

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN  
MELALUI PROGRAM KELOMPOK USAHA BERSAMA (KUBE)  
DI KABUPATEN BINTAN**



**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh  
gelar Magister Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

**JENNY ELVIA SITANGGANG**  
NIM. 500703653

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
2017**

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

**TAPM yang berjudul Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan, adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.  
Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.**

Batam, Desember 2017

**METERAI  
TEMPEL**

F9911AEF813 15060

**6000**  
ENAM RIBU RUPIAH

Tidak Menyatakan

**JINY ELVIA S  
NIM. 500703653**

## **Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan**

**Jenny Elvia Sitanggang**

**([elviajenny08@gmail.com](mailto:elviajenny08@gmail.com))**

**Ptogram Pascasarjana Universitas Terbuka**

### **Abstrak**

Program KUBE merupakan salah satu kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan pemberdayaan yang menekankan pada tiga aspek, yaitu aspek kelembagaan, aspek sosial, dan aspek ekonomi. Implementasi Program KUBE dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yaitu tahap persiapan, tahap pelaksanaan, tahap pengembangan, dan tahap menjalin kemitraan.

Penelitian bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis tahapan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program KUBE di Kabupaten Bintan, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi KUBE berdasarkan variabel Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Penelitian menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sumber data berupa hasil wawancara terhadap delapan orang informan, observasi pada proses implementasi KUBE, serta studi dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari sisi tahapan pelaksanaan, bahwa 60% KUBE mengalami kegagalan pada tahap penumbuhan, hanya 40 % KUBE yang mencapai tahap pengembangan, dan 10-15 % diantaranya mampu mencapai Tahap kemitraan. Faktor penghambat yang mempengaruhi kegagalan KUBE, yaitu: Sosialisasi program belum disampaikan secara menyeluruh kepada anggota KUBE, Komitmen dan profesionalitas pendampingan belum terlaksana, serta Standard Operating Procedure (SOP) pelaksanaan KUBE yang belum ada. Faktor lain adalah penetapan sasaran penerima manfaat program KUBE berdasarkan BDT.

Kondisi demikian membutuhkan langkah-langkah penyelesaian yang konkrit berupa; penetapan target dan indikator capaian KUBE, pelaksanaan sosialisasi dan bimbingan teknis bagi anggota KUBE, sistem pendampingan yang profesional, serta penetapan SOP KUBE sebagai acuan dalam implementasi program KUBE. Langkah lain yang menjadi prioritas adalah pemutakhiran data BDT, sehingga sesuai dengan kondisi kemiskinan di lapangan.

**Kata Kunci:** Penanggulangan Kemiskinan, Pemberdayaan, Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE)

## Abstract

The KUBE program is one of the poverty reduction policies with empowerment approach which emphasizes on three aspects, namely institutional aspect, social aspect, and economic aspect. The implementation of the KUBE Program is implemented through several stages, namely the preparation stage, the implementation stage, the development stage, and the partnership stage.

The research aims to identify and analyze the implementation stages of poverty reduction policy through KUBE Program in Bintan Regency, and to identify factors that influence KUBE implementation based on Edward III variables, namely communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The research used descriptive research method with qualitative approach. The data sources were interviews with eight informants, observation on KUBE implementation process, and documentation study.

The results show that from the implementation stage, 60% KUBE failed at the growth stage, only 40% of KUBE reached the development stage, and 10-15% of them were able to reach the partnership stage. Inhibiting factors affecting KUBE failure, namely: Socialization of the program has not been submitted completely to KUBE members, commitment and professional mentoring has not been done, and Standard Operating Procedure (SOP) KUBE implementation that has not yet existed. Another factor was the targeting of beneficiaries of the KUBE program based on BDT.

Such conditions require concrete steps to take the form of; target setting and performance indicators of KUBE, implementation of socialization and technical guidance for KUBE members, professional mentoring system, and the establishment of SOP KUBE as a reference in the implementation of KUBE program. Another priority step is the updating of BDT data, so as to fit the poverty conditions in the field.

**Keywords:** Poverty Reduction, Empowerment, Joint Business Group Program (KUBE)

## PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan.

Penyusun TAPM : Jenny Elvia Sltanggung

NIM : 500703653

Program Studi : Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik

Hari/Tanggal : Sabtu / 20 Januari 2018

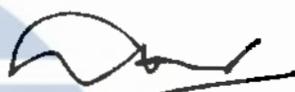
Menyetujui:

Pembimbing II,



Dr. Herman M.A  
NIP. 195605251986031004

Pembimbing I,



Lisman Manurung, M.Si, Ph.D  
NIP. 19530721 1983 1 001

Penguji Ahli,



Prof. Dr. Ngadisah, M.A.  
NIP. 19510703 197903 2 001

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu Administrasi Publik  
Program Pascasarjana



Dr. Darmanto, M.Ed  
NIP.19591027 198603 1 003

Direktur  
Program Pascasarjana



Dr. Liestyodono Bawono Irianto, M.Si  
NIP. 19611231 198601 1 009

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Jenny Elvia Sitanggang  
NIM : 500703653  
Program Studi : Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik  
Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan.

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Sabtu / 20 Januari 2018

Waktu : 11.00 – 12.30 Wib

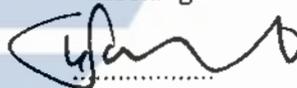
Dan telah dinyatakan LULUS

**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji

Nama: Dr. Darmanto, M.Ed.

Tandatangan



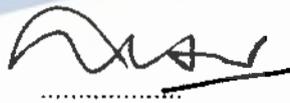
Penguji Ahli

Nama: Prof. Dr. Ngadisah, M.A.



Pembimbing I

Nama: Lisman Manurung, M.Si.Ph.D



Pembimbing II

Nama: Dr.Herman,M.A.



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, atas rahmat dan ridha-Nya penulis dapat menyelesaikan Penyusunan Tugas Akhir Program Magister (TAPM), dengan judul Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) Di Kabupaten Bintan. Tesis ini sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana di Universitas Terbuka.

Dalam penyelesaian penyusunan Tesis ini, penulis mendapat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Apri Sujadi, selaku Bupati Bintan yang telah memberikan kesempatan dan izin kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Pasca Sarjana Program Studi Magister Administrasi Publik di Universitas Terbuka UPBJJ Batam;
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka Dr. Liestyodono Bawono Irianto, M.Si;
3. Kepala UPBJJ-UT Batam. drh. Ismet Sawir, M.Sc, selaku penyelenggara Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik, sekaligus sebagai Ketua Komisi Penguji;
4. Seluruh Tutor pada Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka UPBJJ Batam, yang telah memberikan ilmu pengetahuan, bimbingan, dan masukan-masukan kepada penulis;
5. Bapak Lisman Manurung, M.Si, Ph.D, selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Herman, M.A, selaku Pembimbing II, yang telah meluangkan waktu dan

pemikiran ditengah kesibukannya mengarahkan dan membimbing penulis dalam penyelesaian Tesis ini;

6. Bapak Kepala Dinas Sosial Kabupaten Bintan, Naharuddin, S.Ag, yang telah memberikan dukungan dan kesempatan kepada penulis, dalam menyelesaikan pendidikan Program Pasca Sarjana di Universitas Terbuka UPBJJ Batam;
7. Rekan-rekan penulis, di Bidang Penanganan Fakir Miskin dan Pemberdayaan Sosial, dan sahabat-sahabat penulis, yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang senantiasa memberikan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan program MAP di Universitas Terbuka ini;
8. Suami dan anak-anak tercinta, atas perhatian, pengertian, dukungan serta doa yang tidak pernah putus untuk keberhasilan penulis menyelesaikan pendidikan ini.

Penulis menyadari Tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu penulis sangat terbuka untuk saran dan masukan dari semua pihak. Harapan penulis bahwa Tesis ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Batam, 22 Desember 2017

Penulis,

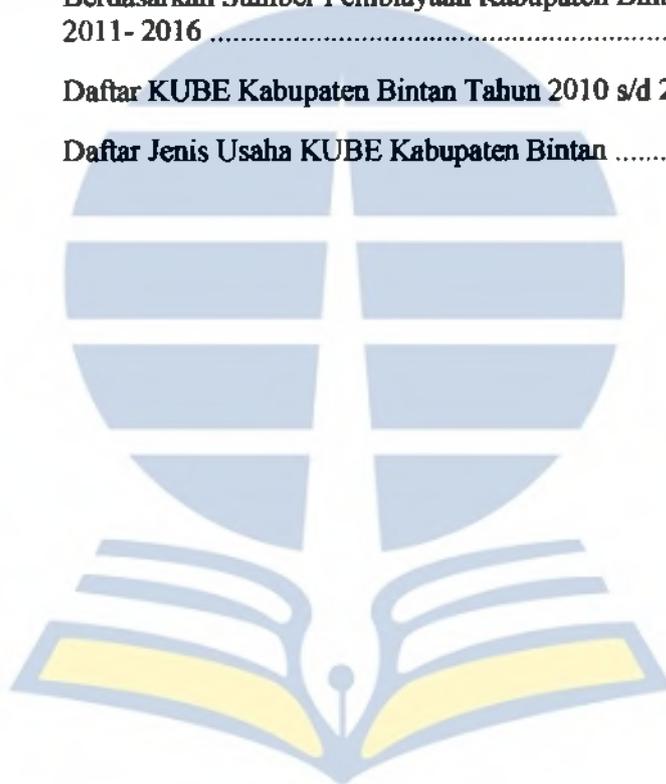
## DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak .....	i
Lembar Persetujuan .....	iii
Lembar Pengesahan.....	iv
Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
Daftar Tabel .....	ix
Daftar Gambar .....	x
Daftar Lampiran .....	xi
<b>BAB I. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>11</b>
A. Kajian Teori .....	11
1. Kebijakan Publik.....	11
2. Implementasi Kebijakan Publik.....	13
3. Kemiskinan .....	29
4. Penanggulangan Kemiskinan.....	37
5. Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui KUBE.....	40
B. Penelitian Terdahulu.....	47
C. Kerangka Berpikir.....	53
D. Definisi Konseptual.....	57
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>58</b>
A. Desain Penelitian.....	58
B. Fokus Penelitian.....	62
C. Lokasi Penelitian.....	63

D. Pemilihan Informan .....	63
E. Teknik Pengumpulan Data.....	64
F. Analisis Data.....	67
<b>BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>71</b>
A. Profil Kabupaten Bintan .....	71
B. Kondisi Kemiskinan di Kabupaten Bintan.....	74
C. Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bintan.....	77
D. Implementasi Program KUBE di Kabupaten Bintan.....	80
1. Tahap Persiapan .....	83
2. Tahap Pelaksanaan .....	90
3. Tahap Pengembangan .....	95
4. Tahap Menjalin Kemitraan.....	99
5. Indikator-indikator Keberhasilan KUBE .....	101
E. Analisis Faktor Pendukung dan Penghambat Proses Implementasi.....	105
1. Faktor Pendukung dan Penghambat Variabel Komunikasi.....	107
2. Faktor Pendukung dan Penghambat Variabel Sumber Daya .....	110
3. Faktor Pendukung dan Penghambat Variabel Disposisi.....	116
4. Faktor Pendukung dan Penghambat Variabel Struktur Birokrasi.....	121
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>129</b>
A. Kesimpulan.....	129
B. Saran.....	130
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>132</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Perkembangan Kemiskinan di Indonesia, 2011 – 2015 .....	2
Tabel 4.1	Jumlah Penduduk Laki-laki dan Perempuan di Kabupaten Bintan Tahun 2015 .....	73
Tabel 4.2	Proporsi Penduduk Miskin Terhadap Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Bintan Tahun 2015.....	76
Tabel 4.3	Sebaran Penduduk Miskin di Kabupaten Bintan Berdasarkan PBDT Tahun 2015 .....	77
Tabel 4.4	Jumlah Alokasi Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Berdasarkan Sumber Pembiayaan Kabupaten Bintan Tahun 2011- 2016 .....	80
Tabel 4.5	Daftar KUBE Kabupaten Bintan Tahun 2010 s/d 2016 .....	81
Tabel 4.6	Daftar Jenis Usaha KUBE Kabupaten Bintan .....	82



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Grafik Kemiskinan Kabupaten Bintan, 2010 – 2015 .....	3
Gambar 2.1	Proses Implementasi Kebijakan .....	15
Gambar 2.2	Proses Implementasi Kebijakan Edward III dengan Empat Variabel .....	18
Gambar 2.3	Proses Implementasi Kebijakan sebagai Proses Administrasi Dan Politik.....	25
Gambar 2.4	<i>The Policy Implementation Process</i> , van Meter dan van Horn ....	27
Gambar 2.5	Rancangan Pemberdayaan Sosial melalui KUBE .....	44
Gambar 2.6	Rancangan Tahapan Pelaksanaan KUBE .....	46
Gambar 2.7	Tahapan Pelaksanaan KUBE .....	47
Gambar 2.8	Kerangka Berpikir diadopsi Implementasi Kebijakan Edward III .....	56
Gambar 3.1	Desain Penelitian Kualitatif Pada Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program KUBE .....	59
Gambar 3.2	Proses Analisis Data .....	68
Gambar 4.1	Peta Wilayah Kabupaten Bintan .....	71
Gambar 4.2	Kerangka Pemikiran Edward III .....	106
Gambar 4.3	SDM Pelaksana Program KUBE Kabupaten Bintan .....	111

**DAFTAR LAMPIRAN**

		<b>Halaman</b>
Lampiran I	Biodata Mahasiswa	136
Lampiran II	Pedoman Wawancara	138
Lampiran III	Ringkasan Hasil wawancara	145
Lampiran IV	Photo-Photo Wawancara dan Observasi	149



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewajiban pemerintah dalam menjamin kesejahteraan masyarakat tertuang secara jelas dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara". Fakir miskin di sini dapat diartikan sebagai orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian dan tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan, juga orang yang mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 34 UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang "Kesejahteraan Sosial". Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "Penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial".

Lebih lanjut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 1 ayat (2) menyatakan "Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan,

program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara”.

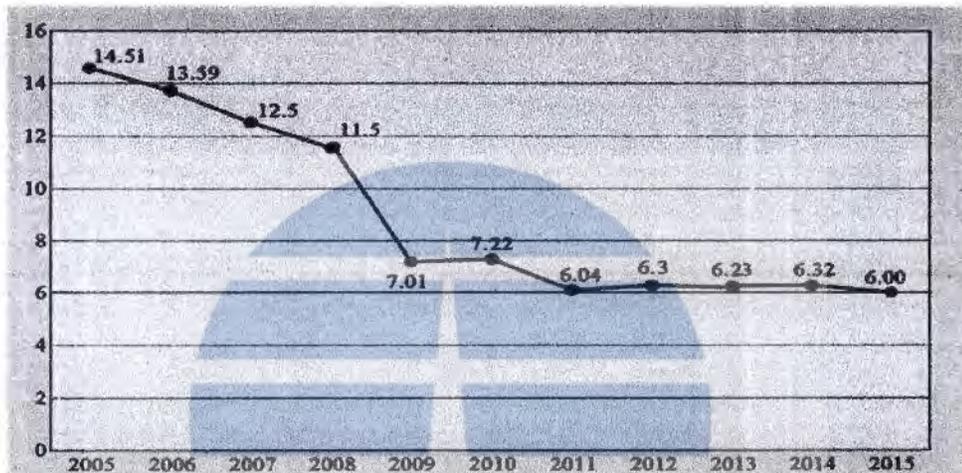
Pemerintah telah melakukan berbagai program pengentaskan kemiskinan, namun kelompok warga yang tergolong miskin di Indonesia masih tinggi. Penduduk miskin di Indonesia dengan ukuran pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan menurut data Biro Pusat Statistik (BPS) pada bulan Maret 2016 mencapai 28,01 juta orang (10,86 persen), atau berkurang 0,50 juta orang dibandingkan dengan kondisi September 2015 yaitu sebesar 28,51 juta orang (11,13 persen), seperti tertera dalam data pada tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel 1.1 Perkembangan Kemiskinan di Indonesia, 2011 – 2015

TAHUN	JUMLAH PENDUDUK MISKIN (JUTA ORANG)	PRESENTASE PENDUDUK MISKIN	GARIS KEMISKINAN (Rp./Kapita/Bulan)	
			KOTA	DESA
Maret 2011	30.02	12.49	253.016	213.395
September 2011	29.89	12.36	263.594	223.181
Maret 2012	29.13	11.96	267.408	229.226
September 2012	28.59	11.66	277.382	240.441
Maret 2013	28.07	11.37	289.042	253.273
September 2013	28.55	11.47	308.826	275.779
Maret 2014	28.28	11.25	318.514	286.097
September 2014	27.73	10.96	326.853	296.681
Maret 2015	28.59	11.22	342.541	317.881
September 2015	28.51	11.13	356.378	333.034

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Maret 2017

Kondisi kemiskinan secara nasional dapat merupakan gambaran tingkat kemiskinan di seluruh daerah. Berbagai faktor demografis dapat mempengaruhi tinggi-rendahnya proporsi penduduk miskin di daerah-daerah (Suharto, 2008) termasuk di Kabupaten Bintan, Provinsi Kepulauan Riau. Proporsi penduduk miskin dari waktu ke waktu di Kabupaten Bintan ditunjukkan secara grafis berikut ini.



Gambar 1.1  
Grafik Kemiskinan Kabupaten Bintan 2010-2015  
Sumber: Bappeda Kabupaten Bintan (2016)

Masalah kemiskinan berkaitan erat dengan berbagai permasalahan sosial lainnya. Kemiskinan membuat banyak anak tidak dapat mengenyam pendidikan yang layak, tidak mampu menjangkau pelayanan kesehatan, karena terbatasnya akses terhadap pelayanan publik serta tidak memiliki jaminan sosial. Langkah untuk mengentaskan kemiskinan pada hakikatnya dirunuskan sebagai kebijakan pelayanan kesejahteraan sosial. Di dalam Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang “Kesejahteraan Sosial” disebutkan bahwa pelayanan kesejahteraan sosial bertujuan untuk mencegah dan menanggulangi masalah kemiskinan, masalah sosial dan kerawanan sosial ekonomi.

Kemiskinan juga dapat disebabkan oleh masalah-masalah yang lain, sebagaimana dikemukakan oleh Suharto (2009: 17). Kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor antara lain seperti tatkala seseorang mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau keterampilan untuk berusaha, tidak memiliki kesempatan kerja, terkena pemutusan hubungan kerja (PHK), tidak mempunyai jaminan sosial (pensiun, kesehatan, kematian) atau hidup di lokasi terpencil dengan sumber daya alam dan infrastruktur terbatas.

Permasalahan kemiskinan bersifat kompleks. Untuk memahaminya dibutuhkan berbagai pendekatan atau pengentasan kemiskinan. Buruknya pelayanan pendidikan, kesehatan, ekonomi dapat berpengaruh terhadap kemiskinan. Meskipun demikian, pembuat kebijakan dapat menetapkan arah kebijakan penanggulangan kemiskinan dan berkesinambungan bilamana telah memperoleh pengenalan yang komprehensif atas permasalahan kemiskinan. Tingkat pendidikan yang rendah sering dianggap sebagai penyebab kemiskinan, sedangkan rendahnya mutu pelayanan kesehatan masyarakat menyebabkan individu menjadi miskin. Sedangkan dari segi mata pencaharian, kepemilikan alat-alat produksi yang terbatas dan kurangnya keterampilan kerap dilihat sebagai penyebab kemiskinan.

Program-program untuk penanganan kemiskinan sudah dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai kementerian yaitu Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Sosial, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Kehutanan dan kementerian lainnya. Beberapa jenis program yang sudah dilaksanakan misalnya Program Kompensasi seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Keluarga Harapan (PKH), dan Bantuan Non Tunai, antara lain seperti beras

mudah untuk masyarakat miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Jaring Pengaman Sosial dan lainnya.

Berbagai upaya penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan oleh pemerintah bertujuan mengatasi masalah kemiskinan, namun tujuan akhir adalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin. Dengan demikian, program penanggulangan kemiskinan harus dilaksanakan secara menyeluruh, multisektor, multipelaku, dan multiwaktu. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya yang komprehensif dan berkesinambungan untuk mengatasi kemiskinan.

Untuk koordinasi penanggulangan kemiskinan, pemerintah mengelompokkan program-program penanggulangan kemiskinan berdasarkan segmentasi masyarakat miskin penerima program dalam tiga kelompok (*cluster*) sebagai berikut:

1. *Cluster I*, adalah kelompok program yang memberikan bantuan dan perlindungan sosial yang ditujukan bagi masyarakat paling miskin di antara yang miskin. Kelompok ini tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, sehingga membutuhkan bantuan yang sifatnya langsung menyentuh kebutuhan dasarnya. Program jenis ini, antara lain Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Program Bantuan Siswa Miskin (BSM), Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS), dan Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN).
2. *Cluster II*, adalah kelompok masyarakat yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk memberdayakan masyarakat. Mereka yang tidak termasuk atau sudah lepas dari klaster pertama, didorong dan difasilitasi

untuk mampu mengoptimalkan potensi sumber yang mereka miliki. Program tersebut dikenal dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP), Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja / Padat Karya Produktif.

3. *Cluster III*, adalah kelompok program pemberdayaan/pembinaan usaha mikro dan kecil secara berkesinambungan, sebagai kelanjutan dari program pemberdayaan pada klaster kedua untuk mewujudkan kemandirian masyarakat. Program ini ditujukan bagi masyarakat yang tidak termasuk dalam *cluster I* dan *II* karena dinilai memiliki usaha atau mata pencaharian yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Program ini terdiri dari: Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE).

Sejalan dengan hal tersebut di atas, paradigma penanggulangan kemiskinan yang dianut dalam konstitusi UUD 1945 serta pada dokumen strategi nasional penanggulangan kemiskinan, maka pendekatan dalam upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan berbasis hak dasar. Hak dasar yang menjadi acuan dalam penanggulangan kemiskinan terdiri dari 10 (sepuluh) hak dasar yang meliputi: (1) hak atas pangan; (2) hak atas layanan kesehatan; (3) hak atas layanan pendidikan; (4) hak atas pekerjaan dan berusaha; (5) hak atas perumahan; (6) hak atas air bersih dan aman serta sanitasi yang baik; (7) hak atas tanah; (8) hak atas sumber daya alam; (9) hak atas rasa aman; serta (10) hak untuk berpartisipasi.

Paradigma ini telah di implementasikan dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan pemerintah selama ini. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dalam *websitenya* <http://tnp2k.go.id>, memaparkan bahwa untuk menunjang penanggulangan kemiskinan yang komprehensif dalam mewujudkan percepatan penanggulangan kemiskinan, maka TNP2K merumuskan empat strategi utama, yaitu: “Memperbaiki program perlindungan sosial, meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar, pemberdayaan kelompok masyarakat miskin, serta menciptakan pembangunan yang inklusif”.

Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) sebagai wujud dari pemberdayaan masyarakat, yang dirumuskan dalam Keputusan Menteri Sosial Nomor 84/HUK/1997 tentang “Pelaksanaan Pemberian Bantuan Sosial Keluarga Fakir Miskin”. Program KUBE sebagai Program Kesejahteraan Sosial (PROKESOS) dalam upaya pemberdayaan fakir miskin melalui kelompok, mempunyai tujuan yaitu: Pertama, peningkatan kemampuan berusaha para anggota secara bersama dalam kelompok; Kedua, peningkatan pendapatan; Ketiga, pengembangan usaha; dan Keempat, peningkatan kepedulian dan kesetiakawanan sosial di antara para anggota dan dengan masyarakat sekitar. Tujuan akhir Program KUBE adalah menjadi embrio koperasi dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM).

Program KUBE diharapkan oleh pemerintah menjadi media untuk meningkatkan motivasi warga miskin agar lebih maju secara ekonomi dan sosial, meningkatkan interaksi dan kerjasama dalam kelompok, mendayagunakan potensi dan sumber sosial ekonomi lokal, memperkuat budaya kewirausahaan,

mengembangkan akses pasar, dan menjalin kemitraan sosial ekonomi dengan berbagai pihak terkait. Setiap keluarga miskin yang tergabung dalam kelompok dapat saling mengenal, saling berkomunikasi, saling berbagi pengalaman dalam mengatasi berbagai permasalahan serta kebutuhan yang dirasakan. Dengan kata lain bahwa tujuan KUBE tidak terbatas pada tujuan ekonomi, namun di dalamnya terkandung tujuan-tujuan sosial dan kelembagaan.

Terkait dengan program KUBE, dalam Laporan Jabatan Kepala Dinas Sosial Kabupaten Bintan pada akhir tahun 2016 disebutkan bahwa sejak KUBE terbentuk tahun 2010 sampai dengan 2016 telah berdiri sebanyak 302 KUBE. Kurang lebih 3.020 keluarga miskin tergabung dalam KUBE. Dalam laporan didapati bahwa pelaksanaan program KUBE tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Dari sisi kelembagaan maupun aktifitas sosial dan ekonomi kelompok, sejumlah KUBE mengalami kegagalan.

Program Kelompok Usaha Bersama atau KUBE telah menjadi salah satu program andalan dalam kebijakan (publik) penanggulangan kemiskinan. Dalam perspektif studi kebijakan, program KUBE dapat dilihat sebagai turunan dari kebijakan yang lebih tinggi. Mengutip James E Anderson, Winarno (2014: 18) mengatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Kismartini (2016) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah, dalam membuat rancangan-rancangan program untuk mencapai tujuan. Lebih jauh digambarkan bahwa proses kebijakan publik meliputi lima tahap, yaitu (i) Penyusunan Agenda; (ii) Formulasi Agenda; (iii) Adopsi Kebijakan; (iv) Implementasi Kebijakan; dan (v) Evaluasi Kebijakan.

Meskipun berbagai program telah dicanangkan untuk mengentaskan kemiskinan di antaranya Program KUBE, namun proporsi jumlah kaum miskin di Indonesia terutama di Kabupaten Bintan masih tergolong tinggi. Oleh sebab itu, topik penelitian yang dipilih adalah: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI PROGRAM PEMBERDAYAAN KELOMPOK USAHA BERSAMA DI KABUPATEN BINTAN.

### **B. Perumusan Masalah**

Masalah penelitiannya adalah bahwa tingkat kemiskinan belum turun secara signifikan walaupun berbagai upaya telah dilakukan melalui berbagai program, salah satunya adalah Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Berdasarkan eksplorasi atas berbagai indikasi masalah kemiskinan di Kabupaten Bintan, serta tinjauan ringkas tentang berbagai kondisi sosial ekonomi di lokasi, maka formulasi pokok permasalahan yang dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian (*research questions*) adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program pembinaan KUBE di Kabupaten Bintan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah penelitian, maka secara umum tujuan penelitian ini adalah mengkaji dan menyelami proses implementasi Kube melalui tahapan-tahapan pelaksanaannya, dan mencari faktor-faktor pendukung dan penghambat proses implementasi kebijakan

penanggulangan kemiskinan melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan. Tujuan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Ingin mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui KUBE di Kabupaten Bintan.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Manfaat akademis, yaitu memberi sumbangan pemikiran bagi studi administrasi publik, khususnya studi kebijakan publik dengan menganalisis model implementasi kebijakan publik yang terarah pada kebijakan penanggulangan kemiskinan.
2. Manfaat praktis, yaitu memberikan rekomendasi kebijakan bagi para aktor dalam implementasi program, dengan harapan agar di kemudian hari implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) lebih efektif.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

##### 1. Kebijakan Publik

Secara umum, istilah kebijakan atau *policy* dimaknai sebagai perilaku seorang aktor (pejabat, suatu kelompok, atau suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Kismartini (2016: 1.9) menyatakan bahwa publik dalam kebijakan publik mengandung pengertian bahwa “kebijakan tersebut berasal dari publik, disusun oleh publik dan berlaku untuk publik”. Lebih jauh pengertian kebijakan publik dikatakan oleh Kismartini (2016: 1.7-1.8), bahwa “(1) Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah, (2) Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai, (3) Kebijakan publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan.” Kebijakan publik adalah sebuah tindakan pemerintah dalam mengakomodasikan nilai-nilai, baik yang dipaksakan maupun tidak. Pemahaman lain yang terkandung dalam pengertian Kismartini yaitu sebagai tindakan pemerintah dalam membuat rancangan-rancangan program untuk mencapai tujuan.

Anderson dalam Tachjan (2006: 16), mengemukakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Adapun tujuan dari dibuatnya kebijakan publik adalah “memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator); menyesuaikan

berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator); memperuntukkan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator)” (Hoogerwerf, 1983: 9). Titmuss dalam Suharto (2014: 7), mengatakan kebijakan senantiasa berorientasi pada masalah (*problem oriented*) dan berorientasi pada tindakan (*action oriented*).

Kebijakan sosial (*social policy*) merupakan rumpun kebijakan publik, Soeharto (2013: 10) menyatakan bahwa kebijakan sosial adalah salah satu bentuk kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Sebagai sebuah kebijakan publik, kebijakan sosial memiliki fungsi preventif (pencegahan), kuratif (penyembuhan), dan pengembangan (*developmental*). Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya.

Kemiskinan adalah salah satu masalah sosial yang sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial. Sejarah munculnya kebijakan sosial tidak dapat dipisahkan dari hadirnya persoalan kemiskinan di masyarakat. Banyak pihak yang berpendapat bahwa kemiskinan adalah akar dari masalah sosial, artinya kemiskinan mempengaruhi munculnya masalah sosial lainnya begitu juga sebaliknya. Kemiskinan sebagai masalah sosial juga merupakan isu penting dalam merumuskan kebijakan publik.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dirangkumkan bahwa pengertian kebijakan publik dalam penelitian ini adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh negara yang mempunyai tujuan tertentu, diikuti dan dilaksanakan oleh negara dalam rangka memecahkan masalah tertentu. Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) berdasarkan penjelasan tersebut, merupakan kebijakan publik dalam rangka penanggulangan masalah kemiskinan di Indonesia.

## 2. Implementasi Kebijakan Publik

Kegiatan yang cukup penting dalam proses kebijakan publik adalah mengimplementasikan kebijakan, kegiatan ini merupakan salah satu mata rantai dari elemen proses kebijakan. Berbagai kebijakan/program pemerintah seringkali mengalami kegagalan pada tahap implementasi, meskipun kebijakan/program tersebut telah dirancang sedemikian rupa, dan secara konsep dinilai sudah sempurna. Huntington, dalam Mulyadi (2016: 24) menyatakan bahwa:

“Perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahannya. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah poibiro, cabinet atau presiden negara itu”.

Sejalan dengan hal tersebut, Purwanto (2012: 18) menyatakan bahwa secara ontologis, *subject matter* studi implementasi adalah dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (1) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah; (2) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah; (3) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibanding dengan jenis

kebijakan lain; (4) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Pemahaman terhadap konsep implementasi kebijakan publik dapat dicapai melalui berbagai definisi yang dikemukakan oleh ahli di bidang kebijakan publik.

Tachjan (2006: 24) menjelaskan bahwa:

“secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.”

Selanjutnya, Mulyadi (2016: 47) mengutip beberapa definisi implementasi dari beberapa sumber, sebagai berikut:

“pengertian implementasi menurut Grindle (1980: 7) dalam Haedar, Akib; Antonius Tarigan, menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Van Horn (Wibawa, dkk, 1994: 150) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (1980: 7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran”.

Dalam prakteknya, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks. Pernyataan kebijakan (*policy statement*) tidak jarang tampak bernuansa slogan. Dikutip Agustino (2014: 138), Bardach mengatakan:

“adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengena bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap klien”.

Pressman dan Wildavsky dalam Purwanto (2012: 20) menyatakan bahwa implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan *output* sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), dan untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).

Berdasarkan paran tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik yang dimaksud adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang di dalamnya termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional, baik oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok), untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Lebih jauh, Purwanto (2012: 72) menjelaskan tentang proses implementasi kebijakan publik. Berikut pendapat Purwanto tentang proses implementasi kebijakan publik.



Gambar 2.1  
Proses Implementasi Kebijakan  
Purwanto (2012: 72)

Bridgman dan Davis, dalam Soeharto (2013: 36) mengemukakan banyak literatur yang menunjukkan prasyarat bagi keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain:

- 1) Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi. Sebuah kebijakan yang tidak didasari oleh postulat atau hipotesis yang baik mengenai sebab dan akibat, maka kemungkinan besar kebijakan tersebut sulit diimplementasikan. Sebaliknya, kebijakan yang didukung oleh kerangka konseptual yang sederhana, jelas dan teruji secara ilmiah, maka implementasi kebijakan kemungkinan besar akan berhasil.
- 2) Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks. Semakin banyak dan kompleks langkah-langkah sebuah kebijakan, semakin besar kesulitan yang dihadapi kebijakan itu akibat banyaknya kesalahpahaman dan pertentangan yang timbul.
- 3) Memiliki prosedur akuntabilitas yang jelas. Satu orang atau badan yang kompeten harus disertai tanggung jawab yang jelas untuk mengontrol dan menjamin keberhasilan implementasi sebuah program.
- 4) Pihak yang bertanggung jawab memberikan layanan harus terlibat dalam perumusan desain kebijakan. Para birokrat di tingkat pelaksana sebaiknya memiliki informasi yang lengkap mengenai hakekat, model serta landasan filosofis mengenai kebijakan yang mendasari diberikannya sebuah program.
- 5) Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur. Pengawasan dan evaluasi sangat diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif.
- 6) Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya terhadap perumusan kebijakan. Artinya

pembuat kebijakan tidak berhenti sampai kebijakan dirumuskan, akan tetapi terus mengawal hingga kebijakan tersebut telah mampu diterapkan melalui serangkaian program yang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Menganalisis secara mendalam proses implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel-variabel konseptual sebagai alat bantu mendalami permasalahan penelitian, sehingga diperlukan model-model teoritik dalam studi implementasi. Model analisis berfungsi sebagai *frame work* yang mampu menyederhanakan kerangka implementasi kebijakan publik, sehingga memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut, dan bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya.

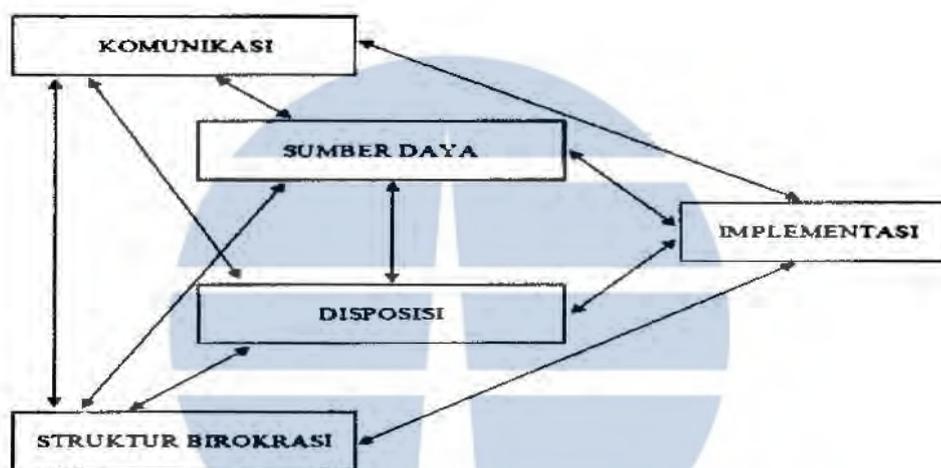
Beberapa model implementasi kebijakan publik yang dikutip dari beberapa sumber, akan dipaparkan sebagai berikut:

#### a. Model Implementasi Kebijakan Edward III

Model implementasi kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo, (2011: 96-110) adalah sebagai berikut:

“melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward III menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu: “(1) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan, (2) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan.”

Agustino (2014: 149) menyatakan bahwa model implementasi Edward III merupakan model implementasi yang berprespektif *top down*. Edward menamakan model pendekatannya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*, menyebutkan bahwa terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; dan (4) struktur. Keempat variabel tersebut, dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2  
Proses Implementasi Kebijakan Edward III dengan Empat Variabel  
Mulyadi (2016: 69)

Pemahaman atas model implementasi Edward III adalah sebagai berikut:

#### 1) Komunikasi

Komunikasi berkaitan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, tentang apa yang akan mereka kerjakan, bagaimana ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Widodo (2011: 97), menyebutkan bahwa:

“komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (policy makers) kepada pelaksana kebijakan (policy implementors), kemudian bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (target group) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.”

Kemudian menurut Agustino (2012: 150) bahwa komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik.

Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

Edward III dalam Agustino (2012: 150-151) mengemukakan tiga variabel dalam komunikasi yaitu:

“(a) Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terditorsi di tengah jalan. (b) Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua. (c) Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan

jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.”

