

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara yang besar yang memiliki Luas wilaya, jumlah penduduk, Sumber daya alam dan tingkat kemiskinan yang besar. Permasalahan kemiskinan masih menjadi permasalahan yang utama di Indonesia. Bisa kita lihat berdasarkan data dari badan statistik pada September 2012, kemiskinan di indonesia mencapai angka 28.594 juta orang atau 11,66 Persen.

Di jelaskan oleh kepalah Badan Pusat Statistik Suryamin menyebutkan indeks kedalaman kemiskini pada bulan maret 2013 1,75% naik menjadi 1,89% sedangkan indeks kedalaman kemiskinan dari 0,43% naik menjadi 0,48% pada maret 2014. Dan menurut Suryamin tingkat kemiskinan yang terjadi di indonesia terjadi ketimpangan pengeluaran penduduk miskin sehingga kemiskinan semakin melebar.

Pada tahun 2013 terjadi peningkatan inflasi mencapai 8,8% dan mendorong angka kemiskinan semua itu dikarnakan terjadinya kerisis ekonomi global yang berpengaruh negative terhadap perekonomian di Indonesia. Menurut suryamin pada maret 2013 inflasi terus terjadi karna harga komoditas terus meningkat diikuti sertakan naiknya bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi pada bulan juni, kenaikan harga tidak terkendalikan terjadi hingga September 2013.

Dari angka-angka yang disebutkan di atas kita harus mengakui tingkat kemiskinan di Indonesia masih sangat tinggi, kemiskinan adalah permasalahan klasik sepanjang sejarah Indonesia menjadi Negara kesatuan republik Indonesia. Melihat kenyataan yang terjadi menjadi prioritas utama pemerintah untuk mencari solusi dan jalan keluar penyelesaian permasalahan ini.

Menanggapi kenyataan yang terjadi pemerintah telah berupaya melakukan beberapa cara untuk mengantisipasi permasalahan kemiskinan, sudah ada beberapa program kebijakan yang dilakukan pemerintahan dari berbagai sektor baik melalui penyediaan kebutuhan pangan, pelayanan kesehatan, pendidikan murah, memperluas lapangan pekerjaan, dan sebagainya.

Pemerintah mulai menyediakan dan memasok kebutuhan pangan dengan harga yang terjangkau untuk masyarakat, pemerintah juga memperluas jumlah lapangan kerja, meningkatkan mutu dan kulaitas pendidikan yang murah, serta disektor kesehatan mulai diterapkan pelayanan kesehatan gratis dan masih banyak lagi program-program lainnya. Di balik pembuatan program tersebut ada harapan dimana program tersebut dapat mengatasi permasalahan kemiskinan yang terjadi di Indonesia, adanya harapan pemerintah di berbagai sektor bisa membuat program-program dimana dapat mengatasi permasalahan kemiskinan yang terjadi.

Ada salah satu program pemerintah yang dibuat pada zaman kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yuhdiono Jilid 1 yang masih dijalankan sampai saat ini, yaitu *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)*. Pembentukan program nasional pemberdayaan mandiri, dilakukan pada Tanggal 23 Mei 2006 terjadi rapat antara Menko Kesra, Menko Perekonomian, Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas beserta staf terkait memutuskan untuk melanjutkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang mendekati closing data dalam pendanaannya melalui pinjaman Bank Dunia, namun perlu diintegrasikan dalam suatu Wadah Program Nasional dan akan di-scale up ke seluruh desa dan kecamatan miskin.

Pada rapat tanggal 23 Mei 2006 tersebut tercapai kesepakatan diantara Menko dan Menteri terkait, bahwa Menko Perekonomian yang pada saat itu dijabat oleh Bapak

Boediono akan berkonsentrasi untuk menjaga kestabilan makro ekonomi dan Menko Kesra (Bapak Aburizal Bakrie) sepakat untuk mengkoordinasikan program-program yang sifatnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat termasuk yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan.

Sidang Kabinet tanggal 7 September 2006, khusus untuk Penanggulangan Kemiskinan, Presiden menetapkan kebijakan pemerintah untuk percepatan penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja melalui pemberdayaan masyarakat. Tim yang diketuai oleh Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kemenko Kesra bersama Deputi Bidang kemiskinan, UKM dan Ketenaga kerjaan Bappenas, Ditjen PMD, Depdagri, Ditjen Cipta Karya, Dept. Pekerjaan Umum bekerja keras menggarap konsep, nama dan disain awal program nasional pemberdayaan masyarakat ini dan sepakat mengajukan nama program sebagai "Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).

Tanggal 12 September 2006, Menko Kesra, Menko Perekonomian Menteri Keuangan, Kepala Bappenas dan menteri-menteri terkait menyetujui untuk menetapkan "Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)" sebagai instrumen dalam percepatan penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja berbasis pemberdayaan masyarakat.

Menko Kesra menindak lanjuti mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk menambah alokasi dana BLM (Bantuan Langsung Masyarakat), Mendagri minta Gub, Bupati/Walikota menyampaikan usulan lokasi, Bappenas merancang pendanaan PNPM pada Tahun 2007, Tanggal 14 September 2006 Presiden RI menyempurnakan nama PNPM menjadi PNPM-Mandiri.

Pada tahun 2009 mulai munculnya PNPM-Mandiri Pariwisata. Kemunculan PNPM Mandiri pariwisata didasarkan atas pertimbangan bahwa sektor pariwisata merupakan

sektor strategis untuk meningkatkan pendapatan di daerah, terutama di desa. Selain itu, pemerintah mengangap dengan mengembangkan pariwisata di desa juga dapat melibatkan masyarakat secara langsung. Dengan melibatkan masyarakat secara langsung, maka akan dapat membuka peluang kerja, kemandirian masyarakat, dan akan mengurangi angka kemiskinan.

