

A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini ditandai dengan kemajuan teknologi, industrialisasi, demokratisasi, arus urbanisasi dan berbagai gejala kemasyarakatan lainnya telah banyak menimbulkan permasalahan social. Permasalahan social itu sendiri juga semakin berkembang baik dari segi jenis permasalahannya maupun segi jumlah penyandang masalah kesejahteraan social. Apabila hal ini tidak segera ditangani secara terpadu, maka suatu masalah akan semakin menyebar dan semakin berdampak pada masyarakat berupa timbulnya masalah-masalah social baru.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, pada pasal 34 ayat (2) dinyatakan bahwa "*Negara mengembangkan system jaminan social bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan*". Sebagai realisasi pelaksanaan pasal tersebut, pemerintah melaksanakan berbagai program pembangunan khususnya bidang kesejahteraan social, baik dalam lingkup nasional, daerah maupun di perdesaan dan perkotaan.

Diberlakukannya Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Nomor 25 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, di Kabupaten Purworejo juga dilaksanakan Pembangunan Daerah di berbagai bidang, termasuk bidang Kesejahteraan Sosial. Tujuannya adalah "*Terwujudnya Kabupaten Purworejo yang maju, berkembang,*

unggul dengan tatanan pemerintah yang legitimate, akuntabel dan mampu memberikan pelayanan yang optimal untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat yang merata, berkeadilan, tentram, tertib dan damai”.

Beberapa permasalahan social dan tantangan yang masih dihadapi oleh Pemerintah dan masyarakat Kabupaten Purworejo masa sekarang dan yang akan datang antara lain sebagai berikut:

1. Kemiskinan

Hal ini dapat dilihat dari hasil pendataan BAPPEDA tahun 2006 yang menunjukkan bahwa di Kabupaten Purworejo masih terdapat keluarga miskin sebanyak 31.949 KK; keluarga berumah tak layak huni sebanyak 8.077 KK dan keluarga bermasalah social psikologis sebanyak 488 KK. Kartena kemiskinan keluarganya, tercatat ada balita terlantar (0-4 th) sebanyak 2.625 jiwa dan anak terlantar (5-18 th) sebanyak 4.220 jiwa. Selain itu tercatat pula wanita frawan social ekonomi sebanyak 2.080 jiwa dan lanjut usia terlantar ada 1.715 jiwa¹.

2. Pengangguran/ Terbatasnya Lapangan Kerja.

Hal ini dapat ditunjukkan masih banyaknya penjadi kerja di Kabupaten Purworejo yang setiap tahunnya cenderung mengalami peningkatan. Data tahun 2006, dari jumlah angkatan kerja sebanyak 403.920 jiwa tercatat ada

7128 jiwa sebagai pencari kerja (penganggur) dengan berbagai tingkat pendidikan, dimana mayoritasnya adalah tamat SLTA sebanyak 18.528 jiwa².

3. Rendahnya Kualitas Sumber Daya Manusia

Data tahun 2006 menunjukkan bahwa dari jumlah penduduk usia 10 tahun ke atas yang belum sekolah sebanyak 66.278 jiwa SD yang tidak / belum tamat sebanyak 110.704 jiwa, SLTP sebanyak 242.535 jiwa, SLTA 63.777 jiwa³.

4. Rendahnya Tingkat Pendapatan dan kemampuan daya beli masyarakat, yang terkait langsung dengan masalah kemiskinan.
5. terbatasnya pemilikan asset produksi terutama permodalan dan akses untuk mendapatkan modal usaha dari lembaga keuangan yang ada khususnya perbankan.
6. terbatasnya akses pemasaran hasil produksi dan rendahnya nilai tukar komoditas yang dihasilkan.

Untuk dapat mengatasi dan menyelesaikan permasalahan social dan tantangan yang semakin kompleks tersebut, jelas diperlukan suatu upaya yang terintegrasi, terorganisasi dan terpadu baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun oleh seluruh komponen masyarakat.

Salah satu upaya yang dimaksud adalah melalui pelaksanaan Program Pemberdayaan Potensi Kesejahteraan Sosial Masyarakat (Program P2KSM) di

² Sumber Data : BAPPEDA Kabupaten Purworejo tahun 2006

³ Sumber Data : BPS Kabupaten Purworejo 2006

Kabupaten Purworejo yang direncanakan mulai Tahun 2006-2010. Untuk itu Bupati Kabupaten Purworejo telah mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor: 11 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Program Pemberdayaan Potensi Kesejahteraan Sosial Masyarakat (P2KSM). Program Pemberdayaan Potensi Kesejahteraan Sosial Masyarakat (P2KSM) mempunyai maksud untuk memberdayakan potensi usaha ekonomi produktif masyarakat guna meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan social ekonomi masyarakat. Tujuan program P2KSM ini adalah⁴ :

