

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sejak tahun 2007 sampai dengan tahun 2010, jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bantul mengalami penurunan yang cukup signifikan (BKK Kabupaten Bantul: 2011). Perubahan tersebut cukup menggembirakan, namun permasalahannya apakah perubahan angka kemiskinan ini sudah cukup efektif dalam menangani masalah kemiskinan yang meliputi aspek penghasilan, aspek pangan, aspek sandang, aspek papan, aspek kesehatan, aspek pendidikan, aspek kekayaan, akses air bersih, akses listrik, dan jumlah anggota/jiwa dalam Kepala Keluarga.

TKPKD Kabupaten Bantul membuat profil keluarga miskin melalui pendekatan indikator, meliputi 10 (sepuluh) indikator yaitu indikator pangan, sandang, papan, penghasilan, kesehatan, pendidikan, kekayaan, akses air bersih, akses listrik, dan jumlah jiwa. Dengan melihat kesepuluh indikator tersebut, maka keluarga miskin selanjutnya dapat diberikan bantuan langsung dan pemberdayaan untuk mengentaskan mereka dari keluarga miskin menjadi keluarga sejahtera dan mandiri. Penduduk miskin di Kabupaten Bantul dibedakan menjadi dua yaitu :

1. Kemiskinan kronis atau kemiskinan struktural,
2. Kemiskinan sementara yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi

normal menjadi kondisi kritis dan bencana alam (SPKD Kabupaten Bantul: 2006-2010).

Menurut Kepala BKK PP Kb Kabupaten (Sulasno: 2011), angka kemiskinan di Kabupaten Bantul turun drastis. Angka kemiskinan turun lebih dari 49,04% selama kurun waktu 4 tahun. Data angka kemiskinan di Kabupaten Bantul tahun 2006-2010 sebagai berikut:

Tabel 1.1 Persentase Keluarga Miskin Tahun 2006 dan 2010

| Tahun | Jumlah Keluarga Miskin | Persentase |
|-------|------------------------|------------|
| 2006  | 81.398                 | 49,04%     |
| 2010  | 41.480                 | 16,04%     |

Sumber data: BKK Kabupaten Bantul Tahun 2011.

Pemerintah Kabupaten Bantul memproyeksikan angka kemiskinan maksimal 21,9% pada tahun 2010. Proyeksi tersebut telah tercapai bahkan melebihi target yang telah ditetapkan karena sesuai data GAKIN tahun 2010 angka kemiskinan 16,17% dari total kepala keluarga Kabupaten Bantul. Dalam mencapai target tersebut, seluruh jajaran Pemerintah Daerah, terutama Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) serta aparat di tingkat kecamatan maupun desa saling bahu-membahu dan mensinergikan program/kegiatan yang akan dilakukan baik dengan NGO (*Non Government Organisation*) maupun organisasi masyarakat lain di Kabupaten Bantul. Prioritas utama pembangunan dirumuskan dalam Perubahan RPJMD Tahun 2004-2009 Pemerintah Kabupaten Bantul adalah:

Pengentasan kemiskinan (database kemiskinan, pengurangan beban

kepala keluarga miskin dan pemberdayaan)

1. Program peningkatan kualitas SDM (pendidikan dan kesehatan).
2. Pertanian secara utuh (pertanian, peternakan, perikanan, kehutanan, perkebunan).
3. Kerajinan (khususnya industri kecil).
4. Pedagang pasar tradisional.

Prioritas utama kemudian diikuti oleh berbagai program lainnya yang memiliki keterkaitan paling erat dengan program - program di atas, yaitu ketenagakerjaan, infrastruktur, peningkatan kapasitas pemerintah daerah, dan seterusnya. Dengan memperhatikan prioritas diatas dapat ditetapkan rumusan sasaran pembangunan daerah periode tahun 2008-2010 yang merupakan kondisi yang diinginkan pada akhir periode Perubahan RPJMD Tahun 2010 data kemiskinan turun dan kesempatan kerja meningkat, dengan tolok ukur sebagai berikut :

Tabel 1.2 Tolok Ukur Kemiskinan

| <b>Program</b>       | <b>2007</b>          | <b>2010</b>          |
|----------------------|----------------------|----------------------|
| Tingkat Kemiskinan   | 28,90%               | 21,90%               |
| Tingkat Pengangguran | 8,54%                | 7,42%                |
| Pertumbuhan Ekonomi  | 3,39%                | 5,03%                |
| Investasi            | Rp.600.000.000.000,- | Rp.905.000.000.000,- |
| PDRB                 | Rp.3.481.000.000,-   | Rp.4.060.000.000,-   |
| PAD                  | Rp.42,777.000.000,-  | Rp.52,949.000.000    |

Sumber Data: RPJMD Kabupaten Bantul Tahun 2010.