Pemerintah juga menilai bahwa pengembangan desa wisata pada hakikatnya tidak terlalu sulit untuk dilakukan. Pengembangan desa wisata sendiri merupakan bagaimana cara sebuah desa mengoptimalkan atau menggali potensi dan keunikan yang ada di desanya untuk dijual kepada wisatawan. Melihat hal tersebut, maka yang diperlukan oleh sebuah desa wisata adalah dukungan pemerintah baik berupa pembinaan, kucuran dana, dan pelatihan. Sehingga munculah PNPM Mandiri Pariwisata.

Jumlah kucuran dana dan lokasi desa wisata yang mendapatkan bantuan dari PNPM Mandiri Pariwisata selalu meningkat setiap tahunnya. Penambahan jumlah ini bukan tidak beralasan, melainkan program ini diklaim berhasil menyejahterakan masyarakat seperti yang diungkapkan Direktur Jenderal (Dirjen) Pengembangan Destinasi Pariwisata, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf), Firmansyah Rahim pada Desember 2011 berikut:

"Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri bidang Pariwisata telah terbukti berdampak sangat positif bagi upaya menyejahterakan rakyat"

Jumlah kucuran dana dan jumlah desa wisata yang mendapatkan PNPM Mandiri Pariwisata dari tahun 2009 sampai 2013 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1
Total Dana dan Jumlah Desa Wisata yang Mendapat PNPM Mandiri Pariwisata di
Indonesia

| Tahun | Total Dana | Jumlah Desa Wisata |
|-------|------------------|--------------------|
| 2009 | Rp 8,75 miliar | 104 |
| 2010 | Rp 19,575 miliar | 200 |
| 2011 | Rp 61,7 miliar | 569 |
| 2012 | Rp 121,45 miliar | 978 |
| 2013 | Rp 123,25 miliar | 980 |

Sumber: diolah dari Kuntadi (2013)

Penelitian kali ini akan melihat bagaimana implementasi kebijakan PNPM Mandiri Pariwisata. Penelitian yang akan dilakukan penulis mengambil fokus di Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman. Pemilihan Kabupaten Sleman sebagai fokus penelitian atas dasar pertimbangan bahwa Kabupaten Sleman merupakan daerah yang rutin mendapatkan program PNPM Mandiri Pariwisata. Seperti yang sudah dikatakan sebelumnya bahwa sektor pariwisata merupakan sektor strategis dalam upaya menyejahterakan masyarakat, begitupun dengan Kabupaten Sleman. Subiyanto (2005) dalam Nugroho (2010) menyebutkan bahwa industri pariwisata menyumbang 18,6% dari total *gross domestic product* (GDP) Kabupaten Sleman. Masyarakat pedesaan di Kabupaten Sleman merespon kecenderungan semakin besarnya pemasukan dari sektor pariwisata dengan berinisiatif memunculkan wilayahnya sebagai sebuah objek dan tujuan wisata dalam bentuk desa wisata.

Sampai saat ini, menurut catatan yang ada di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman, jumlah desa wisata yang ada di Kabupaten Sleman adalah 38 desa wisata. Desa wisata yang ada di Kabupaten Sleman diklasifikasikan menjadi beberapa kategori desa wisata, yaitu: desa wisata budaya, pertanian, pendidikan, fauna, kerajinan, dan lereng merapi.

PNPM Mandiri Pariwisata hadir mengiringi upaya pemerintah Kabupaten Sleman dalam upaya pengembangan pariwisata di Kabupaten Sleman. PNPM Mandiri Pariwisata yang diimplementasikan di Kabupaten Sleman tentu saja membawa angin segar bagi desa wisata-desa wisata yang ada di Kabupaten Sleman dalam upaya mengembangkan desa wisata. Sampai tahun 2013 terdapat 54 desa wisata di Kabupaten Sleman yang mendapat PNPM Mandiri Pariwisata. Berikut adalah *detail* desa wisata yang mendapat PNPM Mandiri Pariwisata:

Tabel 1.2

Desa Wisata di Kabupaten Sleman yang Mendapat PNPM Mandiri Pariwisata

| No | Tahun | | | | |
|----|-------------|-------------|-----------------|---------------------|---------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 | Kinahrejo | Kinahreo | Pentingsari | Kaliurang Timur | Gamplong |
| 2 | Gondang | Gondang | Gondang | Sengir (Rumah Dome) | Sengir (Rumah Dome) |
| 3 | Pentingsari | Pentingsari | Sambi | Plempoh | Plempoh |
| 4 | Sambi | Sambi | Jethak | Nawung | Nawung |
| 5 | Turgo | Turgo | Rumah Dome | Jethak II | Trumpon |
| 6 | Brayut | Brayut | Plempoh | Tanjung | Tanjung |
| 7 | Pajangan | Pajangan | Kaliurang Timur | Kembangarum | Tunggularum |
| 8 | | | Kembangarum | Gabungan | Gabungan |
| 9 | | | Tanjung | Garongan | Garongan |
| 10 | | | Brayut | Kelor | Kelor |
| 11 | | | Pajangan | Sukunan | Sukunan |
| 12 | | | | Grogol | Grogol |
| 13 | | | | Ketingan | Ketingan |
| 14 | | | | Tunggularum | |
| 15 | | | | Trumpon | |
| 16 | | | | Gamplong | |

Sumber: Diolah dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman

Adapun besaran hibah yang diberikan kepada ke 54 desa wisata yang ada di Kabupaten Sleman seperti berikut ini:

Tabel 1.3

Besaran Hibah PNPM Mandiri Paiwisata di Kabupaten Sleman

| Tahun | Desa Wisata Penerima Hibah | Jumlah Hibah/Tiap Desa |
|-------|----------------------------|--|
| 2009 | 7 | Menerima 50 juta Rupiah |
| 2010 | 7 | Menerima 52 juta Rupiah |
| 2011 | 11 | Menerima 65 juta Rupiah |
| 2012 | 16 | - Penerima pertama kali sebanyak 10 desa wisata masing-masing menerima 65 juta Rupiah - Penerima kedua kali sebanyak 6 desa wisata masing-masing menerima 100 juta Rupiah |
| 2013 | 13 | - Penerima kedua kali sebanyak 10 desa wisata masing-masing menerima 100 juta Rupiah - Penerima ketiga kali sebanyak 3 desa wisata masing-masing menerima 75 juta Rupiah |

Sumber: Diolah dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman

Dari ke 54 desa wisata di Kabupaten Sleman yang mendapat PNPM Mandiri Pariwisata, penulis menetapkan dua desa wisata untuk dijadikan lokasi penelitian, yaitu Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan. Penulis dalam penelitian ini akan melihat dan membandingkan bagaimana implementasi PNPM Mandiri Pariwisata di kedua desa wisata tersebut. Pemilihan Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan didasarkan oleh beberapa pertimbangan, yaitu:

1. Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan termasuk di dalam klasifikasi desa wisata budaya.
2. Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan mendapatkan PNPM Mandiri Pariwisata di tahun yang sama yaitu: 2009, 2010, dan 2011.

Dari sekian banyak desa wisata penerima PNPM Mandiri Pariwisata yang masuk ke dalam klasifikasi desa wisata budaya, Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan sama-sama mendapatkan hibah sebanyak tiga kali dan di tahun yang bersamaan. Mengapa jumlah dan tahun penerimaan harus sama? Agar penulis dapat melakukan

perbandingan yang adil dalam mengukur *output* dan *outcomes* dari pengimplementasian PNPM Mandiri Pariwisata.

3. Berdasarkan data kunjungan di Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan.

Berikut adalah data kunjungan dari tahun 2006 sampai tahun 2012:

Tabel 1.4

Data Jumlah Kunjungan Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan Tahun 2006 sampai Tahun 2012

| Desa Wisata | Tahun | | | | | | |
|-------------|-------|------|------|------|------|------|-------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Brayut | 57 | 560 | 1128 | 1184 | 1542 | 2523 | 11874 |
| Pajangan | 0 | 0 | 0 | 31 | 22 | 337 | 0 |

Sumber: Diolah dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman

Jika dilihat dari apa yang ditampilkan di tabel 4, maka akan muncul sebuah pertanyaan “*Mengapa kedua desa wisata tersebut memiliki jumlah kunjungan yang berbeda jauh padahal keduanya sama-sama mendapatkan manfaat PNPM Mandiri Pariwisata di tahun yang sama?*”. Desa Wisata Brayut semenjak mendapatkan PNPM Mandiri Pariwisata pada tahun 2009 jumlah kunjungan wisatawan selalu bertambah setiap tahunnya. Di sisi lain, Desa Wisata Pajangan semenjak mendapatkan PNPM Mandiri Pariwisata pada tahun 2009 tidak terjadi peningkatan jumlah kunjungan dan cenderung stagnan. Dari kenyataan itu lah ketertarikan penulis muncul untuk meneliti tentang “**Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pariwisata (Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman Tahun 2009 hingga 2011)**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang dipaparkan dalam latar belakang, maka penulis merumuskan dua permasalahan yang akan dijawab di dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah Implementasi *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman Tahun 2009 hingga 2011?*
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi PNPM Mandiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman Tahun 2009 hingga 2011 ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pariwisata di Desa Brayut dan Desa Wisata Pajangan.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi ilmu pengetahuan, penulisan skripsi ini diharapkan dapat menambah kekayaan tulisan tentang implementasi PNPM Mandiri Pariwisata yang sebelumnya masih jarang dilakukan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian serupa.
2. Bagi kehidupan masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan terhadap *Pembuat Kebijakan* dalam membuat kebijakan dan bagi para *implementor* dalam mengimplementasikan kebijakan.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Pengertian Kebijakan Publik

Purwanto (2012: 64) menyebutkan bahwa kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental, adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Nilai-nilai sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat memiliki wujud bermacam-macam. Namun demikian secara umum kebijakan publik adalah alat untuk:

- a) mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan, dan keterbukaan
- b) memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat misalnya, masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan pelayanan publik yang buruk
- c) memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan, dan peningkatan ekspor
- d) melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, ijin trayek, ijin gangguan.

Selain itu, Nugroho (2011: 20) juga memberikan pendapat bahwa kebijakan publik mengatur, mengarahkan, mengembangkan interaksi dalam komunitas dan antar komunitas dengan lingkungannya untuk kepentingan agar komunitas tersebut memperoleh kebaikan yang diharapkan. Atau dengan kata lain kebijakan publik merupakan *tool* untuk mencapai *social beliefs about goodness* di dalam sebuah komunitas.

Dalam SANKRI (2005: 106) pun disebutkan tentang pengertian kebijakan publik, yaitu: kebijakan publik adalah suatu keputusan/seperangkat keputusan untuk menghadapi situasi atau permasalahan yang mengandung nilai tertentu, memuat ketentuan tentang tujuan, cara, dan sarana serta kegiatan untuk mencapainya. Dari sudut sistem penyelenggaraan negara, kebijakan publik berlangsung pada tatanan organisasi pemerintahan di seluruh

wilayah negara. Kebijakan publik sebagai keputusan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara tersebut:

- 1) Merupakan kebijakan yang berupa pilihan bagi Pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu
- 2) Bertujuan menghadapi situasi atau permasalahan tertentu yang bermakna “demi kepentingan publik, dalam rangka memperbaiki kualitas kehidupan dan penghidupan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, aman, dan sejahtera
- 3) Memandu penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Aparatur Pemerintah
- 4) Berdasarkan pada peraturan perundangan, yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang berwenang.

