

BAB 1 PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sejak terjadinya krisis moneter tahun 1998 yang melanda Negara Indonesia, menyebabkan jumlah penduduk yang mengalami kesulitan ekonomi jumlahnya semakin lama semakin bertambah dari tahun ke tahun hingga sekarang. Terpuruknya kondisi ekonomi Indonesia juga menyebabkan munculnya berbagai masalah sosial di masyarakat, antara lain masalah kemiskinan yang memberikan dampak luas pada lingkungan sekitarnya.

Dalam konteks ke-Indonesiaan, istilah 'masalah sosial' dan 'masalah kesejahteraan sosial' tampaknya perlu sedikit dibedakan karena dua alasan. Pertama, dalam ranah pembangunan di Tanah Air, dikenal istilah pembangunan sosial dan pembangunan kesejahteraan sosial. Apakah pekerjaan sosial sebaiknya lebih berkiprah dalam pembangunan sosial atau kesejahteraan sosial adalah isu yang senantiasa hangat dan belum terpecahkan.

Kedua, dalam bentuk publik istilah kesejahteraan sosial seringkali hanya diartikan sebagai "kondisi kehidupan" dan sangat jarang yang mengartikannya sebagai "arena" atau aktifitas pekerjaan sosial. Karenanya, pembangunan kesejahteraan sosial masih sering dianggap sebagai kegiatan apa saja yang dapat dilakukan dimana saja, kapan saja dan oleh siapa saja.¹

Masalah kesejahteraan sosial merupakan bagian dari masalah sosial. Sebagai ilustrasi, kemiskinan merupakan masalah utama yang terbentang dalam ruang lingkup masalah sosial dan masalah kesejahteraan sosial. Namun secara khusus, masalah kemiskinan kemudian menyentuh dimensi kesejahteraan sosial, seperti fakir miskin, Orang Dengan Kecacatan (ODK), anak dan lansia terlantar, dan rumah tidak layak huni. Populasi inilah yang menjadi problema dalam masalah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Di tanah Air, problema utama yang masih dihadapi adalah masalah kemiskinan dengan berbagai wajah serta turunannya. Oleh karena itu, tidak terlalu keliru pula jika pekerja sosial di Indonesia senantiasa mencurahkan perhatiannya pada problema ini.

Berdasarkan data Biro Pusat Statistik (BPS), jumlah penduduk yang mengalami masalah kesejahteraan sosial pada tahun 2003 mencapai 37,4 juta atau sekitar 17,4 % sedangkan pada tahun 2004 diperkirakan menjadi 36,1 juta atau masih sebesar 16,6 % dari seluruh penduduk Indonesia. Laporan pembangunan manusia 2004 juga mengungkapkan kondisi kualitas (fisik) manusia yang masih memprihatinkan. Indeks pembangunan manusia yang mencerminkan tingkat kesehatan, pendidikan dan ekonomi rata-rata penduduk menempatkan Indonesia pada peringkat 111 dari 175 negara, jauh dibawah peringkat Negara-negara tetangga seperti Malaysia (59) dan Filipina (83)².

Upaya besar dan mendasar sedang dilakukan untuk mengatasi masalah kesejahteraan sosial dan rendahnya kualitas dasar manusia. Dalam Rencana

² Biro Pusat Statistik, *Dikutip Oleh Ahwi Shihab, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat*
Ditulis oleh: 16/10/2014, Diambil dari: [http://www.bps.go.id](#), Diakses pada: 22 April 2005

Pembangunan Nasional Jangka Menengah (RPJM) 2005-2009 sudah diamanatkan bahwa penanggulangan masalah kesejahteraan sosial merupakan prioritas utama dalam pembangunan nasional. Namun, RPJM tersebut tidak besar manfaatnya bagi masyarakat apabila tidak dilaksanakan dikantong-kantong masalah kesejahteraan sosial dengan keragaman karakteristik daerah sesuai potensi dan sumber daya yang dimilikinya. Untuk melaksanakan RPJM agar bermanfaat bagi masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial, perlu melibatkan seluruh komponen bangsa dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial.