Strategi mendorong demokratisasi perilaku pada seluruh aspek kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang memiliki ciri berorientasi kepada kepentingan masyarakat, pendekatan holistik dan integratif, serta

Bantul : 2010), kecamatan dengan jumlah GAKIN tertinggi ada di Kecamatan Sewon dengan 3.980 Kepala Keluarga disusul kemudian Kecamatan Kasihan 3.948 Kepala Keluarga dan Kecamatan Banguntapan dengan 3.814 Kepala Keluarga sedangkan kecamatan dengan jumlah GAKIN terendah adalah Sanden dengan 1.238 Kepala Keluarga. Mayoritas GAKIN bekerja di sektor buruh serabutan 11.048 Kepala Keluarga atau sekitar 26,6%, selebihnya buruh tani 16,5% dan tidak bekerja 25,3%.

Data Kepala Keluarga miskin yang bersifat sangat dinamis dari waktu ke waktu merupakan tantangan tersendiri bagi upaya penyusunan database yang akurat, *up to date*, aplikatif dan dapat diterima oleh semua pihak. Jumlah Kepala Keluarga Miskin pada awal pendataan Tahun 2007 adalah sekitar 81.000, kemudian dilakukan verifikasi awal, jumlah Kepala Keluarga miskin menjadi 74.342. Kepala Keluarga PP dan KB Kabupaten Bantul melakukan pendataan *door to door* dengan menggunakan indikator yang telah ditetapkan. Dengan proses itu diharapkan mampu memperoleh data Kepala Keluarga miskin yang dapat dipaparkan di semua pusat informasi. Setiap Dinas/Instansi yang memiliki program pengentasan kemiskinan harus mengacu pada data PP KB Kabupaten Bantul.

Kemiskinan terjadi karena keterbatasan yang dimiliki keluarga sehingga membuat mereka kurang berdaya. Kemiskinan merupakan suatu konsep yang cair, dan bersifat multidimensional. Disebut cair, karena kemiskinan bisa bermakna subyektif, bermakna relatif, tetapi sekaligus juga bermakna objektif. Sedangkan disebut multidimensional karena kemiskinan

dapat dilihat dari sisi ekonomi, juga dari segi sosial, budaya dan politik (Nugroho, 1995).

Kemiskinan subyektif adalah suatu bentuk kemiskinan yang lebih berkaitan dengan aspek psikis, yaitu berkaitan dengan perasaan miskin yang dialami oleh pelakunya. Berkaitan dengan perasaan, maka kemiskinan subyektif itu lebih tepat disebut sebagai kemiskinan yang sifatnya psikologis. Dalam kemiskinan yang seperti ini, perasaan miskin itu muncul karena pelaku merasa tidak dapat memenuhi kebutuhannya, baik berupa kebutuhan primer ataupun sekunder. Kemiskinan relatif adalah suatu bentuk kemiskinan yang didasarkan pada perbandingan dengan kondisi ekonomi yang berada di luarnya, baik pada perbandingan dengan kondisi ekonomi orang lain yang ada di sekitarnya, atau didasarkan pada kondisi ekonomi masyarakat yang ada di daerah lain.

Peningkatan kualitas keluarga miskin yang bercirikan kemandirian dan ketahanan keluarga yang tinggi dalam rangka mewujudkan keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera diarahkan pada peningkatan sikap mental dan fungsi ekonomi. Krisis ekonomi yang kemudian membawa implikasi pada maraknya krisis sosial semenjak tahun 1997 dan berlanjut sampai sekarang, dan telah menumbuhkan permasalahan kronis pada semua sektor kehidupan lebih krisis yang kemudian berkembang menjadi krisis multi dimensi tersebut sangat terasakan imbasnya pada segmen kehidupan masyarakat terutama kalangan menengah ke bawah yang lebih dikenal dengankeluarga miskin.

Ketidaksihlingkungan masyarakat miskin dalam menghadapi

terapan krisis tersebut menyebabkan semakin terjerembatnya keluarga miskin dalam menghadapi tantangan kehidupannya.