Peneliti dalam hal ini memiliki pemahaman sederhana tentang apa yang dimaksud kebijakan publik. Selama ini peneliti mengartikan kebijakan publik sebagai sebuah jawaban dari masalah yang ada di masyarakat. Lahirnya kebijakan publik diawali dari masalah yang ada di masyarakat dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah tersebut.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Secara sederhana, implementasi kebijakan merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa kebijakan publik merupakan alat untuk mencapai nilai-nilai kepublikan. Menurut Purwanto (2012: 17), berbagai tujuan kebijakan tersebut tentu tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Dengan kata lain, seperti yang dikatakan dalam Purwanto (2012: 66), implementasi kebijakan menjadi “jembatan” karena melalui tahapan ini dilakukan *delivery mechanism*, yaitu ketika berbagai *policy output* yang dikonversi dari *policy*

input disampaikan kepada kelompok sasaran sebagai upaya nyata untuk mencapai tujuan kebijakan.

Van Meter dan Horn (1974) dalam Purwanto (2012: 20) mendefinisikan implementasi secara lebih spesifik, yaitu: "*Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*".

Implementasi itu sendiri di dalamnya terkandung suatu proses yang kompleks dan panjang. Seorang ahli (Egonmwan dalam Purwanto, 2012: 64-65) menggambarkan kompleksitas dalam upaya mewujudkan tujuan kebijakan dalam proses implementasi itu sebagai berikut: "*It refers to the process of converting financial, material, technical and human inputs to output – goods and services*". Hanya setelah melalui proses yang kompleks tersebut maka akan dihasilkan apa yang disebut sebagai *policy outcomes*: suatu kondisi di mana implementasi tersebut menghasilkan realisasi kegiatan yang berdampak pada tercapainya tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Secara ontologis, *subject matter* studi implementasi adalah atau dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti:

1. mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah.
2. mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah
3. mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibanding dengan jenis kebijakan lain
4. mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan (Purwanto, 2012: 18).

Upaya untuk memahami berbagai fenomena implementasi tersebut pada akhirnya dimaksudkan untuk dapat memetakan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi munculnya berbagai fenomena implementasi tadi. Dari serangkaian kegiatan penelitian yang dilakukan oleh para ahli maka dipetakan apa sebenarnya faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau pun kegagalan implementasi suatu kebijakan. Berbagai peta tentang faktor-faktor tersebut terakumulasi menjadi apa yang disebut sebagai model implementasi kebijakan (Purwanto, 2012: 18). Berikut adalah beberapa model implementasi kebijakan dan penjelasan singkatnya:

1) Model Van Meter dan Van Horn

Nugroho (2011: 627) menyebutkan bahwa model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975) merupakan model yang klasik. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik menurut model ini adalah variabel berikut:

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi;
- b. Karakteristik agen pelaksana/implementor;
- c. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik;
- d. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

2) Model Mazmanian dan Sabatier

Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model ini disebut juga model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*) (Nugroho, 2011: 629).

Dalam Nugroho (2011: 629) disebutkan bahwa duet Mazmanian Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

- a. Pertama, variabel independen, yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki;
- b. Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan beberapa indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan resorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
- c. Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan—pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3) Model Goggin, Bowman, dan Lester

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester (1990) mengembangkan apa yang disebutnya sebagai "*communication model*" untuk implementasi kebijakan (Nugroho, 2011: 633). Menurut Goggin et.al (199) dalam Purwanto (2012: 89), kebijakan diasumsikan sebagai

suatu “pesan” dari pemerintah federal (pusat) kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat dipengaruhi oleh tiga hal pokok:

1. Isi kebijakan (*the content of the policy message*);
2. Format kebijakan (*the form of the policy message*);
3. Reputasi aktor (*the reputation of the communicators*).

Isi kebijakan meliputi sumberdaya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik. Format kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), *frequency*, serta penerimaan isi kebijakan (*receipt of message*). Sedangkan *reputation of communicator* terdiri dari legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor.

4) Model Edwards III

George C. Edwards III mengungkapkan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Selain itu Edwards III mengatakan dalam bukunya yang berjudul “*Implementing Public Policy*” (1980: 1) bahwa “*Without effective implementation the decisions of policymakers will not be carried out successfully*”. Pendekatan yang diungkapkan Edwards III dalam menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah bahwa menurut Edwards terdapat empat faktor penting atau variabel di dalam implementasi kebijakan, yaitu:

a. *Communication*

Faktor komunikasi berkenaan dengan pengetahuan yang dimiliki pihak yang bertanggungjawab dalam sebuah kebijakan, pengetahuan yang dimaksud adalah apakah pihak yang bertanggungjawab tersebut tahu tentang apa yang harus dilakukan. Karena menurut Edwards III, apabila pihak yang bertanggungjawab kebingungan tentang apa yang harus dilakukan maka memungkinkan pihak tersebut tidak akan mengimplementasikan kebijakan seperti yang sudah ditentukan. Seperti yang diungkapkan Edwards III (1980: 10) berikut ini:

"For implementation to be effective, those who responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent.....Obviously, confusion by implementors about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed ordered it intended".

b. Resources

Resources yang dimaksud Edwards III adalah berkenaan dengan sumber daya manusia. Edwars III (1980: 10-11) menyebutkan:

"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compllance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended, and facilities in which or with which to provide services".

c. Disposition

Disposition berkenaan dengan ketersediaan implementor untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Seperti yang dikatakan Edwards III (1980: 11): *"If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do it, but they must also desire to carry out a policy"*.

d. *Bureaucratic Structure*

Struktur Birokrasi yang dimaksud Edwars III seperti yang tertuang dalam Nugroho (2011: 636) berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Edwards III (1980) menyebutkan bahwa:

"Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scare resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked".

e. Model Merilee S. Grindle

Model yang dikenalkan oleh Merilee S. Grindle (1980) disebut juga dengan pendekatan *top down*. Menurut Grindle, dalam menilai kinerja implementasi kebijakan terdapat dua hal yang dapat diukur, yaitu sebagai berikut:

1. *Impact* atau dampak pada masyarakat secara individu dan kelompok
2. Tingkat perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran.

