

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki kepadatan penduduk terbesar di dunia dan seperti yang kita ketahui bahwa dalam jumlah yang begitu besar, sebagian besar penduduk di Indonesia berada di bawah garis kemiskinan. Dalam kondisi tersebut masyarakat umumnya dalam keadaan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok, seperti yang kita ketahui kebutuhan pokok juga merupakan kebutuhan dasar yang berupa sandang, pangan, papan, pendidikan, lapangan pekerjaan. Oleh karena itu kebutuhan pokok minimal harus terpenuhi bagi setiap individu sebagai makhluk sosial yang tinggal dalam lingkungan masyarakat. Kesenjangan yang terjadi antara lapisan penduduk dalam suatu masyarakat pada hakekatnya bersumber dari masalah kemiskinan yang dialami oleh masyarakat yang bersangkutan, untuk itu setiap upaya mengurangi kesenjangan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari upaya menanggulangi masalah kemiskinan itu sendiri.

Karena manusia selalu ingin memenuhi kebutuhan hidupnya baik moral maupun material, kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar atau *basic human needs* dapat dijelaskan sebagai kebutuhan yang sangat penting guna kelangsungan hidup manusia, baik yang terdiri dari kebutuhan konsumsi/ konsumsi individu (makan, perumahan, pakaian) maupun keperluan pelayanan sosial tertentu (air minum, transportasi, kesehatan dan pendidikan).

Masalah kemiskinan yang terjadi di daerah merupakan isu utama dalam hubungannya dengan pembangunan di Indonesia. Kemiskinan menurut BKKBN Kabupaten Bantul yang pada tahun 2004 resmi dirubah dengan nama BKK (Badan kesejahteraan Keluarga) adalah suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri dengan taraf kehidupan yang dimiliki dan juga tidak bisa memanfaatkan tenaga, material, maupun fisiknya untuk memenuhi kebutuhannya. Miskin atau kurang sejahtera dalam pengertian pembangunan keluarga sejahtera diidentikan dengan kondisi keluarga sebagai berikut:¹

Satu, Prasejahtera, adalah keluarga-keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan spiritual, pangan, sandang, papan, kesehatan dan lain-lain. Tampak dalam ketidakmampuan untuk memenuhi salah satu indikator sebagai berikut:

1. Menjalankan ibadah sesuai dengan agamanya
2. Makan minimal dua kali sehari
3. Pakaian lebih dari satu pasang
4. Sebagian besar lantai rumahnya tidak dari tanah
5. Jika sakit dibawa ke sarana kesehatan

Kedua, Keluarga sejahtera 1, adalah keluarga-keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tapi belum dapat memenuhi kebutuhan sosial dan psikologis, seperti kebutuhan pendidikan interaksi dalam

¹ Panduan Pembangunan Keluarga Sejahtera Dalam Rangka Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, BKKBN KanWil DIY, 1996, Hal 10-11

keluarga dan interaksi dengan lingkungan tempat tinggal tampak dari ketidakmampuan mereka dalam memenuhi salah satu indikator sebagai berikut:

1. Menjalankan ibadah secara teratur
2. Minimal seminggu sekali makan daging atau telur atau ikan
3. Minimal memiliki baju baru sekali dalam setahun.
4. Luas lantai rumah rata-rata 8 m² per anggota keluarga.
5. Tidak ada anggota keluarga yang berusia 10-60 tahun yang buta huruf
6. Semua anak berusia 5-10 tahun bersekolah.
7. Salah satu anggota keluarga memiliki penghasilan tetap

Diketahui pula bahwa keadaan yang serba kekurangan ini terjadi bukan seluruhnya karena kehendak keluarga yang bersangkutan, tetapi karena keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh keluarga sehingga membuat mereka kurang berdaya.

Beberapa faktor yang menyebabkan keluarga masuk dalam kategori keluarga prasejahtera dan keluarga sejahtera antara lain adalah:

1. Faktor internal
 - a. Kesakitan.
 - b. Kebodohan.
 - c. Ketidaktahuan.
 - d. Ketidaktampilan.
 - e. Ketertinggalan teknologi.
 - f. Ketidakpunyaan modal.

