

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masalah kemiskinan di Indonesia bukan merupakan masalah baru, bahkan masalah ini sudah menjadi topik pembicaraan dan fokus kebijakan Pemerintah Kolonial Belanda sejak permulaan abad ini ketika Pemerintah Kolonial Belanda meluncurkan suatu program anti kemiskinan yang dikenal dengan politik etis. Setelah Indonesia merdeka masalah ini masih menjadi perhatian Pemerintah Indonesia, orde lama dan orde baru. Meskipun masalah kemiskinan ini telah lama hidup ditengah-tengah bangsa Indonesia dan telah lama pula di upayakan untuk dihapuskan, namun kemiskinan itu tetap ada hidup bersama bangsa ini.

Kemiskinan adalah permasalahan yang kompleks bagi setiap negara, terutama negara besar seperti Indonesia. Kebijakan dan penanganannya harus merata dan menyeluruh agar tidak menimbulkan kebingungan dan kekisruhan sebagai eksese negatif dalam penanggulangannya. Hingga saat ini masalah kemiskinan di Indonesia menjadi masalah yang berkepanjangan. Dalam banyak hal, masalah pemerataan atau ketidakmerataan dapat dengan mudah dilihat, baik dari segi pendapatan, dari segi pekerjaan maupun segi usaha. Penggolongan

piramida. Yang paling banyak adalah golongan dibawah yang lemah yaitu yang berpenghasilan rendah, pekerja rendah, pengusaha kecil dan petani miskin.

Ada beberapa faktor berbeda yang dapat menyebabkan kemiskinan diantaranya adalah : *pertama*, seseorang itu miskin karena menganggur sehingga tidak memperoleh penghasilan atau kalau bekerja tidak penuh baik dalam ukuran hari, minggu, bulan atau tahun. Hal yang kedua itu sering disebut sebagai gejala setengah menganggur (*disguised unemployment*). *Kedua*, upah gaji dibawah standar minimum. Seseorang bisa memiliki pekerjaan tertentu misalnya di pabrik yang modern. Tetapi jika upahnya dibawah standar sementara itu pengeluarannya cukup tinggi, maka orang tersebut juga tergolong miskin. *Ketiga*, produktivitas kerja yang rendah. Lebih dari 60,0% insiden kemiskinan terdapat disektor pertanian. Pada umumnya kemiskinan di sektor ini disebabkan karena produktivitas yang masih rendah.

Keempat, ketiadaan aset. Dibidang pertanian, kemiskinan terjadi karena petani tidak memiliki lahan atau kesempatan untuk mengelola lahan, disini ada perbedaan antara pemilikan dan penguasaan lahan. Petani yang tidak memiliki lahan atau hanya memiliki lahan sempit belum tentu miskin asalkan memiliki lahan garapan. Hanya saja dengan menyewa lahan tentu pendapatan yang diterima lebih kecil dari pemilik lahan. *Kelima*, diskriminasi. Kemiskinan juga bisa terjadi karena diskriminasi seks. Dari data upah diketahui bahwa penghasilan perempuan perbulan itu rata-rata 56,0% saja dari penghasilan laki-laki. Jika itu merupakan

mengangkat keluarga dari kemiskinan, tetapi bagi wanita mandiri misalnya belum kawin atau menajanda maka hal itu berarti kemiskinan.

Menjelang tahun 1997 Indonesia telah mencatat penurunan yang luar biasa dalam tingkat kemiskinan dibandingkan pencapaian Negara-Negara kurang berkembang lainnya. Keberhasilan pengentasan kemiskinan dalam ukuran moneter atas kesejahteraan secara konsisten bersama-sama dengan perbaikan dalam kesejahteraan yang diukur secara non moneter, seperti pendidikan dan indeks kesehatan. Perbaikan kesejahteraan rakyat terletak pada pertumbuhan ekonomi yang terus menerus selama tiga dekade yang menghasilkan serangkaian strategi pembangunan dan termasuk revolusi hijau.

Namun, krisis yang menekan perekonomian Indonesia pada pertengahan tahun 1997 yang diikuti musim kering sepanjang tahun, telah memberi pengaruh yang sangat merugikan bagi kondisi makro-ekonomi secara keseluruhan dan yang terpenting adalah kesejahteraan rakyat. Jumlah penduduk yang berada dalam kemiskinan dipercaya naik secara drastis. Perhatian Pemerintah terhadap pengentasan kemiskinan pada Pemerintahan Reformasi terlihat lebih besar lagi setelah terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997. Meskipun demikian, berdasarkan penghitungan BPS, persentase penduduk miskin di Indonesia sampai tahun 2003 masih tetap tinggi, sebesar 17,4 persen, dengan jumlah penduduk yang lebih besar, yaitu 37,4 juta orang.

Penanggulangan kemiskinan merupakan prioritas utama Kebijakan

Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009 yang diharapkan dapat menurunkan presentase penduduk miskin menjadi 8,2% pada tahun 2009. Saat ini pemerintah tengah melakukan langkah prioritas dalam jangka pendek pertama untuk mengurangi kesenjangan antar daerah dengan beberapa kebijakan.

Pertama, penyediaan sarana irigasi, air bersih dan sanitasi dasar terutama pada daerah-daerah langka sumber air bersih. Kedua, pembangunan jalan, jembatan dan dermaga terutama untuk daerah terisolasi dan tertinggal. Ketiga, redistribusi sumber dana kepada daerah-daerah yang memiliki pendapatan rendah dengan instrumen dana alokasi khusus (DAK).

Jangka panjang kedua bertujuan memperluas kesempatan kerja dan berusaha. Itu dilakukan melalui bantuan dana stimulan untuk modal usaha terutama melalui kemudahan dalam mengakses kredit mikro dan UKM, pelatihan keterampilan kerja untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja, meningkatkan investasi dan revitalisasi industri termasuk industri padat tenaga kerja, pembangunan sarana dan prasarana, dan pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). Prinsip-prinsip PNPM Mandiri adalah pemberdayaan masyarakat yang memprioritaskan kelompok masyarakat miskin. Keterlibatan masyarakat miskin itu digalakkan dengan pendampingan yang dilakukan oleh pengawas dari berbagai level Pemerintahan. Sedangkan pengambilan keputusan dilaksanakan secara sederhana di tingkat lokal, yaitu oleh masyarakat sendiri dan didanai oleh Pemerintah Pusat,

Jangka panjang ketiga, khusus untuk pemenuhan hak dasar penduduk miskin secara langsung diberikan pelayanan antara lain dengan pemberian pendidikan gratis bagi penuntasan wajib belajar 9 tahun. Untuk meningkatkan akses dan perluasan kesempatan belajar bagi semua anak usia pendidikan dasar, dengan target utama daerah dan masyarakat miskin, terpencil dan terisolasi maka mulai tahun ajaran 2005/2006 Pemerintah menyediakan biaya operasional sekolah (BOS), sebagai langkah awal pelaksanaan pendidikan dasar gratis.

Pada dasarnya ada dua faktor penting yang dapat menyebabkan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Pertama, program-program penanggulangan kemiskinan selama ini cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin. Hal itu, antara lain, berupa beras untuk rakyat miskin dan program jaring pengaman sosial (JPS) untuk orang miskin. Upaya seperti ini akan sulit menyelesaikan persoalan kemiskinan yang ada karena sifat bantuan tidaklah untuk pemberdayaan, bahkan dapat menimbulkan ketergantungan. Program-program bantuan yang berorientasi pada kedermawanan Pemerintah ini justru dapat memperburuk moral dan perilaku masyarakat miskin.

Program bantuan untuk orang miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Di lain pihak, program-program bantuan sosial ini juga dapat menimbulkan korupsi dalam penyalurannya. Alangkah lebih baik apabila dana-dana bantuan tersebut langsung

dibebaskannya biaya sekolah, seperti sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP), serta dibebaskannya biaya- biaya pengobatan di pusat kesehatan masyarakat (PUSKESMAS). Faktor kedua yang dapat mengakibatkan gagalnya program penanggulangan kemiskinan adalah kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan itu sendiri sehingga program-program pembangunan yang ada tidak didasarkan pada isu-isu kemiskinan, yang penyebabnya berbeda-beda secara lokal.

Dari program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan Pemerintah Pusat bisa di katakana bahwa program-program yang telah dilaksanakan belum cukup berhasil, tentunya Pemerintah Kabupaten Sleman terus berupaya melakukan perbaikan dalam hal penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sleman. Dengan melihat jumlah warga miskin yang ada di Kabupaten Sleman, Pemerintah Kabupaten Sleman mulai membuat trobosan baru dalam upaya pengentasan kemiskinan dan pengangguran di Kabupaten Sleman.

Salah satu hal yang menyebabkan penanggulangan kemiskinan tidak dapat optimal adalah banyaknya program-program pengentasan kemiskinan yang terpisah-pisah. Sebagai akibatnya sering terjadi tumpang tindih program penanganan kemiskinan. Untuk lebih mengoptimalkan penanganan kemiskinan, Pada tahun 2008 ada upaya penanggulangan kemiskinan di Sleman yang telah menjadi prioritas pembangunan. Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran

... dan ... pembangunan masyarakat menjadi prioritas pembangunan di

Oleh karena itu pemerintah kabupaten sleman mulai membuat sebuah pilot project penanggulangan kemiskinan yang di fokuskan pada wilayah Kecamatan Seyegan dan Kecamatan Prambanan untuk efektivitas hasil. Karna dari daftar warga miskin, wilayah tersebut merupakan daerah yang mengalami masalah kemiskinan dan pengangguran yang cukup tinggi. Program-program yang dicanangkan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam mendukung kebijakan penanggulangan kemiskinan tersebut berupa program pengentasan kemiskinan yang lebih tertuju pada program pemberdayaan masyarakat yang disusun benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin dan bukan dari kacamata pembuat program/kegiatan.

Pilot project penanggulangan kemiskinan ini di buat oleh Pemerintah Kabupaten Sleman karena program-program penanggulangan yang selama ini di buat di rasakan kurang berhasil dan tidak optimal dalam mengatasi masalah kemiskinan. Ada sekitar 53 program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan 23 instansi pelaksana dengan dana miliaran rupiah. Namun dari jumlah tersebut, hanya sekitar 13 persen saja yang sampai ke masyarakat miskin. Sedang yang lainnya habis untuk membiayai berbagai kegiatan penunjang, seperti konsultan. "Oleh karena itulah, sudah saatnya kerangka berpikir mereka yang menangani kemiskinan harus diubah. Mereka jangan hanya berpikir bagaimana caranya menghabiskan anggaran Negara, namun harus memikirkan bagaimana anggaran Negara itu bisa dinikmati masyarakat miskin.

