

## **Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Perempuan Dalam Pembangunan di Kecamatan Motoling Barat Kabupaten Minahasa Selatan**

Angle Binilang  
Patar Rumapea

***Abstract:** This study is to determine how the implementation of the policy of women empowerment, khsusnya programs / activities SPP-PNPM Mandiri in the district. The method used in this study is a qualitative method. The focus of the research is the implementation of policies and the results of policy implementation SPP / the SPP program. Source of research data is PNPM actors at the district level (district government, UPK PNPM Mandiri, and district facilitators) and PNPM actors at the village level, the overall total of 18 people . Collecting data using interview techniques. The analysis technique used is the qualitative analysis of interactive model of Miles and Hubermann. The results provide conclusion: (1) Implementation of the empowerment of women in development policies in the district of West Motoling through SPP-PNPM Rural in general has done well and correctly in accordance with the procedures and mechanisms that have been established. (2) The implementation of women's empowerment in development policy in the district of West Motoling through SPP-PNPM results and positive impact on women, especially women of poor households (RTM) to increase the potential and ability in improving the economic condition of the family, and also impact on the progress of the development of rural economies in the village savings and loan activities are managed by women. Based on this research are suggested: (1) women's empowerment in development policy through SPP-PNPM Mandiri, should be continued and enhanced implementation. (2) The allocation of funds for the PNPM Mandiri SPP activities specified maximum of 25% of the PNPM Mandiri district funds, need to be considered to be improved, (3) Local Government should allocate more funds from the budget adequate to support programs to empower women of poor households.*

***Keywords:** policy implementation, empowerment*

Dalam rangka pemberdayaan perempuan dalam pembangunan, khususnya perempuan rumah tangga miskin, pemerintah melaksanakan beberapa kebijakan antara lain adalah Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) dimana salah satu kegiatannya adalah Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Kecamatan Motoling Barat merupakan salah satu kecamatan yang mendapat kucuran dana PNPM Mandiri Perdesaan. Salah satu kelompok sasaran dari kebijakan atau program pemberdayaan masyarakat yang dicanangkan pemerintah selama ini adalah kaum perempuan terutama ibu rumah tangga keluarga miskin atau kurang mampu. Tujuannya yaitu untuk meningkatkan atau mengembangkan kemampuan perempuan ibu rumah tangga keluarga miskin atau kurang mampu agar dapat

---

*Angle Binilang adalah Mahasiswa Program Studi Administrasi Publik FISIP Unsrat  
Patar Rumapea adalah Dosen Program Studi Administrasi Publik FISIP Unsrat*

melakukan kegiatan-kegiatan usaha ekonomi produktif yang dapat menambah penghasilan keluarga. Kebijakan pemberdayaan perempuan/ibu rumah tangga keluarga kurang mampu yang dilaksanakan oleh pemerintah selama ini antara lain adalah program pelatihan ketrampilan usaha ekonomi produktif, program pemberian bantuan modal usaha, dan program peningkatan motivasi bekerja. Dengan program pemberdayaan tersebut diharapkan kaum perempuan/ibu rumah tangga keluarga kurang mampu dapat melakukan kegiatan usaha produktif untuk menambah penghasilan keluarga, dan dapat ikut serta berperan dalam kegiatan-kegiatan pembangunan.

Di Kecamatan Motoling Barat Kabupaten Minahasa Selatan terdapat beberapa program/kegiatan pemberdayaan perempuan baik program nasional maupun program yang dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah daerah. Salah satu program pemberdayaan perempuan (ibu rumah tangga) kurang mampu yang dilaksanakan adalah program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang merupakan salah satu bagian kegiatan dari PNPM-Mandiri Perdesaan.

Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) PNPM Mandiri adalah kegiatan pemberian dana bantuan permodalan untuk kelompok perempuan yang mempunyai kegiatan simpan pinjam. Tujuan umum kegiatan kelompok SPP ini ialah untuk mengembangkan potensi kegiatan simpan pinjam perdesaan, kemudahan akses pendanaan usaha skala mikro, pemenuhan kebutuhan pendanaan sosial dasar, dan memperkuat kegiatan kaum perempuan dan mendorong penanggulangan rumah tangga miskin. Sedangkan tujuan khususnya antara lain adalah memberikan kesempatan kaum perempuan meningkatkan ekonomi keluarga/rumah tangga melalui pendanaan peluang usaha.