2. Faktor eksternal.

- a. Struktur sosial ekonomi yang menghambat peluang untuk berusaha dan meningkatkan pendapatan.
- b. Nalai-nilai dan unsur budaya yang kurang mendukung upaya peningkatan kualitas keluarga.
- c. Kurangnya akses untuk dapat memanfaatkan fasilitas pembangunan.

Usaha untuk meningkatkan pemberdayaan keluarga miskin maka Bupati Bantul mengeluarkan suatu kebijakan yaitu SK BUPATI Nomor 392 a Tahun 2005 yang mengatur tentang penanggulangan kemiskinan merupakan upaya strategis dalam rangka pengembangan kualitas Sumber daya manusia di pedesaan. Mengingat masih banyak keluarga di bawah garis kemiskinan di kabupaten Bantul, walaupun telah kita ketahui kabupaten Bantul sudah maju dan berkembang tapi tidak dapat dipungkiri masih banyak keluarga dibawah garis kemiskinan yang perlu diperhatikan. Dengan peningkatan sumber daya manusia (SDM) maka kualitas keluarga yang bercirikan kemandirian dan ketahanan keluarga yang tinggi dalam rangka mewujudkan keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera diarahkan pada peningkatan sikap mental dan fungsi ekonomi keluarga. Ketahanan dan kemandirian merupakan salah satu syarat penting guna mewujudkan kualitas SDM sebagaimana yang diharapkan. Upaya untuk meningkatkan peranan keluarga agar siap menjadi institusi pembangunan yang mampu mengembangkan prakarsa dan melaksanakan berbagai upaya yang mendukung pembangunan (panduan pembangunan keluarga sejahtera dan penaggulangan kemiskinan).

Harapan masyarakat, dengan adanya program pemberdayaan ekonomi keluarga miskin ini, maka kesejahteraan akan meningkat dan lebih baik. Oleh karena itu program pemberdayaan ekonomi keluarga miskin intinya ingin membantu keluarga kurang mampu yang benar-benar ingin berusaha tapi mempunyai keterbatasan ekonomi. Sejalan dengan hal ini dengan SK BUPATI No. 392a Tahun 2005 BKK (Badan Kesejahteraan Keluarga) Kabupaten Bantul ditunjuk sebagai pelaksana pemberdayaan ekonomi keluarga miskin menjalin kerjasama dengan Perusahaan Daerah BPR Bank Pasar Bantul.

Program yang ditawarkan adalah berupa pinjaman modal usaha produktif bagi keluarga miskin melalui pinjaman bergulir sebesar Rp 1.000.000,00 Per keluarga yang benar-benar kurang mampu.dengan syarat pinjaman tersebut harus dikembalikan dalam jangka waktu satu tahun dengan bunga yang sangat rendah yaitu 5%. Jadi sekitar Rp 50.000,00 pinjaman tersebut bukan hibah atau diberikan secara cuma-cuma, melainkan harus dikembalikan. Dengan modal usaha sebesar Rp 1.000.000,00 tersebut bisa dipergunakan seperi usaha dagang, beternak, bertani dan lain-lain yang dianggap bisa berkembang. Untuk memudahkan dalam penyaluran dana tersebut disetiap pedukuhan dibagi kelompok-kelompok yang mana setiap kelompok terdiri dari 10-15 orang. Agar lebih mudah dikoordinasi. Pengembalian modal tersebut bisa dicicil semampunya dengan ketentuan bila dicicil 12 kali maka uang yang harus dibayar sebesar Rp. 87.500,00,bila 10 kali angsurannya Rp 105.000,00,dan untuk 6 kali angsurannya Rp.175.00,00 agar tidak memberatkan keluarga yang mendapat modal.

Pemberian modal diberikan melalui PD (Perusahaan Daerah) BPR Bank Pasar Bantul sebagai tempat pengambilan modal.