Program yang dijalankan nantinya sesuai dengan potensi dan peluang

Pemerintah Kabupaten Sleman tidak akan bagi - bagi uang, tetapi yang akan diberikan adalah ketrampilan dan pengetahuan. Dengan ketrampilan dan pengetahuan ini diharapkan KK miskin dapat memberdayakan dirinya sehingga mampu berusaha dan lebih sejahtera, tidak lagi miskin. Dapat digambarkan bahwa sebagian besar warga Seyegan yang masuk dalam KK miskin menganggur, tidak memiliki ketrampilan, tidak memiliki sawah untuk digarap, rata rata pendidikannya SMP dan sebagian besar sebagai buruh bangunan maupun buruh penggarap sawah dan buruh sebagai pembuat genting. Sebagian besar rumah mereka juga masih berlantai tanah dan berdinding gedeg.

Selama ini mereka hanya bekerja ketika ada orang yang meminta jasanya. Sedangkan masalah yang lain adalah banyaknya ibu-ibu muda yang menganggur. Sebagian ibu-ibu di wilayah Seyegan hanya buruh tani (derep) dan bila tidak masa panen mereka menganggur. Berdasarkan data yang ada di Kecamatan Seyegan terdapat 4813 KK miskin dengan 15.070 jiwa atau 36 % dari jumlah KK di seluruh Kecamatan Seyegan.

Sedangkan berdasarkan data Pemerintah Kabupaten Sleman, Jumlah KK miskin di Kabupaten Sleman semakin bertambah dari waktu ke waktu. Data Nakeroskb: 62.518 KK (2006), BPS DIY, 52.976 RTM atau 19.26% dari total DIY (2006), dengan rincian:

1. Hampir miskin 14.185 (26,78%),
2. Miskin 30.571 (57,71%),
3. Fakir miskin 8.220 (15,52%),

Perbedaan metode pendataan yang digunakan oleh masing-masing instansi berakibat terjadinya tumpang-tindih program dan tumpang-tindih sasaran kegiatan, bahkan dalam pelaksanaan di lapangan berpeluang terjadinya indikasi penyimpangan terutama bila pendataan menyangkut kelompok/golongan tertentu. Berikut ini adalah data KK Miskin masyarakat Kabupaten Sleman dari tahun 2003-2006:

Tabel 1.1
Jumlah KK miskin tahun 2003-2006

Tahun	KK Miskin (jumlah)	Persentase (%)
2003	53.567	23,04
2004	53.875	21,80
2005	60.612	26,02
2006	62.518	25,46

Sumber: NakersosKB

Ada beberapa hal yang membuat penulis ingin melakukan penelitian ini yaitu adanya fakta yang di ungkapkan Kepala bidang kesejahteraan masyarakat (Kesmas) Kecamatan Seyegan yang mengatakan bahwa Implementasi Pilot Project Penanggulangan Kemiskinan tepatnya di Kecamatan Seyegan belum cukup optimal dan tidak terfokus pada wilayah percobaan yaitu dusun klaci 1. Kemudian bantuan-bantuan yang selama ini di fokuskan pada dusun klaci 1

sehingga program-program dalam pilot project peanggulangan kemiskinan di kecamatan seyegan tepatnya didusun klaci 1 tidak berjalan dengan semestinya .

Selain itu banyak masyarakat yang mengeluhkan kurangnya sosialisasi program yang dilakukan oleh penyelenggara program sehingga masyarakat kurang memahami program-program yang mereka laksanakan, yang mereka ketahui hanyalah mendapat bantuan dari Pemerintah. Dan disini faktor pendidikan juga berpengaruh dalam pemahaman program-program yang akan mereka laksanakan sehingga masyarakat membutuhkan perhatian ekstra dalam melaksanakan program yang telah di tetapkan, dan tentunya masyarakat lebih membutuhkan peran penyelenggara program untuk lebih aktif memberikan penyuluhan-penyuluhan program yang telah ditetapkan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka jelas kiranya yang menjadi pokok permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan pilot project penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sleman tahun 2009?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat pelaksanaan pilot project tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui peran Pemerintah Kabupaten Sleman dalam mengatasi masalah kemiskinan, dan Setiap

peneliti dan juga bagi pihak-pihak yang terkait. Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan pilot project penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sleman tahun 2009
- b. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pilot project penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sleman tahun 2009

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

- a. Sebagai dasar pertimbangan dalam menentukan kebijaksanaan
- b. Sebagai sumber informasi dan masukan bagi peneliti dalam mengatasi masalah-masalah kemiskinan dimasa yang akan datang
- c. Mengetahui peran Pemerintah Kabupaten Sleman dalam mengatasi masalah-masalah kemiskinan yang ada di wilayah Kabupaten Sleman

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variable-variabel dan hubungan berdasarkan konsep atau devinisi tertentu. Kalinger telah memberikan batasan tentang teori, sebagai berikut:

“Teori adalah serangkaian konsep, devinisi dan proposisi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang fenomena”.¹

Terlebih dahulu penulis akan memberikan pengertian teori menurut Koentjaraningrat yaitu:

“Teori adalah merupakan pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala yang diteliti dari satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”

“Implementasi Pilot Project Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Kabupaten Sleman Tahun 2009” dengan studi kasus pada Desa Margoluwih Kecamatan Seyegan, maka dapat dijabarkan pengertian sebagai berikut :

1. Kemiskinan

Perkataan kemiskinan sudah tidak asing lagi, tetapi jawaban atas pertanyaan apa itu kemiskinan masih simpang siur. Berikut ini beberapa definisi kemiskinan, pertama, Sar A. Levitan, mendefinisikan kemiskinan adalah kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang di butuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak. Karena standar hidup itu berbeda-beda, maka tidak ada definisi kemiskinan secara universal². Oleh Jhon Friedman, kemiskinan didefenisikan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasikan basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial meliputi (tidak terbatas pada): modal yang produktif atau assets(misalnya tanah, perumahan, peralatan kesehatan, dll), sumber-sumber keuangan (income, dan kredei yang memadai), organisasi sosial dan politik yang digunakan untuk mencapai

² See A. Levitan, *Programs in Aid of the Poor for the 1980's*, policy studies in employmen and

kepentingan bersama (partai politik, koperasi dan lain-lain), network atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, pengetahuan dan keterampilan yang memadai, dan informasi yang berguna untuk memajukan kehidupan manusia.³

Dari definisi-definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa kemiskinan itu tidak hanya berkaitan dengan aspek-aspek material saja, tetapi juga menyangkut aspek-aspek non material. Kemiskinan sebagai relative sedikit atau tidak adanya nilai-nilai utama yang di akumulasikan oleh si aktor secara syah sehingga kebutuhan akan nilai-nilai tersebut tidak terpenuhi secara layak atau memadai. Dengan singkat dapat dikatakan bahwa kemiskinan adalah adanya gap atau jurang atau nilai-nilai utama yang diakumulasikan dengan pemenuhan kebutuhan akan nilai tersebut secara layak. Dari definisi ini ada beberapa hal yang perlu di jelaskan lebih lanjut.

Pertama, nilai-nilai (values): dimaksud dengan nilai adalah sesuatu yang dihargai tinggi oleh individu dan masyarakat. Penghargaan atau tepatnya prioritas penghargaan akan nilai-nilai berbeda-beda, ada yang lebih dihargai dan ada yang kurang dihargai. Ada beberapa nilai yang ada didalam masyarakat yakni: "Power, enlightenment, wealth, well-being (or health), skill, affection, rectitude (involve righteousness and justice), deference (or respect), security dan liberty"⁴. Nilai-nilai utama ini berkaitan erat dengan kebutuhan dasar manusia yakni, sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan lain-lain.

³ Jhon friedmann, urban poverty in latin America, sum theoretical Considerations, dimuat dalam: Development Dialogue, Vol I, April 1979, Dag Hammarskjold Foundation, Upsala, 1979 hal. 101

⁴ Karl Deutsch, Politics and Government, How People Decides Their Fate, Houghton Mifflin Company, Boston New York, London, Sidney, Toronto, 1970, hal. 59

Kedua, kemiskinan itu multi dimensional: karena banyak sekali nilai-nilai yang di butuhkan atau kebutuhan manusia itu bermacam-macam, maka kemiskinan pun memiliki banyak aspek. Menurut Jhon Friedmann, bila dilihat dari aspek public policy, maka terdapat dua aspek kemiskinan yakni: pertama aspek primer yang terdiri dari asset-asset, organisasi sosial, politik dan pengetahuan keterampilan. Kedua, aspek skunder yang terdiri dari: jaringan sosial, sumber-sumber keuangan, dan informasi.⁵

Dari pembahasan di atas terdapat sepuluh macam nilai, sehingga dengan demikian terdapat sepuluh dimensi atau aspek kemiskinan, yakni miskin dalam hal kekuasaan, harta benda atau harta kekayaan, kesehatan, pendidikan dan pengetahuan, keterampilan atau keahlian, cinta kasih atau afeksi, keadilan, penghargaan atau penghormatan, keamanan dan kebebasan.

Ketiga, aspek-aspek kemiskinan saling berhubungan: aspek-aspek kemiskinan saling berhubungan satu sama lainnya, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Hal ini berarti bahwa kemajuan atau kemunduran pada salah satu aspek kemiskinan dapat mempengaruhi kemajuan atau kemunduran pada aspek-aspek kemiskinan yang lain. Hubungan diantara aspek-aspek kemiskinan ini oleh Lukas Hendratta di sebut dengan istilah "the property spiral" (spiral kemiskinan). Sifat saling berhubungan diantara aspek-aspek kemiskinan ini adalah bahwa satu aspek atau faktor dapat mempengaruhi semua aspek atau faktor lainnya baik dalam arti pengaruh yang positif maupun pengaruh yang negatif.

⁵ Jhon friedmann, urban poverty in latin America, sum theoreticalConsiderations, dimuat dalam: Development Dialogue, Vol I, April 1979, Dag Hammarskjold Foundation Uppsala, 1979 hal 00.