Proses implementasi kebijakan terdiri dari berbagai aktor yang terlibat mulai dari manajemen puncak sampai pada birokrasi tingkat bawah. Komunikasi yang efektif menuntut proses pengorganisasian komunikasi yang jelas ke semua tahap tadi. Jika terdapat pertentangan dari pelaksana, maka kebijakan tersebut akan diabaikan dan terdistorsi. Untuk itu, Winarno (2014: 181) menyimpulkan:

”jika suatu kelompok orang relatif kecil dan kohesif bertanggung jawab atas pelaksanaan, maka perintah-perintah implementasi lebih cenderung diteruskan dengan cermat. Semakin banyak yang harus dijangkau dengan komunikasi-komunikasi, semakin besar kemungkinan kehilangan beberapa diantaranya; dan semakin banyak lapisan birokrasi yang harus dilewati oleh pelaksana-pelaksana, maka semakin besar pula peluang perintah tersebut diabaikan dan terdistorsi”.

Terdapat kecenderungan melemahnya tujuan-tujuan kebijakan karena interpretasi informasi berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri.

## 2) Sumber Daya

Berkaitan dengan ketersediaan sumber daya pendukung memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Agustino (2012: 151), sumber daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

- a) *Staf*. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) (*street-level bureaucrats*) dalam suatu organisasi birokrasi dan para aktor pelaksana ditingkat lapangan sebagai pendamping program. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salahsatunya disebabkan oleh PNS yang tidak memadai, tidak mencukupi, ataupun

tidak kompeten dalam bidangnya. Keahlian dan kemampuan (*kompeten dan kapabel*) diperlukan dalam mengimplementasikan program.

- b) *Informasi*. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan *cara melaksanakan kebijakan*. Kedua, informasi mengenai *data kepatuhan dari para pelaksana terhadap desain implementasi kebijakan yang telah ditetapkan*.
- c) *Wewenang*. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.
- d) *Fasilitas*. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3) Disposisi

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana program berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan

tujuan atau sasaran. Karakter penting pelaksana kebijakan yang mempengaruhi implementasi ialah kejujuran mengarahkan implementasi untuk tetap berada dalam tujuan program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap pelaksana program sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Berkaitan dengan hal tersebut, Edward III dalam Winarno (2014: 197) menyatakan:

”kecenderungan para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.”

Bentuk penolakan dapat bermacam-macam seperti yang dikemukakan Edward III tentang *zona ketidakacuhan* dimana para pelaksana kebijakan melalui keleluasaannya (diskresi) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan penghambatan lainnya.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustino (2012: 152) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

“(1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat. (2) Insentif merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana

kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.”

#### 4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation*, artinya dalam tubuh birokrasi terdapat jenjang birokrasi yang harus dilalui. Birokrasi pemerintah adalah institusi yang kuat eksistensinya karena mempunyai kewenangan yang besar dan begitu luas didukung dengan memiliki sumber daya yang cukup dalam menjalankan perannya dalam hirarki yang berbeda.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak mendukung implementasi kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan program. Menurut Edwards III dalam Mulyadi (2016: 29) aspek struktur birokrasi mencakup dua hal penting, pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *Standar Operating Procedure (SOP)* yang dicantumkan dalam *guideline* program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas dan sistematis, tidak berbelit, dan mudah dipahami oleh siapapun, karena akan menjadi acuan kerja para implemantator. Demikian juga halnya dengan struktur organisasi agar tidak berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas

kejadian luar biasa atas program secara cepat. Hal ini akan tercipta apabila struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “*virus weberian*” yang kaku, terlalu hierarkis dan birokratis.

SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk mengantisipasi kewenangan secara hirarkis dalam implementasi kebijakan. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan dalam. Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winarno (2014: 208) menjelaskan bahwa:

”SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Disamping itu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program-program yang luwes mungkin dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru ketimbang birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini.”

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Edward III dalam Winarno (2014: 209) menjelaskan bahwa “tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar di antara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan”.

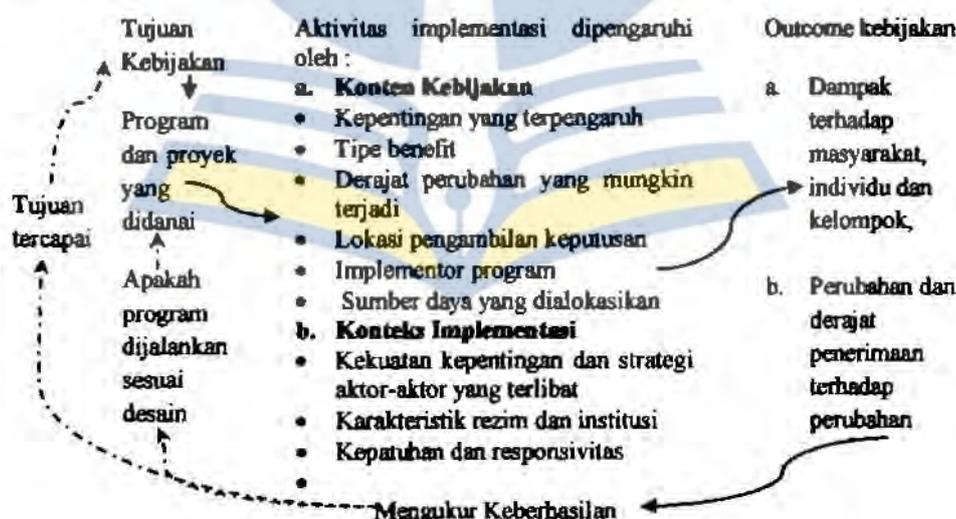
Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dan ego sektoral dari banyak lembaga birokrasi yang diakibatkan penyebaran tugas pokok dan fungsi disetiap lini organisasi birokrasi, hal ini akan menimbulkan tidak efektifnya sebuah program. Berikut *hambatan-hambatan* yang terjadi dalam

fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik, seperti dikatakan Winarno (2014: 210), bahwa:

“Pertama, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terdapat antara retak-retak struktur organisasi. Kedua, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.”

### b. Model Implementasi Grindle

Grindle dalam Satoso (2010: 141) mengatakan bahwa dinamika proses implementasi melibatkan: (1) *Policy content* mempengaruhi proses implementasi, karena *policy content* yang dihasilkan melalui proses *policy making* menentukan apa, perubahan apa, dimana, dan siapa yang mengimplementasikan, sedangkan, (2) *policy context* merepresentasikan lingkungan di mana suatu proses kebijakan, termasuk implementasi berlangsung, sebagaimana gambar berikut:

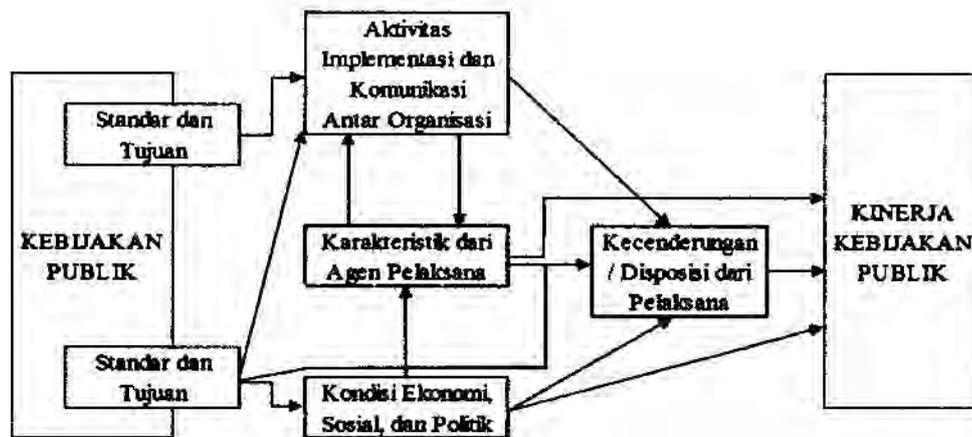


Gambar 2.3  
Proses Implementasi Kebijakan sebagai Proses Administrasi dan Politis  
Satoso (2010: 141)

Grindle dalam Santoso (2010: 134-136) terkait dengan *content* atau substansi kebijakan, setidaknya ada enam faktor yang harus diamati dalam melakukan analisa kebijakan. Enam faktor itu adalah: (1) *Kepentingan yang dipengaruhi oleh substansi kebijakan yang akan diimplementasikan*. Implikasi implementasi program akan membawa arus kepentingan para aktor dalam lingkungan kebijakan, jika implikasi positif, maka mendukung tetapi jika negatif maka akan resisten; (2) *Tipe manfaat yang diterima*. Tipe manfaat dari kebijakan yang diterima juga berpengaruh pada keberhasilan proses implementasi dan pencapaian dampak kebijakan yang diinginkan; (3) *Derajat perubahan yang mungkin ditimbulkan oleh kebijakan yang akan diimplementasikan*. Analis harus memahami derajat potensi perubahan yang ditimbulkan sebagai akibat dari intervensi kebijakan terhadap situasi yang ada; (4) *Letak pengambilan keputusan*. Analis harus memperhitungkan konsekuensi dari isi formula kebijakan terhadap letak pengambilan keputusan untuk implementasi kebijakan dan siapa saja yang akan menjadi aktor kunci pengambilan keputusan pada proses implementasi.

### **c. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Carl E. Van Horn**

Van Meter dan Horn dalam Tacjhan (2006: 40) menggambarkan suatu model implementasi kebijakan. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; (5) sikap para pelaksana; dan (6) lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.



Gambar 2.4  
*The Policy Implementation Process*, van Meter dan van Horn  
 Agustino (2014: 144)

Dalam implementasi program model van Meter dan van Horn hampir memiliki kesamaan variabel-variabel yang diuraikan oleh model Edward III, namun kelebihan dari model ini yaitu adanya variabel *kondisi sosial, ekonomi dan politik* sebagai variabel lingkungan eksternal yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Variabel eksternal ini meliputi kondisi lingkungan sosial dan ekonomi yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu tetapi dapat saja gagal diimplementasikan di daerah lain.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik mempengaruhi keberhasilan dalam implementasi kebijakan, tatanan sosial dan ekonomi yang sudah maju akan sangat mendukung partisipasi masyarakat, namun sebaliknya dalam masyarakat yang tertinggal tingkat partisipasi dan dukungan terhadap implementasi akan semakin berkurang. Kemudian stabilitas politik, demokrasi, dan dukungan elit politik

secara nasional maupun lokal juga sangat mempengaruhi setiap tahap dalam kebijakan publik.

Beberapa variabel yang dikemukakan oleh van Meter dan van Horn, yaitu faktor sosial, ekonomi, dan politik yang mempengaruhi setiap tahap kebijakan publik, terutama kebijakan penanggulangan kemiskinan. *Political will* para aktor kebijakan, iklim sosial, dan tatanan birokrasi yang sudah menganut pada konsep-konsep *good governance*. Turkewitz (2001) dalam Mawardi dan Sumarto (2003: 4) adalah:

“untuk mencapai terciptanya kebijakan pro-poor budget diperlukan adanya kebijakan awal seperti pro-poor policy (kebijakan umum yang memihak pada orang miskin), pro-poor institutions (adanya institusi-institusi – khususnya institusi pemerintah – yang memihak orang miskin), dan yang lebih penting lagi adalah adanya pro-poor government (pemerintahan yang memihak orang miskin). Tanpa adanya prasyarat kebijakan seperti ini, sulit mengharapkan pemerintah (daerah) untuk mempunyai kebijakan anggaran yang bersifat pro-poor.”

Implementasi kebijakan publik perlu dibumikan sesuai dengan kondisi lingkungan suatu negara, artinya bahwa proses implementasi harus disesuaikan dengan kondisi, nilai-nilai, dan aspirasi masyarakat yang sedang berkembang. Tujuan dari implementasi kebijakan publik pada hakekatnya adalah untuk kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan itu, Ibrahim (2013: 110) menyatakan:

“Penyelenggaraan administrasi negara haruslah dapat mengangkat derajat kaum miskin, sehingga perlu dianut prinsip kebebasan dan bertanggungjawab, moral dan etika dalam ekonomi, politik, sosial budaya, dan lainnya. Produknya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama yang paling tidak beruntung. Kaidah etika dan ekonomi menjadi salah satu ciri penyelenggaraan negara yang berpihak kepada kaum miskin”.

Kebijakan Kabinet Indonesia Bersatu II, mengarah pada *pro-poor policy* atau kebijakan umum yang mengarah pada penanggulangan kemiskinan. Hal ini terlihat adanya kebijakan: *pro poor*, *pro growth*, dan *pro job*. Tiga komponen

kebijakan ini pemerintah telah memfokuskan kepedulian pada kalangan masyarakat bawah atau kaum marginal, yaitu dengan adanya jaminan sosial, bantuan sosial, pemberdayaan sosial, penyediaan sarana dan prasarana fisik kaum miskin, dana kompensasi dan penyediaan lapangan kerja bagi masyarakat, selain itu pemerintah tetap mempunyai komitmen tinggi pada pertumbuhan ekonomi yang memadai sebagai sebuah ukuran keberhasilan perekonomian Indonesia. Namun demikian, pada tahap implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh pemerintah secara berjenjang mulai dari pemerintah pusat sampai pemerintah daerah dapat mempengaruhi hasil implementasi kebijakan.

### 3. Kemiskinan

Kemiskinan menggambarkan kondisi seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Terdapat banyak definisi dan kategori kemiskinan yang disampaikan oleh beberapa ahli dan berbagai lembaga. Batas tingkat kemiskinan yang ada juga bervariasi. Standar yang berbeda-beda ini menjadikan jumlah masyarakat miskin dari satu tempat dengan tempat lain berbeda-beda pula. Chalid (2015: 6.3) menyebutkan:

“Kemiskinan pada saat ini pada umumnya didefinisikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimum. Definisi tersebut menyiratkan tiga pertanyaan dasar, yaitu: (a) Bagaimana mengukur standar hidup, (b) Apa yang dimaksudkan dengan standar hidup minimum, dan (c) Indikator sederhana yang bagaimanakah yang dapat mewakili masalah kemiskinan yang begitu rumit.”

Standar hidup minimum merupakan kebutuhan dasar manusia, artinya kalau sudah terpenuhi kebutuhan dasar maka sudah sejahtera. Konsep kesejahteraan adalah kondisi ideal yang dicita-citakan negara agar semua warga negara terpenuhi semua kebutuhannya, hidup secara layak, mampu mengembangkan diri sehingga fungsi sosialnya terlaksana secara ideal.

Badan Pusat Statistik (BPS) dan Departemen Sosial RI, dalam Suharto (2014: 133) menyebutkan:

“Kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada di bawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan nonmakanan, yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan yaitu sejumlah rupiah yang dibutuhkan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2.100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan non makanan yang terdiri dari makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya”.

Masalah kemiskinan merupakan masalah multidimensi karena berkaitan dengan ketidakmampuan akses secara ekonomi, sosial, budaya, politik dan partisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan juga memiliki arti yang lebih luas dari sekadar lebih rendahnya tingkat pendapatan atau konsumsi seseorang dari standar kesejahteraan terukur seperti kebutuhan kalori minimum atau garis kemiskinan. Akan tetapi, kemiskinan juga memiliki arti yang lebih dalam karena berkaitan juga dengan ketidakmampuan untuk mencapai aspek diluar pendapatan (*non-income factors*) seperti akses kebutuhan minimum seperti kesehatan, pendidikan, air bersih dan sanitasi. Berdasarkan hasil studi SMERU, dalam Suharto (2013: 16) menyebutkan:

“Sembilan kriteria yang menandai kemiskinan:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan);
2. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik atau mental;
3. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil);
4. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia (buta huruf, rendahnya pendidikan dan keterampilan, sakit-sakitan) dan keterbatasan sumber alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, ketiadaan infrastruktur jalan, listrik, air);
5. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual (rendahnya pendapatan dan asset), maupun massal (rendahnya modal sosial, ketiadaan fasilitas umum);
6. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang memadai dan berkesinambungan;
7. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi);
8. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara dan masyarakat);
9. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.”

Selanjutnya (Suharto, 2014: 17) menyebutkan bahwa tipologi kemiskinan

dapat dikategorikan pada empat kategori, yaitu:

“1. Kemiskinan Absolut adalah keadaan miskin yang diakibatkan oleh ketidakmampuan seseorang atau sekelompok orang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti untuk makan, pakaian, pendidikan, kesehatan, transportasi, dll. Penentuan kemiskinan absolut ini biasanya diukur melalui ‘batas kemiskinan’ atau ‘garis kemiskinan’ (poverty line) baik yang berupa indikator tunggal maupun komposit, seperti nutrisi, kalori, beras, pendapatan, pengeluaran, kebutuhan dasar, atau kombinasi beberapa indikator. Untuk mempermudah pengukuran indikator tersebut dikonversikan dalam bentuk uang (pendapatan atau pengeluaran). Dengan demikian, seseorang atau sekelompok orang yang kemampuan ekonominya berada di bawah garis kemiskinan, dikategorikan sebagai miskin secara absolut.

2. Kemiskinan Relatif adalah keadaan miskin yang dialami individu atau kelompok dibandingkan dengan ‘kondisi umum’ suatu masyarakat. Jika batas kemiskinan misalnya Rp. 100.000,- per kapita per bulan, maka seseorang yang memiliki pendapatan Rp. 125.000,- per bulan secara absolut tidak miskin, tetapi jika pendapatan rata-rata masyarakat setempat adalah Rp. 200.000,- per orang per bulan, maka secara relatif orang tersebut termasuk orang miskin.

3. Kemiskinan Kultural mengacu pada sikap, gaya hidup, nilai, orientasi sosial budaya seseorang atau masyarakat yang tidak sejalan dengan etos kemajuan (masyarakat modern). Sikap malas, tidak memiliki kebutuhan berprestasi (*need for achievement*), fatalis, berorientasi ke masa lalu, tidak memiliki jiwa wirausaha, adalah beberapa karakteristik yang umumnya dianggap sebagai ciri-ciri kemiskinan kultural.

4. Kemiskinan Struktural adalah kemiskinan yang diakibatkan oleh ketidakberesan atau ketidakadilan struktur, baik struktur politik, sosial, maupun ekonomi yang tidak memungkinkan seseorang atau sekelompok orang menjangkau sumber-sumber penghidupan yang sebenarnya tersedia bagi mereka. Proses dan praktik monopoli, oligopoli dalam bidang ekonomi, misalnya melahirkan mata rantai kemiskinan yang sulit dipatahkan. Sekuat apapun motivasi dan kerja keras seseorang, dalam kondisi struktural demikian tidak akan mampu melepaskan diri belenggu kemiskinannya, karena asset serta akses terhadap sumber-sumber telah sedemikian rupa dikuasai oleh segolongan orang tertentu. Termasuk dalam jenis ini adalah, para petani yang tidak memiliki lahan sendiri, nelayan yang tidak memiliki perahu, para pekerja yang tidak terampil, dan sebagainya.”

Kemiskinan yang lebih dominan terjadi di Indonesia pada umumnya adalah kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural. Kemiskinan kultural yaitu kemiskinan yang diakibatkan oleh gaya hidup dan sikap hidup yang salah, yaitu boros, pemalas, dan tidak kreatif. Sedangkan kemiskinan struktural adalah kemiskinan akibat dari struktur sosial yang timpang. Ketimpangan di bidang mata pencaharian, misalnya adanya keadaan dimana golongan tertentu mendominasi sistem sumber yang tersedia, dan di sisi lain sebagian besar golongan masyarakat hanya berebut sumber yang kecil untuk dibagi-bagi. Hal ini sejalan dengan pendapat Martin dan Schuman, dalam Anwas (2013: 83) yang menyebutkan:

“Kemiskinan di tingkat global terjadi fenomena perbandingan antara 20 : 80, yaitu 20 persen penduduk dunia menguasai 80 persen kekayaan dunia, sementara 80 persen sisanya hanya menguasai 20 persen kekayaan dunia. Akibatnya, 20 persen penduduk tadi akan mengendalikan penduduk lainnya yang besarnya 80 persen. Ini artinya dunia ini hanya dinikmati oleh 20 persen penduduk dunia, dan sebagian besar penduduk dunia (80 %) dapat digolongkan pada kelompok masyarakat relatif miskin”.

Keputusan Menteri Sosial Nomor 146/HUK/2013 tentang “Penetapan dan Kriteria Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu” membagi fakir miskin menjadi dua kategori, yaitu: Pertama, fakir miskin dan orang tidak mampu yang teregister; dan kedua, fakir miskin dan orang tidak mampu yang belum teregister. Fakir miskin dan orang tidak mampu yang teregister, yaitu fakir miskin atau orang tidak mampu yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu fakir miskin atau orang tidak mampu berasal dari rumah tangga yang memiliki kriteria:

“(1) Tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar; (2) Mempunyai pengeluaran sebagian besar digunakan untuk memenuhi konsumsi makanan pokok dengan sangat sederhana; (3) Tidak mampu atau mengalami kesulitan untuk berobat ke tenaga medis, kecuali Puskesmas atau yang disubsidi pemerintah; (4) Tidak mampu membeli pakaian satu kali dalam satu tahun untuk setiap anggota rumah tangga; (5) Mempunyai kemampuan hanya menyekolahkan anaknya sampai jenjang pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama; (6) Mempunyai dinding rumah terbuat dari bambu/kayu/tembok dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah, termasuk tembok yang sudah usang/berlumut atau tembok tidak diplester; (7) Kondisi lantai terbuat dari tanah atau kayu/semen/keramik dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah; (8) Atap terbuat dari ijuk/rumbia atau genteng/seng/asbes dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah; (9) Mempunyai penerangan bangunan tempat tinggal bukan dari listrik atau listrik tanpa meteran; (10) Luas lantai rumah kurang dari 8 m<sup>2</sup>/orang; dan (11) Mempunyai sumber air minum berasal dari sumur mata air tak terlindung/air sungai/air hujan/lainnya.”

Selanjutnya fakir miskin dan orang tidak mampu yang belum teregister adalah fakir miskin atau orang tidak mampu yang tidak terdaftar dalam Basis Data Terpadu yang terdapat di dalam Lembaga Kesejahteraan Sosial maupun di luar Lembaga Kesejahteraan Sosial, yaitu Panti Sosial, Rumah Singgah, Panti/Balai Rehabilitasi Sosial, dan nama lain yang sejenis.

Indonesia pada umumnya menggunakan pendekatan BPS dalam pengukuran tingkat kemiskinan. BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini,

kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Dengan pendekatan ini, dapat dihitung *Headcount Index*, yaitu persentase penduduk miskin terhadap total penduduk. Sumber utama yang dipakai untuk menghitung tingkat kemiskinan adalah data SUSENAS (Survei Sosial Ekonomi Nasional). Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan merupakan representasi dari jumlah rupiah minimum yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum makanan yang setara dengan 2.100 kilokalori per kapita per hari dan kebutuhan pokok bukan makanan. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) adalah ukuran kemiskinan yang berguna untuk mengetahui seberapa banyak sumber daya (uang) yang dibutuhkan untuk mengentaskan kemiskinan. Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) menggambarkan ketimpangan di antara penduduk miskin.

Data SUSENAS termasuk dalam kelompok data makro yang diperoleh melalui pendekatan survei terhadap sampel. Pendekatan ini dimaksudkan untuk memperoleh suatu perkiraan tentang tingkat kemiskinan berdasarkan ukuran garis kemiskinan. Kriteria yang ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dalam pendataan penduduk miskin, antara lain:

- 1) Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang.
- 2) Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
- 3) Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa plester.

- 4) Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
- 5) Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
- 6) Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindungi/sungai/air hujan.
- 7) Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
- 8) Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu.
- 9) Hanya membeli satu setel pakaian baru dalam setahun.
- 10) Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
- 11) Tidak sanggup memhayar biaya pengobatan di Puskesmas/Poliklinik.
- 12) Sumber penghasilan kepala keluarga adalah: petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000,- per bulan.
- 13) Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga; tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD.
- 14) Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp. 500.000,- seperti: sepeda motor (kredit/nonkredit), emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Pada tahun 2015 pemerintah dalam mengefektifkan program perlindungan sosial, melakukan program Pemutakhiran Basis Data Terpadu (PBDT) 2015. BDT merupakan sistem data elektronik yang berisi nama, alamat, NIK, serta keterangan lain yang menggambarkan kondisi sosial ekonomi rumah tangga dan individu miskin. Pelaksanaan program PBDT ini melibatkan langsung Pemerintah Pusat

hingga pemerintah satuan terkecil seperti RT, RW dan Kepala Desa. Pelaksanaan PBDT 2015 telah sesuai dengan Perpres Nomor 166 Tahun 2014 tentang “Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan”, dan juga berlandaskan Inpres Nomor 7 Tahun 2014 tentang “Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar, dan Program Indonesia Sehat untuk Membangun Keluarga Produktif”.

Basis Data Terpadu/PPLS masuk dalam kelompok data mikro yang diperoleh melalui pendekatan sensus. Pendekatan ini dimaksudkan untuk memperoleh data jumlah penduduk dengan pemeringkatan kesejahteraan dalam desil 1 s/d 4. Data ini kemudian digunakan sebagai rujukan dalam penetapan sasaran karena dapat mengidentifikasi data nama kepala rumah tangga dan alamat tempat tinggal (*by name by address*). Tujuan dari PBDT 2015 pada hakekatnya adalah untuk mempertajam ketepatan sasaran program penanggulangan kemiskinan melalui pemutakhiran informasi rumah tangga dan individu pra sejahtera. Rumah tangga dalam Basis Data Terpadu dapat dikelompokkan ke dalam kelompok yang disebut desil. Kabupaten Bintan dengan Basis Data Terpadu berisikan kelompok Desil 1, Desil 2, Desil 3 dan Desil 4 karena memuat 40 % rumah tangga dengan peringkat kesejahteraan terendah. Dengan demikian pengelompokan rumah tangga dalam Basis Data Terpadu adalah sebagai berikut:

- 1) Desil 1 adalah, Rumah Tangga/Individu dengan kondisi kesejahteraan sampai dengan 10 % terendah.
- 2) Desil 2 adalah Rumah Tangga/Individu dengan kondisi kesejahteraan antara 11 % - 20 % terendah.

- 3) Desil 3 adalah Rumah Tangga/Individu dengan kondisi kesejahteraan antara 21 % - 30 % terendah.
- 4) Desil 4 adalah Rumah Tangga/Individu dengan kondisi kesejahteraan antara 11 % - 40 % terendah.

Berdasarkan beberapa kriteria dalam menetapkan penduduk miskin di atas, maka secara umum batas garis kemiskinan suatu keluarga dikatakan *sangat miskin*, *miskin* dan *mendekati miskin* adalah menurut kemampuan memenuhi konsumsi per orang per hari plus kebutuhan sadar nonmakan yang harus dipenuhi dikalikan dengan jumlah anggota keluarga dalam satu keluarga. Namun garis kemiskinan yang disetarakan dengan jumlah rupiah yang dibutuhkan akan bervariasi antar daerah tergantung pada harga-harga kebutuhan dasar dari masing-masing daerah.

#### **4. Penanggulangan Kemiskinan**

Berbagai kebijakan pemerintah untuk menurunkan angka kemiskinan diarahkan ke dalam bentuk peningkatan kesejahteraan penduduk miskin. Upaya untuk mengurangi jumlah penduduk miskin didorong oleh berbagai kebijakan lintas sektor mengarah pada penciptaan kesempatan usaha bagi masyarakat miskin, pemberdayaan masyarakat miskin, peningkatan kemampuan masyarakat miskin, serta pemberian perlindungan sosial bagi masyarakat miskin. Keempat fokus kebijakan tersebut, selanjutnya disempurnakan menjadi 5 fokus, meliputi (1) menjaga stabilitas harga bahan kebutuhan pokok; (2) mendorong pertumbuhan yang berpihak pada rakyat miskin; (3) menyempurnakan dan memperluas cakupan program pembangunan berbasis masyarakat; (4) meningkatkan akses

masyarakat miskin kepada pelayanan dasar; dan (5) membangun dan menyempurnakan sistem perlindungan sosial bagi masyarakat miskin.

Subarsono (2016: 43-44) menyebutkan tipe kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia yang dikategorikan ke dalam tiga tipe, yaitu: (i) *Tipe provotif* terutama bercirikan pada pertumbuhan ekonomi sebagai instrumen utama untuk mengentaskan kemiskinan dengan asumsi bahwa pada dasarnya masalah kemiskinan Indonesia adalah ketidakmampuan keluarga miskin untuk memiliki pendapatan yang cukup; (ii) *Tipe distributif* yakni kebijakan pengentasan kemiskinan yang sengaja dibuat pemerintah dengan harapan pihak nonpemerintah (swasta dan masyarakat) tertarik untuk berpartisipasi di dalamnya. Beberapa program yang masuk dalam kategori ini antara lain subsidi input pertanian, kredit canda kulak, raskin, padat karya, kartu pintar, kartu sehat, dan beasiswa untuk siswa miskin serta (iii) *Tipe redistributif* yakni dengan asumsi bahwa telah terjadi kesenjangan kesejahteraan yang besar antar kelompok masyarakat maupun antar wilayah. Untuk mengatasi kesenjangan ini, maka negara menerapkan kebijakan mengambil sebagian *resources* yang dimiliki mereka yang lebih kuat secara ekonomi dan membagikannya kepada mereka yang lebih lemah.

Terkait dengan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, sejak jaman reformasi hingga saat ini, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) menjelaskan sebagai berikut:

“Pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan sejak tahun 1998 sampai saat ini, secara umum mampu menurunkan angka kemiskinan Indonesia yang berjumlah 47,97 juta atau sekitar 23,43 % pada tahun 1999 menjadi 30,02 juta atau sekitar 12,49 % pada tahun 2011.”

Lebih jauh TNP2K menyatakan bahwa kecepatan penurunan jumlah penduduk miskin telah memperoleh apresiasi dari badan-badan dunia. Lengkapnya, TNP2K mengatakan:

“Berdasarkan Worldfactbook, BPS dan World Bank, di tingkat dunia, penurunan jumlah penduduk miskin di Indonesia termasuk yang tercepat dibandingkan negara lainnya. Tercatat pada rentang tahun 2005 sampai 2009 Indonesia mampu menurunkan laju rata-rata penurunan jumlah penduduk miskin per tahun sebesar 0,8 %, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pencapaian negara lain misalnya Kamboja, Thailand, Cina, dan Brasil yang hanya berada di kisaran 0,1 % per tahun”.

Adapun faktor yang dianggap berhasil mengentaskan kemiskinan, menurut Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yaitu, bahwa pemerintah saat ini memiliki berbagai program penanggulangan kemiskinan yang terintegrasi mulai dari program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan sosial, program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat serta program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan usaha kecil, yang dijalankan oleh berbagai elemen pemerintah baik pusat maupun daerah.

Dari tinjauan kemajuan yang dikemukakan di atas, perlu langkah-langkah yang lebih konsisten guna mempercepat capaian, sehingga pemerintah mengeluarkan Perpres Nomor 15 Tahun 2010 tentang “Percepatan Penanggulangan Kemiskinan” yang bertujuan untuk mempercepat penurunan angka kemiskinan hingga 8 % sampai 10% pada akhir tahun 2014. Terdapat empat strategi dasar yang telah ditetapkan dalam melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan, yaitu: (i) Menyempurnakan program perlindungan sosial; (ii) Peningkatan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar; (iii) Pemberdayaan masyarakat, dan (iv) Pembangunan yang inklusif (<http://www.tnp2k.go.id/id/program/sekilas/> diambil pada tanggal 30 Juli 2017).

## 5. Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui KUBE

Pemberdayaan masyarakat menurut Krishna dalam Prasajo (2015: 5.3) didefinisikan sebagai “peningkatan kapasitas atau perseorangan kelompok untuk mempengaruhi pengembangan (*development*) dan pilihan (hidup) dan mentransformasikan pilihan tersebut ke dalam tindakan yang diinginkan dan ke dalam hasil bagi pengembangan dari komunitas mereka”.

Penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya merupakan langkah untuk melibatkan masyarakat miskin terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan terhadap langkah-langkah yang akan dilakukan dalam mengatasi masalah kemiskinan yang mereka alami. Sebagaimana dikemukakan oleh Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007: 2) menyatakan:

“...Keempat, strategi pemberdayaan masyarakat (*community development*). Strategi ini bertujuan untuk mendorong penduduk miskin untuk secara kolektif terlibat dalam proses pengambilan keputusan termasuk menanggulangi kemiskinan yang mereka alami sendiri. Masyarakat miskin bukan obyek, melainkan subyek. Keberdayaan penduduk miskin ditandai dengan semakin bertambahnya kesempatan kerja yang diciptakan oleh masyarakat miskin secara kolektif, dan pada gilirannya akan memberikan tambahan penghasilan, meringankan beban konsumsi, serta meningkatkan nilai simpanan/aset keluarga miskin. Keberdayaan penduduk miskin juga ditandai dengan semakin meningkatnya kapasitas secara kolektif dalam mengelola organisasi pembangunan secara mandiri”.

Sejalan dengan itu, Chabib Soleh (2014: 192) mengemukakan sebagai berikut:

“Esensi pemberdayaan masyarakat pada dasarnya menempatkan masyarakat sebagai pusat perhatian sekaligus dipandang dan diposisikan sebagai subyek bagi dirinya sendiri dalam proses pembangunan. Mereka adalah sosok manusia utuh untuk aktif, memiliki kemampuan berpikir, berkehendak dan berusaha. Dalam kerangka berpikir (*mean sheet*) demikian, maka upaya pemberdayaan harus diarahkan pada tiga hal, yaitu: *Enabling*, yakni membantu masyarakat agar mampu mengenal potensi dan

kemampuan yang mereka miliki, mampu merumuskan masalah-masalah yang mereka hadapi, sekaligus mendorong mereka agar memiliki kemampuan merumuskan agenda-agenda penting dan melaksanakannya demi mengembangkan potensi dan menanggulangi permasalahan yang mereka hadapi. Empowering, yakni memperkuat daya yang dimiliki oleh masyarakat dengan berbagai macam masukan (input) maupun pembukaan akses menuju berbagai peluang. Penguatan disini meliputi penguatan pada modal manusia, modal alam, modal finansial, modal fisik, maupun modal sosial yang mereka miliki. Protecting, yakni mendorong terwujudnya tatanan struktural yang mampu melindungi dan mencegah yang lemah agar tidak semakin lemah”.

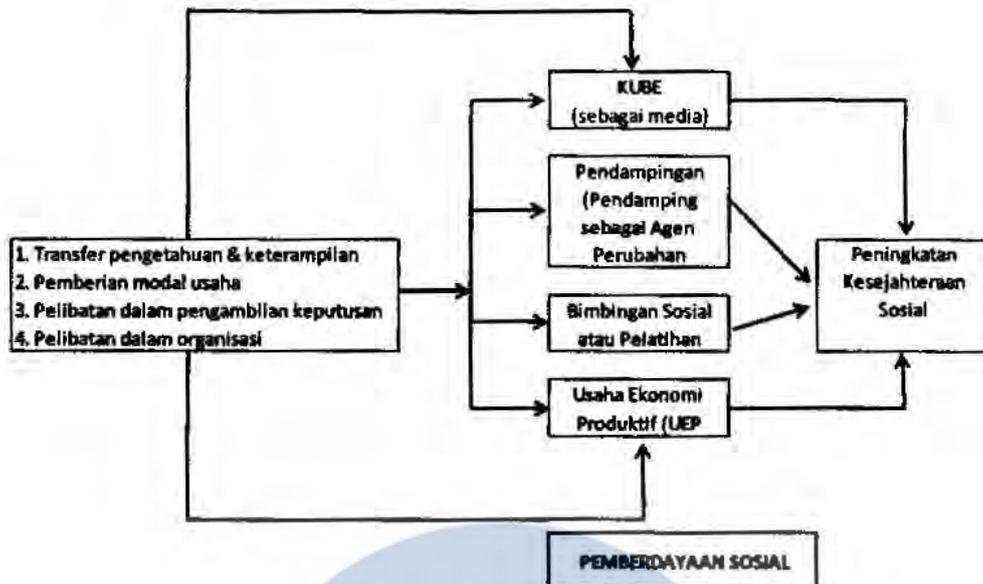
Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan yang menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang digagas dan dijadikan salah satu program unggulan Kementerian Sosial. Program Pemberdayaan Fakir Miskin melalui Kelompok Usaha Bersama (P2FM-KUBE) mulai dilaksanakan sejak tahun 1983, berdasarkan Peraturan Pemerintah PP no.42 tahun 1981 Tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin. Konsep KUBE mengalami perubahan dan penyempurnaan konsep dari tahun ke tahun, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat miskin.