Kemiskinan secara umum ditandai oleh rendahnya mutu kehidupan masyarakat. Indikator pembangunan manusia dan indikator kemiskinan manusia menunjukkan ketertinggalan di Kabupaten Bantul dibanding dengan beberapa 4 kabupaten/kota. Indek Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten Bantul meningkat 0,78 poin dari tahun 2009. Namun, Pemerintah Kabupaten Bantul tetap meminimalisir angka kemiskinan agar terciptanya kesejahteraan dan kestabilan masyarakat di Kabupaten Bantul. Pandangan konvensional menyebutkan kemiskinan sebagai masalah kekurangan modal dan menganggap masyarakat miskin sebagai obyek yang tidak memiliki informasi dan pilihan sehingga tidak perlu terlibat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Implikasi dari pandangan ini adalah pemerintah mempunyai peran dominan yang menyediakan modal kebutuhan dasar masyarakat miskin (BPS Kabupaten Bantul: 2010).

Upaya penanggulangan kemiskinan yang di programkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul selama ini telah menunjukkan hasil yang cukup baik. Dengan demikian perlu adanya suatu peningkatan hasil dalam upaya penggulangan kemiskinan di Kabupaten Bantul. Melalui program yang menjadi prioritas Pemerintahan Kabupaten Bantul adalah menurunkan Kepala Keluarga miskin sebesar 10 persen per tahun yang difokuskan dalam aspek ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Oleh karena itu di pilihnya Kabupaten

Bantul untuk mengetahui bagaimana implementasi Pemerintah untuk tetap

meningkatkan produktifitas masyarakat miskin untuk tetap berkarya di segala aspek kehidupan yang lebih kompeten, dan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang permasalahan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: **“Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Bantul Tahun 2012”?**

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan**

Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pengentasan kemiskinan.

### **2. Manfaat**

#### **a. Manfaat Akademik**

Diharapkan memberi kontribusi positif terhadap pengembangan studi lokal khususnya mengenai implementasi pengentasan kemiskinan untuk kesejahteraan masyarakat.

#### **b. Manfaat Praktis**

Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan dan perbandingan dalam memahami implementasi pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bantul.

## **D. Sistematika Pembahasan**

Laporan hasil penelitian ini akan terdiri dari empat (4) Bab meliputi Bab I pendahuluan, Bab II gambaran umum lokasi penelitian, Bab III implementasi pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bantul Tahun 2012, serta Bab IV penutup. Pada bagian pendahuluan dijelaskan mengenai latar belakang masalah yang menjadi latar belakang dipilihnya topik ini sebagai skripsi dengan penjelasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, dan metodologi penelitian.

Pada Bab II menjelaskan tentang gambaran umum lokasi penelitian, yakni gambaran umum Kabupaten Bantul. Pada Bab III menguraikan tentang implementasi pengentasan kemiskinan, profil pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bantul Tahun 2012.

Selanjutnya Bab IV merupakan Bab Penutup, terdiri dari kesimpulan mengenai implementasi pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bantul Tahun 2012, serta rekomendasi sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan dalam memberikan kebijakan pengentasan kemiskinan.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Implementasi Kebijakan**

#### **a. Konsep Implementasi Kebijakan**

Menurut kamus Webster, (dalam Wahab, S.A., 1997: 64) merumuskan secara pendek bahwa to implement (mengimplementasikan) berarti *to provide the mean for carrying out* (menyediakan sarana



untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, pemerintah eksekutif atau dekrit presiden.

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". (Hill, Michael & Peter Hupe : 2007).*

Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Pada prinsipnya implementasi merupakan cara suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan agar harapan dan kepentingan publik yang diinginkan dapat terwujud di dalam realitas atau dengan kata lain bagaimana sebuah kebijakan itu dapat mencapai tujuannya. Dalam teori implementasi kontekstualisasi, implementasi selalu berhubungan dengan kebijakan yang spesifik sebagai bagian dari respon tertentu atas *spesifikasi problem* dalam masyarakat. Proses kebijakan dapat dilihat dari dua komponen utamanya, yaitu aktivitas dan produk. Aktivitas dan legitimasi menghasilkan keputusan

- 1) Pengadaan sumber daya, baik sumber daya alam, teknologi, manusia maupun sumber daya keuangan.
- 2) Interpretasi terhadap kebijakan.
- 3) Perencanaan (penyusunan rencana, tindakan untuk melaksanakan keputusan kebijakan).
- 4) Pengorganisasian (pendayagunaan organisasi publik, pelibatan lembaga-lembaga lain, koordinasi kegiatan).
- 5) Penyedia jasa dan layanan.

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”. (Solichin Abdul Wahab, 1997:65).

Program dipandang sebagai suatu proses kebijakan Pemerintah, yang tahap-tahapnya: *problem, identification, formulation, implementation, and evolution*. (Thomas R. Dye, 1981).

Seperti pendefenisian implementasi menurut Edwards :

“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”. (Subarsono, 2006: 90-92).