Untuk meningkatkan pelayanan, pemerintah telah menetapkan kebijakan mengenai kewenangan wajib dan standar pelayanan minimal (SPM) yang harus dipenuhi oleh setiap Pemerintah Daerah kabupaten / kota dalam pelayanan tertentu seperti kesehatan, pendidikan dan sanitasi lingkungan. Upaya-upaya tersebut masih perlu diperluas dan implementasinya di lapangan memerlukan dukungan yang lebih besar, koreksi dan pemantauan dari berbagai lapisan masyarakat atau stakeholders, agar upaya-upaya tersebut dapat berjalan secara lebih efektif dan kualitas pelayanan kepada masyarakat dapat ditingkatkan.

Sangat disadari bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih baik terhadap masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial, pemerintah pusat dibatasi ketersediaan pendanaan. Ada tiga hal yang perlu dilakukan untuk menggali sumber-sumber pendanaan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih

dimana pemerintah mengusahakan secara optimal peningkatan sumber-sumber penerimaannya (perpajakan, surplus BUMN, privatisasi, recovery aset-aset) serta mengefisienkan pengeluarannya (pengurangan subsidi yang tidak ditargetkan khusus bagi masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial, upaya maksimal untuk memanfaatkan segala kemungkinan yang dapat meringankan pembyaran utang). Kedua, mengusahakan program-program dan proyek-proyek yang dilaksanakan oleh semua instansi pemerintah dapat memasukkan program penanggulangan masalah kesejahteraan sosial sebagai bagian penting dari sasarannya. Ketiga, kendala anggaran ini mengharuskan perubahan tentang peran pemerintah dalam menerapkan strategi penanggulangan masalah kesejahteraan social, yaitu dari peran pelaku stakeholders pemerintah (termasuk DPR dan DPRD), masyarakat luas, dan penduduk yang mengalami masalah kesejahteraan sosial untuk secara bersama-sama memecahkan masalah penanggulangan masalah kesejahteraan sosial. Kuncinya adalah bagaimana mengembangkan pola kemitraan antara pemerintah yang relatif terbatas nantinya dapat dihasilkan pengurangan masalah kesejahteraan sosial secara maksimal.

Untuk wilayah kecamatan Manggar, di Kabupaten Belitung Timur masalah kesejahteraan sosial menjadi masalah yang sangat potensial. Hal ini disebabkan karena kurangnya lahan pekaejaan yang tersedia dan rendahnya tingkat pendidikan yang menyebabkan tingginya tingkat penyandang masalah kesejahteraan sosial. Secara absolute, dapat dikatakan bahwa jumlah penduduk yang termasuk dalam kategori Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dapat terbagi dalam beberapa

kategori dan merupakan program utama dari Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat yaitu

1. Kefakirmiskinan

Yaitu orang atau keluarga yang sama sekali tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan³.

2. Ketelantaran

Anak yang berusia 5-18 tahun atau orang yang lanjut usia (60 tahun keatas) yang tidak berdaya atau tidak mampu mencari/mendapatkan nafkah dari keluarganya karena alasan-alasan tertentu⁴.

Untuk itu, Dinas Kesejahteraan Sosial dalam pelaksanaan program Penanggulangan Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) sangat memfokuskan pada masalah-masalah sosial diatas, tetapi tentunya hal tersebut harus didukung oleh sarana dan prasarana kegiatan, yaitu menyangkut faktor-faktor hambatan dan keberhasilan program penanggulangan PMKS diwilayah Kecamatan Manggar, Kabupaten Belitung Timur, Propinsi Bangka-Belitung.

Masalah-masalah diatas merupakan masalah yang paling dasar yang menjadi perhatian di Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat yang harus dilaksanakan untuk meningkatkan taraf hidup perekonomian masyarakat di Kecamatan Manggar Kabupaten Belitung Timur. Permasalahan sosial diatas

³ *Pola Pembangunan Kesejahteraan Sosial*, Departemen Sosial Republik Indonesia, hal 143

merupakan tugas utama dari Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat karena dari visi dan misi Bupati yang menghendaki perbaikan ekonomi tersebut.

