

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu Kabupaten dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Kulon Progo terletak di sebelah barat dan merupakan Kabupaten yang miskin sebelum Kabupaten Gunung Kidul. Angka kemiskinan di Kabupaten Kulon Progo tahun 2011 mencapai 24,64% dan merupakan jumlah yang termasuk tinggi (sumber: Data BPS Kabupaten Kulon Progo).

Tahun 2007 jumlah keluarga Pra Sejahtera di Kabupaten Kulon Progo mencapai 40,31%, Keluarga Sejahtera I mencapai 18,92%, Keluarga Sejahtera III mencapai 22,96% dan Keluarga Sejahtera III+ hanya mencapai 4,76% (sumber: Data BPS Kabupaten Kulon Progo).

Dengan angka kemiskinan yang cukup tinggi di Kabupaten Kulon Progo dengan peringkat kedua setelah Kabupaten Gunung Kidul pada tahun 2011, maka membuat kepemimpinan yang baru di Kabupaten Kulon Progo yaitu oleh Bapak dr. Hasto Wardoyo., Sp.(OG) sebagai bupati merintis program - program yang tujuannya untuk menurunkan angka kemiskinan di Kabupaten Kulon Progo ini.

Program - program unggulan yang dirintis oleh Bupati Kulon Progo tersebut adalah Bela - Beli Kulon Progo, Bedah Rumah, Bedah Menoreh dan Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB). Program Bela Beli Kulon

Progo adalah program gerakan masyarakat Kabupaten Kulon Progo untuk membeli produk - produk asli Kabupaten Kulon Progo. Dengan adanya gerakan membeli produk - produk lokal seperti air mineral Kulon Progo yaitu AIR KU secara tidak langsung akan membela Kulon Progo secara ekonomi.

Program Bedah Rumah merupakan program dari Pemerintah Kabupaten Kulon Progo menyediakan tempat tinggal yang layak bagi masyarakat Kabupaten Kulon Progo yang tinggal dirumah yang layak huni. Program selanjutnya adalah Program Bedah Menoreh, program ini merupakan program pengembangan kawasan perbukitan Menoreh yang nantinya akan dibangun jalan lintas provinsi dari Bandar Udara Baru yang terletak di Kecamatan Temon dengan Kabupaten Magelang, Jawa Tengah. Dengan adanya program ini akan mengangkat kawasan - kawasan yang dianggap sebagai wilayah tertinggal dan terisolir sehingga berdaya secara ekonomi.

Program terakhir yang digunakan untuk menekan angka kemiskinan di Kabupaten Kulon Progo adalah program Kelompok Asuh Keluarga Binangun atau KAKB. Program ini merupakan kelompok pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat yang dilaksanakan ditingkat pedukuhan yang keanggotaannya mencakup Keluarga Sejahtera dan Keluarga Miskin Absolut. Tujuan dari program ini adalah adanya sinergi yang sesuai antara si kaya dan si miskin. Dengan formulasi ini diharapkan keluarga sejahtera dapat sebagai motivator dan inovator kegiatan dalam kelompok sehingga memacu keluarga miskin absolut untuk bangkit dan berdaya.

Tujuan lain dari program KAKB tersebut adalah memberdayakan keluarga miskin absolut dari sisi ekonomi serta menumbuhkan semangat wirausaha melalui fasilitas dan pendampingan oleh Keluarga yang lebih sejahtera. Model pemberdayaan KAKB ini berbeda dengan model pemberdayaan pada umumnya. Model pengentasan kemiskinan atau pemberdayaan ekonomi keluarga melalui KAKB lebih mengarah kepada penciptaan lapangan pekerjaan secara mandiri, pengelolaan secara mandiri dan adanya pembimbingan langsung oleh Keluarga Sejahtera yang tergabung dalam KAKB.

Dalam konteks ini Keluarga dianggap sebagai unit terkecil dalam masyarakat yang memiliki pengaruh sangat besar terhadap lingkungan, masyarakat, bangsa dan negara. Keluarga dianggap sebagai tiang negara karena dari keluarga - keluarga inilah sebuah keluarga terbangun. Bila keluarga sebagai penyangga negara rapuh karena lemah secara ekonomi, maka negarapun akan rapuh pula. Karena keluarga yang lemah secara ekonomi mau tidak mau akan membebani negara dan negara tidak mengharap dukungan keluarga secara optimal untuk mendukung program pembangunan yang dilaksanakan pemerintah.

Program KAKB ini mulai di rencanakan pada tahun 2012 dan dilaksanakan pada tahun 2013. kelompok awal yang terbentuk berjumlah 100 kelompok. Namun, dalam perjalanannya pada tahun 2013 terdapat beberapa permasalahan yang timbul. Implementasi program KAKB ini pada kenyataan hanya sebatas inisiatif pelaksanaan program saja belum ada peraturan yang

mengikat (Media Center Kulon Progo). Selain itu pada tahun 2013 BPK melaksanakan audit yang dilaksanakan secara sampling dan ditemukan terdapat dua kelompok yang uang bantuan berhenti pada ketua. Kepengurusan dari kelompok penerima hibah dana Rp. 10.000.0000,- / kelompok ini di pertanyakan karena tidak jelas. ([www.antarajogja.com](http://www.antarajogja.com), pada pukul 19.46 WIB).

Program KAKB perlu adanya perencanaan pendampingan dan pengawasan dari Satuan Kinerja Perangkat Daerah terkait yang mengampu kegiatan, hal ini supaya tujuan dari pemberian bantuan hibah sesuai dengan peruntukannya untuk menambah peningkatan ekonomi produktif, menambah kesejahteraan anggota kelompok yang dibantu dan bantuan hibah dapat tepat sasaran.

Selain itu, keberlanjutan dari program KAKB ini masih dipertanyakan karena keberlanjutan dari program ini saat ini masih samar. Oleh karena itu peneliti meneliti program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) dengan judul “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo pada Tahun 2015 - 2016” untuk mendapatkan gambaran yang jelas bagaimana pelaksanaan dari program yang diusulkan oleh dr. Hasto Wardoyo., Sp. (OG) ini. Selain itu peraturan yang terbentuk yang mengikat baru terbentuk pada tahun 2015 yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2015. Banyak diantara kelompok yang dana hibah diberikan pada akhir tahun 2014. Dan kelompok - kelompok tersebut mulai beroperasi dengan dana hibah pada awal tahun 2015.

Oleh karena itu, penulis mengambil rentan waktu dari tahun 2015 - 2016. pada tahun 2016 merupakan berakhirnya kepemimpinan dari Bapak dr. Hasto Wardoyo, S.P(OG) sebagai Bupati Kabupaten Kulon Progo.

#### B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dari penelitian dengan judul “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2015 - 2016?
2. Faktor - faktor apa saja yang berpengaruh terhadap pelaksanaan program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo tahun 2015 - 2016?

### C. Tujuan

Tujuan dari penelitian “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan pengimplementasian program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB)
2. Menjelaskan faktor - faktor yang mempengaruhi pengimplementasian program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

### D. Manfaat

Manfaat yang diperoleh dari penelitian “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” adalah sebagai berikut:

#### 1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian dengan judul “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” adalah agar dapat memberikan pengembangan khasanah penelitian mengenai pelaksanaan program pemerintah untuk pengentasan kemiskinan melalui program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) yang dijalankan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo yang nantinya dapat

dijadikan referensi lembaga - lembaga akademis yang mengangkat mengenai masalah yang serupa.

## 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” adalah sebagai berikut:

- a) Sebagai kajian dalam pembuatan kebijakan yang selanjutnya dalam tindak lanjut program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB).
- b) Sebagai bahan kajian identifikasi permasalahan - permasalahan yang ada dalam program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo.

## E. Tinjauan Pustaka

Dalam penulisan hasil penelitian “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” penulis menyajikan tinjauan pustaka dari penelitian - penelitian sebelumnya sebagai berikut:

Tabel 1.1  
Tinjauan Pustaka

No	Judul	Penulis	Tahun	Keterangan
1	Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo	Asna Aneta	2012	Jurnal Ilmu Administrasi Publik
2	Analisis Program Pemberdayaan Masyarakat Dalam Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang (Kasus Implementasi Program Pinjaman Bergulir PNPM Mandiri Perkotaan Kelurahan Kemijen Kecamatan Semarang Timur Kota Semarang Tahun 2008 - 2010)	Apriyanti, Liyana dan Hendarto	2011	Tesis, Universitas Diponegoro
3	Studi Implementasi Program Beras Miskin (RASKIN) di Wilayah Kelurahan Gajah Mungkur, Kecamatan Gajah Mungkur, Kota Semarang	Mariyam Musawa	2009	Tesis, Universitas Diponegoro Semarang (UNDIP)

Penelitian berjudul Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo yang ditulis oleh Asna Aneta (2012) bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bentuk - bentuk implementasi kebijakan program penanggulangan dan menganalisis tingkat responsivitas pemerintah kota Gorontalo dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan dan mengetahui dan menganalisis faktor - faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program

penanggulangan kemiskinan di kota Gorontalo. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara dan FGD.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa bentuk - bentuk implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo telah dilaksanakan sesuai tahap kebijakan P2KP, responsivitas Pemerintah Kota Gorontalo tinggi dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan, masyarakat menerima dan mendukung program penanggulangan kemiskinan dan faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi merupakan faktor - faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo.