Program Penanganan Fakir Miskin melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan suatu bentuk program pemberdayaan yang menekankan pada aspek sosial dan ekonomi secara bersama-sama. Kelompok Usaha Bersama (KUBE) adalah himpunan dari keluarga yang tergolong miskin yang dibentuk, tumbuh dan berkembang atas prakarsa sendiri, dan saling berinteraksi satu dengan yang lainnya dan tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan tujuan untuk meningkatkan relasi sosial yang harmonis, memenuhi kebutuhan anggota, memecahkan masalah sosial yang dialaminya dan menjadi wadah pengembangan usaha bersama (Permensos Nomor 25/HUK/2015).

Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di dalam gerak dan aktifitasnya meliputi tiga aspek pemberdayaan yaitu, *Pertama*, Aspek Kelembagaan, dimana KUBE merupakan kumpulan 6 – 10 keluarga miskin yang terbentuk atas motivasi bersama untuk melakukan aktifitas sosial dan ekonomi secara bersama-sama. Sebagai sebuah lembaga bahwa KUBE memiliki struktur organisasi yang terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Bendahara serta Anggota, dimana masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan guna menjamin keberlangsungan kelompok. KUBE sebagai lembaga juga memiliki program kerja yang disepakati oleh anggota kelompok, dan setiap aktifitas kelompok baik sosial maupun ekonomi dilakukan pencatatan secara teratur. *Kedua*, Aspek Sosial, KUBE sebagai media untuk memotivasi keluarga miskin untuk meningkatkan interaksi dan kerjasama dalam kelompok, mendayagunakan sumber-sumber sosial berupa semangat kegotongroyongan dan kesetiakawanan sosial, serta meningkatkan partisipasi dan kemampuan melaksanakan peran sosialnya di dalam kelompok maupun masyarakat. KUBE juga menjadi sarana berbagi informasi sesama anggota dalam rangka mengatasi permasalahan sosial yang dihadapi oleh masing-masing. *Ketiga*, Aspek Ekonomi, KUBE sebagai media untuk meningkatkan jiwa kewirausahaan anggota, kegiatan yang berkaitan dengan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) yang dikelola secara bersama-sama atau masing-masing anggota. Ada proses belajar bersama tentang tata cara pengelolaan UEP, mulai dari pemilihan jenis usaha, produksi, pemasaran, dan pengelolaan keuangan serta pencatatan dan pelaporan.

Selanjutnya dapat dikatakan bahwa KUBE sebagai salah satu bentuk program penanggulangan kemiskinan melalui usaha ekonomi kerakyatan memiliki tiga aspek pemberdayaan, yaitu:

1. Kelembagaan. Nilai kelembagaan dalam KUBE yaitu terjadinya "*self learning process*" di kalangan anggota untuk mengelola usaha dengan mengoptimalkan sistem kelembagaan yang terstruktur dengan baik, meskipun dalam pola yang sederhana, termasuk belajar berorganisasi, sehingga KUBE dapat berfungsi sebagai "*learning building organization*" bagi anggotanya.
2. Sosial. Nilai sosial yang terkandung dalam KUBE adalah nilai kejujuran, komitmen dan integritas, tanggung jawab sosial, partisipasi, kesetiakawanan sosial, dan gotong royong.
3. Ekonomi. Nilai ekonomi yang terkandung dalam KUBE adalah terwujudnya sejumlah indikator ekonomi mikro terutama yang bertautan dengan "*employment-income generating-growth*", yang berujung pada peningkatan kehidupan ekonomi keluarga. Dengan KUBE maka orang yang tidak memiliki sumber mata pencaharian dapat bekerja (*employment*), atau dari pekerja lepas/serabutan menjadi pekerja tetap, memperoleh penghasilan secara tetap, bahkan beberapa diantaranya meningkat pendapatannya (*income generating and maintenance*) serta memiliki tabungan dan peningkatan modal usaha karena kemampuannya untuk mengakses lembaga keuangan sesuai kebutuhan usaha.



Gambar 2.5  
Rancangan Pemberdayaan Sosial melalui KUBE  
Petunjuk Teknis KUBE (2015: 3)

Selanjutnya dalam Peraturan Dirjen Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Nomor 268/DYS-PK.5/KPTS/05/2015 tentang “Petunjuk Teknis Kelompok Usaha Bersama (KUBE)” menyebutkan tujuan umum Kelompok Usaha Bersama (KUBE) adalah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi melalui terwujudnya penghidupan yang berkelanjutan dan juga meningkatkan keberfungsian sosial para anggota kelompok. Sedangkan tujuan khusus KUBE, meliputi:

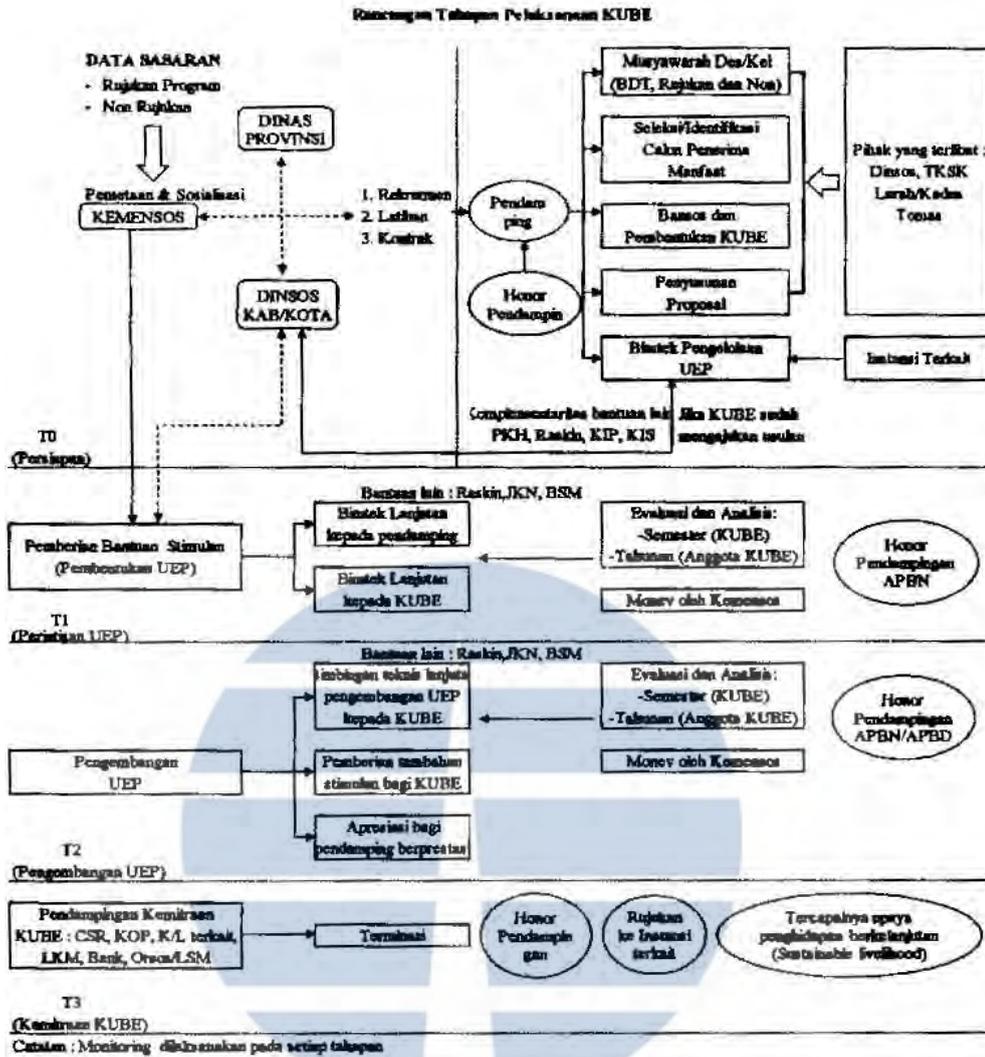
1. Meningkatnya kemampuan anggota dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.
2. Meningkatnya kemampuan anggota dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi khususnya dalam pengembangan usaha.
3. Meningkatnya kemampuan dalam menjalankan peranan sosial di masyarakat.

Sebagai salah satu program penanggulangan kemiskinan, maka beberapa kriteria dalam penetapan sasaran program KUBE antara lain:

1. Keluarga fakir miskin;
2. Keluarga beresiko sosial;
3. Berusia 18 – 60 tahun;
4. Bersifat perorangan, keluarga, kelompok dan masyarakat/komunitas;
5. Mempunyai kemampuan mengembangkan usaha;
6. Diusulkan dan direkomendasikan oleh Dinas/Instansi Sosial setempat.

Program Penanganan Fakir Miskin pada dekade terakhir dilakukan melalui pendekatan kewilayahan antara lain Penanganan Fakir Miskin Wilayah Perkotaan, Penanganan Fakir Miskin Wilayah Perdesaan, dan Penanganan Fakir Miskin Wilayah Pesisir, Pulau-pulau Kecil dan Perbatasan Antar Negara, yang dikelola oleh masing-masing direktorat pada Dirjen Penanganan Fakir Miskin Kementerian Sosial RI. KUBE masih menjadi program unggulan masing-masing direktorat dalam upaya menanggulangi kemiskinan. Selanjutnya daerah dalam hal ini Dinas Sosial sebagai instansi teknis yang bertanggung jawab langsung dalam program penanggulangan kemiskinan daerah, mengadopsi program KUBE tersebut sebagai model pemberdayaan masyarakat miskin.

Program pemberdayaan KUBE dilaksanakan secara berkesinambungan melalui tahapan-tahapan yang telah dirumuskan dalam petunjuk teknis KUBE. Kegiatan diawali dengan Tahap Persiapan (T0), Tahap Pembentukan / Perintisan (T1), Tahap Pengembangan (T2), dan Tahap Kemitraan (T3), sebagaimana digambarkan pada skema berikut.



**Gambar 2.6**  
**Rancangan Tahapan Pelaksanaan KUBE**

Secara lebih sederhana tahapan pelaksanaan KUBE digambarkan berikut ini.

TAHAPAN PELAKSANAAN KUBE			
PERSIAPAN	PELAKSANAAN	PENGEMBANGAN USAHA	KEMITRAAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientasi dan Observasi</li> <li>- Registrasi dan Identifikasi</li> <li>- Penomoran Program</li> <li>- Penyuluhan Sosial</li> <li>- Bimbingan Pengenalan Masalah</li> <li>- Hiribingan Motivasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelatihan Pendamping</li> <li>- Seleksi Calon Anggota</li> <li>- Pembentukan Kelompok</li> <li>- Penentuan Jenis Usaha</li> <li>- Pelatihan Keterampilan</li> <li>- Pemberian Bantuan Stimulan Permodalan</li> <li>- Pendampingan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bimbingan Pengembangan Usaha</li> <li>- Pelatihan Keterampilan Tambahan</li> <li>- Perubahan Bantuan Pengembangan Usaha</li> <li>- Pendampingan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventarisasi Sumber Daya</li> <li>- Membuat Kesepakatan</li> <li>- Pelaksanaan Komitmen Usaha</li> <li>- Bimbingan Kemitraan Usaha</li> <li>- Perluasan Jaringan</li> </ul>

Gambar 2.7  
Tahapan Pelaksanaan KUBE

Indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) antara lain:

1. Meningkatnya pendapatan keluarga miskin (anggota KUBE)
2. Meningkatnya kemandirian usaha sosial-ekonomi keluarga miskin
3. Meningkatnya aksesibilitas keluarga miskin terhadap pelayanan sosial dasar dan fasilitas pelayanan publik
4. Meningkatnya kepedulian dan tanggung jawab sosial anggota KUBE di dalam masyarakat
5. Meningkatnya ketahanan sosial di dalam anggota KUBE dalam mencegah masalah-masalah sosial dan kemiskinan.

## B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang dilakukan melalui studi dokumentasi terhadap arsip-arsip hasil penelitian yang ada dalam repositori *website* perguruan tinggi yang ada di Indonesia dengan mempertimbangkan relevansi dan mempunyai dukungan analisis terhadap penelitian yang peneliti lakukan, yaitu dalam hal

*implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan. Untuk itu, hasil penelitian terdahulu yang dijadikan acuan adalah sebagai berikut:*

### 1. Review Tesis Hasil Penelitian Didi Junaedi

No.	Penelitian	Uraian
1.	Sumber Referensi	<a href="http://www.repository.ut.ac.id">www.repository.ut.ac.id</a>
2.	Perguruan Tinggi	Universitas Terbuka
3.	Program Studi	Magister Administrasi Publik
4.	Tahun Terbit	Tahun 2013
5.	Judul	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Pemberdayaan Kelompok Usaha Bersama (Kube) Di Kabupaten Seruyan
6.	Perumusan Masalah	<p>1. Ingin mengetahui dan menganalisis proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan kelompok usaha bersama di kabupaten Seruyan?</p> <p>2. Menganalisis faktor-faktor penghambat dan pendukung implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan kelompok usaha bersama di Kabupaten Seruyan?</p>
7.	Metode Penelitian	Metode Kualitatif
8.	Hasil Penelitian dan Pembahasan	Implementasi program KUBE di kabupaten Seruyan sesuai hasil penelitian belum sesuai dengan harapan, program-program ini belum bisa memperbaiki kualitas kesejahteraan masyarakatnya, hal ini dipengaruhi oleh beberapa variabel yang tidak diperhatikan, yaitu: Masih ada kepentingan para aktor di tingkat lapangan dalam rekrutmen warga miskin tidak sesuai dengan sasaran program; tipe dan substansi program sangat ideal dalam penanggulangan kemiskinan tetapi pada perencanaan jenis usaha oleh kelompok dan pengelolaannya belum terarah secara benar; putusnya mata rantai komunikasi program; kualitas dan kuantitas pelaksana program sangat terbatas;

		<p>otoritas dalam implementasi program di kabupaten tidak ada; standar operasional prosedur tidak ada; dan lemahnya koordinasi baik vertikal maupun horizontal. Sedangkan beberapa faktor pendukung seperti adanya keseriusan dan dedikasi petugas kabupaten, dukungan dana APBD untuk pelatihan keterampilan wirausaha untuk masyarakat miskin. Ditunjang lagi dengan kondisi ekonomi, sosial dan politik yang cukup mendukung implementasi program tidak termanfaatkan secara benar.</p>
9.	Rekomendasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Harus mengantisipasi munculnya kepentingan pada aktor lapangan dengan cara melakukan verifikasi ulang data warga binaan,</li> <li>2. Merencanakan jenis usaha kelompok disesuaikan dengan jenis mata pencaharian dan menyesuaikan potensi alam yang mendukung usaha kelompok,</li> <li>3. Penguatan transmisi pada pemerintah kecamatan dan desa agar tidak terjadi putus mata rantai komunikasi,</li> <li>4. Perlu media transmisi yang cocok dengan karakteristik lingkungan kebijakan,</li> <li>5. Perlu ada SDM tersertifikasi bagi para implementor dalam penanggulangan kemiskinan.</li> <li>6. Perlu profesionalitas dilandasi <i>skill</i>, <i>knowledge</i> dan etik bagi para implementor.</li> <li>7. Perlu adanya dana tugas perbantuan dari APBN dan bukan melalui dana dekonsentrasi,</li> <li>8. Perlu otoritas penuh dinas sosial kabupaten sehingga tercipta akuntabilitas.</li> <li>9. Perlu otoritas penuh sebagai antisipasi resisten sikap kabupaten dan kecamatan</li> <li>10. Perlu sarana pendamping KUBE, insentif relatif kecil,</li> <li>11. Perlu dibuat SOP dalam setiap tahap implementasi program,</li> <li>12. Perlu intensifikasi koordinasi baik bersifat horisontal</li> </ol>

		maupun vertikal,
10.	Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan peneliti	Berbeda penelitian yang dilakukan oleh peneliti, yaitu menggunakan tinjauan implementasi kebijakan campuran Grindle, Edward III dan Van Meter dan Horn, sedangkan penulis hanya menggunakan variabel Implementasi kebijakan Edward III.

## 2. Review Tesis Hasil Penelitian Puji Meita Sugiana

No.	Penelitian	Uraian
1.	Sumber Referensi	<a href="http://www.lontar.ui.ac.id">www.lontar.ui.ac.id</a>
2.	Perguruan Tinggi	Universitas Indonesia
3.	Program Studi	Program Studi Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
4.	Tahun Terbit	Tahun 2012
5.	Judul	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Pemberdayaan Ekonomi Kelompok Usaha Bersama (KUBE) Di Jakarta Selatan.
6.	Perumusan Masalah dan Tujuan Penelitian	1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi kebijakan KUBE, 2. Menggambarkan hambatan-hambatan dalam implementasi program KUBE di Jakarta Selatan.
7.	Metode Penelitian	Metode penelitian Kualitatif
8.	Hasil Penelitian dan Pembahasan	1. Gambaran setelah sosialisasi tahun KUBE berkembang sebanyak 20 kelompok multi usaha, catering merupakan pilihan favorit. Setelah pendalaman ternyata usaha macet, selain itu, proses pembentukan adanya kepentingan dari pihak luar, terbatasnya keterampilan anggota KUBE, bantuan tidak utuh, selain itu barang dan bahan diadakan melalui pihak ketiga. 2. Hambatan adalah kinerja pendamping belum dapat dipertanggungjawabkan,
9.	Rekomendasi	1. Harus tercipta hubungan baik antara KUBE dan Lembaga Keuangan Mikro Sosial (LKMS),

		<p>2. Sosialisasi program ini harus disampaikan kepada seluruh masyarakat yang ada di lingkungan program yang akan diberikan,</p> <p>3. Menilai dan menganalisis kebutuhan kelompok sesuai keterampilannya,</p> <p>4. Agar Pendampingan KUBE dipilih dan direkomendasikan dari orang-orang yang mempunyai kapabilitas, dan</p> <p>5. Mengelola pemasaran hasil produksi KUBE.</p>
10.	Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan peneliti	<p>1. Penelitian lebih fokus pada <i>setting</i> kemiskinan perkotaan, sedangkan penulis meneliti Implementasi KUBE Kabupaten Bintan, baik perkotaan, perdesaan maupun pesisir.</p> <p>2. Penelitian ini lebih fokus pada kegiatan Usaha Ekonomi Produktif dalam KUBE, sedangkan penulis meneliti tiga aspek KUBE, yaitu aspek kelembagaan, sosial dan ekonomi.</p>

### 3. Review Tesis Hasil Heni Wahyuni, M.Ec.Dev., Ph.D.

No	Penelitian	Uraian
1.	Sumber Referensi	<a href="http://etd.repository.ugm.ac.id">http://etd.repository.ugm.ac.id</a>
2.	Perguruan Tinggi	Universitas Gajah Mada
3.	Program Studi	Magister Ekonomika Pembangunan Bidang Ilmu-ilmu Sosial Konsentrasi Pekerjaan Sosial
4.	Tahun Terbit	Tahun 2015
5.	Judul	Analisis Implementasi Program Kelompok Usaha Bersama "Penumbuhan 2010" Di Kelurahan Sorosutan Kecamatan Umbulharjo Kota Yogyakarta
6.	Perumusan Masalah	<p>1. Bagaimana kapasitas pendamping KUBE Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta?</p> <p>2. Apa kendala dalam proses pendampingan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta?</p> <p>3. Apa indikator keberhasilan pendampingan KUBE Dinas</p>

		Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta?
7.	Metode Penelitian	Metode penelitian Kualitatif
8.	Hasil Penelitian dan Pembahasan	<p>Dilihat dari empat aspek kemampuan pendamping dalam (melakukan fasilitasi, sebagai pendidik, sebagai perwakilan masyarakat dan menjalankan peran teknis), pendamping KUBE Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta memiliki kapasitas dan kemampuan yang dikategorikan baik hal ini dapat dilihat dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Tingkat pemahaman pendamping terhadap tugas dan fungsinya</li> <li>Tingkat pemahaman pendamping terhadap karakteristik kelompok.</li> <li>Tingkat perkembangan kelompok KUBE</li> </ol> <p>Kendala dalam pendampingan KUBE Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta ada tiga. Pertama, tidak ada standar kompetensi/kualifikasi pendamping pada pendamping KUBE Dinsosnakertrans, hal ini juga berlaku secara nasional karena belum ada aturan dalam rekrutmen dan pengembangan SDM pendamping. Kedua, jumlah kelompok dampingan yang banyak dan terus bertambah namun tidak dibarengi dengan penambahan jumlah pendamping. Ketiga, beban pendamping tidak merata dengan jumlah kelompok dampingan yang berbeda antara satu pendamping dengan pendamping lainnya.</p>
10.	Rekomendasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kuantitas atau jumlah pendamping yang dimiliki Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta perlu untuk untuk ditambah. Hal ini dikarenakan jumlah kelompok KUBE yang semakin banyak akan menambah beban kerja pendamping. Selain itu penambahan jumlah pendamping akan memaksimalkan dan mengoptimalkan pendampingan.</li> <li>Honor atau upah pendamping perlu menjadi perhatian. Walaupun honor bukan menjadi orientasi pendamping, kesejahteraan pendamping harus tetap diperhatikan.</li> </ol>

		<p>Pendamping KUBE saat ini hanya mendapat gaji pada 10 bulan awal mendampingi, sisanya hanya mendapat pembiayaan asuransi. Alokasi untuk pembiayaan honor pendamping harus ditambah dalam struktur APBD Kota Yogyakarta</p> <p>3. Peraturan tentang Standar Nasional SDM Kesejahteraan Sosial yang meliputi standar kualifikasi dan standar pembinaan SDM Kesejahteraan sosial perlu segera direalisasikan. Tujuannya agar terdapat standar baku nasional dalam pengembangan SDM khususnya dalam pendampingan.</p>
11.	Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan peneliti	Penelitian ini lebih fokus pada kapasitas pendamping, sedangkan penulis meneliti secara komprehensif implementasi program.

### C. Kerangka Berpikir

Untuk lebih memudahkan dalam memahami logika berpikir secara teoritis maka diperlukan penyederhanaan cara berpikir penelitian, seperti dikatakan oleh Muhidin (2011), bahwa:

“Pada dasarnya esensi kerangka pemikiran berisi: (1) Alur jalan pikiran secara logis dalam menjawab masalah yang didasarkan pada landasan teoritik dan atau hasil penelitian yang relevan. (2) Kerangka logika (logical construct) yang mampu menunjukkan dan menjelaskan masalah yang telah dirumuskan dalam kerangka teori. (3) Model penelitian yang dapat disajikan secara skematis dalam bentuk gambar atau model matematis yang menyatakan hubungan-hubungan variabel penelitian atau merupakan rangkuman dari kerangka pemikiran yang digambarkan dalam suatu model.”

Kerangka teori implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan, maka dijadikan sebuah skema alur hubungan-hubungan berbagai variabel dalam model implementasi kebijakan publik Edward III. Penyederhanaan alur berpikir ini

bertujuan untuk memudahkan pemahaman peneliti pada arah penelitian, langkah-langkah yang perlu dilalui sesuai dengan logika penelitian kualitatif.

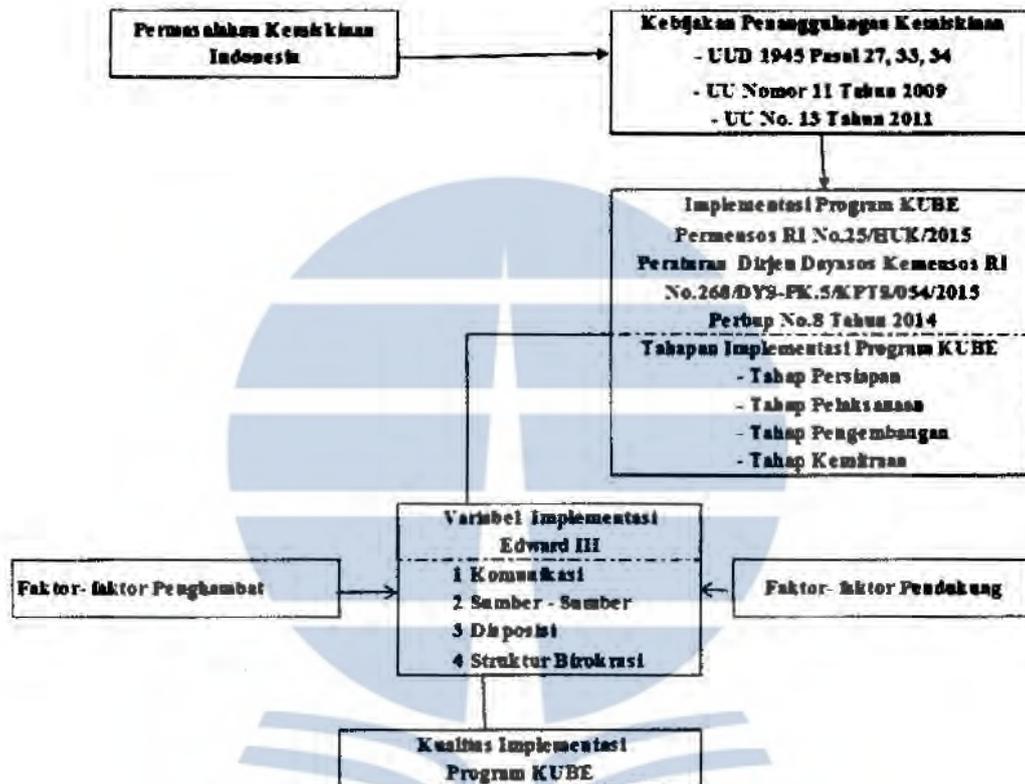
Pemikiran awal yang melandasi penelitian ini adalah fakta masih tingginya angka kemiskinan di Indonesia dalam dekade terakhir, serta tingginya komitmen Pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia melalui alokasi APBN dan APBD yang terus meningkat setiap tahunnya. Namun faktanya, capaian pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan justru mengalami perlambatan 1 – 1,36 % setiap tahunnya. Hal tersebut tidak selaras dengan besarnya alokasi anggaran yang telah dialokasikan untuk pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Proses implementasi Program Kelompok Usaha Bersama terdiri dari tahapan-tahapan yang sistematis, yaitu dimulai dengan Tahap Persiapan, Tahap Pembentukan/Perintisan Usaha Ekonomi Produktif, Tahap Pengembangan, dan Tahap Kemitraan. Selain siklus tersebut, terdapat beberapa kegiatan pendukung yang turut mempengaruhi implementasi KUBE, kegiatan tersebut meliputi Bimbingan Teknis, dan Pendampingan.

Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program KUBE di Kabupaten Bintan, bertujuan untuk menanggulangi masalah kemiskinan melalui pendekatan pemberdayaan dalam kelompok, dengan tiga pilar yaitu, kelembagaan, sosial, dan ekonomi. Namun fenomena yang terjadi di lapangan bahwa kelompok sebagai media interaksi sosial dan ekonomi para anggota tidak berjalan sebagaimana mestinya, sehingga tujuan pembentukan KUBE tidak tercapai. Kondisi tersebut perlu dianalisis melalui model implementasi kebijakan publik yang didasari model kerangka berpikir yang telah penulis rumuskan.

Dalam menganalisis dan menjawab permasalahan penelitian, maka penulis mengadopsi model implementasi kebijakan Edward III, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Model implementasi ini merupakan alat bantu pengungkap sebuah fenomena dan disamping itu juga alat bantu analisis proses implementasi. (1) Indikator komunikasi dilengkapi dengan sub-indikator yaitu transmisi program, kejelasan program, dan konsistensi pesan program yang diserap komunikan atau para implementor. Sehingga proses transmisi melalui sebuah media harus memiliki kejelasan dan pesan program tersebut harus tetap konsisten pada jenjang hirarki implementor program. (2) Indikator sumber daya dalam model implementasi ini mengandung indikator staf, informasi, wewenang, dan fasilitas. Sumber daya dalam indikator ini artinya adalah para implementor yang terlibat dalam program, sehingga dari indikator ini akan menggambarkan kompetensi, struktur implementor (jumlah staf), kemudian informasi (yaitu cara melaksanakan program dan kepatuhan), wewenang sebagai otoritas implementor dalam implementasi program, fasilitas (dana, sarana dan prasarana). Selanjutnya disposisi (kecenderungan sikap implementor) yaitu menganalisis sejauh mana dukungan sikap dan penolakan terhadap implementasi program. Kemudian struktur birokrasi sebagai akibat kompleksnya tugas pokok dan fungsi sesuai jenjang birokrasi, maka para implementor memerlukan standar operasional prosedur dan koordinasi dalam implementasi agar tercapai kesamaan visi, misi, perlakuan dan pelaksanaan yang terukur dalam setiap langkah.

Model skema kerangka berpikir penelitian yang mengacu kepada tahapan implementasi Program KUBE menurut Peraturan Dirjen Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Nomor 268/DYS-PK.5/04/2015, dan Model Edward III dengan menggunakan empat indikator implementasi kebijakan publik, digambarkan pada skema berikut.



Gambar 2.8

Kerangka Berpikir diadopsi dari Implementasi Kebijakan Edward III

#### D. Definisi Konseptual

Berdasarkan rumusan permasalahan penelitian dan kerangka teori yang diadopsi dari model Edward yang telah dirumuskan, maka beberapa aspek yang menjadi fokus penelitian ini adalah:

1. Kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi masalah kemiskinan, yang dirumuskan dalam UUD 1945, Undang-undang nomor 11 tahun 2009, Undang-undang nomor 13 tahun 2011 dan peraturan di bawahnya.
2. Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan, yaitu rangkaian proses pelaksanaan KUBE di Kabupaten Bintan yang meliputi, *Tahap Persiapan, Tahap Pembentukan/Perintisan Usaha Ekonomi Produktif (Tahap Pelaksanaan), Tahap Pengembangan, dan Tahap Kemitraan.*
3. Faktor pendukung dalam implementasi Program KUBE di Kabupaten Bintan adalah faktor-faktor pendukung dalam komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.
4. Faktor Penghambat dalam implementasi Program KUBE di Kabupaten Bintan adalah faktor-faktor penghambat dalam komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

### BAB III

## METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sugiono (2012:9) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif sebagai metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dengan triangulasi, analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif telah lebih dulu menekankan makna daripada generalisasi.

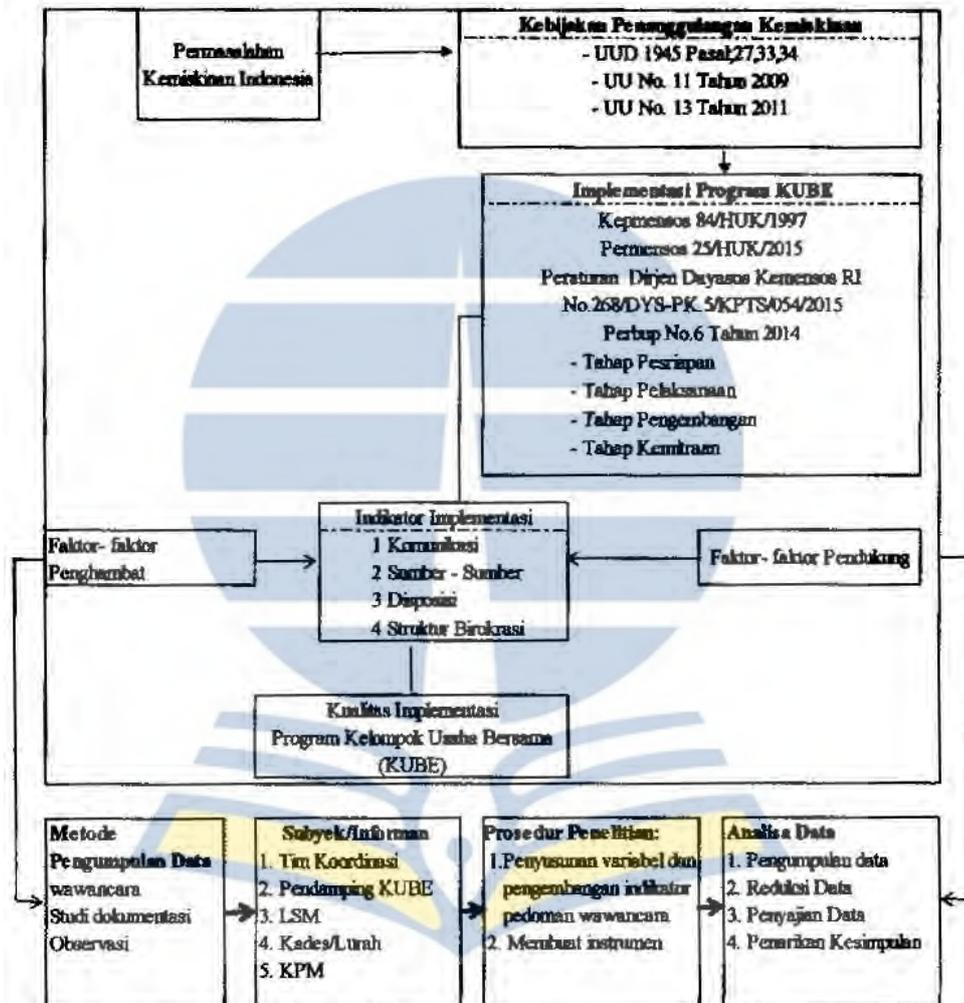
Selanjutnya Nazir (2003:54) menyatakan bahwa metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diteliti.

Penelitian ini mencoba menjelaskan bagaimana Implementasi Program Kelompok Usaha Bersama di Kabupaten Bintan, yakni bagaimana tahapan demi tahapan pelaksanaan program KUBE berlangsung, serta faktor-faktor pendukung dan penghambat keberlangsungan program, dalam bentuk kata-kata tertulis atau lisan dari objek yang diteliti.

Desain penelitian berfungsi sebagai kerangka acuan dalam penelitian, juga sebagai alat pengontrol pengumpulan data. Nurhayati (2012) mengatakan bahwa "suatu Rancangan Penelitian (Research Design) adalah pengaturan

(arrangement) dari syarat-syarat yang diperlukan untuk mengontrol pengumpulan data sedemikian rupa dengan tujuan untuk mengkombinasikan segala informasi yang relevan, sesuai dengan tujuan dilaksanakannya penelitian” (hal. 9).

Desain penelitian ini mengandung unsur permasalahan, kerangka teori, dan metode penelitian sebagaimana gambar berikut:



Gambar 3.1  
Desain Penelitian kualitatif pada Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program KUBE

Desain penelitian implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program KUBE di Kabupaten Bintan menggunakan prosedur dan logika penelitian kualitatif, dengan langkah-langkah pemahaman sebagai berikut:

1. Permasalahan penelitian diawali dengan adanya masalah kemiskinan di Indonesia di mana tercatat bahwa pada bulan September 2015 masih sebesar 28,51 juta jiwa atau sebesar 11,13 %. Hal ini merupakan tanggung jawab pemerintah. Pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan penanggulangan yaitu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang “Kesejahteraan Sosial”, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang “Penanggulangan Kemiskinan”, dan PP Nomor 39 Tahun 2012 tentang “Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial”. Sebagai kementerian yang mengurus bidang sosial, Kementerian Sosial RI dalam 5 tahun ke depan (2015-2019) akan melaksanakan 3 (tiga) dari 7 (tujuh) misi pemerintah, salah satunya yaitu: pertama, misi keempat; “Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera”. Peran dan fungsi Kementerian Sosial akan dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kualitas hidup dan daya saing penduduk. Sedangkan dalam agenda prioritas nasional yang di kenal dengan Nawacita, maka Kementerian Sosial melaksanakan 4 (empat) dari 9 (sembilan) Nawacita. Nawacita Kelima; “Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia”. Tindak lanjut kebijakan tersebut, maka Kementerian Sosial RI merumuskan rencana strategi penanggulangan kemiskinan yang tertuang dalam Renstra Kemensos Tahun 2015-2019 di dalam renstra tersebut telah dirumuskan beberapa program dalam penanggulangan kemiskinan yang

salah satunya adalah Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) sebagai program salah satu program pemberdayaan masyarakat.

2. Implementasi Program Kelompok Usaha Bersama telah dilaksanakan di Kabupaten Bintan sejak tahun 2002, namun dalam penelitian ini penulis membatasi implementasi Program KUBE sejak tahun 2010 sampai tahun 2016. Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bintan menunjukkan penurunan yaitu sekitar 1,27 % dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Di sisi lain alokasi anggaran untuk Program KUBE, baik sumber dana APBN maupun APBD setiap tahun direalisasikan dengan jumlah yang signifikan. Namun program ini belum berpengaruh secara langsung dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Hal ini terlihat dari banyaknya KUBE yang tidak aktif pada tahun kedua atau ketiga setelah mendapatkan bantuan program. Program ini juga belum dapat berfungsi sebagai alternatif utama dalam aktifitas pemenuhan kebutuhan rumah tangga miskin, karena pelaksanaan UEP belum dikelola secara serius. Berdasarkan hal tersebut peneliti ingin mendalami dan menggali proses implementasi program ini melalui sebuah kerangka teoritik yang diadopsi dari model implementasi program Edward III. Melalui model ini peneliti menelusuri dan menggali proses implementasi program yang telah dilaksanakan selama kurun waktu 2010 sampai 2016, serta mengidentifikasi factor-faktor pendukung dan factor-faktor penghambat pada variabel komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
3. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, studi dokumentasi, dan observasi. Setelah data terkumpul maka analisis data dilakukan dengan cara, reduksi data, yang selanjutnya disajikan dalam bentuk gambar, tabel, dan

uraian fenomena kualitatif, dan langkah akhir adalah menyimpulkannya sebagai jawaban dari rumusan masalah penelitian.

