya rendah
- Banyak di antara mereka yang tidak mempunyai fasilitas
- Diantara mereka berusia relatif muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan yang memadai .

¹¹ Emil Salim, *Perencanaan Pembangunan Dan Pendapatan*, Yayasan Indayu, Jakarta, 1980, hal 41.

¹² Jakarta, Maret 1981

Friedmann melihat persoalan kemiskinan sebagai persoalan struktural dimana masyarakat miskin tidak mempunyai akses terhadap delapan kekuatan sosial yang mendasar yaitu¹⁴:

- Ruang untuk hidup (*defensible life space*)
- Surplus waktu (*surplus time*)
- Pengetahuan dan keterampilan (*knowledge and skills*)
- Informasi yang tepat (*appropriate information*)
- Organisasi sosial (*social organization*)
- Kerjasama/ jaringan sosial (*corporate*)
- Sumber-sumber finansial (*financial resources*)
- Alat- alat untuk bekerja dan hidup (*instrument of work and livelihood*)

Mengenai wujud kemiskinan yang nyata perlunya kita memahami adanya penduduk miskin dan desa miskin. Penduduk miskin diukur atas dasar kemiskinan dan garis kemiskinan, sedangkan desa miskin didasarkan potensi wilayahnya, tingkat pendidikan yang rendah, jumlah anggota keluarga yang besar, serta penghasilan utama dari kegiatan pertanian dan kegiatan ekonomi informal yang memberikan penghasilan tetap merupakan ciri penduduk miskin.

Untuk mengukur garis kemiskinan telah banyak diajukan berbagai konsep, seperti Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi mengajukan konsep kecukupan yang artinya miskin. Sebuah rumah tangga petani dianggap cukup apabila menguasai tanah garapan terdiri atas 0,7 Ha sawah tadah hujan ditambah 0,3 Ha pekarangan .

Sedangkan kriteria lain untuk mengatur garis kemiskinan menurut Ibnu syamsi terletak pada jumlah pendapatan setara dengan beras. Diantara penduduk desa dan kota dibedakan, apabila penduduk desa sebanyak 240 Kg perkapita pertahun sedangkan untuk penduduk kota sebanyak 280 Kg perkapita pertahun. Selanjutnya untuk kriteria miskin dibagi menjadi 3 golongan yaitu :

- a. Kemiskinan mutlak, apabila pendapatannya terletak setara 240 Kg beras perkapita pertahun atau kurang.
- b. Kemiskinan relatif, apabila pendapatannya terletak antara 240 Kg beras sampai 360 Kg beras perkapita pertahun.
- c. Tidak termasuk miskin, apabila pendapatannya lebih dari 360 Kg beras pertahun.

3. Kemiskinan Perkotaan

Penduduk miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatasnya akses pada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal oleh masyarakat lain yang memiliki potensi yang lebih tinggi. Penduduk miskin dapat diukur dengan dasar kemiskinan, sementara itu daerah miskin mempunyai ciri-ciri yaitu, sumberdaya alam yang terbatas, sumberdaya manusia yang rendah , dan sarana dan pasarana yang sangat minim. Apabila kondisi kemiskinan dilihat dari pola hubungan sebab-akibat , maka orang miskin adalah mereka yang kekurangan dan terbelit dalam ketidakberdayaan. Secara Etimologis kemiskinan perkotaan adalah kemiskinan ataupun kurangnya pemenuhan

... ..

Dalam buku “*Kemiskinan, Perempuan dan Pemberdayaan*”, Loekman Soetrisno menuliskan bahwa munculnya kemiskinan terutama yang terjadi di daerah perkotaan terkait dengan budaya hidup dalam suatu masyarakat¹⁵. Dalam pandangan seperti tersebut di atas, disebutkan bahwa kemiskinan di perkotaan sering dikaitkan dengan rendahnya etos kerja anggota masyarakat dan lebih populer dapat dikatakan dengan rajin tidaknya seseorang dalam bekerja. Apabila orang itu rajin dalam bekerja dapat dipastikan orang itu akan hidup dengan kecukupan. Selain itu terdapat pandangan yang melihat bahwa sebab munculnya kemiskinan dalam suatu masyarakat adalah karena adanya suatu ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi.