1. Mewujudkan kesejahteraan social masyarakat
2. Menggairahkan dan memberdayakan potensi usaha ekonomi produktif masyarakat.
3. Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan social ekonomi masyarakat.
4. Membuka peluang peningkatan taraf hidup masyarakat miskin.
5. Mengembangkan dan memantapkan kehidupan social ekonomi masyarakat miskin.
6. Meningkatkan kesadaran, kemauan, tanggung jawab, rasa kebersamaan, harga diri dan percaya diri masyarakat.
7. memberi kemudahan para pengelola usaha ekonomi produktif dalam memperoleh permodalan untuk membiayai kegiatan usahanya.

Adapun sasaran penerima manfaat program P2KSM adalah pengelola usaha ekonomi produktif skala mikro (usaha kecil) dengan jenis usaha sebagai berikut⁵:

⁴ Peraturan Bupati No.11 Tahun 2006, BAB II

⁵ Peraturan Bupati No.11 Tahun 2006, BAB III

1. Kelompok Usaha Bersama (KUBE) atau perorangan dengan criteria:

- a. Melaksanakan dan mengelola salah satu atau beberapa usaha ekonomi produktif yang bergerak dibidang pertanian, peternakan, perdagangan, industri, jasa.
- b. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 40.000.000,- (empat puluh juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat tinggal.
- c. Memiliki omset usaha tahunan paling banyak Rp. 75.000.000,- (tujuh puluh lima juta rupiah).
- d. Untuk Kelompok Usaha Bersama (KUBE) beranggotakan minimal 3 orang, mempunyai susunan kepengurusan dan ada pembagian tugas yang jelas.

2. Organisasi pembinaan generasi muda dengan criteria:

- a. Melaksanakan dan mengelola salah satu atau beberapa usaha ekonomi produktif yang bergerak dibidang pertanian, peternakan, perdagangan, industri dan jasa.
- b. Keberadaan organisasinya diakui secara resmi oleh pemerintah.
- c. Memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang jelas dan disahkan oleh pemerintah atau forum tertinggi organisasi yang bersangkutan. Melalui Program P2KSM ini.

Pemerintah Kabupaten Purworejo akan mengalokasikan anggaran berupa dana bergulir dalam APBD Kabupaten Purworejo mulai Tahun 2006. pemerintah juga akan memfasilitasi penyediaan tenaga pendampingan dari para sarjana yang masih mahasiswa dengan mendenatkan pelatihan khusus pendampingan usaha

Dimana nantinya tugas pokok para pendamping adalah sebagai fasilitator, motivator, komunikator, dan dinamisator, kegiatan kelompok/organisasi masyarakat. Lingkup tugas pendampingan yang dilakukan meliputi upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia para anggota dan pengurus, peningkatan kemampuan pengelolaan organisasi dan peningkatan kemampuan pengembangan usaha ekonomi produktif oleh kelompok maupun anggotanya. Sebelum saya menjelaskan lebih lanjut tentang P2KSM ini, saya akan menjelaskan bahwa ada beberapa alasan mengapa saya memilih judul ini yaitu:

1. Karena kebijakan program ini masih baru dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Purworejo.
2. Menganalisis sejauh mana program ini berjalan.
3. Memilih salah satu kecamatan sebagai objek penelitian agar mempermudah peneliti lebih fokus dan mempersempit ruang lingkup permasalahan.

Untuk dapat melaksanakan tugasnya, pendamping harus siap bekerja purnawaktu dalam mendampingi dan membantu kelompok organisasi dalam memperoleh akses berbagai pelayanan yang dibutuhkan. Karenanya pendamping yang paling efektif adalah dari anggota masyarakat sendiri yang telah lebih mampu, lebih sejahtera dan lebih berhasil dalam kehidupan dan kegiatan ekonominya.

Pemerintah Kabupaten Purworejo akan memfasilitasi penyediaan tenaga pendamping khusus dari para sarjana yang masih menganggur dan berjiwa wirausaha dengan syarat-syarat tertentu. Setelah mendapatkan bekal pelatihan pendampingan,

Kelurahan di wilayah kecamatan se-Kabupaten Purworejo. Sehingga akan direkrut dan ditugaskan sebanyak 100 (sertatus) orang sarjana pendamping di 16 Kecamatan yang wilayah tugasnya meliputi 494 desa/kelurahan.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang diungkapkan di atas maka masalah yang ingin penulis teliti adalah sebagai berikut:

- 1. Bagaimana implementasi Program Pemberdayaan Potensi Kesejahteraan Sosial Masyarakat (P2KSM) Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Purworejo tahun 2006-2007 di Kecamatan Pituruh Kabupaten Purworejo?*
- 2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Program Pemberdayaan Potensi Kesejahteraan Sosial Masyarakat (P2KSM) Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Purworejo tahun 2006-2007 di Kecamatan Pituruh Kabupaten Purworejo?*

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan

1. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis implementasi program pemberdayaan kesejahteraan social masyarakat (P2KSM) Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Purworejo

2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Program Pemberdayaan Potensi Kesejahteraan Sosial Masyarakat Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Purworejo tahun 2006-2007.

b. Manfaat

1. Manfaat dari penelitian ini agar hasil dari penelitian dapat dijadikan masukan bagi Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Purworejo, dan juga dapat dijadikan pengetahuan baru bagi masyarakat Kabupaten Purworejo pada khususnya dan Masyarakat Indonesia pada umumnya.
2. Bermanfaat agar menjadi wawasan baru untuk Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, khususnya pada mata kuliah study implementasi kebijakan public.

3. Kerangka Dasar Teori

Menurut Peter Hagul teori adalah :

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena gambaran yang sistematis itu dijabarkan dengan menghubungkan variabel yang satu dengan yang lainnya dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut.⁶

1. Pemberdayaan Masyarakat

a. Pemberdayaan

Pengertian Pemberdayaan⁷ :

- Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung.
- Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial.
- Pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi, dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya.
- Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagi pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parsons, et al., 1994:106).
- Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah, untuk (a) memiliki akses terhadap sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; dan (b) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

⁷ Edi Suharto, *Pendampingan social dalam pemberdayaan masyarakat miskin*,

Beragam definisi pemberdayaan menjelaskan bahwa pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial; yaitu masyarakat miskin yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya. Pengertian pemberdayaan sebagai tujuan seringkali digunakan sebagai indikator keberhasilan pemberdayaan sebagai sebuah proses.

Keberhasilan pemberdayaan dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan, dan kemampuan kultural dan politis jenis. Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan, yaitu: 'kekuasaan di dalam' (power within), 'kekuasaan

b. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat bertujuan untuk meningkatkan potensi masyarakat agar mampu meningkatkan kualitas hidup yang lebih baik bagi seluruh warga masyarakat melalui kegiatan-kegiatan swadaya. Untuk mencapai tujuan ini, faktor peningkatan kualitas SDM melalui pendidikan formal dan nonformal perlu mendapat prioritas. Memberdayakan masyarakat bertujuan "mendidik masyarakat agar mampu mendidik diri mereka sendiri" atau "membantu masyarakat agar mampu membantu diri mereka sendiri". Tujuan yang akan dicapai melalui usaha pemberdayaan masyarakat, adalah masyarakat yang mandiri, berswadaya, mampu mengadopsi inovasi, dan memiliki pola pikir yang kosmopolitan.

United Nations, mengemukakan proses-proses pemberdayaan masyarakat adalah sebagai berikut⁶.

(1) *Getting to know the local community*

Mengetahui karakteristik masyarakat setempat (lokal) yang akan diberdayakan, termasuk perbedaan karakteristik yang membedakan masyarakat desa yang satu dengan yang lainnya. Mengetahui artinya untuk memberdayakan masyarakat diperlukan hubungan timbal balik antara petugas dengan masyarakat.

(2) *Gathering knowledge about the local community*

Mengumpulkan pengetahuan yang menyangkut informasi mengenai masyarakat setempat. Pengetahuan tersebut merupakan informasi faktual tentang

⁶ Mangatas Tampubolon, *Pendidikan Pola Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Sesuai Tuntutan Otonomi Daerah*, www.depdiknas.co.id, 10 Desember 2007, hal 11-12

distribusi penduduk menurut umur, sex, pekerjaan, tingkat pendidikan, status sosial ekonomi, termasuk pengetahuan tentang nilai, sikap, ritual dan custom, jenis pengelompokan, serta faktor kepemimpinan baik formal maupun informal.

(3) Identifying the local leaders

Segala usaha pemberdayaan masyarakat akan sia-sia apabila tidak memperoleh dukungan dari pimpinan/tokoh-tokoh masyarakat setempat. Untuk itu, faktor "*the local leaders*" harus selalu diperhitungkan karena mereka mempunyai pengaruh yang kuat di dalam masyarakat.

(4) Stimulating the community to realize that it has problems

Di dalam masyarakat yang terikat terhadap adat kebiasaan, sadar atau tidak sadar mereka tidak merasakan bahwa mereka punya masalah yang perlu dipecahkan. Karena itu, masyarakat perlu pendekatan persuasif agar mereka sadar bahwa mereka punya masalah yang perlu dipecahkan, dan kebutuhan yang perlu dipenuhi.

