

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan masalah kompleks dan bukan lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan secara ekonomi tetapi juga kegagalan dalam memenuhi hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum ialah meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki (Aneta, 2010).

Kemiskinan di Indonesia sudah menjadi persoalan utama bagi bangsa. Kondisi kemiskinan terjadi dalam berbagai bidang seperti sosial, ekonomi, dan pangan. Kemiskinan ditandai dengan kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian dan ketidakmampuan seseorang dalam menyampaikan aspirasi (Tontowi, 2010). Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang dilakukan BPS, jumlah dan persentase penduduk Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan mengalami kenaikan pada September 2013 sebesar 28,55 juta jiwa atau 11,47%. Jumlah tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan kondisi kemiskinan pada Maret 2013 yang sebesar 28,07 juta jiwa atau 11,37%. Hal tersebut disebabkan oleh kenaikan

harga barang kebutuhan pokok sebagai akibat dari kenaikan harga bahan bakar minyak pada bulan juni 2013 (Afrianto, 2017). Berikut perkembangan angka kemiskinan di Indonesia tahun 2011-2016 :

Tabel 1.1
Perkembangan Kemiskinan di Indonesia tahun 2011-2016

Tahun	Jumlah Penduduk (dalam juta orang)		Persentase penduduk miskin (dalam persen)	
	Maret	September	Maret	September
2011	30,02	29,89	12,49	12,36
2012	29,13	28,59	11,96	11,66
2013	28,07	28,55	11,37	11,47
2014	28,28	27,73	11,25	10,96
2015	28,59	28,51	11,22	11,13
2016	28,01	27,76	10,86	10,70

Sumber: Badan Pusat Statistik Indonesia Tahun 2017.

Berdasarkan tabel 1.1 terlihat bahwa adanya penurunan jumlah penduduk miskin sebanyak 0,13 jiwa di tahun 2011 dengan persentase 0,13%, di tahun 2012 mengalami penurunan persentase sangat baik yaitu 0,30 % sedangkan di tahun 2015 terlihat kenaikan jumlah penduduk miskin sebanyak 0,86 jiwa per september 2014, akan tetapi tidak berdampak pada peningkatan angka persentase jumlah penduduk miskin. Adapun di tahun terakhir menunjukkan penurunan jumlah dan angka persentase penduduk miskin dengan sangat baik penurunan jumlah penduduk miskin per maret 2015 sampai september 2016 sebanyak 0,83 jiwa sedangkan persentasenya terhitung menurun 0,43%.

Perkembangan kemiskinan di Indonesia sejak era reformasi bersifat *fluktuatif*, maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dengan membentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. TNP2K adalah organisasi yang dibentuk sebagai wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan ditingkat pusat untuk melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan. Untuk menindaklanjuti Perpres tersebut maka Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah pusat serta pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat. Septian (2016) menyebutkan bahwa dalam menanggulangi kemiskinan di Indonesia, Pemerintah merumuskan beberapa kebijakan dan program. Program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia tersebar dan dilaksanakan oleh beberapa kementerian, sedangkan pemerintah daerah dilaksanakan oleh beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Kabupaten Sleman dalam upaya menanggulangi kemiskinan telah diatur dalam Surat Keputusan Bupati nomor 136/Kep.KDH/ A/2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD). Dalam praktiknya pengembangan kelembagaan penanggulangan kemiskinan berada di tingkat Kecamatan hingga padukuhan, dengan dikeluarkannya pedoman teknis pelaksanaan revitalisasi/pembentukan tim penanggulangan kemiskinan kecamatan hingga tingkat pedukuhan. Lembaga tersebut disebut Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Pada Tahun 2017 Kabupaten Sleman mempertegas dengan dikeluarkannya Perda No 1 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Kemiskinan yang merujuk pada UU No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dimana dalam mengentaskan kemiskinan terdapat upaya yang memerlukan arah kebijakan, strategi dan sasaran yang terukur dan terpadu agar berdaya guna dan berhasil dalam rangka peningkatan kesejahteraan sosial.

Kehadiran lembaga teknis seperti Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) di Kabupaten Sleman telah memberikan pengaruh yang cukup baik bagi penurunan jumlah penduduk miskin dalam kurun waktu empat tahun terakhir terhitung pada Tahun 2012. Hal tersebut tidak lupa akan pengaruh koordinasi yang sangat baik antar pemangku kepentingan (*stakeholder*) di Kabupaten Sleman, dan peran serta Tim Penanggulangan Kemiskinan tingkat Padukuhan dan Desa yang menerapkan strategi, arah dan kebijakan yang berbeda-beda dengan melihat potensi masing-masing wilayah Kecamatan dan Desa.

Berikut adalah tabel perkembangan angka kemiskinan di Kabupaten Sleman Tahun 2012-2016:

Tabel 1.2
Data Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Sleman 2012-2016

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (dalam 000)	Persentase Penduduk Miskin (%)	Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)
2012	118	10,44	2,23	0,73	281 644
2013	111	9,68	1,43	0,3	297 170
2014	110	9,5	1,15	0,22	306 961
2015	110,96	9,46	1,46	0,37	318 312
2016	96,63	8,21	1,36	0,34	334 406

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Sleman Tahun 2017.

Berdasarkan tabel 1.2 menunjukkan bahwa persentase angka kemiskinan di Kabupaten Sleman dari Tahun 2012-2016 sudah mengalami perubahan yang sangat baik. Tahun 2013 terlihat penurunan jumlah penduduk miskin sangat signifikan dengan persentase 0,76% jika dibanding tahun 2012 meskipun Garis kemiskinan mengalami kenaikan. Salah satu penurunan angka kemiskinan terbesar terjadi antara rentang waktu 2015 sampai 2016 yaitu sebesar 1,25% penduduk miskin. Menurut BPS Kabupaten Sleman (2016) terdapat lima kecamatan yang memiliki angka kemiskinan tertinggi di Kabupaten Sleman. Hal tersebut mengacu pada hasil survei yang dilakukan oleh BPS Sleman Tahun 2014 dengan kategori KK Miskin dan Rentan Miskin berikut dengan persentasenya.

Adapun lima Kecamatan yang memiliki tingkat kemiskinan tertinggi dalam kategori KK Miskin beserta persentasenya di Kabupaten Sleman pertama yaitu; Kecamatan Seyegan, dengan jumlah Kepala Keluarga 17585

terdapat 3611 KK Miskin dengan persentase 21%. kedua ; Kecamatan Tempel, dengan jumlah Kepala Keluarga 19949 terdapat 3996 KK Miskin dengan persentase 20%. Ketiga yaitu; Kecamatan Minggir, dengan jumlah Kepala Keluarga 12994 terdapat 2526 KK Miskin dengan persentase 19%. Keempat ; Kecamatan Prambanan, dengan jumlah Kepala Keluarga 18812 terdapat 3421 KK Miskin dengan persentase 18% diikuti dengan Kecamatan Turi dengan Jumlah KK 11724 terdapat 2056 KK Miskin persentasenya 18% dan Kecamatan Cangkringan dengan Jumlah KK 10892 terdapat 1996 KK Miskin persentasenya sama yaitu 18%. Kelima ; Kecamatan Sleman, dengan jumlah KK 23380 terdapat 3865 KK Miskin dengan persentase 17%.

Lima kecamatan dengan tingkat kemiskinan tertinggi berdasarkan kategori KK Rentan Miskin beserta persentasenya di Kabupaten Sleman yang pertama yaitu; Kecamatan Cangkringan, dengan jumlah KK 10892 terdapat 3974 KK Rentan Miskin dengan persentase 36%. Kedua yaitu; Kecamatan Minggir, dengan jumlah KK 12994 terdapat 3731 KK Rentan Miskin dengan persentase 29%. Ketiga yaitu; Kecamatan Moyudan, dengan jumlah KK 11837 terdapat 3201 KK Rentan Miskin dengan persentase 27%. Keempat yaitu; Kecamatan Seyegan, dengan jumlah KK 17585 terdapat 4567 KK Rentan Miskin dengan persentase 26%. Kelima yaitu; Kecamatan Sleman, dengan jumlah KK 23380 terdapat 5763 KK Rentan Miskin dengan persentase 25%.