Apabila dalam pemberian modal keluarga dinilai berhasil dalam menjalankan usahanya maka akan mendapat Reward berupa uang tunai senilai Rp 500.000,00. Reward diberikan secara cuma-cuma dan tidak untuk dikembalikan seperti modal sebesar Rp 1.000.000,00. Badan yang mengawasi atau yang menilai apakah salah satu kelompok atau keluarga dianggap berhasil adalah BKK (Badan Kesejahteraan Keluarga) Kabupaten Bantul. BKK ditunjuk sebagai pelaksana kegiatan pemberdayaan ekonomi keluarga miskin di Kabupaten Bantul tahun 2005 yang tugasnya antara lain: mengkoordinasi, menjabarkan rencana, pelaksana, pengendalian, pengawasan kegiatan, memfasilitasi, melaksanakan monitoring, evaluasi, membuat laporan berskala kepada Bupati Bantul, bertanggung jawab kepada Bupati melalui Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah (KPKD) Kabupaten Bantul. Segala biaya dalam program pemberdayaan ekonomi keluarga miskin ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten bantul Tahun anggaran 2005. biaya yang disediakan sebesar 5 milyar, dengan jumlah keluarga miskin kira-kira sekitar 29.000 keluarga. Tahap awal dilakukanya atau diselenggarakanya program ini adalah pemberian modal kepada 5.000 keluarga dari 17 kecamatan dan 75 desa yang ada. Adapun jangka waktu toleransi bagi yang tidak mengembalikan modal dalam jangka waktu 1 tahun akan diberi

waktu toleransi dua sampai tiga bulan agar benar-bener punya tanggung jawab dan berusaha mengembalikan modal tersebut.²

Adapun indikasi atau dampak di keluarkanya SK Bupati , akan sangat membantu keluarga yang kurang mampu yang benar- benar ingin berusaha tapi memiliki keterbatasan modal atau biaya, mengingat di kabupaten Bantul masih banyak keluarga kurang mampu dengan tingkat pendapatan yang rendah. Program pemberian modal usaha produktif bagi keluarga miskin melalui pinjaman bergulir bertujuan meningkatkan tahapan keluarga dengan pemberdayaan ekonomi rakyat, sehingga tingkat pendapatan dan tingkat kemiskinan yang terjadi di Kabupaten Bantul dapat teratasi. Program pemberian modal usaha dirasa sangat perlu karena kebutuhan keluarga miskin semakin meningkat dengan meningkatnya semua kebutuhan hidup terutama kebutuhan pokok.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka penyusun menanggapi suatu permasalahan yaitu:

1. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan munculnya Program Pemberdayaan Ekonomi Keluarga Miskin di Kabupaten Bantul tahun 2005?
2. Bagaimanakah Implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Keluarga Miskin di Kabupaten Bantul tahun 2005?

² Hasil wawancara dengan Bapak Kodrat staff bidang (KS) Keluarga sejahtera, Badan Kesejahteraan Keluarga (BKK), 6 Maret, 2006.

3. Apakah Implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Keluarga Miskin dapat meningkatkan pemenuhan kebutuhan pokok di Kabupaten Bantul?

C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan didalam melakukan penelitian sehingga penelitian yang dilakukan menjadi lebih jelas, sistematis, dan alamiah. Kerangka dasar teori tersebut digunakan untuk lebih menjelaskan permasalahan yang ada sehingga menjadi jelas dengan kerangka dasar pemikiran yang benar.

Menurut Koentjaraningrat, teori adalah:

Teori adalah merupakan pernyataan sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti disatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.³

Menurut Saifudin Azwar:

“Teori adalah suatu pernyataan yang saling berhubungan yang menjelaskan mengenai sekelompok kejadian”.⁴

Dari sini kerangka dasar teori, kerangka dasar teori yang dijelaskan meliputi hal-hal yang berkaitan dengan pengambilan judul yaitu:

1. Organisasi publik.

Untuk mengkaji tentang suatu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, hal pertama yang harus dipahami adalah wadah (organisasi) sebagai tempat bagi sekelompok orang untuk berkumpul dan mengikat diri.

³ Koentjaraningrat, Metode-metode Penelitian masyarakat, PT Gramedia, Jakarta, 1997, Hal.9

⁴ Syaifudin Azwar, Metode Penelitian, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 1998, hal 39

sedangkan tujuan yang sama merupakan pengikat dari aktivitas-aktivitas individu dalam organisasi. proses aktivitas yang dilakukan diatur menurut tugas masing-masing dengan segala peralatan dan perlengkapan untuk mencapai suatu tujuan yang besar secara tepat dan tepat.