Selain itu, menurut Grindle terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, seperti digambarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.5

Faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan menurut Grindle

| Faktor | Cakupan | Pengertian |
|----------------------------------|--|--|
| <i>Content Policy</i> | <i>Interests affected</i> | Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan terwadahi di dalam kebijakan |
| | <i>Type of benefits</i> | Jenis manfaat apa saja yang diterima oleh kelompok kepentingan melalui kebijakan |
| | <i>Extent of change envisioned</i> | Sejauh mana kebijakan tersebut menghasilkan tingkat perubahan terhadap kondisi yang ada pada saat ini |
| | <i>Side of decision making</i> | Apakah kebijakan tepat atau tidak |
| | <i>Program implementors</i> | Apakah para pelaksana kebijakan telah disebutkan dengan jelas atau belum |
| | <i>Resources Comitted</i> | Sumber daya yang memadahi untuk mendukung kebijakan |
| <i>Context of implementation</i> | <i>Power, interests, and strategies of actors involved</i> | Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan |
| | <i>Institution and regime characteristics</i> | Karakteristik dari institusi pelaksana dan juga rejim yang berkuasa pada waktu implementasi kebijakan berjalan sangat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan public |
| | <i>Compliance and responsiveness</i> | Kepatuhan dan daya tanggap dari kelompok sasaran kebijakan |

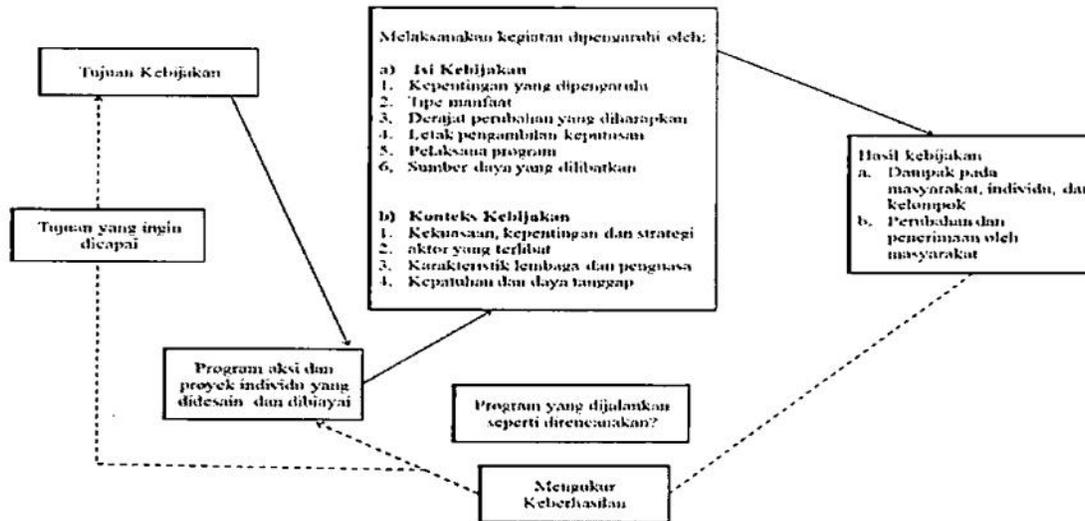
Sumber: Merilee S. Grindle (1980:11)

Model Grindle dapat digambarkan dalam gambar berikut ini:

Gambar 1.1

Model Implementasi Grindle

Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle



Sumber: Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan*
Negara, Jakarta

Sebelumnya telah dipaparkan beberapa model implementasi, dalam penelitian ini peneliti ingin menggunakan model implementasi Merilee S. Grindle. Pemilihan model tersebut didasarkan pada tujuan peneliti yang mencoba untuk menghubungkan realisasi kebijakan dengan *impact* yang ditimbulkan dan perubahan kondisi yang terjadi di lapangan.

3. Pemberdayaan Masyarakat

1. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan yang diadaptasikan dari istilah *Empowerment* berkembang di Eropa mulai abad pertengahan, terus berkembang hingga diakhir 70-an, 80-an, dan awal 90-an. Konsep pemberdayaan tersebut kemudian mempengaruhi teori-teori yang berkembang

belakangan. Jika dilihat dari proses operasionalisasinya, maka ide pemberdayaan memiliki dua kecenderungan, antara lain :

pertama, kecenderungan primer, yaitu kecenderungan proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan (power) kepada masyarakat atau individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi.

kedua, kecenderungan sekunder, yaitu kecenderungan yang menekankan pada proses memberikan stimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Dua kecenderungan tersebut memberikan (pada titik ekstrem) seolah berseberangan, namun seringkali untuk mewujudkan kecenderungan primer harus melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu.

Beberapa pandangan tentang pemberdayaan masyarakat, antara lain sebagai berikut :
(Ife, 1996:59)

1. Struktural, pemberdayaan merupakan upaya pembebasan, transformasi structural secara fundamental, dan eliminasi struktural atau sistem yang operesif.
2. Pluralis, pemberdayaan sebagai upaya meningkatkan daya sesorang atau sekelompok orang untuk dapat bersaing dengan kelompok lain dalam suatu '*rule of the game*' tertentu .
3. *Elitis*, pemberdayaan sebagai upaya mempengaruhi elit, membentuk aliniasi dengan elit-elit tersebut, serta berusaha melakukan perubahan terhadap praktek-praktek dan struktur yang elitis.

4. *Post-Strukturalis*, pemberdayaan merupakan upaya mengubah diskursus serta menghargai subyektivitas dalam pemahaman realitas sosial.