Kemiskinan memang merupakan persoalan multidimensional yang tidak saja melibatkan faktor ekonomi tetapi juga sosial, budaya dan politik. Untuk itu tidaklah mengherankan apabila kesulitan akan timbul ketika fenomena kemiskinan diobyektifkan dalam bentuk angka-angka. Ini seperti halnya dengan pengukuran dan penentuan garis batas kemiskinan yang hingga kini masih menjadi perdebatan. Jadi dalam hal ini kemiskinan tidak saja menyangkut persoalan-persoalan kuantitatif tetapi juga kualitatif. Ada dua kategori kemiskinan, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif¹⁶. *Kemiskinan absolut* adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. *Kemiskinan relatif* adalah perhitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Oleh karena sifatnya multidimensional, maka

¹⁵ Loekman Soetrisno, *Kemiskinan Dan Perempuan*, Kanisius, Yogyakarta, 1997, hal 13.

¹⁶ Soetrisno, *Kemiskinan Dan Perempuan*, Kanisius, Yogyakarta, 1997, hal 13.

kemiskinan tidak hanya berurusan dengan kesejahteraan sosial. Kesejahteraan materi dapat diukur secara kuantitatif dan obyektif seperti dalam mengukur kemiskinan absolut yaitu ditunjukkan dengan angka rupiah. Namun untuk memahami berapa besar kesejahteraan sosial yang harus dipenuhi seseorang, ukurannya menjadi relatif dan kualitatif. Untuk memahami kemiskinan perkotaan, paradigma yang dipakai lebih merujuk pada kemiskinan relatif. Hal tersebut dikarenakan kemiskinan perkotaan terkait dengan beberapa dimensi yang implisit.

Pertama, yang paling jelas bahwa kemiskinaan perkotaan berdimensi ekonomi atau material. Dimensi ini menjelma dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material, yaitu sandang, pangan, perumahan, kesehatan dan lain-lain. Dimensi ini dapat diukur dalam rupiah meskipun harganya akan selalu berubah-ubah setiap tahunnya tergantung dari tingkat inflasi rupiah itu sendiri.

Kedua, kemiskinan perkotaan berdimensi sosial budaya. Ukuran kuantitatif kurang dapat dipergunakan untuk memahami dimensi ini sehingga ukuran sangat bersifat kualitatif. Lapisan yang secara ekonomis miskin akan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut budaya kemiskinan demi kelangsungan hidup. Budaya kemiskinan ini dapat ditunjukkan dengan nilai-nilai seperti apatis, apolitis, fatalistis, ketidakberdayaan dan lain-lain.

Ketiga, kemiskinan perkotaan cenderung berdimensi struktural dan politis. Yang berarti bahwa orang-orang yang mengalami kemiskinan

politis. Kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana untuk terlibat dalam proses politik, tidak memiliki kekuatan politik sehingga menduduki struktur sosial paling bawah. Asumsi yang muncul menegaskan bahwa orang miskin secara struktural atau politis akan berakibat miskin material (ekonomi)¹⁷.

4. Penanggulangan Kemiskinan

Penanggulangan kemiskinan pada hakekatnya merupakan suatu kebijakan yang berupaya untuk memberdayakan orang miskin untuk dapat mandiri dalam kehidupan sosial ekonomisnya secara berkelanjutan melalui bantuan usaha, sumberdaya manusia, prasarana, kelembagaan, pembangunan, teknologi dan sistem informasi. Target yang ingin dicapai dalam pendekatan ini adalah untuk meningkatkan tingkat pendapatan perkapita dalam kelompok masyarakat miskin yang ditetapkan sebagai target di atas garis kemiskinan absolut.