Menurut M. Manulang⁵ organisasi disebutkan sebagai sebuah sistem yang saling berhubungan dan bekerjasama dalam melakukan tindakan-tindakan atau aktivitas-aktivitas dalam rangka menjalankan organisasi sebagai sebuah proses pencapaian tujuan.

Organisasi juga dapat diartikan sebagai kumpulan dari sekelompok orang yang bekerja sama untuk mewujudkan suatu tujuan. Raymond E Miies⁶ memberi batasan mengenai organisasi sebagai berikut:

"... an organization is nothing more than a collection of people grouped together around a technology which is operated to transform inputs from its environment into marketable goods or services."(... organisasi tidak lebih daripada sekelompok orang yang berkumpul bersama di sekitar suatu teknologi yang dipergunakan untuk mengubah input-input dari lingkungan menjadi barang atau jasa-jasa yang dapat dipasarkan.)

Ibnu Syamsi⁷ dan Soewarno Hidayaningrat⁸ berpendapat bahwa:

Organisasi dapat diartikan menjadi dua yaitu organisasi yang bersifat dinamis dan organisasi yang bersifat statis. organisasi yang bersifat dinamis

⁵ Manulang M., *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalilia Indonesia, 1981

⁶ Raymond E. Miies, "Theoris and management: Implications for Orgaizational Behavior and Development", Mc Graw-hill, Inc, New York, 1975, Hal.9

⁷ Ibnu Syamsi, *Organisasi dan Managemen*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta, hal.10

⁸ Soewarno Hidayaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara dan Managemen*, Haji Masagung, Jakarta, (1990:95)

yaitu organisasi yang dipandang sebagai suatu sistem atau kegiatan sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. sedangkan organisasi yang bersifat statis yaitu: organisasi yang dipandang sebagai wadah atau sarana untuk mencapai tujuan

Secara garis besar organisasi dapat diartikan sebagai alat atau wadah bagi manusia atau individu ataupun kelompok yang saling bekerja sama, saling mempengaruhi dan adanya koordinasi aktifitas untuk mencapai tujuan tertentu.

Setelah dijelaskan dari berbagai definisi tentang organisasi secara umum, maka berikut ini akan dijelaskan mengenai bentuk-bentuk organisasi.

Bentuk-bentuk organisasi

- 1) Birokrasi (organisasi publik yang paling mendasar)
- 2) Organisasi swasta atau privat (berorientasi pada keuntungan atau *profit oriented*)
- 3) LSM atau NGO (Lembaga Swadaya Masyarakat atau *Non government organization*) tidak selalu *profit oriented*.⁹

Adapun organisasi publik masih dibedakan menjadi tiga yaitu:

- 1) Organisasi pemerintah (baik pusat maupun daerah)
- 2) Organisasi Pelayanan Umum (*public services*)
- 3) Organisasi BUMN (*public enterprise*)¹⁰

⁹Muchamad Zaenuri, "Diklat Organisasi dan Manajemen Pemerintahan", Yogyakarta, Hal 6

¹⁰ *ibid*

Organisasi publik yaitu organisasi yang dibuat secara formal oleh pemerintah dan memiliki landasan hukum dan struktur yang kuat, mengikat, dan organisasi yang berorientasi pada pelayanan umum serta tidak berorientasi pada keuntungan

2. Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah *policy* (kebijakan) berasal dari bahasa Yunani dan Sanskerta *polis* (negara kota) dikembangkan dalam bahasa latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa pertengahan *policie* yang berarti menangani masalah-masalah public atau administrasi pemerintah.¹¹

Pendapat lain menyatakan bahwa *policy* adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan terarah.¹²

Rumusan lain yang menekankan pada prosesnya adalah oleh Carl J. Friederick yang menyatakan *policy* adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang kelompok/pemerintah dalam suatu lingkaran tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan susulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.¹³

¹¹ William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, Hal.1

¹² Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, Jakarta, 1983, Hal.4

¹³ Affan Gaffar, *Policy Progress and Formulation*, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, Hal.6