Penelitian kedua tentang Program Analisis Pemberdayaan Masyarakat dalam Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang (Kasus Program Pelaksana Pinjaman Bergulir PNPM Mandiri Perkotaan Kelurahan Kamijen Kecamatan Semarang Timur Kota Semarang Tahun 2008 - 2010) oleh Apriyanti, Liyana, dan Hendarto (2011). Dalam penelitian ini menurut Nurkse, kemiskinan mengarah pada lingkaran setan teori kemiskinan, untuk mengatasi kemiskinan maka perlu untuk memotong lingkaran. Salah satu cara untuk memotong lingkaran menurut ahli adalah pemberian pinjaman modal. Salah satu kegiatan yang dilakukan oleh PNPM Mandiri Pekotaan sebagai program untuk mengatasi kemiskinan dibidang ekonomi adalah memberikan pinjaman modal bagi masyarakat miskin yang tergabung dalam KSM.

Penelitian ini berfokus pada program pinjaman berkala PNPM Mandiri Perkotaan di desa Kemijen, Kecamatan Semarang Timur dari tahun 2008 sampai 2010 yang diamati dari sudut pandang anggota KSM sebelum dan sesudah program. Analisis deskriptif digunakan untuk menggambarkan pola konstan data sehingga hasilnya dapat diperkirakan segera dan bermakna. Analisis kuantitatif dalam penelitian ini menggunakan Uji Wilcoxon Sign Rank. Itu digunakan sebagai tes komparatif karena data yang diamati berasal dari responden yang sama dan ada kaitannya dengan perbedaan waktu pengamatan (sebelum dan sesudah program dilakukan).

Berdasarkan hasil analisis diskriptif, tidak ada pandangan anggota KSM atas pinjaman berkala menunjukkan bahwa jangka waktu pengambilan pinjaman tersebut singkat (65,63%) dan yang paling rendah adalah tinggi (79,69%). 54,76% dari mereka berpikir bahwa pinjaman tersebut sangat membantu untuk menambah modal 52,38% responden mengatakan bahwa hal tersebut dapat meningkatkan pendapatan. Sudut pandang tersebut menunjukkan bahwa pinjaman modal periodik dapat membantu KSM untuk mengembangkan usaha mereka. Uji perbandingan menunjukkan bahwa rata-rata pendapatan anggota KSM per bulan setelah program meningkat hingga 18,41%, simpanan meningkat hingga 53,91% sedangkan investasi meningkat hingga 50,26%. Ini membuktikan bahwa ketika program pinjaman modal berkala dikelola dengan baik, ia dapat memotong lingkaran setan kemiskinan.

Penelitian kedua yang penulis ambil adalah penelitian dengan judul Studi Implementasi Program Beras Miskin (RASKIN) di Wilayah Kelurahan Gajah Mungkur, Kecamatan Gajah Mungkur, Kota Semarang yang ditulis oleh Mariyam Musawa (2009). Dijelaskan dalam penelitian ini bahwa Program Beras Miskin untuk Rumah Tangga Miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sasaran dari program beras miskin pada tahun 2008 ini adalah berkurangnya beban pengeluaran 19,1 juta Rumah Tangga Miskin yang berdasarkan data BPS melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 10kg/RTM per bulan selama 10 bulan dengan harga tebus Rp. 1.600 per kg netto di titik distribusi.

Sasaran program ini pada tahun 2009 adalah data RTS yang dikirim oleh BPS dengan jelas yaitu kartu yang tertulis *by name and by address* dengan jatah 15 kg per KK selama 12 bulan. Tetapi, Program Beras Miskin untuk Rumah Tangga Miskin hingga saat ini masih memunculkan beberapa permasalahan, diantaranya adalah pendistribusian belum tepat sasaran, belum tepatnya jumlah dan belum tepatnya waktu, data RTS dari BPS dengan data penerima Raskin tidak sama, serta adanya kebijakan Bagito (dibagi rata) mengakibatkan jumlah beras yang di terima Rumah Tangga Miskin relatif lebih sedikit sehingga kurang bermanfaat bagi penerima.

Hasil penelitian dari Mariyam Musawa (2009) menunjukkan di Kelurahan Gajah Mungkur di Kota Semarang, menunjukkan bahwa waktu yang terbatas pada saat tahap perencanaan menyebabkan program

pelaksanaan Raskin terkesan seperti dipaksakan. Keterbatasan waktu tersebut turut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing - masing tahap dan keseluruhan program. Dalam target yang ditemui adanya kesalahan sasaran meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin menjadi penerima Raskin dan adanya rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima. Pelaksanaan yang tidak sama dengan perunjuk yang sudah ada dalam Program Raskin serta kualitas beras yang disarankan, mengakibatkan adanya pengaduan dari masyarakat.

Penyimpangan terjadi pula pada karena tidak tepatnya jumlah beras yang diperoleh para Rumah Tangga Miskin penerima manfaat raskin yang seharusnya berdasarkan PAGU raskin setiap RTM penerima beras sejumlah 15 kg tetapi yang diperoleh hanya sekitar 5 kg per RTM/RTS, karena akibat dari Bagito.

Hasil wawancara yang dilaksanakan oleh Mariyam Musawa (2009) dengan Kepala Seksi Pelayanan Publik Bulog Sub Drive I Semarang menyatakan bahwa lemahnya sosialisasi terjadi disemua tahap pelaksanaan. Meskipun sosialisasi untuk jajaran Pemerintah Daerah dilakukan, namun agak terlambat dan informasinya hanya tentang rencana pendataan. Hal ini dipengaruhi dengan tidak tersedianya petunjuk pelaksanaan program yang menyeluruh di tingkat Pemerintah Daerah.

## F. Kerangka Teori

### 1. Pemerintah Daerah

Definisi Pemerintah telah didefinisikan oleh Inu Kencana (2013:4) dalam bukunya berjudul Ilmu Pemerintahan edisi kedua dimana didalamnya Inu Kencana menyebutkan bahwa Pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh, dalam kata menyuruh tersebut terdapat dua pihak yaitu yang melakukan perintah dimana didalamnya mempunyai wewenang serta pihak yang diperintah dimana memiliki kepatuhan akan keharusan. Sedangkan Pemerintah merupakan badan yang melakukan kekuasaan untuk memerintah.

Di Belanda menyebut Pemerintah dengan istilah *Regering* yang berarti penggunaan kekuasaan Negara oleh yang mempunyai wewenang untuk menentukan pengambilan keputusan dan kebijaksanaan dalam rangka mewujudkan tujuan Negara serta sebagai pihak yang berkuasa untuk menentukan segala macam perintah.

Mengingat fungsinya yang begitu besar dari Pemerintah terkait dengan pengambilan keputusan dan kebijaksanaan dalam rangka mewujudkan tujuan Negara, maka harus adanya dasar atau pedoman yang menjadi tujuan berprinsip yang harus dipegang. Inu Kencana (2013:57) menjabarkan untuk melengkapi berbagai asas - asas pemerintahan diperlukan teknik - teknik dalam pemerintahan untuk melaksanakan dan menyelenggarakan berbagai peristiwa - peristiwa

Pemerintahan. Teknik - teknik pemerintahan di Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Koordinasi

*“Coordination is the orderly synchronization of efforts to provide the proper amount, timing and directing of execution resulting in harmonious and unified action to atated objective.”* (Prof. Terry, 1964:102)

Dari kutipan diatas didapat bahwa koordinasi bukanlah merupakan usaha - usaha tatanan atau susunan yang tersinkronkan untuk menyediakan suatu banyaknya bilangan, waktu dan melangsungkan eksekusi yang menghasilkan aksi sejajar dan bersatu untuk sebuah tujuan tertentu.

b. Partisipasi

*“Participation is defined as an individuals mental emotional involvement in a group situation that encourage him to contribute to group goals and to share responsibility to them.”* (Davis, 1983:125)

Menurut Davis (1983:125) , partisipasi dapat diartikan sebagai sebuah pengelolaan emosi mental seorang individu dalam situasi grup atau kelompok yang mengesahkan dia untuk berkontribusi dalam grup atau kelompok dan untuk membagi tanggungjawab pada mereka.

c. Desentralisasi

Dijabarkan dalam Undang - Undang Nomor 05 Tahun 1974 Tentang Pokok - Pokok Pemerintahan di Daerah bahwa Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasnya kepada Pemerintah Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.

d. Dekonsentrasi

Menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok - Pokok Pemerintahan di Daerah, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah kepada pejabat - pejabat di Daerah.

e. Sentralisasi

Sentralisasi adalah pemusatan kekuasaan pada Pemerintah Pusat, dalam hubungannya Pusat dan Daerah dalam suatu sistem pemerintahan.

f. Integrasi

Integrasi adalah usaha yang dilakukan untuk mempengaruhi sikap rakyat sedemikian rupa sehingga mereka dapat memberi keputusan kepada organisasi atau pemerintah pusat.

g. Delegasi

Menurut John D. Millett (1964:41) dalam buku *Management in the Publis Service*, delegasi merupakan suatu proses dimana otoritas seorang atasan diteruskan ke bawah kepada seorang bawahan.