Kebijaksanaan pemerintah yang utama untuk menanggulangi kemiskinan dapat ditempuh melalui dua strategi, yaitu¹⁸:

1. Pendistribusian kembali kekayaan, aset dan hasil-hasil negara yang diperuntukkan bagi kalangan masyarakat miskin.
 - Kebijakan fiskal dan kredit
 - Memperbaiki akses terhadap lahan pendidikan dan pelatihan, kesehatan dan gizi

¹⁷ *Ibid*, hal 15.

- Mengarahkan kembali produksi dan permintaan menuju ke arah barang-barang konsumsi massa yang secara intensif menyerap kaum buruh melalui perubahan pada beberapa faktor dan harga produksi
2. Merealokasikan secara marginal sumber-sumber produktif di kalangan kaum miskin
- Realokasi sumber-sumber produktif di kalangan kaum miskin
 - Mentransfer konsumsi secara langsung

5. Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)

a. Landasan Penetapan P2KP

Landasan pemunculan Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) didasarkan pada usulan ide, gagasan dari kelompok-kelompok UKM UGM kepada pemerintah guna menindaklanjuti masalah kemiskinan yang melanda Indonesia. Secara khusus dasar penetapan P2KP bukan berbentuk UU ataupun peraturan pemerintah seperti dalam kebijakan-kebijakan lainnya, oleh karena itu landasan P2KP ini hanya berupa kesadaran untuk mengentaskan masalah kemiskinan yang ada. P2KP ini dilaksanakan oleh pemerintah dengan pendanaan dari Bank Dunia dan di otonomikan dalam wilayah-wilayah kelurahan¹⁹.

b. Pengertian

Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan atau P2KP adalah suatu program yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk menanggulangi masalah kemiskinan yang secara khusus dilaksanakan di perkotaan bekerjasama dengan Bank Dunia²⁰. Program ini sebagai upaya pemberdayaan masyarakat miskin di perkotaan, dilakukan dengan cara pemberian bantuan pinjaman modal untuk usaha produktif dan secara bergulir dan berupa bantuan hibah untuk membangun sarana dan prasarana dasar lingkungan di tiap-tiap kelurahan.

c. Tujuan

Program P2KP bertujuan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang dapat memberikan manfaat kepada masyarakat miskin di kelurahan, melalui:

1. Bantuan modal kerja bergulir bagi upaya peningkatan pendapatan secara berkelanjutan.
2. Dana hibah bagi pembangunan dan perbaikan prasarana dan sarana dasar lingkungan.

Dari segi tujuannya inipun P2KP terbagi dalam 2 kebijakan yang beraspek pada masyarakat miskin, yaitu²¹ :

1. Kebijakan Umum

Untuk menanggulangi persoalan kemiskinan structural maupun yang diakibatkan oleh krisis ekonomi. Pemerintah memandang perlu

untuk memberikan bantuan kepada masyarakat miskin di perkotaan melalui P2KP. Kegiatan ini tidak hanya sekedar bersifat reaktif terhadap keadaan darurat yang saat ini kita alami, akan tetapi juga bersifat strategis karena dalam kegiatan ini disiapkan landasan institusi masyarakat yang menguat bagi perkembangan masyarakat di masa mendatang.

2. Kebijakan Khusus

Bantuan kepada masyarakat miskin ini diberikan dalam bentuk dana yang dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat dan dalam bentuk pendampingan teknis yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Dana bantuan P2KP merupakan dana hibah dan pinjaman yang disalurkan kepada kelompok swadaya masyarakat secara langsung dengan sepengetahuan penanggungjawab operasional (PJOK) yang ditunjuk dan sepengetahuan warga masyarakat setempat melalui kelembagaan masyarakat yang dibentuk. Dana tersebut dapat dimanfaatkan sebagai modal usaha produktif, pembangunan sarana dan prasarana dasar lingkungan serta pengembangan sumberdaya manusia.