Keempat, aktor kemiskinan: dimaksud dengan aktor kemiskinan adalah orang-orang yang hanya sedikit atau tidak mampu mengakumulasikan nilai-nilai utama sehingga kebutuhannya akan nilai-nilai tersebut tidak terpenuhi secara layak. Jadi disini jelaslah bahwa yang miskin itu hanyalah manusia, orang, atau individu baik secara kelompok atau kolektif maupun secara individual. Kita sering mendengar perkataan kemiskinan pedesaan, kemiskinan perkotaan, Negara miskin, ini bukanlah berarti bahwa Desa, Kota atau Negara yang mengalami kemiskinan, melainkan orang-orang atau penduduk Desa, Kota atau sesuatu Negara sebagian besarnya menderita kemiskinan.

Aktor kemiskinan di defenisikan oleh Niels Mulder sebagai berikut: secara kasar kaum miskin dapat didefinisikan sebagai mereka yang tidak sampai pada suatu tingkat kehidupan yang minimal seperti ditunjukkan oleh garis kemiskinan yang mengungkapkan taraf minimal untuk bisa hidup dengan cukup dan wajar. Mereka yang tidak sampai pada patokan itu dipandang sebagai orang miskin.⁶ Aktor kemiskinan atau mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan memiliki beberapa cirri. Menurut Emil Salim, orang miskin memiliki lima cirri yaitu:

1. Mereka umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri, seperti tanah yang cukup, modal ataupun keterampilan. Faktor produksi yang dimiliki sedikit sekali, sehingga kemampuan memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas.

2. Mereka tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh asset produksi dengan kekuatan mereka sendiri. Pendapatan tidak cukup untuk memperoleh tanah garapan ataupun modal usaha.
3. Tingkat pendidikan mereka rendah, tidak sampai tamat Sekolah Dasar. Waktu mereka tersita habis untuk mencari nafkah sehingga tidak tersisa lagi untuk belajar. Juga anak-anak mereka tidak bisa menyelesaikan Sekolah, karna harus membantu orang tua mencari tambahan penghasilan atau menjaga adik-adik dirumah, sehingga secara turun temurun mereka terjerat dalam keterbelakangan dibawah garis kemiskinan ini.
4. Kebanyakan mereka tinggal dipedesaan. 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).
5. Banyak diantara mereka yang hidup dikota berusia muda dan tidak memiliki keterampilan (skill) atau pendidikan, sedangkan kota di

penduduk desa ini. Apabila di Negara maju pertumbuhan industri menyertai urbanisasi dan pertumbuhan Kota sebagai penarik bagi masyarakat Desa untuk bekerja dikota, maka proses urbanisasi di Negara berkembang tidak disertai oleh proses penyerapan tenaga dalam perkembangan industri. Bahkan sebaliknya, perkembangan teknologi dikota-kota Negara berkembang justru menampik penyerapan lebih banyak tenaga kerja, sehingga penduduk miskin yang pindah kekota terdampar dalam kantong-kantong kemelaratan.⁷

Kelima, pemenuhan kebutuhan akan nilai utama secara layak: ini maksudnya sama dengan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia secara layak. Kebutuhan dasar manusia bermacam-macam antara lain, sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan dan lain-lain. Ternyata bahwa ukuran yang layak pada salah satu aspek tidak sama dengan aspek lainnya: dan ukuran yang layak ini berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Keenam, Gap antara nilai utama yang diakumulasikan dengan pemenuhan kebutuhan akan nilai tersebut: besar kecilnya gap ini akan menunjukkan besar kecilnya atau parah tidaknya keadaan kemiskinan. Semakin besar gap ini akan menunjukkan bahwa keadaan kemiskinan semakin parah, dan semakin kecil gap ini menunjukkan keadaan kemiskinan yang semakin berkurang atau membaik. Dan dimana terdapat keseimbangan antara jumlah nilai yang diakumulasikan dengan pemenuhan kebutuhan akan nilai tersebut secara layak,

maka terciptalah kondisi "marginal". Dan bilamana terjadi keadaan yang sebaliknya, yakni jumlah nilai yang diakumulasikan lebih besar dari pada jumlah yang dibutuhkan secara layak, maka keadaan ini menunjukkan sudah bebas dari belenggu kemiskinan.

Ketujuh, akumulasi nilai secara sah: maksudnya si aktor didalam usahanya untuk mengakumulasikan nilai-nilai yang dibutuhkannya, harus mengindahkan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat dan Negara, baik norma hukum, agama, adat istiadat maupun kebiasaan-kebiasaan yang dipelihara dan berlaku dalam masyarakat dan Negara tersebut.

Kemiskinan sendiri dibagi menjadi dua yaitu kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural.

a. Kemiskinan Struktural

Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang muncul bukan karena ketidak mampuan masyarakat miskin untuk bekerja (malas), melainkan karena ketidakmampuan sistem dan struktur sosial dalam menyediakan kesempatan-kesempatan yang memungkinkan masyarakat miskin dapat bekerja. Struktur sosial tersebut tidak mampu menghubungkan masyarakat dengan sumber-sumber yang tersedia, baik yang disediakan oleh alam, pemerintah maupun masyarakat yang ada disekitarnya.⁸ Mereka yang tergolong dalam kelompok ini adalah buruh tani, pemulung, penggali pasir dan mereka yang tidak terpelajar dan tidak terlatih.

⁸

Pihak yang berperan besar dari terciptanya kemiskinan struktural ini adalah pemerintah, karena pemerintah yang memiliki kekuasaan dan kebijakan cenderung membiarkan masyarakat dalam kondisi miskin, tidak mengeluarkan kebijakan yang pro masyarakat miskin, jikapun ada lebih berorientasi pada proyek, bukan pada pembangunan kesejahteraan. Sehingga tidak ada masyarakat miskin yang 'naik kelas', artinya jika pada awalnya buruh, nelayan, pemulung maka selamanya menjadi buruh nelayan dan pemulung, karena tidak ada upaya dalam menaikkan derajat dan kemampuan mereka baik itu dalam kesempatan pendidikan atau pelatihan.

Penggalian tentang kemiskinan yang selama ini cenderung dilakukan pada batas angka-angka statistik makro yang kurang mendalam serta tidak detail dalam mengungkap latar belakang masyarakat miskin. Akibatnya tidak dapat melihat persoalan secara komprehensif mengenai dimensi-dimensi kemiskinan, karena sesungguhnya persoalan kemiskinan terkait dan saling mempengaruhi dengan persoalan yang lainnya. Pada sisi lain studi tentang kemiskinan juga cenderung *over* akademis yang kurang memiliki daya guna pemecahan persoalan yang sifatnya praksis penanggulangan kemiskinan, sekaligus gagal mengungkap akar penyebab kemiskinan.

Ada tiga sisi yang menjadi akar penyebab dari terjadinya kemiskinan struktural yaitu :

- a. Pemahaman akan kemiskinan yang tidak tepat dan sepihak. Kemiskinan

dengan persoalan kemiskinan seperti aspek politik, kultural, serta sosial dikaji secara terpisah. Persoalan kemiskinan dipahami tanpa mengkaji dampak dari kebijakan publik atau pemerintah terhadap keberadaan rakyat miskin.

- b. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak melibatkan masyarakat yang terkena sasaran, baik di tingkat perencanaan maupun sampai ke tingkat pelaksanaannya.
- c. Tidak ada evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan di perkotaan untuk melihat dampak yang terjadi.

Oleh karena itu sudah seharusnya kita mengerti apa yang menjadi masalah mendasar dalam proses mengentaskan kemiskinan ini. Pemahaman kemiskinan saat ini mempunyai arti yang lebih luas yang didefinisikan sebagai *kemiskinan majemuk* yaitu suatu kondisi tidak terpenuhinya kebutuhan asasi atau esensial sebagai manusia. Kebutuhan asasi tersebut meliputi kebutuhan akan subsistensi, afeksi, keamanan, identitas, proteksi, kreasi, kebebasan, partisipasi, waktu luang. Kemiskinan subsistensi pada rakyat miskin kota terjadi karena rendahnya pendapatan, tak terpenuhinya kebutuhan akan sandang, pangan, papan serta kebutuhan-kebutuhan dasar lainnya.

Beberapa faktor yang dianggap sebagai penyebab kemiskinan majemuk meliputi tiga aspek yaitu :

- a. Kelembagaan : rakyat miskin tidak punya akses ke pembuat keputusan dan

1.1.1.1. Kelembagaan yang ada tidak pernah meninjau atau

menyalurkan aspirasi yang muncul dari bawah, dan setiap kebutuhan rakyat miskin sudah didefinisikan dari atas oleh kelembagaan yang ada, sehingga kemiskinan tidak dapat terselesaikan.

- b. **Regulasi** : kebijakan Pemerintah yang mengutamakan kepentingan ekonomi. Kebijakan ekonomi dalam investasi modal pada sektor-sektor industri yang tidak berbasis pada potensi rakyat menutup kesempatan masyarakat untuk mengembangkan potensinya dan menjadi akar proses pemiskinan.
- c. **Good governance** : tidak adanya transparansi dan keterbukaan pada pembuatan dan pelaksanaan kebijakan yang mengakibatkan kebijakan hanya bisa diakses oleh orang-orang tertentu. Segala bentuk regulasi diputuskan oleh lembaga-lembaga pembuat kebijakan tanpa mengikutkan para pelaku yang terlibat dan tidak memahami aspirasi rakyat miskin sehingga kebijakan yang muncul tidak mendukung rakyat miskin.

Dimensi kemiskinan majemuk yang dialami masyarakat miskin dapat teridentifikasi dari beberapa aspek berupa rendahnya kesejahteraan, akses pada sumber daya, kesadaran kritis, partisipasi dan posisi tawar. Aspek ekonomi bukanlah satu-satunya penyebab kemiskinan. Faktor-faktor yang lain, seperti politik dan sosial budaya, mempunyai peranan yang sangat kuat dalam melatarbelakangi munculnya lingkaran kemiskinan yang tak terselesaikan.

1. **Aspek politik yang mengakibatkan kemiskinan yaitu:**

- Tidak berdayanya mekanisme dan sistem perwakilan politik menghadapi kepentingan modal
- Tidak ada kontrol langsung dari rakyat terhadap birokrasi
- Keputusan-keputusan politik yang sangat dipengaruhi keputusan dan kepentingan politik dari luar negeri

2. Aspek ekonomi yang mengakibatkan munculnya kemiskinan yaitu:

- kebijakan globalisasi atau liberalisasi sistem ekonomi
- rendahnya akses terhadap faktor produksi pembangunan yang berorientasi pertumbuhan
- spekulasi mata uang.