Dari penjelasan yang dijelaskan oleh Inu Kencana tersebut dapat dilihat bahwa teknik pemerintahan yang dijalankan di Indonesia menganut teknik desentralisasi dimana teknik tersebut diatur dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok - Pokok Pemerintahan di Daerah yang mana Pemerintah Pusat dapat menyerahkan urusannya kepada Pemerintah Daerah untuk kemudian menjadi urusan rumah tangganya.

Indonesia memiliki beragam pulau - pulau, beragam bahasa - bahasa daerah, adat istiadat, suku - suku serta agama yang memiliki permasalahan yang berbeda - beda dan penyelesaian yang berbeda untuk masing - masing daerah, oleh karena itu diperlukan suatu ikatan yang ada di daerah sesuai dengan kebutuhan masing - masing daerah dengan peraturan - peraturan yang diharapkan mampu memecahkan permasalahan yang ada didalamnya, urusan semacam itu tidak dapat ditangani oleh Pemerintah Pusat dimana secara lingkup lebih besar. Oleh karena itu diperlukannya pemerintahan yang ada di daerah.

Menurut Inu Kencana (2013:71) menjelaskan Pemerintahan tidak dapat lepas dari rakyat. Hubungan Pemerintah Vertikal adalah dimana hubungan atas bawah antara pemerintah dan rakyat, dimana pemerintah sebagai pemegang kendali yang memberikan perintah - perintah kepada rakyat, sedangkan rakyat menjalankan dengan penuh ketaatan. Sebaliknya, rakyat juga sebagai pemegang otoritas yang diwakili oleh

parlemen sehingga kemudian pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat.

Ketika pemerintah berada diposisi sebagai pemegang kendali administrasi pemerintahan, maka pemerintah sebagai pemimpin menyatakan kehendaknya untuk diikuti. Sedangkan, saat rakyat sebagai pemegang kendali berlangsung maka pemerintah harus aktif dalam mengartikulasikan kepentingan - kepentingan rakyat.

Sedangkan hubungan antara rakyat dengan pemerintah dapat berupa hubungan secara horizontal dimana pemerintah dapat saja berlaku sebagai produsen sedangkan rakyat berlaku sebagai konsumen karena rakyat lah yang menjadi pemakai utama barang - barang yang diproduksi. Sebaliknya dapat pula berlaku, yaitu rakyat yang menjadi produsen sedangkan pemerintah yang menjadi konsumen karena setiap industri raksasa milik rakyat dipakai oleh pemerintah

Pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan nasional dimana dalam menentukan kebijaksanaan umum tersebut (Menurut Ponsioen dalam DR. Taliziduhu Ndraha. 1985: 52). Menurut Frank J. Goodnow menjelaskan bawa fungsi pokok dari pemerintahan yang berbeda satu sama lain yaitu politik dan administrasi. Politik melakukan kebijaksanaan - kebijaksanaan atau melakukan keinginan negara sementara adminisrasi diartikan sebagai hal yang berhubungan dengan pelaksanaan atau penyelenggaraan dari kebijaksanaan - kebijaksanaan atau kehendak negara tersebut. Antara politik dan administrasi keduanya

dilaksanakan atau merupakan fungsi dari pemerintah. Maksud dari hal tersebut adalah dalam arti luas, fungsi pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Membuat kebijakan yang dilaksanakan oleh pihak legislatif.
- b. Pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan eksekutif atau pemerintahan dalam arti sempit

Telah dijelaskan bahwa Indonesia menganut desentralisasi, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan - urusan yang dapat di berikan kepada pemerintah daerah seperti sebagai berikut:

- a. Mengatur adalah kewenangan daerah untuk membuat peraturan sendiri dalam bentuk peraturan daerah. Oleh karena itu, daerah menjadi otonom apabila sudah dibentuk dewan perwakilan rakyat daerah untuk membuat peraturan daerah.
- b. Mengurus adalah kewenangan daerah untuk mengurus sendiri sesuatu urusan sehingga dibentuklah berbagai dinas sesuai dengan urusan - urusan yang akan di selenggarakan.

Namun, ada beberapa urusan yang tidak dapat diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai berikut dijelaskan oleh Inu Kencana (2013:214):

- a. Urusan Pertahanan
- b. Urusan Monoter
- c. Urusan Peradilan
- d. Urusan Luar Negeri

Dari sisi Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah untuk mewujudkan *Political Equality*, *Eccountability* dan *Local Responsiveness*.

- a. *Political Equality* berarti akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal.
- b. *Local Eccountability* berarti akan meningkatkan kemampuan hak - hak dari komunitasnya.
- c. *Local Responsiveness* berarti Pemerintah Daerah dapat mengatasi dan meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

## 2. Impelementasi Kebijakan

Kewenangan Pemerintah Daerah adalah untuk membuat peraturan sendiri dalam bentuk Peraturan Daerah yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, Pemerintah Daerah juga dapat membentuk dinas - dinas yang dibentuk berdasarkan urusan - urusan yang ada di Daerah sehingga dapat menyelesaikan permasalahan - permasalahan serta urusan - urusan yang ada didalamnya dengan bermacam - macam program kegiatan atau kebijakan. Untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut dibutuhkan pengimplementasian dari kebijakan yang telah dibuat dan dirancang.

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik”. (Arif Zainudin, 2014:3)

Menurut Arif Zainudin (2014:4) program merupakan suatu penjabaran dari suatu rencana dan program merupakan bagian dari perencanaan. Program juga merupakan kerangka dasar dari suatu kegiatan, maupun rencana asas. Terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dijelaskan oleh Arif Zainudin (2014:5) sebagai berikut:

- a. Program adalah realisasi atau implementasi suatu kebijakan
- b. Bukan kegiatan tunggal, tetapi jamak berkesinambungan
- c. Terjadi dalam organisasi

Menurut Arif Zainudin (2014) melalui penjelasannya dapat diketahui bahwa program merupakan penjabaran suatu rencana dimana didalamnya terdapat suatu pengimplementasian atau penerapannya yang melibatkan sekelompok orang dan bukan kegiatan tunggal melainkan terjadi dalam kurun waktu yang lama dan berkesinambungan.

Selain itu masih ada beberapa tokoh lain yang mengemukakan gagasan mengenai program yang penulis kutip dari buku dengan judul “Manajemen Birokrasi dan Kebijakan: *Penelusuran Konsep dan Teori*” sebagai berikut:

“Program adalah rumusan yang membuat gambaran pekerjaan yang akan dilaksanakan beserta petunjuk cara - cara pelaksanaannya” (Pariata Westra dkk, 2000:4)

“Perumusan program kerja merupakan perincian dari pada suatu rencana. Dalam hubungannya dengan pembangunan nasional program kerja itu berwujud berbagai macam bentuk dan kegiatan” (Siagian, 2006:5)

Program bukanlah sesuatu yang kegiatan yang dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat, namun juga membutuhkan proses yang membutuhkan waktu dan berhubungan dengan pelaksanaan dari suatu kebijakan. Program dapat berarti turunan dari kebijakan.

Menurut Suranto (2014:19) dalam buku “Manajemen Birokrasi dan Kebijakan: *Penelusuran Konsep dan Teori*”, Implementasi Kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah maupun swasta, secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Kegiatan implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan penjabaran rumusan kebijakan yang bersifat abstrak menjadi tindakan yang bersifat konkrit atau pelaksanaan keputusan kebijakan yang menyangkut aspek manajerial dan teknis dari proses implementasi dimulai setelah tujuan dan sasaran telah ditetapkan , program kegiatan disusun, dana tersedia dan disalurkan sesuai sasaran.