Kebijakan P2KP mempunyai tujuan untuk mempercepat upaya penanggulangan kemiskinan melalui hal-hal berikut²² :

1. Penyediaan dana pinjaman untuk pengembangan kegiatan usaha produktif.

2. Penyiapan, pengembangan dan pemampuan kelembagaan masyarakat di tingkat kelurahan untuk dapat mengkoordinasikan dan memperdayakan masyarakat dalam melaksanakan program pembangunan.
3. Penyediaan dana hibah untuk pembangunan sarana dan prasarana dasar lingkungan yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menunjang butir "1" di atas.
4. Peningkatan kemampuan perorangan dan keluarga miskin melalui upaya bersama berlandaskan kemitraan yang mampu menumbuhkan usaha-usaha baru yang bersifat produktif dengan berbasis pada usaha kelompok.
5. Pencegahan menurunnya kualitas lingkungan melalui upaya perbaikan sarana dan prasarana dasar lingkungan.

d. Sasaran

Sasaran penerima program bantuan P2KP adalah perorangan/ keluarga miskin yang berada di satuan wilayah perkotaan di Indonesia yang telah diseleksi. Yaitu kelompok masyarakat yang masuk dalam kategori masyarakat miskin menurut kriteria yang digunakan dalam P2KP. Kriteria yang dimaksud yaitu penggolongan keluarga miskin adalah keluarga yang mempunyai pendapatan kurang dari Rp 250.000,00 perbulan (jumlah ini disesuaikan dengan memperhitungkan tingkat inflasi yang terjadi pada tahun ke-2 dan ke-3 pada saat pelaksanaan. Selain itu juga memperhatikan kriteria

tidak, apakah rumah yang ditempati sewa atau tidak, bagaimana kualitas rumahnya) serta masukan dari aparat kelurahan, pengurus BKM, ketua RT, dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya.

e. Pelaksana

Dalam pelaksanaan P2KP di bentuk tim koordinasi pada beberapa tingkatan. Pada tingkat kelurahan dikembangkan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang dibentuk atas aturan-aturan dan kesepakatan masyarakat setempat .

6. Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM)

a. Dasar Pembentukan BKM

Pembentukan BKM didasarkan atas kebutuhan pelaksanaan P2KP di setiap wilayah kelurahan. BKM sebagai organisasi pelaksana P2KP yang berada di tiap-tiap kelurahan, sekaligus juga sebagai penanggungjawab pelaksanaan P2KP²³.