3. Aspek sosial budaya yang mengakibatkan kemiskinan yaitu:

- hancurnya identitas sosio kultural yang hidup di masyarakat
- hancurnya kemampuan komunikasi antar berbagai kelompok dan gerakan sosial
- marginalisasi mayoritas rakyat
- lemahnya kelembagaan yang ada
- kuatnya budaya bisu di semua lapisan masyarakat

Paradigma ekonomi yang dipakai dalam penyusunan pembangunan, membuat pemilik modal menguasai segala-galanya. Penguasaan ekonomi dengan dalih demi 'keuntungan bersama', menjadi penyebab dasar kemiskinan dalam

birokrasi yang tidak aspiratif terhadap rakyat miskin menimbulkan banyak kebijakan yang semakin memiskinkan rakyat.

b. Kemiskinan Kultural

Kemiskinan Kultural, merupakan kemiskinan yang muncul sebagai akibat adanya nilai-nilai atau kebudayaan yang dianut oleh orang-orang miskin, seperti malas, mudah menyerah pada nasib, kurang memiliki etos kerja dan sebagainya. Ciri dari kebudayaan kemiskinan ini adalah masyarakat enggan mengintegrasikan dirinya dalam lembaga-lembaga utama, sikap apatis, curiga, terdiskriminasi oleh masyarakat luas. Dalam komunitas lokal ditemui ada rumah yang bobrok, penuh sesak dan bergerombol. Ditingkat keluarga, masa kanak-kanak cenderung singkat, cepat dewasa, cepat menikah. Pada individu mereka ada perasaan tidak berharga, tidak berdaya dan rendah diri akut.

Istilah kebudayaan kemiskinan untuk pertama kalinya dikemukakan oleh seorang antropolog Amerika, Oscar Lewis dalam Suparlan (1984). Kebudayaan dalam pengertian Oscar Lewis mencakup apa yang diyakini (nilainilai), respons dalam tindakan (sikap), dan abstraksi-abstraksi dari kelakuan (pola-pola kelakuan).⁹ Tiga kategori ini sebenarnya tidak dapat digolongkan dalam sebuah kategori budaya.

Selanjutnya menurut Oscar Lewis, dalam Suparlan (1984), mengidentifikasi bahwa dalam kebudayaan kemiskinan (terutama di perkotaan), adalah sebagai konsekwensi dari masyarakat dengan kepadatan tinggi, terbatasnya

akses-akses terhadap barang-barang konsumsi, layanan kesehatan dan sarana pendidikan. Kebudayaan kemiskinan juga bisa terwujud dalam situasi ekonomi yang terdeferensiasi, berkembangnya system ekonomi uang, buruh upahan, dan system produksi untuk keuntungan. Demikian juga pada masyarakat yang mempunyai institusi sosial yang lemah untuk mengontrol dan memecahkan masalah sosial dan kependudukan, yang berdampak pada pertumbuhan tinggi dan pengangguran juga tinggi.

Kebudayaan kemiskinan merupakan suatu adaptasi atau penyesuaian dan reaksi kaum miskin terhadap kedudukan marginal mereka dalam masyarakat yang berstrata kelas, sangat individualistis berciri kapitalisme. Sehingga yang mempunyai kemungkinan besar untuk memiliki kebudayaan kemiskinan adalah kelompok masyarakat yang berstrata rendah, mengalami perubahan sosial yang drastis yang ditunjukkan oleh ciri-ciri :

- 1) Kurang efektifnya partisipasi dan integrasi kaum miskin kedalam lembaga-lembaga utama masyarakat, yang berakibat munculnya rasa ketakutan, kecurigaan tinggi, apatis dan perpecahan;
- 2) Pada tingkat komunitas lokal secara fisik ditemui rumah-rumah dan pemukiman kumuh, penuh sesak, bergerombol, dan rendahnya tingkat organisasi diluar keluarga inti dan keluarga luas;
- 3) Pada tingkat keluarga ditandai oleh masa kanak-kanak yang singkat dan kurang pengasuhan oleh orang tua, cepat dewasa, atau perkawinan usia dini

terbentuknya keluarga matrilineal dan dominannya peran sanak keluarga ibu pada anak-anaknya.

- 4) Pada tingkat individu dengan ciri yang menonjol adalah kuatnya perasaan tidak berharga, tidak berdaya, ketergantungan yang tinggi dan rasa rendah diri.
- 5) Tingginya (rasa) tingkat kesengsaraan, karena beratnya penderitaan ibu, lemahnya struktur pribadi, kurangnya kendali diri dan dorongan nafsu, kuatnya orientasi masa kini, dan kekurang sabaran dalam hal menunda keinginan dan rencana masa depan, perasaan pasrah/tidak berguna, tingginya anggapan terhadap keunggulan lelaki, dan berbagai jenis penyakit kejiwaan lainnya.
- 6) Kebudayaan kemiskinan juga membentuk orientasi yang sempit dari kelompoknya, mereka hanya mengetahui kesulitankesulitan, kondisi setempat, lingkungan tetangga dan cara hidup mereka sendiri saja, tidak adanya kesadaran kelas walau mereka sangat sensitif terhadap perbedaan-perbedaan status.

Dengan enam ciri tersebut sebenarnya sudah dapat diidentifikasi kelompok masyarakat mana yang termasuk dalam kategori masyarakat dengan kebudayaan kemiskinan. Mungkin ciri-ciri yang dikemukakan oleh Oscar Lewis tersebut memang lebih banyak dapat dilihat pada ciri masyarakat miskin perkotaan. Tokoh-tokoh lain yang juga berbicara tentang kemiskinan antara lain Chris Manning dan Tadjuddin Noer Effendi (1983) yang berbicara tentang kemiskinan di pedesaan dengan menekankan pada masalah urbanisasi

pengangguran dan sektor informal perkotaan, membawa analisa mereka pada budaya kemiskinan yang dilihat dari berbagai dimensi : ekonomi, politik dan social budaya.

Dalam konteks kemiskinan di Indonesia, jika ditinjau dari Masalah-Masalah Kemiskinan, secara tidak langsung menunjukkan adanya keterkaitan antara kemiskinan struktural dengan kemiskinan kultural, terlebih status Indonesia selain sebagai negara berkembang, juga mengalami proses sejarah penjajahan yang amat panjang, kurang lebih 350 tahun. Dimulai dari pemerintah kolonial Belanda yang menanamkan komersialisasi pertanian dalam bentuk perpajakan, pembukaan lahan baru dan membuka jalan raya, yang justru dampaknya adalah merosotnya kesejahteraan petani, memperkaya mereka yang memiliki modal besar yaitu elit-elit ekonomi desa. Pasca penjajahan Belanda, Pemerintah orde lama fokus pada pembangunan aspek politik, proses pengintegrasian wilayah jajahan Belanda ke dalam pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pada fase ini kondisi perekonomian Negara jauh dari stabil, penanganan masalah kemiskinan belum menjadi prioritas. Masyarakat tidak beranjak dari situasi miskin karena secara struktural tidak terprioritaskan.

Dengan adanya faktor budaya kemiskinan yang telah ada secara turun temurun sejak jaman penjajahan Belanda tentunya sulit bagi kita mengubah pola pikir masyarakat untuk melepaskan diri dari budaya kemiskinan. Begitu juga dengan faktor kemiskinan yang terjadi pada masyarakat miskin di Kecamatan Seyegan, karena masyarakat miskin di kabupaten Sleman masuk ke dalam

miskin sudah terlahir sebagai masyarakat miskin dan tidak memiliki pendidikan yang tinggi.

Kemudian, masyarakat di Kecamatan Seyegan pada umumnya bekerja sebagai buruh tani karena tidak memiliki lahan pertanian sendiri sehingga sulit bagi mereka untuk meningkatkan kesejahteraan hidup mereka. Dari segi structural seperti ini tentunya kemiskinan akan terus bertambah, oleh karena itu perlunya peran Pemerintah dalam membantu masyarakat miskin di Kecamatan Seyegan agar terlepas dari jurang kemiskinan.

Selain itu, kemiskinan yang terjadi di Kecamatan Seyegan juga di sebabkan oleh budaya kemiskinan seperti contoh banyaknya masyarakat yang tidak miskin meminta untuk di masukan dalam kelompok masyarakat miskin karena adanya bantuan-bantuan perlindungan sosial dan bantuan lainnya dari Pemerintah. Pola fikir seperti inilah yang selalu menggajal Pemerintah dalam melaksanakan program-program kemiskinan sehingga bantuan program-program yang diberikan tidak dilaksanakan dengan efektif karena masyarakat hanya memikirkan bagaimana mendapatkan uang sebanyak-banyaknya dalam menerima program yang dilakukan oleh Pemerintah.

2. Program Pemberdayaan Masyarakat

Kita sering mendengar istilah pemberdayaan masyarakat. Secara lugas dapat diartikan sebagai suatu proses yang membangun manusia atau masyarakat melalui pengembangan kemampuan masyarakat, perubahan perilaku masyarakat, dan pengorganisasian masyarakat.

Dari definisi tersebut terlihat ada 3 tujuan utama dalam pemberdayaan masyarakat yaitu mengembangkan kemampuan masyarakat, mengubah perilaku masyarakat, dan mengorganisir diri masyarakat. Kemampuan masyarakat yang dapat dikembangkan tentunya banyak sekali seperti kemampuan untuk berusaha, kemampuan untuk mencari informasi, kemampuan untuk mengelola kegiatan, kemampuan dalam pertanian dan masih banyak lagi sesuai dengan kebutuhan atau permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

Perilaku masyarakat yang perlu diubah tentunya perilaku yang merugikan masyarakat atau yang menghambat peningkatan kesejahteraan masyarakat. Contoh yang kita temui dimasyarakat seperti, anak tidak boleh sekolah, ibu hamil tidak boleh makan telur, yang membicarakan rencana pembangunan desa hanya kaum laki-laki saja, dan masih banyak lagi yang dapat kita temui dimasyarakat.

Pengorganisasian masyarakat dapat dijelaskan sebagai suatu upaya masyarakat untuk saling mengatur dalam mengelola kegiatan atau program yang mereka kembangkan. Disini masyarakat dapat membentuk panitia kerja, melakukan pembagian tugas, saling mengawasi, merencanakan kegiatan, dan lain-lain. Lembaga-lembaga adat yang sudah ada sebaiknya perlu dilibatkan karena lembaga inilah yang sudah mapan, tinggal meningkatkan kemampuannya saja.