Masalah implementasi kebijakan ini telah menarik perhatian dari para ilmuwan baik itu ilmuwan politik dan administrasi negara karena pengalaman dari negara industri maju dan negara sedang berkembang menunjukkan terdapat faktor yang mempengaruhinya. Sedangkan banyak

ilmuwan - ilmuwan tersebut telah mendefinisikan mengenai implementasi kebijakan. Udoji dalam Abdul Wahab (1990:59) pernah menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan”

Sedangkan menurut Howleyt dan Ramesh (1995) dalam buku “Manajemen Birokrasi dan Kebijakan: *Penelusuran Konsep dan Teori*” mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program - program atau kebijakan - kebijakan yang merupakan upaya penterjemahan dari rencana ke dalam praktek. Ilmu implementasi bukan merupakan hal yang sama sekali baru, dalam arti konsep dan ruang lingkup, ilmu implementasi telah lama menjadi bidang perhatian bidang administrasi pembangunan. Konseptualisasi, model, pendekatan penerapan dalam penelitian serta pengkajian terhadap proses pembangunan dengan menggunakan ilmu kasus pada program - program pembangunan yang merupakan hal yang baru di Indonesia.

Menurut Lane (1993) menjelaskan bahwa implementasi mengacu pada fungsi menghasilkan *outcome* dan *output* yang kongruen dengan tujuan atau maksud awal. Selain itu terdapat dua konsep dalam implementasi yang memiliki faktor yang berbeda menurut Lane (1993) yaitu Implementasi sebagai tujuan dan implementasi sebagai proses.

Implementasi sebagai tujuan akhir atau disebut dengan pencapaian dari suatu kebijakan berfokus pada evaluasi yaitu penilaian sampai sejauh mana keberhasilan dari implementasi kebijakan yang telah dilaksanakan. Sedangkan implementasi sebagai proses atau eksekusi kebijakan adalah berfokus kepada proses dari pengimplementasi kebijakan tersebut (*causal function*). Dalam proses implementasi terdapat beberapa unsur yang seharusnya selalu diperhatikan dan mutlak harus ada.

“Dalam proses implementasi sekurang - kurangnya ada tiga unsur yang mutlak harus ada, yaitu: (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan, (2) adanya kelompok target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan di harapkan akan menerima manfaat dari pelaksanaan program tersebut, perubahan atau peningkatan (3) adanya pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan proses implementasi tersebut.” (Suranto, 2014:23)

Implementasi dapat diartikan sebagai proses linear (*Implementation as a Linear Process*) (Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, 1975). Implementasi sebagai proses linear ini terdiri atas enam variabel yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja (*performance*). Enam variabel tersebut adalah standar dan tujuan, sumberdaya, komunikasi dan aktivitas antar organisasi, karakteristik agen - agen implementasi, kondisi ekonomi dan politik, serta sikap dari pelaksana.

Implementasi sebagai dari politik yang saling beradaptasi (*Implementation as Politics of Mutual Adaptation*) (Milbery McLaughlin, 1975) menjelaskan bahwa besarnya perhatian, komitmen serta dukungan

dari sektor utama memiliki pengaruh besar terhadap prospek keberhasilan. Dukungan politik dari atas adalah kunci keberhasilan dan kegagalan dari implementasi program.

Implementasi sebagai *gamesmanship* (Eugene Bardoch, 1977) menjelaskan bahwa implementasi merupakan meliputi seluruh seni *gamesmanship* seperti mempelajari aturan main, merumuskan taktik dan strategi mengontrol aliran komunikasi serta mengatasi permasalahan yang terjadi apabila terjadi kritis.

Pressman dan Wildavsky (1978) mengatakan bahwa implementasi merupakan proses interaksi antara tujuan dan tindakan. Perumusan kebijakan dan implementasi merupakan dua hal yang saling berkaitan. Pemisahan atas *design* dengan implementasi adalah tindakan yang fatal, begitu pula "*mindless implementation*" tanpa "*sense of direction*". Perumusan kebijakan sudah seharusnya dilakukan dalam perspektif implementasi agar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan secara efektif.

Menurut Cheema dan Rondinelli (1983) implementasi kebijakan atau program adalah serangkaian aktivitas yang berkaitan yang dirancang untuk menyelaraskan dan mengintegrasikan tindakan lembaga pemerintah dan organisasi lainnya guna mencapai sasaran kebijakan yang diinginkan. Namun, Cheema dan Rondinelli (1983) juga mengidentifikasi bahwa terdapat dua pandangan yang bertentangan tentang proses implementasi dalam proses interaksi antara penentuan tujuan dan

pelaksanaan yaitu pendekatan politik (*Political Approach*) yang menganggap bahwa administrasi adalah bagian integral dari proses pembuatan kebijakan, tempat dimana kebijakan diformalisasikan atau bahkan dibatalkan dan pendekatan pencapaian (*Compliance Approach*) bahwa implementasi adalah proses non politik yang bersifat rutin dan teknis untuk melaksanakan rencana yang telah ditentukan serta administrator atau pelaksana adalah pemimpinnya.

Menurut George C. Edwards III (1980) mendefinisikan bahwa studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk didalamnya adalah kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap dari pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi - konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Sedangkan menurut Nugroho (2009), Implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan.

Dijelaskan oleh Haedar Akib (2010:1) bahwa sebelumnya pakar yang lebih awal memperhatikan dan memebrikan gagasan terhadap masalah implemnetasi adalah Douglas. R. Bunker pada tahun 1970. Konsep implementasi menjadi hal yang banyak diperbincangkan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan merupakan salah satu dari proses kebijakan.

Sedangkan program memiliki makna tersendiri. Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Di dalam suatu program dibuat beberapa aspek sebagai berikut:

- a. Tujuan kegiatan yang akan dicapai
- b. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan
- c. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dialui
- d. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan
- e. Strategi pelaksanaan

Dari program yang ada maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk di operasionalkan. Suatu hal yang haruslah diperhatikan adalah bahwa dalam suatu proses pelaksanaan suatu program sekurang - kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak ada menurut Syukur Abdullah (1987) antara lain sebagai berikut:

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilakukan
- b. Target group
- c. Unsur pelaksana

Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu:

- a. Merancang (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, menentukan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu
- b. Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendaya gunakan struktur - struktur dan personalis dana serta sumber - sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat

- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana - sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi dari hasil pelaksanaan kebijakan

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa suatu program diimplementasikan terlebih dahulu harus diketahui secara jelas mengenai uraian pekerjaan yang dilakukan secara sistematis, tata cara pelaksanaan, jumlah anggaran yang dibutuhkan dan kapan waktu pelaksanaan agar program yang direncanakan dapat mencapai target yang sesuai dengan keinginan.

### 3. Pengentasan Kemiskinan

Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidak mampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan karena kelangkaan alat pemenuhan kebutuhan dasar serta sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan.

Menurut Nasikun (1995), kemiskinan merupakan sebuah fenomena multifase, multidimensi dan terpadu. Hidup miskin bukan hanya berarti hidup didalam kekuarangan sandang, pangan maupun papan. Hidup dalam kemiskinan sering juga berarti akses yang rendah terhadap berbagai ragam sumber daya dan aset produktif yang sangat diperlukan untuk dapat memperoleh sarana pemenuhan kebutuhan - kebutuhan yang paling dasar.

Hidup dalam kemiskinan sering kali juga berarti hidup dalam alienasi, akses yang rendah terhadap kekuasaan, dan oleh sebab itu terdapat pilihan - pilihan hidup yang sempit dan pengap. Dalam masyarakat modern kemiskinan diidentikkan dengan kekurangan uang. Namun, kemiskinan sendiri dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) pengertian sebagai berikut:

1. Kemiskinan relatif

Seseorang yang tergolong kedalam miskin relatif sebenarnya telah hidup diatas garis kemiskinan namun masih berada dibawah kemampuan masyarakat sekitarnya.

2. Kemiskinan kultural

Kemiskinan kultural berkaitan dengan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya meskipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya.

3. Kemiskinan absolut

Kemiskinan absolut adalah sejumlah penduduk yang tidak mampu mendapatkan sumber daya yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar. Mereka hidup dibawah tingkat pendapatan minimum serta dibawah garis kemiskinan internasional.