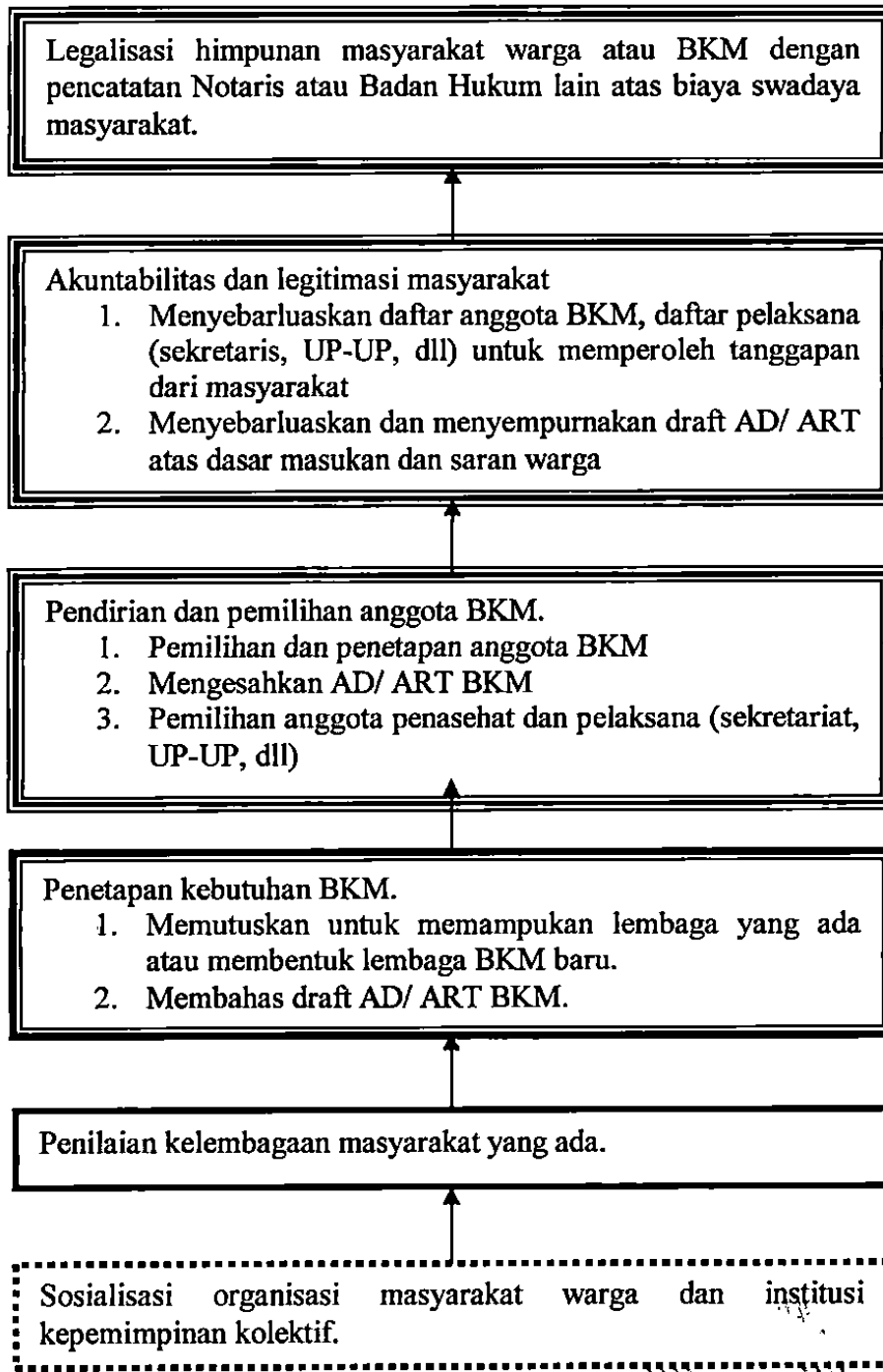
b. Pengertian

Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) adalah suatu kelembagaan atau lembaga yang dirancang untuk membangun kembali kehidupan masyarakat mandiri yang mampu mengatasi kemiskinannya. Lembaga ini mengemban misi untuk menumbuhkan kembali ikatan-ikatan sosial dan menggalang solidaritas sosial sesama warga agar saling bekerjasama demi kebaikan bersama²⁴.

²³ Hasil wawancara dengan Bu Wahyu, Sekretaris BKM SEPASA Kelurahan Wirabrajan Tanggal

Gambar I.1

Bagan Mekanisme Pembentukan Badan Keswadayaan Masyarakat



e. Keanggotaan BKM.

Yang berhak menjadi anggota BKM adalah semua warga kelurahan yang telah memenuhi kriteria yang ditetapkan masyarakat sendiri dan pada dasarnya berhak dipilih sebagai anggota BKM, selama warga tersebut dipilih sebagai perwakilan warga di RT atau RW-nya sesuai dengan ketentuan dan mekanisme pemilihan anggota BKM yang ditetapkan. Anggota BKM dipilih oleh seluruh warga kelurahan yang bersangkutan, dengan mekanisme pemilihan yang ditetapkan bersama, atau secara praktis dapat juga dipilih oleh representasi warga yang basisnya bukan golongan tetapi teritorial atau perwilayahan, seperti misalnya RT, RW, dusun, dsb yang tinggal di kelurahan dengan sebelumnya masyarakat melakukan pembahasan kriteria anggota BKM, dengan melakukan Diskusi Kelompok Terarah (DKT) tentang "Kepemimpinan Masyarakat" agar mampu merumuskan kualitas seorang pemimpin yang jujur dan dapat dipercaya untuk mengemban amanat masyarakat.