(5) Helping people to discuss their problem

Memberdayakan masyarakat bermakna merangsang masyarakat untuk mendiskusikan masalahnya serta merumuskan pemecahannya dalam suasana kebersamaan.

(6) Helping people to identify their most pressing problems

Masyarakat perlu diberdayakan agar mampu mengidentifikasi permasalahan yang paling menekan. Dan masalah yang paling menekan inilah yang harus

(7) Fostering self-confidence

Tujuan utama pemberdayaan masyarakat adalah membangun rasa percaya diri masyarakat. Rasa percaya diri merupakan modal utama masyarakat untuk berswadaya.

(8) Deciding on a program action

Masyarakat perlu diberdayakan untuk menetapkan suatu program yang akan dilakukan. Program action tersebut perlu ditetapkan menurut skala prioritas, yaitu rendah, sedang, dan tinggi. Tentunya program dengan skala prioritas tinggilah yang perlu didahulukan pelaksanaannya.

(9) Recognition of strengths and resources

Memberdayakan masyarakat berarti membuat masyarakat tahu dan mengerti bahwa mereka memiliki kekuatan-kekuatan dan sumber-sumber yang dapat dimobilisasi untuk memecahkan permasalahan dan memenuhi kebutuhannya.

(10) Helping people to continue to work on solving their problems

Pemberdayaan masyarakat adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan. Karena itu, masyarakat perlu diberdayakan agar mampu bekerja memecahkan masalahnya secara kontinyu.

(11) Increasing people's ability for self-help

Salah satu tujuan pemberdayaan masyarakat adalah tumbuhnya kemandirian masyarakat. Masyarakat yang mandiri adalah masyarakat yang sudah mampu

Memberdayakan masyarakat dengan hanya memberikan bantuan uang, bukanlah segalanya. Banyak proyek-proyek Inpres yang tekanannya memberikan bantuan material kepada masyarakat desa justru mematikan swadaya masyarakat, bahkan sebaliknya menjadikan masyarakat menggantungkan diri kepada pemberi bantuan. Pola pemberdayaan dengan hanya memberikan bantuan uang atau bantuan proyek kepada masyarakat desa tidak akan merangsang peran serta masyarakat untuk terlibat di dalam pembangunan.

Dalam kasus tertentu, di dalam konsep pembangunan masyarakat, bantuan material memang diperlukan, akan tetapi yang lebih penting adalah pengembangan swadaya - *self help* - masyarakat untuk membangun diri sendiri.

Ciri khas dari suatu kegiatan swadaya adalah adanya sumbangan dalam jumlah besar yang diambil dari sumberdaya yang dimiliki oleh masyarakat baik yang dimiliki individu maupun kelompok di dalam masyarakat.

2. Implementasi Kebijakan Publik

a. Kebijakan

kebijakan (policy) adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.⁷

Pendapat lain mengatakan "policy adalah apa yang dikatakan dan dilakukan pemerintah mengenai problem yang nampak."

Hein dan Eulau⁸ menyatakan : “ Policy adalah sesuatu keputusan yang tetap ditandai dengan adanya perhubungan dan keberulangan pada bagian-bagaian dari keduanya yang membuat tunduk padanya.”

James E.Anderson⁹ memberi pengertian : “Policy adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh sekelompok orang pelaku guna memecahkan suatu masalah.

Sedangkan menurut Bill Jenkins.¹⁰ : “Kebijakan adalah sekelompok keputusan yang diambil oleh seseorang actor politik atau sekelompok actor menyangkut pemilihan tujuan tertentu tertentu dimana keputusan-keputusan ini, pada prinsipnya harus beradsa dalam rentang kesanggupan actor-aktor ini u8ntuk mewujudkannya.”

Dari beberapa definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

b. Implementasi Kebijakan Publik

Setiap hal yang ada di dunia pasti ada tujuannya. Demikian pula kebijakan public, hasil dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama, untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati.

⁸ Charles. O.Jones, *Pengantar kebijakan public*, (Jakarta : Grafindo, 1992), hal.26

⁹ H. Affan Gafar, *Policy Process and Formulation*, (Surabaya : Modul 1, Program MPA, Universitas Tujuh Belas Agustus 1945) hal.6

Kebijakan public adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan public adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut.

Kebijakan public yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan kepala ketergantungan. Kebijakan public merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan termasuk keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintah, diformulasikan kedalam bidang-bidang itu secara perlahan.