Dari pengertian - pengertian tersebut maka tercipta suatu analisis faktor - faktor apa saja yang menjadi penyebab kemiskinan antara lain adalah sebagai berikut:

1. Tingkat pendidikan masyarakat yang rata - rata rendah
2. Cara berfikir yang masih tradisional dan konservatif
3. Apatis dan anti terhadap hal - hal
4. Mentalitas dan etos kerja yang kurang baik
5. Keadaan alam yang kurang mendukung
6. Keterisoliran secara geografis dari pusat
7. Tiadanya potensi atau produk andalan
8. Rendahnya kinerja dan budaya korupsi aparatur pemerintah daerah

Selain itu faktor - faktor dari kemiskinan juga di paparkan oleh Karimah Kuraiyyim yang antara lain adalah sebagai berikut:

1. Merosotnya standar perkembangan pendapatan per kapita secara global. Pendapatan per kapita bergerak seimbang dengan produktivitas yang ada pada suatu sistem. Beberapa faktor yang mempengaruhi kemerosotan standar perkembangan pendapatan per kapita adalah sebagai berikut:
  - a. Naiknya standar perkembangan suatu daerah
  - b. Politik ekonomi yang tidak sehat
  - c. Faktor - faktor luar negeri seperti rusaknya syarat - syarat perdagangan, beban hutang, kurangnya bantuan luar negeri dan hutang

d. Pembagian subsidi pemasukan pemerintah yang kurang merata

Hal ini menyulitkan akan terpenuhinya kebutuhan pokok dan jaminan keamanan untuk para warga miskin, juga secara tidak langsung mematikan sumber pemasukan warga. Bahkan disisi lain, rakyat miskin masih terbebani oleh pajak negara.

Selain itu, sebab - sebab dari kemiskinan dapat dilihat dari dua dimensi yaitu adalah sebagai berikut:

1. Dimensi individu

Kekurangan yang terdapat dalam jiwa setiap individu yang tentunya dapat mengakibatkan kemiskinan. Kelemahan individu ini biasanya kelemahan yang setara dan dapat menyebabkan suatu individu tersebut miskin, walaupun dia berada dalam suatu masyarakat yang penuh dengan peluang rezeki. Kelemahan individu yang dimaksud adalah sebagai berikut:

a. Kebiasaan berjudi

Kebiasaan berjudi merupakan suatu kegiatan yang dapat menyebabkan seseorang itu jatuh miskin. Seseorang yang kecanduan berjudi akan banyak kehilangan harta dalam aktivitas berjudinya dan mereka akan kehilangan tumpuan dalam pekerjaan karena kalah dalam perjudian.

b. Sakit badan

c. Masalah personaliti

Personaliti yang dimaksud bermasalah yang menyebabkan kemiskinan adalah sikap malas. Sikap malas itu dicerminkan dalam tingkah laku seperti suka berkhayal, suka beromong kosong, dan juga elak kerja. Orang yang malas adalah kekurangan produktivitasnya dan mereka akan hilang banyak peluang untuk mencari rezeki.

## 2. Dimensi masyarakat

Dilihat dari dimensi masyarakat, kemiskinan merupakan hasil dari masalah sosial ekonomi. Wujudnya didalam suatu masyarakat dan bukan sesuatu yang diakibatkan oleh individu sendiri. Berikut beberapa kemiskinan yang di sebabkan oleh adanya masalah dalam masyarakat:

### a. Konflik

Konflik yang terjadi seperti peperangan , kerusuhan dan sebagainya akan menyebabkan kegiatan ekonomi terbunuh dan dapat pula membinasakan infrastruktur yang penting untuk menjaga kekayaan.

### b. Ketidakadilan sosial

Menurut teori Marxisme dalam masyarakat yang mengamalkan ekonomi pasar bebas kemiskinan adalah:

“Sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Dalam masyarakat ini, harta cenderung untuk bertumpu kepada golongan yang terkaya, manakala orang yang lebih miskin menjadi lebih miskin. Ini adalah dalam pasar bebas, komoditi itu dijual kepada mereka yang mampu menawarkan harga yang lebih tinggi. Prinsip ini mengakibatkan faktor pengeluaran seperti tanah, cenderung dimiliki oleh golongan terkaya karena mereka memiliki kekuasaan pembelian yang lebih tinggi. Pemilikan faktor pengeluaran ini akan menyebabkan orang terkaya ini menjadi lebih kaya dan mereka akan membeli lebih banyak faktor pengeluaran di pasar bebas. Proses ini akan berterusan, sehingga golongan terkaya ini memonopoli segala faktor pengeluaran dan menyebabkan orang lain dalam masyarakat miskin tidak memiliki faktor pengeluaran ”

Faktor teori ekonomi marxisme ini sudah dibuktikan oleh salah seorang ahli ekonomi. Semua negara yang telah mencoba mengikuti teori Karl Marx gagal mengurangi kemiskinan. Kini hampir semua ahli ekonomi menggunakan teori ekonomi bebas untuk mengurangi kemiskinan.

Ada dua macam ukuran kemiskinan yang umum dikenal antara lain adalah sebagai berikut:

#### 1. Kemiskinan Absolut

Konsep kemiskinan pada umumnya selalu di kaitkan dengan pendapatan dan kebutuhan, kebutuhan tersebut hanya terbatas pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar (*basic need*). kemiskinan absolut dapat dibedakan menjadi dua bagian yaitu:

- a. Kemiskinan untuk memenuhi kebutuhan dasar.
- b. Kemiskinan untuk memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi.

## 2. Kemiskinan Relatif

Menurut Kincaid (1975) semakin besar ketimpangan antara tingkat hidup orang kaya dan miskin maka semakin besar jumlah penduduk yang selalu miskin. Oleh sebab itu Bank Dunia membagi aspek tersebut dalam tiga bagian antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Jika 40% jumlah penduduk berpendapatan rendah menerima kurang dari 12% pendapatan nasional maka pembagian pembangunan sangat timpang.
- b. Apabila 40% lapisan penduduk berpendapatan rendah menikmati antara 12 - 17% pendapatan nasional dianggap sedang.
- c. Jika 40% dari penduduk berpendapatan menengah menikmati lebih dari 17% pendapatan nasional maka dianggap rendah.

Dengan adanya uraian yang dipaparkan mengenai penyebab - penyebab kemiskinan muncul kebijakan yang diambil di berbagai negara untuk mengurangi kemiskinan di Negeranya. Kebijakan yang diambil dalam mengurangi kemiskinan adalah sebagai berikut:

### 1. Pembangunan Sektor Pertanian

Sektor pertanian memiliki peranan penting di dalam pembangunan karena sektor tersebut memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pendapatan masyarakat di pedesaan berarti akan mengurangi jumlah masyarakat miskin. Terutama sekali teknologi disektor pertanian dan infrastruktur.

## 2. Pembangunan Sumberdaya Manusia

Sumberdaya Manusia merupakan investasi insani yang memerlukan biaya yang cukup besar diperlukan untuk mengurangi kemiskinan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum, maka dari itu peningkatan lembaga pendidikan, kesehatan dan gizi merupakan langkah yang baik untuk diterapkan oleh pemerintah.

## 3. Peranan Lembaga Swadaya Masyarakat

Salah satu modal penduduk untuk keluar dari kemiskinannya adalah dengan kekuatan fisik (Narayan, Prichett dan Kapoor: 2009). Kekuatan fisik ini dijelaskan oleh Schoones (1998), kekuatan fisik didefinisikan sebagai modal manusia. Aset ini akan mempengaruhi jenis strategi yang akan dipilih oleh penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinannya. Selain ditinjau dari aset modal manusia, beberapa aset lain juga mempengaruhi strategi yang dipilih. Aset - aset yang dimaksud adalah meliputi aset modal manusia, aset alam, aset ekonomi, aset sumber daya fisik dan aset jaringan sosial (Schoones; 1998, Departement for Internassional Development; 1999, Gunasinge; 2010).

Strategi penghidupan menurut Scoones (1998) merupakan kegiatan yang mengatur atau merencanakan dengan cermat cara merespon perubahan yang ada dalam kehidupan secara cermat untuk memperoleh target atau sasaran yang diinginkan. Kegiatan ini akan berbeda - beda antar daerah yang satu dengan daerah yang lain dan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain akan berbeda strategi yang digunakan.

Lewis (1956) mengungkapkan bahwa kemiskinan merupakan suatu budaya. Diungkapkan bahwa orientasi nilai, pola hidup, dan cara berpikir orang miskin mencerminkan kebudayaan miskin. Tesis utamanya adalah orang miskin memiliki karakteristik dan nilai - nilai budaya yang berbeda dengan orang kebanyakan yang kemudian membentuk subkultural tersendiri. Sementara itu Lewis (1966) menjelaskan bahwasannya penduduk menjadi miskin karena adanya budaya kemiskinan. Penduduk miskin memiliki karakter apatis dan mudah menyerah pada nasib, sistem keluarga yang tidak kuat, kurang pendidikan, kurang ambisi untuk membangun masa depan, serta dekat dengan budaya kejahatan dan kekerasan.