f. Sasaran

Sasaran pelaksanaan kerja BKM dalam kaitannya dengan pencairan dana P2KP dapat dikelompokkan dalam beberapa subproyek sebagai berikut²⁹ :

- Komponen kegiatan ekonomi skala kecil

Kegiatan yang dimaksud adalah meliputi kegiatan industri rumah tangga atau kegiatan usaha skala kecil lainnya yang dilakukan oleh perseorangan atau keluarga kecil yang bergabung dalam satu KSM.

²⁹ Petunjuk Teknis Pelaksana BKM

Dengan persyaratan bahwa KSM yang mengajukan pinjaman harus berdomisili di desa atau kelurahan sasaran dan memenuhi kriteria sebagai KSM miskin. Dan peminjam wajib mengembalikan modal usaha ini beserta bunganya (bunga ditetapkan minimal 1,5% perbulan).

- **Komponen fisik**

Komponen ini meliputi pemeliharaan, perbaikan ataupun pembangunan sarana dan prasarana dasar lingkungan yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat.

- **Komponen pelatihan**

Komponen pelatihan ini dapat diadakan sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan warga kelurahan. Pelatihan ini dimaksudkan untuk mendukung upaya penciptaan peluang usaha baru dan peluang pengembangan usaha yang telah ada.

D. DEFINISI KONSEPSIONAL

Yang dimaksud definisi konsepsional adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai permasalahan pengertian antar konsep yang satu dengan yang lain. Sedangkan menurut Masri Singarimbun, yang dimaksud definisi konsepsional adalah bahwa dalam tahapan ini berusaha menjelaskan mengenai pembatas pengertian suatu konsep dengan konsep lain yang merupakan abstraksi hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman³⁰. Dengan demikian definisi konsepsional adalah unsur penelitian yang terpenting dan merupakan definisi yang

³⁰ Singarimbun, M., & Effendi, Y. (2008). *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Alfabeta.

dipakai oleh peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau alami.

Definisi konseptual yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Implementasi

Implementasi adalah merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang di lakukan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

2. Kemiskinan adalah suatu kondisi serba kekurangan dan ketidakmampuan dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok yang memadai guna mencukupi kesejahteraan sosial hidupnya.

3. Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) adalah suatu program yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah kemiskinan di perkotaan.

4. Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM)

Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) adalah suatu kelembagaan atau lembaga yang dirancang untuk membangun kembali kehidupan

masyarakat pedesaan yang mampu mengatasi kemiskinannya

E. DEFINISI OPERASIONAL

Menurut Masri Singarimbun yang dimaksud dengan definisi operasional adalah unsur yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel-variabel³¹. Dengan membaca definisi operasional dalam suatu penelitian seseorang peneliti akan mengetahui pengukuran suatu variabel, sehingga peneliti dapat mengetahui baik buruknya pengukuran.

Berkaitan dengan definisi operasional, sebagai ukuran Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di wilayah Kelurahan Wirobrajan adalah sebagai berikut³²:

1. Komunikasi, diukur dengan indikator :
 - a. Adanya kegiatan sosialisasi mengenai P2KP.
 - b. Pemahaman masyarakat miskin yang ditunjukkan dengan kuantitas keikutsertaan aktif .
2. Sumberdaya, diukur dengan indikator :
 - a. Ketersediaan sumberdaya manusia di BKM kelurahan Wirobrajan.
 - b. Ketersediaan sumberdaya material di Kelurahan Wirobrajan.
3. Sikap aparat pelaksana, diukur dengan indikator :
 - a. Penempatan posisi di lingkungan masyarakat.
 - b. Sikap inisiatif, inovatif dan kreatif aparat pelaksana.
4. Struktur birokrasi, diukur dengan indikator :
 - a. Kejelasan struktur Instansi Kelurahan Wirobrajan.
 - b. Kejelasan struktur BKM Kelurahan Wirobrajan.