Program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Program akan menunjang implementasi karena dalam program tersebut telah dimuat bernagai aspek. Di dalam setiap program dijelaskan mengenai :

1. Tujuan yang akan dicapai.
2. Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang harus diambil dalam mencapai tujuan.
3. Aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
4. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.

Menurut pendapat Dye¹¹ : “kebijakan public merupakan apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu”. Sehingga kebijakan public dapat dikatakan sebagai suatu keputusan untuk melakukan tindakan yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat.

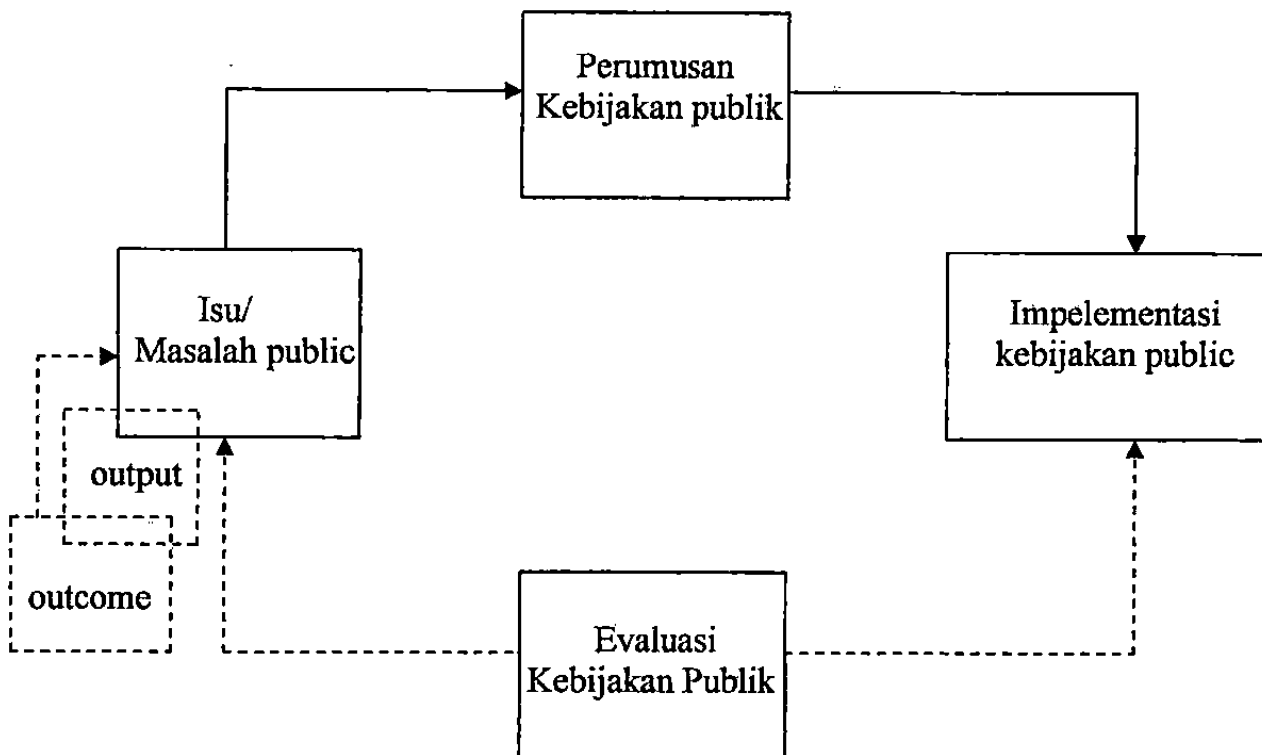
Dari sini penulis bisa meletakkan kebijakan public sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Jadi disimpulkan bahwa :

1. kebijakan public mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
2. kebijakan public mudah diukur karena ukurannya jelas yaitu sejauh mana kemauan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Segala sesuatu yang menjadi keputusan pemerintah dapat dikatakan suatu kebijakan yang mempunyai tujuan awal yang mulia yaitu mensejahterakan rakyat. Tapi pada kenyataan di lapangan kebijakan lebih banyak menguntungkan penguasa dan melalaikan kepentingan rakyat. Kebijakan public merupakan janji maupun upaya jawaban dari penguasa terhadap tuntutan rakyat akan kebaikan nasib mereka. Karena masyarakat pada umumnya memerlukan kebijakan yang tepat. Untuk mendapatkan keputusan atau kebijakan yang baik, perlu mengadakan observasi terhadap masalah yang dihadapi. Hal itu perlu ditmpuh untuk ketepatan sasaran.