Tabel 1.3
Data Jumlah KK Miskin, Rentan miskin dan
Persentasenya per Desa di Kecamatan Sleman Tahun 2016

NOMOR	KECAMATAN/ DESA	TAHUN 2016					
		Jumlah KK	KK Miskin	Jiwa Miskin	KK Rentan Miskin	Jiwa Rentan Miskin	Persen KK Miskin terhadap Jumlah KK
	Sleman	23.116	3.665	12.20	5.813	17.339	15,43%
1.	Caturharjo	5.078	1.166	3.774	1.378	4.190	22,27%
2.	Triharjo	5.990	863	2.917	1.374	3.899	13,99%
3.	Tridadi	4.836	482	1.636	1.001	2.951	9,68%
4.	Pandowoharjo	3.978	596	2.035	1.103	3.388	14,78%
5.	Trimulyo	3.234	558	1.847	957	2.911	16,73%

Sumber: slemankec.slemankab.go.id diakses 17 Oktober 2017.

Berdasarkan Tabel 1.3 dapat diketahui bahwa 5 Desa di Kecamatan Sleman, 3 Desa mengalami tingkat kemiskinan tinggi diantaranya, Desa Caturharjo dengan persentase 22,27%, Desa Trimulyo 16,73%, dan Desa Pandowoharjo 14,78%. Hal tersebut menunjukkan bahwa Desa Caturharjo berada di urutan pertama dengan persentase angka kemiskinan paling tinggi, diikuti oleh Desa Trimulyo dan Desa Pandowoharjo di urutan ketiga terbanyak dalam persentase angka kemiskinan.

Dari pemaparan diatas terkait dengan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, Maka, penelitian ini akan mengkaji bagaimana kondisi kemiskinan, sejauh mana Implementasi Penanggulangan Kemiskinan terhadap kondisi kemiskinan dan Sejauhmana Peran Aparatur Pemerintah Desa Caturharjo, Trimulyo dan Pandowoharjo terhadap kondisi kemiskinan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kondisi Kemiskinan di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo Tahun 2016 ?
2. Sejauhmana Pengaruh Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman Terhadap Kondisi Kemiskinan Tahun 2016 ?
3. Sejauhmana Pengaruh Peran Aparatur Pemerintah Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman Terhadap Kondisi Kemiskinan Tahun 2016 ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Kondisi Kemiskinan di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo Tahun 2016.
2. Untuk Mengetahui sejauhmana Pengaruh Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman Terhadap Kondisi Kemiskinan Tahun 2016.
3. Untuk mengetahui Sejauhmana Pengaruh Peran Aparatur Pemerintah Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman terhadap Kondisi Kemiskinan Tahun 2016.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi Program Studi Ilmu Pemerintahan, serta dapat memperkaya kajian terkait penelitian Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai acuan bagi Pemerintah Kabupaten Sleman pada umumnya dan Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo, Kecamatan Sleman pada khususnya dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan, serta diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi ilmiah mengenai teknis dan strategi dari penanggulangan kemiskinan.

1.5 Tinjauan Pustaka

1. Nama Penulis : Rubiyannah, Maria Magdalena Minarsih, Leonardo Budi Hasiolan. (Jurnal of manajemen vol 02.) Tahun 2016, dengan Judul Penelitian “ Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Dalam Penanggulangan Kemiskinan (Kasus Pada Program Pinjaman Bergulir PNPM Mandiri Perkotaan Kelurahan Puduk Payung Kecamatan Banyumanik Kota Semarang)”. Penelitian tersebut menggunakan purposive random sampling dan metode perhitungan analisis validitas dan reabilitas dalam mengetahui hubungan antar variable.

2. Nama Penulis : Asna Aneta (*Jurnal Administrasi Publik*) Tahun 2010 dengan judul penelitian “Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo. Penelitian yang dilakukan Asna Aneta terlihat bahwa terdapat bentuk-bentuk implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan, penulis menjelaskan tingkat keberterimaan masyarakat terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan serta terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi terlaksananya implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo.
3. Nama Penulis : Munawar Noor (*Serat Acitya-Jurnal Ilmiah*) Tahun 2014 dengan judul penelitian “Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia (Studi Tentang Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kota Semarang)”. Penelitian Munawar Noor ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Rubiyannah dkk walaupun kajiannya serupa yaitu Program PNPM-MP di Kota Semarang akan tetapi M. Norr lebih menganalisa dan membahasnya dengan pendekatan kualitatif. Adapun hasil analisisnya yaitu adanya kelemahan-kelemahan dari pelaksanaan program tersebut serta menjelaskan aspek penghambat program dilapangan seperti kurangnya koordinasi antar stakeholder karena pemahaman akan PNPM-MP sebagai program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat.

4. Nama Penulis : Ahmad Nur Bakhtiar (Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik) Tahun 2015 dengan judul penelitian “Implementasi Program Keluarga Harapan Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Berbah Sleman Tahun 2013”. Penelitian tersebut memaparkan bagaimana implementasi dan faktor-faktor yang berperan dalam program PKH di Kecamatan Berbah tahun 2013 dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan dokumentasi. Hasilnya menunjukkan Aspek kepatuhan dalam implementasi program PKH seperti, Aturan, Komitmen & Kepatuhan pelaksana program.

Berdasarkan penelitian terdahulu lebih berfokus menggunakan pendekatan kualitatif sebagai metode penelitiannya, terdapat perbedaan dengan penelitian yang penulis teliti dimana dalam penelitian ini menggunakan penelitian mixed method/menggabungkan dua metode (kuantitatif dan kualitatif) hasil perhitungan dari kuisioner dan mencari sumber data agar lebih akurat. Adapun dalam penelitian ini penulis mencoba untuk membandngkan objek penelitian dengan cara korelasi dan regresi pada implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan menggunakan model George Edward III dan untuk Peran Aparatur Desa dengan menggunakan teori Gordon. Hal tersebut yang membedakan penelitian ini dengan studi terdahulu, dimana penelitian terdahulu lebih berfokus pada program penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan melalui bantuan PNPM-Mandiri

1.7 Kerangka Dasar Teori

1. Implementasi Kebijakan

a. Konsep Implementasi Kebijakan

Webster (dalam Novandric, 2015:6) mengemukakan bahwa implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Pada prinsipnya implementasi merupakan cara suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan dengan tujuan agar harapan dan kepentingan publik yang diinginkan dapat terwujud didalam realitas atau dengan kata lain bagaimana suatu kebijakan tersebut dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aktivitas dari sebuah proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan tersebut bersentuhan langsung dengan kepentingan publik serta kebijakan dapat diterima dengan baik oleh publik.

Para ahli menjelaskan terkait dengan pendekatan proses kebijakan, salah satu pendekatan proses kebijakan menurut Stella Theodolou (2005) (dalam Nugroho, 2014:114) ialah "*Linear Approach on Policy Process* (Pendekatan Linear pada Proses Kebijakan)" yang memecah proses kebijakan menjadi enam tahap yang berubah-ubah:

- 1) Pengenalan masalah; masalah publik yang berpotensi bisa dikenali.
- 2) Penetapan agenda; masalah yang dianggap berharga untuk diperhatikan dan ditempatkan dalam agenda.

- 3) Perumusan kebijakan; Berbagai kebijakan yang dibuat untuk menghadapi masalah yang telah ditetapkan dalam agenda.
- 4) Adopsi kebijakan; kebijakan resmi disetujui
- 5) Implementasi kebijakan; kebijakan publik yang secara resmi telah disetujui untuk dilakukan tindakan.
- 6) Analisis dan Evaluasi kebijakan; kebijakan yang diimplementasikan dievaluasi efektivitasnya.

Menurut Abdullah (dalam Bakhtiar:2015) bahwa pengertian dan unsur-unsur pokok dalam proses implementasi sebagai berikut:

- 1) Proses implementasi program/kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.
- 2) Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil ataupun gagal sama sekali ditinjau dari hasil yang dicapai atau "*outcomes*" unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung maupun menghambat sasaran program.
- 3) Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yang harus diperhatikan yaitu:
 - a. Implementasi program atau Kebijaksanaan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa. Oleh karena itu factor lingkungan

(fisik, sosial budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan.

- b. Target groups yaitu kelompok yang menjadi sasaran dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut.
- c. Adanya program kebijaksanaan yang dilaksanakan.
- d. Strategi perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan serta pengawasan implementasi tersebut.