## **B. Fokus Penelitian**

Karakteristik penelitian kualitatif didasarkan (diri) pada analisis induktif yaitu fenomena khusus kepada konsep umum yang didasarkan minat peneliti. Untuk itu, berdasarkan permasalahan penelitian dan kerangka teori yang diadopsi dari model Edward III maka fokus penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan, sesuai dengan Peraturan Dirjen Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Nomor: 268/DYS-PK.5/KPTS/04/2015, fokus masalahnya adalah pada: Tahap Persiapan, Tahap Pelaksanaan, Tahap Pengembangan, dan Tahap Kemitraan.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam proses implementasi program, berdasarkan variabel implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III, fokus masalah ini adalah:
  - a. Faktor pendukung dari komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.
  - b. Faktor-faktor penghambat komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

### **C. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Bintan yang terdiri dari 10 kecamatan dan 51 desa/kelurahan, dengan tujuan untuk memberikan deskripsi yang komprehensif tentang implementasi Program KUBE di Kabupaten Bintan secara menyeluruh.

### **D. Pemilihan Informan**

Kanto dalam Bungin (2003: 53) menyatakan bahwa penelitian kualitatif tidak bermaksud menggambarkan karakteristik populasi atau menarik generalisasi kesimpulan yang berlaku bagi suatu populasi, melainkan lebih fokus kepada representasi terhadap fenomena sosial. Dalam prosedur sampling yang terpenting adalah bagaimana peneliti menentukan informan kunci (key informan) atau situasi sosial tertentu yang sarat dengan informasi yang relevan dengan penelitian. Informan dalam penelitian kualitatif ditentukan secara sengaja (purposive sampling). Jika dalam tahap pengumpulan data sudah tidak lagi ditemukan variasi informan maka penelitian dapat dikatakan telah mendapatkan kesimpulan.

Informan penelitian adalah sumber-sumber yang memungkinkan untuk memperoleh keterangan penelitian atau data. Peneliti menetapkan informan dalam penelitian ini berdasarkan pertimbangan keterlibatan informan dalam implementasi program, baik keterlibatan secara langsung maupun tidak langsung. Informan yang memiliki keterlibatan langsung dalam implementasi program yaitu sebanyak enam orang, antara lain:

- a. Dua orang Tim Teknis Dinas Sosial Kabupaten Bintan
- b. Dua orang Pendamping KUBE
- c. Dua orang Pengurus/Anggota KUBE

Sedangkan informan yang tidak terlibat langsung dalam implementasi Program KUBE, yaitu Satu orang Kepala Desa/Lurah dan satu orang dari unsur LSM/Organisasi Sosial, dimana keterlibatan kedua informan tersebut adalah sebagai *significant other*, yang berperan mengawasi dan memberikan dukungan bagi kelangsungan KUBE.

Kondisi geografis, dan demografi, serta sosial kultural masyarakat Kabupaten Bintan yang relatif sama, memungkinkan peneliti untuk menetapkan informan secara acak. Mekanisme penetapan dua orang informan yang mewakili Pengurus/Anggota KUBE dilakukan peneliti dengan cara: (1) meminta saran Tim Teknis dan Pendamping KUBE, terkait Pengurus/Anggota KUBE yang mampu berkomunikasi dengan baik dalam memberikan informasi yang dibutuhkan peneliti; (2) memilih informan dari KUBE yang aktif dan tidak aktif masing-masing satu orang; (3) diutamakan lokasi KUBE yang bertempat tinggal di wilayah yang mudah dijangkau oleh peneliti, yaitu satu orang Ketua KUBE yang aktif di Kecamatan Bintan Utara, dan satu orang anggota KUBE yang tidak aktif di Kecamatan Teluk Sebong.

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Pada tahap ini, peneliti melakukan proses pengumpulan data berdasarkan fokus penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengumpulan data primer dan data sekunder dilakukan dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang sesuai. Menurut Lofland dalam Moleong (2012: 157) jenis data dalam penelitian kualitatif terbagi dalam kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto dan statistik. Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sumber

data utama dapat dicatat melalui catatan tertulis atau melalui perekam audio tapes, pengambilan foto atau film.

### 1. Wawancara

Hasan (2002: 82) mengatakan bahwa data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan oleh peneliti. Dalam penelitian ini, data utama berupa kata-kata diperoleh melalui hasil wawancara mendalam terhadap informan yang telah ditetapkan dengan hasil berupa rekaman wawancara, serta catatan-catatan yang dianggap penting selama berlangsungnya wawancara.

Moleong (2013:186) menyatakan bahwa Wawancara adalah percakapan dengan maksud dan tujuan tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Peneliti mengajukan pertanyaan kepada delapan orang informan berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur, dimana peneliti menetapkan terlebih dahulu masalah-masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan sesuai dengan fokus penelitian. Selanjutnya untuk memperoleh data dan informasi pendukung, peneliti juga menggunakan wawancara tidak terstruktur, baik kepada informan maupun pihak lain yang memiliki informasi yang dibutuhkan dalam penelitian.

### 2. Observasi

Data primer berupa tindakan diperoleh melalui observasi, hal ini sejalan dengan pernyataan Ismaryati (2014: 7.3), “ di sisi lain data yang dikumpulkan melalui observasi dan wawancara tergolong ke dalam data primer”. Dengan

demikian data primer juga diperoleh melalui observasi pada proses implementasi Program KUBE, baik terhadap implementator maupun pengurus dan anggota KUBE, serta pihak-pihak terkait lainnya, dalam menjalankan peran masing-masing dalam Program.

Peneliti menggunakan observasi yang tidak terstruktur guna memperoleh data yang lebih lengkap. Silalahi (2010: 67) menyebutkan observasi yang tidak terstruktur adalah observasi yang tidak dipersiapkan secara sistematis tentang apa yang akan diobservasi. Dalam melakukan pengamatan, peneliti tidak menggunakan instrument yang telah baku tetapi hanya berupa rambu-rambu pengamatan. Oleh karena itu peneliti dapat melakukan pengamatan bebas, mencatat berbagai hal yang menarik, menganalisis, dan menyimpulkan hasil pengamatan.

Peneliti melakukan observasi terhadap proses implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan pada Bulan Agustus sampai dengan Bulan November 2017, observasi dilakukan sesuai jadwal kegiatan rutin Tim Teknis, Pendamping KUBE dan Kegiatan KUBE itu sendiri. Peneliti mengikuti beberapa kegiatan sosialisasi, Bimbingan Teknis, dan kegiatan pembinaan KUBE yang dilakukan oleh Tim Teknis, kemudian peneliti juga menghadiri rapat koordinasi pendamping KUBE, selanjutnya peneliti juga mengikuti kegiatan pertemuan rutin bulanan KUBE sebanyak 5 kali pertemuan. Selama pelaksanaan observasi tersebut, peneliti membuat catatan-catatan penting, dan dokumentasi berupa foto-foto yang menjadi data pendukung untuk penelitian.

### 3. Dokumentasi

Hasan (2002: 82) menyatakan bahwa data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti dari sumber-sumber yang telah ada. Data diperoleh dari kepustakaan, studi dokumentasi atau dari laporan penelitian terdahulu. Sehingga data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui arsip dan laporan tahunan Kepala Dinas Sosial Kabupaten Bintan, LKPJ Bupati Bintan di bidang Penanggulangan Kemiskinan, Bintan dalam Angka, laporan bulanan pendamping KUBE, buku profil KUBE, dokumentasi pelaksanaan kegiatan serta dokumen-dokumen lain yang dapat digunakan sebagai informasi pendukung dalam analisis data primer.

#### F. Analisis Data

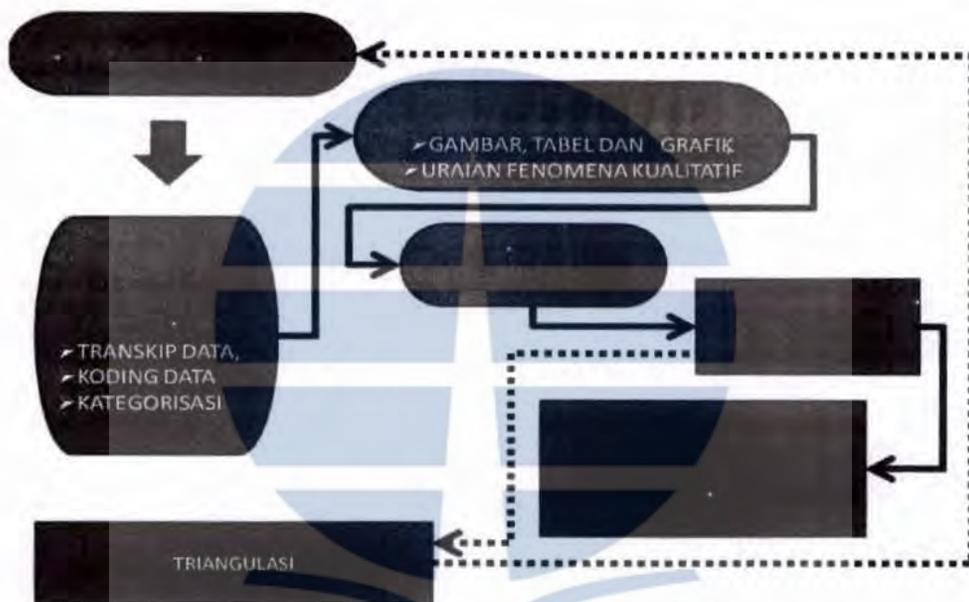
Setelah dilaksanakan pengumpulan data di lapangan maka selanjutnya adalah analisis data. Analisis data penelitian kualitatif merupakan kegiatan untuk memilah-milah data dan kemudian menggunakannya untuk menjelaskan gambaran menyeluruh (*whole picture*) tentang obyek yang diteliti. Penulis menggunakan metode analisis data kualitatif, yaitu analisis data yang dilaksanakan dengan jalan menggambarkan, melukiskan dan menguraikan secara mendalam keadaan yang sebenarnya di lapangan atau peristiwa yang terjadi.

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak awal penelitian dan selama proses penelitian dilaksanakan. Data yang diperoleh selanjutnya dikumpulkan untuk diolah secara sistematis, dengan langkah-langkah yaitu:

- Pengumpulan data mentah,
- Transkrip data,
- Pembuatan koding,

- Kategorisasi data,
- Penyimpulan sementara,
- Triangulasi, dan;
- Penyimpulan akhir.

Proses analisis data dalam penelitian ini dijelaskan Irawan (2010: 5.23), meliputi langkah-langkah dalam gambar alur sebagai berikut:



Gambar 3.2  
Proses Analisis Data

Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan sejak awal penelitian dan selama proses penelitian dilaksanakan. Data yang diperoleh selanjutnya dikumpulkan untuk diolah secara sistematis. Dimulai dari wawancara, mengedit, mengklasifikasi, mereduksi, selanjutnya aktivitas penyajian data serta menyimpulkan data. Untuk itu, secara teknis model analisis data dalam penelitian ini disederhanakan ke dalam langkah-langkah sebagai berikut:

## 1. Reduksi Data

Proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, dan transformasi data kasar berdasarkan catatan-catatan tertulis yang diperoleh di lapangan, secara bertahap diperlakukan sebagai berikut:

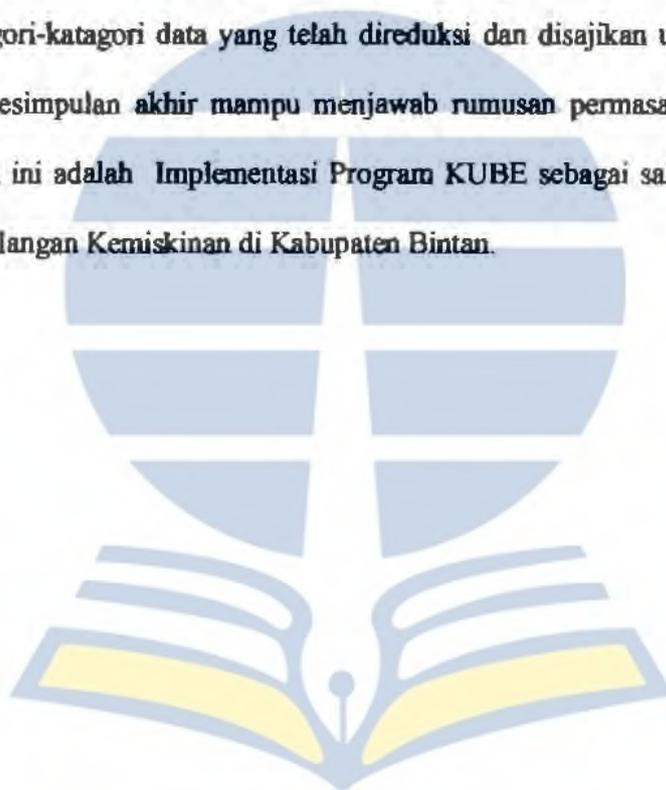
- a. Data lapangan dituangkan dalam transkrip data yang lengkap dan terinci, sebagai hasil perolehan dari wawancara dengan informan,
- b. Selanjutnya data transkrip yang telah tersusun diberikan kode terhadap hal-hal yang penting berkaitan dengan pemecahan masalah,
- c. Setelah proses koding terlaksana maka selanjutnya data dirangkum, dipilah-pilah hal yang pokok, dan dibuatkan kategori data yang terfokuskan pada variabel-variabel acuan kerangka teori untuk dan relevansi permasalahan penelitian.

## 2. Penyajian Data

Penyajian data yang biasa dipergunakan dalam penelitian kualitatif adalah dalam bentuk teks naratif berupa peristiwa-peristiwa yang ditampilkan secara berurutan. Penyajian data (*display data*) dimaksudkan agar lebih mempermudah peneliti untuk dapat melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data peneliti. Dengan kata lain bahwa seluruh data yang diperoleh, kemudian dipilah-pilah menurut kelompoknya dan disusun sesuai dengan kategori yang sejenis untuk ditampilkan agar selaras dengan permasalahan yang dihadapi, termasuk kesimpulan-kesimpulan sementara diperoleh pada waktu data dan reduksi.

### 3. Penarikan kesimpulan

Data yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam dengan informan dan juga catatan-catatan hasil observasi yang telah diolah selanjutnya diambil kesimpulan yang akan disajikan dalam bentuk deskriptif. Sejak pertama memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data, peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan, yaitu mencari pola tema, hubungan persamaan, yang dituangkan dalam bentuk kesimpulan yang masih bersifat tentatif. Tahapan ini merupakan tahapan untuk menarik kesimpulan dari katagori-katagori data yang telah direduksi dan disajikan untuk selanjutnya menuju kesimpulan akhir mampu menjawab rumusan permasalahan penelitian, dalam hal ini adalah Implementasi Program KUBE sebagai salah satu Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bintan.



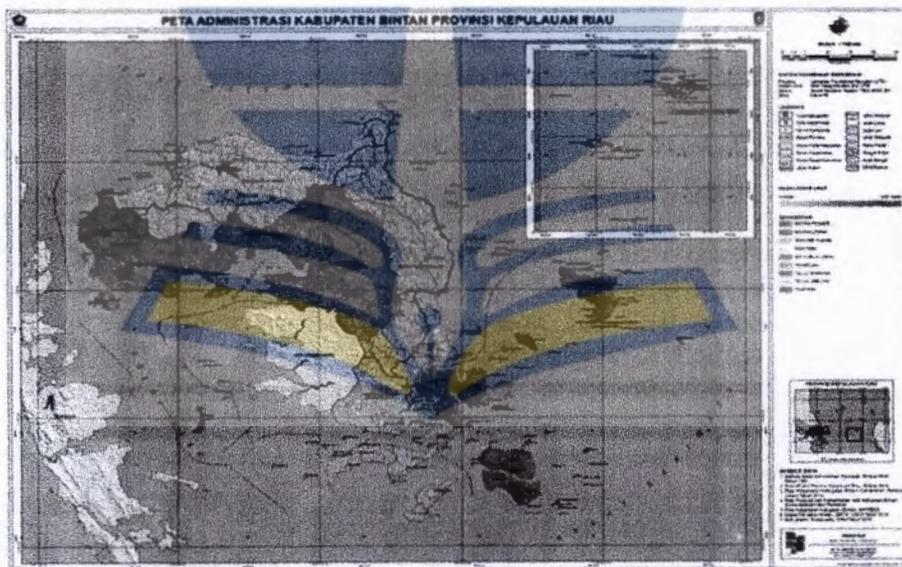
## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Profil Kabupaten Bintan

Kabupaten Bintan memiliki 10 wilayah kecamatan dengan 51 desa/kelurahan yang tersebar di Pulau Bintan dan pulau-pulau di sekitarnya. Kabupaten Bintan secara geografis terletak antara  $0^{\circ}06'17''$ - $1^{\circ}34'52''$  Lintang Utara dan  $104^{\circ}12'47''$  Bujur Timur di Sebelah Barat - $108^{\circ}02'27''$  Bujur Timur di Sebelah Timur, dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kabupaten Natuna, Anambas dan Malaysia  
 Sebelah Selatan : Kabupaten Lingga  
 Sebelah Barat : Kota Batam, dan Kota Tanjungpinang  
 Sebelah Timur : Provinsi Kalimantan Barat



Gambar 4.1  
 Peta Wilayah Kabupaten Bintan, (Sumber: *Bintan Dalam Angka*, 2016)

Secara keseluruhan luas wilayah Kabupaten Bintan mencapai 87.717,84 Km<sup>2</sup>, luas daratannya hanya 1,50 persen atau sebesar 1.319,51 Km<sup>2</sup> sata dan luas lautnya 86.398,33 Km<sup>2</sup> (98,50 persen). Kecamatan terluas daratannya adalah Kecamatan Gunung Kijang dengan luas 503,12 Km<sup>2</sup> dan Kecamatan terkecil adalah Tambelan yaitu 169,42 Km<sup>2</sup>. Kabupaten Bintan saat ini terdiri dari 240 buah pulau besar dan kecil. Hanya 49 buah di antaranya yang sudah dihuni, sedangkan sisanya walaupun belum belum berpenghuni sebagian sudah dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian, khususnya usaha perkebunan. Dilihat dari topografinya, pulau-pulau di Kabupaten Bintan sangat bervariasi. Umumnya dibentuk oleh perbukitan rendah membundar yang dikelilingi oleh daerah rawa-rawa.

Wilayah Bintan merupakan bagian dari paparan kontinental yang terkenal dengan nama paparan kontinental yang disebut Paparan Sunda Motfologi, pulau Bintan tidak memiliki perbedaan ketinggian yang menyolok yaitu antara 0-350 meter dari permukaan laut. Penonjolan puncak-puncak bukit anantara lain Gunung Bintan 348 meter, Gunung Bintan Kecil 196 meter. Bukit-bukit lainnya merupakan bukit-bukit dengan ketinggian dibawah 100 meter. Bukit-bukit tersebut merupakan daerah hulu-hulu sungai yang sebagian besar mengalir ke arah Utara dan Selatan dengan pola subparalel, sedangkan pola anak-anak sungainya berpola subradial. Sungai-sungai itu umumnya pendek-pendek, dangkal dan tidak lebar. Pada umumnya wilayah Kabupaten Bintan beriklim tropis. Pada tahun 2015 di wilayah Kabupaten Bintan temperatur rata-rata terendah sebesar 24 derajat Celcius dan tertinggi rata-rata sebesar 30 derajat Celcius dengan kelembaban nisbi

rata-rata tercatat sekitar 72-96 persen. Kecepatan arah angin rata-rata 18 km/jam dengan arah angin cenderung ke Timur Laut.

Penduduk Kabupaten Bintan berdasarkan estimasi tahun 2015 berjumlah sebesar 153.020 jiwa, terdiri dari 39.079 rumah tangga (KK). Jumlah penduduk laki-laki sebesar 78.824 jiwa (51,51 %) dan penduduk perempuan sebesar 74.196 jiwa (48,49 %). Perbandingan antara jumlah penduduk laki-laki dengan perempuan (*sex ratio*) sebesar 106,24. Artinya setiap 100 perempuan berbanding dengan 106 penduduk laki-laki, jumlah penduduk laki-laki 3,02 % lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk perempuan. Persentase ini tidak mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun sebelumnya. Kecamatan yang terpadat penduduknya masih tercatat Kecamatan Bintan Timur dengan jumlah penduduk tertinggi 41.607 jiwa (27,29 %) sedangkan yang terendah adalah Kecamatan Mantang sebesar 4.168 jiwa (2,75 %).

Tabel 4.1 Jumlah Penduduk Laki-laki dan Perempuan di Kabupaten Bintan Tahun 2015

	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Bintan Timur	21.564	20.043	41.607
2	Gunung Kijang	7.285	6.084	13.369
3	Teluk Bintan	4.871	4.327	9.198
4	Toapaya	6.127	5.295	11.422
5	Teluk sebong	9.506	8.435	17.941
6	Seri Kuala Lobam	8.601	10.398	18.999
7	Bintan Utara	11.363	11.381	22.744
8	Tambelan	2.620	2.483	5.103
9	Mantang	2.297	1.929	4.226
10	Bintan Pesisir	4.590	3.821	8.411
	<b>KABUPATEN BINTAN</b>	<b>78.824</b>	<b>74.196</b>	<b>153.020</b>

Sumber: BPS Kabupaten Bintan Tahun 2016

Laju Petumbuhan Penduduk (LPP) di Kabupaten Bintan dari tahun ke tahun menunjukkan angka yang fluktuatif. LPP rata-rata tahun 2010 – 2014 adalah sebesar 1,63 per tahun. Sedangkan tahun 2015 LPP Kabupaten Bintan diestimasi 1,26 % menurun dibanding tahun 2014 yaitu 1,34 %. Pertumbuhan penduduk merupakan faktor yang dinamis dimana pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bintan yang berada di atas 6 % pada tahun 2011 sampai dengan tahun 2013 disinyalir menimbulkan daya tarik investasi yang pada akhirnya berkontribusi cukup besar pada bertambahnya migrasi penduduk dari daerah lain ke Kabupaten Bintan untuk mencari pekerjaan.

Angka beban ketergantungan (*dependency ratio*) atau perbandingan antara penduduk yang belum produktif ataupun yang sudah tidak produktif lagi (0-4 tahun ditambah penduduk usia 65 tahun ke atas) dibagi dengan penduduk usia produktif (15-64 tahun). *Dependency ratio* Kabupaten Bintan tahun 2015 sebesar 52,49, artinya bahwa untuk setiap 100 penduduk usia produktif menanggung 52 usia belum/tidak produktif. Hal ini tentu saja berpengaruh pada beban keluarga yang pada akhirnya mempengaruhi juga tingkat kesejahteraan masyarakat.

## **B. Kondisi Kemiskinan di Kabupaten Bintan**

Pertumbuhan tenaga kerja yang kurang diimbangi dengan pertumbuhan lapangan kerja akan menyebabkan tingkat kesempatan kerja cenderung menurun. Secara umum masalah kependudukan yang dihadapi adalah besarnya angka pengangguran dan kemiskinan. Dimana pada tahun 2014 sekitar 8,12 persen dari penduduk usia kerja merupakan pengangguran. Hal ini tentu saja berpengaruh pada tingkat kesejahteraan masyarakat dan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bintan.

Ditinjau dari tingkat kemiskinan, Kabupaten Bintan masih berada di bawah tingkat kemiskinan tingkat Provinsi Kepulauan Riau dan Nasional dimana tingkat kemiskinan Kabupaten Bintan pada tahun 2015 sebesar 6,00 persen, tingkat kemiskinan Provinsi Kepulauan Riau sebesar 6,85 persen dan tingkat kemiskinan nasional mencapai 11,13 persen. Kondisi ini menunjukkan bahwa program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bintan relatif lebih baik.

Pada tahun 2005, jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bintan sebanyak 17.096 jiwa atau 14,51 persen. Jumlah ini terus mengalami fluktuasi sehingga tahun 2009 menurun menjadi 8.931 jiwa atau 7,01 persen. Jumlah penduduk miskin kembali mengalami peningkatan pada tahun 2010 menjadi 10.343 atau 7,27 persen, sedangkan tahun 2011 menurun menjadi 9.300 jiwa atau 6,04 persen. Pada tahun 2012 presentasi penduduk miskin Kabupaten Bintan meningkat sebesar 0,26 persen yaitu sebesar 6,30 persen. Meningkatnya jumlah tersebut disebabkan tingginya angka inflasi yang mencapai 10,09 persen dan merupakan angka tertinggi dalam sepuluh tahun terakhir. Disamping itu adanya kebijakan pemerintah pusat terkait pembatasan ekspor bahan mentah sehingga mengakibatkan tutupnya beberapa perusahaan tambang di Kabupaten Bintan. Pada tahun 2013 presentase penduduk miskin kembali turun menjadi 6,06 persen atau turun sebesar 0,24 persen. Pada tahun 2014 presentase penduduk miskin kembali mengalami fluktuasi menjadi 6,32 persen dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 9.600 jiwa. Pada tahun 2015 presentase penduduk miskin di Kabupaten Bintan mengalami penurunan sebesar 32 poin yaitu menjadi 6,00 persen atau 9.188 jiwa.

Penurunan jumlah penduduk miskin ini dipengaruhi oleh banyaknya program-program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bintan sehingga beban pengeluaran masyarakat miskin berkurang. Hal ini juga tidak terlepas dari meningkatnya infrastruktur dan pelayanan untuk masyarakat di segala bidang khususnya bidang pendidikan dan kesehatan.

Berdasarkan kriteria kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik (BPS), maka hasil SUSENAS yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintan, digambarkan proporsi penduduk miskin terhadap jumlah penduduk Kabupaten Bintan dari tahun 2010 sampai dengan 2015 berikut ini.

Tabel 4.2 Proporsi Penduduk Miskin Terhadap Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Bintan Tahun 2015

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Laju Pertumbuhan Penduduk (%)	Jumlah Penduduk Miskin	Presentase Penduduk Miskin
2010	142.300	2.98	10.343	7.22
2011	149.554	2.92	9.300	6.04
2012	151.510	3.29	9.545	6.30
2013	154.616	2.10	9.369	6.23
2014	151.123	1.34	9.600	6.32
2015	153.020	1.01	9.188	6.00

Sumber: BPS Kabupaten Bintan Tahun 2016

Selanjutnya sebaran data masyarakat miskin Kabupaten Bintan berdasarkan Pemutakhiran Basis Data Terpadu tahun 2015, yang diklasifikasikan dalam empat desil, yaitu desil 1 sampai desil 4, sebagaimana tabel berikut.

Tabel 4.3 Sebaran Penduduk Miskin di Kabupaten Bintan Berdasarkan PBDT 2015

KECAMATAN	RUMAH TANGGA	JIWA	DESIL 1	DESIL 2	DESIL 3	DESIL 4
BINTAN TIMUR	1418	6388	305	1551	2395	2137
BINTAN UTARA	764	3365	108	599	1180	1478
SERI KUALA LOBAM	646	3068	78	582	1155	1253
TELUK SEBONG	586	2742	156	656	935	995
TELUK BINTAN	466	1954	39	414	721	780
GUNUNG KIANG	469	2253	45	455	822	931
TOAPAYA	420	1792	71	378	581	762
MANTANG	159	646	63	208	167	208
BINTAN PESISIR	413	1874	111	489	615	659
TAMBELAN	590	2759	180	661	937	981
<b>JUMLAH</b>	<b>5.931</b>	<b>26.841</b>	<b>1.156</b>	<b>5.993</b>	<b>9.508</b>	<b>10.184</b>

Sumber: TNP2K, Data diolah Bappeda Kabupaten Bintan tahun 2016

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa rumah tangga miskin di Kabupaten Bintan terbanyak pada desil 4 yang berjumlah 10.184 jiwa, hal ini dapat diartikan bahwa kelompok masyarakat pada taraf rawan miskin (40 persen tingkat kesejahteraan terendah) memiliki jumlah yang cukup tinggi yaitu 6,65 % dari jumlah penduduk Kabupaten Bintan tahun 2015.

### C. Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bintan

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintan pencapaian daya beli (*Purchasing Power Parity*) masyarakat Kabupaten Bintan yang diukur berdasarkan pendapatan riil per kapita per tahun menunjukkan adanya peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2014 pendapatan riil per kapita

mencapai sebesar Rp. 13.477.450,- menjadi Rp. 13.596.240,- tahun 2015. Dengan demikian indeks daya beli penduduk Kabupaten Bintan mengalami peningkatan, dari 79,3 poin tahun 2014 meningkat menjadi 79,5 pada tahun 2015. Peningkatan ini tidak terlepas dari pengaruh kinerja makro dan mikro ekonomi. Hal ini tercermin dari besaran pencapaian pertumbuhan ekonomi dan inflasi yang cukup terkendali.

Mengantisipasi kebijakan makro ekonomi nasional yang menunjukkan kecenderungan mengalami perubahan-perubahan yang dapat mempengaruhi daya beli masyarakat, maka Pemerintah Kabupaten Bintan melaksanakan program Peningkatan Ketahanan Masyarakat, program Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan, serta program lainnya sehingga kebutuhan dasar masyarakat terutama masyarakat miskin dapat terpenuhi dalam rangka mendukung daya beli masyarakat.

Dari berbagai upaya pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan, pemerintahan dan sosial kemasyarakatan telah menunjukkan manfaat (*outcome*) yang menggembirakan, adanya penurunan jumlah penduduk miskin dari 10.545 jiwa atau sebesar 7,34 % tahun 2010 menjadi 6,60 % atau sebesar 9.188 jiwa pada tahun 2015.

Selanjutnya Pemerintah Kabupaten Bintan bersama Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau terus berupaya menekan angka kemiskinan melalui program-program percepatan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan dengan (1) Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin; (2) Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin; (3) Mengembangkan dan

menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil; (4) Mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Tiga agenda pokok program Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Bintan yang dilaksanakan sejak tahun 2010 yaitu:

- 1) Program Pemenuhan Hak-hak Dasar Masyarakat Miskin/Tertinggal; yang dilaksanakan melalui beberapa kegiatan, yaitu (1) peningkatan pelayanan kesehatan ibu keluarga miskin, (2) peningkatan kesehatan anak (bayi) keluarga miskin (3) perawatan kasus gizi buruk bagi penduduk miskin/Desa Tertinggal (4) pengobatan gratis bagi penduduk miskin/desa tertinggal (JAMKESDA), (5) pemberian beasiswa bagi SMA/MA/SMK dari Keluarga Miskin/Desa Tertinggal.
- 2) Program Rumah Layak Huni; melalui kegiatan Bantuan Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni, termasuk fasilitas jamban keluarga bagi keluarga miskin.
- 3) Program Pembinaan Unit Usaha Penduduk Miskin / Tertinggal; melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) keluarga miskin.

Alokasi anggaran untuk program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bintan, disamping bersumber dari dana APBN dan dana dekonsentrasi, juga berasal dari APBD Provinsi Kepulauan Riau dan APBD Kabupaten Bintan, sebagaimana dipaparkan pada tabel berikut.

Tabel 4.4 Jumlah Alokasi Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Berdasarkan Sumber Pembiayaan Kabupaten Bintan Tahun 2011 – 2016

No	Tahun	Sumber Dana		Jumlah
		APBD I	APBD II	
1	2016	-	26.384.674.170	26.384.674.170
2	2015	28.788.290.005	14.394.145.002	43.182.435.007
3	2014	25.255.668.171	12.627.834.085	37.883.502.256
4	2013	22.804.823.011	11.653.473.231	34.458.296.242
5	2012	28.399.323.097	14.462.336.031	42.861.659.128
6	2011	32.042.718.480	17.169.196.840	49.211.915.320

Sumber: Bappeda Kabupaten Bintan Tahun 2016

Pada tahun 2016 pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bintan hanya bersumber dari APBD Kabupaten Bintan, hal ini dikarenakan nota kesepahaman tentang sharing anggaran untuk penanggulangan kemiskinan antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan Pemerintah Kabupaten Bintan telah berakhir sejak bulan Maret 2015.

#### D. Implementasi Program KUBE di Kabupaten Bintan

Penelitian ini merupakan eksplorasi atas dua pertanyaan penelitian, yaitu bagaimana proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi program pembinaan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan.

Pelaksanaan KUBE di Kabupaten Bintan sudah dimulai sejak tahun 2002 sampai dengan saat ini. Sumber dana utama untuk pelaksanaan program KUBE bersumber dari APBN maupun dana dekonsentrasi, sedangkan untuk dukungan untuk operasional dan pembinaan lanjut KUBE berasal dari APBD Kabupaten Bintan. Peneliti membatasi focus penelitian pada KUBE yang terbentuk dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2016 di Kabupaten Bintan sebagaimana pada tabel berikutnya.

Tabel 4.5 Daftar KUBE Kabupaten Bintan Tahun 2010 s/d 2016

**DAFTAR JUMLAH KUBE KABUPATEN BINTAN DARI TAHUN 2010 S/D 2016**

NO	KECAMATAN	TAHUN						JUMLAH	
		2010	2011	2012	2013	2014	2015		2016
1	BINTAN TIMUR	10		9	2	5	4		30
2	BINTAN PESISIR			5	1	2	6	8	22
3	MANTANG								0
4	GUNUNG KIANG		10	7	1	1	5		24
5	TELUK SEBONG			10		3	11	12	36
6	BINTAN UTARA	15		9	11	5	12	2	54
7	SERI KUALA LOBAM	4	4	12	7	6	16	12	61
8	TELUK BINTAN			4	1	1	8	2	16
9	TAMBELAN	5	5				24	7	41
10	TOAPAYA						3	15	18
<b>JUMLAH</b>		<b>34</b>	<b>19</b>	<b>56</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>89</b>	<b>58</b>	<b>302</b>

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Bintan Tahun 2016

Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan melakukan berbagai macam jenis Usaha Ekonomi Produktif, baik yang dikelola secara bersama-sama dalam satu kelompok maupun dalam beberapa sub kelompok. Berdasarkan hasil pengumpulan data di lapangan, beberapa jenis usaha KUBE di Kabupaten Bintan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.6 Daftar Jenis Usaha KUBE Kabupaten Bintan

No	Jenis Usaha	Jumlah
1	Nelayan	9
2	Warung	33
3	Peternakan	33
4	Perikanan darat (tambak)	10
5	Pertanian / Perkebunan	43
6	Kerajinan Tangan (Souvenir)	10
7	Industri Rumahan (Olahan Makanan Ringan)	158
8	Jasa Lainnya (Pertukangan, Bengkel, Tukang Jahit)	6
	<b>Jumlah</b>	<b>302</b>

Sumber: Hasil Penelitian

Secara umum jenis usaha KUBE di Kabupaten Bintan adalah produk-produk industri rumahan yaitu sebanyak 52 %, antara lain olahan makanan ringan berupa krupuk ikan, kripik, kue basah, maupun kue kering.

Implementasi Program KUBE di Kabupaten Bintan mengikuti alur dan tahapan pelaksanaan yang ditetapkan dalam Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis oleh Kementerian Sosial RI, yang meliputi tahap persiapan, tahap pelaksanaan, tahap pengembangan usaha dan tahap menjalin kemitraan. Proses implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan sebagaimana dikemukakan oleh narasumber RR Novia Ngesti sebagai berikut:

“Untuk alur pelaksanaan KUBE itu, yang pertama, tentunya saja ada perencanaan atau persiapan. Habis itu, kita dapat beberapa tahapan di dalamnya. Kemudian, setelah persiapan atau perencanaan itu sudah selesai dilaksanakan tahapannya, baru kemudian pelaksanaan. Setelah pelaksanaan, tentu saja, karena ini adalah program untuk pengembangan masyarakat, jadi tidak berhenti begitu saja. Setelah dilaksanakan itu harus ada pengembangannya lagi. Setelah dikembangkan lagi, masih ada kegiatan lagi untuk menuju ke mandiri adalah kita harus memiliki kemitraan dengan dunia usaha atau dengan dinas yang lain. Seperti itu lah alurnya.”

Jawaban responden tersebut menggambarkan alur pelaksanaan program KUBE di Kabupaten Bintan yang sudah mengacu pada mekanisme dan prosedur yang sudah ditetapkan dan berlaku umum bagi program KUBE di seluruh Indonesia.