Hakikat dari konseptualisasi *Empowerment* berpusat pada manusia dan kemanusiaan, dengan kata lain manusia dan kemanusiaan sebagai tolok ukur normatif, struktural, dan substansial. Dengan demikian konsep pemberdayaan sebagai upaya membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, pemerintah, negara, dan tata dunia di dalam kerangka proses aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat *people centred, participatory, empowering, and sustainable* (Chambers, 1995). Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan. Sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedman (1992) disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki, *inclusive democracy, appropriate economic growth, gender quality and intergenerational equity*. (Ginanjark, Pembangunan Sosial dan Pemberdayaan: Teori, Kebijakan, dan Penerapan, 1997:55).

Konsep pemberdayaan masyarakat ini muncul karena adanya kegagalan sekaligus harapan. Kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi masalah kemiskinan dan lingkungan yang berkelanjutan. Sedangkan harapan, muncul karena adanya alternatif pembangunan yang memasukkan nilai - nilai demokrasi, persamaan gender, dan pertumbuhan ekonomi yang memadai. Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan

dan keterbelakangan. Dengan kata lain, pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasinya ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Yang terpenting disini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi- institusi sosial dan pengintegrasinya ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Yang terpenting disini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, pengamalan demokrasi. Friedman (1992) menyataka:

The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, places the emphasis on autonomy in the decision making of territorially organized communities, local self-reliance (but not autarchy), direct (participatory) democracy, and experiential social learning

2. Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat

Kekurang tepatan pemilihan strategi pembangunan terhadap negara dan masyarakatnya telah menghasilkan paradoks dan tragedy pembangunan seperti yang terjadi pada negara sedang berkembang sebagai berikut :

1. Pembangunan tidak menghasilkan kemajuan, melainkan justru semakin meningkatkan keterbelakangan (the development of underdevelopment).

2. Melahirkan ketergantungan (dependency) negara sedang berkembang terhadap negara maju.
3. Melahirkan ketergantungan (dependency) periphery Terhadap center.
4. Melahirkan ketergantungan (dependency) masyarakat terhadap Negara pemerintah.
5. Melahirkan ketergantungan (dependency) masyarakat kecil (buruh, usaha kecil, tani, nelayan) terhadap pemilik modal.

Pada pokoknya, pendekatan konvensional ini ditandai oleh Transplantatif planning, top down, inductive, capital intensive, west-biased technological transfer, dan sejenisnya. Beberapa paradigma pendekatan pembangunan mulai mengalami pergeseran dari yang konvensional menuju pembangunan alternatif, yaitu :

1. Pembangunan wilayah (regional development)
2. Pembangunan berwawasan lingkungan (environmental development).
3. Pembangunan berbasis komunitas (community-based development).
4. Pembangunan berpusat pada rakyat (people-centered development).
5. Pembangunan berkelanjutan (sustainable development).
6. Pembangunan berbasis kelembagaan (institution-based development).

3. Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat

Upaya penanggulangan kemiskinan yang bertumpu pada masyarakat lebih dimantapkan kembali melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK) mulai tahun 1998/99 yang merupakan penguatan program-program pemberdayaan masyarakat. PPK merupakan perluasan dari program IDT dan P3DT yang memberikan perhatian pada upaya penguatan kelembagaan masyarakat lokal yang ada di tingkat desa dan kecamatan baik formal maupun informal, seperti pokmas IDT, kelompok tradisional, LKMD dan Forum Unit Daerah

Kerja Pembangunan (UDKP), khusus dalam PPK di dukung oleh Unit Pengelola Keuangan (UPK).

PPK bermaksud meningkatkan keterpaduan pengembangan kegiatan usaha produktif dan pembangunan prasarana dan sarana pedesaan. PPK dilaksanakan dengan menggunakan mekanisme pelaksanaan yang bertumpu pada peranserta aktif masyarakat yang merupakan langkah nyata pemberdayaan masyarakat. Untuk itu khususnya aparat pemerintah daerah diharapkan dapat membantu pendamping dan memfasilitasi masyarakat untuk melaksanakan PPK.

PPK akan mengembangkan hubungan yang lebih kuat antara kecamatan dan desa, sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dan pelaksanaan di tingkat lebih bawah guna meningkatkan keterbukaan (transparansi), efisiensi, dan pengelolaan dana pembangunan secara lebih efektif.

Pemberdayaan yang dilakukan melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK) adalah suatu program yang didesain dengan pendekatan partisipatif dan informatif dengan menyediakan dana langsung bagi masyarakat melalui kecamatan dan melembagakan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) serta forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP). Dalam hal ini PPK berupaya Mengembangkan hubungan yang lebih kuat antara kecamatan dan desa, sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dan pelaksanaan di tingkat lebih bawah guna meningkatkan keterbukaan (transparansi), efisiensi, dan pengelolaan dana pembangunan secara lebih efektif.

Pendekatan bantuan PPK ini diwujudkan dalam bentuk :

- 1) Partisipasi masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan, dan melestarikan pembangunan

- 2) pemberian kepercayaan kepada masyarakat untuk memilih kegiatan yang dibutuhkan
- 3) pemihakan pada penduduk miskin
- 4) pemberian akses informasi kepada setiap penduduk desa mengenai peluang, kebebasan memilih, dan memutuskan
- 5) penciptaan suasana kompetisi yang sehat dalam pengajuan usulan kegiatan
- 6) penerapan teknologi tepat guna dan padat karya
- 7) penggalakkan swadaya masyarakat dalam pelaksanaan dan pelestarian pembangunan.

F. Definisi Konseptual

Konsep yaitu istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial. Definisi konseptual merupakan pemaknaan dari konsep-konsep yang digunakan. Ada beberapa definisi konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Kebijakan Publik

Kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pariwisata sesuai dengan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor KM.18/HM.001/MKP/2011 tentang pedoman Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Pariwisata

2) Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain,

implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan dalam aksi kebijakan. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah implementasi PNPM Mandiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan.

3) Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memampukan dan memandirikan masyarakat. Atau dengan kata lain adalah bagaimana menolong masyarakat untuk mampu menolong dirinya sendiri.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel. Definisi operasional merupakan suatu informasi ilmiah yang sangat membantu peneliti lain yang ingin menggunakan variabel yang sama. Dari informasi tersebut peneliti akan mengetahui bagaimana cara pengukuran atas variabel itu dilakukan. Dengan demikian peneliti dapat menentukan apakah prosedur pengukuran yang sama akan dilakukan atau diperlukan prosedur pengukuran yang baru. Dalam penelitian ini definisi operasionalnya adalah:

Indikator – Indikatornya :

- a) Isi Kebijakan
 1. Kelompok-kelompok kepentingan terwadahi di dalam kebijakan
 2. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok kepentingan melalui kebijakan
 3. Kebijakan tersebut menghasilkan tingkat perubahan terhadap kondisi yang ada pada saat ini
 4. Kebijakan tepat atau tidak
 5. Para pelaksana kebijakan telah disebutkan dengan jelas atau belum
 6. Sumber daya yang memadai untuk mendukung kebijakan

b) Konteks Kebijakan

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Karakteristik dari institusi pelaksana dan juga rejim yang berkuasa pada waktu implementasi kebijakan berjalan sangat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan public
3. Kepatuhan dan daya tanggap dari kelompok sasaran kebijakan

H. Metode Penelitian

Penelitian ini mencari tahu bagaimana efektifitas implementasi Program PNPM Mandiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan, selain itu peneliti mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pengimplementasian kebijakan tersebut. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan dari penelitian, maka metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Selain itu, penelitian yang dilakukan peneliti bukan merupakan penelitian yang menguji sebuah hipotesa, melainkan berangkat dari fakta-fakta yang ada di masyarakat lalu membuat sebuah generalisasi, maka dari itu tepat apabila peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian ini juga merupakan sebuah studi komparasi, yaitu peneliti melakukan perbandingan dan menguji perbedaan yang berada di dua kelompok. Dua kelompok yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan.

Metode kualitatif menurut Bogdan dan Taylor (1975: 5) dalam Moleong (2006: 4) didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Selain itu, dalam Moleong (2006: 6) juga disebutkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis statistik atau cara kuantifikasi lainnya, berbeda dengan penelitian kuantitatif yang melibatkan perhitungan atau

angka atau kuantitas. Penelitian kualitatif bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan.

Instrumen atau alat dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Seperti yang disebutkan dalam Moleong (2006: 3) bahwa dalam penelitian kualitatif, peneliti sendiri atau dengan bantuan orang lain merupakan alat pengumpul data utama. Penjabaran tentang metode penelitian yang akan digunakan peneliti mulai dari metode pengumpulan data sampai metode analisis data akan dijelaskan di bawah ini.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di dua lokasi, yaitu Desa Wisata Brayut dan Desa Pajangan di Kabupaten Sleman.

2. Jenis Data

Data dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua, yaitu (1) data primer dan (2) data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, rekaman, foto terhadap beberapa informan yang sudah ditentukan oleh peneliti. Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari literatur, dokumen-dokumen yang terdapat di beberapa instansi terkait seperti Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman, atau penelitian-penelitian sebelumnya yang terkait seperti yang ada di Pusat Studi Pariwisata Universitas Gadjah Mada (Puspar UGM). Selain itu peneliti juga memanfaatkan dokumen yang ada di masing-masing pengurus Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya bahwa dalam penelitian ini menggunakan dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Teknik yang digunakan untuk mendapatkan data primer adalah sebagai berikut:

a. Observasi

Observasi atau biasa disebut pengamatan merupakan teknik mengumpulkan kesan-kesan yang ditangkap oleh panca indra manusia. Teknik ini didasarkan atas pengalaman secara langsung yang dialami peneliti. Pencatatan data dalam teknik observasi bisa memanfaatkan teknologi modern saat ini seperti *camera*, *video camera tau yg lainnya*. Observasi dilakukan di dua lokasi, yaitu Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan Kabupaten Sleman. Observasi sangat penting dilakukan dalam penelitian ini agar peneliti mendapatkan gambaran apa yang terjadi di kedua desa wisata tersebut setelah mendapatkan program PNPM Mandiri Pariwisata.

b. Wawancara Mendalam

Wawancara dalam Moleong (2006: 186) diartikan sebagai percakapan dengan maksud tertentu. Wawancara yang dilakukan oleh peneliti merupakan wawancara terbuka, yaitu informan mengetahui bahwa informan sedang diwawancarai dan mengetahui maksud dan tujuan dari wawancara yang dilakukan. Pendekatan yang digunakan dalam wawancara penelitian kali ini adalah pendekatan dengan menggunakan petunjuk umum wawancara. Moleong (2006: 187) menyebutkan jenis wawancara ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang dirumuskan dan tidak perlu ditanyakan secara berurutan. Petunjuk wawancara hanyalah berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isi wawancara untuk menjaga agar pokok-pokok yang direncanakan dapat seluruhnya tercakup, atau dalam istilah yang diungkapkan Masri Singarimbun dalam Effendi (2012: 221) disebut sebagai *rapport*. *Rapport* adalah bagaimana seorang peneliti mengontrol wawancara agar pembicaraan tidak meluas.