Dengan adanya program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir serta lebih mudah untuk dijalankan dengan tidak menyampingkan faktor lingkungan karena tanpa adanya lingkungan program-program yang sudah direncanakan dan dirumuskan tidak akan terlaksana. Dalam implementasi program khususnya yang melibatkan banyaknya organisasi, instansi pemerintah dapat dilihat dari tiga (3) sudut pandang, yakni :

- 1) Pemrakarsa kebijaksanaan atau pembuat kebijakan (*the centre*).
- 2) Pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*).
- 3) Aktor-aktor perorangan diluar badan-badan pemerintahan kepada siapa program ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*).

Berhasil tidaknya suatu program di implementasikan, tergantung pada unsur pelaksanaannya. Artinya bahwa peran pelaksana baik itu yang sifatnya terorganisir maupun perorangan sangat penting karena dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan proses implementasi peran pelaksanalah yang bertanggungjawab.

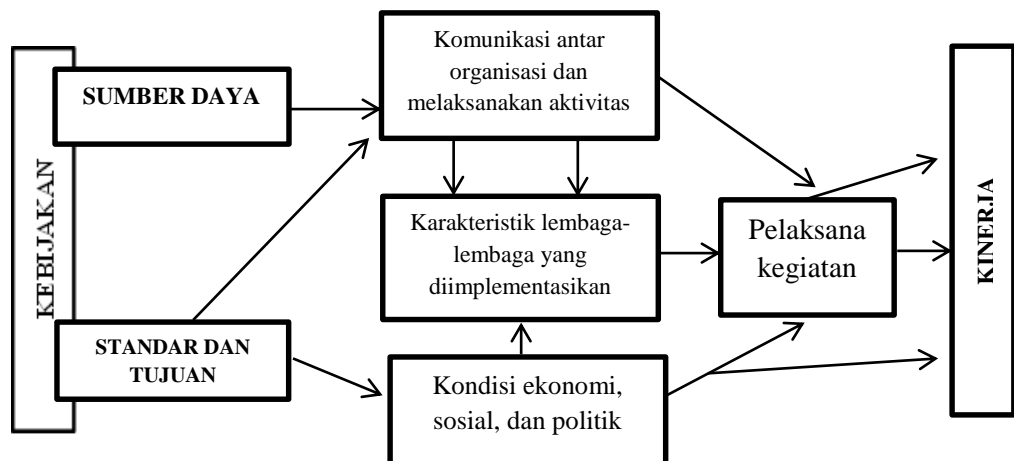
b. Model-Model Implementasi

1. Model Metter dan Horn

Model ini dikenalkan oleh duet Donald Van Metter dan Carl Van Horn (dalam Nugroho, 2014:219) dengan mengembangkan model implementasi kebijakan klasik. Model tersebut diasumsikan bahwa implementasi kebijakan bekerja sejalan dengan proses kebijakan. Beberapa variabel kritis yang dimasukkan sebagai variable yang saling mempengaruhi dan menyangkut dalam implementasi publik adalah:

- a. Sumber daya dan tujuan standar, yang mendorong ke komunikasi antar organisasi dan penegak aktivitas.
- b. Karakteristik badan-badan yang mengimplementasikan, yang dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial, dan kondisi politik, yang pada gilirannya dapat membangkitkan perilaku pelaksana kebijakan agar dapat mencapai kinerja kebijakan.

Gambar 1.1
Model Implementasi menurut Metter dan Horn (1975)

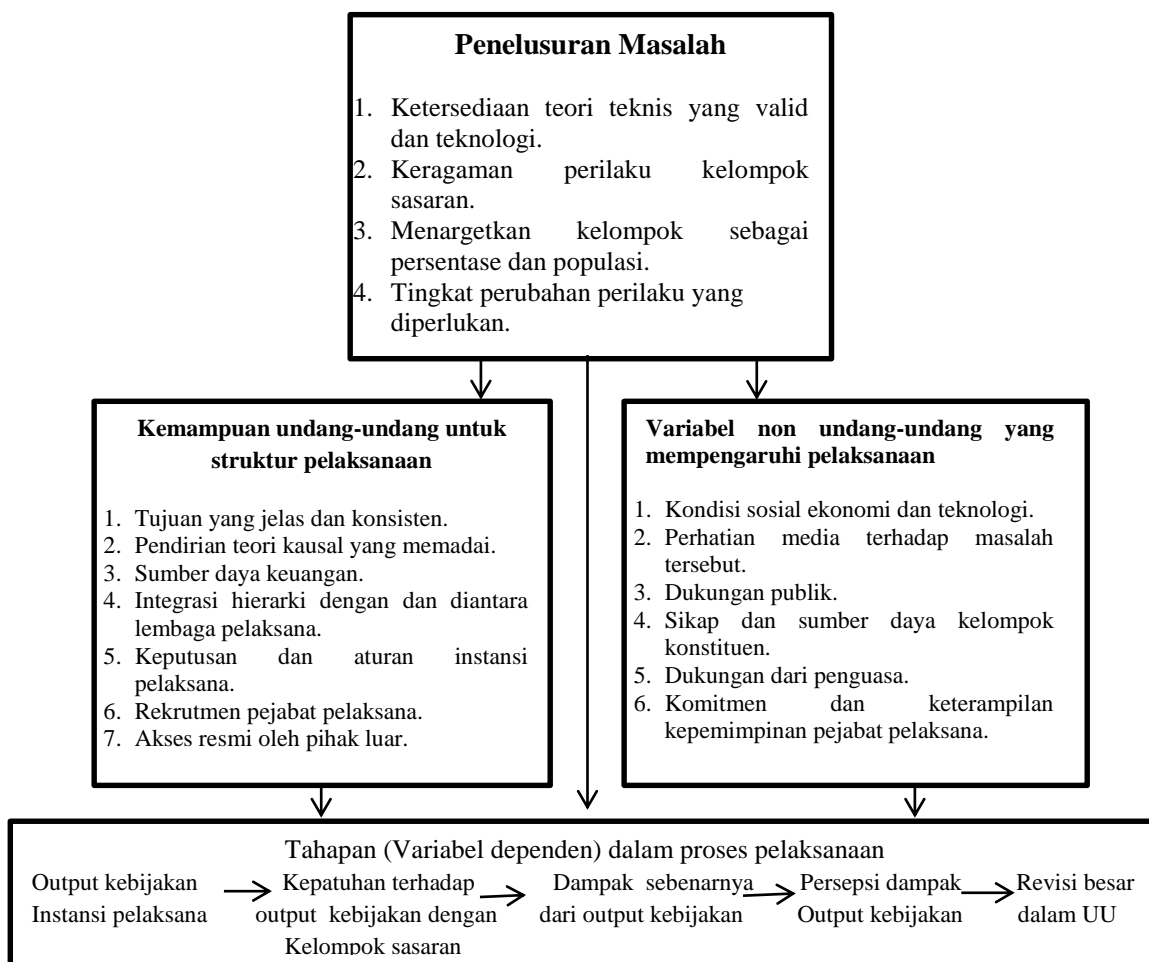


Sumber : (Nugroho 2014:220)

2. Model Mazmanian dan Sabatier

Menurut de Leon & de Leon, 2001:473 dengan mengutip tulisan Nugroho dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang* Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier (1983) menyatakan bahwa implementasi merupakan melaksanakan keputusan kebijakan dasar, biasanya digabungkan dalam anggaran dasar tetapi dapat juga mengambil dari bentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting.