Tahapan pelaksanaan KUBE berlangsung dengan segala dinamika dan persoalan di lapangan, artinya bahwa satu KUBE dengan KUBE lain menjalani sebuah tahapan dengan pola dan capaian yang berbeda. Satu KUBE bisa mencapai tahap pengembangan dan tahap menjalin kemitraan dengan baik dan lancar, namun KUBE lain bisa berakhir hanya pada tahap penumbuhan dan kemudian tidak aktif lagi.

### **1. Tahap Persiapan**

Tahap persiapan meliputi tahap orientasi dan observasi, registrasi dan identifikasi, perencanaan program, pelaksanaan penyuluhan sosial dan bimbingan pengenalan masalah serta bimbingan motivasi. Pada tahap ini keluarga miskin dihadapkan dan dikenalkan dengan permasalahan yang mereka hadapi, sehingga bersama-sama mampu memikirkan dan membuat rencana-rencana tentang apa yang akan dilakukan, dan bagaimana melakukannya, serta siapa yang akan melakukan.

Program KUBE sebagai program pemberdayaan masyarakat, idealnya bersifat *bottom-up*, dengan pendekatan pemberdayaan yang dilakukan oleh pelaksana dari level paling bawah yaitu Pendamping KUBE sampai dengan Tim Teknis Kabupaten dan berjenjang sampai ke Provinsi dan Pemerintah Pusat melalui Kementerian Sosial. Penumbuhan KUBE seharusnya lahir dari inisiatif masyarakat miskin itu sendiri dengan difasilitasi dan dimotivasi oleh Pendamping program. Sebelum Tahun 2014 penumbuhan Program KUBE berjalan secara *bottom-up*, dimana pendamping pada masing-masing wilayah dampingannya melakukan langkah-langkah penumbuhan KUBE dengan metode pendekatan pemberdayaan kepada masyarakat miskin. Pendamping melakukan identifikasi kelompok masyarakat miskin, yang selanjutnya diberi motivasi dan pemahaman tentang KUBE. Kemudian dari beberapa keluarga miskin yang dimotivasi sepakat untuk membentuk KUBE, yang akan diusulkan sebagai calon penerima program bantuan KUBE dari pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Pendamping KUBE, Yufriadi, sebagai berikut:

“Mulai dari calon terbentuknya kelompok tersebut ada 2 hal kalau menurut saya. Satu, masyarakat yang berinisiatif membentuk KUBE itu sendiri. Kedua, inisiatif dari saya sebagai pendamping untuk menyaring atau menseleksi masyarakat di wilayah saya yang masuk kategori orang miskin untuk dijadikan kelompok KUBE tersebut (Hasil wawancara tanggal 1 Agustus 2017).”

Hal yang sama juga disampaikan oleh Tim Teknis Dinas Sosial, RR Novia Ngesti, sebagai berikut:

“Awal mulanya adalah usulan dari bawah. Jadi, banyak sekali proposal-proposal dari masyarakat yang masuk dan kemudian proposal itu, atau masyarakat yang mengajukan itu, kita harus observasi dulu, seperti apa kesungguhan mereka dalam melaksanakan kegiatan KUBE. Kemudian diidentifikasi, apakah peserta yang mengajukan bantuan ini sudah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh pusat. Karena, selaku pemilik

anggaran, pusat juga memiliki petunjuk teknis pelaksanaan dimana ... meliputi ada beberapa kriteria yang harus kita jalankan. Jadi itu tidak bisa lari atau lepas dari kejadian itu. Dan kemudian, ketika kita sudah melakukan identifikasi, kemudian kita seperti 'ok KUBE ini bisa masuk, KUBE ini tidak'. Itu kan seperti registrasi ya bentuknya (Hasil wawancara pada tanggal 1 Agustus 2017)."

Pada perkembangan selanjutnya tahap persiapan ini mengalami perubahan dan kecenderungan dengan selera pemilik program, yaitu Kementerian Sosial RI. Bahwa penetapan sasaran program dengan sistem penyampaian informasi kuota dan alokasi program ke daerah pada awal tahun berjalan, sehingga perencanaan awal menjadi tidak memiliki peran penting lagi. Mekanisme penetapan calon penerima bantuan program *T-1* tidak berjalan dengan baik sehingga daerah tidak memiliki kepastian dan jaminan tentang realisasi program pada tahun berikutnya. Langkah yang disesuaikan daerah adalah dengan menunggu kuota alokasi anggaran program pada awal tahun, kemudian melakukan langkah-langkah persiapan seperlunya. Tentu saja kualitas perencanaan yang dilakukan dengan terburu-buru akan berpengaruh pada keberlangsungan KUBE selanjutnya.

Perubahan lain yang signifikan pada tahap ini adalah sistem penetapan sasaran program, yang semula adalah berdasarkan kondisi kemiskinan riil di lapangan, kemudian berubah menjadi penetapan yang semi *top-down*. Penetapan sasaran program dilakukan setelah Kabupaten/Kota mendapatkan alokasi anggaran Program KUBE baik bersumber dari APBN melalui Kementerian Sosial RI, maupun APBD Provinsi melalui dana dekonsentrasi serta APBD Kabupaten Bintan. Penetapan sasaran program ini didasarkan pada kriteria-kriteria rumah tangga sasaran program yang telah ditetapkan dalam Petunjuk Teknis maupun Petunjuk Pelaksanaan Program.

Program KUBE dengan sumber dana APBN dan dana dekonsentrasi melalui Provinsi Kepulauan Riau, memiliki ketentuan yang baku dalam penetapan sasaran program, dimana kewenangan berada di tangan pemerintah pusat yaitu Kementerian Sosial RI berdasarkan Basis Data Terpadu (BDT) Kemiskinan Daerah yang ditetapkan oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), yang merupakan hasil pendataan Badan Pusat Statistik (BPS).

Rumah tangga yang menjadi sasaran Program KUBE adalah keluarga miskin yang memenuhi 14 kriteria inti sesuai indikator yang telah ditetapkan oleh BPS yaitu sebagai berikut:

- a. Luas lantai per anggota rumah tangga rumah tangga/keluarga kurang dari 8 meter persegi,
- b. Jenis lantai rumah berupa tanah/papan dengan kualitas rendah,
- c. Jenis dinding rumah berupa bamboo atau papan dengan kualitas rendah,
- d. Fasilitas buang air besar belum ada,
- e. Sumber air minum bukan air bersih,
- f. Penerangan yang digunakan bukan listrik,
- g. Bahan bakar yang digunakan kayu/arang,
- h. Frekuensi makan dalam sehari kurang dari 2 kali,
- i. Tidak memiliki kemampuan membeli daging/susu/ayam dalam seminggu,
- j. Tidak memiliki kemampuan membeli baju baru setiap ART,
- k. Tidak memiliki kemampuan berobat di Puskesmas/Poliklinik,
- l. Lapangan pekerjaan berupa petani gurem, nelayan atau pekebun,
- m. Pendidikan kepala rumah tangga tidak tamat SD atau belum sekolah,
- n. Tidak memiliki asset/barang berharga minimal Rp. 500.000,-.

Kriteria lainnya adalah, berada dalam usia produktif yaitu 18 – 58 tahun (pada saat menerima bantuan program), memiliki embrio usaha atau memiliki minat dan semangat yang kuat untuk berusaha, baik secara perorangan maupun berkelompok. Hal tersebut sebagaimana pernyataan dari informan, Roro Novia Ngesti, S.IP sebagai Tim Teknis Program KUBE yaitu Dinas Sosial Kabupaten

Bintan, melalui wawancara pada tanggal 1 Agustus 2017, yang menyatakan sebagai berikut:

“Sesuai dengan Juklak dari kementerian, bahwa peserta KUBE, atau calon penerima KUBE, harus ada dalam data BDT. Itu adalah ketentuan mutlak ya yang harus kita laksanakan di lapangan. Jadi, selain itu, selain dia harus ada di data BDT – yaitu data kemiskinan daerah yang sudah ditetapkan oleh kementerian pusat melalui TNP2K – selain itu adalah dia usianya usia produktif. Jadi antara 18 tahun sampai dengan 58 tahun. Selain itu, dia harus sudah menikah. Jadi tidak bisa, walaupun dia usianya produktif tapi dia belum menikah, programnya bukan KUBE fakir miskin.”

Basis Data Terpadu kemiskinan daerah diserahkan oleh Kementerian Sosial RI ke masing-masing Kabupaten/Kota yang mendapat alokasi anggaran untuk Program KUBE. Selanjutnya Kabupaten/Kota melakukan verifikasi dan validasi data di lapangan, untuk memastikan apakah yang bersangkutan masih berdomisili di wilayah tersebut atau sudah pindah, dan juga terhadap kepala keluarga yang kemungkinan sudah lanjut usia (nonproduktif) serta meninggal dunia. Fungsi verifikasi dan validasi baru sebatas pada verifikasi keberadaan calon sasaran program, tidak menyentuh pada aspek perbaikan dan akurasi data.

Ketepatan sasaran program sangat berpengaruh pada keberhasilan program pada tahap selanjutnya, karena hal ini akan berdampak motivasi dan minat anggota untuk mengembangkan KUBE. Anggota KUBE yang bergabung atas kesadaran sendiri dan atas dorongan kebutuhan untuk bergabung, akan menunjukkan motivasi yang tinggi untuk berkembang, namun anggota yang hanya bergabung karena ditunjuk berdasarkan BDT, kurang memiliki motivasi untuk aktif dalam KUBE. Berkaitan dengan hal tersebut, Sri Rejeki selaku Kasubag Program Dinas Sosial Kabupaten Bintan menyampaikan sebagai berikut:

“Kadang terkesan kita paksakan gitu, karena memenuhi syarat dari kementerian, nah saya pikir ketika seseorang diberi bantuan tetapi sebenarnya dia tidak begitu membutuhkan bantuan itu, tentu motivasi dia untuk memanfaatkan bantuan itu tentu tidak sama dengan seseorang yang sangat membutuhkan tetapi tidak diberi, saya pikir itu menjadi salah satu akar mengapa dari sekian banyak KUBE yang terbentuk itu tidak semuanya atau hanya 60 % yah yang bisa sampai saat ini bertahan (Hasil wawancara tanggal 6 Oktober 2017).”

Fakta yang ada di lapangan adalah bahwa tingkat akurasi data kemiskinan yang tertuang pada BDT masing belum *valid*, hal ini diketahui dari tingginya komplain masyarakat terhadap pemberlakuan BDT dalam penetapan sasaran program. Terdapat keluarga miskin yang tidak berhak mendapat program penanggulangan kemiskinan baik melalui KUBE maupun program lain, dikarenakan mereka tidak terdaftar dalam BDT. Sebaliknya terdapat keluarga yang sudah masuk kategori mampu, namun mendapatkan program penanggulangan kemiskinan seperti KUBE, PKH, Rastra dan sebagainya, karena mereka terdaftar dalam BDT. Hal ini sesuai dengan pernyataan beberapa informan, antara lain RR Novia Ngesti, dari Tim Teknis Dinas Sosial, sebagai berikut:

“Ok, kalau bicara kita masalah BDT, itu sangat banyak permasalahan di dalamnya. Karena BDT ini, yang mengelola atau mengeluarkan data, awal mulanya adalah melalui proses BPS. Setelah BPS kemudian diolah TNP2K ya – Tim Penanggulangan Kemiskinan. Nah kemudian ditetapkan. Kalau penggunaan BDT ini, kita sudah diatur, bahkan diatur dalam undang-undang. Undang undang tentang penanganan fakir miskin, bahwa untuk penanganan fakir miskin kita wajib menggunakan data BDT. Tetapi memang pada kenyataannya, di lapangan, data BDT ini tidak sesuai dengan apa yang ada di lapangan. Masih banyak miss-miss atau selisih-selisih, dimana sebenarnya orang yang sudah tidak layak lagi masuk data BDT masih berada di dalam data BDT. Dan anggota masyarakat lain yang berada di luar data BDT, padahal dia kondisi perekonomiannya di bawah garis kemiskinan itu belum masuk data BDT (Hasil wawancara tanggal 1 Agustus 2017).”

Hal senada juga disampaikan oleh informan Yufriadi, Pendamping KUBE, melalui wawancara pada tanggal 4 Agustus 2017, sebagai berikut:

“Apalagi dengan aturan sekarang yang masuk pada BDT ya. itu saya mengalami kesulitan, karena jujur saja ada yang di luar BDT sebenarnya layak dibantu, ada yang sudah di BDT mereka sudah nggak layak dibantu. Jadi kalau cenderung 100% mengacu pada aturan, aman mungkin dari segi administratif tapi dari segi hati nurani saya nggak sanggup.”

Upaya untuk meningkatkan akurasi BDT sudah dilakukan oleh Kementerian Sosial RI, yaitu dengan memberikan kewenangan kepada Kabupaten/Kota untuk melakukan verifikasi dan validasi data BDT setiap enam bulan sekali, yaitu melalui forum musyawarah desa dan kelurahan. Namun pada pelaksanaannya, hal ini masih sulit untuk diterapkan, karena mekanisme perubahan data yang cukup rumit. Sebagaimana disampaikan oleh informan Sri Rejeki, Kasubag Program Dinas Sosial Kabupaten Bintan, dalam wawancara tanggal 6 Oktober 2017 sebagai berikut:

“kesulitan kami sebenarnya dengan kewenangan yang diberikan oleh pusat untuk memveri- vali, ketika kita ini sudah coba lakukan yaitu veri- vali data ini, ketika kita sampaikan ke pusat ternyata masih banyak aturan-aturan yang harus kita lakukan/ikuti dan tetap berpatokan kepada mereka. Ketika ini data kita veri- vali, mereka yang akan meng-*entry*-nya ke dalam sistem, jadi tidak ada jaminan data yang kita verivali ini akan terakomodir ke dalam data BDT untuk penetapan BDT tahun berikutnya. Jadi kan dilema ini untuk pemerintah daerah, kita sudah dengan desa kecamatan berkoar-koar, kita akan melakukan verivali data kemiskinan, semua bergotongroyong melakukan veri- vali ini, selesai dalam waktu satu bulan, kita kirim ke pusat, yah disana ya seperti itu, jadi sepertinya mereka hanya, menurut saya hanya sih ya hanya menyenangkan hati sesaat aja, supaya mereka tidak disalahkan, mereka hanya mencari pembenaran diri, tapi ya gitu, sudah berapa kali data kami usulkan sesuai dengan format yang mereka berikan itu, tapi belum pernah diakomodir.”

Pernyataan dari beberapa informan tersebut menggambarkan pemahaman yang sama antara Tim Teknis Dinas Sosial maupun Pendamping KUBE tentang

mekanisme dan proses penetapan sasaran Program KUBE. Berdasarkan paparan tersebut, diketahui bahwa proses penetapan sasaran program adalah bersifat *top down*, yaitu Kementerian Sosial menyampaikan data BDT dari TNP2K kepada Kabupaten/Kota untuk selanjutnya diverifikasi dan divalidasi menjadi calon penerima Program KUBE. Proses ini menjadi kendala pada tataran implementasinya, dimana *inclusion error* dan *exclusion error* BDT masih cukup signifikan, sehingga mengakibatkan kesulitan bagi Pendamping KUBE maupun Tim Teknis dalam proses seleksi. Di sisi lain tingginya komplain masyarakat maupun aparat desa/kelurahan terhadap penetapan sasaran program, karena tidak sesuai dengan kondisi kemiskinan di wilayahnya.

Langkah selanjutnya setelah dilakukan verifikasi dan validasi data BDT kemudian dikirim ke Kementerian Sosial atau Dinas Sosial Provinsi untuk dana dekonsentrasi untuk dilakukan penetapan sasaran penerima bantuan program sesuai hasil laporan tim verifikasi dan validasi. Pada tahap ini calon penerima program yang telah diverifikasi belum diberikan pemahaman tentang KUBE, sampai ada SK penetapan dari pemilik anggaran, untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya perubahan lokasi dan alokasi anggaran, yang sering menimbulkan kekecewaan dari calon penerima bantuan program.

## **2. Tahap Pelaksanaan**

Tahapan ini merupakan langkah selanjutnya setelah sasaran penerima program KUBE ditetapkan melalui Surat Keputusan dari pemilik anggaran. Beberapa kegiatan yang dilakukan pada tahap ini antara lain: rekrutmen pendamping, sosialisasi dan bimbingan teknis serta pemberian bantuan stimulan permodalan KUBE. Kementerian Sosial RI memiliki tiga direktorat yang

menangani permasalahan kemiskinan dengan pendekatan wilayah, yaitu Direktorat PFM Perkotaan, Direktorat PFM Perdesaan, dan Direktorat PFM Pesisir, Pulau-pulau Kecil dan Perbatasan Antar Negara. Ketiga Direktorat tersebut memiliki kesamaan secara umum, namun pada tahap pelaksanaan juga memiliki perbedaan satu dengan yang lain.

Pada tiga direktorat tersebut memiliki ketentuan dan mekanisme yang sama dalam hal pendampingan, dimana sebelum penetapan sasaran penerima bantuan, dilakukan seleksi pendamping program, yang akan bertugas mendampingi KUBE mulai tahap perencanaan yaitu penyusunan proposal, mendampingi KUBE dalam menjalankan UEP maupun kelembagaan serta kegiatan sosial, sampai dengan mendampingi KPM dalam membuat laporan pertanggungjawaban keuangan maupun laporan rutin lainnya. Pendamping memiliki peran penting dalam keberlangsungan KUBE. Kinerja pendamping juga sangat mempengaruhi kinerja KUBE dampungannya, hal ini disampaikan oleh RR Novia Ngesti, sebagai berikut:

“Ya. Tentu saja ini berpengaruh sekali dengan kunjungan dan keberhasilan dari Kelompok Usaha Bersama itu sendiri. Ketika pendamping tidak aktif dalam mendampingi, masyarakat tentu akan merasa bahwa dia ketika diberikan bantuan dia merasa diabaikan, itu dia melemah. Jadi, semangat pada awal mereka mendapatkan sosialisasi bahwa bantuan Kelompok Usaha Bersama seperti ini, seperti ini, setelah mendapatkan sosialisasi, mereka memiliki semangat yang tinggi. Tapi ketika pendampingnya sendiri tidak bisa memberikan perhatian yang lebih atau yang cukup kepada KUBE, tentu saja KUBE akan melemah. Dengan melemahnya semangat itu tadi, tentu saja akan melemah juga pelaksanaan program dan tingkat keberhasilan KUBE juga akan secara otomatis akan menurun. (Hasil wawancara tanggal, 1 Agustus 2017)”

Selanjutnya pada tahap pelaksanaan ini dilakukan kegiatan sosialisasi dan bimbingan teknis. Bimbingan teknis adalah kegiatan peningkatan keterampilan dan kemampuan KPM yang berkaitan dengan penataan

kelembagaan, pelaksanaan kegiatan-kegiatan sosial, dan pengelolaan usaha ekonomi KUBE. Kegiatan ini sangat penting mengingat keterbatasan kemampuan anggota KUBE dalam pengelolaan KUBE, dengan pendidikan yang rendah, pengalaman yang terbatas, wawasan terbatas, dan berbagai keterbatasan lain yang melekat pada diri anggota KUBE. Secara umum kegiatan sosialisasi dan bimbingan teknis diserahkan kepada kabupaten/kota, sehingga terlaksananya kegiatan ini sangat tergantung pada ketersediaan anggaran di daerah. Dengan demikian ada kemungkinan penyaluran bantuan stimulan tidak didahului dengan pembekalan KPM melalui sosialisasi atau bimbingan teknis.

Sosialisasi dan bimbingan teknis bagi sasaran penerima program merupakan pembekalan bagi penerima manfaat program tentang hakekat KUBE, hak dan kewajiban sebagai anggota KUBE, penjelasan tentang aspek kelembagaan, ekonomi dan aspek sosial KUBE, bimbingan tentang pemilihan jenis usaha, serta bimbingan teknis mengenai cara mengelola UEP dalam KUBE, mengendalikan kualitas produk, pengembangan usaha dan menjalin kemitraan. Bimbingan Teknis melibatkan *stakeholder* yang berperan dalam pembinaan KUBE seperti Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Perikanan, Dinas Pertanian, Dinas Peternakan, dan dinas lain yang berkaitan dengan jenis usaha yang akan dilakukan oleh KUBE.

Terlaksananya kegiatan sosialisasi dan bimbingan teknis bagi penerima manfaat program akan mempengaruhi kemampuan pengelolaan KUBE oleh anggotanya di kemudian hari. Gambaran tentang kondisi pelaksanaan sosialisasi dan bimbingan teknis ini disampaikan oleh Kasubbag Program Dinas Sosial, yang merasa bahwa pelaksanaannya belum dapat menyentuh secara keseluruhan

anggota KUBE, baru sebatas pengurus dan dengan waktu yang singkat, dapat dilihat dari hasil wawancara sebagai berikut:

“Ketika kementerian memberi program, ada juga disosialisasikan kepada calon penerima, tetapi misalnya peserta 50 yang bisa difasilitasi hanya ketua dan bendahara atau sekretaris, jadi tidak semua sasaran ini mengikuti sosialisasi dan kita tidak begitu..begitu.. apakah nanti pengurus yang ikut sosialisasi ini akan memberi atau mentransfer ilmu yang diperoleh ke anggota yang lain, sehingga ini juga menjadi salah satu kendalanya mengapa mereka tidak berkembang, terus ini bimbingan ini juga kan kesannya dengan waktu yang sangat singkat, jadi sekedar mensosialisasikan kube itu ini, tugas ibu-ibu ini, jadi kalau diberi waktu lagi seperti penjelasan, cara-cara membuat laporan, itu perlu juga, apa gunanya berkumpul dalam kube, itu sepertinya belumlah. Walaupun dari pemerintah daerah sebenarnya sedapat mungkin menyediakan dana sharing untuk bimbingan kepada pengurus ini tetapi tetan dengan anggaran yang terbatas sehingga tidak semua bisa tercover. (Hasil wawancara tanggal 6 Oktober 2017)”

Alokasi anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan bimbingan teknis yang belum dapat menjangkau seluruh anggota KUBE kemudian diatasi dengan memberikan pembekalan yang intensif kepada para pendamping, sehingga diharapkan pendamping akan melakukan fungsi sosialisasi kepada masing-masing KUBE dampungannya melalui pertemuan rutin KUBE. Hal ini sebagian berjalan dengan baik, namun sebagian pendamping tidak melakukan tugas ini sebagaimana mestinya. Sesuai dengan penjelasan Yufriadi, Pendamping KUBE menyampaikan sebagai berikut:

“Sudah terkumpulkan calon kelompok tersebut, saya akan menyampaikan sosialisasi awal tentang KUBE kepada mereka. Itu yang sangat penting menurut saya, agar mereka tidak salah paham atau mispersepsi tentang apa itu KUBE, apa tanggung jawabnya dan apa tujuan membentuk KUBE. Jadi sebelum bantuan turun atau sebelum mereka terbentuk menjadi KUBE, mereka sudah paham akan konsekuensi mereka dalam kelompok tersebut. Kadangkala ada yang sudah saya sosialisasi, mereka malah bubar. Jadi tidak sanggup dengan apa yang saya sampaikan, beban yang akan mereka tanggung selain dari hak yang akan mereka dapatkan. (Hasil wawancara tanggal 4 Agustus 2017)”

Kegiatan pokok dalam tahap pelaksanaan adalah penyaluran bantuan kepada KPM, penyaluran bantuan stimulan permodalan ini dilakukan secara berkelompok dan dengan jumlah yang disesuaikan dengan jumlah anggota. Anggota kelompok berkisar antara 7 sampai dengan 10 orang, dimana masing-masing orang mendapatkan 2 juta rupiah untuk modal usaha yang bisa dikelola secara berkelompok maupun sub-sub kelompok berdasarkan jenis usaha yang ditekuni. Alokasi bantuan per kelompok berkisar antara 14 – 20 juta rupiah, sebagaimana disampaikan oleh RR Novia Ngesti, sebagai berikut:

“Penumbuhan dari kementerian baik secara langsung maupun melalui dana dekon sebesar 20 juta per kelompok. Atau, 1 kelompok kan 10 orang, bisa dikatakan 2 juta per orang. (Hasil wawancara tanggal 1 Agustus 2017)”

Besaran bantuan tersebut dinilai sudah mencukupi untuk jenis usaha kecil yang dikelola oleh KUBE, yang terpenting adalah keseriusan dan kedisiplinan dalam mengelola usaha. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh RR Novia Ngesti, yaitu:

“Dana ini cukup. Cukup untuk penumbuhan usaha, asal dijalankan dengan sungguh-sungguh, dengan disiplin dan tekun. Karena dana sebesar 2 juta per KK ini, kami rasa juga dari kementerian sudah dikaji secara mendalam kenapa kok sampai muncul angka 2 juta ini. Jadi, sepertinya ketika apa yang sudah dilakukan, cukup untuk membuat sebuah usaha untuk stimulan. Karena bantuan KUBE ini adalah juga bantuan stimulan, dimana dia sebagai perangsang atau sebagai dana dimana ketika masyarakat mendapatkan dia memiliki semangat tinggi sehingga dengan itu lah bisa digunakan sebagai dana stimulan. Jadi, dia pun, jika ada dana-dana lain yang bisa dia gunakan, akan dia masukkan untuk usaha itu. (Hasil wawancara tanggal 1 Agustus 2017)”

Pengelolaan usaha dalam KUBE pada awalnya adalah secara berkelompok, namun kemudian dilakukan penyesuaian dengan memberi pilihan kepada anggota untuk mengelola UEP secara perorangan, namun masih dalam ikatan kelompok maupun secara kelembagaan dan sosial. Masing-masing

memiliki kelemahan dan kekuatan, sebagaimana disampaikan Pendamping KUBE, Yufriadi, sebagai berikut:

“Ada 2 macam KUBE menurut saya. Ada 1 KUBE yang mempunyai 1 usaha yang diberdayakan oleh 10 orang, dan ada 10 orang yang mempunyai usaha masing-masing. Dua-dua mempunyai kelebihan dan kekurangan masing-masing. Bagi 1 usaha yang diberdayakan 10 orang, suntikan modal awal yang diberikan oleh pemerintah melalui Dinas Sosial akan terasa sangat bermanfaat atau efeknya terasa. Namun untuk menjaga, membangun sifat kesetiakawanan sosial mereka agak susah, karena juga disitu tergantung dari persentase bagi hasil, rajin tidak rajinnya kerja anggota. Jadi akan menimbulkan yang namanya kecemburuan sosial terhadap banyak sedikitnya tanggung jawab mereka, juga dengan bagi hasil. Jadi dari 2011 sampai 2017 ini, ada KUBE saya yang 1 usaha 10 orang, itu dari segi hubungan kesetiakawanan sosial mereka agak kurang. Tapi dari segi usahanya bagus. (Hasil Wawancara tanggal 4 Agustus 2017)”

### 3. Tahap Pengembangan

Tahap pengembangan memerlukan strategi sehingga KUBE tidak berjalan di tempat melainkan mengalami perkembangan yang terarah dan terukur. Perkembangan usaha tidak hanya berpengaruh pada keberlangsungan KUBE, namun dapat mendatangkan kesejahteraan bagi anggota, baik secara sosial, kelembagaan maupun ekonomi. Kondisi perkembangan KUBE di Kabupaten Bintan dijelaskan oleh Tim Teknis Dinas Sosial Kabupaten Bintan, RR Novia Ngesti, sebagai berikut:

“Jadi, dari angka 302 ini, cukup banyak juga yang sudah berkembang. Berkembang ini dalam artian bahwa KUBE ini mampu mengembangkan potensi. Peningkatannya baik berupa secara sosial, ekonomi dan kelembagaan. Jadi istilahnya, secara sosial itu, misalnya anggotanya dari 10 orang dia bisa merekrut tambahan anggota lagi. Itu diperbolehkan. Jadi orang-orang yang membutuhkan dana atau ingin bergabung dengan KUBE itu diperbolehkan untuk bergabung, sepanjang dia mau mengikuti aturan dalam kelompok. Nah kemudian dari sisi kelembagaannya, mungkin dari anggota yang tadinya hanya, strukturnya hanya ketua, anggota, sekretaris dan bendahara, kemudian ada tugas lain seperti misalnya sudah ada pembagian bidang pemasaran, pengepakan dan sebagainya. Atau, tugas pokok pekerjaan mereka dalam KUBE itu sudah terbagi dalam skala kecil

tadi. Kemudian, selain itu, dari segi ekonomi, terdapat peningkatan pendapatan dari anggota KUBE itu sendiri. (Hasil wawancara tanggal 1 Agustus 2017)”

Beberapa strategi yang dilakukan oleh pendamping dalam memfasilitasi pengembangan usaha KUBE, salah satunya dengan memperluas jangkauan pemasaran, sebagaimana disampaikan oleh Pendamping KUBE, Yufriadi, sebagai berikut:

“Sudah kita lakukan juga. 2 KUBE sudah masuk pada minimarket seputaran wilayah kami. Namun tujuan akhir menurut saya bukan itu saja. Kalau hanya sekadar menyampaikan produk kepada minimarket atau supermarket tapi hasilnya nggak maksimal kan percuma juga. Jadi kebetulan di wilayah saya dekat kawasan industri. Jadi pasar yang sangat bagus kalau kita masuk ke daerah sana. Alhamdulillah memang rata-rata konsumen mereka adalah pekerja-pekerja di kawasan industri. Jadi untuk memaksakan mereka untuk kemasan yang bagus, tampilan yang cantik, dengan label bagus, tidak dibutuhkan sangat kalau untuk masuk ke konsumen yang di daerah kawasan industri. (Hasil Wawancara tanggal 4 Agustus 2017)”

Hal yang sama juga disampaikan oleh Pendamping KUBE, Abdul Hamid, masih berkaitan dengan upaya pemasaran produk KUBE dengan melihat peluang-peluang pasar di lingkungan sekitar, yaitu:

“Ya. Kemarin saya pernah arahkan, ada 1 kelompok yang agak sulit untuk pemasaran. Dia kan jual di rumah, saya bilang disini kan ada kedai, coba salah satu jalan kita tanya ke warung itu bisa ndak nitip barang disitu. Akhirnya sudah ada masuk ke warung, sudah ada jalan keluarnya (Hasil wawancara tanggal 4 Agustus 2017)”

Masih tentang perluasan jangkauan pemasaran, selanjutnya Impi Rusnita, Pendamping KUBE Bintan Pesisir dalam wawancara tanggal 4 Agustus menyampaikan bahwa

“Di Kijang itu yang pertama ada Minimarket Superjet, minimarket yang di daerah Korindo dekat Batu Duapuluh, sama di Welkam. Sudah 3 alhamdulillah.”

Strategi lain yang dilakukan oleh pendamping dalam upaya pengembangan KUBE adalah dengan meningkatkan kualitas kemasan sehingga menarik minat beli konsumen, hal ini disampaikan oleh Pendamping KUBE, Impi Rusnita dalam wawancara tanggal 4 Agustus 2017, sebagai berikut:

“Akhir tahun kemarin kami juga sudah lebih memperbaharui kemasan. Kami bekerjasama dengan klinik kemasan Perindag, punya propinsi. Alhamdulillah sudah menarik dan bagus.”

Pendamping KUBE lainnya, Yufriadi membuat pola yang berbeda untuk kemasan yang disesuaikan dengan konsumen, yaitu dalam wawancara sebagai berikut:

“Ya. Cuma ke klinik kemasan mereka kalau ada mau masukkan ke supermarket. Jadi ada 2 macam konsumen mereka. Kalau untuk ke kawasan industri, pasar lokal, mereka kemasannya biasa saja. Pakai *hand-sealer*. (Hasil wawancara tanggal 4 Agustus 2017)”

Upaya pengembangan usaha KUBE juga dilakukan dengan menambah jenis dan variasi produk yang dihasilkan, sebagaimana disampaikan oleh Impi Rusnita berikut ini:

“Rata-rata kerupuk ya, jadi saya lebih ingin menampilkan produk yang lebih bervariasi selain kerupuk. Saat ini kita kembangkan namanya Kerupuk Otak-otak. Jadi agak sedikit beda. Setelah itu, dalam pengembangan kita memasarkan. Saya juga sudah kerjasama sama teman TKS disana, SP3 sana. Kita melakukan pemasaran bersama di luar Desa Mapur, tepatnya di minimarket atau swalayan kecil di daerah Kijang Kota. (Hasil wawancara tanggal 4 Agustus 2017)”

Berbagai upaya dilakukan pendamping untuk mengembangkan KUBE dampungannya, terutama dalam pengelolaan UEP. Kreativitas dan inovasi pendamping sangat dibutuhkan untuk proses pengembangan tersebut. Sebagaimana disampaikan pendamping program, Yufriadi dalam wawancara tanggal 4 Agustus juga menyampaikan hal yang sama, yaitu:

“Ya, betul. Dari awal mereka buat dulu Cuma isi 1 warung dengan kualitas kue dan dengan kualitas kemasan yang biasa, setelah dia di KUBE mulai tahu dengan kemasan bagus, komposisi yang bagus. Kadang saya koordinasi dengan KUBE yang lain. Artinya ‘kalau kayak gini sebenarnya enak, tapi kacangnya kurang garing, ayo kita cari sumbernya.’ Jadi kadang saya bawa salah satu kelompok ke tempat lain. Jadi kesimpulannya, peningkatan usahanya sudah baik kualitas. Pemasarannya sebenarnya sudah meningkat dari sebelumnya, Cuma namanya usaha kan tak ada batas.”

Pengembangan KUBE tidak terlepas pada kegiatan usaha ekonomi produktif saja, akan tetapi juga dalam aspek lain seperti aspek kelembagaan dan aspek sosial. Sebagian KUBE telah berkembang dengan baik dalam ketua aspek tersebut, dimana beberapa KUBE telah berkembang menjadi embrio koperasi dengan mengembangkan kegiatan simpan pinjam dalam kelompok. Dengan unit kegiatan ini, anggota memiliki akses untuk pengembangan modal usaha dan kebutuhan konsumtif lainnya, sehingga perlahan-lahan mulai lepas dari kebiasaan meminjam pada bank keliling atau rentenir. Hal ini diungkapkan oleh Abdul Hamid, sebagai berikut:

“Sudah. Menjadi simpan-pinjam. Bahkan simpan-pinjam kelompok itu, yang dikeluarkan dari kelompok, akhirnya ada salah satu warga yang butuh uang mau mengadu kesana kemari susah, akhirnya dia coba mengadu ke kelompok. Tapi disitu dia direkrut. Yang penting warga sini, walau bukan keluarga KUBE, dipinjamkan ke keluarga itu. (Hasilwawancara tanggal 4 Agustus 2017)”

Berkaitan dengan pengembangan KUBE, Tim Teknis Dinas Sosial menyampaikan pendapat sendiri dengan melihat beratnya tantangan dalam upaya pengembangan KUBE, terutama rendahnya dukungan dari Dinas Teknis terkait lain yang memiliki keterkaitan dalam pembinaan KUBE. Hal ini berdasarkan hasil wawancara dengan RR Novia Ngesti pada tanggal 1 Agustus 2017, sebagai berikut:

“Ya, jadi untuk pembuatan legalitas usaha dari KUBE *home industry* ini memang sangat diperlukan berkaitan dengan promosi dan promo pasaran dari produk KUBE itu sendiri. Tetapi kerjasama yang kami jalin dengan Dinas Koperasi dan Perindag itu memang seperti kami bilang tadi, kurang berjalan dengan maksimal. Sehingga kelompok-kelompok usaha yang kita rujuk untuk mendapatkan bantuan atau legalitas hasil produk mereka dengan menggunakan dana dari program pemerintah ini sangat minim. Jadi ketika kita memberikan data KUBE *home industry* kita kepada Dinas Koperasi Perindagkop untuk dilakukan penyuluhan ketahanan pangan sebagai syarat untuk mendapatkan PIRT, itu hanya 10 % yang diakomodir. Dan ini jauh dari cukup untuk memberikan legalitas kepada Kelompok-kelompok Usaha Bersama yang memiliki jenis usaha *home industry*.”

#### 4. Tahap Menjalani Kemitraan

Kemampuan mengembangkan kemitraan merupakan tahap puncak dari perkembangan KUBE. Pada tahap ini KUBE telah mampu membangun jejaring dengan pihak lain untuk meningkatkan akses terhadap sumber-sumber ekonomi dan menciptakan kegiatan ekonomi yang berkelanjutan. Kemitraan dalam hal ini merupakan sikap menjalankan bisnis yang berorientasi pada hubungan kerjasama yang solid, berjangka panjang, saling percaya, dan dalam kedudukan yang setara.

Dari sekian banyak jumlah KUBE di Kabupaten Bintan, tidak seluruhnya dapat mencapai tahap ini, bahkan dapat dikatakan hanya sebagian kecil saja, sebagaimana disampaikan oleh RR Novia Ngesti, pada wawancara tanggal 1 Agustus 2017, bahwa dari 302 KUBE bisa dipastikan sekitar 15 – 20% sudah bermitra dengan dunia usaha yang lain.