B. PERUMUSAN MASALAH

Perumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Implementasi Program Penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kecamatan Manggar Oleh Dinas Kesejahteraan Sosial Dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Belitung Timur Propinsi Bangka-Belitung Tahun 2005-2006?
2. Faktor-faktor Apa Saja Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan tersebut?

C. KERANGKA DASAR TEORI

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999, BAB 1 ketentuan umum Pasal 1B adalah :

“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif⁶”.

Pemerintah Daerah menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 BAB 1 ketentuan

“Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah menurut Maschuri Maschab adalah :

“Satuan aparat Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Negara, jadi yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah organ yang memiliki hak, kewenangan, dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintah di daerahnya”⁶.

Pemerintah Daerah menurut Bailey adalah :

“Pemerintah Daerah adalah sebuah institusi yang dipilih demokratis dan mempunyai yurisdiksi di tingkat lokal disertai dengan kekuasaan”⁷.

Berkaitan dengan pemerintah daerah, *Oppenheim* dalam bukunya “*Het Nederlandsch Rech*” memberikan beberapa ciri, yaitu :

- a. Adanya lingkungan /daerah batas yang lebih kecil dari Negara.
- b. Adanya penduduk miskin dari jumlah yang mencukupi.
- c. Adanya kepentingan yang coraknya sukar dibedakan dari yang diurusoleh Negara, akan tetapi yang demikian menyangkut lingkungan itu, sebagai penduduknya bergerak untuk berusaha atas dasar swadaya.

⁶ Maschuri Maschab, *Catatan Mata Kuliah Sistem Pemerintaha Desa, 2002*

d. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu.

e. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah adalah :

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.
3. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Susunan pemerintah daerah otonomi meliputi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih memperdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung jawaban pemerintah daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi rakyat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan

2. Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan menurut kamus besar bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai berikut :

“keamanan, keselamatan, ketentraman, kesenangan hidup dan kemakmuran”.

Secara harfiah kesejahteraan itu sendiri mengandung makna yang luas dan mencakup berbagai segi pandangan atau ukuran tertentu tentang suatu hal yang menjadi ciri utama dari pengertian tersebut. Pada dasarnya setiap manusia yang hidup di bumi ini walaupun dimanapun mereka berada, selalu mempunyai pemikiran, keinginan, kehendak dan cita-cita untuk mencapai kesejahteraan hidupnya. Pemekaran daya cipta suatu bangsa bukan saja merupakan suatu kemampuan serta kejadian individual, melainkan juga sebagai sebuah proses sosial yang ditentukan oleh kondisi sosial pula. Dalam hidupnya manusia pasti akan bertemu dengan sesuatu yang bernama kebutuhan. Dan usaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya tersebut tidak lepas dari kondisi lingkungan, budaya, kenyataan sejarah, maupun gejala-gejala sosial yang muncul. Usaha manusia dalam upaya memenuhi kebutuhan hidupnya terkait sangat erat dengan usaha pencapaian kesejahteraan hidup mereka.

Pada dasarnya setiap manusia yang hidup di bumi ini walaupun dimanapun mereka berada, selalu mempunyai pemikiran, keinginan, kehendak dan cita-cita untuk mencapai kesejahteraan hidupnya. Pemekaran daya cipta suatu bangsa bukan saja merupakan suatu kemampuan serta kejadian individual, melainkan juga

hidupnya manusia pasti akan bertemu dengan sesuatu yang bernama kebutuhan. Dan usaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya tersebut tidak terlepas dari kondisi lingkungan, budaya, kenyataan sejarah, maupun gejala-gejala sosial yang muncul. Usaha manusia dalam upaya memenuhi kebutuhan hidupnya terkait sangat erat dengan usaha pencapaian kesejahteraan hidup mereka.