Gambar 1.2
Model Mazmanian dan Sabatier (1983)



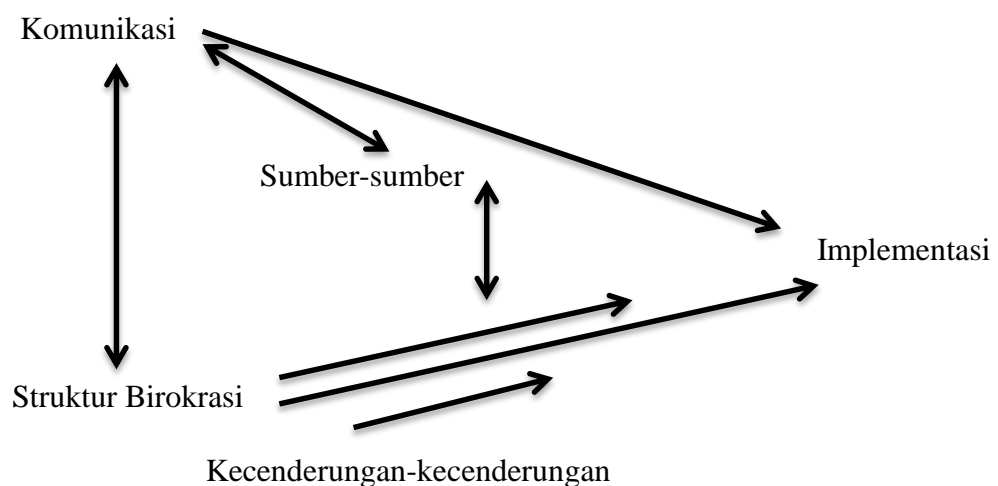
Sumber : (Nugroho, 2014:222)

3. Model George Edward

Menurut Edwards dalam Winarno (2014:177) mengemukakan studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan Edwards berpendapat terdapat empat faktor atau variabel krusial yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, adapun faktor-faktornya yaitu, komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan atau tingkah laku, dan struktur birokrasi.

Gambar 1.3
Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards



Sumber : (Winarno, 2014:211)

Empat faktor diatas sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dengan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal ialah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Untuk memahami suatu implementasi kebijakan perlu menyederhanakan, untuk menyederhanakan perlu merinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dalam komponen-komponen utama. Oleh karenanya, tidak ada variabel tunggal dalam proses implementasi, sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu variabel dengan variabel yang lain, dan bagaimana variabel tersebut memengaruhi proses implementasi kebijakan.

Adapun empat faktor menurut Edwards dalam Winarno (2014) yang mempengaruhi implementasi kebijakan sebagai berikut :

1) Komunikasi

Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). **Transmisi**, Artinya bahwa sebelum pejabat/pelaksana dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. **Kejelasan**, artinya bahwa jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas.

Konsistensi, Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-Sumber

Untuk mendukung terlaksananya suatu implementasi maka, pelaksana kebijakan membutuhkan sumber-sumber yang diperlukan seperti; staf yang memadai serta keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan. **Staf**, merupakan salah satu variabel yang memengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Hal tersebut juga harus didukung oleh jumlah sumber daya manusia yang cukup, cakap (keahlian), serta harus memiliki pengetahuan (*knowing what to do*) dalam melaksanakan kebijakan. **Informasi**, merupakan sumber penting dalam implementasi kebijakan. Informasi terbagi menjadi dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, dalam hal ini pelaksana kebijakan perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana dalam bersikap. *Kedua*, data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. **Wewenang**, merupakan sumber daya lain yang dapat memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Wewenang sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki. **Fasilitas**, merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan seperti

gedung, agar memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

3) Kecenderungan-Kecenderungan

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Ada dua indikator yang dikemukakan oleh Edwards. ***Dampak dari kecenderungan-kecenderungan***, menurut Edwards banyak kebijakan masuk ke dalam “zona ketidakacuhan”. Ada kebijakan yang dilakukan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. ***Pengangkatan Birokrat***, kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Hanya saja yang menjadi persoalan adalah bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi, mengapa mereka tidak diganti dengan orang yang lebih bertanggungjawab kepada pemimpin mereka.

4) Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran–ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures (SOP)*, dengan menggunakan prosedur ini dalam menanggulangi keadaan-keadaan umum dalam organisasi-organisasi publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. *fragmentasi* yang menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, di mana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar berita/instruksinya akan terdistorsi.

2. Peran Aparatur Pemerintah Desa

a. Pengertian SDM

Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik maka, diperlukan upaya pengembangan sumber daya manusia sebagai bentuk sinergitas dan kompetensi antara pimpinan dan pegawai untuk mencapai suatu keberhasilan dalam melakukan tujuan sebuah organisasi publik. Sutrisno (2009) berpendapat mengenai sumber daya manusia yang merupakan satu-satunya sumber daya memiliki akal perasaan, keinginan, keterampilan, pengetahuan, dorongan, daya, dan karya (rasio, rasa, karsa).

Betapapun majunya teknologi, perkembangan informasi, tersedianya modal dan memadainya bahan, jika tanpa SDM sulit bagi sebuah organisasi untuk mencapai tujuannya. Werther dan Davis (1996) berpandangan bahwa sumber daya manusia adalah “pegawai yang siap, mampu dan siaga dalam mencapai suatu tujuan-tujuan organisasi”. Dengan berpegang pada definisi tersebut, harus dipahami bahwa SDM diartikan sebagai sumber kekuatan yang berasal dari manusia yang dapat didayagunakan oleh sebuah organisasi. Pendapat tersebut sangat relevan dalam kerangka berfikir para ahli bahwa agar menjadi sebuah kekuatan, sumber daya manusia harus ditingkatkan baik dari segi kualitas maupun kompetensinya meskipun pemahaman akan konsep berbeda-beda (Sutrisno, 2009).

Melihat besarnya peran sumber daya manusia untuk pencapaian tujuan organisasi, maka diperlukan kehadiran sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keterampilan. Oleh karena itu perlu adanya tindakan pemeliharaan sebagai aset organisasi, jika sumber daya manusia dianggap sebagai hal yang penting untuk sebuah organisasi, maka salah satu implementasinya adalah dengan manajemen sumber daya manusia. Gerry Dessler dalam Widodo (2015) berpendapat bahwa manajemen sumber daya manusia adalah proses memperoleh, melatih, menilai, dan memberikan kompensasi kepada pegawai, memperhatikan hubungan kerja mereka, kesehatan, keamanan dan memperhatikan masalah keadilan.

b. Kompetensi Aparatur Desa

Secara harfiah, kompetensi berasal dari kata *competence* yang memiliki arti kecakapan, kemampuan, dan wewenang (Scale, 1975). Adapun secara etimologi, kompetensi dapat diartikan sebagai dimensi perilaku keahlian atau keunggulan seorang pemimpin atau staf mempunyai keterampilan, pengetahuan, dan perilaku yang baik. Menurut spencer dan spencer dalam sutrisno (2009:202) mengartikan kompetensi sebagai suatu yang mendasari karakteristik dari suatu individu yang dihubungkan dengan hasil yang diperoleh dalam suatu pekerjaan. Karakteristik dasar kompetensi berarti kemampuan adalah sesuatu yang kronis dan dalam bagian dari kepribadian seseorang dan dapat diramalkan perilaku di dalam suatu tugas pekerjaan.

Pengertian kompetensi dalam organisasi publik sangat diperlukan terutama untuk menjawab tuntutan organisasi, di mana adanya perubahan yang sangat cepat, perkembangan masalah yang sangat kompleks dan dinamis serta ketidakpastian masa yang akan datang dalam tatanan kehidupan masyarakat. Kompetensi adalah suatu kemampuan yang dilandasi oleh keterampilan dan pengetahuan yang didukung oleh sikap kerja serta penerapannya dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan di tempat kerja yang mengacu pada persyaratan kerja yang sudah ditetapkan (Sutrisno, 2009 : 202). Mulyasa (2003) berpendapat lain mengenai kompetensi yang merupakan perpaduan dari pengetahuan, keterampilan, nilai, dan sikap yang direfleksikan dalam kebiasaan berfikir dan bertindak.

Perangkat desa sebagai bagian dari sumber daya manusia yang merupakan bagian terpenting dari unsur pelaku desa memiliki peran tersendiri dalam mengembangkan kemajuan bangsa melalui desa. Gunawan (2013) berpendapat bahwa Perangkat desa merupakan bagian dari unsur pemerintah desa yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya yang merupakan aparatur desa dibawah naungan kepala desa. Perangkat desa yang dimaksud biasanya jumlah dan sebutannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang biasa dikenal dengan sebutan kepala urusan (KAUR), kepala seksi (KASI), dan unsur kewilayahan atau kepala dusun (KADUS) yang terdapat didalam pemerintahan desa. Perangkat desa dituntut untuk mempunyai kompetensi serta mampu mengembangkan masyarakat dan mampu mengelola segala

sumber daya yang dimiliki secara baik (*good governance*) dengan bercirikan demokratis juga desentralistis (Yuliawan, 2016).