Namun bukan berarti kebijakan public mudah dibuat, mudah dilaksanakan,

terdapat siklus yang sistematis tentang bagaimana pembuatan produk dari kebijakan publik tersebut. Berikut ini merupakan gambar siklus dari kebijakan publik :



Bagan 1. Siklus Kebijakan Publik

Dari gambar diatas dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. terdapat isu atau masalah politik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, biasanya berjangka panjang, tidak bisadiselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan

2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan public dalam rangka menyelesaikan masalah.
3. setelah dirumuskan kemudian kebijakan public ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama masyarakat.
4. Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar atau tidak dan di implementasikan dengan baik dan benar atau belum.
5. implementasi kebijakan bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Kondisi diatas mengapa dikatakan demikian dikarenakan implementasi kebijakan public sendiri mempunyai pengertian yaitu aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan public goals of public polices) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat (*out comes*).

Berdasarkan penjelasan diatas maka implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program dan tergantung hasil-hasil itu sendiri. Merilee S. Grindle merumuskan urutan sebagai berikut seperti disini, "*Implementation : Form*

policy to program to out comes"¹². Dengan adanya hubungan diantara implementasi program dengan implementasi kebijakan maka sudah selayaknya apabila kita memahami lebih dalam mengenai implementasi kebijakan. Pemahaman hal itu tidak hanya berpatokan dari definisi tetapi berkaitan pula dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Bersumber dari seluruh keterangan diatas maka penjelasannya adalah sebagai berikut.

Menurut Abdul Wahab bahwa kesadaran akan arti penting telah yang memperbincangkan implementasi kebijakan Negara baru muncul pada akhir tahun 1960-an atau tepatnya pada awal 1970-an di Amerika Serikat¹³. Berbicara mengenai implementasi kebijakan William N. Dunn berkata bahwa implementasi kebijakan adalah suatu rangkaian pembuatan kebijakan yang merupakan bagian dari prosedur kebijakan khususnya di bagian pemantauan atau monitoring. Proses implementasi kebijakan yang kita gunakan sangat bermanfaat dalam menilai tingkat kepatuhan, menentukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan serta rintangan implementasi dan menentukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahapan-tahapan tersebut¹⁴. Berbeda dengan pendapat Santoso yang menekankan mengenai perbedaan dari pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan dimana ia berpendapat : "Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau

¹² Merilee S. Grindle, *politics and policy Implementation in the third world*, Princeton University Press, New Jersey, 1980, hal. 6

¹³ Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 122

kegagalan kebijakan public melalui pembahasan mengenai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administrative belaka, tetapi melibatkan juga masalah-masalah politik, dengan demikian studi implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan apa yang terjadi”¹⁵.

Abdul Wahab juga menjelaskan bahwa : “Fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang ada dalam ilmu kebijakan Negara disebut (*policy scense*) disrebut *policy delivery system* yaitu system penyampaian kebijakan Negara yang biasanya berdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan saran-saran yang dikehendaki.”¹⁶

Dari seluruh penjelasan diatas mengenai implementasi kebijakan maka badan-badan pemerintah disinipun berperan sekali yang mana tidak hanya bertugas dan berkewajiban dalam perumusan kebijakan yang di hasilkan, akan tetapi instansi tersebut juga harus memiliki tugas, kewajiban serta tanmanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut.

Pelaksanaan kebijakan juga mengandung arti sebagai suatu rangkaian kegiatan setelah kebijakan dirumuskan dan disahkan. Suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia tanpa adanya suatu pelaksanaan oleh karena itulah pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan. Proses pelaksanaan suatu kebijakan pada dasarnya tidak selalu

¹⁵ Amir Santoso. *Jurnal Ilmu Politik*, 3 Suara Pengantar, Gramedia, Jakarta, 1989, hal.8

mencapai keberhasilan, sebagaimana tertuan dalam rumusan kebijakan, namun terkadang sering pula menimbulkan kegagalan dari segi pelaksanaan. Dari kegagalan dimana di tahap selanjutnya dicari semacam pertanyaan tentang sebab-sebab timbulnya kegagalan dimana tahap selanjutnya dicari semacam jalan keluar atau solusi mengenai langkah-langkah kongkrit yang bagaimana seharusnya pelaksanaan dari kebijakan itu dilaksanakan.

Dalam rangka memperjelas dari keterangan diatas, khususnya mengenai kegagalan dari pelaksanaan kebijakan, Hoorgerwerf mengutip pendapat Maarse yang mengatakan bahwa : “sebab-sebab kegagalan sesuatu kebijakan dikarenakan adanya hubungan dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dan actor-actor yang terlibat dalam pelaksanaannya, banyaknya dukungan bagi pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan serta pembagian potensi-potensi yang ada”¹⁷ .