Gerakan pemberdayaan diawali dari munculnya paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia (rakyat), yang konon diakui sebagai "pembangunan

pembangunan berpusat pada rakyat sebagai berikut: pertama, logika yang dominan dari paradigma ini adalah logika mengenai suatu ekologi manusia yang seimbang; kedua, sumberdaya utama berupa sumber-sumber informasi dan prakarsa kreatif yang tak habis-habisnya; ketiga, tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang didefinisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi manusia.¹⁰

Sebagaimana dikemukakan oleh Korten (1988:374), paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai obyek, melainkan sebagai aktor yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Konsekuensinya, pembangunan yang berpusat pada rakyat memberikan nilai yang sangat tinggi terhadap inisiatif lokal dan sistem-sistem untuk mengorganisasikan diri sendiri melalui satuan-satuan organisasional yang bersekala manusiawi dan komunitas-komunitas yang mandiri. Model pembangunan ini punya perbedaan fundamental didalam karakteristik dasarnya dibanding dengan strategi pertumbuhan atau strategi kebutuhan dasar yang selama ini mendominasi agenda pembangunan di dunia ketiga, termasuk Indonesia.

Moeljarto Tjokrowinoto juga memberi deskripsi mengenai cirri-ciri pembangunan yang berpusat pada rakyat (manusia): pertama, prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri; kedua, fokus utamanya adalah

¹⁰ David C. Korten, "Pembangunan Yang Berpusat Pada Rakyat menuju suatu kerangka kerja",

meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat dikomunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka; ketiga, pendekatan ini mentoleransi variasi lokal dan karenanya , sifatnya flexible menyesuaikan dengan kondisi lokal; keempat, didalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses *social learning* yang didalamnya terdapat interaktif kolaboratif antara birokrasi dengan komunitas mulai dari proses perencanaan hingga proses evaluasi proyek dengan mendasarkan diri saling belajar; kelima, proses pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrasi dengan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian yang integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan mereka mengidentifikasi dan mengelola berbagai sumber, maupun untuk menjaga keseimbangan antara struktural vertikal maupun horizontal. Melalui proses *networking* ini diharapkan terjadi simbiose antara struktur-struktur pembangunan ditingkat lokal.¹¹

Maka, dasar interpretasi pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah asumsi bahwa manusia adalah sasaran pokok dan sumber paling strategis. Karena itu, pembangunan juga meliputi usaha terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi manusia serta mengerahkan minat mereka untuk ikut serta dalam proses pembuatan keputusan tentang berbagai hal yang memiliki dampak bagi mereka dan mencoba mempromosikan kekuatan manusia, bukan mengabadikan ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrasi Negara dengan masyarakat.

¹¹ Moeljarto Tjokrowinoto, op. cit, hal. 26-27

Proposisi di atas mengindikasikan pula bahwa inti pembangunan berpusat pada rakyat adalah pemberdayaan (empowerment) yang mengarah pada kemandirian masyarakat. Dalam konteks ini, dimensi partisipasi masyarakat menjadi sangat penting. Melalui partisipasi kemampuan masyarakat dan perjuangan mereka untuk membangkitkan dan menopang pertumbuhan kolektif menjadi kuat.¹² Tetapi partisipasi disini bukan hanya berarti keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan atau masyarakat hanya ditempatkan sebagai "obyek", melainkan harus diikuti keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan dan proses perencanaan pembangunan, atau masyarakat juga ditempatkan sebagai "subyek" utama yang harus menentukan jalannya pembangunan. Oleh karena itu gerakan pemberdayaan masyarakat menilai tinggi dan mempertimbangkan inisiatif dan perbedaan lokal.

Pada tahun 1990-an, pemberdayaan diyakini sebagai sebuah "pembangunan alternatif" atas model pembangunan yang berpusat pada pertumbuhan.¹³ Pada tahap awal pembangunan alternatif mengedepankan beberapa keyakinan: Pertama, Negara merupakan bagian dari problem pembangunan, sehingga pembangunan alternatif harus mengeluarkan dan bahkan melawan Negara; Kedua, rakyat tidak bisa berbuat salah dan bahwa masyarakat adalah perkumpulan yang mandiri; dan Ketiga, tindakan masyarakat telah mampu

¹² Ibid., hal. 39

¹³ ... The Politics of Alternative Development (Cambridge, MA, 1991)

dan mencukupi untuk mewujudkan pembangunan alternatif tanpa campur tangan Negara.¹⁴

Akan tetapi salah satu penggagas pembangunan alternatif, seperti John Friedmann, menolak keras tiga pandangan di atas. Bagi Friedmann, seperti halnya Korten, pembangunan alternatif sangat berpusat pada rakyat (manusia) dan lingkungannya ketimbang pada produksi dan keuntungan, yang ditujukan untuk mendorong kemajuan dan HAM. Dari segi pendekatan, model pembangunan ala Friedmann menekankan pada pemberdayaan rumah tangga beserta anggotanya dalam tiga segi (sosial, politik dan psikologi).

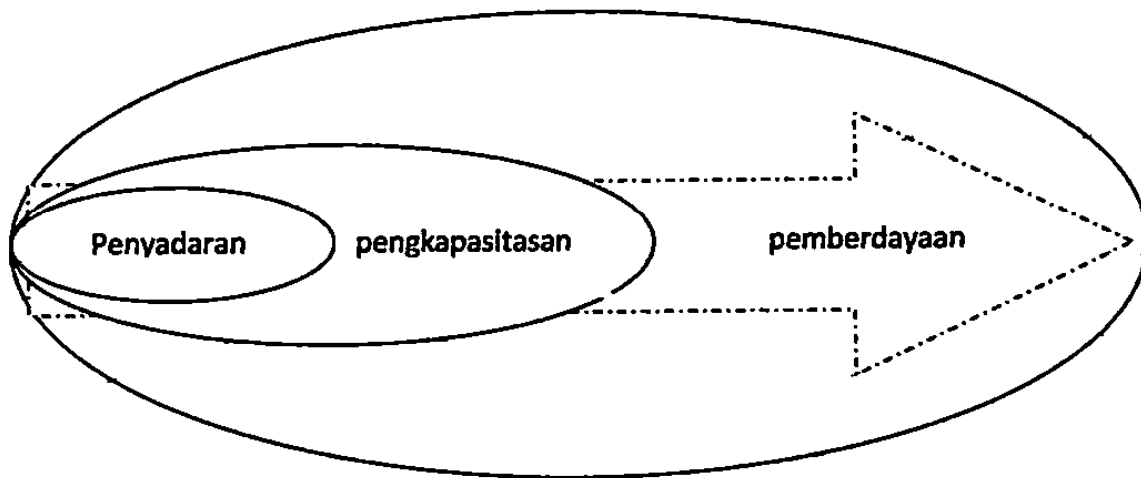
Menurut Randy R Wrihatnolo Pemberdayaan adalah sebuah "proses menjadi", bukan "proses instan". Sebagai proses, pemberdayaan mempunyai tiga tahapan yaitu penyadaran, pengkapasitasan, dan pendayaan.¹⁵

¹⁴ Ibid., hal. 7.

¹⁵ Randy R Wrihatnolo dan Riant Nugroho Dwidjowijoto, "Manajemen Pemberdayaan. Sebuah

Gambar 1.1

Tahapan Pemberdayaan



Tahap penyadaran, target sasaran yaitu masyarakat miskin diberikan pemahaman bahwa mereka mempunyai hak untuk menjadi berada. Di samping itu juga diberikan penyadaran bahwa mereka mempunyai kemampuan untuk keluar dari kemiskinannya. Pada tahap ini, masyarakat miskin dibuat mengerti bahwa proses pemberdayaan itu harus berasal dari diri mereka sendiri. Diupayakan pula agar komunitas ini mendapat cukup informasi. Melalui informasi aktual dan akurat terjadi proses penyadaran secara alamiah. Proses ini dapat dipercepat dan dirasionalkan hasilnya dengan hadirnya upaya pendampingan.

Friedmann sama sekali tidak menafikkan peran Negara. Bagi dia, Negara harus kuat dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakannya. Negara kuat tidak harus ditandai dengan birokrasi yang otoriter dan arogan, melainkan

Negara yang kuat seperti itu, kata Friedmann, didukung kuat oleh demokrasi inklusif, dimana kekuasaan Negara untuk mengelola problem lebih baik bersifat lokal. Ini membutuhkan desentralisasi politik dari Pemerintah Nasional ke Pemerintah Lokal, khususnya lagi kepada masyarakat setempat yang terorganisir dalam komunitas mereka sendiri.

3. Kebijakan

Secara etimologis, istilah kebijakan (policy) berasal dari bahasa Yunani dan Sanskrit, polis (negara kota) dan pur (kota) dikembangkan dalam bahasa lain menjadi polita (Negara) dan akhirnya pada bahasa pertengahan menjadi *policie* yang berarti menangani masalah-masalah public atau administrasi Pemerintah.¹⁶

Dewasa ini, istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan Pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijakan itu acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Makna kebijakan sebagai mana yang telah dikemukakan tadi akan makin jelas bila kita ikuti pandangan seorang ilmuwan politik Carl Friedrich yang menyatakan bahwa :

“Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan mewujudkan sasaran yang diinginkan”

Berdasarkan berbagai pendapat diatas, maka penulis merumuskan analisis kebijakan merupakan bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberikan landasan bagi pembuat kebijakan dalam membuat analisis kebijakan. Kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat serta mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahnya kedalam sejumlah komponen tetapi juga perancangan dan sintesis alternative baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan, mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi program lengkap.

Selanjutnya menurut Charless Bulloock III, James E. Anderson dan David W. Brandly yang dikutip oleh Amir Santoso mengatakan :

“Proses kebijakan ialah berbagai aktivitas melalui aktivitas, melalui mana kebijaksanaan pemerintah dibuat. Proses kebijakan itu sendiri terdiri dari enam tahapan yaitu : perumusan masalah, pembuatan agenda, pembuatan kebijakan, adopsi kegiatan, penerapan kebijakan, dan evaluasi kebijakan.¹⁷

Berikut langkah-langkah dalam proses kebijakan :

a. Perumusan Masalah Kebijakan

Suatu kebijakan agar nantinya dalam pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan haruslah dirumuskan sedemikian rupa. Untuk menghindari hal-hal yang tidak di inginkan maka diharapkan pembuat kebijakan

¹⁷
17.
17.

harus mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan dan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut. Perumusan masalah dapat disimpulkan sebagai upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai pemecahan masalah baik untuk pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan masyarakat yang dilakukan pemerintah.

b. Penyusunan Agenda Pemerintah

Adanya pemilihan dan perhatian akan mengkondisikan para pembuat keputusan untuk memilih dan menentukan masalah-masalah umum yang perlu ataupun khusus untuk diperhatikan secara lebih mendalam. Apabila masalah sudah ditentukan akan menyebabkan timbulnya isu kebijakan yang dapat dimasukan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

c. Perumusan usulan kebijakan

Berikut yang termasuk dalam merumuskan usulan kebijakan yaitu :

1. Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif.
2. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
3. Memilih alternatif yang merumuskan atau memungkinkan untuk dilaksanakan

d. Pengesahan Kebijakan

Suatu usulan kebijakan yang diberi pengesahan oleh seseorang atau badan yang berwenang maka hendak menjadi kebijakan sah yang harus

penyesuaian dan penerimaan secara bersama-sama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

e. Pelaksanaan Kebijakan

Usulan kebijakan yang diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang maka siap dilaksanakan pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut.