Kesejahteraan didefinisikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang telah merasa cukup dengan apa yang dimiliki, meskipun dalam keadaan kekurangan dalam memenuhi kebutuhannya tetapi secara rohani dia merasa aman dan nyaman dengan kondisi tersebut.

Sedangkan indikator-indikator dari kesejahteraan adalah sebagai berikut :

1. Untuk kebutuhan pangan setidaknya bisa makan dua kali sehari atau lebih
2. Pakaian yang berbeda untuk berbagai keperluan
3. Lantai rumah bukan dari tanah
4. Kebutuhan akan kesehatan dapat terpenuhi secara baik (misalnya, jika salah satu anggota keluarganya sakit maka akan segera dibawa ke puskesmas atau dokter)
5. Anggota keluarga yang berumur 15 tahun keatas mempunyai penghasilan tetap
6. Bisa baca tulis latin bagi seluruh anggota keluarga dewasa yang berumur 10 s/d 60 tahun
7. Anak usia sekolah (7 s/d 15 tahun) bersekolah

Menurut Agus dwiyanto dalam bukunya pola dan pembangunan kesejahteraan sosial, didalamnya juga disebutkan pengertian kesejahteraan sosial yaitu :

“suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial material maupun spiritual yang diliputi rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir dan batin yang memungkinkan bagi setiap warga Negara untuk berusaha mencapai pemenuhan kebutuhan jasmani dan rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi dirinya, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban bagi manusia dan sesuai dengan pancasila”⁸.

Pada prinsipnya hidup sejahtera adalah suatu kondisi dimana keseimbangan lahir dan batin manusia dapat tercipta dalam kaitannya dengan usaha manusia untuk memenuhi kebutuhan jasmani dan rohani mereka yang mempunyai hubungan erat dengan lingkungan keluarga, lingkungan masyarakat, serta lingkungan yang lebih luas lagi. Dengan kata lain manusia sebagai individu berada dalam sebuah sistem yang ada di lingkungan sekitarnya.

Perlu kita ketahui bersama bahwa pada umumnya konsepsi kesejahteraan dalam masyarakat yang relatif lebih maju menempatkan keluarga inti sebagai sentral pengembangan, sedang dalam masyarakat adat melalui kewajiban sosial yang harus dipenuhi oleh anggotanya. Dengan demikian konsepsi kesejahteraan pada masyarakat yang lebih maju lebih menekankan pada peningkatan kondisi

sandang, pangan, pangan, pendidikan, kesehatan sebagai masa depan kehidupannya.

Dalam rangka mencapai kehidupan yang sejahtera, Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Belitung Timur memprioritaskan pada program pembangunan yang berdaya guna manfaat khususnya kepada para penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti :

1. Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial
2. Pembinaan Anak Terlantar
3. Pembinaan Para Penyandang Cacat dan Trauma
4. Pembinaan Panti Asuhan dan Jompo
5. Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Adat Terpencil Dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Lainnya
6. Pemberdayaan Kelembagaan Kesejahteraan Sosial
7. Penyiapan Tenaga Pendamping Kelompok Usaha Bina Keluarga (KUBE)
8. Pengembangan Modal Operasional Bkb-Posyandu
9. Pengembangan Pusat Pelayanan Informasi Dan Konseling

Program-program diatas merupakan prioritas utama dalam program pembangunan untuk mengatasi masalah kesejahteraan sosial demi tercapainya kehidupan masyarakat yang sejahtera yang adil dan makmur

. Masalah kesejahteraan sosial merupakan bagian dari masalah sosial. Sebagai ilustrasi, kemiskinan merupakan masalah utama yang terbentang dalam problema masalah sosial dan masalah kesejahteraan sosial. Namun secara khusus masalah

kemiskinan kemudian menyentuh dimensi kesejahteraan sosial, seperti fakir miskin dan anak-anak terlantar. Populasi yang mengalami problema ini dikenal dengan istilah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.