Implementasi kebijaksanaan berarti usaha untuk mengetahui apa yang terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan.

Proses implementasi kebijaksanaan merupakan salah satu proses pengesahan

kebijaksanaan Negara baik menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun suatu peristiwa. 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. (Abdullah M. Syukur, 1998:52)

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 :

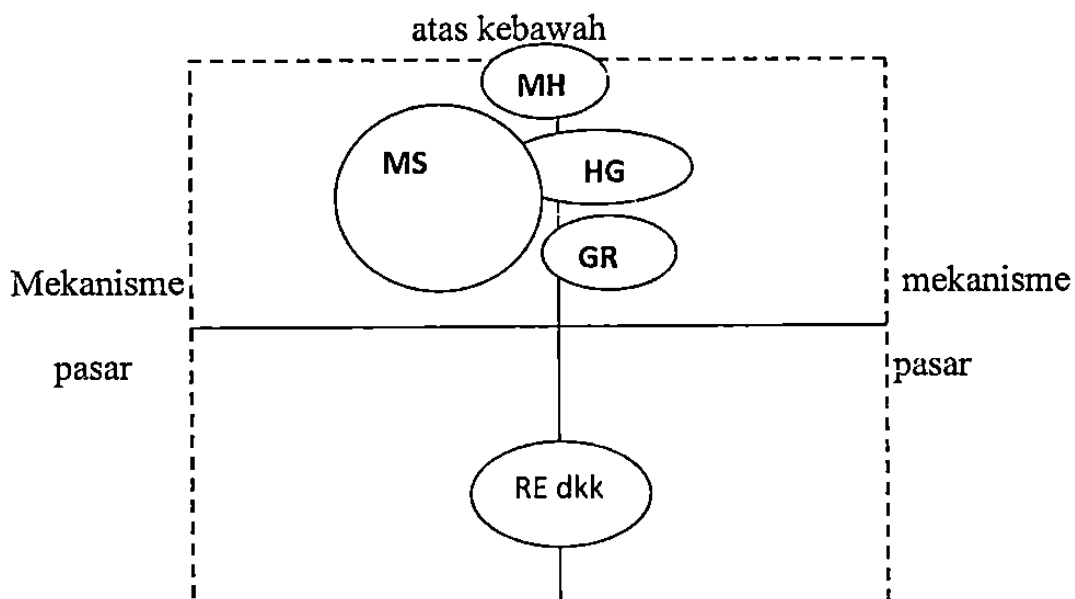
- a. Pemrakarsa kebijaksanaan atau pembuat kebijaksanaan (*the center*)
- b. Pejabat-pejabat pelaksana dilapangan (*the periphery*).
- c. Aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*).

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.

## 2. Model-model Implementasi Kebijakan

Pada perinsipnya terdapat dua jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilihan pertama adalah kebijakan yang berpola dari atas kebawah (*top-bottom*) versus dari bawah keatas (*bottom-top*) dan pemilihan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*). Model-model implementasi kebijakan dapat dipetakan sebagai berikut:

**Gambar 1. 1 Peta Model-Model Implementasi**





harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat. Tujuan dan sasaran harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (*Target Group*) sehingga akan mengurangi *distorsi* implementasi. Jika kebijakan akan di implementasikan maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya dipahami tetapi petunjuk tersebut harus jelas.

## 2) Sumber Daya

Isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya dalam melaksanakan, maka implementasi tidak 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 daya.

## 3) 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 perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan efektif.

#### 4) Struktur Birokrasi

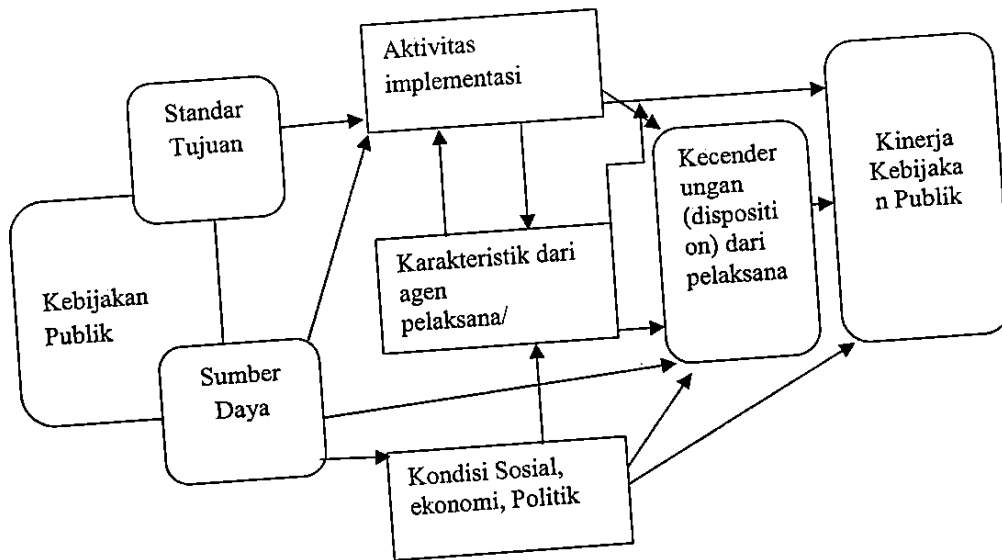
Dalam implementasi kebijakan, struktur birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan. Salah satu aspek struktur yang penting adalah adanya *standard operating procedures* (SOP) karena SOP merupakan pedoman bagi implementor dalam bertindak.