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana (implementor) kebijakan melakukan aktivitas-aktivitas atau kegiatan-kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil dan dampak yang sesuai dengan tujuan/sasaran yang dikehendaki. Keberhasilan suatu implementasi diukur dan dilihat dari proses dan pencapaian tujuan akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin dicapai. Dengan kata lain bahwa pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari : (1) prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action program*; dan (2) hasilnya, dengan pertanyaan apakah tujuan tersebut telah tercapai.

Suharto (2009) mengatakan bahwa keberhasilan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan, dan kemampuan kultural dan politis. Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan yaitu : (1) "kekuasaan di dalam" (*power within*), yaitu kekuasaan di dalam meningkatkan kesadaran dan keinginan untuk berubah; (2) "kekuasaan untuk" (*power to*), yaitu kekuasaan untuk meningkatkan kemampuan individu untuk berubah, dan meningkatkan kesempatan untuk memperoleh akses; (3) "kekuasaan atas" (*power over*), yaitu kekuasaan atas perubahan pada hambatan-hambatan sumber dan kekuasaan pada tingkat rumah tangga, masyarakat dan makro, dan kekuasaan atau tindakan individu untuk menghadapi hambatan-hambatan tersebut; dan (4) "kekuasaan dengan" (*power with*), yaitu meningkatnya solidaritas atau tindakan bersama dengan orang lain untuk menghadapi hambatan-

hambatan sumber dan kekuasaan pada tingkat rumah tangga, masyarakat dan makro.

Kebijakan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan melalui kegiatan SPP-PNPM Mandiri tersebut diharapkan dapat mengembangkan potensi kaum perempuan sehingga dapat berperan aktif dalam pembangunan. Dengan melihat tujuan dari program kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) PNPM Mandiri Pedesaan, maka dengan itu apakah program tersebut yang ada di Kecamatan Motoling Barat sudah terealisasi sesuai dengan Kebijakan yang telah ditetapkan dalam UU No. 17 tahun 2007 dan Keputusan Menteri No. 25 tahun 2007.

Kebijakan atau program pemberdayaan yang penting dilakukan bagi kaum wanita keluarga kurang mampu antara lain ialah pelatihan usaha ekonomi produktif, dan pemberian modal usaha. Melalui pelatihan usaha ekonomi produktif dan pemberian modal usaha kepada wanita ibu rumah tangga kurang mampu, akan memungkinkan dan memampukan mereka untuk melakukan kegiatan usaha yang dapat mendatangkan penghasilan/pendapatan tambahan bagi keluarganya. (Suharto, 2009)

Salah satu kegiatan dari PNPM Mandiri Pedesaan adalah kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Berdasarkan Petunjuk Teknis Operasional PNPM bahwa yang dimaksud dengan Kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) merupakan kegiatan pemberian permodalan untuk kelompok perempuan yang mempunyai kegiatan simpan pinjam. Secara umum kegiatan ini bertujuan untuk : (1) mengembangkan potensi kegiatan simpan pinjam pedesaan, kemudahan akses pendanaan usaha skala mikro; (2) pemenuhan kebutuhan pendanaan sosial dasar, dan memperkuat kelembagaan kegiatan kaum perempuan dan mendorong penanggulangan Rumah Tangga Miskin (RTM). Sedangkan tujuan khusus dari kegiatan simpan pinjam ini yaitu : (1) mempercepat proses pemenuhan kebutuhan pendanaan usaha ataupun sosial dasar, (2) memberikan kesempatan kaum perempuan meningkatkan ekonominya rumah tangga melalui pendanaan peluang usaha, dan (3) mendorong penguatan kelembagaan simpan pinjam oleh kaum perempuan. Sasaran dari program kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) ini adalah Rumah Tangga Miskin yang produktif yang memerlukan pendanaan kegiatan usaha ataupun kebutuhan sosial dasar melalui kelompok simpan pinjam perempuan yang sudah ada di masyarakat. Sedangkan bentuk kegiatannya adalah memberikan dana pinjaman sebagai tambahan modal kerja bagi kelompok kaum perempuan yang mempunyai pengelolaan dana simpan dan pengelolaan dana pinjaman.