Kompetensi yang harus dikuasai oleh SDM (Aparatur Desa) perlu dinyatakan sedemikian rupa agar dapat dinilai, sebagai wujud hasil pelaksanaan tugas dalam program yang sudah dirumuskan dan akan diimplementasikan dengan mengacu pada pengalaman langsung. Penilaian terhadap capaian kompetensi harus dilakukan secara objektif, berdasarkan kinerja aparatur yang ada di dalam organisasi pemerintah, dengan bukti penguasaan mereka terhadap pengetahuan, keterampilan, nilai, dan sikap sebagai hasil dari proses pelaksanaan. Gordon (dalam Sutrisno, 2009:204) menjelaskan beberapa aspek yang terkandung dalam konsep kompetensi sebagai berikut:

- 1) Pengetahuan (*knowledge*), yaitu kesadaran dalam bidang kognitif. Misalnya, seorang pegawai mengetahui cara melakukan identifikasi belajar, dan bagaimana melakukan pembelajaran yang baik sesuai dengan kebutuhan yang ada dalam organisasi.
- 2) Pemahaman (*understanding*), yaitu kedalaman kognitif, dan afektif yang dimiliki oleh individu. Misalnya, seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya harus mempunyai pemahaman yang baik tentang karakteristik dan kondisi kerja secara efektif dan efisien.
- 3) Kemampuan (*skill*), adalah sesuatu yang dimiliki oleh individu untuk melaksanakan tugas atau pekerjaan yang dibebankan kepadanya.

Misalnya, kemampuan pegawai dalam memilih metode kerja yang dianggap lebih efektif dan efisien.

- 4) Nilai (*value*), adalah suatu standar perilaku yang telah diyakini dan secara psikologis telah menyatu dalam diri seseorang. Misalnya, standar perilaku para pegawai dalam melaksanakan tugas (kejujuran, keterbukaan, dan demokratis).
- 5) Sikap (*attitude*), yaitu perasaan (senang-tidak senang, suka-tidak suka) atau reaksi terhadap suatu rangsangan yang datang dari luar. Misalnya, reaksi terhadap krisis ekonomi, perasaan terhadap kenaikan gaji.
- 6) Minat (*interest*), adalah kecenderungan seseorang untuk melakukan suatu perbuatan. Misalnya, melakukan suatu aktivitas kerja.

Sumber daya manusia dapat tetap bertahan karena mereka memiliki kompetensi manajerial, yaitu kemampuan untuk merumuskan visi dan strategi organisasi serta kemampuan untuk memperoleh dan mengarahkan sumber daya lain dalam rangka mewujudkan visi dan menerapkan strategi organisasi.

3. Kemiskinan

a. Definisi Kemiskinan

Kemiskinan merupakan suatu kondisi dimana seseorang merasakan kondisi serba kekurangan atau tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya yang disebabkan oleh tingkat penghasilan dan ekonominya rendah.

Suparlan (dalam Hudaya, 2009) mengatakan kemiskinan merupakan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah yaitu adanya tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat keadaan kesehatan kehidupan moral, dan rasa harga diri dari mereka yang terolong sebagai orang miskin. Sedangkan Friedman (1997) mengartikan kemiskinan adalah ketidaksetaraan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Sementara yang dimaksud dengan basis kekuasaan sosial menurut Friedman meliputi: *Pertama*, modal produktif atas aset, misalnya tanah perumahan, peralatan, dan kesehatan. *Kedua*, sumber keuangan, seperti *income* dan kredit yang memadai. *Ketiga*, organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, seperti koperasi. *Keempat*, network atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan keterampilan yang memadai. *Kelima*, informasi-informasi yang berguna untuk kehidupan (Suyanto, 2014).

Kemiskinan dapat diartikan sebagai masalah sosial yang jauh lebih kompleks dari sekedar persoalan kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya asset produksi untuk melangsungkan kehidupan. Chambers (1987) berpendapat lain dalam buku yang ditulis oleh Suyanto dengan judul *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya* bahwa kemiskinan tidak hanya identik dengan ketidakmampuan keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, melainkan juga menyangkut kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian dan kelemahan jasmani.

Noor (2014:133) mengklasifikasikan jenis-jenis kemiskinan dalam masyarakat pada umumnya sebagai berikut;

- a. Kemiskinan absolute, yaitu keadaan yang mana pendapatan kasar bulanan tidak mencukupi untuk membeli keperluan minimum;
- b. Kemiskinan relative, yaitu kemiskinan yang dilihat berdasarkan perbandingan antara suatu kebutuhan dengan tingkat pendapatan lainnya;
- c. Kemiskinan struktural yaitu kondisi di mana sekelompok orang berada di dalam wilayah kemiskinan, dan tidak ada peluang bagi mereka untuk keluar dari kemiskinan;
- d. Kemiskinan kultural yaitu budaya yang membuat orang miskin, yang dalam antropologi kemiskinan sebagai adanya budaya miskin.

b. Ukuran Kemiskinan

Untuk mengukur tingkat kemiskinan menggunakan pendekatan kemiskinan absolut adalah dengan memperhitungkan standar kebutuhan pokok seperti; sandang, pangan, pemukiman, kesehatan dan pendidikan. Kemudian karena biaya hidup di daerah kota dan di daerah desa berbeda, maka oleh Bank Dunia dipakai sebagai ukuran dalam menetapkan garis kemiskinan adalah nilai US \$ 50 per kapita per tahun untuk tingkat pendapatan di desa dan US \$ 75 per kapita per tahun untuk tingkat pendapatan di kota pada keadaan tingkat harga tahun 1971 (Suyanto, 2014).

Menurut Sajogyo (dalam Hudaya, 2009:11) cara mengukur kemiskinan dengan pendekatan kemiskinan absolut adalah dengan memperhitungkan standar kebutuhan pokok berdasarkan atas kebutuhan beras dan gizi (kalori dan protein) dengan mengungkapkan masalah garis kemiskinan dan tingkat pendapatan petani. Ada tiga golongan orang miskin yaitu golongan lapisan miskin yang mempunyai pendapatan perkapita per tahun beras sebanyak lebih dari 360 kg tetapi kurang dari 480 kg, golongan miskin sekali yang memiliki pendapatan perkapita per tahun beras sebanyak 240-360 kg, dan lapisan paling miskin yang memiliki pendapatan perkapita per tahun beras sebanyak kurang dari 240 kg. Bank Dunia dalam BPS (2000) menetapkan bahwa seseorang dikatakan miskin apabila pendapatannya dibawah US \$ 2 per hari.

Badan Kependudukan & Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) memberikan pemikiran bahwa untuk mengukur tingkat kemiskinan dengan menggunakan satuan rumah tangga. Kemiskinan berada pada keluarga Pra Sejahtera (Pra KS) dan Keluarga Sejahtera 1 (KS1) yang ditandai oleh kesulitan pemenuhan kebutuhan ekonomi dan non ekonomi. Di samping merujuk kepada individu dan rumah tangga penduduk miskin, ukuran kemiskinan digunakan dengan pendekatan melalui pengamatan daerah miskin. Terdapat hubungan yang kuat antara wilayah miskin dengan penduduk miskin, sehingga dengan mengetahui wilayah miskin dapat diharapkan ditemui mayoritas penduduk miskin (Rubiyanah, 2016).

c. Ciri-Ciri Kemiskinan

Dengan melihat banyaknya ukuran yang dapat dipakai untuk menentukan seseorang disebut miskin dan tidak miskin, maka umumnya para ahli akan merasa kesulitan dalam mengklasifikasikan masyarakat menurut garis kemiskinan. Namun dari berbagai studi yang ada, Suyanto (2014:5) merumuskan beberapa ciri dari kemiskinan, yaitu :

- a. Mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan tidak memiliki faktor produksi sendiri, seperti tanah yang cukup, modal ataupun keterampilan lainnya. Faktor produksi yang dimiliki umumnya sedikit, sehingga kemampuan untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas.
- b. Mereka tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri. Pendapatan tidak cukup untuk memperoleh tanah garapan maupun modal usaha.