Kemitraan dapat terjalin antara dua belah pihak apabila ada peluang untuk saling memberikan keuntungan satu sama lain. Dalam hal ini KUBE harus mampu menawarkan peluang keuntungan bagi pihak mitranya sehingga mendapat kepercayaan (*trust*), kemudian KUBE akan memperoleh keuntungan dari hubungan tersebut. Kesulitan membangun jalinan kemitraan ini disampaikan oleh Pendamping KUBE, Yufriadi pada wawancara tanggal 4 Agustus 2017, yaitu:

“Itu memang terus terang agak sulit saya merealisasikan di lapangan. Sudah ada yang sudah berjalan, cuma tidak maksimal saya rasa hal kemitraan itu. Yang sudah seperti Agro Jamur yang saya sampaikan, mereka butuh tenaga, tempat, jadi bisa memberdayakan KUBE yang lain bahkan di luar daerah yang cocok dengan usaha mereka. Terus, seperti KUBE Bina Karya, mereka punya “epok-epok mini”, mereka buat abon, abonnya bisa mereka jual dengan KUBE lain yang produksinya seperti risol, tahu dan segala macam. Jadi kemitraan saling membutuhkan. Itu saja yang bisa saya lakukan sekarang.”

Selanjutnya partisipan menyampaikan bahwa kemitraan tidak saja terbatas pada dunia usaha, namun perlu membentuk jejaring dengan lembaga pemerintahan lainnya, seperti Dinas Koperasi dalam hal penguatan modal usaha KUBE sehingga dapat berkembang lebih luas, baik kuantitas maupun kualitas produk. Ketika peneliti menanyakan, “Apakah kemitraan dengan koperasi tadi termasuk kebutuhan krusial di saat ini?” partisipan Yufriadi menjawab sebagai berikut:

“Kalau saya bilang, krusial. Karena KUBE Rizki itu sudah bagus. Kita juara 2 Kabupaten, produk mereka juga unggulan, sudah sampai ke Jakarta juga. Di saat mereka simpan-pinjamnya lagi bagus, saya suntikkan lagi untuk koperasi. Saya tidak tahu banyak tentang koperasi, Cuma dari informasi yang saya sampaikan kita bisa kembangkan usaha, kita bisa punya outlet sendiri, nak bikin apa bisa. Karena koperasi berbadan hukum, kita gampang untuk mencari modal. Mereka semua semangat. Terbenturnya karena kita berangkat dari KUBE yang rata-rata orang miskin, tidak matching dengan pola pikir dari dinas lain. (hasil wawancara tanggal, 4 Agustus 2017)”

Jawaban beberapa responden menggambarkan bahwa KUBE yang sampai pada tahap menjalin kemitraan ini masih kecil jumlahnya. Keahlian dan kreativitas pendamping dan pengurus KUBE sangat dibutuhkan untuk memfasilitasi kelompok dalam meningkatkan kemampuan membangun jejaring dengan dunia usaha, serta pihak-pihak lain yang dapat memberikan dukungan bagi kemajuan KUBE.

## **5. Indikator-indikator Keberhasilan KUBE**

Indikator secara umum dapat diartikan sebagai ukuran, karakteristik, ciri-ciri, yang menggambarkan adanya perubahan dari kondisi awal dan kondisi setelah adanya perlakuan atau tindakan, yaitu melalui program yang dilaksanakan. Menurut WHO, indikator adalah variabel yang membantu kita dalam mengukur perubahan-perubahan yang terjadi baik secara langsung maupun tidak langsung. Buku Petunjuk Pelaksanaan Program KUBE yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial RI, menetapkan beberapa variabel yang dijadikan sebagai tolok ukur dalam menilai perubahan-perubahan yang terjadi pada masyarakat miskin penerima manfaat program KUBE.

Program KUBE sebagai salah satu bentuk kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan pemberdayaan, mengedepankan tiga aspek perubahan yang ingin dicapai, yaitu aspek ekonomi, aspek kelembagaan, dan aspek sosial. Sebagaimana diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa terdapat beberapa variabel yang ditetapkan untuk menggambarkan keberhasilan pelaksanaan program, antara lain:

- a. Meningkatnya pendapatan keluarga miskin.
- b. Meningkatnya kemandirian usaha ekonomi keluarga miskin.
- c. Meningkatnya aksesibilitas keluarga miskin terhadap pelayanan dasar dan fasilitas pelayanan publik.
- d. Meningkatnya kepedulian dan tanggung jawab sosial anggota KUBE di dalam masyarakat.
- e. Meningkatnya ketahanan sosial keluarga anggota KUBE dalam mencegah masalah-masalah sosial dan kemiskinan.

Berkaitan dengan beberapa indikator keberhasilan pelaksanaan program KUBE di Kabupaten Bintan, beberapa responden memberikan jawaban yang berbeda, namun menggambarkan kondisi yang relatif sama, di antaranya yaitu RR Novia Ngesti, pada wawancara tanggal 1 Agustus 2017, menyebutkan bahwa:

“Dari 297 KUBE yang aktif itu, sebanyak 90 % menyatakan bahwa mereka memiliki, mendapatkan manfaat positif yang sangat besar dengan tergabung dalam kelompok KUBE ini. Jadi, memang ada perkembangan signifikan bahwa pendapatan mereka jadi meningkat juga, berdasarkan dari hasil pembinaan kami.”

Lebih lanjut peneliti menanyakan, “Apakah sejauh ini, hasil KUBE ini sudah dapat dijadikan mata pencaharian utama atau masih sebatas pencaharian untuk tambahan?” Responden tersebut menyampaikan:

“Jadi dari 297 KUBE ini, 70 %-nya adalah ibu-ibu rumah tangga. Nah ketika ibu-ibu rumah tangga, dia adalah pencari nafkah tambahan. Jadi KUBE ini memang kalau di dalam keluarga dijadikan sebagai nafkah tambahan, tetapi bagi ibu-ibu itu sendiri dijadikan sebagai nafkah utama untuk mendapatkan penghasilan. Nah kalau yang bapak-bapak, rata-rata mereka adalah nelayan atau budidaya ikan. Jadi dari bapak-bapak ini, ada 10 % mereka memang KUBE inilah hasil tambahan untuk mendapatkan mata pencaharian.”

Pendamping KUBE Abdul Hamid, pada wawancara tanggal 4 Agustus, peneliti menanyakan, “Apakah menurut pengamatan Hamid sebagai pendamping, untuk KUBE khususnya yang aktif, ada peningkatan kualitas kesejahteraan keluarganya?” Yang dijawab oleh pendamping sebagai berikut:

“Kalau secara *full* itu belum, tapi secara pelan sudah mulai. Kalau dulu 1 sekarang mulai meningkat ke 2. Memang tak secara apa itu. Dengan jumlah 20 juta per kelompok kan kita mau loncat terlampau tinggi kan tak mungkin. Tapi mulai merangkak ke atas.”

Selanjutnya peneliti mengajukan pertanyaan penelitian kepada Yufriadi, Pendamping KUBE, pada tanggal 4 Agustus 2017, ketika peneliti mengajukan pertanyaan berikut: “Kalau kita bicara program, menurut pandangan Pak Yupri

sebagai pendamping, kira-kira program KUBE ini bisa nggak dijadikan sebagai program unggulan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan keluarga?" Jawaban partisipan, Yufiadi:

“Saya rasa bisa. Tapi dalam tanda kutip. Kita poles. Karena itu yang saya sampaikan di Rakor. Selama ini kita jalankan, betul yang kami rasakan. Kita bentuk, kita berikan bantuan, kita dampingi, tapi sampai kapan? *Endingnya* apa? Terus apa lagi? Jadi itulah yang bikin lemah kelompok ini untuk mempertahankan organisasinya. Menurut saya, kita bisa sampai ke tujuan yang ibu sampaikan tadi, bahkan mengentaskan kemiskinan pun mungkin bisa, kalau keroyokan. Kalau menurut saya sebenarnya Dinas Sosial cukup memberikan suntikan modal awal untuk usaha mereka. Itu sangat bagus. Dikumpulkan, langsung serahkan ke Dinas Teknis mereka, 2 tahun langsung koperasi. Jadi mereka sudah masuk ke sosialnya dikembangkan, teknis juga dia dapat ilmu, untuk peningkatannya koperasi yang nangani, berbadan hukum, oke. Saya rasa sampai ke situ sudah *finish*.”

Beberapa pernyataan dari anggota KUBE yang memberikan gambaran tentang capaian implementasi program KUBE, diantaranya Ibu Ernawati, Ketua KUBE Mangga, pada wawancara tanggal 6 Oktober 2017, ketika peneliti menanyakan tentang manfaat yang didapat setelah bergabung dalam KUBE, sebagai berikut:

Peneliti: “Yang ibu rasakan dari bantuan modal Kube yang ibu terima itu ada manfaatnya?”

Informan: “Ada bu, kalau tak ada itu kan kemaren, suami sakit tidak kerja, saya bingung, modal kurang..pas dapat bantuan saya belikan ayam nantikan saya jadi pelihara ayam jadi telur ayam bisa dijual.”

Peneliti: ‘Jadi artinya bisa membantu.’”

Informan: “Membantu itu bu, kalau tak ada itu kemaren darimana, kawan-kawan yang lain juga kan misalnya ada bantu-bantu dari hasil jual sarapan, bikin kue-kue kering, masing-masing usahalah.”

Sedangkan dari sisi kelembagaan, KUBE Mangga mengalami kemunduran, komitmen anggota mengalami penurunan, seperti terlihat pada wawancara berikut:

Peneliti: “dalam KUBE kana ada pengurusnya bu, ada ketua, sekretaris, bendaharawan dan anggota, masing-masing ada tugasnya, apakah berjalan?”

Informan: “ Berjalan cuman istilahnya sekarang ini kita mau ketemu, apalagi sekarang udah mulai ini loh bu, untuk ketemu, sibuk masing-masing, ada yang kerja, kerja inilah sampingan masing-masing, ketemu ni kayaknya susah sekarang ini, saya siang udah mulai disini gitu kan, siang sampai sore lah, kalau full, kadang dari pagi bu.”

Gambaran tentang capaian program KUBE juga diperoleh melalui wawancara dengan Lurah Tanjung Uban Kota, Helmiwati, dalam wawancara tanggal 6 Oktober 2017, menyampaikan pendapatnya mengenai manfaat KUBE yang telah dirasakan oleh anggota KUBE di wilayahnya, sebagai berikut:

Peneliti: “Sejauh yang ibu lihat, bahwa program KUBE sebagai salah satu program penanggulangan kemiskinan, apakah program ini bisa meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin?”

Partisipan: “Sebenarnya iya, harusnya memang iya, dengan bantuan yang kecil itu kan dapat terus mengembangkan usahanya. Namun kembali lagi ke komitmen dari anggota KUBE tersebut, kalau menurut saya tentu saja, karena itu merupakan program yang sudah diprogramkan, disiapkan dalam mengatasi kemiskinan, untuk kelompok-kelompok masyarakat tidak mampu.”

Indikator dari aspek sosial juga mengalami peningkatan, yaitu dengan meningkatkan rasa kepedulian di antara sesama anggota kelompok, dan juga partisipasi anggota KUBE dalam kegiatan kemasyarakatan di lingkungannya. Wawancara dengan staf Kelurahan Kijang Kota, Kurniawan, pada tanggal 10 Oktober 2017, sebagai berikut:

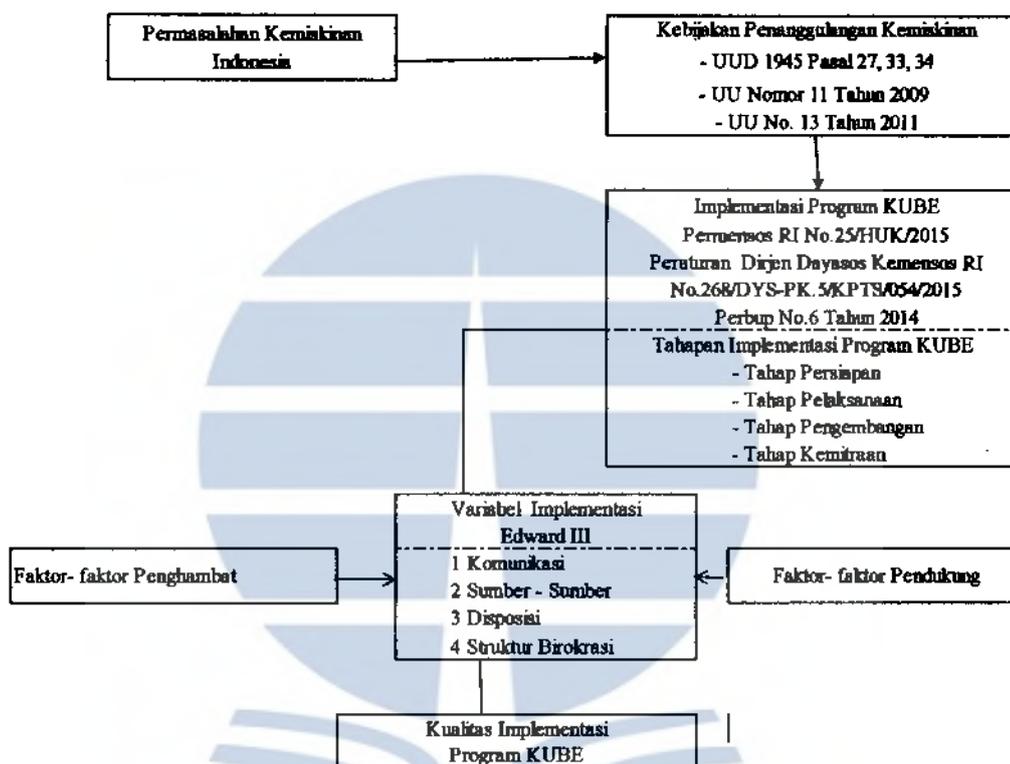
“Alhamdulillah KUBE-KUBE yang ada di Kelurahan Kijang Kota ini sudah dikenal luas oleh masyarakat, mereka aktif dalam kegiatan gotong royong, sesama mereka juga nampak kompak kalau ada kejadian, entah itu ada yang sakit atau rewang kalau ada yang hajatan baiklah nampak ada peningkatan, ada satu dua tak aktif itu biasalah ya”

Jawaban dari beberapa partisipan menggambarkan capaian indikator keberhasilan program KUBE dari aspek ekonomi sudah memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan keluarga, namun masih sebatas penghasilan tambahan, dan belum dapat dijadikan sebagai sumber mata pencaharian pokok. Namun demikian, adanya penghasilan tambahan tersebut berpengaruh pada daya beli keluarga miskin. Sedangkan aspek sosialnya sendiri, bahwa di antara anggota KUBE telah terjalin kerjasama yang baik, kepedulian sosial yang semakin meningkat, serta partisipasi sosial yang meningkat. Hal ini dapat dilihat dari keaktifan anggota KUBE dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan di lingkungan masing-masing, dan juga kehadiran dan keterlibatan anggota dalam setiap peristiwa sosial yang dihadapi oleh setiap anggota. Sedangkan dari aspek kelembagaan, KUBE yang aktif melakukan pertemuan kelompok, pada umumnya tugas-tugas kelembagaannya berjalan dengan baik, masing-masing pengurus dan anggota KUBE melaksanakan tugas dan fungsinya. Aktivitas kelembagaan ini juga dapat dilihat dari kelengkapan dan pencatatan Buku Kas, Buku Iuran Kesetiakawanan Sosial, Buku Simpan Pinjam Kelompok, Daftar hadir pertemuan KUBE, Buku Tamu, termasuk notulen rapat, yang dicatat secara teratur.

#### **E. Analisis Faktor Penghambat dan Faktor Pendukung Proses Implementasi**

Tidak jauh berbeda dengan pendekatan van Meter dan van Horn, Edward III memusatkan perhatiannya pada implementasi yang melibatkan organisasi-organisasi pelaksana yang berbeda, konsekuensi-konsekuensi atas komunikasi serta yang tidak kalah pentingnya lingkungan dimana kebijakan tertentu diterapkan. Asumsi yang mendominasi kerangka pemikiran analisis implementasi

terletak pada analisis atas bagaimana manajemen publik bekerja untuk menerapkan kebijakan, dalam hal ini Program KUBE. Dalam analisis van Meter dan van Horn, kondisi dan situasi lingkungan diperlihatkan akan mempengaruhi sukses tidaknya suatu implementasi kebijakan. Memuat kembali kerangka pemikiran Edward III berikut ini diperlihatkan sebagai berikut:



Gambar 4.2  
Kerangka Pemikiran Edward III

Edward dalam Nugroho (2008: 503-515) menyatakan bahwa terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan dan kegagalan implementasi sebuah kebijakan publik. Model ini menyatakan bahwa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik tersebut meliputi variabel komunikasi (*communication*), sumber-sumber (*resources*), kecenderungan-

kecenderungan atau tingkah laku (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucration structure*). Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu dengan yang lain untuk membantu memperlancar atau sebaliknya dapat menghambat proses implementasi sebuah kebijakan.

Secara umum permasalahan yang terdapat dalam proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program KUBE di Kabupaten Bintan, berdasarkan temuan penelitian meliputi, penetapan sasaran program berdasarkan data BDT yang tidak sesuai dengan kondisi permasalahan di lapangan, proses sosialisasi dan bimbingan teknis bagi penerima manfaat program yang tidak dilakukan secara mendalam, sehingga pemahaman anggota KUBE tentang program tidak sama. Selanjutnya bahwa tidak semua pendamping melaksanakan tugas pendampingan dengan baik sehingga mempengaruhi kinerja KUBE, demikian juga halnya koordinasi lintas sektor dalam pembinaan KUBE belum berjalan dengan baik sehingga terkesan bahwa tanggung jawab pembinaan KUBE hanya berada pada Dinas Sosial.

Berikut ini akan dibahas bagaimana permasalahan implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan dipengaruhi oleh proses komunikasi, keterbatasan sumber-sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, menurut model implementasi Edward III.

### **1. Faktor Pendukung dan Penghambat Variabel Komunikasi**

Program KUBE sebagai suatu program dengan pendekatan pemberdayaan, maka komunikasi memiliki peranan yang sangat penting di dalamnya. Kejelasan tentang isi program dan juga media yang digunakan dalam penyampaian informasi program akan berpengaruh pada proses implementasi kebijakan. Isi dan

tujuan program perlu dikomunikasikan kepada implementator, *stakeholders* dan juga kepada kelompok penerima manfaat program secara jelas, sehingga tercipta kesamaan pemahaman untuk membangun komitmen agar program dapat dilaksanakan dengan baik.

Media yang digunakan dalam proses mengkomunikasikan program KUBE kepada berbagai pihak terkait pada umumnya adalah melalui sosialisasi, bimbingan teknis, rapat koordinasi, serta pertemuan rutin KUBE. Proses komunikasi sebagai penyampaian berbagai informasi tentang program dilakukan secara berjenjang, dari pusat ke Kabupaten, selanjutnya ke pendamping program, sampai kepada penerima manfaat program. Sebagaimana dikatakan oleh Kasi Penanganan Fakir Miskin Dinas Sosial Kabupaten Bintan, RR Novia Ngesti:

“Jadi, langkah awal, pada akhir tahun sebelum tahun pemberian bantuan, jadi N-1, itu di akhir tahunnya kementerian selalu mengadakan Rakornis atau Rapat Koordinasi Nasional dengan mengundang Dinas Sosial Propinsi. Sebenarnya. Tetapi Dinas Sosial Kabupaten/Kota juga diundang apabila memang mereka akan mendapatkan alokasi kegiatan. Ya. Di Rakornis itulah nanti kita mendapatkan informasi petunjuk pelaksanaan yang baru apabila ada perubahan. Namun bila tidak ada perubahan, hanya sekedar istilahnya ‘ini adalah lokasi-lokasi kita dan tahapannya sama’ dan lain sebagainya. Jadi, sosialisasi awal kegiatan sudah dilakukan oleh kementerian. Nah itu adalah tugas dan tanggung jawab kita dan kabupaten/kota untuk mensosialisasikannya kepada daerah masing-masing. (Hasil wawancara tanggal 1 Agustus 2017)”

Lebih lanjut, RR Novia Ngesti menjelaskan bahwa secara berjenjang proses komunikasi dilakukan ke bawah, yaitu kepada penerima bantuan manfaat program, melalui pendamping program, yaitu:

“Kalau untuk Kabupaten Bintan, kita memiliki 35 pendamping desa dan kelurahan yang memang kita tempatkan di desa/kelurahan untuk mendampingi Kelompok Usaha Bersama, yang setiap bulan kita mengadakan Rapat Koordinasi dengan para pendamping ini. Dan kepada mereka lah informasi tentang pelaksanaan kegiatan pada tahun N, agar

segera mereka mempersiapkan diri, bagi kelompok-kelompok yang memang sudah terbentuk untuk diberikan program.”

Selanjutnya hal yang sama disampaikan oleh Kasubbag Program Dinas Sosial Kabupaten Bintan, Sri Rejeki, sebagai berikut:

“Pemerintah daerah, dalam hal ini Dinas Sosial Kabupaten Bintan menyedukakan dana sharing untuk melakukan bimbingan teknis bagi pengurus KUBE, tetapi dengan anggaran yang terbatas, tidak semua bisa tercover. (Wawancara tanggal 6 Oktober 2017)”

Komunikasi pada tingkat paling bawah dilakukan melalui pertemuan rutin kelompok dan juga dengan memanfaatkan media sosial untuk menyampaikan informasi antara anggota KUBE maupun antara Pendamping dengan anggota KUBE. Hal ini sesuai dengan pernyataan Pendamping KUBE, Yufriadi, berikut:

“Selain dari kita adakan wadah rapat rutin yang kadangkala juga saya nggak bisa hadir, ya kita tidak menutup kemungkinan komunikasi bisa lewat SMS atau *Whatsapp*. Saya tidak membatasi kepada kelompok apapun, kapanpun dan pakai apa komunikasi. Walau ketemu tengah jalan pun bisa dikomunikasikan. (Hasil wawancara tanggal 4 Agustus 2017)”

Melalui hasil wawancara dengan beberapa partisipan di atas, dapat disimpulkan bahwa proses komunikasi dalam implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan telah berjalan dengan baik, yaitu secara berjenjang sosialisasi dilakukan oleh Kementerian Sosial melalui Rakornis setiap akhir tahun dan awal tahun, kemudian Dinas Sosial Kabupaten dengan dana *sharing* APBD melakukan Bimbingan Teknis bagi pengurus KUBE dan Pendamping KUBE. Komunikasi juga berlangsung secara rutin melalui rapat koordinasi bulanan yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial, dimana seluruh pendamping KUBE wajib menghadiri Rakor untuk penyampaian berbagai permasalahan di lapangan, dan juga untuk mendapatkan arahan bagaimana permasalahan-permasalahan tersebut diatasi. Selanjutnya pertemuan bulanan rutin masing-masing KUBE, menjadi media

komunikasi yang efektif bagi penyampaian informasi dan pembahasan masalah-masalah yang terjadi dalam kelompok, baik masalah yang berkaitan dengan usaha, kelembagaan dan sosial.

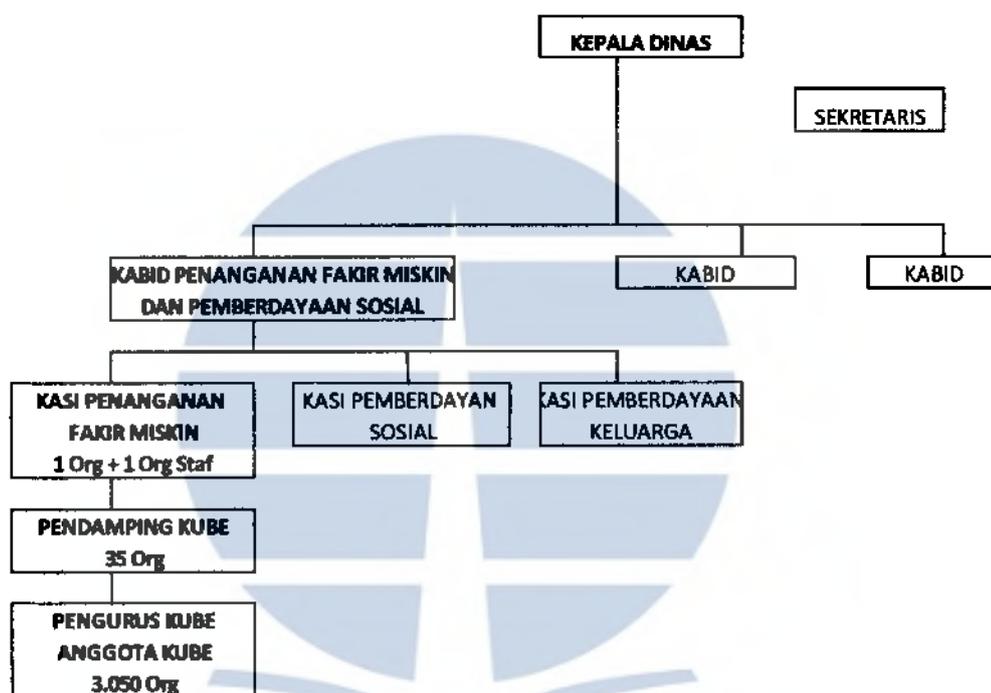
Di sisi lain, faktor penghambat dalam komunikasi dapat dilihat dari pernyataan partisipan, dimana anggaran yang terbatas mengakibatkan tidak semua anggota KUBE dapat mengikuti sosialisasi dan bimbingan teknis, melainkan hanya perwakilan pengurus. Di samping itu pelaksanaan bimbingan teknis dengan waktu yang singkat tidak memberikan pemahaman yang mendalam bagi peserta bimbingan teknis tentang KUBE. Sifatnya hanya pengenalan secara umum. Dalam hal ini diharapkan pendamping dapat berperan sebagai perpanjangan tangan Tim Teknis di lapangan untuk memberikan bimbingan yang lebih mendalam kepada anggota KUBE.

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat Variabel Sumber Daya**

Ketersediaan sumber daya sangat berpengaruh pada keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan atau program. Indikator-indikator sumber daya kebijakan meliputi staf, informasi, dan wewenang, serta fasilitas. Staf adalah sumber daya manusia yang menjadi implementator program, dalam hal ini mencakup seluruh pelaksana teknis Dinas Sosial Kabupaten Bintan, sampai dengan pendamping KUBE. Ketersediaan staf yang memadai baik dari segi jumlah maupun kompetensi yang dimiliki sangat mempengaruhi kinerja program.

Mengamati papan struktur Dinas Sosial Kabupaten Bintan, dan berdasarkan informasi yang diperoleh dari Kasubbag Umum dan Kepegawain, bahwa bidang yang menangani program KUBE adalah Bidang Penanganan Fakir Miskin dan Pemberdayaan Sosial, dipimpin oleh seorang Kepala Bidang dan tiga

Kepala Seksi. Seksi yang menangani KUBE adalah Seksi Penanganan Fakir Miskin, yang dipimpin oleh seorang Kepala Seksi dibantu oleh satu orang staf. Selanjutnya untuk membantu kelancaran pelaksanaan program KUBE, ditunjuk 35 Pendamping KUBE di masing-masing kecamatan, dengan pembagian tugas berdasarkan jumlah KUBE dampungnya yaitu sekitar 7 sampai 24 KUBE per pendamping, sebagaimana digambarkan berikut ini:



Gambar 4.2  
SDM Pelaksana Program KUBE Kabupaten Bintan

Sejalan dengan hal tersebut, Kasi Penanganan Fakir Miskin, RR Novia Ngesti, dalam wawancara pada tanggal 1 Agustus 2017, menyatakan sebagai berikut:

“Ok. Untuk 35 pendamping yang ditunjuk oleh Dinas Sosial Kabupaten Bintan ini, secara jumlah sudah cukup memadai. Dan secara lokasi wilayah kegiatan, dimana mereka masing-masing ditempatkan di lokasi tempat mereka tinggal. Jadi misalnya pendamping yang tinggal di daerah Desa Sri Bintan, maka dia akan mendampingi KUBE-KUBE yang berada di wilayah Sri Bintan. Ini dimaksudkan agar kearifan lokal dari KUBE itu

sendiri bisa terdeteksi oleh pendamping untuk pengembangan selanjutnya”.

Rekrutmen pendamping dilakukan dengan penetapan beberapa kriteria tertentu, sebagaimana disampaikan oleh RR Novia Ngseti pada wawancara tanggal 1 Agustus 2017, yaitu:

“Ini berkaitan, kembali lagi kepada kriteria pendamping yang kita tetapkan. Dimana yang pertama, seorang pendamping adalah dengan usia antara 25 sampai 45 tahun. Kemudian, dia memiliki keahlian dalam ilmu pendampingan yang setiap tahun kita berikan. Kemudian, dia aktif di masyarakat. Yang terutama sekali adalah dia memiliki jiwa *entrepreneurship* dan jiwa sosial. Nah, dari 35 pendamping ini, yang memiliki jiwa sosial cukup tinggi secara...”

Dari segi jumlah, ketersediaan Pendamping KUBE sudah cukup memadai, dengan KUBE yang ada di Kabupaten Bintan sebanyak 302 KUBE. Namun apabila diteliti lebih mendalam, bahwa pendamping KUBE tidak seluruhnya bekerja sebagaimana mestinya. Pendamping yang aktif baik dalam kegiatan Rapat Koordinasi maupun dalam pendampingan di lapangan hanya berkisar 40 %. Hal ini berdasarkan informasi dari partisipan RR Novia Ngseti, ketika ditanya mengenai kinerja pendamping KUBE, sebagai berikut:

“Secara peresentasi saya hanya bisa mengatakan bahwa hanya sekitar 40 %. Karena, selebihnya ini kurang aktif atau kurang inovatif, kurang kreatif dalam mendampingi KUBE. Hal ini disebabkan karena untuk permintaan pendamping KUBE kita masih menggunakan metode dimana alur komunikasi, apabila Dinas Sosial Kabupaten Bintan akan mengadakan kegiatan atau meminta nama pendamping atau apapun itu, selalu melewati kecamatan. Nah, terkadang di kecamatan ini memberikan rekomendasi nama yang tidak sesuai dengan kriteria kita. Tetapi, mau tidak mau, itu lah yang harus kita berikan. Hanya kadang, itu lah, pada saat Rakor itu lah kita berikan motivasi, kita berikan evaluasi agar apabila nanti 3 atau 6 bulan pekerjaan mereka, ternyata kinerja mereka kurang bagus, ya kita hanya bisa memberikan surat, istilahnya teguran atau surat pemberitahuan kepada kecamatan bahwa pendamping yang bersangkutan tidak bertugas dengan baik atau tidak bertugas secara maksimal. (Wawancara tanggal 1 Agustus 2017)”

Selanjutnya masih mengenai kinerja pendamping, Kasubbag Program Dinas Sosial Kabupaten Bintan, Sri Rejeki pada wawancara tanggal 6 Oktober 2017, menyampaikan pendapatnya:

“Berdasarkan evaluasi terhadap kinerja pendamping, sebenarnya ada banyak faktor, ada banyak hal dari kinerja pendamping yang kurang memuaskan, tetapi ada banyak faktor juga yang menyebabkan kita tidak berani mengambil sikap tegas kepada mereka. Karena kebanyakan pendamping-pendamping ini kan menung relawan sosial kita, yang selain mendampingi KUBE juga mereka mendampingi kita juga dalam beberapa pekerjaan-pekerjaan yang lain”.

Satu orang pendamping mempunyai wilayah kerja yang cukup luas, tergantung sebaran dari KUBE yang didampingi. Jumlah KUBE dampingan dari masing-masing pendamping sangat bervariasi, ada yang hanya 7 KUBE dan ada juga yang mencapai 24 KUBE. Jumlah KUBE dampingan ini tidak berpengaruh pada keaktifan pendamping dalam melaksanakan tugas pendampingannya. Salah satu contoh Pendamping KUBE atas nama Yufriadi mendampingi KUBE sebanyak 24, namun sangat aktif dalam melakukan pendampingan. Di sisi lain ada juga pendamping KUBE yang hanya mendampingi 7 KUBE, tetapi tidak aktif dalam pendampingan, jarang hadir pada pertemuan KUBE, pada rapat koordinasi kabupaten, bahkan komunikasi dengan anggota KUBE yang didampingi juga tidak berjalan dengan lancar.

Hal ini dapat diketahui dari pernyataan anggota KUBE Rempah Wangi, Ibu Lilis, pada wawancara tanggal 10 Oktober 2017, ketika ditanya apakah pendamping sering datang pada pertemuan KUBE, dijawab sebagai berikut:

“Kami taunya ada pendamping baru, tahun 2017 ini katanya mulai jadi pendamping, tapi kami tidak, belum kenal orangnya, pertemuan kelompok tidak pernah datang, tidak ada lah gitu niat memperkenalkan diri, jadi kami belum kenal, telepon pun belum pernah. Kami malah sering dibantu oleh Pak Iwan Karang Taruna, dia rajin datang kalau pertemuan bulanan”.

Rendahnya kinerja pendamping KUBE kemungkinan berkaitan erat dengan ketersediaan fasilitas pendukung bagi pelaksanaan tugas-tugas pendampingan mereka di lapangan. Fasilitas tersebut dapat berupa jumlah insentif yang diterima dan fasilitas pendukung lainnya, seperti alat transportasi dan ATK. Informasi yang disampaikan oleh Pendamping KUBE, Abdul Hamid, pada wawancara tanggal 4 Agustus, dimana peneliti menanyakan, “Apakah jumlah insentif sebesar Rp. 350.000,- per bulan, yang diterima sudah memadai?” Maka jawaban partisipan adalah:

“Terus terang kalau masalah hasil dari itu, capeknya kami memang belum memadai. Mungkin kalau untuk kami keluar masuk dengan motor itu saja, mungkin sudah selesai di BBM kami. Belum lagi nyebrang, harus pakai pompong (sampan motor) kesana.”

Sumber-sumber juga berkenaan dengan ketersediaan alokasi anggaran untuk pelaksanaan program, baik untuk bantuan stimulan KUBE maupun untuk anggaran pembinaan KUBE. Setiap tahun Dinas Sosial mendapatkan alokasi anggaran untuk bantuan stimulan KUBE dari tiga direktorat, maupun dari dana dekonsentrasi berkisar antara 500 juta sampai dengan 1,5 milyar rupiah, yaitu bantuan untuk 25 – 80 KUBE per tahun. Sedangkan untuk dana pembinaan bersumber dari APBD Kabupaten Bintan, sebagaimana menjadi syarat untuk mendapatkan alokasi bantuan KUBE, bahwa daerah harus menyediakan dana *sharing* untuk pembinaan program. Kasubbag Program Dinas Sosial Kabupaten Bintan menyampaikan hal ini dalam wawancara tanggal 6 Oktober 2017, sebagai berikut:

“Setiap tahun Kabupaten Bintan mendapat alokasi anggaran untuk bantuan KUBE 500 juta sampai dengan 1,5 milyar rupiah, daerah menyediakan dana *sharing* untuk pembinaan KUBE berkisar antara 350 sampai 500 juta per tahun, dua tahun terakhir ini memang menurun ya, karena devisit anggaran, makanya dilakukan penyesuaian dalam beberapa hal termasuk

honor pendamping, tadinya bisa 750-800 ribu per bulan sekarang hanya 350 ribu per bulan”.

Hal yang sama juga disampaikan oleh RR Novia Ngesti, ketika peneliti mengajukan pertanyaan berikut, “Bu, tentang sumber dana untuk pelaksanaan program KUBE ini sendiri sumbernya dari mana saja? Terus, bentuknya, dan peruntukannya itu untuk apa-apa saja?”

“Kalau sumber dana untuk bantuannya sendiri, itu berasal dari Kementerian Sosial, dari APBN langsung, atau pun dari APBN tapi melalui Dinas Sosial Propinsi Riau – ini disebut dengan Dana Dekonsentrasi – dan beberapa tahun tahun yang lalu kita juga mengadakan kerjasama dengan Pemerintah Propinsi melalui anggaran TKPK. Disitu lah nanti KUBE yang sudah ditumbuhkan dapatkan perhatian untuk dana pengembangannya, Kalau dari APBD Bintang sendiri ada, Itu berupa dana untuk pembinaan. Disitu ada Rakor untuk pendamping, kemudian honor untuk pendamping, kemudian perjalan dinas untuk pembinaan ke lapangan. (Wawancara tanggal 1 Agustus 2017)”

Mengamati beberapa informasi penelitian yang diperoleh dari beberapa wawancara dengan partisipan, dapat dikatakan bahwa faktor pendukung sumber-sumber pelaksanaan program KUBE adalah:

- a. Tersedianya tenaga pendamping KUBE sebanyak 35 orang untuk melakukan pendampingan terhadap 302 KUBE yang ada di Kabupaten Bintang.
- b. Dukungan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik eksekutif maupun legislatif nampak dari besaran jumlah alokasi anggaran untuk program KUBE cukup signifikan, yaitu 500 juta sampai dengan 1,5 milyar untuk bantuan KUBE, dan 350 juta – 500 juta untuk dana pembinaan KUBE.