Adapun ketentuan kelompok Simpan Pinjam yaitu : (1). Kelompok perempuan yang mempunyai ikatan pemersatu dan saling mengenal minimal satu tahun; (2). Mempunyai kegiatan simpan pinjam dengan aturan pengelokian dana simpanan dan dana pinjaman yang telah disepakat; (3). Telah mempunyai modal dan simpanan dari anggota sebagai sumber dana pinjaman yang diberikan kepada anggota; (4) Kegiatan pinjaman pada kelompok masih berlangsung dengan baik; (5) Mempunyai organisasi kelompok dan administrasi secara sederhana.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yaitu bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh

subyek penelitian secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah (Moleong, 2006). Penelitian kualitatif bertujuan menggali dan membangun suatu preposisi atau menjelaskan makna dibalik realita (Bungin, 2010), dan data dituangkan secara deskriptif dalam bentuk laporan dan uraian (Nasution, 2001). Penelitian kualitatif pada umumnya merupakan penelitian nonhipotesis, sehingga dalam langkah penelitiannya tidak perlu menguji hipotesis (Arikunto, 2002).\_Cara pengukuran variabel penelitian biasanya dirumuskan dalam apa yang disebut definisi konsep dan definisi operasional yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu (Singarimbun dan Effendy, 1995).

Fokus penelitian adalah implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan, khususnya program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri). Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan fokus penelitian.

Menurut Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2006), sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah “kata-kata dan tindakan”, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lainnya. Pada penelitian kualitatif tidak ada pengambilan sampel sumber data secara acak, tetapi menggunakan teknik “*purposive sampling*” atau pengambilan sampel bertujuan. Teknik *purposive sampling* mempunyai ciri-ciri yaitu: jumlah sampel tidak dapat ditentukan terlebih dahulu, pemilihan sampel secara berurutan, penyesuaian berkelanjutan dari sampel, dan pemilihan sampel berakhir jika sudah terjadi pengulangan informasi (Moleong, 2006).

Sumber data dalam penelitian ini diambil dari berbagai unsur yang terkait langsung dengan implementasi kebijakan pemberdayaan wanita dalam pembangunan, khususnya program SPP-PNPM Mandiri di Kecamatan Motoling Barat, yaitu sebagai berikut: Pemerintah Kecamatan/Kepala Seksi PMD:1 orang; Pemerintah Desa /Kepala Desa: 3 orang; Pengurus/anggota BPD: 3 orang; Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa: 3 orang; Unit Pengelola Kegiatan (UPK) PNPM: 1 orang; Fasilitator Kecamatan PNPM Mandiri: 1 orang; Wanita anggota kelompok SPP: 6 orang. Dengan demikian jumlah seluruh informan dalam penelitian ini adalah sebanyak 18 orang.

Instrumen utama dalam penelitian kualitatif ialah peneliti sendiri, sedangkan metode/teknik pengumpulan datanya adalah pengamatan, wawancara dan dokumentasi. Menurut Sieddel (dalam Moleong, 2006), proses analisis data kualitatif terdiri dari: (1) pengumpulan data, (2) reduksi data, (3) penyajian data, (4) penarikan kesimpulan atau verifikasi,

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Rangkuman Hasil Wawancara**

Hasil wawancara dengan para informan tentang proses implementasi dan hasil implementasi Program Pemberdayaan perempuan melalui kegiatan SPP PNPM Mandiri tersebut di atas dapat dibuat rangkuman sebagai berikut :

- 1) Proses Implementasi Program/Kegiatan. Para pelaku PNPM Mandiri di tingkat kecamatan yang diwawancarai yaitu Pemerintah Kecamatan (Kasie PMD