- c. Tingkat pendidikan golongan miskin umumnya rendah, tidak sampai tamat Sekolah Dasar. Waktu mereka habis tersisa untuk mencari nafkah sehingga berpeluang untuk tidak belajar. Anak-anak mereka tidak dapat menyelesaikan sekolah, karena harus membantu orang tua mencari tambahan penghasilan atau menjaga adik-adik di rumah, sehingga secara turun-temurun terjatuh dalam keterbelakangan garis kemiskinan.
- d. Kebanyakan mereka tinggal di pedesaan. Banyak diantara mereka tidak memiliki tanah, walaupun ada maka kecil sekali. Umumnya mereka menjadi buruh tani atau pekerja kasar diluar pertanian. Karena petani bekerja dengan musiman, maka kesinambungan kurang terjamin. Banyak diantara mereka lalu menjadi pekerja bebas (*self employed*) berusaha apa saja. Dalam keadaan penawaran tenaga yang besar, maka tingkat upah menjadi rendah sehingga mengurangi mereka dibawah garis kemiskinan. Didorong oleh kesulitan hidup didesa maka banyak diantara mereka mencoba berusaha dikota (urbanisasi).
- e. Kebanyakan diantara mereka yang hidup di kota masih berusia muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan, sedangkan kota dibanyak negara sedang berkembang tidak siap menampung gerak urbanisasi penduduk desa. Apabila di negara-negara maju pertumbuhan industri menyertai urbanisasi dan pertumbuhan kota sebagai penarik bagi masyarakat desa untuk bekerja di kota, maka urbanisasi di negara berkembang tidak disertai proses penyerapan tenaga dalam perkembangan industri. Bahkan, sebaliknya perkembangan teknologi di

kota justru menarik pekerjaan lebih banyak tenaga kerja, sehingga penduduk miskin yang pindah ke kota dalam kantong-kantong kemelaratan (*slumps*).

d. Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan terjadi pada seseorang atau individu bukan semata-mata karena tanpa adanya penyebab yang jelas. Kuncoro (dalam Rubiyannah, 2016:4) menjelaskan penyebab kemiskinan sebagai berikut :

- a. Secara Makro Kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan timpang, penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah yang terbatas dan kualitasnya rendah;
- b. Kemiskinan muncul akibat perbedaan kualitas sumber daya manusia karena kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitas juga rendah upahnya pun rendah.
- c. Kemiskinan muncul disebabkan perbedaan akses dan modal.

Menurut faktor yang melatar belakangi terjadinya kemiskinan Nugroho (2014:8) membedakannya menjadi dua kategori :

Pertama, kemiskinan alamiah, muncul sebagai akibat sumber daya yang langka jumlahnya atau karena tingkat perkembangan teknologi sangat rendah. Artinya faktor-faktor yang menyebabkan suatu masyarakat menjadi miskin adalah secara alami memang ada, dan akan ada kelompok atau individu didalam masyarakat lebih miskin dari yang lain. Mungkin saja dalam keadaan kemiskinan alamiah akan terdapat perbedaan kekayaan,

tetapi dampak perbedaan tersebut akan diperlunak oleh adanya pranata-pranata tradisional seperti, pola hubungan (*Patron client*), jiwa gotong royong, dan sejenisnya yang fungsinya untuk meredam timbulnya kecemburuan sosial.

Kedua, kemiskinan buatan, yakni kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. Dengan demikian sebagian anggota masyarakat miskin bukan berarti tidak dapat mengakses sarana dan prasarana di suatu wilayah sebagai kegiatan ekonomi walaupun sebenarnya jumlah total produksi yang dihasilkan oleh masyarakat tersebut bila dibagi rata dapat membebaskan semua anggota masyarakat dari rantai kemiskinan.

4. Penanggulangan Kemiskinan

Penanggulangan kemiskinan di era otonomi daerah mengandung pelajaran tentang peluang penanggulangan kemiskinan, baik dari bentuk lama yang disusun di pemerintah pusat, maupun pola baru hasil susunan pemerintah daerah, mungkin disertai dukungan pemerintah pusat atau swasta di daerah (Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, 2004). Otonomi daerah memungkinkan peningkatan penanggulangan kemiskinan karena menghadapi jarak spasial maupun temporal yang lebih dekat dengan penduduk miskin itu sendiri. Selain itu peluang tanggungjawab atas kegiatan tersebut berada di tangan pemerintah kabupaten dan kota, serta pemerintah desa.

Berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dikeluarkan dan diimplematisasikan bertujuan untuk mengurangi jumlah masyarakat miskin. Penanggulangan kemiskinan pada akhirnya juga menjadi aspek pembangunan yang tidak dapat dipisahkan karena pertumbuhan ekonomi yang dicapai tidak secara otomatis mengurangi angka kemiskinan tetapi malah yang terjadi adalah tingkat kesenjangan yang semakin tinggi (Rubiyanah, 2016).

Pengalaman penanggulangan kemiskinan pada masa lalu telah memperhatikan berbagai kelemahan, antara lain: (1) masih berorientasi kepada pertumbuhan makro tanpa memperhatikan aspek pemerataan, (2) kebijakan yang bersifat sentralistik, (3) lebih bersifat karikatif daripada trasformatif, (4) memposisikan masyarakat sebagai obyek daripada subyek, (5) orientasi penanggulangan kemiskinan yang cenderung karikatif dan sesaat daripada produktivitas yang berkelanjutan, serta (6) cara pandang dan solusi yang bersifat generik terhadap permasalahan kemiskinan yang ada tanpa memperhatikan kemajemukan yang ada. Karena beragamnya sifat tantangan yang ada, maka penanganan persoalan kemiskinan harus menyentuh dasar sumber dan akar persoalan yang sesungguhnya, baik langsung maupun tak langsung (Bappenas, 2008).

Izzedin Bakhit (2001) berpendapat mengenai keberhasilan program penanggulangan kemiskinan. agar program-program penanggulangan kemiskinan dapat memberikan hasil yang nyata, tak pelak adalah bagaimana menggempur akar-akar kemiskinan hingga tuntas (*attacking the roots of poverty*) (Suyanto, 2014:243). Di berbagai daerah, tak terkecuali di Kabupaten Sleman agar perkembangan jumlah penduduk miskin terus mengalami penurunan dan upaya penanggulangan kemiskinan dapat dipercepat, maka yang dibutuhkan ke depan adalah model dan upaya-upaya baru yang terfokus pada proses pemberdayaan, revitalisasi sistem setempat, pengakuan pada potensi lokal, peran aparatur pemerintah baik di tingkat desa maupun kecamatan, peningkatan peran tim penanggulangan kemiskinan tingkat padukuhan, desa, dan kecamatan serta manajemen program yang benar-benar solid bisa dilaksanakan di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo Kecamatan Sleman khususnya.

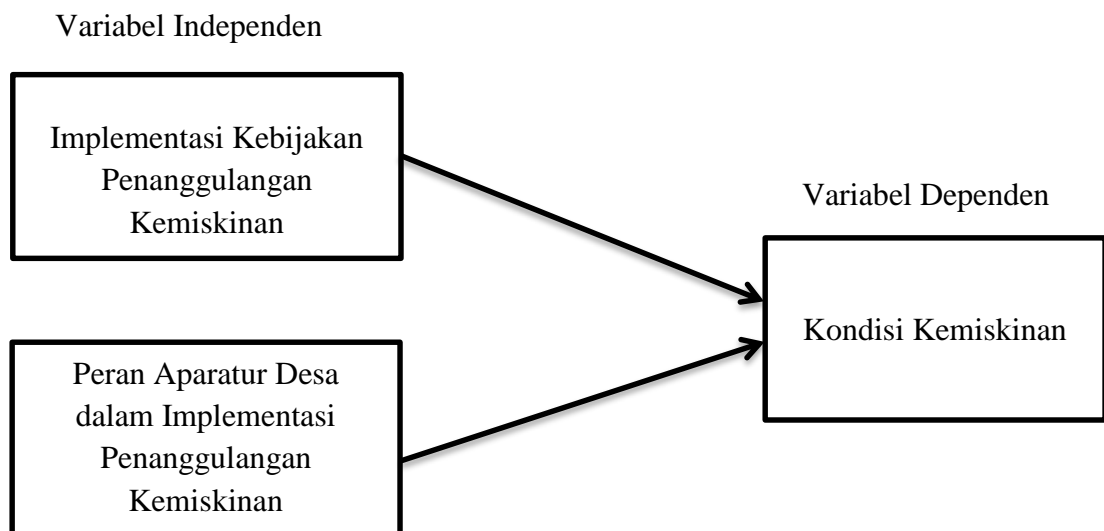
Adapun model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang menjadi acuan dalam penelitian ini ialah dengan menggunakan model George Edwards dalam buku yang ditulis Winarno (2014) berjudul *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus* memberikan pendapat bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable di antaranya yaitu; Komunikasi, Sumber daya, Kenderungan-Kecenderungan, dan Struktur birokrasi. Penulis merasa cocok akan model implementasi kebijakan menurut Edward III mengingat objek yang akan diteliti berfokus pada peran Aparatur Desa dalam mengimplementasikan penanggulangan

kemiskinan di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo, Kecamatan Sleman. Ketiga desa tersebut merupakan desa dengan angka kemiskinan tertinggi dibandingkan dengan desa lainya di Kecamatan Sleman.