Sedangkan faktor penghambat dapat diamati dari pernyataan-pernyataan tersebut, antara lain:

- a. Pendamping KUBE yang aktif melakukan tugas pendampingan hanya berkisar 40 % dari jumlah pendamping 35 orang.

- b. Pembagian tugas pendamping berdasarkan wilayah membuat jumlah KUBE dampingan tidak sama, dimana sebagian pendamping memiliki KUBE dampingan dengan jumlah yang banyak, dan di sisi lain ada pendamping hanya mendampingi beberapa KUBE, namun pemberian insentif sama rata.
- c. Jumlah insentif yang diberikan kepada pendamping tidak memadai, tidak sesuai dengan beban kerja yang ditanggungnya. Demikian juga dengan fasilitas pendukung lain seperti ATK dan transportasi masih dibebankan kepada pendamping itu sendiri.

### **3. Faktor Pendukung dan Penghambat Variabel Disposisi**

Disposisi berkaitan dengan kecenderungan sikap implementator kebijakan. Jika implementator memiliki kecenderungan dan sikap yang positif, maka besar kemungkinan kebijakan akan dapat terlaksana sesuai dengan tujuan. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa karakter paling penting dari implementator kebijakan yang mempengaruhi implementasi adalah kejujuran untuk menjaga konsistensi pada tujuan program, serta komitmen yang tinggi dari implementator akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Implementator program KUBE di Kabupaten Bintan, khususnya Tim Teknis Dinas Sosial memiliki sikap yang positif terhadap program KUBE sebagai ikon dan program unggulan dari waktu ke waktu. Hal ini diketahui melalui wawancara dengan Kasubbag Program Dinas Sosial, Sri Rejeki, ketika ditanya, “Apakah ibu yakin dengan program KUBE ini, bisa menjadi suatu program yang bisa mengentaskan kemiskinan?” Penjelasan yang diberikan, sebagai berikut:

“Yakin, saya yakin. Program ini kan merupakan *icornya* Dinas Sosial, Kementerian Sosial ya, pasti sudah dikaji mendalam oleh pembuat kebijakan. Kalau dilihat dari prinsip penumbuhan KUBE itu, kalau dari persiapannya itu benar-benar kita matangkan, saya pikir ke depannya itu akan sangat mudah membina mereka. Jadi kalau dari keseluruhan sih, dari tahap awalnya yang perlu kita perkuat lagi, terus dari pendampingnya juga. Pendamping ini harus lebih kita perhatikan, mungkin dalam bentuk rekrutmen berikutnya. Dinas Sosial ini kan melakukan rekrutmen untuk pendamping, kita lebih selektif, profesional, sehingga ketika mereka bekerja dengan professional dinas pun memberi insentif yang memadai, jadi tidak ini, tidak akan sungkan-sungkan gitu untuk menuntut kinerja yang lebih baik dari pendamping. (Wawancara pada tanggal 6 Oktober 2017)”

Hal yang sama juga disampaikan oleh Kasi Penanganan Fakir Miskin, RR Novia Ngesti, yang sudah melakukan tugas pembinaan KUBE sejak tahun 2010. Pengalaman dalam kurun waktu yang demikian lama membuatnya mampu melakukan terobosan-terobosan melalui sinergitas program dengan instansi terkait lainnya, seperti Dinas Koperasi, UKM dan Perindag, Dinas Pertanian, Dinas Perikanan, Dinas Peternakan, Dinas Kesehatan, dan juga dunia usaha melalui program CSR dari pihak PT Bintang Resort Cakrawala (BRC) sebagai pengelola kawasan wisata Lagoi. Sikap antusias implemantator ini nampak dari beberapa upaya yang dilakukan dalam memaksimalkan dukungan bagi perkembangan KUBE. Dalam wawancara dengan beliau, peneliti menanyakan tentang terobosan terobosan. “Apa saja yang telah dilakukan Dinas Sosial dalam upaya pembinaan dan pengembangan KUBE?” Dijelaskan sebagai berikut:

“Untuk pembinaan dan pengembangan KUBE, Dinas Sosial melakukan koordinasi dan membangun jejaring, meskipun koordinasinya sepanjang ini adalah berupa komunikasi saja ya. Pembangunan jejaring. Bahwa kelompok-kelompok KUBE yang memiliki jenis usaha tertentu, secara teknis, contohnya misalnya dia pertanian, perikanan atau *home industry* itu kita arahkan untuk mendapatkan pembinaan dari dinas instansi terkait lain. Namun, selama ini yang kami dapati adalah bahwa KUBE-KUBE yang kita berikan datanya kepada dinas instansi teknis terkait lainnya kurang diperhatikan. (Wawancara pada tanggal 1 Agustus 2017)”

Implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan diupayakan agar berjalan sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku. Langkah-langkah pencegahan agar sikap dan kecenderungan penerima bantuan program yang negatif berupa penyalahgunaan dana bantuan yang tidak sesuai dengan rencana awal yang dituangkan dalam proposal, dapat dieliminir. Sebagaimana penjelasan dari RR Novia Ngesti, menjawab pertanyaan peneliti, “Kalau saya baca di petunjuk teknis bahwa penyerahan bantuan inikan melalui rekening kelompok. Seberapa besar kemungkinan atau yang sudah terjadi penyalahgunaan bantuan? Maksudnya tidak sesuai dengan perencanaan awal?” Partisipan memberikan jawaban yang positif, yaitu:

“Alhamdulillah kalau untuk penyaluran dana kita sudah sesuai dengan Juklak Kementerian Sosial. Dan justru kita mendapatkan rekomendasi pelaksanaan kegiatan ya dari BPK bahwa untuk bantuan KUBE ini mekanisme penyaluran dananya direkomendasikan kepada kelompok, kepada program-program yang lain yang menggunakan rekening. Karena untuk dari mulai tahapan dana itu dicairkan, dari dia harus menggunakan rekomendasi dari dinas, kemudian ada pengawasan dari pendamping maupun dari dinas untuk penggunaan dana, dan dana juga tidak disalurkan secara utuh dalam satu kali penyaluran tetapi dibagi tahapan agar untuk lebih memudahkan dalam rangka monitoring dan pembinaan serta evaluasi. Sejauh ini tidak ada penyelewengan dana”.

Selanjutnya untuk mengetahui sikap dan kecenderungan implementator pada tingkat paling teknis yaitu Pendamping KUBE, maka peneliti melakukan wawancara dengan beberapa pendamping, yaitu Yufriadi, mengatakan bahwa jumlah insentif tidak berpengaruh secara langsung pada kinerja seorang pendamping, karena bagi sebagian orang, tugas pendampingan dianggap sebagai suatu bentuk pengabdian kepada masyarakat. Hal yang sama juga disampaikan oleh Impi Rusnita, dengan KUBE dampingan yang lokasinya jauh dan berada di Pulau Mapur, namun baginya pendampingan itu dinikmati sebagai sebuah

tantangan. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Impi Rusnita, pada wawancara tanggal 4 Agustus 2015, berikut:

“Saya mungkin tipikal orang yang suka sosial ke masyarakat. Apalagi ngelihat ibu-ibu itu pada berkelompok terus bikin usaha. Sudah bisa ngembang usaha sendiri saja sudah senang. Kepuasan batin lah ya. Satu lagi, Dinas Sosial kan adain penilaian pendamping yang berprestasi. Jadi, acuan saya kesitu saja sih. Setidaknya kalau nggak nyampai kesitu, sudah berusaha, ya sudah”.

Pemahaman yang mendalam dari beberapa unsur pelaksana program KUBE telah mampu menuntun mereka pada suatu komitmen untuk menjadikan program ini menjadi sebuah program unggulan untuk mengentaskan kemiskinan. Sikap optimis dan antusiasme implementator baik dari Dinas Sosial maupun Pendamping KUBE, ditunjukkan dari upaya-upaya yang dilakukan untuk pembinaan dan pengembangan KUBE. Koordinasi lintas sektor dilakukan, meskipun respon yang diterima tidak sesuai dengan harapan.

Informasi yang diperoleh di lapangan, juga mendukung kondisi yang digambarkan oleh implementator, sebagaimana dijelaskan oleh Lurah Tanjung Uban Kota, pada tanggal 6 Oktober 2017, ketika ditanya perihal pembinaan yang dilakukan oleh Tim Teknis dan Pendamping terhadap KUBE yang ada di wilayah Tanjung Uban Kota, sebagai berikut:

“Selama ini dari pendamping biasanya memberikan laporan tentang pembentukan KUBE baru, pencairan dana kan mereka minta rekom juga dari kita, kalau pertemuan-pertemuan kelompok katanya rutin mereka lakukan ya, tapi kita tidak ikut, belum terlibatlah ya, kebetulan saya kan lurah baru, mungkin belum ya. Kalau untuk Tim teknis, Dinas Sosial ya, menurut saya pembinaan itu tidak hanya memberikan saran-saran saja, tetapi harus dengan pemberian salah satu jenis pelatihan agar produk usaha mereka itu mengalami peningkatan gitu, bagaimana misalnya usaha yang pangan, bagaimana cara mengemas kripik tersebut?, bagaimana tidak mengandung banyak minyak, dan sebagainya...untuk peningkatan kualitas produk tersebut, harus memiliki standar produk juga, jadi dinas harus memberikan pelatihan atau informasi mengenai standar produk seperti apa yang dibutuhkan di pasaran, dan kemudian juga kami berharap

dari dinas juga bisa memberikan bagaimana memasarkan produk, artinya membantu memasarkan produk dari Kube-Kube tersebut”

Demikian juga dengan pernyataan partisipan lain, Ibu Ernawati selaku Ketua Kube manga Kelurahan Tanjung Uban Kota, ketika ditanya intensitas kunjungan dan pembinaan yang dilakukan Dinas Sosial dan Pendamping terhadap KUBE, pada wawancara tanggal 6 Oktober 2017, yaitu:

“Alhamdulillah bu, kalau pendamping selalu hadir dalam pertemuan kelompok, walaupun tak bisa hadir pasti kasih kabar atau minta diundur pertemuan gitu, kalau ada masalah di Kube yang tak ada titik temu gitu kita telpon pendamping, dikasih solusilah gimana baiknya. Biasanya masalah pinjaman anggota yang macet, dikasih solusilah sama Juanedi. Kalau dari Dinas belum pernah, sering ada sosialisasi aja kemaren, di awal tahun berapa ya ada anggota saya pergi ke mana itu, yang di hotel itu, pelatihan pengurus ya, ada juga pernah dikumpulin semua, dijelaskan Kube, tentang buku-buku”.

Dengan demikian dapat digarisbawahi sebagai faktor pendukung dari variabel disposisi pada implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan yaitu:

- a. Pemahaman dan penguasaan tentang tujuan program dari implementator sampai tingkat paling teknis, yaitu pendamping KUBE, terungkap dari jawaban yang lugas tentang tugas dan fungsi masing-masing.
- b. Sikap optimisme dan antusias serta komitmen implementator untuk keberhasilan program ditunjukkan dengan upaya membangun jejaring dalam pembinaan dan pengembangan KUBE.
- c. Upaya menjaga akuntabilitas dan transparansi implementasi program ditunjukkan melalui monitoring dan koordinasi yang rutin dari para implementator.

Sedangkan faktor penghambat variabel disposisi implementasi program KUBE dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. Profesionalitas implementator teknis yaitu Pendamping KUBE belum tercipta. Tugas pendampingan masih merupakan tugas pengabdian dan wujud kepedulian sosial.
- b. Dukungan *stakeholder* dalam membangun jejaring kerja pembinaan dan pengembangan KUBE belum optimal, sinergitas program belum dapat berjalan karena ego sektor dari masing-masing instansi.

#### 4. Faktor Pendukung dan Penghambat Variabel Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Sebuah kebijakan membutuhkan kerjasama antar beberapa pihak dalam mengimplementasikannya. Struktur birokrasi yang tidak mendukung implementasi kebijakan, akan menyebabkan hambatan dalam pelaksanaan program. Mengulas kembali uraian tentang variabel struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan Edwards III menyebutkan ada dua aspek struktur birokrasi yang bisa mendukung atau bahkan menghambat implementasi kebijakan, yaitu mekanisme yang biasanya ditetapkan dalam sebuah SOP, dan fragmentasi organisasi.

Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winarno (2014: 208) menjelaskan bahwa:

”SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Disamping itu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program-program yang luwes mungkin dapat menyesuaikan tanggung

jawab yang baru ketimbang birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini.”

Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program KUBE di Kabupaten Bintan, sebagaimana skema pelaksanaan program KUBE dari Kementerian Sosial, dilakukan secara berjenjang sesuai dengan tingkatnya masing-masing. Dengan demikian diperlukan sebuah rentang kendali melalui SOP yang menjadi acuan bagi setiap implementator dari level paling atas sampai paling bawah. Untuk mendapatkan gambaran mengenai mekanisme struktur birokrasi implementator program KUBE di Kabupaten Bintan, peneliti mengajukan pertanyaan kepada partisipan RR Novia Ngesti, dalam wawancara tanggal 1 Agustus 2017, sebagai berikut:

*Peneliti:* “Kalau lihat sejarah KUBE ini kan sudah cukup lama ya, bu. Dari tahun 1997 kalau nggak salah saya. Sejauh ini, apakah sudah ada SOP yang jadi acuan bagi para pelaksana? Mungkin seperti itu di Kabupaten sampai ke pendamping dan anggota KUBE itu sendiri?”

*Partisipan:* “Baik. Kalau SOP itu kami mengacu pada petunjuk pelaksanaan dari pusat. Nah, sebagai turunannya, kami membuat semacam Perbup ya, Peraturan Bupati Bintan, untuk memperkuat SOP penyaluran dana bagi masyarakat, didalamnya juga dijabarkan tentang tugas dan fungsi masing-masing Tim Koordinasi, baik Kabupaten sampai dengan desa dan pendamping, jadi apabila masing-masing mengacu pada Juklak/juknis maupun Perbup itu, Insya Allah pelaksanaan program ini akan berjalan dengan baik”.

Jawaban tersebut menggambarkan bahwa mekanisme pelaksanaan program KUBE telah dibuat secara baku dalam buku petunjuk Pelaksanaan maupun Petunjuk Teknis yang ditetapkan oleh Kementerian Sosial, yang kemudian dijabarkan lebih teknis dalam Peraturan Bupati Bintan Nomor 8 Tahun 2014 tentang “Petunjuk Pelaksanaan Bantuan Usaha Ekonomi Produktif melalui Kelompok Usaha Bersama Kabupaten Bintan”.

Sumber dana untuk bantuan Program KUBE berasal dari tiga direktorat Kementerian Sosial, dan juga bersumber dari dana dekonsentrasi melalui Provinsi Kepulauan Riau. Mekanisme dan prosedur secara umum nampak sama, khususnya penetapan sasaran program, yaitu harus merupakan keluarga miskin yang terdaftar dalam BDT, namun ada beberapa ketentuan yang berbeda. Hal ini diungkapkan oleh Kasi Penanganan Fakir Miskin, RR Novia Ngesti dalam wawancara tanggal 1 Agustus 2017 sebagai berikut:

*Peneliti:* “Kembali tadi yang ibu sebutkan bahwa sumber untuk bantuan KUBE ini kan dari 3 direktorat di kementerian. Apakah di antara 3 direktorat ini menggunakan SOP yang sama atau masing-masing? Ada nggak hal-hal yang berbeda di dalam SOP dari 3 direktorat tersebut?”

*Partisipan:* “Ada. Ada 3 direktorat dan mereka membuat petunjuk pelaksanaan tersendiri. Tapi pada dasarnya, kriteria utama seperti dia harus di data BDT, usia produktif dan memiliki embrio usaha adalah kriteria pakem ya. tiga-tiganya menggunakan. Hanya untuk jumlah anggota Kelompok Usaha Bersama di Perdesaan, dia wajib, harus 10 orang. Sementara kalau di Direktorat Penanganan Fakir Miskin Perkotaan dia dibatasi antara 5 sampai 10 orang. Jadi boleh hanya 7, boleh hanya 8, kalau di Perkotaan. Sedangkan untuk di Pesisir, penyaluran dana bantuan ini dia melalui UEP. Jadi perorangan yang mendapatkan tetapi tetap secara pembinaannya dia dikelompokkan dalam KUBE.”

*Peneliti:* “Sejauh ini apakah perbedaan dari petunjuk teknis antar direktorat ini menyulitkan nggak? Atau bisa menyesuaikan?”

*Partisipan:* “Awal mulanya memang cukup sulit, karena untuk menerangkan ke masyarakat dan kepada pendamping ‘kenapa kok ini harus 10 orang? kenapa kok ini harus 5 orang boleh sementara yang itu perorangan harus buka rekening sementara yang ini kok boleh rekeningnya 1 kelompok cukup 1 saja?’ itu juga sudah hal yang cukup berat. Tapi dengan pendekatan melalui Rakor kepada pendamping dan pada saat pembinaan pangan, diberikan pemahaman kepada masyarakat, alhamdulillah saat ini sudah tidak ada kendala lainnya.”

Ketentuan yang berbeda dari masing-masing pemilik program membutuhkan penyesuaian dari implementator daerah, langkah-langkah antisipasi untuk menghindari kebingungan penerima bantuan program dilakukan melalui

sosialisasi oleh pendamping KUBE. Penerima bantuan program harus diberi pemahaman tentang sumber-sumber anggaran dan ketentuan-ketentuan khusus yang harus diikuti. Hal ini menjadi persoalan penting ketika dalam satu wilayah terdapat beberapa KUBE yang menerima bantuan program dari sumber dana yang berbeda. Masyarakat akan membanding-bandingkan dan cenderung memilih untuk mengikuti ketentuan yang memudahkan bagi mereka, meskipun ketentuan dari program KUBE yang diterimanya berbeda.

Sifat *kedua* dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Edward III dalam Winarno (2014: 209) menjelaskan bahwa "tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar di antara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan". Berikut *hambatan-hambatan* yang terjadi dalam fregmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik, seperti dikatakan Winarno (2014: 210), bahwa:

"*Pertama*, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terdapat antara retak-retak struktur organisasi. *Kedua*, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan".

Program KUBE sebagai suatu program pemberdayaan melibatkan banyak pihak dalam pembinaan dan pengembangannya. Dibutuhkan koordinasi yang insentif antara berbagai unit organisasi yang terlibat dalam implementasi program KUBE, baik secara vertikal dengan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dan

Kementerian Sosial RI, maupun horizontal dengan *stakeholders*, yaitu dinas dan lembaga terkait, guna mendukung keberhasilan program dalam mencapai tujuan. Pada dasarnya tanggung jawab dan kewenangan Dinas Sosial berkaitan dengan program KUBE adalah pada proses penumbuhan dan pembinaan lanjut dari aspek kelembagaan dan sosial KUBE, namun secara teknis pengembangan dan pembinaan juga menjadi tanggung jawab dinas dan instansi terkait, sesuai dengan jenis usaha yang digeluti oleh KUBE tersebut.

Keterlibatan dinas dan instansi terkait dalam pembinaan dan pengembangan KUBE di Kabupaten Bintan belum berjalan secara optimal, adanya asumsi berbagai pihak bahwa KUBE merupakan tanggung jawab Dinas Sosial. Pada kenyataannya tugas pengembangan dan pembinaan KUBE menjadi sangat sulit apabila tidak ada dukungan dari dinas terkait, terutama dalam pengembangan usaha. Salah satunya adalah usaha industri rumahan yang dikelola oleh KUBE, membutuhkan sertifikat halal yang dikeluarkan oleh MUI, label Pangan Industri Rumah tangga (P-IRT) yang dikeluarkan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan, label yang dikeluarkan oleh BP POM, dan sebagainya. Dimana label dan sertifikat tersebut akan memberikan kemudahan bagi KUBE memasuki pangsa pasar yang lebih luas, seperti supermarket, swalayan, bahkan hotel-hotel di kawasan wisata Lagoi dan Trikora. Demikian juga pembinaan teknis untuk usaha lain yang dikelola oleh KUBE, seperti pertanian, perikanan, dan peternakan, yang membutuhkan penyuluhan dan bimbingan dari dinas terkait.

Pada kenyataannya koordinasi yang terjadi belum optimal, sehingga pembinaan dan pengembangan KUBE masih menjadi beban dan tanggung jawab Dinas Sosial dan Pendamping. Dinas terkait belum berpartisipasi secara proporsional untuk upaya pengembangan KUBE. Hal ini diketahui melalui penjelasan yang disampaikan oleh Kasubbag Program Dinas Sosial kabupaten Binta, Sri Rejeki, pada wawancara tanggal 6 Oktober 2017, dimana peneliti menanyakan, bagaimana keterlibatan dinas teknis terkait dalam pembinaan dan pengembangan KUBE sebagai berikut:

“Ya itu dia salah satu masalahnya, koordinasi masih sebatas basa basi saja, Dinas lain menganggap KUBE itu tanggung jawab Dinas Sosial saja, padahal Dinas Sosial sebenarnya untuk penumbuhan saja dan pembinaan kelembagaan dan aspek sosial KUBE, kita mana paham tentang pertanian, perikanan, sama itu P-IRT kan harus PKP dulu, itu domainnya Perindag, sama Kesehatan. Itu sulit kita kondisikan, padahal setiap ada forum kita sampaikan untuk diakomodir KUBE-KUBE kita untuk memudahkan urusan P-IRT nya. Alasannya mereka juga punya UMKM yang sudah antri untuk P-IRT. Kita pernah coba ajukan kegiatan untuk pengadaan P-IRT khusus untuk KUBE, tapi kan mentah karena bukan tupoksi kita, ini yang perlu dipikirkan serius ini.”

Selanjutnya RR Novia Ngesti juga menyampaikan hal yang sama terkait dengan koordinasi lintas sektor ini yaitu:

“Ya, jadi untuk pembuatan legalitas usaha dari KUBE home industry ini memang sangat diperlukan berkaitan dengan promosi dan promo pasaran dari produk KUBE itu sendiri. Tetapi kerjasama yang kami jalin dengan Dinas Koperasi dan Perindag itu memang seperti kami bilang tadi, kurang berjalan dengan maksimal. Sehingga kelompok-kelompok usaha yang kita rujukkan untuk mendapatkan bantuan atau legalitas hasil produk mereka dengan menggunakan dana dari program pemerintah ini sangat minim. Jadi ketika kita memberikan data KUBE home industry kita kepada Dinas Koperasi Perindagkop untuk dilakukan penyuluhan ketahanan pangan sebagai syarat untuk mendapatkan PIRT, itu hanya 10 % yang diakomodir. Dan ini jauh dari cukup untuk memberikan legalitas kepada kelompok-kelompok Usaha Bersama yang memiliki jenis usaha *home industry*.”

Selanjutnya guna mendalami koordinasi lintas sektor dalam implementasi program KUBE, peneliti melakukan wawancara melalui sambungan telepon dengan staf Dinas Koperasi, UKM dan Perindag Kabupaten Bintan, Ibu Dian, sebagai berikut:

*Peneliti:* “Bagaimana keterlibatan Dinas Koperasi, UKM dan Perindag dalam pembinaan dan pengembangan KUBE?”

*Partisipan:* “kami selalu dilibatkan dalam kegiatan Bimbingan Teknis pengurus KUBE ataupun Pendamping KUBE, hampir setiap tahun ada ya, kemudian ada penilaian KUBE dan pendamping KUBE prestasi, biasa akhir tahun kita juga jadi Tim Penilai”.

*Peneliti:* “Apakah Dinas itu juga memberikan kemudahan bagi KUBE untuk kepemilikan PIRT, atau untuk koperasinya?”

*Partisipan:* “Kalau untuk P-IRT kan harus didahului dengan Pelatihan Ketahanan Pangan (PKP) dulu, itu disamping Dinas kita, Dinas Kesehatan juga ada. Untuk KUBE kita ada juga kerja sama dengan Dinas Sosial untuk menyertakan anggota KUBE, tapi yang sudah mendaftar kan banyak, tidak KUBE saja. Kita lihat ketersediaan anggaran juga.

(Wawancara tanggal 11 Oktober 2017)”

Paparan di atas menunjukkan bahwa ego sektor masih mendominasi proses implementasi program KUBE di kabupaten Bintan, sinergitas program seharusnya menjadi strategi yang paling baik untuk diterapkan. Dengan demikian dapat diambil beberapa poin yang menjadi faktor pendukung struktur birokrasi implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan sebagai berikut:

- a. Mekanisme dan prosedur pelaksanaan program sudah tertuang dalam buku Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis program yang dikeluarkan oleh masing-masing Direktorat dari Kementerian Sosial RI.
- b. Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis program telah dijabarkan lebih teknis dalam Peraturan Bupati, sehingga dapat dijadikan acuan bagi implementator program.

- c. Koordinasi secara vertikal dengan Kementerian Sosial dan Dinas Sosial Provinsi Kepulauan Riau berjalan dengan baik, demikian juga koordinasi secara horizontal dengan dinas instansi terkait di Kabupaten Bintan.

Selanjutnya terdapat hambatan-hambatan dalam variabel struktur birokrasi dalam implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan yaitu:

- a. Belum ada SOP pelaksanaan program KUBE Kabupaten Bintan, sehingga masih mengacu pada Juklak dan Juknis dari Kementerian Sosial, yang memiliki perbedaan dari masing-masing Direktorat.
- b. Koordinasi lintas sektor yang belum optimal dalam pembinaan dan pengembangan KUBE.



## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan pada proses Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Bintan, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Tahapan implementasi Program KUBE di Kabupaten Bintan meliputi; Tahap Persiapan, Tahap Pelaksanaan, Tahap Pengembangan, dan Tahap Kemitraan. Masing-masing KUBE menjalani tahapan ini dengan dinamika dan problematika yang berbeda. Dari 302 KUBE yang terbentuk sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2016, hanya 40 % diantaranya dapat mencapai Tahap Pengembangan, artinya KUBE masih bertahan sampai tahun kedua dan tahun ketiga (*T2-T3*), melakukan aktivitas ekonomi, sosial dan kelembagaan. Selanjutnya yang mencapai Tahap Kemitraan (*>T3*) hanya berkisar 10-15 %. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa 60 % KUBE penumbuhan mengalami kegagalan dan sebagian diantaranya bubar.
2. Berdasarkan variabel implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III, bahwa terdapat beberapa faktor penghambat implementasi program KUBE dilihat dari variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Sosialisasi program belum disampaikan secara menyeluruh kepada anggota KUBE, sehingga pemahaman masih terbatas, hal ini berpengaruh pada rendahnya motivasi dan rasa tanggungjawab terhadap KUBE. Komitmen dan

profesionalitas pendampingan belum terlaksana, hanya 40 % tenaga pendamping yang melaksanakan tugas pendampingan dengan baik, hal ini dipengaruhi oleh jumlah insentif yang diberikan kepada pendamping tidak memadai, serta fasilitas pendukung yang tidak tersedia. Selanjutnya *Standard Operating Procedure* (SOP) pelaksanaan KUBE di Kabupaten Bintan belum ada sehingga masih mengacu pada Juklak/Juknis dari Kementerian Sosial.

3. Faktor lain yang mempengaruhi implemntasi program KUBE adalah penetapan sasaran berdasarkan Basis Data Terpadu (BDT). Syarat utama dalam penetapan sasaran penerima bantuan program KUBE adalah masyarakat miskin yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu (BDT), sehingga seleksi dilakukan tanpa menilai derajat kebutuhan calon sasaran terhadap bantuan program KUBE. Kemudian di sisi lain terdapat kelompok masyarakat miskin yang potensial untuk dibina melalui KUBE, namun nama-nama calon unggulan tersebut tidak ada dalam daftar.

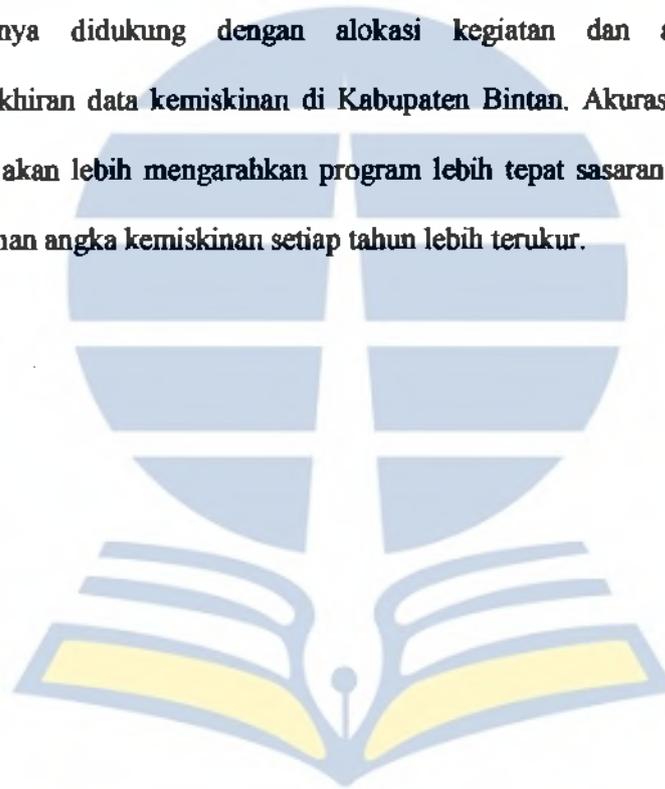
#### **B. Saran**

Dari beberapa persoalan di atas, peneliti megajukan beberapa saran untuk perbaikan implementasi program KUBE ke depan, yaitu:

1. Penetapan target dan indikator capaian kemajuan KUBE pada setiap tahapan KUBE ( $T_0, T_1, T_2, T_3$ , dst) perlu digariskan secara jelas, yang menjadi acuan pendamping dan pengurus KUBE dalam menetapkan langkah-langkah melalui program kerja KUBE setiap periode.
2. Langkah persiapan yang matang bagi calon penerima manfaat program KUBE memegang peran yang sangat penting, perlu dilakukan sosialisasi dan bimbingan teknis yang mendalam sehingga pengetahuan dan pemahaman

anggota KUBE tentang hak dan kewajibannya meningkat yang kemudian dapat meningkatkan rasa memiliki dan rasa tanggung jawab terhadap kelangsungan KUBE. Langkah lain yang tidak kalah penting adalah Pendampingan yang professional, pembinaan yang intensif, serta koordinasi dan sinergitas antar stake holder dalam pengembangan KUBE.

3. Perlu dilakukan upaya meningkatkan akurasi data BDT melalui kegiatan pemutakhiran data penduduk miskin Kabupaten Bintan. Dengan demikian diharapkan data BDT mendekati kondisi kemiskinan riil di lapangan. Hal ini hendaknya didukung dengan alokasi kegiatan dan anggaran untuk pemutakhiran data kemiskinan di Kabupaten Bintan. Akurasi data penduduk miskin akan lebih mengarahkan program lebih tepat sasaran, sehingga target penurunan angka kemiskinan setiap tahun lebih terukur.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Agustino, Leo. (2014). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, James E. (1997). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Anwas, Oos M. (2013). *Pemberdayaan Masyarakat di Era Global*. Bandung: Alfabeta.
- Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif (Pemahaman Filosofi dan Metodologi ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Chalid, Pheni. (2015). *Teori dan Isu Pembangunan*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Dunn, William N. (2000). *Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington D.C: Congressional Quarterly Press.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hasan, M. Iqbal, (2002), *Pokok-pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hoogerwerf (1983). *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Ibrahim, Amin. (2013). *Pokok-pokok Kebijakan Publik dan Implementasi*. Bandung: Reflika Aditama.
- Irawan, Prasetya. (2010). *Metodologi Penelitian Administrasi*, Jakarta: Universitas Terbuka.
- Ismaryati, Siti dan Hamdi, Muchlis. (2014). *Metodologi Penelitian Administrasi*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Kismartini. (2016). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Mawardi, S. dan Sunarto, S. (2003). *Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin: Focus Pro Poor Budgeting*. Jakarta: SMERU.
- Moleong. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Penerbit Rosda.
- Mulyadi, Deddy. (2016). *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Nazir, Mohamad. (2011). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nurhayati, Siti MS. (2012). *Metodologi Penelitian Praktis*. Pekalongan: Fakultas Ekonomi Universitas Pekalongan.

- Nugroho, Riant. (2013). *Public Policy : Dinamika Kebijakan – Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Prasojo, Eko. (2015). *Pemerintah Daerah*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron. (1979). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. 2nd Edition. LA: University of California Press.
- Purwanto, Agus Erwan. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Santoso, Purwo. (2010). *Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Sayogyo. (2000). *Kemiskinan dan Indikator Kemiskinan*. Jakarta: Gramedia.
- Silalahi, Uber, (2010). *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: Refika Aditama.
- Soleh, Chabib. (2014). *Dialeksitika Pembangunan dengan Pemberdayaan*. Bandung: Fokusmedia.
- Sumodiningrat. (1999). *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*. Jakarta: Gramedia.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. (2013). *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia, Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*. Bandung: Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: PT Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: PT Revika Aditama.
- Subarsono, Agustinus. (2016). *Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-isu Kontemporer*. Yogyakarta: Gava Media.
- Tachjan, H. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) Bandung bekerjasama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran.
- Widodo, Joko. (2010). *Analisa Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Winarno, Budi. (2014). *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*, Yogyakarta: PT Buku Seru.
- Wrihatnolo, Randy R. dan Dwidjowijoto, R. Nugroho. (2007). *Manajemen Pemberdayaan: Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Gramedia.

### **Jurnal, Tesis dan Desertasi**

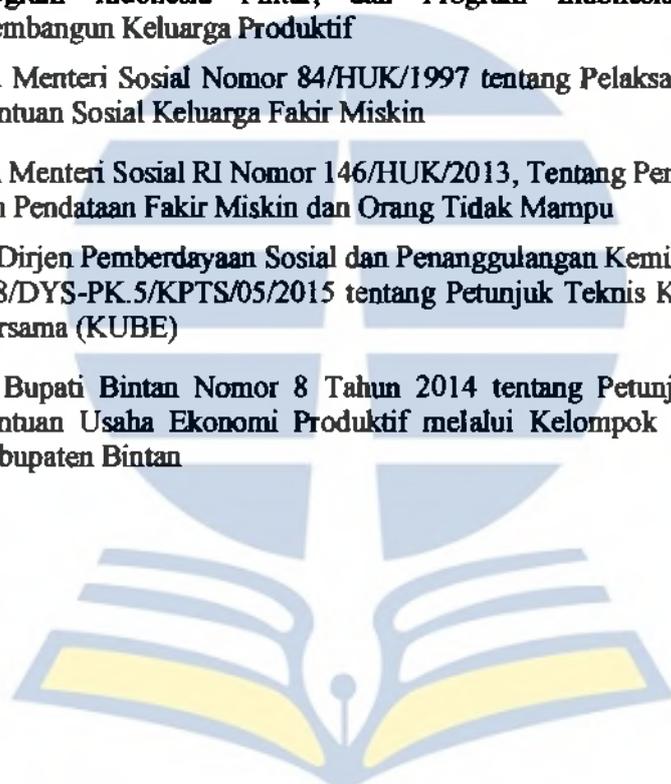
- Badan Pusat Statistik. (2016). *Bintang Dalam Angka*. Tanjungpinang. Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintang.
- Haryati, R. (2013). Kebijakan Penanganan Kemiskinan melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE). *Jurnal Informasi*, Vol. 18, No. 02, Tahun 2013. Jakarta. Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial RI.
- Junaedi, Didi. (2013). *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Pemberdayaan Kelompok Usaha Bersama (Kube) Di Kabupaten Seruyan*. Jakarta: Universitas Terbuka. Jakarta.
- Nurhayati. (2012). *Rancangan Penelitian (Research Design)*.
- Sugiana, Puji Meilita. (2012). *Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Kelompok Usaha Bersama (Kube) Tanjung Dalam Meningkatkan Kualitas Hidup*. Studi di Desa Wonokerso Tembarak Temanggung. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Suharto, Edi. (2012). *Masyarakat Madani: Pekerjaan Sosial dan Paradigma Baru Kemiskinan*. [http://www.policy.hu/suharto/modula/makindo\\_24.htm](http://www.policy.hu/suharto/modula/makindo_24.htm)
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. <http://www.tnp2k.go.id/id/program/sekilas/>  
Diambil pada tanggal 30 Juli 2017.
- Wahyuni, Heni. (2015). *Analisis Implementasi Program Kelompok Usaha Bersama "Penumbuhan 2010" Di Kelurahan Sorosutan Kecamatan Umbulharjo Kota Yogyakarta*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.