Jadi dalam pelaksanaan kebijakan, harus memperhatikan aspek-aspek, maksud dan tujuan pelaksanaan kebijakan. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

f. Evaluasi Kebijakan

Menurut Charles O. Jones yang dikutip oleh Irfan Islami mengatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah sebagai berikut :

“Suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil, program-program Pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyektif, teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya”.

Maka dengan melakukan penilaian atau evaluasi berdasarkan spesifikasi obyek berarti menilai hasil dari berbagai macam program yang dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

menyimpulkan data yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah. Selanjutnya data-data yang terkumpul dianalisis untuk mengetahui hasil akhir (kesimpulan) dari program-program kebijakan Pemerintah dan dampaknya terhadap masyarakat dengan diberlakukannya kebijakan tersebut.

4. Implementasi Kebijakan

a. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Pressman dan Wildavsky (1984:XXI) dalam Michael Hill and Piter Hope menyebutkan : *"We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation. There must be a starting point. If no action is begun, implementation cannot take place. There must be also an end point. Implementation cannot succeed or fail without a goal against which to judge it"*.¹⁸

Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Pada prinsipnya implementasi merupakan cara bagaimana suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan agar harapan dan kepentingan-kepentingan publik yang di inginkan dapat terwujud di dalam realitas atau dengan kata lain bagaimana sebuah kebijakan itu dapat mencapai tujuannya. Dalam teori implementasi kontekstualisasi adalah penting: implementasi selalu berhubungan dengan kebijakan yang spesifik sebagai bagian dari respon-respon tertentu atas spesifikasi problem dalam masyarakat.

Definisi yang diberikan oleh malcolm L. Goggin dengan menggunakan pendekatan komunikasi, para penulis ini melihat implementasi sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan Negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi dalam pandangan mereka sering dijumpai dengan ketaatan (compliance) Negara, atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Implisit dalam pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru dapat bertentangan dengan maksud para pembuat kebijakan.¹⁹

Definisi lain yang relatif komprehensif dikemukakan oleh Eugene Bardach. Penulis ini mengolaborasi sejumlah konsep implementasi yang agak berbeda dengan pendapat para penulis terutama dengan memberikan tekanan-tekanan tambahan. Menurut Eugene Bardach implementasi merupakan proses perakitan sejumlah elemen program yang berbeda. Interaksi antara elemen-elemen tersebut pasti melibatkan persuasi dan tawar menawar karena elemen-elemen tersebut berasal dari sumber yang berbeda dan saling terlepas satu sama lain.

Dengan demikian implementasi kebijakan dapat di lihat sebagai proses kerjasama. implementasi kebijakan menuntut adanya kepentingan bersama, otoritas dan proses transaksi yang disepakati bersama. Sebagai proses persuasi, tawar menawar dan kerjasama, implementasi akan berakhir ketika konsensus untuk

menjalin koalisi akan terbentuk. Koalisi tersebut dibentuk dengan memberikan berbagai konsensi sebagai imbalan atas dukungan yang diberikan.

Mereka yang terlibat dan menjadi anggota koalisi tidak semata-mata dipengaruhi oleh harapan akan keuntungan atau manfaat yang bisa diperoleh, tetapi juga oleh kecemasan akan terjadinya eksklusi dari manfaat kebijakan.²⁰ Dalam konteks itu akan muncul banyak anggota pasif yang hanya mengharapkan manfaat tanpa memberikan kontribusi apa-apa. Proses implementasi dalam pengertian ini dapat dipahami sebagai upaya membangun dukungan dalam pengertian yang positif.

Proses kebijakan dapat dilihat dari dua komponen utamanya, yaitu aktivitas dan produk. Aktivitas dan legitimasi menghasilkan keputusan kebijakan. Keputusan Presiden mengharuskan diberlakukannya proses implementasi, dalam proses ini berbagai aktivitas yang terjadi antara lain:

- a. Pengadaan sumber daya, baik sumberdaya alam, teknologi, manusia maupun sumber daya keuangan.
- b. Interpretasi terhadap kebijakan.
- c. Perencanaan (penyusunan rencana, tindakan untuk melaksanakan keputusan kebijakan).
- d. Pengorganisasian (pendayagunaan organisasi public, pelibatan lembaga-lembaga lain, koordinasi kegiatan).
- e. Penyedia jasa dan layanan.

Apa yang dimaksud dengan implementasi? Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan ini kita ikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan.

Menurut Eugene Bardach proses implementasi adalah :

“Proses interaksi antara sejumlah kepentingan khusus yang menginginkan tujuan masing-masing yang kemudian berusaha dicocokkan dengan tujuan kebijakan”.²¹

Memperkuat pernyataan Amir Santoso dalam analisa studinya bahwa pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administratif belaka, Abdul Wahab mengemukakan : “Fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijaka Negara (*policy science*) disebut system penyampaian atau penerusan kebijakan Negara yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang atau didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki”.

Implementasi kebijakan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu pula. Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan yang biasanya

kebijakan tersebut dalam bentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Pemerintah Eksekutif, dan Dekrit Presiden.

Van Metter dan Van Horn merumuskan proses implementasi, sebagai berikut :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok Pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan kebijaksanaan”.²²

Program dipandang sebagai suatu proses kebijakan Pemerintah, yang tahap-tahapnya : *problem, identification, formulation, implementation, and evolution*.²³

Seperti pendefenisian implementasi menurut Edwars :

“Implementasi merupakan salah satu tahap dari keseluruhan proses kebijakan publik, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi, dan implementasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan kebijaksanaan yang membawa konsekuensi langsung pada masyarakat yang terkena kebijakan”.²⁴

Implementasi kebijaksanaan berarti usaha untuk mengetahui apa yang senyatanya terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan, yaitu :

²²Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi kebijaksanaan Negara, Jakarta, Bumi Aksara, 1997, hal, 65

²³ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, Fourth Edition, Prentice Hall Inc, Englewood Cliff, New Jersey. 1981

²⁴ Edwars III, George C, Implementing Public Policy, Congressional Quarterly Press, 1980

peristiwa-peristiwa atau kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan Negara baik menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun suatu peristiwa.²⁵

Implementasi ini akan dapat dijalankan apabila didalamnya terdapat unsur-unsur pendukungnya. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) unsur penting mutlak yaitu :

- a. Adanya program atau kebijaksanaan yang dilakukan.
- b. *Target group* yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
- c. Unsur pelaksanaan (*implementor*). Baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.²⁶

Dengan adanya program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk di oprasionalkan. Program pada dasarnya merupakan kumpulan proyek-proyek yang bertujuan untuk mencapai keseluruhan sasaran kebijaksanaan.

Dalam implementasi program khususnya yang melibatkan banyak organisasi, instansi pemerintah atau berbagai tingkatan struktur organisasi pemerintah dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang, yakni :

²⁵ Paul A. Sabtier and Daniel Mazmanian, Top Down and Bottom Up a Proaches To Implementation Reaserch In Journal Of Public Policy, Prentica Hall, 1986

²⁶ Abdullah M. Svukur. Perkembangan Penerapan Studi Implementasi, Pusdiklat Pegawai Negri

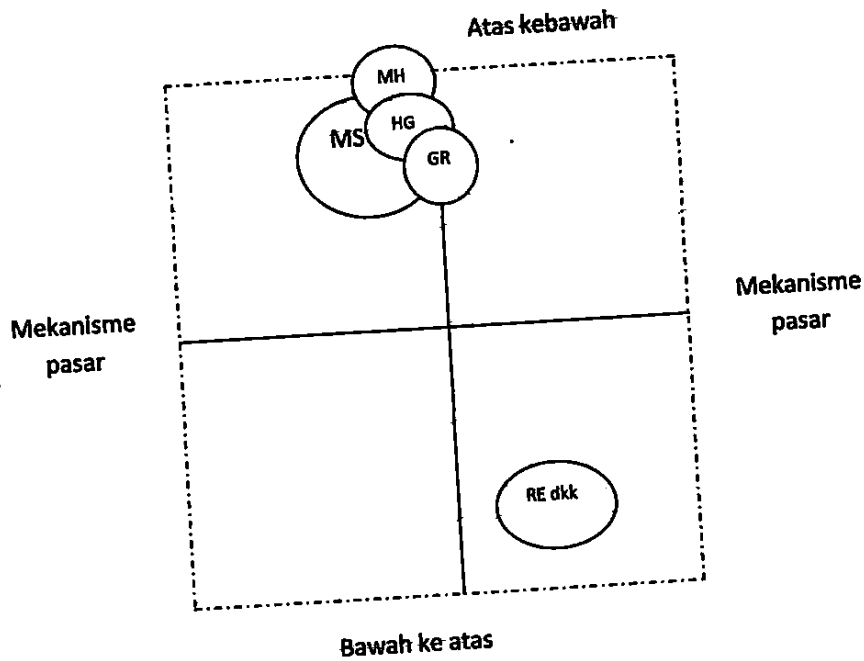
- a. Pemrakarsa kebijaksanaan atau pembuat kebijaksanaan (*the center*)
- b. Pejabat-pejabat pelaksana dilapangan (*the periphery*).
- c. Aktor-aktor perorangandi luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*).