1.8 Kerangka Pemikiran

Kerangka berfikir dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar 1.4
Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan



1.9 Definisi Konsepsional

a. Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau instansi pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan-tujuan yang telah ditetapkan atau disahkan dalam keputusan sebelumnya.

b. Aparatur Pemerintah Desa

Aparatur Pemerintahan Desa adalah aparatur atau pejabat yang memiliki dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui pembuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan yang berada di tingkat desa.

c. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan suatu kondisi dimana seseorang serba kekurangan atau tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya yang disebabkan oleh tingkat penghasilan dan ekonominya rendah.

d. Penanggulangan kemiskinan

Penanggulangan kemiskinan merupakan suatu implementasi yang langsung mengarah pada sasaran kelompok masyarakat miskin dan rentan miskin dengan tujuan-tujuan tertentu.

1.10 Definisi Operasional

1. Indikator Kondisi Kemiskinan :
 - a. Jumlah Tanggungan Keluarga
 - b. Pendidikan Rendah
 - c. Pendapatan Rendah
 - d. Kepemilikan Sarana Sederhana

2. Indikator implementasi penanggulangan kemiskinan di ukur dengan:
 - a. Komunikasi
 - 1) Transmisi
 - 2) Kejelasan
 - 3) Konsistensi
 - b. Sumber Daya
 - 1) Staff (Pegawai)
 - 2) Informasi
 - 3) Wewenang
 - 4) Fasilitas
 - c. Kecenderungan-Kecenderungan
 - 1) Dampak dari Kecenderungan
 - 2) Pengangkatan birokrat
 - d. Struktur Birokrasi
 - 1) Standard Operasional Prosedur (SOP)
 - 2) Fragmentasi (Fenomena internal organisasi)

3. Indikator Peran Aparatur Pemerintah Desa dalam Implementasi penanggulangan kemiskinan :
 - a. Pengetahuan (*knowledge*)
 - b. Pemahaman (*understanding*)
 - c. Kemampuan (*skill*)
 - d. Nilai (*value*)
 - e. Sikap (*attitude*)
 - f. Minat (*interest*)

1.11 Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian lapangan (field research). penulis menggunakan jenis penelitian campuran (mixed methodology). Mixed method menghasilkan fakta yang lebih komprehensif dalam meneliti masalah penelitian, karena peneliti ini memiliki kebebasan untuk menggunakan semua alat pengumpul data sesuai dengan jenis data yang dibutuhkan. Sedangkan kuantitatif atau kualitatif hanya terbatas pada jenis alat pengumpul data tertentu saja. Mixed Method adalah metode yang memadukan pendekatan kualitatif dan kuantitatif dalam hal metodologi (seperti dalam tahap pengumpulan data), dan kajian model campuran memadukan dua pendekatan dalam semua tahapan proses penelitian Abbas (dalam Syaroh, 2012). Mixed Method juga disebut sebagai sebuah metodologi yang memberikan asumsi filosofis dalam menunjukkan arah atau memberi petunjuk cara pengumpulan data dan menganalisis data serta perpaduan pendekatan kuantitatif dan kualitatif melalui beberapa fase proses penelitian Strategi metode campuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah urutan analisis kuantitatif dan kualitatif, tujuan strategi ini adalah untuk mengidentifikasi komponen konsep (subkonsep) melalui analisis data kuantitatif dan kemudian mengumpulkan data kualitatif guna memperluas informasi yang tersedia Abbas (dalam Syaroh, 2012). Intinya adalah untuk menyatukan data kuantitatif dan data kualitatif agar memperoleh analisis yang lebih lengkap.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian berada di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo, Kecamatan Sleman Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Beberapa alasan dan pertimbangan dalam penentuan lokasi penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut: 1) dari ketiga desa tersebut merupakan desa dengan persentase angka kemiskinan tertinggi di Kecamatan Sleman. 2) tiga desa tersebut sudah menerapkan kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan program-program unggulan hanya saja pengaruh terhadap penurunan keluarga miskin dirasa kurang cukup.

3. Unit Analisis Data

Dalam hal ini peneliti akan mencoba menemukan informan yang tepat yakni orang yang memberi informasi yang memadai ketika peneliti mengawali aktivitas pengumpulan data. Adapun yang menjadi informan yaitu Aparatur Pemerintah Desa Caturharjo, Trimulyo dan Pandowoharjo, serta masyarakat miskin dan rentan miskin selaku peserta program dari implementasi penanggulangan kemiskinan.

4. Sumber Data Penelitian

Ada dua jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Penelitian ini menggunakan data primer yang didapat melalui kegiatan observasi terhadap lokasi penelitian, kegiatan wawancara mendalam dan beberapa dokumentasi yang berkaitan langsung dengan penelitian.

Adapun data primer yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pendapat para informan yang dianggap ada relevansi dengan tema penelitian ini antara lain mewawancarai kepala seksi kemasyarakatan dan aparatur Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo, Tim Penanggulangan Kemiskinan tingkat pedukuhan, masyarakat penerima program, dan TKPKD Kabupaten Sleman.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pendukung yang akan digunakan untuk melengkapi data primer. Data sekunder diperoleh dari buku-buku, jurnal, arsip, peraturan perundang-undangan, media massa, penelitian terdahulu yang berhubungan dengan pengembangan sumber daya aparatur. Data sekunder dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Gambaran umum wilayah Kabupaten Sleman
2. Profil kantor Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo

Profil kantor Desa ini dimaksudkan untuk mengetahui gambaran dan kinerja dari aparatur pemerintah desa dalam implementasi penanggulangan kemiskinan terhadap kondisi kemiskinan. Dilihat juga dari komunikasi antara lembaga seperti TKP tingkat pedukuhan, desa. terakhir adalah struktur organisasi di kantor Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo Kecamatan Sleman.

3. Data Warga Miskin (GAKIN) dan Rentan Miskin
4. RPJMDes (Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo)

5. Teknik Pengumpulan Data

Langkah yang paling penting dalam penelitian adalah teknik pengumpulan data, mengingat tujuan utama dari kegiatan penelitian adalah untuk mendapatkan data. Tanpa adanya pengetahuan tentang teknik pengumpulan data, maka penelitian tidak akan mampu mendapatkan data yang bisa memenuhi standar data yang telah ditetapkan (Sugiyono, 2016:224)

Kegiatan pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara, dokumentasi. Dari ketiga tahapan ini, penelitian yang akan dilakukan menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi:

1. Teknik Wawancara/Interview

Wawancara adalah percakapan dengan tujuan tertentu. Percakapan tersebut dilakukan oleh dua pihak, yaitu pihak pewawancara (interviewer) yang memberikan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan tanggapan atas pertanyaan yang diberikan (Moleong, 2017:186). Wawancara dalam penelitian ini merupakan pihak-pihak yang sudah ditetapkan menjadi informan sehingga bisa dijadikan bahan acuan dalam penulisan. Informan yang dimaksud dalam penelitian ini berasal dari aparaturnya desa, karena berkaitan dengan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan terhadap kondisi kemiskinan.