Secara teoritis yang dimaksud Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani, dan sosial) secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan dan gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan keturunan sosial, keterbelakangan, keterasingan dan perubahan lingkungan (secara mendadak) yang kurang mendukung, seperti terjadinya bencana.

Dari hasil kesepakatan bersama, saat ini terdapat 27 jenis PMKS, sebagai berikut :

1. Anak balita terlantar
2. Anak Terlantar
3. Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah
4. Anak nakal
5. Anak Jalanan
6. Anak cacat
7. Wanita rawan sosial ekonomi
8. Wanita yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah

10. Lanjut usia yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah
11. Penyandang cacat
12. Penyandang cacat bekas penderita penyakit kronis
13. Tuna susila
14. Pengemis
15. Gelandangan
16. Bekas Narapidana
17. Korban Penyalahgunaan Napza
18. Keluarga Fakir Miskin
19. Keluarga berumah tidak layak huni
20. Keluarga bermasalah sosial psikologis
21. Komunitas adat terpencil
22. Masyarakat yang tinggal didaerah rawan bencana
23. Korban bencana alam
24. Korban bencana sosial
25. Pekerja migrant terlantar
26. Keluarga rentan
27. Penyandang AIDS/HIV

Masyarakat bangsa Indonesia yang akan kita wujudkan adalah masyarakat yang adil dan makmur berdasar pancasila, masyarakat yang makmur dalam keadilan dan adil dalam kemakmuran. Suatu masyarakat yang tidak efisien dapat

yang bersangkutan akan terus bergejolak dan tidak pernah akan merasa ketentraman sosial. Dalam kaitan dengan dasar-dasar ilmiah lahirnya ilmu ekonomi, para pendiri Negara berpandangan bahwa ilmu ekonomi adalah cabang/bagian dari ilmu sosial yang pengalamannya akan bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat.

3. Kebijakan Publik dan Implementasinya

1. kebijakan Publik

Istilah *policy* (kebijaksanaan/kebijakan) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goal*), program, keputusan undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidak akan membuat masalah besar apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama.

Menurut Carl Friendrich yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, Kebijakan merupakan 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-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.⁹

⁹ Abdul Wachab Solichin, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan* Momen Edisi Kedua Cetakan Pertama Bumi Aksara Jakarta 1997, hal 2

Sedangkan menurut M. Irfan Islamy, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.¹⁰

Menurut E. Hugh Hecllo Istilah *policy* (kebijaksanaan/kebijakan) dipergunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. Kebijakan adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Adapun komponen-komponen dari kebijakan terdiri dari;

1. *Goal* atau tujuan yang diinginkan
2. *Plants* atau proposal, yaitu pengertian spesifik untuk mencapai tujuan
3. *Program* yaitu upaya berwenang untuk mencapai tujuan
4. *Decision* atau keputusan yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan, dan melakukan evaluasi program-program
5. *Efek* atau akibat-akibat yang ditimbulkan dari program¹¹

Lebih lanjut dikatakan, bahwa tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat, kebijakan atau keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah yang ada.

Kebijakan dapat diartikan secara luas, yaitu sebagai rangkaian tindakan pemerintah atau tidak bertindaknya pemerintah atas suatu masalah. Kebijakan juga

¹⁰ M. Irfan Islamy : *Perumusan-perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, hal 23

dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang tetap yang ditandai oleh tindakan yang berulang-ulang yang membuat kebijakan dan melaksanakannya¹².

Berdasarkan dari pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah yaitu merupakan cara bertindak secara disengaja yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masalah-masalah yang ada untuk diselesaikan. Sedangkan kebijakan pemerintah daerah merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah di wilayah kekuasaannya atau di daerahnya.