Jadi implementasi dipandang sebagai kaitan antara tujuan kebijakan pemerintah (*Policy Outcomes*). Oleh karena itu, implementasi kebijakan membutuhkan adanya system pelaksanaan kebijaksanaan dimana perangkat khusus didesain dengan maksud untuk mencapai tujuan akhir. Implementasi kebijakan merupakan usaha untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan public serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

3. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan publik

Proses pelaksanaan kebijakan menurut Sjaefuddin Ma'mun tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk

melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Keberhasilan kebijakan implementasi publik antara lain ditentukan atau tidak lepas dari partisipasi masyarakat. Menurut Soenarko kebijakan implementasi tergantung pada partisipasi masyarakat, berhubungan dengan itu partisipasi masyarakat perlu sekali ditimbulkan dan digalakan. Artinya, masyarakat harus menjadi pelaku yang baik dalam pelaksanaan kebijakan. Adanya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah, maka hal ini menimbulkan peluang yang dapat memudahkan usaha mengatasi kesulitan yang timbul dari masyarakat itu sendiri. Dan masyarakat justru akan mengawal kebijakan, dan mendukung sampai terwujud apa yang menjadi dasar dan tujuan dibuatkan kebijakan publik tersebut. Proses kebijakan pada tingkat operasional harus dapat menjabarkan semua kebijakan yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan dan pengatur kebijakan agar dapat dilaksanakan dengan baik dan mencapai hasil sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Sebagaimana didalam kebijakan formulasi, didalam kebijakan implementasi juga terdapat 2 (dua) variabel yang sangat mempengaruhi terselenggaranya suatu implementasi, yaitu variabel Sumber Daya Manusia dan Sumber Daya modal¹⁸.

Menurut Amir Santoso mengutip pendapat Van Metter dan Van Horn tentang variable-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan keberhasilannya. Factor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yang diungkapkan Amir Santoso¹⁹ adalah :

a. Komunikasi

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

b. Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh actor-aktor pelaksanaanya.

c. Sikap Pelaksana/disposisi

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

d. Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan struktur yang ada, tidak statis tetapi memberdayakan semua staf yang ada.

Sedangkan menurut Merilee S. Grindle :

a. Isi Kebijakan

1. Keputusan yang dipengaruhi

2. Tipe manfaat.
 3. Jangkauan perubahan
 4. Posisi pembuatan kebijakan
 5. Pelaksana program
 6. Sumberdaya yang dilibatkan
- b. Konteks Implementasi
1. Kekuasaan dan strategi aparat yang dilibatkan.
 2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
 3. Kepatuhan dan daya tanggap

E. Definisi Konseptual

Salah satu fungsi dari konseptual adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran atau pengertian tentang variabel-variabel penelitian yang akan diuji antara konsep yang satu dengan konsep yang lain, agar tidak terjadi kesalahpahaman.

Definisi konseptual yang digunakan adalah :

1. Implementasi

Implementasi adalah suatu proses usaha untuk menciptakan sesuatu dengan memiliki fungsi system penyampaian sesuatu yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju

2. Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Program akan menunjang implementasi karena dalam program tersebut telah dimuat berbagai aspek.

3. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat adalah tindakan sosial dimana penduduk sebuah komunitas mengorganisasikan diri dalam membuat perencanaan dan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial atau memenuhi kebutuhan sosial sesuai dengan kemampuan dan sumberdaya yang dimilikinya. Pemberdayaan masyarakat adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan. Karena itu, masyarakat perlu diberdayakan agar mampu bekerja memecahkan masalahnya secara kontinyu.

4. Kesejahteraan

Kesejahteraan adalah satu titik cita-cita yang diinginkan oleh setiap manusia, yang dicapai dengan suatu hasil dari usaha yang cukup keras agar menjadikan hidup yang lebih cerah. Kesejahteraan juga merupakan bentuk yang menandakan bahwa seseorang lebih mampu dalam segi materi

5. Kebijakan Public

Kebijakan public adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumberdaya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk

... .. Kebijakan public yang terbaik adalah

kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan kepala ketergantungan. Kebijakan public merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan termasuk keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintah, diformulasikan kedalam bidang-bidang itu secara perlahan.

6. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan publik

Factor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan karena adanya partisipasi masyarakat yang mendukung isi kebijakan pemerintah yang juga didukung beberapa faktor-faktor lain. Kemudian factor-faktor inilah yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan, tetapi juga tidak menutup kemungkinan factor-faktor ini juga yang menyebabkan kegagalan suatu kebijakan. Factor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dapat ditinjau dari isi kebijakan dan konteks implementasi.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan terjemahan secara terperinci konsep yang ada dalam penelitian atau operasi variabel-variabel sehingga peneliti terarah dengan baik dan benar.