Singarimbun dalam Effendi (2012: 221) menyebutkan terdapat empat komponen penting yang menentukan berhasil tidaknya wawancara mendalam, yaitu peneliti/pewawancara, informan, pedoman wawancara (*interview guide*), dan *rapport*. Berbicara tentang informan dalam wawancara mendalam kali ini, peneliti sudah menentukan beberapa informan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan seperti status dan peran di instansi/lingkungan, serta kompetensi yang dimiliki informan dianggap potensial terhadap topik dalam penelitian. Diharapkan dengan pertimbangan pertimbangan tersebut, informan yang dipilih dapat memberikan informasi yang diminta peneliti. Berikut adalah daftar informan dalam wawancara mendalam:

1. Kepala Seksi ODTW (Objek dan Daya Tarik Wisata) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman
2. Ketua Pengurus Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan
3. Kepala Dusun Pajangan
4. Fasilitator PNPM Mandiri Pariwisata yang mendampingi Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan
5. Ketua Forkom (Forum Komunikasi) Desa Wisata Kabupaten Sleman;
6. Pengurus BKM Kelurahan Pendowoharjo
7. Masyarakat Desa Wisata Brayut
8. Masyarakat Desa Wisata Pajangan.

Dalam pemilihan masyarakat yang diwawancarai, peneliti menggunakan *purposive sample method*. *Purposive Sample Method* dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memilih sejumlah “kecil” yang tidak harus representatif. Sampel dimaksudkan untuk mengarah kepada pemahaman secara mendalam, khususnya dalam penelitian ini sampel dipilih agar peneliti

dapat memperoleh informasi yang mendalam tentang implementasi PNPM Mandiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut dan Desa Wisata Pajangan

Selanjutnya adalah teknik yang digunakan untuk mendapatkan data sekunder. Teknik yang dilakukan adalah dengan penelaahan dan pemanfaatan dokumen. Penelaahan dokumen yang dimaksud adalah dengan mengumpulkan laporan, penelitian sebelumnya yang terkait, arsip, dokumen yang ada di beberapa instansi yang dianggap relevan dengan penelitian ini. Pengumpulan data sekunder dilakukan di beberapa lokasi, yaitu: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman, Pusat Studi Pariwisata Universitas Gadjah Mada, dan Desa Wisata Brayut maupun Desa Wisata Pajangan.

4. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah kinerja implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Pariwisata. Kinerja implementasi PNPM Mandiri Pariwisata dilihat berdasarkan *output* dan *outcome* yang dihasilkan. Berdasarkan pokok permasalahan dan pembahasan yang ada peneliti akan melakukan unit analisis pada pihak yang terkait, dalam hal ini peneliti akan mewawancarai beberapa lembaga yang menjadi focus sasaran penelitian serta memegang peranan penting dalam Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di Desa wisata Brayut dan Desa wisata Pajangan yaitu Lembaga Kesuadayaan Masyarakat (LKM) yang membawahi Desa wisata Brayut dan Desa wisata Pajangan.

LKM dalam kasus ini adalah BKM (Badan Kesuadayaan Masyarakat) yang ada di kelurahan Pandowoharjo dimana desa brayut dan desa pajangan masuk dalam wilayah administratif.

5. Teknik Analisis

Analisis data merupakan upaya mencari dan menata data secara sistematis untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan bagi orang lain.

Penelitian kualitatif menggunakan analisis data secara induktif. Moleong (2006: 10) menyebutkan dengan menggunakan analisis secara induktif, berarti bahwa upaya pencarian data bukan dimaksudkan untuk membuktikan hipotesis yang telah dirumuskan sebelum penelitian diadakan. Analisis ini lebih merupakan pembentukan abstraksi berdasarkan bagian-bagian yang telah dikumpulkan, kemudian dikelompok-kelompokkan.

Data yang terkumpul di lapangan pasti banyak. Data yang banyak tersebut dibaca dan dipelajari terlebih dahulu, kemudian dilakukan reduksi data. Reduksi data dapat menemukan pokok-pokok bahasan atau tema yang relevan dengan masalah penelitian. Setelah data tereduksi, maka langkah selanjutnya adalah pengelompokan data. Setelah data dikelompokkan, data tersebut akan dideskripsikan ke dalam kata-kata. Langkah terakhir adalah menguji validitas data. Teknik yang digunakan untuk menguji validitas data pada penelitian ini adalah dengan teknik triangulasi.

6. Instrumen Penelitian

Dalam Penelitian hal yang sangat penting adalah membuat instrumen-instrumen penelitian, dimana instrumen penelitian adalah alat bantu untuk mempermudah melakukan penelitian, dalam penelitian ini penulis akan menjabarkan beberapa instrumen-instrumen untuk mempermudah peneliti dalam mencari data, adapun instrumen tersebut ialah:

a). Wawancara

Sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi dari terwawancara dinamakan interviu. Disini peneliti menggunakan interviu terpimpin dimana peneliti memiliki pedoman pada pertanyaan lengkap dan terperinci dan melakukan interviu dengan menggunakan pedoman yang membuat garis besarnya saja, adapun pedoman interviu ialah:

1. Kelompok-kelompok kepentingan terwadahi di dalam kebijakan
2. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok kepentingan melalui kebijakan
3. Kebijakan tersebut menghasilkan tingkat perubahan terhadap kondisi yang ada pada saat ini
4. Kebijakan tepat atau tidak
5. Para pelaksana kebijakan telah disebutkan dengan jelas atau belum
6. Sumber daya yang memadai untuk mendukung kebijakan

b). Observasi

Observasi atau biasa disebut pengamatan merupakan teknik mengumpulkan kesan-kesan yang ditangkap oleh panca indra manusia. Teknik ini didasarkan atas pengalaman secara langsung yang dialami peneliti. Pencatatan data dalam teknik observasi bisa memanfaatkan teknologi modern saat ini seperti *camera*, *video camera*. Ada beberapa yang akan peneliti amati dalam observasi yaitu:

1. Aktifitas keseharian Masyarakat di Desa Berayut dan Desa Pajangan, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman Yogyakarta
2. Keadaan Sosial, ekonomi dan Kebudayaan Masyarakat di Desa Berayut dan Desa Pajangan, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman Yogyakarta