Menurut Hogwood dan Gun yang diikuti oleh Abdul Wahab, kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses yang selanjutnya dikemukakan sebagai berikut:

“Kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat perhatian diberikan kepada tahap-tahap yang biasanya dilalui oleh kebijakan itu pada umumnya, tahap-tahap atau proses aspek kebijakan tersebut mencakup isu-isu, penyusunan agenda pemerintah, perumusan dan isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program-program evaluasi dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan”.¹⁴

Dari berbagai pendapat diatas penulis merumuskan proses kebijakan tersebut sebagai rangkaian kegiatan dari keseluruhan proses bagian, berupa perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Pada dasarnya kebijakan publik itu memiliki implikasi sebagai berikut:

- a. Bahwa kebijakan publik itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah,
- b. Bahwa kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus diimplementasikan secara nyata.

¹⁴ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, Hal.65

- c. Bahwa kebijakan publik tersebut pada hakekatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak baik jangka pendek maupun jangka panjang yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu.

Dan yang paling penting dari kebijakan publik tersebut sebagai sarana pemenuhan kebutuhan atau kepentingan masyarakat, itu berarti ukuran sukses tidaknya sebuah kebijakan tergantung bagaimana masyarakat menilai.

Dan pada akhirnya segala proses yang ada diatas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.¹⁵

3. Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Sebagai salah satu kebijaksanaan untuk mengatasi masalah kemiskinan perlu adanya suatu program- program yang bermanfaat untuk pemberdayaan dengan demikian implementasi merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijaksanaan ekonomi keluarga miskin. Untuk mewujudkan tujuan tersebut perlu adanya implementasi kebijakan.

Daniel A Mazmanian and Paul A Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan menjelaskan bahwa;

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yaitu kejadian- kejadian dan kegiatan- kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman

¹⁵ Fadilah Putra dan H. Muchsin, Hukum dan Kebijakan Publik, Averroes Press, Malang, 2002, Hal.28

kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun menimbulkan akibat / dampak nyata pada masyarakat atau kejadian.”¹⁶

Sedangkan Udijo menyatakan bahwa:

”Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikannya”.¹⁷

Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terdapat dua unsur pendukung yang penting dan mutlak, yaitu adanya : (1) program yang dilaksanakan, (2) target group, yaitu kelompok yang menjadi sasaran penerima manfaat dan (3) unsur pelaksana, yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.¹⁸

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan oleh masyarakat.

¹⁶ M. Irfan Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1984, Hal.10

¹⁷ Udijo, dalam Solichin, Analisis *kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan* Negara, Bumi Aksara, 1991, hal. 59.

¹⁸ Abdullah M Syukur, Perkembangan Penerapan Studi Implementasi, Pusdiklat Pegawai Negeri RI, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1998, Hal.52

b. Teori-Teori Implementasi Kebijakan

1) Teori yang dikemukakan Grindle (Maralee S. Grindle, 1980), keberhasilan kebijaksanaan dipengaruhi oleh isi (content) dan konteks (context) kebijaksanaan.

Isi kebijaksanaan ini meliputi:

b) Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijaksanaan pada umumnya tindakan-tindakan pemerintah merupakan upaya untuk mengadakan perubahan-perubahan dibidang sosial, politik dan ekonomi. Upaya untuk mengadakan perubahan ini seringkali mendapat tantangan dari mereka yang kepentingannya terganggu.

c) Bentuk manfaat yang diberikan.

Ini berkaitan dengan tingkat perubahan perilaku si pembuat kebijaksanaan.

d) Luas perubahan-perubahan yang diinginkan program-program yang dirancang untuk mencapai sasaran yang luas dan jangka panjang akan lebih sulit implementasinya dari program-program yang manfaatnya segera dapat terlihat pada jangka waktu yang pendek.

e) Letak pembuat keputusan

Letak pembuat keputusan ini berkaitan dengan banyaknya instansi yang terlibat dalam pembuat keputusan implementasi kebijakan.

f) Pelaksana program

Makin banyak organisasi yang ikut serta dalam pelaksanaan suatu kebijaksanaan maka sulit pelaksanaannya.