Dalam arti luas menurut Miftah Thoha, kebijakan mempunyai dua aspek pokok yaitu:

- a. Kebijakan merupakan pranata sosial, ia bukan merupakan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian kebijakan adalah sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. Kebijakan adalah sesuatu peristiwa yang ditimbulkan baik untuk mendamaikan permasalahan dari pihak-pihak yang berada dalam konflik atau yang menciptakan insentif bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Kebijakan rutin yang mudah diimplementasikan menjadi non rutin atau menghadapi komplikasi dalam implementasi apabila deskripsi tersebut yaitu:

¹²

- a. Penambahan tanggung jawab pada agenda aktor yang telah mapan dengan proses yang sudah mantap.
- b. Penambahan prioritas baru pada kebijakan rutin.
- c. Penambahan pembuatan kebijakan baru.
- d. Terdapatnya aturan baru yang bertentangan walaupun tadinya dimaksudkan untuk merespon kondisi yang berubah.
- e. Ada keharusan dalam pembuatan keputusan untuk menarik atau mengurangi manfaat kebijakan pada kelompok tertentu.
- f. Pencampuradukkan tujuan distributif dan redistributif¹³.

Proses kebijakan ialah berbagai aktifitas melalui dari mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses itu terdiri dari empat (4) tahap yaitu:

1. Perumusan masalah

Perumusan masalah kebijakan merupakan suatu proses yang tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah (kebutuhan atau tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan. Jadi perumusan masalah kebijakan dapat disimpulkan sebagai suatu upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai macam pemecahan masalah baik untuk pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah.

¹³ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan*

memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai¹⁴.

2. Implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

a. Implementasi Kebijakan

Webster merumuskan secara pendek bahwa mengimplementasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu¹⁵.

Dari pendapat diatas bila pandangan tersebut kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan, hal ini sangat relevan dalam implementasi program penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial untuk dijadikan asas fundamental supaya di dalam pelaksanaannya tidak lepas dari urutan-urutan proses yang telah terencana, sehingga dalam implemementasi kebijakan tersebut tepat sasaran, tepat waktu untuk menimbulkan dampak atau akibat kepada publik.

b. Faktor-faktor yang mempengaruhinya

Menurut Webster dalam Solichin Abdul Wahab, peran penting dari analisis implementasi Negara ialah mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada proses implementasi¹⁶. Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variabel-variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktifitas

¹⁴ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua Cetakan Pertama, Jakarta : Bumi Aksara, 1997, hal 14

¹⁵ Webster dalam Solichin Abdul Wahab, *op.cit*, hal 50

komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksanaan, karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaraanya¹⁷.

Dari kedua kutipan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa proses implementasi kebijakan merupakan kegiatan atau tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, kelompok pemerintah (Negara) yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan yang tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap implementasi program Penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial diantaranya :

1. Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dari badan pelaksana ataupun elit politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi pelaksanaan program.
2. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh pada proses.
3. Kepatuhan dan daya tanggap, kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan agar instansi pelaksana birokrat yang ditugasi melaksanakan program dari elit politik, juga kepatuhan penerima manfaat/sasaran program. Sedangkan daya tanggap merupakan kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan.

4. Pemberdayaan Masyarakat

Salah satu produk organisasi publik adalah pemberdayaan masyarakat. maka produk pemberdayaan masyarakat di dalam Negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability*.¹⁸

1. *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang di masyarakat.

D. DEFINISI KONSEPSIONAL

1. Kebijakan Publik

Adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

2. Program

Adalah tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijaksanaan

3. Implementasi Program

Adalah pelaksanaan kebijakan-kebijakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

4. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)

Adalah seseorang seorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani, dan sosial) secara memadai dan wajar.

5. Kefakirmiskinan

Yaitu orang atau keluarga yang sama sekali tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan¹⁹.

6. Ketelantaran

Anak yang berusia 5-18 tahun atau orang yang lanjut usia (60 tahun keatas) yang tidak berdaya atau tidak mampu mencari/mendapatkan nafkah dari keluarganya karena alasan-alasan tertentu²⁰.

E. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel. Menurut Sofyan Effendi, salah satu unsur yang membantu komunikasi peneliti adalah definisi operasional yang merupakan petunjuk tentang bagaimana suatu variabel diukur, membaca suatu definisi operasional suatu penelitian seorang peneliti akan mengetahui baik buruknya penelitian²¹.