### **Buku Pedoman / SOP**

- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2015). *Petunjuk Teknis Kelompok Usaha Bersama (KUBE)*. Jakarta.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2016). *Petunjuk Pelaksanaan Penanganan Fakir Miskin Perkotaan Melalui Kegiatan Bantuan Stimulan UEP KUBE*. Jakarta.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2017). *Petunjuk Pelaksanaan Kelompok Usaha Bersama*. Jakarta.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2017). *Petunjuk Teknis Bimbingan Teknis Penerima manfaat KUBE*. Jakarta.

**Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012, Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
- Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- Peraturan Presiden Nomor 166 tahun 2014 Perubahan Perpres nomor 15 Tahun 2010 Tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan,
- Inpres Nomor 7 Tahun 2014 tentang Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar, dan Program Indonesia Sehat untuk Membangun Keluarga Produktif
- Keputusan Menteri Sosial Nomor 84/HUK/1997 tentang Pelaksanaan Pemberian Bantuan Sosial Keluarga Fakir Miskin
- Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 146/HUK/2013, Tentang Penetapan Kriteria dan Pendataan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu
- Peraturan Dirjen Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Nomor 268/DYS-PK.5/KPTS/05/2015 tentang Petunjuk Teknis Kelompok Usaha Bersama (KUBE)
- Peraturan Bupati Bintan Nomor 8 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bantuan Usaha Ekonomi Produktif melalui Kelompok Usaha Bersama Kabupaten Bintan



## Lampiran I

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA**

Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe, Pamulang, Tangerang Selatan 15418  
Telp. 021.7415050, Fax. 021.7415588

### BIODATA

- Nama** : JENNY ELVIA SITANGGANG  
**NIM** : 500703653  
**Tempat dan Tanggal Lahir** : Ronggumihuta, 9 Agustus 1971  
**Registrasi Pertama**  
**Riwayat Pendidikan** :
1. SD Negeri Ronggumihuta Tapanuli Utara Propinsi Sumatera Utara, Lulus Tahun 1984
  2. SMP Swasta Gunung Bhakti Ronggumihuta Tapanuli Utara, Propinsi Sumatera Utara, Lulus Tahun 1987
  3. SPMS Negeri Medan, Sumatera Utara, Lulus Tahun 1991
  4. STKS Bandung, Jawa Barat Lulus Tahun 1996
- Riwayat Pekerjaan** :
1. Staf pada Kantor Wilayah Departemen Sosial Propinsi Riau di Pekanbaru, Januari 1998 s/d 31 Agustus 1998.
  2. Staf pada Kantor Departemen Sosial Kabupaten Kepulauan Riau, Propinsi Riau, September 1998 s/ d 31 Mei 2000,
  3. Staf Pemerintah Daerah Provinsi Riau sebagai bagian dari tindak lanjut Otonomi Daerah, Juni 2000 s/d 27 November 2002.
  4. Kasi Rehabilitasi Penyandang Cacat dan Narapidana Menjelang Bebas, pada Dinas Kesejahteraan Sosial Kabupaten Kepulauan Riau, Propinsi Riau, November 2002 s/d 3 Maret 2006.
  5. Kasi Rehabilitasi Sosial, pada Dinas Sosial dan PMD Kabupaten Bintan Propinsi Kepulauan Riau, Maret 2006 s/d 7 Februari 2007,
  6. Kasi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat pada Dinas Sosial dan PMD Kabupaten Bintan, Februari 2007 s/d 8 Januari 2009,

c.

1. Kasubag Keuangan pada Dinas Sosial Kabupaten Bintan, 9 Januari 2009 sampai dengan 18 Februari 2015.
2. Kasi Penyuluhan Sosial pada Dinas Sosial Kabupaten Bintan,, 19 Februari 2015 sampai Bulan Februari 2017.
3. Kabid Penanganan Fakir Miskin dan Pemberdayaan Sosial, pada Dinas Sosial Kabupaten Bintan, Bulan Februari Tahun 2017, sampai dengan sekarang.

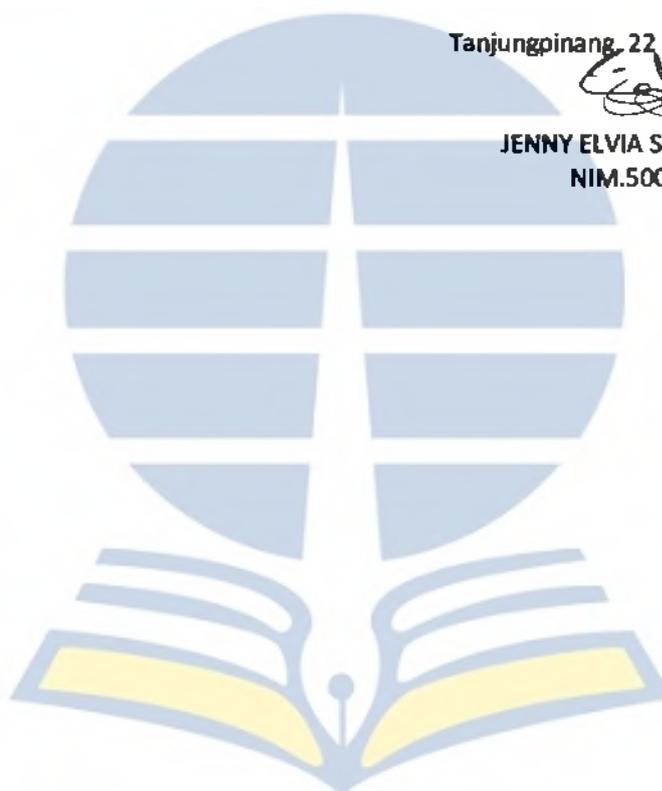
Alamat Tetap : Perum Kijang Kencana IV Blok. F No. 81-82, Kelurahan Pinang Kencana, Kecamatan Tanjung Pinang Timur, Kota Tanjung Pinang, Provinsi Kepulauan Riau

No. Telp. / HP. : 081270001776

Tanjungpinang, 22 Desember 2017



JENNY ELVIA SITANGGANG  
NIM.500703653



## Lampiran II

### PEDOMAN WAWANCARA

#### Tim Teknis (Dinas Sosial)

Nama :  
 Pekerjaan :  
 Umur :  
 Alamat :  
 Peran dalam Program :  
 Hari/Tanggal :  
 Lokasi :

1. Tujuan Program Pemberdayaan melalui KUBE, ketercapaian tujuan
2. Alur pelaksanaan Program KUBE: Apakah semua alur dilaksanakan secara efektif? Tahap mana yang sering terjadi kemandegan KUBE?
3. Sistem penetapan sasaran / KPM, apakah sudah meng-cover penduduk miskin di Kabupaten Bintan?
4. Bagaimana program disosialisasikan : dari pembuat kebijakan ke pelaksana kebijakan? (Berjenjang dari Kemensos ke Dinas Sosial/Pendamping? (Rakornis/Tahun)
5. Bagaimana program disosialisasikan kepada sasaran dan pihak terkait (Sosialisasi-FGD)
6. Sistem Pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Kementerian Sosial, serta Pendamping terhadap KUBE? (Kemosos Monev, Dinsos Pembinaan/Monev, Pendamping Pendampingan /kunjungan rutin)
7. Pendampingan
  - Jumlah pendamping, pembagian wilayah kerja ? memadai?
  - Sistem rekrutmen Pendamping, penetapan kriteria2 Pendamping.
  - Kinerja pendamping
  - Insentif pendamping, memadai?
  - Reward bagi pendamping
  - Fasilitas pendukung operasional pendamping
  - Koordinasi Dinsos dengan pendamping

- Laporan Pendamping, apakah tepat waktu, dan menggambarkan kondisi riil ?
- 8. Sumber Dana, dan peruntukannya
- 9. Besaran bantuan permodalan KUBE
- 10. Jumlah KUBE rata2 /thn
- 11. Jumlah Kube 2010 – 2016, brp yg bertahan
- 12. Struktur pelaksanaan (struktur organisasi), apakah struktur memudahkan atau mempersulit koordinasi dan pembinaan?
- 13. Upaya pengembangan/ kemitraan KUBE, pihak mana saja yang terlibat?
- 14. Langkah-langkah yang dilakukan dalam pengembangan kemitraan?
- 15. Koordinasi untuk pembinaan KUBE, sudah berjalan? Koordinasi internal, dan koordinasi eksternal dengan Dinas Teknis lain dalam pengembangan KUBE?
- 16. Masalah-masalah yang krusial yang umumnya terjadi di KUBE, upaya2 yang dilakukan untuk mengatasi masalah2 tersebut.
- 17. Apakah program KUBE sudah memiliki kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan anggota?
- 18. Apakah KUBE sudah dapat dijadikan sebagai sumber mata pencaharian utama anggota?
- 19. Apakah ada SOP yang sudah baku dalam pelaksanaan KUBE (Juknis/Juklak)
- 20. Sumber dana KUBE dari tiga direktorat, apakah SOP antar direktorat tsb sama? Atau berbeda dalam hal apa?
- 21. Bantuan berupa uang untuk modal usaha, yang disalurkan melalui rekening kelompok, bagaimana sikap anggota KUBE alam pemanfaatan bantuan, apakah akuntabel? Atau terjadi penyelewengan ?
- 22. Apakah ada penerapan sanksi terhadap KUBE maupun pendamping dalam hal ketidakpatuhan terhadap SOP yang telah ditetapkan?

### **Pendamping Kube**

Nama :  
 Pekerjaan :  
 Umur :  
 Alamat :  
 Peran dalam Program :  
 Hari/Tanggal :  
 Lokasi :

1. Berapa lama menjadi Pendamping KUBE
2. Apa saja tugas-tugas Pendamping
3. Bagaimana cara melakukan pendampingan
4. Pihak-pihak yang diajak berkoordinasi berkaitan dengan KUBE
5. Upaya-upaya yang dilakukan dalam pengembangan usaha KUBE
6. Upaya-upaya yang dilakukan dalam pengembangan kemitraan KUBE
7. Berapa jumlah KUBE yang didampingi, apakah jumlah tsb terlalu banyak/kurang?
8. Berapa KUBE dampingan yang masih aktif dan tidak aktif
9. Bagaimana pola komunikasi Pendamping dengan KUBE dan keluarganya? Apakah saling mengenal akrab?
10. Permasalahan apa saja yang disampaikan KUBE kepada Pendamping?
11. Apa upaya yang dilakukan pendamping dalam mengatasi berbagai permasalahan KUBE tersebut?
12. Jadwal kunjungan ke KUBE
13. Berapa besaran insentif yang diterima, apakah sudah memadai?
14. Fasilitas(sarpras) pendukung untuk melakukan tugas pendampingan, apakah diperoleh?
15. Apakah ada pemberlakuan reward or punishment terhadap Pendamping? Bentuknya apa?
16. Alur pelaksanaan Program KUBE: Apakah semua alur dilaksanakan secara efektif? Tahap mana yang sering terjadi kemandegan KUBE?
17. Masalah-masalah yang krusial yang umumnya terjadi di KUBE

## **Anggota Kube**

Nama :  
 Pekerjaan :  
 Umur :  
 Alamat :  
 Peran dalam Program :  
 Hari/Tanggal :  
 Lokasi :

1. Tahun Berapa bergabung dalam KUBE
2. Apa posisi dalam KUBE
3. Apa tujuan KUBE
4. Apa saja kegiatan KUBE
5. Apakah KUBE masih aktif/bila tidak mengapa?
6. Masalah-masalah yang terjadi dalam KUBE
7. Hubungan antar anggota KUBE
8. Pertemuan kelompok? Apa saja yang dilakukan dalam pertemuan kelompok
9. Apakah pendamping sering mengunjungi KUBE? Apasaja yang disampaikan
10. Berapa bantuan permodalan yang diterima , apakah cukup?
11. Apa jenis usaha yang dikelola, apakah dikelola bersama atau per orang?
12. Setelah menerima program KUBE apakah kesejahteraan keluarga mengalami peningkatan?
13. Apakah penghasilan dari KUBE cukup untuk kebutuhan rumah tangga?
14. Apakah KUBE dapat dijadikan sebagai mata pencaharian pokok?
15. Apakah KUBE selalu melakukan pencatatan sebagaimana diarahkan? Apa saja bentuk catatan tsb?
16. Apakah KUBE telah menjalin kerja sama dengan pihak lain? Pihak mana saja?
17. Apabila mengalami kendala/masalah, kepada siapa berkoordinasi?
18. Apakah setiap permasalahan mendapatkan solusi yang tepat?
19. Harapan KUBE ke depan?
20. Apakah KUBE terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan di lingkungan tempat tinggal?
21. Apakah KUBE Sdr cukup dikenal di lingkungan sekitar?
22. Apa yang menjadi produk andalan KUBE Sdr?
23. Apa yang menjadi barapan anda untuk perbaikan KUBE ke depan?

**Kepala Desa/Lurah**

Nama :  
 Pekerjaan :  
 Umur :  
 Alamat :  
 Peran dalam Program :  
 Hari/Tanggal :  
 Lokasi :

1. Bagaimana pandangan Saudara terhadap program KUBE
2. Berapa jumlah KUBE yang ada di wilayah Sdr, apakah jumlah tersebut masih bertahan/aktif?
3. Bagaimana keterlibatan Kades/lurah dalam pembinaan KUBE, dari awal pembentukan sampai dengan pengembangan ?
4. Upaya-upaya yang dilakukan Kades/Lurah dalam pengembangan KUBE?
5. Masalah-masalah yang terdapat dalam KUBE, dan upaya penyelesaian masalah tersebut?
6. Langkah-langkah apa yang perlu diambil untuk pengembangan KUBE, atau saran-saran yang perlu disampaikan kepada Instansi Teknis (Dinas Sosial) berkaitan dengan pengembangan KUBE ?
7. Bagaimana koordinasi Pendamping dengan Kades/lurah ?
8. Apakah terjadi perubahan sikap/perilaku Penerima KUBE dalam partisipasi sosialnya di lingkungan sekitarnya?
9. Apakah anggota KUBE sering melakukan interaksi dengan Kades/Lurah berkaitan dengan aktifitas KUBE?
10. Apakah program KUBE ini dapat menjadi program penanggulangan kemiskinan yang efektif?
11. Apakah pihak Desa/Kelurahan pernah melakukan fasilitasi bagi KUBE dalam perluasan jangkauan pemasaran hasil produk KUBE?
12. Apakah Kades/Lurah pernah diundang dalam pertemuan KUBE atau Rakor pendamping ?

**Opd Terkait**

Nama :  
 Pekerjaan :  
 Umur :  
 Alamat :  
 Peran dalam Program :  
 Hari/Tanggal :  
 Lokasi :

1. Bagaimana pendapat Sdr tentang pelaksanaan program KUBE di Kabupaten Bintan ?
2. Apakah program ini sudah memiliki kontribusi terhadap penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bintan?
3. Data KUBE di Kabupaten Bintan menggambarkan bahwa sebagian besar bidang usaha yang dikelola adalah industry rumahan, berupa makanan maupun jenis kerajinan tangan, bagaimana kualitas produk KUBE di Kabupaten Bintan?
4. Langkah-langkah apa yang perlu dilakukan agar produk KUBE dapat menjangkau pasar yang lebih luas, seperti kawasan wisata, swalayan, dsb?
5. Sejauh pengamatan Sdr, apa saja kelemahan dalam pelaksanaan program KUBE?
6. Apa upaya-upaya yang harus dilakukan dalam pengembangan KUBE, sehingga KUBE dapat menjadi program andalan dalam penanggulangan kemiskinan?
7. Bagaimana pola koordinasi yang sudah terjalin antara Dinas Sosial dengan Dinas Sdr dalam pengembangan KUBE?
8. Bagaimana keterlibatan instansi Sdr dalam pembinaan KUBE?
9. Apakah ada alokasi anggaran di instansi Sdr untuk pembinaan KUBE?
10. Apakah sinerginats program sudah berjalan dengan baik antar OPD terkait sehubungan dengan program penanggulangan kemiskinan, contohnya KUBE? Misalnya Dinsos melakukan penumbuhan KUBE, Perindag melakukan PKP dan PIRT, dsb ?

**Lsm/Orsos**

Nama :  
 Pekerjaan :  
 Umur :  
 Alamat :  
 Peran dalam Program :  
 Hari/Tanggal :  
 Lokasi :

1. Bagaimana pendapat Sdr tentang program KUBE di Kabupaten Bintan ?
2. Apakah program ini sudah memiliki kontribusi terhadap penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bintan?
3. Apa kelemahan dalam pelaksanaan program KUBE?
4. Bagaimana pembinaan KUBE yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Dinas terkait dalam upaya pengembangan KUBE?
6. Bagaimana pembinaan KUBE oleh pendamping ?
7. Apakah ada dukungan Desa/Kelurahan dalam pembinaan KUBE di wilayah masing-masing ?
8. Apa kontribusi Sdr sebagai LSM dalam melakukan pembinaan atau pengawasan terhadap keberlangsungan KUBE?
9. Bagaimana perubahan tingkat kesejahteraan KPM setelah menerima program KUBE?
10. Bagaimana tingkat partisipasi sosial KPM Penerima Program KUBE?
11. Upaya-upaya apa yang disarankan untuk pengembangan KUBE ke depan?

## Lampiran III

## RINGKASAN HASIL WAWANCARA

VARIABEL	KOMPONEN	INFORMAN	RINGKASAN HASIL WAWANCARA
Tahapan Implementasi KUBE	Tahap Persiapan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. RR Novia Ngesti (Kasi PFM Dinsos Bintan)</li> <li>2. Sri Rejeki, AKS (Kasubag Program Dinsos Sintan)</li> <li>3. Helmiwati, MM (Lurah Tg. Uban Kota)</li> <li>4. Kurniawan (Karang Taruna Kijang Kota)</li> <li>5. Yufiadi (Pendamping KUBE Teluk Sasah)</li> <li>6. Abd. Hamid (Pendamping KUBE Ds. Pengujan)</li> <li>7. Impl Ruslita (Pendamping KUBE Bintan Buyu)</li> <li>8. Ahmad Yani (Pendamping Kube Ds. Pengudang)</li> <li>9. Suryana (Anggota Kube Putri Bahari)</li> </ol>	<p>Terjadi perubahan mekanisme pada penetapan sasaran program, dimana pada masa sebelum Tahun 2014 penumbuhan Program KUBE berjalan secara <i>bottom-up</i>, yaitu pendamping pada masing-masing wilayah dampngannya melakukan langkah-langkah penumbuhan KUBE dengan metode pendekatan pemberdayaan kepada masyarakat miskin. Pada perkembangan selanjutnya sistem penetapan sasaran program, berubah menjadi penetapan yang semi top-down. Dimana kewenangan berada di tangan pemerintah pusat yaitu Kementerian Sosial RI berdasarkan Basis Data Terpadu (BDT) Kemiskinan Daerah yang ditetapkan oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), yang merupakan hasil pendataan Badan Pusat Statistik (BPS). Penetapan sasaran program ini didasarkan pada kriteria-kriteria rumah tangga sasaran program yang telah ditetapkan dalam Petunjuk Teknis maupun Petunjuk Pelaksanaan Program. Hal ini menyebabkan sasaran penerima program yang tidak sesuai dengan kondisi di lapangan.</p>
	Tahap Pelaksanaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Ernowaty (Ketua KUBE Mangga)</li> </ol>	<p>Kegiatan-kegiatan yang meliputi: rekrutmen pendamping, sosialisasi dan bimbingan teknis serta pemberian bantuan stimulan permodalan KUBE. Rekrutmen Pendamping tidak dilakukan melalui proses seleksi, namun berdasarkan penunjukan camat yang kemudian ditetapkan dengan SK Bupati. Selanjutnya Sosialisasi program belum menjangkau seluruh penerima manfaat program, serta pelaksanaan Bimbingan Teknis yang singkat, membuat pemahaman KPM terhadap program belum mendalam. Demikian juga dalam penyaluran dan pemanfaatan bantuan permodalan KUBE tidak seluruhnya dikelola secara berkelompok, namun ada yang perorangan, dan sub-sub kelompok di dalam KUBE.</p>
	Tahap Pengembangan		

		<p>cenderung berkurang (dari 10 anggota, yang aktif hanya sebagian). Pengembangan modal KUBE melalui iuran dan tabungan kelompok masih sangat terbatas. Demikian juga pemasaran produk KUBE masih terbatas karena kualitas produk dan kemasan masih rendah serta sertifikasi produk yang belum terakomodir.</p>
	Tahap Kemitraan	<p>Dari 302 KUBE baru sekitar 15 – 20% yang sudah bermitra dengan dunia usaha, serta lembaga pemerintahan lain, seperti Dinas Koperasi dalam hal penguatan modal usaha KUBE, dan Dinas Perindag dalam peningkatan kualitas produk dan penerbitan PIRT.</p>
Variabel Implementasi Kebijakan Edward III	Komunikasi	<p>Proses komunikasi dalam implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan telah berjalan dengan baik, yaitu secara berjenjang sosialisasi dilakukan oleh Kementerian Sosial melalui Rakornis setiap akhir tahun dan awal tahun, kemudian Dinas Sosial Kabupaten melakukan Bimbingan Teknis bagi pengurus KUBE dan Pendamping KUBE. Komunikasi juga berlangsung secara rutin melalui rapat koordinasi bulanan dan juga pertemuan rutin bulanan masing-masing KUBE yang sudah terjadwal dengan baik.</p> <p>Di sisi lain, hambatan dalam komunikasi terdapat pada proses sosialisasi program i dan Bimbingan Teknis, dengan anggaran yang terbatas mengakibatkan tidak semua anggota KUBE dapat mengikuti sosialisasi dan bimbingan teknis, melainkan hanya perwakilan pengurus. Di samping itu pelaksanaan bimbingan teknis dengan waktu yang singkat tidak memberikan pemahaman yang mendalam bagi peserta bimbingan teknis tentang KUBE. Sifatnya hanya pengenalan secara umum, sehingga pemahaman anggota KUBE masih dangkal dan terbatas.</p>
	Sumber Daya	<p>Sumber daya yang mendukung Implementasi Program KUBE di Kabupaten Bintan, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tersedianya tenaga pendamping KUBE sebanyak 35 orang untuk melakukan pendampingan terhadap 302 KUBE yang ada di Kabupaten Bintan.</li> <li>- Dukungan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik eksekutif maupun legislatif nampak dari besaran</li> </ul>

		<p>jumlah alokasi anggaran untuk program KUBE cukup signifikan, yaitu 500 juta sampai dengan 1,5 milyar untuk bantuan KUBE, dan 350 juta – 500 juta untuk dana pembinaan KUBE.</p> <p>Sedangkan faktor penghambat dapat diamati dari pernyataan-pernyataan tersebut, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendamping KUBE yang aktif melakukan tugas pendampingan hanya berkisar 40 % dari jumlah pendamping 35 orang.</li> <li>- Pembagian tugas pendamping berdasarkan wilayah membuat jumlah KUBE dampingan tidak sama, dimana sebagian pendamping memiliki KUBE dampingan dengan jumlah yang banyak, dan di sisi lain ada pendamping hanya mendampingi beberapa KUBE, namun pemberian insentif sama rata.</li> <li>- Jumlah insentif yang diberikan kepada pendamping tidak memadai, tidak sesuai dengan beban kerja yang ditanggungnya. Demikian juga dengan fasilitas pendukung lain seperti ATK dan transportasi masih dibebankan kepada pendamping itu sendiri.</li> </ul>
	Disposisi	<p>Faktor pendukung dari variabel disposisi pada implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemahaman dan penguasaan tentang tujuan program dari implementator sampai tingkat paling teknis, yaitu pendamping KUBE, terungkap dari jawaban yang lugas tentang tugas dan fungsi masing-masing.</li> <li>- Sikap optimisme dan antusias serta komitmen implementator untuk keberhasilan program ditunjukkan dengan upaya membangun jejaring dalam pembinaan dan pengembangan KUBE.</li> <li>- Upaya menjaga akuntabilitas dan transparansi implementasi program ditunjukkan melalui monitoring dan koordinasi yang rutin dari para implementator.</li> </ul> <p>Sedangkan faktor penghambat variabel disposisi implementasi program KUBE dapat disebutkan sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesionalitas implementator teknis yaitu</li> </ul>

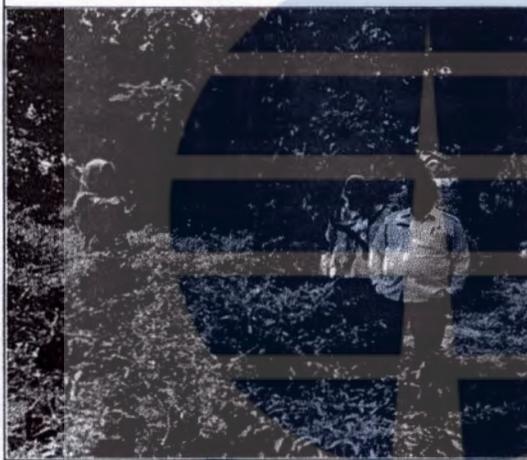
		<p>Pendamping KUBE belum tercipta. Tugas pendampingan masih merupakan tugas pengabdian dan wujud kepedulian sosial. Dukungan <i>stakeholder</i> dalam membangun jejaring kerja pembinaan dan pengembangan KUBE belum optimal, sinergitas program belum dapat berjalan karena ego sektor dari masing-masing instansi.</p>
	<p><b>Struktur Birokrasi</b></p>	<p>Faktor pendukung struktur birokrasi implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mekanisme dan prosedur pelaksanaan program sudah tertuang dalam buku Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis program yang dikeluarkan oleh masing-masing Direktorat dari Kementerian Sosial RI.</li> <li>- Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis program telah dijabarkan lebih teknis dalam Peraturan Bupati, sehingga dapat dijadikan acuan bagi implementator program.</li> <li>- Koordinasi secara vertikal dengan Kementerian Sosial dan Dinas Sosial Provinsi Kepulauan Riau berjalan dengan baik, demikian juga koordinasi secara horizontal dengan dinas instansi terkait di Kabupaten Bintan.</li> </ul> <p>Sedangkan factor-faktor penghambat dalam variabel struktur birokrasi dalam implementasi program KUBE di Kabupaten Bintan yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belum ada SOP pelaksanaan program KUBE Kabupaten Bintan, sehingga masih mengacu pada Juklak dan Juknis dari Kementerian Sosial, yang memiliki perbedaan dari masing-masing Direktorat.</li> <li>- Koordinasi lintas sektor yang belum optimal dalam pembinaan dan pengembangan KUBE.</li> </ul>

## Lampiran IV

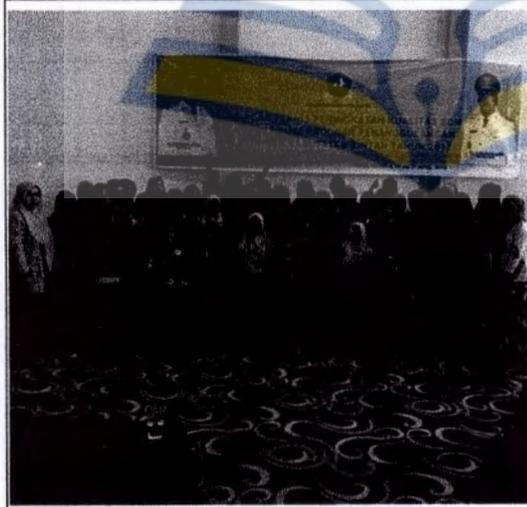
### Photo-photo Kegiatan Pengumpulan Data



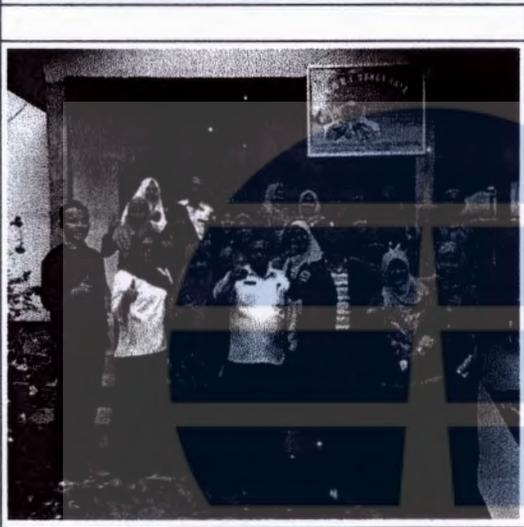
Kegiatan pengumpulan data pada Rapat Koordinasi Pendamping KUBE di Kantor Dinas Sosial Kabupaten Bintan



Kegiatan observasi pada KUBE Pertanian pada acara Pembinaan KUBE oleh Komisi III DPRD Bintan, di Desa Gunung Lengkuas Kecamatan Bintan Timur



Kegiatan observasi pada acara Penguatan Kapasitas Pengurus KUBE Kabupaten Bintan Tahun 2017

	<p>Kegiatan observasi pada acara Bimbingan Teknis Pendamping dan Pengurus KUBE Kabupaten Bintan</p>
	<p>Kegiatan observasi pada acara Pembinaan KUBE Prestasi Bunga Raya oleh Direktur PFM Perdesaan di Desa Gunung Kijang Kecamatan Gunung Kijang</p>
	<p>Kegiatan observasi pada acara Pelatihan Peningkatan Mutu Kemasan (Packing) bagi Pengurus KUBE</p>

	<p>Kegiatan pengumpulan data pada KUBE Pertanian di Desa Sei Lekop Kecamatan Bintang Timur</p>
	<p>Kegiatan pengumpulan data KUBE Mandiri Desa Teluk Sasah Kecamatan Seri Kuala Lobam</p>
	<p>Observasi produk dan kemasan hasil produksi KUBE</p>



**Observasi produk kerajinan  
KUBE**



**Wawancara dengan Pengurus  
Karang Taruna Kijang Kota**



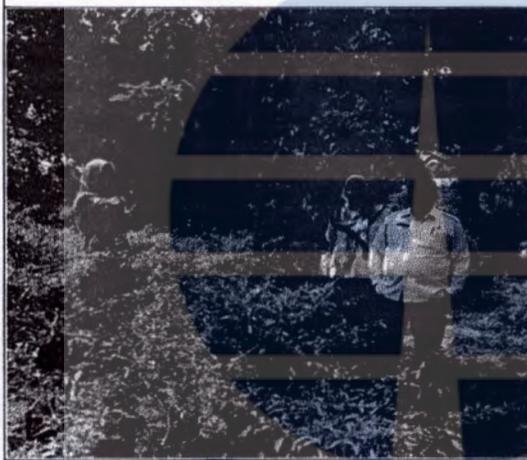
**Wawancara KUBE Rempah  
Wangi Kelurahan Kijang Kota  
Kecamatan Bintan Timur**

## Lampiran IV

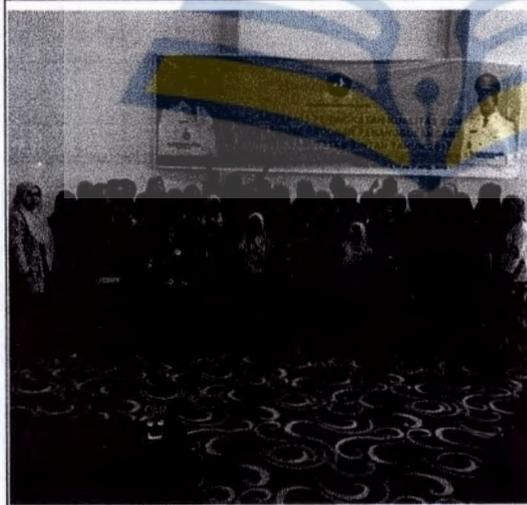
### Photo-photo Kegiatan Pengumpulan Data



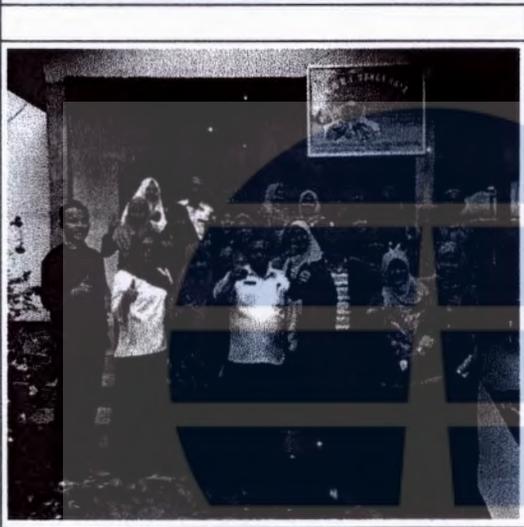
Kegiatan pengumpulan data pada Rapat Koordinasi Pendamping KUBE di Kantor Dinas Sosial Kabupaten Bintan



Kegiatan observasi pada KUBE Pertanian pada acara Pembinaan KUBE oleh Komisi III DPRD Bintan, di Desa Gunung Lengkuas Kecamatan Bintan Timur



Kegiatan observasi pada acara Penguatan Kapasitas Pengurus KUBE Kabupaten Bintan Tahun 2017

	<p>Kegiatan observasi pada acara Bimbingan Teknis Pendamping dan Pengurus KUBE Kabupaten Bintan</p>
	<p>Kegiatan observasi pada acara Pembinaan KUBE Prestasi Bunga Raya oleh Direktur PFM Perdesaan di Desa Gunung Kijang Kecamatan Gunung Kijang</p>
	<p>Kegiatan observasi pada acara Pelatihan Peningkatan Mutu Kemasan (Packing) bagi Pengurus KUBE</p>

	<p>Kegiatan pengumpulan data pada KUBE Pertanian di Desa Sei Lekop Kecamatan Bintang Timur</p>
	<p>Kegiatan pengumpulan data KUBE Mandiri Desa Teluk Sasah Kecamatan Seri Kuala Lobam</p>
	<p>Observasi produk dan kemasan hasil produksi KUBE</p>



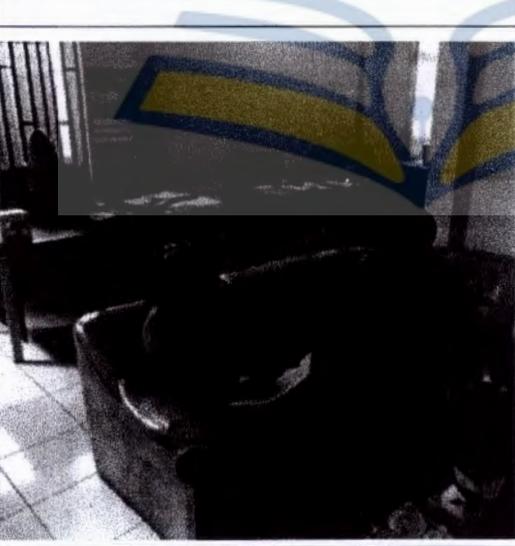
**Observasi produk kerajinan  
KUBE**

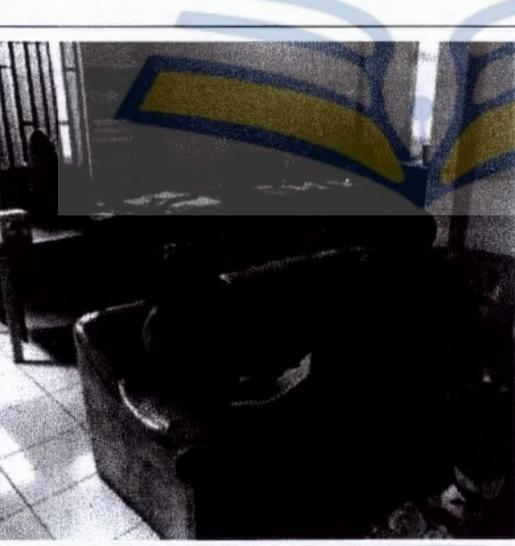


**Wawancara dengan Pengurus  
Karang Taruna Kijang Kota**



**Wawancara KUBE Rempah  
Wangi Kelurahan Kijang Kota  
Kecamatan Bintan Timur**

	<p><b>Wawancara dengan Kasubbag Program Dinas Sosial Kabupaten Bintan</b></p>
	<p><b>Wawancara dengan Kasi Penanganan Fakir Miskin Dinas Sosial Kabupaten Bintan</b></p>
	<p><b>Wawancara Lurah Tanjung Uban Kota Kecamatan Bintan Utara</b></p>

	<p><b>Wawancara dengan Kasubbag Program Dinas Sosial Kabupaten Bintan</b></p>
	<p><b>Wawancara dengan Kasi Penanganan Fakir Miskin Dinas Sosial Kabupaten Bintan</b></p>
	<p><b>Wawancara Lurah Tanjung Uban Kota Kecamatan Bintan Utara</b></p>