Kantor Camat), Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) PNPM Mandiri, dan Fasilitator Kecamatan PNPM Mandiri semuanya menyatakan bahwa proses implementasi PNPM Mandiri umumnya dan kegiatan SPP khususnya di kecamatan Motoling Barat, sudah dilaksanakan dengan baik dan benar sesuai mekanisme alur kegiatan yang sudah ditetapkan baik pada tahap perencanaan program kegiatan, maupun tahap pelaksanaan program kegiatan. Para pelaku PNPM Mandiri di tingkat Desa yaitu Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) juga menyatakan bahwa proses implementasi program/kegiatan SPP-PNPM Mandiri di desa mereka sudah dilaksanakan dengan baik dan benar sesuai prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan. Pernyataan para pelaku PNPM Mandiri di kecamatan dan desa tersebut juga dibenarkan oleh semua informan anggota kelompok SPP yang diwawancarai di tiga desa. Semua informan yang diwawancarai mengatakan bahwa program/kegiatan SPP-PNPM Mandiri disosialisasikan secara transparan oleh para pelaku di tingkat kecamatan melalui musyawarah antar desa sosialisasi dan para pelaku di desa melalui musyawarah desa sosialisasi. Semua informan juga menyatakan bahwa pelaksanaan kegiatan SPP-PNPM Mandiri Perdesaan di tingkat operasional melibatkan lembaga-lembaga masyarakat desa seperti BPD, LPM, PKK dan organisasi/kelompok masyarakat lainnya. Semua informan juga mengatakan bahwa pembentukan dan penetapan kelompok SPP penerima dana PNPM Mandiri Perdesaan dilakukan melalui musyawarah. Para informan semuanya juga menyatakan bahwa pengalokasian dana kepada kelompok SPP dilakukan secara transparan dan diberikan sesuai dengan besar dana yang telah ditetapkan dalam musyawarah antar desa penetapan usulan.

- 2) Hasil implementasi program/kegiatan. Semua informan yang diwawancarai baik para pelaku di kecamatan (pemerintah kecamatan/kasie PMD, UKP, Fasilitator kecamatan), para pelaku di desa (kepala desa, anggota BPD, kader PMD), maupun para anggota kelompok SPP mengatakan bahwa pelaksanaan kegiatan SPP- PNPM Mandiri berjalan baik dan lancar. Implementasi kegiatan SPP-PNPM Mandiri Perdesaan telah memberikan manfaat kepada kaum perempuan khususnya perempuan RTM sehingga mereka dapat melakukan kegiatan usaha produktif yang dapat menambah penghasilan keluarga mereka. Semua informan yang diwawancarai juga mengakui bahwa implementasi kegiatan SPP-PNPM Mandiri Perdesaan memberikan dampak positif terhadap peningkatan potensi dan kemampuan perempuan RTM dalam memperbaiki kondisi ekonomi keluarga. Implementasi kegiatan SPP-PNPM Mandiri juga memberikan dampak positif terhadap kemajuan perekonomian di desa terutama terhadap berkembangnya kegiatan simpan pinjam.

## **B. Pembahasan**

Hasil penelitian sebagaimana telah dideskripsikan secara kualitatif di atas menunjukkan dua hal yang berkenaan dengan implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan di kecamatan Motoling Barat melalui kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) Mandiri Perdesaan yaitu : Pertama, bahwa proses implementasi program/kegiatan SPP-PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Motoling Barat telah dilaksanakan dengan baik dan benar sesuai mekanisme alur

kegiatan yang sudah ditetapkan baik pada tahap perencanaan program kegiatan, maupun tahap pelaksanaan program kegiatan. Kedua, bahwa implementasi program/kegiatan SPP-PNPM Mandiri Perdesaan telah memberikan hasil dan dampak positif terhadap kaum perempuan khususnya perempuan/rumah tangga miskin dalam meningkatkan potensi dan kemampuan di dalam meningkatkan atau memperbaiki kondisi ekonomi keluarga.