2. Teknik Dokumentasi

Dokumen adalah sebuah catatan peristiwa yang telah berlalu. Dokumen dalam hal ini bisa berbentuk tulisan, gambar ataupun karya-karya monumental dari seseorang. Studi dokumen ini bisa dijadikan sebagai

pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara pada penelitian kualitatif (Sugiyono, 2016:240). Dokumentasi dalam penelitian ini meliputi gambaran umum wilayah kecamatan kasihan, struktur organisasi kantor desa, laporan akuntabilitas instansi pemerintah desa, jumlah pegawai dari kantor pemerintah desa.

3. Kuesioner

Kuesioner adalah suatu daftar yang berisikan rangkaian pertanyaan mengenai suatu masalah atau bidang yang akan diteliti dengan menggunakan skala likert. Narbuko (dalam Sirnayatin, 2013). Kuesioner dalam penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data dari masyarakat penerima program terkait dengan sejauhmana pengaruh implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dan peran aparatur desa terhadap kondisi kemiskinan di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo Kecamatan Sleman Kabupaten Sleman Tahun 2016.

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas objek/subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari kemudian ditarik kesimpulan (Sugiyono, 2016:61). Jadi populasi bukan hanya orang, tetapi juga objek atau benda-benda alam yang lain. Populasi juga bukan sekedar jumlah yang ada pada objek/subjek yang dipelajari, tetapi meliputi seluruh karakteristik/sifat yang dimiliki oleh objek/subjek yang diteliti.

Adapun populasi dalam penelitian ini adalah stakeholder terkait pelaksanaan program antara lain Aparatur Desa Caturharjo, Trimulyo,

dan Pandowoharjo (wawancara dengan kepala seksi pelayanan/kesejahteraan masyarakat) sebagai objek penelitian, dan TKPKD Kabupaten Sleman serta Warga Miskin yang menjadi peserta program penanggulangan kemiskinan berjumlah yang 3.774 jiwa untuk Desa Caturharjo, 1.847 jiwa untuk Desa Trimulyo, dan 2.035 jiwa untuk Desa Pandowoharjo Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman. dimana dari ketiga desa yang dijadikan lokasi penelitian akan diambil 240 orang sebagai responden untuk dijadikan sampel dari keseluruhan jumlah warga miskin karena jumlahnya sangat banyak dan adanya keterbatasan baik waktu ataupun tenaga serta dari populasi warga miskin memiliki kesamaan (*homogen*) dalam mata pencaharian penduduk.

Menurut Sukandarrumidi (dalam Syaroh, 2012) Sampel adalah bagian dari populasi yang memiliki sifat-sifat yang sama dari objek yang merupakan sumber data. Sedangkan Sugiyono (2016:62) mengartikan sampel sebagai bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi. Sampel biasanya terdiri atas sejumlah kecil unit sampling yang proporsional dan biasanya merupakan elemen-elemen target yang dipilih dari kerangka samplingnya. Adapun dalam penelitian ini dengan menggunakan rumus slovin dengan perhitungan jumlah sampel, populasi, dan batas toleransi kesalahan 5 % (*error tolerance*).

Adapun Penghitunganya sebagai berikut :

$$n = N / (1+N.e^2)$$

$$240 / (1 + 240 \times 0,05^2)$$

$$240 / (1 + 0,6)$$

$$240 / 1.6$$

$$N= 150$$

Keterangan

n : Jumlah Sampel

N : Jumlah Populasi

E : Batas Toleransi Kesalahan (*error tolerance*) (5%)

Hasil dari perhitungan diatas dengan menggunakan rumus slovin menghasilkan 150 kuisisioner. Yang akan di bagi dalam tiga desa.

Tabel 1.4
Distribusi Kuisisioner

No	Nama Desa	Distribusi Kuisisioner
1	Desa Caturharjo	60 Orang
2	Desa Trimulyo	50 Orang
3	Desa Pandowoharjo	40 Orang

Teknik *sampling* yang digunakan untuk masyarakat miskin penerima bantuan program penanggulangan kemiskinan ialah *stratified sampling*. Sedangkan sampel untuk *stakeholder* dalam hal ini Aparatur Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo terdapat 10 orang untuk masing-masing desa, TKP Padukuhan terdapat 5 orang, dan TKPD Sleman sebanyak 2 orang.

6. Teknis Analisis Data

1. Analisis Data Kualitatif

Analisis data yang dilaksanakan dalam penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif. Data kualitatif diperoleh dari data *reduction*, data *display*, dan data *conclusion drawing/verification*. Sugiyono (dalam Sirmayatin, 2013). Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian, pada penyerdahanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan. Proses ini berlangsung terus menerus selama penelitian ini dikerjakan. Analisis data kualitatif ini dimaksud untuk menjawab rumusan masalah mengenai Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan terhadap kondisi kemiskinan di Desa Caturharjo, Trimulyo, dan Pandowoharjo Tahun 2016. Setelah menganalisis data kemudian dilanjutkan dengan keabsahan data kualitatif yaitu dengan cara triangulasi. Triangulasi dalam penelitian ini adalah dengan membandingkan informasi dari informan yang satu dengan informan yang lain, misalnya pada pegawai aparatur desa satu dengan yang lain, dan masyarakat miskin dan rentan miskin yang memperoleh program penanggulangan kemiskinan sehingga dapat diperoleh alasan.

2. Analisis Data Kuantitatif

Untuk mengetahui sejauh mana peran para aparatur pemerintah desa dalam melakukan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan terhadap kondisi kemiskinan dilakukanlah uji korelasi dan regresi.

Analisis korelasi digunakan untuk melihat apakah ada hubungan seberapa besar peran para aparatur pemerintah desa yang ada dalam mengimplementasikan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Jika ada keterkaitan para aparatur desa, seberapa besar keterlibatan yang ada antara variable tersebut. Keterlibatan tersebut dinyatakan dengan nama koefisien korelasi. Koefisien korelasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah koefisien korelasi *bivariate/ pearson product moment*, karena ingin mengukur keterlibatan diantara hasil-hasil pengamatan dari dua variable yang berdistribusi normal. Analisis regresi digunakan untuk tujuan peramalan, dimana dalam model ini akan ada variable dependen dan variable independen. Jika ada peningkatan dari satu variable, apakah variable berikutnya akan mengikuti atau tidak.

Dalam penelitian ini analisis regresi akan melihat apakah jika nanti terjadi peningkatan dalam keterlibatan aparatur pemerintah desa dalam mengimplementasikan kebijakan penanggulangan kemiskinan, maka akan disertai pula dengan keterlibatan stackholder lainnya. Model regresi yang digunakan dalam penelitian ini adalah regresi sederhana yaitu hanya menggunakan 2 variable yaitu variable dependen dan independen.

Untuk mengetahui tingkat besaran partisipasi stakeholder terhadap implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan terhadap kondisi kemiskinan, maka dilakukan uji Anova yang akan mengidentifikasi regresi secara statistik sangat signifikan atau tidak dengan melihat angka signifikannya (Sig).

Apabila nilai signifikannya lebih kecil dari $\alpha = 0.05$, maka dapat disimpulkan terjadi kontribusi yang signifikan antara variable. Sebaliknya, apabila nilai signifikannya lebih besar dari $\alpha = 0.05$, maka dapat disimpulkan tidak ada kontribusi yang signifikan antara variable.

Sedangkan didalam teknik analisis data dengan jenis penelitian kuantitatif yaitu:

a. Regresi

Analisis Regresi adalah salah satu metode yang sangat populer dalam mencari hubungan antara 2 variabel atau lebih. Variabel-variabel yang dikomputasi selanjutnya dikelompokkan menjadi variabel independen yang biasanya dinotasikan dengan huruf X dan variabel dependen yang biasanya dinotasikan dengan huruf Y. Variabel variabel independen yang dinotasikan sebagai X dikenal sebagai variabel bebas, tak tergantung atau predictor sedangkan variabel dependen yang selanjutnya dinotasikan Y juga dikenal sebagai variabel tak bebas, tergantung, respon atau pun outcome.

Banyaknya variabel dependen harus sama dengan 1 untuk analisis regresi, sebab dalam analisis ini kita akan mencari hanya satu nilai variabel berdasarkan nilai-nilai variabel independen yang jumlahnya bisa lebih dari 1.

Rumus regresi linier sederhana: $Y = a + bX + e$

Keterangan :

Y = variabel bergantung (*dependent variable*)

X = variabel bebas (*independent variable*)

a = konstanta regresi

b = slope atau kemiringan garis regresi

$e = er$