Sumber-sumber ini meliputi baik Sumber Daya Manusia, misalnya: keahlian, dedikasi, kreativitasnya, keaktifannya, tiap-tiap organisasi berbeda-beda.

Konteks Implikasinya

- a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat.
- b) Karakteristik kelembagaannya.
- c) Sikap tanggap dari para pelaksana.¹⁹

2) Teori Donad S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

Menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

- a) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi
- b) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia.
- c) Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan insatansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

¹⁹ Atik Septi Winarsih, Diklat kuliah Implementasi Kebijakan

- d) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan.
- f) Disposisi implementator. Disposisi implementator ini mencakup tiga hal yang penting yakni: a) respon implementator terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan.²⁰

3) Teori George C. Edwards III

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi keempatnya variable tersebut saling berhubungan satu sama lain.

1) Komunikasi

Implementasi yang efektif sangat ditentukan oleh kejelasan tujuan. Dengan demikian komunikasi perlu dilakukan

²⁰ ibid

pada para pelaksana secara konsisten dan akurat. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward III (dikutip Widodo):²¹

“Implementasi yang efektif, menghendaki para pelaksana harus mengetahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan untuk implementasi suatu kebijakan harus disampaikan pada orang-orang yang tepat, dan mereka harus menjadi jelas, akurat dan konsisten terhadap ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut. Jika tidak, maka akan terjadi salah pengertian diantara mereka dalam mengimplementasi kebijakan dan hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan. Dari penertian diatas maka komunikasi kebijakan mencakup dimensi transformasi, kejelasan dan konsistensi

2) Sumber Daya

Faktor sumber daya juga mempunyai peranan dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak akan efektif.

²¹ Widodo, Joko, *Good Government, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya; PT Insan Kencana, 2000, hal. 192

3) Disposisi

Disposisi dalam implementasi kebijakan publik ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementator*) untuk melaksanakan kebijakan. Implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan itu.

4) Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melaksanakannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena ada ketidakefisienan struktur birokrasi.

4. Kebijakan Pemberdayaan Ekonomi Keluarga

Fungsi pemberdayaan merupakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan masyarakat, sehingga setiap elemen masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan. Fungsi pemberdayaan ini dilakukan dalam setiap aspek kehidupan baik ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya. Pada prinsipnya, fungsi pemberdayaan ini merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat disegala bidang kehidupan.

Pengertian pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya (Rappaport, 1984:3). Sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup berpartisipasi dalam pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh ketrampilan, pengetahuan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya (Parson, et al.,1994: 106). Pemberdayaan juga menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok lemah untuk memiliki akses terhadap sumber-sumber produktif agar mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang yang mereka perlukan, berpartisipasi dalam proses pembangunan atas keputusan yang mempengaruhi mereka.

Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkasaan (empowerment), berasal dari kata 'power' (kekuasaan atau keberdayaan). Karena, ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan seringkali dikaitkan dengan kemampuan kita untuk membuat orang lain melakukan apa yang kita inginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka.

Kekuasaan senantiasa hadir dalam konteks relasi antar manusia. Kekuasaan tercipta dalam relasi sosial. Karena itu, kekuasaan dan hubungankekuasaan dapat berubah. Dengan pemahaman kekuasaan seperti ini, pemberdayaan sebagai sebuah proses perubahan kemudian memiliki

konsep yang bermakna. Dengan kata lain, kemungkinan terjadinya proses pemberdayaan sangat tergantung pada dua hal:

1. Bahwa kekuasaan dapat berubah. Jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun
2. Bahwa kekuasaan dapat diperluas. Konsep ini menekankan pada pengertian kekuasaan yang tidak statis, melainkan dinamis.

Berdasarkan beberapa pengertian Pemberdayaan diatas maka, kebijakan pemberdayaan ekonomi keluarga adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah yang mengalami masalah kemiskinan, dalam hal ini untuk memenuhi kebutuhan pokok keluarga. Sebagai tujuan, pemberdayaan ekonomi keluarga menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh masyarakat atau keluarga miskin agar memiliki kemampuan, pengetahuan dan mata pencaharian dalam memenuhi kebutuhan hidupnya terutama kabutuhan pokok dalam keluarga (ekonomi keluarga).²²

D. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah unsur penelitian yang terpenting dan merupakan definisi yang dipakai oleh peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial, alam ataupun fenomena-fenomena yang lain.