³¹ Masri Singarimbun Dan Sofyan Effendi, *Op.Cit*, hal 46.

³² George C Edward III, *Op.Cit*, hal 9-12.

5. Dampak pelaksanaan P2KP, diukur dengan indikator :
 - a. Peningkatan pendapatan dan tingkat ekonomi masyarakat di Kelurahan Wirobrajan.
 - b. Berkembangnya kegiatan ekonomi produktif masyarakat di Kelurahan Wirobrajan.

F. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian taraf pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta atau prinsip-prinsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.

1. Jenis penelitian

Penelitian yang digunakan oleh penyusun menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis, yaitu suatu metode yang digunakan dalam meneliti atau menganalisa status kelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi, suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif yaitu menggambarkan keadaan obyek, data-data yang dimiliki secara faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti³³.

Penelitian ini peneliti memusatkan pada pemecahan masalah yang aktual, data mula-mula dikumpulkan, disusun, dijelaskan kemudian dianalisa. Kemudian digunakan teknik studi kasus, yaitu memusatkan perhatian pada kasus secara intensif dan mendetail. Subyek yang diteliti terdiri dari satu unit yang dipandang sebagai kasus, studi kasus ini mempunyai sifat mendalam dan mendetail yang diusahakan untuk menghasilkan gambaran yang panjang yaitu hasil pengumpulan dan analisis data kasus dalam satu jangka waktu³⁴.

³³ Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal 63.

2. Alasan Pemilihan Lokasi

Penelitian ini dilakukan di kelurahan Wirobrajan karena peneliti memandang bahwa keberadaan masyarakat miskin di kelurahan Wirobrajan masih terbilang cukup banyak, dan kondisi kemiskinan yang terjadi masih belum menunjukkan perubahan yang berarti.

3. Unit Analisis

Yang dimaksud dengan unit analisis adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai obyek penelitian. Unit analisis dalam penelitian ini adalah pelaksanaan Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Wirobrajan.

4. Jenis Data

Oleh karena penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analisis dan menggunakan analisa data yang bersifat kualitatif, maka jenis data yang dibutuhkan adalah data primer dan sekunder.

a. Data Primer

Diperoleh dengan melakukan observasi, interview, kuisisioner dan penelitian langsung ke obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Diperoleh dengan melakukan studi pustaka ke dalam obyek penelitian sebagai landasan teori dan sumber data.

Selanjutnya dalam penelitian yang bersifat deskriptif ini Winarno Surachman menjelaskan:

“Sifat dari bentuk penelitian yang bersifat deskriptif ini adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sifat yang nampak, atau proses yang

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Teknik Observasi

Teknik ini dilakukan dengan melakukan pengamatan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pokok bahasan. Sutrisno Hadi mendefinisikan observasi sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diselidiki³⁶. Hasil yang sistematis tersebut berupa data deskriptif yang aktual, cermat dan terinci mengenai keadaan lapangan, keadaan manusia dan sistem sosial dimana dinamika kegiatan kegiatan itu berlangsung. Data observasi bermanfaat untuk melengkapi data primer yang diperoleh, agar dalam penelitian ini data yang diperoleh lebih akurat.