Berhasil tidaknya suatu program di implementasikan, tergantung pada unsur pelaksanaannya. Pelaksana penting artinya karena pelaksana, baik yang terorganisir maupun perorangan bertanggung jawab dalam pengelolaan maupun pengawasan dalam proses *implementasi*.

b. Model-Model Implementasi Kebijakan

Pada perinsipnya terdapat dua jenis teknik atau model implementasi kebijaka . pemilihan pertama adalah kebijakan yang berpola dari atas kebawah (*top-bottomer*) versus dai bawah keatas (*bottom-topper*) dan pemilihan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*). Model model implementasi kebijakan dapat diartikan

Gambar 1.2
Peta Model-Model Implementasi



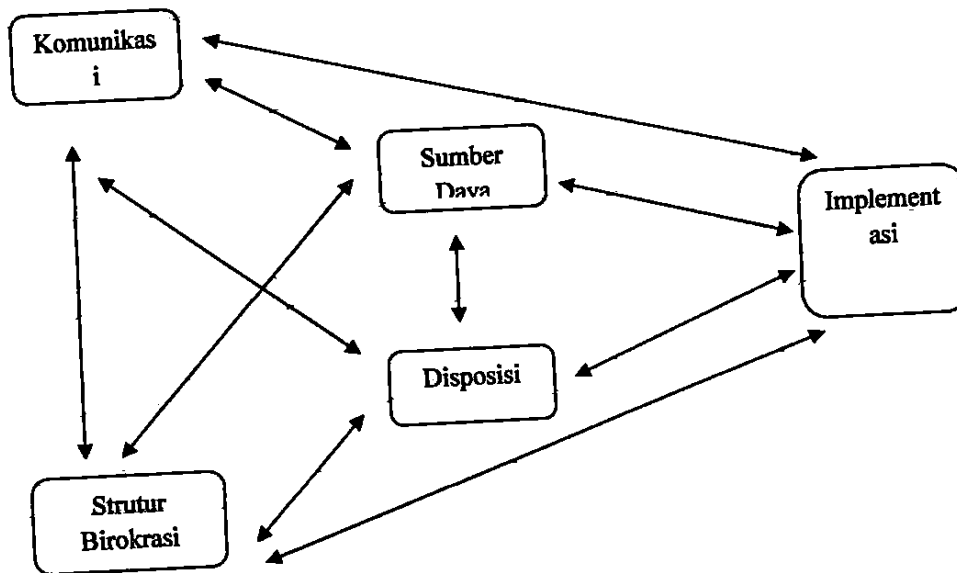
Penelitian "Implementasi Pilot Project Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Kabupaten Sleman Tahun 2009, akan menggunakan beberapa teori implementasi dimana teori-teori tersebut bisa diketahui variable-variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

1) Model George C. Edwards III

Edward III dalam Subarsono berpendapat bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan

struktur birokrasi. Variable-variable tersebut saling berhubungan antara satu dengan yang lain²⁷.

Gambar 1.3
Variable Implementasi Menurut Edward III



a. Komunikasi

Menurut Edward III bahwa dalam implementasi kebijakan yang efektif, syarat pertama yakni bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah dapat diikuti²⁸.

²⁷ Subarso, loc.cit. Hal: 90-92.

²⁸ Winarno, Budi, op.cit, Hal: 175.

Apa yang terjadi tujuan dan saran kebijakan harus transmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi Implementasi²⁹. Jika kebijakan akan diimplementasikan maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya dipahami tetapi petunjuk-petunjuk tersebut harus jelas.

b. Sumber Daya

Selanjutnya menurut subarsono meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Sumber daya tersebut dapat terwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya financial, selain itu suatu kebijakan hanya akan menjadi teori saja tanpa ada sumber daya³⁰.

c. Disposisi (Sikap Pelaksana)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik. Namun apabila implementor memiliki sikap atau pespektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan efektif³¹.

d. Struktur Birokrasi

Dalam implementasi kebijakan, struktur birokrasi memiliki pengaruh

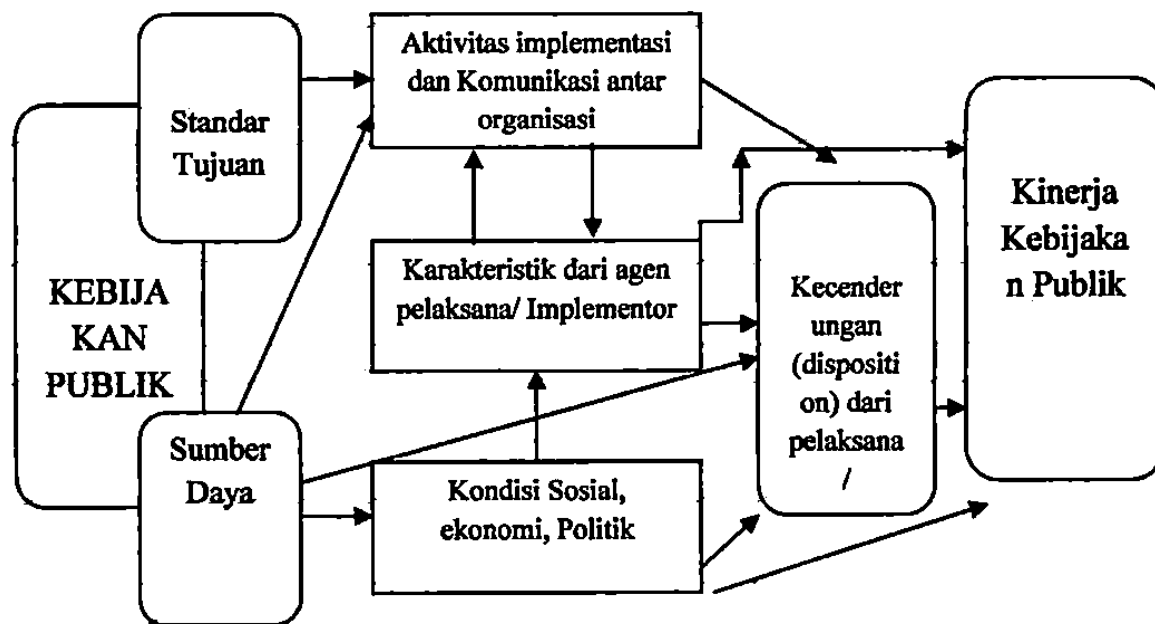
operating procedures (SOP) karena SOP merupakan pedoman bagi implementor dalam bertindak.

2) Model Meter dan Horn

Meter dan Horn dalam Wibawa menggambarkan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan³². Model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara Linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik³³. Berikut beberapa factor yang saling mempengaruhi, yang bisa dilihat melalui Gambar 1.4.

Gambar 1.4

Model Implementasi Menurut Horn And Meter³⁴



³² Wibawa, Samudera dkk,(1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Hal: 19.

³³ Dwidjo, Riant Nugroho, (2006). *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang: Model-*

Menurut Wibawa berdasarkan model tersebut, suatu kebijakan haruslah menegaskan standard dan sasaran tertentu yang mesti dicapai oleh para pelaksana kebijakan, Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkatan ketercapainya standard dan sasaran tersebut. Standard dan sasaran harus dirumuskan secara spesifik dan konkret³⁵.

Kemudian kebijakan menuntut tersedianya *sumber daya*, baik berupa sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia seperti dana atau intensif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak tersediakan oleh Pemerintah secara memadai.

Komunikasi antar organisasi dan aktivitas implementasi juga akan mendukung keefektifan dan implementasi kebijakan. Semua pelaksana harus memahami apa yang menjadi tanggung jawab mereka. Tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa komunikasi merupakan suatu proses yang rumit, karena dikhawatirkan akan terjadi penyimpangan dalam penyampaian maupun penerimaan tugas dan tanggung jawab.

Karakteristik dari agen pelaksana (implementor) sangat terkait dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Karakteristik agen pelaksana menurut Subarsono adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola perilaku yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi

Selanjutnya variable kondisi ekonomi, sosial dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik partisipan, yakni dukungan atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan³⁶.

Dan yang terakhir adalah disposisi implementor yang mencakup tiga aspek: respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yang merupakan pemahaman terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

3) Model Sabatier dan Mazmanian

Model ini merupakan model Kerangka Analisis Implementasi. Wibawa mengemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variable yaitu: (1) karakteristik, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, dan (3) faktor-faktor di luar peraturan. Dalam model ini, implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah ditetapkan oleh peraturan

.....

Karena merupakan implementasi dipandang sebagai *top down*, maka tujuan dan sasaran program harus jelas dan konsisten, karena merupakan standar evaluasi dan sarana yang legal bagi birokrat pelaksana untuk mengarahkan sumber daya. Kepatuhan terhadap program juga harus dilakukan oleh para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran, karena tanpa adanya kepatuhan maka tujuan dari kebijakan tersebut tidak akan tercapai³⁷.

Dari beberapa model tersebut terdapat keseragaman yaitu bahwa implementasi kebijakan akan berhasil jika sesuai dengan tujuan dan sasaran implementasi kebijakan. Menurut Dwidjowijoto, pada prinsipnya terdapat “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan³⁸.

Pertama, adalah apakah kebijakan sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Kebijakan tersebut apakah sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang akan dipecahkan, serta apakah kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya. Dan dalam penelitian ini dimaksud lembaga yang berwenang adalah BAPEDA Pemerintah Kabupaten Sleman.

³⁷ Wibawa, *op.cit*, Hal: 22-27.

³⁸ Dwidjo, *op.cit*, Hal: 136.

Kedua, adalah tepat pelaksana yaitu Pemerintah, kerja sama antara Pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Ketiga, adalah tepat target. Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yakni (1) target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, (2) apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak, (3) apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.

Keempat, adalah tepat lingkungan. Terdapat dua lingkungan yang paling menentukan yakni lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan yaitu interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait. Sedangkan lingkungan eksternal kebijakan terdiri dari persepsi public yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan

5. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Selama 30 tahun terakhir, Pemerintah melakukan berbagai program penanggulangan kemiskinan, baik melalui pendekatan sektoral, regional, kelembagaan, strategi maupun kebijakan khusus. Mulai dari IDT (1994-1998), Program Kesejahteraan Sosial Kelompok Usaha Bersama Keluarga Muda Mandiri (Prokesos KUBE KMM), Tabungan Kesejahteraan Rakyat (Takesra), Kredit

Pengaman Sosial (JPS), P2KP, PNPM Mandiri, dan sebagainya. Namun, berbagai kebijakan program tersebut banyak mengalami banyak hambatan dan kekurangan pada tataran implementasi.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam hal ini pilot project penanggulangan kemiskinan Kabupaten Sleman, merupakan bagian utama dari upaya jangka menengah dan jangka panjang dari Pemerintah Kabupaten Sleman dalam menanggapi desentralisasi dan Pemerintah Daerah di Indonesia. Program ini merupakan percobaan kunci dalam membangun pedesaan di Negara ini. Program ini belajar dari kegagalan, keberhasilan dan pelajaran, serta program studi yang lain yang ada di Indonesia. Dengan visi jangka panjang mengurangi kemiskinan dan memberi pendekatan yang nyata dalam pemberdayaan masyarakat.