Penduduk miskin diidentikkan dengan berbagai karakteristik yang kompleks, seperti terasing, pasif, malas, tidak berdaya, tidak bernilai, memiliki aspirasi yang rendah, serta kecanduan alkohol dan perilaku kriminal. Namun keadaan tersebut tidak sepenuhnya benar, hal tersebut oleh Narayan, Prichett, dan Kapoor (2009), menurut penelitian yang dilakukannya penduduk miskin merupakan pejuang yang handal. Dijelaskan bahwa penduduk miskin melakukan berbagai macam cara agar dapat keluar dari kemiskinan, bahkan terdapat temuan yang mengungkapkan bahwa kemiskinan sebagai budaya tidak disertai bukti - bukti yang kuat. Berdasarkan survey yang dilakukan di 15 negara di dunia, diketahui bahwa penduduk miskin menggunakan berbagai macam strategi untuk keluar dari kemiskinan yang mereka hadapi.

Disebagian daerah di Indonesia, melakukan migrasi keluar negeri merupakan salah satu cara masyarakat untuk keluar dalam lingkaran kemiskinan. Dengan mengirimkan remitan hasil kerja diluar negeri kesejahteraan keluarga akan meningkat dan dapat mengeluarkan mereka dari kemiskinan (Pitoyo, 2007). Sementara itu, startegi lain yang sering digunakan penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinan adalah membuat terobosan di bidang pertanian.

Hubungan manusia dengan lingkungan yang menjelaskan mengenai adaptasi ekologi secara umum terbagi menjadi dua pendekatan yaitu determinisme dan posibilisme. Determinisme lingkungan mengungkapkan bahwa alam adalah satu - satunya faktor yang menentukan adaptasi penduduk (Ernste dan Philo, 2009). kemudian posibilisme lingkungan memandang manusia sebagai penentu perubahan lingkungan dengan cara melakukan adaptasi tertentu (Berdouly, 2009). jalan tengah yang diambil dari determinisme dan posibilisme adalah probabilisme lingkungan (Flowerdew, 2009). Strategi penghidupan merupakan respon adaptasi manusia terhadap perubahan yang terjadi padanya, baik yang berkaitan dengan lingkungan fisik maupun lingkungan non fisik. Perbedaan strategi penghidupan yang dilakukan ditentukan oleh potensi sumber daya alam yang dimiliki (Scoones, 1998).

Rumah tangga yang berada pada daerah geografis dan memiliki akses terbatas akan memiliki pilihan yang jauh lebih sedikit untuk keluar dari kemiskinan daripada rumah tangga yang berada pada daerah dengan

kondisi geografis dan akses yang baik (Narayan, Prichett dan Kapoor, 2009). Studi yang dilakukan di Kagera (Tanzania) dan kamsoni (perbatasan Uganda dan Tanzania) menyebutkan dari survey yang dilaksanakan di 51 distrik, diketahui bahwa kemiskinan memiliki hubungan yang kuat dengan faktor geografis. Selain itu, proses untuk keluar dari kemiskinan di pengaruhi oleh aspek dan faktor geografi wilayah. Faktor geografis ini lebih ditekankan pada kondisi fisik wilayahnya.

White (1991) menjelaskan bahwa strategi penghidupan dalam rumah tangga pertanian diperdesaan terbagi menjadi tiga macam yaitu strategi bertahan hidup, strategi konsolidasi, dan strategi akumulasi. Strategi bertahan hidup dilakukan bagi mereka yang tergolong kategori miskin. Scoones (1998) menjelaskan bahwa peningkatan aset yang dikelola oleh rumah tangga akan menentukan strategi yang nantinya ditetapkan. Narayan, Prichett, dan Kapoor (2009) menjelaskan bahwa penduduk miskin dapat mengalami transisi ekonomi. Penduduk miskin dalam perjalanannya dapat meningkatkan kesejahteraannya atau dalam perjalanannya penduduk miskin dapat menjadi lebih miskin lagi atau kondisinya tetap seperti itu.

Rumah tangga yang telah keluar dari kemiskinannya merupakan rumah tangga yang telah menerapkan strategi konsolidasi dalam kehidupannya. Penerapan strategi konsolidasi menggunakan dua cara yaitu sebagai berikut:

1. Mengurangi pengeluaran rumah tangga
2. Meningkatkan pendapatan dengan cara diversifikasi pekerjaan

Strategi peningkatan pendapatan dengan penambahan aset merupakan salah satu cara agar penduduk miskin keluar dari kemiskinannya (Ellis, 1998; Akter, et.,al, 2008). Selain strategi tersebut, strategi lain yang dilakukan adalah terjun ke dunia bisnis, mencari pekerjaan lain diluar kegiatan pertanian, memanfaatkan bantuan pemerintah dan non pemerintah, serta strategi lainnya (Narayan, Prichett, dan Kapoor, 2009).

Pendapatan Sosial Ekonomi (PSE) merupakan data level individu pertama yang tersedia sebagai dasar dari program perlindungan sosial dalam rangka mengurangi jumlah penduduk miskin. PSE dimaksudkan untuk mendapatkan data kemiskinan mikro berupa direktori rumah tangga penerima Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang berisi nama kepala keluarga rumah tangga dan alamat tempat tinggal mereka. Penentuan rumah tangga penerima Bantuan Langsung Tunai pada PSE didasarkan pada pendekatan karakteristik rumah tangga bukan dengan pendekatan nilai konsumsi nilai pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum, seperti pada data kemiskinan makro. Indikator - indikator yang digunakan sebanyak 14 variabel yaitu adalah sebagai berikut:

1. Luas lantai rumah
2. Jenis lantai rumah

3. Jenis dinding rumah
4. Fasilitas buang air besar
5. Sumber air minum
6. Penerangan yang digunakan
7. Bahan bakar yang digunakan
8. Frekuensi makan dalam sehari
9. Kebiasaan membeli daging/ayam/susu
10. Kemampuan membeli pakaian
11. Kemampuan berobat ke puskesmas
12. Lapangan pekerjaan kepala rumah tangga
13. Pendidikan kepala rumah tangga
14. Kepemilikan aset

Keluarga Pra Sejahtera adalah keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya. Indikator yang dianggap untuk menentukan hal tersebut adalah salah satu atau lebih indikator Keluarga Sejahtera I (KS I ) yang belum terpenuhi. Keluarga Sejahtera I adalah keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya dalam hal sandang, papan, dan pelayanan kesehatan yang sangat dasar. Indikatornya adalah keluarga melakukan ibadah, pada umumnya seluruh anggota keluarga makan dua kali sehari ataupun lebih, semua anggota keluarga memiliki pakaian berbeda dirumah, bekerja/sekolah dan bepergian, bagian yang terluas dari lantai rumah bukan dari tanah, dan bila anak sakit dibawa ke sarana atau petugas kesehatan atau diberikan

pengobatan modern. Tahap Pra Sejahtera dan Sejahtera I dikategorikan sebagai rumah tangga miskin (Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009; BKKBN, 2014).

#### 4. Faktor - Faktor Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan untuk mencapai sasaran yang telah direncanakan sebelumnya, pastinya banyak faktor - faktor yang berpengaruh didalamnya baik itu faktor dari luar (ekternal) maupun faktor dari dalam (internal). Secara umum faktor - faktor tersebut adalah berupa sumber daya, struktur organisasi, hubungan antar organisasi, persoalan komitmen pelaksana, sistem pelaporan, sikap politisi, dan faktor - faktor lain yang bersifat kebetulan (Suranto, 2014:22). Pada dasarnya, faktor - faktor tersebut telah banyak mempengaruhi pelaksanaan dari penerapan kebijakan dengan program - program tertentu terutama dalam program pembangunan. Faktor - faktor tersebut dapat menghambat ataupun memperlancar berjalannya program. Upaya untuk memahami adanya keseimbangan antara sesuatu yang diharapkan dengan sesuatu yang terjadi yang dimanifestasikan oleh masyarakat sebagai *outcome*.

Beberapa tokoh telah merumuskan beberapa hal yang dapat mempengaruhi dari kebijakan maupun penerapan dari kebijakan. Mereka merumuskan hubungan tersebut kedalam model - model implementasi kebijakan yaitu sebagai berikut:

## 1. Model van Meter dan van Horn

Model ini menganggap bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan berupa jumlah masing - masing perubahan yang akan dihasilkan serta jangkauan kesepakatan terhadap tujuan antara pihak - pihak yang terlibat dalam proses implementasi akan lebih tinggi jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit dan berlaku sebaliknya.