##### **b. Model Meter dan Horn**

Meter dan Horn dalam Wibawa menggambarkan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan (Wibawa, dkk, 1994:19).

Model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara *linier* dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Berikut beberapa faktor yang saling mempengaruhi, yang bisa dilihat melalui gambar 1.3

**Gambar 1.3 Model Implementasi Menurut Meter dan Horn**



Sumber: Dwidjowijoto 2006:128

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 atau tingkatan ketercapainya standard dan sasaran tersebut (Wibawa: 19-21).

Standar dan sasaran harus dirumuskan secara spesifik dan konkret. 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 disediakan oleh Pemerintah secara memadai. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas implementasi juga akan mendukung ke efektifan 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 hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi atau program.

### **3. Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan**

Salah satu upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam rangka pengentasan kemiskinan adalah melalui program pemberdayaan masyarakat. Kebijakan tersebut diarahkan untuk mengembangkan kemampuan masyarakat, membangun perilaku, serta pengorganisasian masyarakat. Program kegiatan penanganan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dari tahun ke tahun telah menunjukkan hasil yang cukup baik, hal ini tercermin dari semakin kecilnya jumlah *presentase* Kepala Keluarga (KK) miskin dari tahun ke tahun. Pada tahun pertama yaitu pada tahap awal program ini dilakukan memang belum menunjukkan keberhasilan, sehingga pada tahun 2005 tercatat jumlah *Presentase* Kepala Keluarga (KK) miskin justru mengalami peningkatan dari 13,29% (tahun 2004) menjadi 21,99% (tahun 2005), dan 35,05% pada

1. 2006. hal ini dikarenakan kejadian gempa 27 Mei 2006. Namun

untuk tahun berikutnya *Presentase* Kepala Keluarga (KK) miskin mengalami penurunan yang cukup signifikan yaitu dari 35,05% pada tahun 2006 menjadi 28,11% (tahun 2007), 23,13% (tahun 2008) dan 18,05% (tahun 2009).

Dari sekian banyak model implementasi, dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan ini menganut model implementasi kebijakan yang di kemukakan oleh Edaward III, model ini yang paling cocok dalam pengimplementasian kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bantul Tahun 2012, karena variabel-variabel yang dikemukakan menjelaskan secara mendalam ke arah manajemen publik serta akan menunjang proses pelaksanaan program yang akan dibuat. Komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi sangat berperan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, karena variabel 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. variabel-variabel di atas dapat dijabarkan sebagai berikut:

**a. 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 implementor 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 menyebarkanluaskannya. 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.

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 di buat, oleh karena itu harus

ada koordinasi yang baik antara pihak penyelenggara program dengan pihak pelaksana program.

**b. Sumber Daya**

Komponen sumber daya yang meliputi 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.

Manajemen sumber daya manusia (SDM) yang baik sangat dibutuhkan agar dapat meningkatkan kinerja program. Informasi merupakan sumber daya 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 tentang

undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan dalam 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 program, 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 Sumber Daya Manusia (SDM) yang mumpuni sehingga masyarakat dapat memahami proses saat pelaksanaan program. Kemudian akan tercipta pula Sumber Daya Manusia (SDM) yang baik dari masyarakat dan akan meningkatkan kualitas produksi masyarakat sehingga msayarakat dapat terlepas dari kemiskinan yang selama ini membelenggu mereka.

**c. Disposisi (Sikap Pelaksana)**

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

dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan, yaitu 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 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

dengan adanya kemauan yang kuat dari pihak implementor tentunya akan mendorong dan memiliki daya dobrak yang tinggi untuk mensukseskan program, dan tentu akan membawa dampak yang positif dalam keberhasilan pelaksanaan program yang dibuat.