Hasil penelitian tersebut dapat menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan melalui program/kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) PNPM Mandiri telah dapat menciptakan atau meningkatkan keberdayaan kaum perempuan rumah tangga miskin dalam membangun ekonomi keluarga. Implementasi kebijakan/program tersebut telah memungkinkan kaum perempuan rumah tangga miskin dapat melakukan kegiatan usaha produktif yang dapat memberikan penghasilan guna menambah pendapatan keluarga.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa program/kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) PNPM Mandiri merupakan kegiatan pemberian permodalan untuk kelompok perempuan yang mempunyai kegiatan simpan pinjam. Tujuan umum kegiatan SPP ini adalah untuk : (1) mengembangkan potensi kegiatan simpan pinjam pedesaan, kemudahan akses pendanaan usaha skala mikro; (2) pemenuhan kebutuhan pendanaan sosial dasar, dan memperkuat kelembagaan kegiatan kaum perempuan dan mendorong penanggulangan Rumah Tangga Miskin (RTM). Sedangkan tujuan khusus dari kegiatan ini yaitu : (1) mempercepat proses pemenuhan kebutuhan pendanaan usaha ataupun sosial dasar, (2) memberikan kesempatan kaum perempuan meningkatkan ekonomi rumah tangga melalui pendanaan peluang usaha, dan (3) mendorong penguatan kelembagaan simpan pinjam oleh kaum perempuan.

Tujuan program/kegiatan SPP-PNPM Mandiri tersebut berdasarkan hasil penelitian ini telah dapat diwujudkan dalam implementasi program/kegiatan SPP di Kecamatan Motoling Barat, khususnya dilihat dari peningkatan potensi dan kemampuan kaum perempuan rumah tangga miskin dalam memperbaiki kondisi ekonomi keluarga. Oleh karena itu, implikasi penting dari hasil penelitian ini adalah perlunya melanjutkan program/kegiatan SPP PNPM Mandiri dalam rangka pemberdayaan kaum wanita rumah tangga miskin.

Implikasi penting lainnya dari hasil penelitian ini adalah perlunya meningkatkan kualitas implementasi kebijakan/program pemberdayaan perempuan, khususnya program kegiatan SPP-PNPM Mandiri. Hal ini penting karena sebagaimana diketahui bahwa implementasi merupakan aktivitas yang menentukan tercapai-tidaknya hasil dan dampak kebijakan yang diharapkan. Sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (dalam Nugroho, 2009) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan selain oleh isi kebijakan, juga oleh konteks implementasinya yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi actor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, dan kepatuhan dan daya tanggap.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pada hasil penelitian tentang implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan di kecamatan Motoling Barat

sebagaimana telah dideskripsikan di atas, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan di kecamatan Motoling Barat melalui kegiatan SPP-PNPM Mandiri Perdesaan pada umumnya sudah dilaksanakan dengan baik dan benar sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan.
2. Implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan di kecamatan Motoling Barat melalui kegiatan SPP-PNPM Mandiri Perdesaan memberikan hasil dan dampak positif kepada kaum perempuan khususnya perempuan rumah tangga miskin (RTM) dalam memperbaiki kondisi ekonomi keluarga, dan berdampak pada kemajuan perekonomian desa.

## **B. Saran**

Bertolak dari hasil penellian ini maka dapatlah dikemukakan saran kepada para pengambil kebijakan ataupun pihak-pihak terakut dengan kebijakan pemberdayaan perempuan, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan melalui kegiatan SPP-PNPM Mandiri, perlu dilanjutkan dan ditingkatkan pelaksanaannya, termasuk alokasi dana PNPM Mandiri untuk kegiatan SPP yang ditentukan maksimal 25% dari dana PNPM Mandiri kecamatan, perlu dipertimbangkan untuk ditingkatkan.
2. Pemerintah Daerah hendaknya mengalokasikan dana yang lebih memadai dari APBD untuk menunjang program pemberdayaan wanita rumah tangga miskin.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Arikunto, S, 2000, *Prosedur Penelitian*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Bungin, B., 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
- Moleong, L, J., 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Nasution, 2001, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung, Tarsito.
- Singarimbus, M. & Effendi, S., 1995, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta : Gramedia.
- Suharto, E. 2009, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat*, Bandung, Refika Aditama.