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan dengan mudah. Apabila standard dan sasaran kebijakan kabur akan terjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen pelaksana implementasi. Selain itu hal yang harus di perhatikan adalah sumber daya yang harus tercukupi.

Menurut van Meter dan van Horn (1975) terdapat 5 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu sebagai berikut:

- a. Standard dan sasaran kebijakan
- b. Sumberdaya
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
- d. Karakteristik agen pelaksana
- e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

## 2. Model Grindle

Model ini dicetuskan oleh Grindle. Grindle (1980) menyatakan bahwa proses umum implementasi dimulai ketika tujuan dan sasaran telah dispesifikasikan, program telah didesain serta dana telah di alokasikan untuk pencapaian tujuan. Ketiga hal ini merupakan syarat dasar dan konteks kebijakan yang saling berkaitan dengan formulasi kebijakan.

Menurut Grindle (1980) keberhasilan dari implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan dan lingkungan implmentasi. Variabel isi kebijakan mencakup beberapa hal yaitu:

- a. Sejauh mana isi kebijakan
- b. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok target
- c. Tujuan yang diinginkan
- d. letak atau sasaran program sudah tepat atau belum.
- e. Apakah sebuah isi kebijakan menyebutkan implementatornya dengan rinci
- f. Didukung oleh sumber daya yang memadai

Sedangkan lingkungan kebijakan mencakup beberapa hal pula diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
- b. Karakteristik institusi dan rejim yang berkuasa

- c. Tingkat kepatuhan dan tanggapan dari kelompok sasaran.

Sedangkan isi kebijakan yang berpengaruh terhadap proses implementasi adalah sebagai berikut:

- a. Kepentingan - kepentingan yang dipengaruhi
- b. Tipe keuntungan (dapat terbagi atau tidak terbagi, jangka panjang atau jangka pendek)
- c. Tingkat perubahan perilaku
- d. Lokasi pembuatan keputusan (secara geografis dan organisasional)
- e. Pelaksana program yang ditunjuk
- f. Sumber daya

### 3. Model Cheema dan Rondinelli

Dalam model ini Cheema dan Rondinelli (1983) menyatakan bahwa terdapat empat faktor utama yang mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi di negara - negara sedang berkembang yaitu adalah sebagai berikut:

- a. Kondisi lingkungan (*Environmental Conditions*)

Kebijakan muncul dari lingkungan sosial-ekonomi-politik yang kompleks dan khas yang membentuk isi kebijakan serta pola hubungan antar organisasi dan karakteristik agen pelaksana. Hal ini diperlukan guna memahami hambatan dan peluang bagi organisasi pelaksana menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan

b. Hubungan antar organisasi (*Inter-Organizational Relationship*)

Keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan membutuhkan interaksi dan koordinasi dari sejumlah besar organisasi pada level yang berbeda dalam pemerintahan baik itu dari pemerintah daerah maupun pemerintahan pusat. Selain itu dibutuhkan pula kerjasama antar lembaga swadaya masyarakat dan kelompok masyarakat.

c. Ketersediaan sumber daya (*Resources for Program Implementation*)

d. Karakteristik agen pelaksana (*Characteristics of Implementing Agencies*)

Karakteristik organisasi internal dan kemampuan dari agen pelaksana menentukan pelaksanaan program yang didalamnya menyangkut kemampuan teknis, manajerial dan politik dari staf agen pelaksana, kemampuan mengkoordinasi, mengawasi dan mengintegrasikan keputusan yang berasal dari sub unitnya. Selain itu dalam karakteristik dari agen pelaksana juga menyangkut mengenai kekuatan dan dukungan politik dari pimpinan politik nasional, serta administrator di organisasi lainnya dan kelompok - kelompok terkait.

#### 4. Model George C. Edwards III

Model ini didefinisikan oleh George C. Edwards III (1980) yang menjelaskan empat faktor dalam implementasi kebijakan yang dijelaskan dalam bukunya berjudul "*Implementing Public Policy*". Keempat faktor tersebut adalah sebagai berikut:

##### a. Komunikasi

Dalam mengimplementasikan kebijakan, perintah untuk mengimplementasikan kebijakan haruslah ditransmisikan kepada personal yang tepat dan mampu, selain itu perintah harus jelas, akurat dan konsisten. Demikian pula dibutuhkan komunikasi yang baik untuk memenuhi berjalannya program kebijakan. Dalam komunikasi ini terdapat tiga aspek pokok yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi.

##### b. Sumberdaya

Keberhasilan dari implementasi kebijakan juga tidak dapat dilepaskan dari sumberdaya. Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara efisien maka sumberdaya haruslah cukup, implementasi kebijakan tidak efektif apabila implementor kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. Sumber daya yang dibutuhkan untuk implementasi kebijakan meliputi staf dengan jumlah yang sesuai dengan keahlian yang memadai dan sesuai dengan implementasi kebijakan, serta kewenangan dan fasilitas.

c. Disposisi

Disposisi juga disebut dengan sikap kecenderungan. Apabila para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat keputusan awal dan demikian pula sebaliknya. Kecenderungan - kecenderungan tertentu menghalangi implementasi kebijakan apabila benar - benar tak setuju dengan substansi suatu kebijakan. Unit - unit birokrasi yang berbeda - beda menyebabkan perbedaan pandangan yang berbeda - beda pula mengenai kebijakan. Ketidak sepakatan antara badan - badan menghalangi kerjasama dan menghambat implementasi dalam suatu bidang kebijakan.

d. Struktur birokrasi

Menurut Edwards III (1980) struktur yang tepat dapat memberikan dukungan yang kuat terhadap kelancaran implementasi kebijakan. Dua hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu prosedur - prosedur kerja standard (*Standard Operating Procedures*) yang dikembangkan sebagai respons internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragamandalam bekerjanya organisasi - organisasi yang kompleks dan tersebar luas dan fragmentasi (*Fragmentation*) yang merupakan penyebaran

tanggungjawab terhadap suatu wilayah kebijakan diantara beberapa unit organisasi.

Metode selanjutnya adalah metode yang dicetuskan oleh Peters (1982) yang mengemukakan beberapa alasan penghambat dan pendukung dari pengimplementasian kebijakan yaitu sebagai berikut:

a) Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana dan isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil - hasil dan kebijakan itu.

b) Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidak tepatan atau ketidak tegasan intern ataupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

c) Dukungan

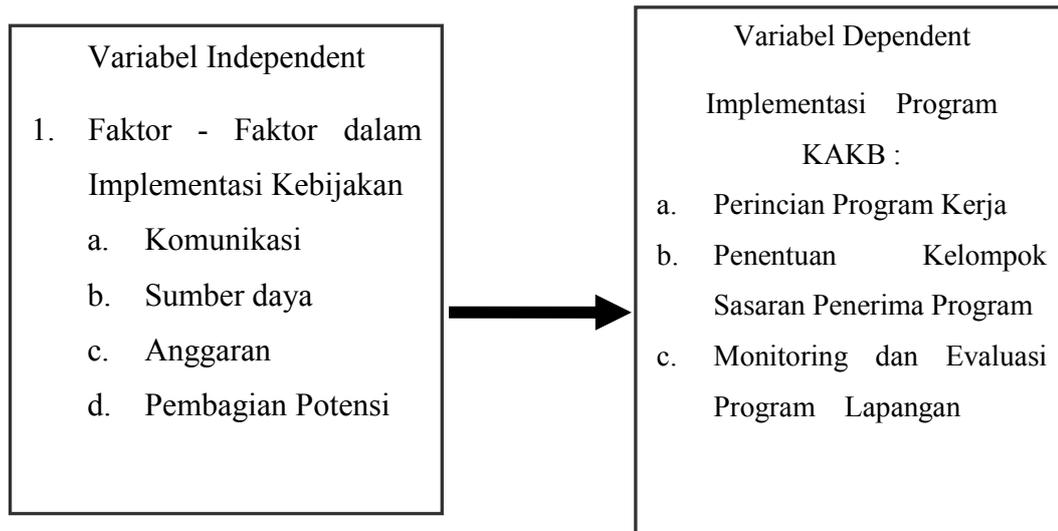
Implementasi kebijakan akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.

d) Pembagian Potensi

Hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

Gambar 1.1

Variabel Dependent dan Variabel Independent Penelitian  
Pelaksanaan Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun oleh Pemerintah  
Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016



G. Definisi Konseptual

1. Implementasi Program KAKB

Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo adalah sebagai berikut:

a. Perincian Program Kegiatan

Perincian Program Kegiatan adalah perumusan program-program yang akan dilaksanakan dalam program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB).

b. Penentuan Kelompok Sasaran

Penentuan Kelompok Sasaran Kegiatan adalah menentukan beberapa kelompok - kelompok sasaran yang akan diberikan dana oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang sekiranya mampu untuk memenuhi kriteria yang telah ditentukan.

c. Monitoring dan Evaluasi Program di Lapangan

Pelaksanaan program di Lapangan meliputi pelaksanaan program - program kegiatan atau sub program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) saat sudah berada di lapangan langsung. Pelaksanaan program ini meliputi jalannya kegiatan di lapangan.