Definisi koseptual ini dimaksudkan untuk memahami pengertian suatu konsep agar mudah dimengerti yaitu mendefinisikan kata-kata

²² <http://www.policy.hu/suharto/makIndo31.html>

1. Organisasi Publik

Organisasi Publik adalah: organisasi yang dibuat secara formal oleh pemerintah dan memiliki landasan hukum dan structural yang kuat, mengikat, dan organisasi yang berorientasi pada pelayanan umum serta tidak berorientasi pada keuntungan

2. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah merupakan serangkaian kebijakan yang telah ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan, berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat

3. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik adalah usaha untuk mengetahui apa yang senyatanya terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan yaitu peristiwa -peristiwa atau kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun suatu peristiwa.

4. Kebijakan Pemberdayaan Ekonomi Keluarga

Kebijakan pemberdayaan ekonomi keluarga adalah: upaya untuk meningkatkan kemampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari, terutama kebutuhan pokok bagi keluarga miskin melalui pinjaman modal bergulir kepada keluarga miskin, hasil kemitraan antara BKK (Badan Kesejahteraan Keluarga) Kabupaten Bantul dengan PD BPR Bank Pasar Bantul.

E. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel, dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksana bagaimana cara mengukur variabel.

Dengan menggunakan landasan diatas maka definisi operasional dari penelitian ini adalah:

1. Faktor-faktor penyebab munculnya Program Pemberdayaan Ekonomi Keluarga Miskin dapat diukur dengan indikator:
 - a. Faktor keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar secara minimal diukur dengan indikator:
 - 1) Kebutuhan pangan
 - 2) Kebutuhan sandang
 - 3) Kebutuhan papan
 - 4) Kebutuhan kesehatan
 - b. Faktor keluarga yang dapat memenuhi kebutuhan dasar secara minimal akan tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan sosial dan psikologis diukur dengan indikator:
 - 1) Kebutuhan pendidikan
 - 2) Interaksi dengan lingkungan tempat tinggal
2. Mekanisme pelaksanaan Implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Keluarga dapat diukur dengan indikator:
 - a. Sosialisasi kepada masyarakat
 - b. Pendataan keluarga miskin

- c. Koordinasi pelaksana program
 - d. Bertanggungjawab
3. Tujuan Implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Keluarga dapat diukur dengan indikator:
- a. Mengembangkan Kegiatan Kewirausahaan untuk meningkatkan tahapan keluarga prasejahtera dan sejahtera satu.
 - b. Dapat memanfaatkan modal usaha untuk mengembangkan kegiatan usaha produktif.
 - c. Menciptakan masyarakat yang sejahtera dan mandiri.

F. Metode Penelitian

Dalam setiap ilmu pengetahuan, pasti mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk memperoleh suatu kebenaran. Kebenaran-kebenaran itu dapat diperoleh secara ilmiah, artinya bahwa untuk memperoleh kebenaran itu dengan mengadakan penganalisaan secara mendalam dan luas. Maksudnya adalah bahwa persoalan yang dihadapi, dibahas sehingga penyebab atau yang menjadi sumber persoalan dapat diketahui, sedangkan luas maksudnya adalah bahwa yang dihadapi tersebut harus dicari sangkut pautnya dengan persoalan lain. Para peneliti dapat menentukan jenis metode dalam melakukan penelitiannya, metode yang dipilih haruslah berhubungan erat dengan prosedur, alat, serta desain penelitian yang digunakan, desain penelitian haruslah sesuai dengan metode penelitian.

Metode adalah cara utama yang digunakan untuk mencapai tujuan²³.

Dengan demikian maka dalam penelitian ini, penulis menggunakan:

1. Tujuan dan manfaat penelitian

a. Tujuan penelitian

Di dalam setiap penelitian, tentunya tidak akan terlepas dari tujuan, penentu tujuan mempunyai arti yang sangat penting agar peneliti tersebut tetap konsisten dan jelas arahnya.