Pelaksanaan observasi dilakukan guna mencari data-data mengenai sumberdaya-sumberdaya material dan kondisi fisik sarana dan prasarana di Kelurahan Wirobrajan.

b. Teknik dokumentasi

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan informasi dengan jalan melihat buku-buku yang tersedia dalam arsip. Jadi dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mengadakan pencatatan atau pengambilan gambar dari dokumen yang terdapat di tempat penelitian yang ada hubungannya dengan masalah-masalah yang diteliti. Pengertian dokumen sebagai laporan tertulis dari suatu interview yang isinya terdiri atas penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa tersebut. Dengan

merumuskan itu kita dapat merumuskan notula rapat, keputusan hakim, laporan panitia kerja, artikel, menjawab surat-surat dan sebagainya dalam pengertian dokumen³⁷.

Dalam penelitian, penyusun mempelajari dan mengungkapkan bahan-bahan tertulis yang berupa dokumen yang terdapat di Instansi Kelurahan Wirobrajan dan Badan Keswadayaan Masyarakat Wirobrajan, pihak-pihak terkait serta majalah, peraturan-peraturan, notulen rapat, catatan harian, dan sebagainya yang berhubungan dengan judul penelitian.

Teknik dokumentasi ini dilakukan guna mencari data keadaan wilayah kelurahan Wirobrajan, meliputi :

1. Kondisi geografis
2. Kondisi demografis
3. Sarana dan prasarana
4. Kondisi sosial-ekonomi masyarakat
5. Struktur organisasi Kelurahan Wirobrajan

Selain itu teknik ini juga digunakan untuk mencari data-data di BKM Kelurahan Wirobrajan mengenai :

1. Latar belakang dan sejarah berdirinya
2. Dasar hukum pembentukan BKM
3. Tujuan pembentukan BKM dan kebijakan-kebijakan pengelolaan BKM menurut AD/ ART BKM Kelurahan Wirobrajan
4. Struktur organisasi BKM Kelurahan Wirobrajan

c. Teknik Wawancara

Wawancara adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab bertatap muka antara penanya dengan responden. Teknik wawancara ini dilakukan untuk mendapatkan informasi dari responden yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Dalam hal ini wawancara dilakukan guna mencari data-data, meliputi :

- Di Kelurahan Wirobrajan
 1. Jumlah penduduk yang masuk dalam kategori masyarakat miskin
 2. Kegiatan sosialisasi P2KP
 3. Kebijakan-kebijakan kelurahan menyangkut masalah P2KP
 4. Keadaan jumlah masyarakat miskin tahun 2004 dan tahun 2005
- Di BKM Kelurahan Wirobrajan
 1. Jumlah masyarakat target P2KP
 2. Jumlah KSM tercatat dan perkembangan kegiatan ekonomi produktif masyarakat
 3. Sosialisasi keberadaan BKM terkait dengan fungsi dan tujuannya kepada masyarakat
 4. Bentuk-bentuk kegiatan yang telah dilaksanakan dalam P2KP
 5. Proses pengalokasian dana P2KP untuk KSM, perbaikan dan pembangunan sarana dan prasarana dasar lingkungan serta untuk pelaksanaan kegiatan pelatihan untuk masyarakat miskin.

6. Teknik Analisis Data

Dalam menganalisa data peneliti menggunakan metode kualitatif. Yaitu data yang dikumpulkan merupakan studi kasus dan bersifat monografis dan mudah

“Analisa data merupakan proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola kategori dan satuan uraian dasar”³⁸.

Dalam pendapat yang berbeda terdapat suatu pengertian bahwa :

“Analisis data merupakan upaya mencari data, menata secara sistematis catatan observasi, wawancara dan lainnya untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikan sebagai temuan bagi orang lain”³⁹.

Penelitian kualitatif lebih menekankan hubungan antara fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah, penekanannya tidak pada hipotesis melainkan pada usaha menjawab pertanyaan penelitian, melalui cara-cara berfikir formal dan argumentatif⁴⁰.

³⁸ Patton Dalam Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Jakarta, 1988, hal 103.

³⁹ Saiffudin Azwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.

⁴⁰ *Ibid*, hal 5.