#### d. 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 *relative* yang berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
- 2) Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan *sub unit* dan proses-proses dalam badan pelaksana.
- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota *relative* dan eksekutif).
- 4) Vitalitas suatu organisasi.
- 5) Tingkat komunikasi "terbuka", yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun *relative* secara bebas serta tingkat kebebasan

..... *relative* tinggi dalam komunikasi dengan individu

- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

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 implementasi program.

#### **4. Matrik Variabel dan Indikator**

Variabel dan indikator yang digunakan dalam mengukur di

.....



**Tabel 1.3. Matrik Variabel dan Indikator.**

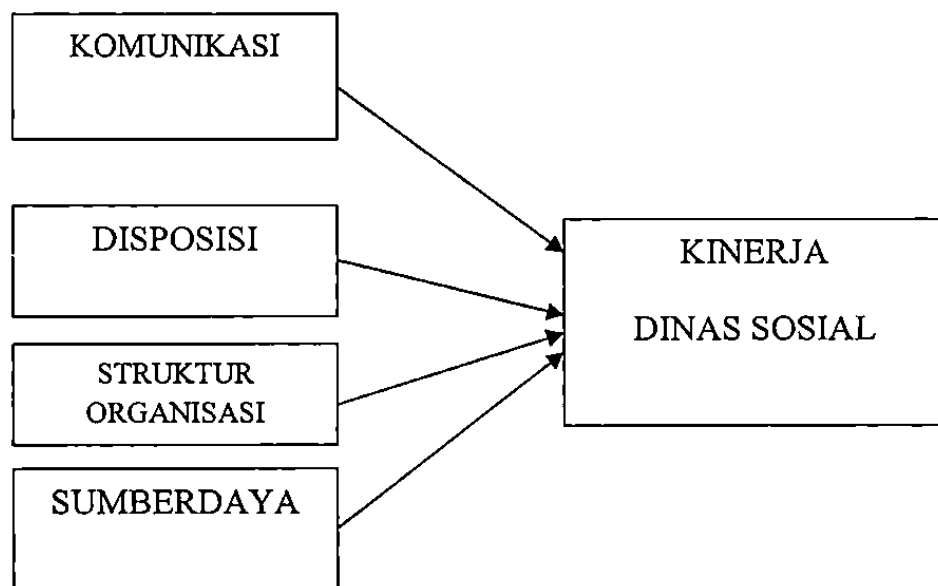
| Variabel           | Indikator  | Sub Indikator   | Data                | Sumber Data             |
|--------------------|--|---|---------------------|-------------------------|
| Komunikasi         | Transmisi komunikasi                             | Proses Sosialisasi Media dan pengurus Desa  | Primer dan Sekunder | Kuesioner dan wawancara |
|                    | Konsistensi atau kejelasan informasi             | Komunikasi antar pelaksana, yaitu penyampaian informasi dan proses alur sosialisasi antar pelaksana | Primer dan Sekunder | Kuesioner dan wawancara |
| Sumber Daya        | SDM atau Staf Pelaksana                          | Jumlah dan Kualitas Pelaksana   | Primer dan Sekunder | Kuesioner dan Wawancara |
|                    | Sumber daya Material                             | Alokasi dana Program  | Primer dan Sekunder | Kuesioner dan Wawancara |
|                    |  | Fasilitas   | Primer dan Sekunder | Kuesioner dan Wawancara |
| Disposisi          | Dukungan, Respon dan <i>Feedback</i>             | Sikap Pelaksana, Pelayanan Pelaksana, Feedback, sikap pemahaman pelaksana dan pelaksanaan program   | Primer dan Sekunder | Kuesioner dan wawancara |
| Struktur Birokrasi | Standard Operational Procedure (SOP) Fragmentasi | Pengangkatan Birokrasi, dan Hirarkis Birokrasi Otoritas dan Fleksibilitas                           | Sekunder            | Wawancara               |

## F. Kerangka Pemikiran Penelitian

Kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Dalam penelitian ini terdapat 1 (satu) variabel, yaitu implementasi pengentasan kemiskinan. Pada variabel ini peneliti akan merujuk pada teorinya Edward III karena model kajian yang menunjang pelaksanaan program atau strategi dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bantul Tahun 2012.

**Gambar 1.4. Program Strategi Pengentasan Kemiskinan**



## G. Definisi Konseptual

Definisi Konseptual 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. 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. Implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan.
2. Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah pelaksanaan program atau kegiatan yang telah ditetapkan untuk mencapai pengurangan angka kemiskinan.