Dalam penelitian ini, penulis mempunyai tujuan, yaitu:

- 1) Untuk mengetahui pelaksanaan program pemberdayaan ekonomi keluarga melalui pinjaman modal bergulir dalam meningkatkan perekonomian keluarga.
- 2) Melengkapi syarat-syarat guna memperoleh gelar kesarjanaan dalam bidang ilmu pemerintahan pada fakultas ilmu sosial dan ilmu politik.

b. Manfaat penelitian ini adalah:

- 1) Menambah kajian tentang kependudukan khususnya masalah kemiskinan yang ada.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, wawasan, dan pengalaman dalam mempratekkan ilmu yang diperoleh dibangku kuliah terutama masalah kemiskinan

²³ Winarno Surachman, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung, (1982:3)

2. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif yaitu jenis penelitian yang teknik pengajuannya tidak menggunakan rumus statistik. Penelitian ini dilakukan dengan cara menghimpun data dari berbagai literatur baik di perpustakaan maupun tempat-tempat lain yang memiliki referensi yang relevan, yang dapat digunakan untuk menganalisa dan memecahkan masalah yang di selidiki.

3. Teknik pengumpulan data

Dalam pengumpulan datanya digunakan teknik wawancara dan dokumentasi. Ketiga teknik ini ada kelemahan dan kelebihan, karena itu digunakan cara bersama-sama agar saling melengkapi satu sama lainnya.

a. Wawancara

Wawancara yang dimaksud untuk mengetahui berbagai informasi yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dan agar data yang diperoleh benar-benar lengkap dan dapat dipercaya. Di samping itu melalui teknik ini dapat diperoleh penjelasan kepada responden apabila mengalami kesulitan dan memahami pertanyaan. Adapun wawancara mempunyai tujuan sebagai berikut:

- 1) Untuk mendapatkan keterangan-keterangan dan data-data dari individu-individu tertentu untuk keperluan informasi
- 2) Untuk mendapatkan keterangan tentang pribadi atau pandangan individu yang diwawancarai

Dalam teknik ini pihak yang di wawancarai adalah keluarga miskin yang ada di kabupaten Bantul dengan Pegawai BKK di kabupaten Bantul

b. Dokumentasi

Data dokumentasi pada umumnya digunakan dalam penelitian sejarah, akan tetapi tidak jarang digunakan pada bidang lainnya, mengingat pentingnya data tersebut.

Dengan teknik dokumentasi ini maka pengumpulan data diperoleh dengan melihat sumber-sumber dokumen yang telah ada dan memberi informasi kepada penyusun berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Data-data tersebut dapat diperoleh melalui dokumen-dokumen yang ada di BKK.

4. Data yang Digunakan

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Adalah data yang diperoleh melalui wawancara, keterangan-keterangan penjelasan-penjelasan secara langsung dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian, pihak tersebut antara lain Pemerintah Daerah (Pemerintah Daerah Bantul), instansi pemerintah daerah yang lain(BKK, PD BPR Bank Pasar Bantul) dan keluarga miskin di kabupaten Bantul.

b. Data sekunder

Adalah data yang diperoleh dari literatur-literatur yakni dengan mempelajari buku-buku panduan, internet media cetak/massa serta berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

5. Teknik analisa data

Analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif yang menggunakan analisi data secara induktif berarti bahwa pencarian data bukan dimaksudkan untuk membuktikan hipotesis yang telah dirumuskan sebelum penelitian diadakan.

Lebih lanjut, analisis ini lebih merupakan pembentukan bagian-bagian yang telah dikumpulkan, kemudian dikelompok-kelompokkan.²⁴

Secara singkat proses analisa data, dimulai dengan penelaahan seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber. Langkah berikutnya yaitu mengadakan redaksi data yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi yaitu membuat rekaman proses inti permasalahan dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya.

Langkah selanjutnya adalah menyusun kedalam satuan-satuan (*Unityzing*), kemudian satuan-satuan tersebut dikategorasikan (*Categorized*). Tahap akhir analisa data ini adalah dengan mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah tahap tersebut barulah dimulai tahap penafsiran data.

²⁴ Lexi J.Moloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosadakarya, Bandung, 1991