Variabel dalam penelitian ini meliputi tolak ukur implementasi kebijakan Peraturan Bupati Purworejo no.11 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan

1. Indikator-Indikator yang mempengaruhi Implementasi Program

Pemberdayaan Potensi Kesejahteraan Sosial Masyarakat :

- a. Berkurangnya atau bertambahnya jumlah penduduk miskin dan jumlah pengangguran
- b. Berkembangnya usaha ekonomi produktif yang dikelola kelompok sasaran dan anggotanya.
- c. Meningkatnya pendapatan dan kesejahteraan masyarakat khususnya yang kurang mampu.
- d. Meningkatnya kepedulian warga masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin.
- e. Meningkatnya kemandirian kelompok / organisasi masyarakat dengan indicator:
 - a. berkembangnya usaha ekonomi produktif yang dikelolanya.
 - b. makin kuatnya perepmodalan yang dimiliki.
 - c. makin rapihnya system administrasi kelompok / organisasi.
 - d. makin luasnya interaksi dan jalinan kerjasama antar kelompok / organisasi dan dengan dunia usaha dan perbankan.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastuan mengenai suatu masalah. Metode penelitian inilah yang nantinya akan digunakan oleh penulis untuk melakukan penelitian dilapangan. Dalam hal ini metode penelitian meliputi :

1. Jenis Penelitian

Dalam menganalisis data penyusun menggunakan metode deskriptif kualitatif. Deskriptif adalah untuk menggambarkan atau mencari hubungan yang terdapat pada suatu permasalahan yang bertujuan mengumpulkan data.

Menurut Hadari Nawawi :

“Metode penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek obyek (seseorang, lembaga masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang nyata atau tampak atau sebagaimana adanya.”²⁰

Selanjutnya metode penelitian deskriptif ini sering disertai ciri-ciri sebagaimana berikut ini :

²⁰ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Sosial*, Gajah Mada University Pers, Yogyakarta, 1983, hal. 67.

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah yang ada pada saat sekarang pada masalah-masalah aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan kemudian dianalisa.²¹

Sedangkan yang dimaksud deskriptif kualitatif yaitu suatu analisa data telah masuk, untuk kemudian diadakan pengelolaan dari data tersebut sehingga akan teresusun dalam bentuk pengurutan, gambaran, dan pengklasifikasian terhadap masalah-masalah yang sedang diteliti sehingga dapat diambil suatu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Unit Analisis

Sesuai dengan permasalahan yang ada pada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka yang akan dijadikan unit analisis adalah Dinas Kesejahteraan Sosial dan pemberdayaan masyarakat Kabupaten Purworejo, Pemerintah Kecamatan Pituruh, Sarjana Pendamping dan Masyarakat.

Berikut ini adalah nama-nama responden yang peneliti wawancarai:

- a. Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat :
 - Kepala Dinas : Drs. Sutrisno, MM
 - Staf Dinas : R. Bambang Haryanto, SH, MSi,
- b. Pemerintah Kecamatan Pituruh :
 - Staf Pemberdayaan Masyarakat : Sumardi

²¹ Winarna Sunahmad, *Documentary Revolution Ujung Terasita*, Bandung, 1982, hal. 140

c. Sarjana Pendamping :

- Luhur Tri Endro Sadewo, SP
- Sri Saptaningsih A.ks
- Lisa Harini SE

d. Masyarakat :

- Bejo (Pengusaha Kayu)

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari keterangan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian, dimana data tersebut diperoleh terutama dari pihak Dinas Kesejahteraan social dan Pemberdayaan Masyarakat, dan para sarjana pendamping yang bertugas di Kabupaten Purworejo ditambah data dari Stakeholders.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari media massa, buku, kliping, dan dokumen-dokumen yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data yang diperoleh dari berbagai literatur: buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber yang menunjang serta terkait langsung dengan permasalahan yang diangkat

b. Wawancara

Data yang diperoleh secara langsung dengan aktifitas penulis yaitu dengan tanya jawab secara tatap muka dengan responden.

5. Teknik Analisa Data

Berdasarkan metode penelitian yang digunakan, maka penulis menggunakan analisis data kualitatif, yaitu data yang sudah terkumpul diperoleh responden atau sampel dilapangan kemudian diklasifikasikan berdasarkan jenis data-data kemudian disusun secara logis untuk menjawab berbagai permasalahan.²²

Langkah- langkah analisis data:

1. Mengumpulkan data-data yang diperoleh dari responden atau sample dilapangan.
2. Mengklasifikasikan berdasarkan jenis data.
3. Menyusun secara logis untuk menjawab berbagai permasalahan.