## **H. Definisi Operasional**

Dalam penelitian ini operasional variabel dijabarkan sebagai berikut:

1. Variabel dan Indikator keberhasilan implementasi pengentasan kemiskinan diukur dengan berikut:
  - a. Komunikasi
    - 1) Transmisi Komunikasi yaitu terkait dengan alur pelaksanaan.
    - 2) Kejelasan Informasi dan konsistensi pelaksanaan program terkait dengan usaha pelaksana dalam memberikan perintah atas kebijakan pengentasan kemiskinan.
  - b. Sumber Daya

2) Sumber Daya Material yaitu terkait dengan alokasi dana dan Fasilitas dalam pelaksanaan program.

c. Disposisi (Sikap Pelaksana)

Dukungan, Respon dan Feedback pelaksana yaitu terkait dengan Sikap Pelaksana, Pelayanan Pelaksana, Feedback, sikap pemahaman pelaksana dan pelaksanaan program.

d. Struktur Birokrasi

Standard Operational Prosedur (SOP), dan Fragmentasi.

## **I. Metode Penelitian**

### **2. Jenis Metode 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. Penelitian kualitatif memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) data peneliti diperoleh secara langsung dari lapangan, dan bukan dari laboratorium atau penelitian yang terkontrol; (2) penggalan data dilakukan secara alamiah subyek; dan (3) untuk memperoleh makna baru dalam bentuk kategori-kategori jawaban, peneliti

## 2. Populasi

Populasi atau universe ialah jumlah keseluruhan dari unit analisa yang cirri-cirinya akan diduga. Populasi dapat dibedakan pula antara populasi sampling dengan populasi sasaran. Sebagai missal, apabila kita mengambil rumah tangga sebagai sampel, sedangkan yang diteliti hanya anggota rumah tangga yang berkerja sebagai petani, maka seluruh rumah tangga dalam wilayah disebut sebagai populasi sasaran (Pal-te, 1978-12).

Populasi dalam penelitian ini ada 2 kelompok yaitu KUBE dan PKH. Program KUBE terdiri dari 85 kelompok yang tersebar di wilayah Kecamatan dengan masing-masing kelompok memiliki anggota kurang lebih 10 orang RTSM. Sedangkan, Program PKH di Kabupaten Bantul Tahun 2012 memiliki 3164 orang dalam kelompok yang tersebar di seluruh Kecamatan Kabupaten Bantul.

## 3. Sampel

Pengertian sampel menurut arikunto (2006: 13) adalah sebagian atau wakil dari populasi yang diteliti. Jadi metode sampel yaitu cara menentukan subyek dengan mengambil dari sebagian populasi yang memiliki karateristik dan sifat yang menggambarkan atau mewakili sebuah populasi. Apabila populasi lebih dari 100, maka sampel yang diambil 10-15% atau 20-25%. Sampel dalam penelitian ini adalah sebagian masyarakat di Kecamatan Kasihan. Sampel yang akan diteliti 30 orang. Teknik *sampling* yang digunakan dalam penelitian ini ialah teknik

kelompok Program Kelompok Usaha Bersama dan Program Keluarga Harapan. Terpilihnya ketua kelompok pada program tersebut sudah mencirikan semua populasi karena ketua kelompok merupakan perwakilan dari peserta atau RTSM yang terdaftar dalam program KUBE dan PKH di Kabupaten Bantul. (Narbuko dan Abu Achmadi:2007).

#### **4. Jenis Data**

##### **a. Data Primer**

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

##### **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah yang dikutip dari sumber-sumber lain yaitu arsip-arsip, buku-buku, atau dokumen-dokumen yang berhubunga dengan variabel penelitian.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data di definisikan sebagai prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang di perlukan. Sesuai dengan definisi tersebut teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi wawancara dan dokumentasi.

##### **a. Wawancara**

Wawancara atau *Interview* merupakan salah satu kebutuhan mutlak untuk melengkapi sejumlah informasi dan data secara akurat.