Kebijakan akan memberi manfaat kepada pelaku kebijakan karena kebijakan sangat berkaitan dengan dampak atau perubahan yang di inginkan setelah di implementasikan . hal ini tidak terlepas dari tujuan mengapa kebijakan penanggulangan kemiskinan dibuat, oleh karena itu perlunya mengkaji sejauh mana manfaat yang dirasakan oleh pelaku program yaitu penerima manfaat dari Pemerintah.

Mengacu pada para ahli, implementasi kebijakan akan efektif jika mendapat dukungan dari para aktor yang terlibat dalam proses implementasinya.

reaksi dengan munculnya laporan-laporan tentang penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh para pengelola program.

Dari sekian banyak model-model implementasi, dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan ini menganut model implementasi kebijakan yang di kemukakan oleh Edaward III, model ini yang paling cocok dalam pengimplementasian kebijakan penanggulangan kemiskinan, karena variable-variabel yang dikemukakan sangat menunjang proses pelaksanaan program yang akan dibuat. Komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi sangat berperan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, karna variable ini memiliki pendekatan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan sehingga kelompok sasaran (masyarakat) dapat mendukung semua program yang akan dibuat dan tujuan kebijakan akan dapat tercapai dengan baik. variable-variabel di atas dapat dijabarkan sebagai berikut:

1) Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementasi mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu

Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggung jawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya.

Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personil dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

Harus ada komunikasi yang baik antara pembuat kebijakan dengan kelompok sasaran agar nantinya proses implementasi program dapat berjalan dengan baik dan mencapai tujuan yang ingin dicapai. Dan program-program yang dibuat tidak tumpang tindih dengan program-program sebelumnya yang telah dibuat, oleh karena itu harus ada koordinasi yang baik antara pihak penyelenggara

2) Sumber Daya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi

Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan Pemerintah yang ada. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

Program-program pemberdayaan masyarakat tentunya harus di dukung dengan SDM-SDM yang mumpuni sehingga masyarakat dapat memahami proses-proses saat pelaksanaan program. Kemudian akan tercipta pula SDM-SDM yang baik dari masyarakat dan akan meningkatkan kualitas produksi masyarakat sehingga msasyarakat dapat terlepas dari kemiskinan yang selama ini membelenggu mereka.

3) Disposisi (Sikap Pelaksana)

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari

pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan ;

Kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

Komitmen pihak pelaksana dalam mensukseskan kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan sangat di perlukan, karena dengan adanya kemauan yang kuat dari pihak implementor tentunya akan mendorong dan

akan membawa dampak yang positif dalam keberhasilan pelaksanaan program yang dibuat.

4) Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Ada beberapa variabel yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- b. Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
- c. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota elative dan eksekutif)
- d. Vitalitas suatu organisasi;
- e. Tingkat komunikasi "terbuka", yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun elative secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara elative tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;

Bila sumber daya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumber daya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

Dengan adanya struktur birokrasi yang baik, tentunya akan menunjang implementor dalam bertindak dilapangan karena memiliki standard operating procedures (SOP) yang berguna untuk pedoman para pihak pelaksana dalam melaksanakan program-program yang telah ditentukan sehingga tidak terjadi kekeliruan dilapangan yang dapat mengakibatkan kegagalan dalam pengimplementasian program.

F. Definisi Konsepsional

Definisi Konsepsional adalah usaha untuk menjelaskan batasan pengertian antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya. Karena sebuah konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian. Bila masalah dan teorinya sudah jelas biasanya fakta yang menjadi gejala pokok perhatian telah diketahui pula³⁹.

Agar dapat memberikan gambaran yang lebih jelas serta untuk menghindari kesalahpahaman penafsiran istilah-istilah penting antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya sehubungan dengan pokok masalah dalam penelitian ini, maka perlu diberikan definisi-definisi konsep sebagai berikut :

1. Kemiskinan adalah sebuah keadaan dimana seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok hidupnya, baik itu secara individu maupun kelompok.
2. Program pemberdayaan masyarakat adalah sebuah program dimana masyarakat di ajarkan untuk mengelola kemampuan yang dimiliki mereka guna untuk meningkatkan pola pikir masyarakat dalam memandang peluang yang bisa mereka andalkan untuk melepaskan mereka dari kemiskinan, dan tentunya didukung oleh peran Pemerintah agar program-program yang dibuat dapat terorganisir dengan baik guna memperoleh hasil yang maksimal.
3. Kebijakan adalah sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor menyangkut pemulihan tujuan tertentu dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya harus berada dalam rentang kesanggupan aktor-aktor ini untuk mewujutkannya.
4. Implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan.
5. Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah pelaksanaan

... adalah ditetapkannya untuk mencapai tujuan

G. Definisi Oprasional

Definisi operasional ialah unsur penelitian yang memberitahukan cara mengukur suatu variabel atau semacam petunjuk pelaksana bagaimana mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian. Indikator dari implementasi pilot project penanggulangan kemiskinan adalah sebagai berikut:

1. Indikator keberhasilan pilot project penanggulangan kemiskinan di ukur dengan:
 - a. Konteks kesiapan aparat pelaksana
 - 1) Pembentukan tim koordinasi penanggulangan kemiskinan
 - 2) Koordinasi instansi-instansi pendukung
 - 3) Komitmen dan sikap pejabat pelaksana
 - b. Konteks pelaksanaan
 - 1) Implementasi program penanggulangan kemiskinan
 - a) Bantuan dan perlindungan sosial
 - b) Pemberdayaan masyarakat
 - c) Pemberdayaan usaha mikro dan kecil
 - 2) Dana Program
 - 3) Epektifitas Program
2. Variabel-variabel yang berperan:
 - a. Komunikasi
 - 1) Transmisi Komunikasi
 - 2) Kejelasan Informasi

3) Konsistensi

b. Sumber Daya

1) Staf (Pegawai)

2) Informasi

3) Wewenang

4) Fasilitas

c. Disposisi (Sikap Pelaksana)

1) Pengangkatan Birokrasi

2) Insentif

d. Struktur Birokrasi

1) Standard Operational Prosedur (SOP)

2) Fragmentasi

H. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian deskripsi kualitatif. Metode deskripsi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati. Oleh karena itu penelitian ini hanya memfokuskan pada penggambaran dan pemecahan masalah yang dianalisa secara kualitatif.

Adapun cirri-ciri metode deskriptif adalah sebagai berikut :

M... dan di... masalah masalah yang ada pada masa

- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (Surachmad, 1971:40).

2. Jenis-Jenis Data

Jenis-jenis data meliputi :

a. Data Primer

Yaitu data otentik atau data langsung yang menyangkut pendapat dari responden tentang variabel penelitian yang bisa diperoleh dari jawaban hasil interview atau observasi.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang dikutip dari sumber-sumber lain: arsip-arsip, buku-buku, atau dokumen-dokumen yang berhubunga dengan variabel penelitian.

3. Unit Analisis Data

Daerah yang digunakan untuk melakukan penelitian ini adalah diwilayah Desa Margoluwih, Kecamatan Seyegan, adapun pertimbangan penulis memilih lokasi tersebut sebagai daerah penelitian adalah dari segi pengenalan daerah. Penulis telah mengenal daerah tersebut, dengan demikian penulis akan mudah mengadakan penelitian.

Disini penulis berusaha meneliti bagaimana cara-cara yang dilakukan

... dan dalam meneliti bagaimana cara-cara yang dilakukan

4. Teknik-Teknik Pengumpulan Data

Teknik penelitian yang digunakan dalam pengumpulan data adalah sebagai berikut :

a. Observasi

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengamati dan mencatat dengan sistematis dari obyek penelitian sehingga dapat diperoleh data-data yang diperlukan (Hadi, 1984:193)

b. Interview (wawancara)

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mewawancarai langsung dan lisan kepada responden. Dengan cara ini peneliti berusaha untuk memperoleh data yang dapat dipercaya dan dipertanggung jawabkan kebenarannya.

Mengupas pengetahuan tentang interview:

“Interview dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan Tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penyelidikan. Pada umumnya dua orang atau lebih hadir secara fisik dalam proses Tanya jawab itu, masing-masing pihak dapat menggunakan saluran-saluran komunikasi secara wajar dan lancar” (Hadi, 1984:193).

Untuk itu responden yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah:

- 1. Kepala TKPKD (BAPEDA SLEMAN)**
- 2. Aparat Pelaksana Program**

3. Masyarakat setempat

Dengan demikian diharapkan agar responden yang akan diwawancarai tersebut diatas dapat memberikan informasi sesuai dengan keadaan yang dihadapi. Maka pada taraf tertentu berdasarkan kajian yang akurat akan memperoleh hasil analisis yang sinkron dengan keadaan yang dihadapi.

c. Dokumentasi

Data dokumentasi biasanya digunakan dalam Ilmu Sejarah, akan tetapi dokumentasi sebagai sumber data juga dapat dipakai disetiap penelitian. Kita dapat merumuskan pengertian dokumen sebagai laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa itu, tertulis dengan sengaja atau meneruskan keterangan-keterangan mengenai peristiwa tersebut.

Berpijak pada uraian tersebut maka sumber-sumber yang digunakan oleh penulis adalah catatan-catatan, buku-buku, laporan-laporan, dan dokumen lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Dokumen-dokumen tersebut dapat diperoleh kantor kepala Desa Mangrove, kantor Kecamatan Sevanan dan

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh selanjutnya diolah menurut tahapan berikutnya dilakukan analisa data menurut jenis dan sifat agar dapat ditarik kesimpulan, analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif Kualitatif.

Deskriptif : Pemecahan masalah yang ada berdasarkan data dengan cara menyajikan data, menganalisa dan menginterpretasi.⁴⁰

Kualitatif : Mendefinisikan konsep-konsep secara umum dan melakukan asumsi-asumsi cultural sekaligus mengikuti data-data.⁴¹

Dari penjelasan diatas, dalam penelitian ini digunakan analisis Deskriptif Kualitatif yaitu memaparkan dan menjelaskan data melalui penalaran berdasarkan logika untuk menarik kesimpulan yang logis mengenai data yang dianalisis , sehingga dapat menunjukkan gambaran situasi secara sistematis mengenai faktor-faktor yang berhubungan dengan fenomena yang sedang diteliti tanpa menggunakan penghitungan statistik.