1. Cakupan program penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, yaitu :
 - a. Pembinaan Anak Terlantar
 - b. Pemberdayaan Fakir Miskin
 - c. Penyiapan Tenaga Pendamping Kelompok Usaha Bina Keluarga (KUBE)
-

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program Penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yaitu :

a). Komunikasi diukur dengan indikator :

1. Kejelasan dalam memberikan perintah kepada aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan dan koordinasi
2. Koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan Program Penanggulangan Penyandang Masalah kesejahteraan Sosial
3. Konflik atau perbedaan dalam pelaksanaan kebijakan Program Penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial

b). Sumber daya diukur dengan indikator

1. Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan
2. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan
3. Tersedianya waktu yang cukup untuk dapat mengalikasikan dana

c). Disposisi /sikap pelaksana diukur dengan indikator :

1. Pengetahuan dan kemampuan yang cukup dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kegiatan.
2. Kesesuaian aturan kebijakan dengan aturan pelaksana

d). Struktur birokrasi diukur dengan indikator :

1. Kejelasan struktur birokrasi Pemerintah sebagai penanggung jawab pelaksana program
2. Pelaksana yang efektif terhadap pelaksanaan kebijakan Program

3. Penanggulangan program penyanggah masalah kesejahteraan sosial

a. Kefakirmiskinan

programnya yaitu Kelompok Usaha Bersama (KUBE) fakir miskin dan bantuan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) perorangan.

b. Ketelantaran

programnya yaitu Kelompok Usaha Bersama (KUBE) anak terlantar dan bantuan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) perorangan.

F. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian. Dan apabila ditinjau dari sudut filsafat, metode penelitian merupakan epistemologi dari kegiatan penelitian.

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Menurut Winarno Surachman, penelitian deskriptif adalah penelitian yang menuturkan, mengklasifikasikan, menggambarkan dan menganalisis masalah-masalah yang ada sekarang ini dengan menggunakan teknik tertentu, yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi²².

Dari pendapat diatas, menegaskan bahwasanya penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang mengutamakan teknik pengumpulan data dengan cara menggambarkan suatu obyek penelitian yang telah ditentukan kriteria-kriteria penyusunannya sehingga tersusun menjadi suatu laporan hasil penelitian.

2. Sumber data

Menurut Lofland yang dikutip oleh J Lexy. Moeleong, sumber data utama (primer) dalam penelitian deskriptif kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan (sekunder) seperti dokumentasi, buku ilmiah, dan lain-lain²³.

²² Winarno Surachman, *Dasar dan Teknik Research : Pengantar Metodologi Ilmiah*, Tarsito, Bandung :1987, hal 132

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview (Wawancara)

Menurut Masri Singabuan dan Sofyan Effendi, wawancara adalah mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden²⁴.

b. Observasi

Menurut Sutrisno Hadi, observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diteliti²⁵. Oleh karena itu penulis akan melakukan pengamatan secara langsung terhadap gejala-gejala yang diselidiki dengan maksud untuk meyakinkan kebenaran data yang diperoleh dari interview.

c. Dokumentasi

Menurut Suharsimi Arikunto, metode dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan-catatan, buku, transkrip dan sebagainya²⁶.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data yang dipergunakan adalah Analisa Kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atas dasar teori yang ada secara runtut memakai makna yang bersifat menyeluruh.

²⁴ Masri Singabuan dan Sofyan Effendi, Op. Cit, hal 192

²⁵ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1990, hal 136

Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan buku-buku angka. Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan penelitian tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan sebagainya. Untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini diujikan dengan memperhatikan validitas, reliabilitas dan obyektifitas.

5. Unit analisa

Unit analisa data penelitian ini adalah Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Belitung Timur Propinsi Bangka-Belitung dan masyarakat Kecamatan Mangrove khususnya yang fakir miskin dan