2. Faktor - Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Program KAKB

Sedangkan untuk faktor - faktor yang mempengaruhi dari pelaksanaan program, penulis memadukan teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980) dan Peters (1982) sebagai berikut:

a. Komunikasi

Faktor komunikasi dalam pelaksanaan program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) yang dipengaruhi oleh komunikasi antara lain adalah implementor yang bertujuan agar sasaran kebijakan dan program dapat di transmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi.

b. Sumber Daya

Faktor sumberdaya dalam pelaksanaan program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) yang di pengaruhi oleh sumberdaya baik itu sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang ada di wilayah pelaksanaan program.

c. Anggaran

Faktor anggaran merupakan faktor terpenting dalam adanya pelaksanaan program kegiatan.

d. Pembagian Potensi

Hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

## H. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi mengenai variabel yang merumuskan berdasarkan dengan karakteristik - karakteristik variabel yang diamati (Anzwar, 2003). dalam penelitian ini definisi operasionalnya antara lain adalah seabgai berikut:

1. Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB)

Implementasi program dikemukakan oleh Suranto (2013) sebagai berikut:

- a. Perumusan kegiatan Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB)
    - 1) Perincian tugas
    - 2) Perumusan tujuan yang jelas
    - 3) Penentuan biaya dan waktu
    - 4) Perumusan kegiatan
  - b. Penentuan kelompok Sasaran Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB)
    - 1) Sosialisasi kelompok - kelompok sasaran
    - 2) Penyaringan kelompok - kelompok sasaran
    - 3) Penentuan kelompok - kelompok sasaran
    - 4) Pemberian hibah
  - c. Monitoring dan evaluasi program Kelompok Asuh Keluarga Binangun di lapangan (KAKB)
    - 1) Pendampingan dan pengawasan kegiatan
    - 2) Evaluasi kegiatan
2. Faktor - faktor Impelementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB)

Teori gabungan yang dikemukakan oleh George C. Edward III (1980), dan Peters (1982) adalah sebagai berikut:

- a. Faktor Komunikasi
  - 1) Pemerintah Daerah
  - 2) Instansi - instansi Daerah
  - 3) Sektor Swasta

- 4) Masyarakat
  - 5) Kelompok - kelompok kepentingan
- b. Faktor Sumber Daya
- 1) Keahlian dan keterampilan kelompok - kelompok sasaran
  - 2) Keadaan Sumber Daya Alam
- c. Faktor Anggaran
- 1) Anggaran APBN
  - 2) Anggaran APBD
  - 3) Swasta
- d. Faktor Pembagian Potensi
- 1) Kesejahteraan dan kemiskinan kelompok penerima program
  - 2) Pembagian tugas dan wewenang aktor pelaksana

## I. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara, strategi, metode yang digunakan dalam penelitian. Berikut adalah strategi yang peneliti gunakan dalam penelitian “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” adalah sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan deskriptif yang menjabarkan nilai variabel mandiri, baik satu variabel tanpa membuat

perbandingan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan deskriptif untuk mendeskripsikan informasi - informasi serta dokumen - dokumen yang diperoleh dari pihak - pihak terkait yang ada dalam penelitian tentang “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016”

Penelitian kualitatif dilaksanakan karena peneliti ingin mengeksplor fenomena - fenomena yang tidak dapat dikuantitatifkan yang bersifat deskriptif seperti proses suatu langkah kerja, formula suatu resep, pengertian - pengertian tentang suatu konsep yang beragam, karakteristik Tesuatu barang dan jasa, gambar - gambar, gaya - gaya tata cara suatu budaya, model fisik suatu artifak dan lain sebagainya (Satori, 2011:23).

Denzin dan Lincoln menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah dengan maksud untuk menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Menurut Bogdan dan Taylor mendefinisikan bahwa metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata - kata tertulis atau lisan dari orang - orang dan perilaku yang diamati.

Sedangkan, menurut Davis Wiliama mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah pengumpulan data pada suatu latar ilmiah dengan menggunakan metode alamiah.

## 2. Unit Analisis

Untuk mengetahui dan mengidentifikasi tentang “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” memerlukan beberapa informasi pendukung yang digunakan dalam penelitian. Oleh karena itu diperlukan unit analisis data digunakan untuk membatasi sasaran - sasaran dari penelitian. Unit analisis data adalah satuan yang diteliti yang bisa berupa individual, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktivitas individual atau kelompok sebagai subjek penelitian (Hamidi, 2005:75). Adapun unit analisis data dari penelitian dengan judul “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” adalah sebagai berikut:

- a. Masyarakat dan kelompok - kelompok sasaran program Kelompok Asuh Keluarga Binangun(KAKB) di Kabupaten Kulon Progo.
- b. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo
- c. Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam hal ini Sekretaris Daerah dalam hal ini adalah pendamping Kegiatan
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kulon Progo sebagai pembuat kebijakan serta perancang anggaran program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB).

### 3. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian dengan judul “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” dibutuhkan lokasi penelitian guna melengkapi data - data yang diperlukan. Lokasi penelitian dalam penelitian ini khususnya adalah di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo serta kelompok - kelompok KAKB.

### 4. Sumber Data

Data merupakan unsur yang penting dalam suatu penelitian. Sumber data adalah subjek dimana suatu data diperoleh (Arikunto, 1998:144). Menurut pakar lainnya, sumber data adalah tempat data diperoleh dengan menggunakan metode terutama baik berupa manusia, artefak, maupun dokumen - dokumen (Sutopo, 2006:56). Dalam penelitian terdapat dua jenis data yang digunakan yaitu data utama atau disebut dengan data primer dan data tambahan atau disebut dengan data sekunder. Berikut data - data yang dibutuhkan dalam penelitian:

#### a. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah data yang dibuat oleh peneliti untuk maksud khusus menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapinya. Data dikumpulkan dengan sendiri oleh peneliti langsung dari sumber pertama atau tempat obyek penelitian (Sugiyonom 2009:137). Dari data primer ini akan didapatkan dari

hasil wawancara dengan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam hal ini adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Kulon Progo, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo, serta kelompok - kelompok yang menjadi sasaran dari Program Keluarga Asuh Keluarga Binangun.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder yaitu data yang telah dikumpulkan untuk maksud selain menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi (Sugiyono, 2009:137). Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder penulis antara lain berita harian online, jurnal, situs - situs website, buku, Peraturan Pemerintah serta Undang - Undang.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian dengan judul “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” adalah sebagai berikut:

a. Wawancara

Dalam penelitian dengan judul “Implementasi Program Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB) oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015 - 2016” peneliti akan melaksanakan wawancara dengan beberapa elemen diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Kulon Progo sebagai perancang anggaran.
- 2) Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo.
- 3) Kelompok - kelompok sasaran dari program Kelompok Asuh Keluarga Binangun.
- 4) Kelompok - kelompok kepentingan yang terkait dengan program Keluarga Asuh Keluarga Binangun.

b. Dokumentasi

Dokumentasi menurut Paul Otlet (1905) merupakan kegiatan khusus berupa pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, penemuan kembali dan penyebaran dokumen. Selain itu, dokumentasi merupakan kumpulan dari dokumen - dokumen yang dapat memberikan keterangan atau bukti yang berkaitan dengan proses pengumpulan dan pengolahan dokumen secara sistematis secara menyebar luaskan kepada pemakai informasi.

6. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini teknik analisis data yang digunakan merujuk kepada teori yang diungkapkan oleh Salim (2006) yaitu analisa dan kualitatif sebagai metode alir yang terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan serta verifikasi.

a. Pengumpulan data

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mencari data yang dibutuhkan di lapangan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan, serta pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Reduksi data

Reduksi data yaitu proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang diperoleh di lapangan. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan data yang diperoleh dari lapangan dan pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

c. Penyajian data

Penyajian data dilakukan dengan cara menggambarkan keadaan sesuai dengan data yang sudah diringkas dan disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah untuk dipahami.

d. Menarik kesimpulan

Peneliti menarik kesimpulan terhadap data yang telah diperoleh dan yang telah direduksi dalam bentuk laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan, dan memilih data yang mengarah kepada permasalahan serta mampu menjawab permasalahan yang ada sehingga dapat menghasilkan kesimpulan yang valid.