Di dalam wawancara tersebut akan berlangsung dari alur umum ke alur

khusus, dimana wawancara pertama biasanya hanya bertujuan untuk memberikan deskripsi dan orientasi awal periset perihal masalah dan subjek yang di kaji sehingga akan memberikan informasi yang mendalam dari orang yang bersangkutan. Wawancara 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).

b. Angket/Kuesioner

Tehnik wawancara yang dilakukan dengan mengisi kuesioner/angket tertutup yang telah dipersiapkan oleh peneliti. Angket/Kuesioner adalah sejumlah pertanyaan tertulis yang digunakan untuk memperoleh informasi dari responden dalam arti laporan tentang pribadinya, atau hal-hal yang diketahui. Instrument yang dipakai adalah butir-butir pernyataan yang tertuang dalam angket. Untuk pengukuran terhadap instrumen, menggunakan pengukuran skala, yang akan dijabarkan dalam 4 alternatif yaitu 4,3,2,1 jawaban dengan pertanyaan yang berbentuk pernyataan positif, rinciannya sebagai berikut:

**Tabel 1.4. Alternatif jawaban variabel Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Bantul Tahun 2012**

| No | Alternatif             | Favourable |
|----|------------------------|------------|
| 1  | Sangat Baik (SB)       | 4          |
| 2  | Baik (B)               | 3          |
| 3  | Kurang Baik (KB)       | 2          |
| 4  | Sangat Tidak Baik (TB) | 1          |

Untuk itu responden yang diberikan angket dalam penelitian ini adalah: Masyarakat Peserta Program KUBE dan PKH di Kabupaten Bantul tahun 2012.

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan kegiatan yang menyangkut dokumen. Data dalam penelitian kualitatif kebanyakan diperoleh dari sumber manusia atau *human resources*, melalui observasi dan wawancara. Sumber lain yang bukan dari manusia (*non-human resources*), diantaranya dokumen, foto dan bahan statistik. Dokumen terdiri bisa berupa buku harian, notula rapat, laporan berkala, jadwal kegiatan, peraturan pemerintah, anggaran dasar, rapor siswa, surat-surat resmi dan lain sebagainya.

## 6. Teknik Pengukuran

a. Skala Pengukuran

Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah skala *likert*. Skala *likert* adalah skala yang digunakan untuk mengukur sikap, pendapat, dan persepsi seseorang atau kelompok orang tentang fenomena sosial dalam penelitian fenomena sosial ini telah ditetapkan secara spesifik oleh peneliti, yang selanjutnya disebut sebagai variabel penelitian. Data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data yang bersifat kuantitatif dengan menggunakan skala *likert* untuk tujuan analisis. Dengan skala *Likert*, variabel yang akan diukur dijabarkan



sebagai titik tolak untuk menyusun item-item instrumen yang dapat berupa pertanyaan-pertanyaan.

b. Instrument Penelitian

1) Penyusunan angket (kuesioner)

Pengembangan tiap-tiap butir item didasari pada kisi-kisi instrument. Instrument implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bantul meliputi yaitu komunikasi, sumber daya, dan disposisi. Adapun kisi-kisi instrument sebagai berikut:

**Tabel 1.5. Kisi-kisi Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Bantul Tahun 2012 Sebelum uji coba**

| Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan | Favourable    | Jumlah |
|---|---------------|--------|
| Komunikasi                                    | 1, 2, 3, 4    | 4      |
| Disposisi                                     | 5, 6, 7, 8, 9 | 5      |
| Sumber Daya                                   | 10, 11, 12    | 3      |
|   | 12            | 12     |

**7. Teknik Analisis Data**

Menurut Patton, 1980 (dalam Lexy J. Moleong 2002: 103) menjelaskan bahwa analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Adapun proses yang dilakukan dalam analisis data ini adalah:

a. Reduksi Data

Tahap ini meliputi proses manipulasi, integrasi, transformasi

cara peningkatan, pengkodean, dan pengkategorian data. Reduksi data membantu mengidentifikasi aspek-aspek penting dari pertanyaan penelitian untuk memfokuskan pengumpulan data, pengambilan sample, metode-metode sehingga akhirnya pada satu kesimpulan (Lexy J. Moleong 2002: 103).

b. Pengorganisasian Data

Merupakan proses penyusunan semua informasi seputar tema-tema tertentu, pengkategorian informasi dalam cakupan yang lebih spesifik dan menyajikan hasilnya dalam beberapa bentuk (Lexy J. Moleong 2002: 103).

c. Interpretasi Data

Proses ini menyangkut pembuatan keputusan-keputusan dan membuat kesimpulan yang berkaitan dengan pertanyaan dalam penelitian. Pada tahap ini dilakukan pengidentifikasian pola-pola dan menemukan kecenderungan-kecenderungan (Lexy J. Moleong 2002: 103).

d. Teknik Triangulasi

Dalam penelitian ini, untuk membandingkan antara teknik analisis dalam paradigma kualitatif dan paradigma kuantitatif menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Triangulasi merupakan cara terbaik untuk menghilangkan perbedaan-

sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Melalui triangulasi peneliti dapat *me-recheck* temuannya dengan jalan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode atau teori (Moleong, 2012: 330-332).