

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Kemiskinan merupakan permasalahan yang sangat klise di negara berkembang. Akibat dari kemiskinan yang menimpa masyarakat adalah rendahnya daya beli, ketidakmampuan untuk menghidupi diri atau keluarga secara layak. Rendahnya kemampuan finansial masyarakat di Indonesia menyebabkan ketidakmampuan masyarakat untuk memiliki hunian yang layak. Fenomena yang terjadi di Indonesia sungguh berbanding terbalik dengan semangat Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Warga negara Indonesia berhak mendapatkan kehidupan yang layak dan sejahtera, hal ini tersirat dalam pasal 34 ayat 1 dan 2 dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Menurut Renstra Kemenpera Tahun 2010-2014 pembangunan perumahan dan permukiman masih dihadapkan pada tiga permasalahan pokok yaitu: a) Terbatasnya rumah layak huni; b) Semakin meluasnya permukiman kumuh; dan c) Meningkatkannya jumlah rumah tangga yang menempati rumah yang tidak layak huni dan tidak didukung oleh prasarana, sarana lingkungan dan fasilitas umum yang memadai.

Melihat hal tersebut Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu provinsi di negara Indonesia mengeluarkan Peraturan Daerah No.23 Tahun 2009 tentang penanggulangan kemiskinan yang bertujuan untuk memenuhi hak-hak dasar penduduk miskin secara bertahap agar dapat menjalankan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta berkurangnya angka kemiskinan dari tahun ke tahun. Berikut adalah data tingkat kemiskinan penduduk dari seluruh kabupaten di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta :

***Tabel 1.1 (Data Tingkat Kemiskinan Penduduk Provinsi DIY Tahun 2014-2017)***

<b>Kabupaten</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Kota Yogyakarta	35,60	35,98	32,06	32,20
Kulon Progo	84,67	88,13	84,34	84,17
Sleman	110,44	110,96	96,63	96,75
Gunung Kidul	148,39	155,00	139,15	135,74
Bantul	153,49	160,15	142,76	139,67

*Sumber : BPS DIY 2014 – 2017*

Dari data tersebut menunjukkan bahwa kabupaten Bantul menjadi satu-satunya kabupaten di provinsi DIY yang mempunyai persentase tingkat kemiskinan paling tinggi diantara empat kabupaten lainnya. Tentu hal ini menjadi alasan mengapa perlu dilakukan program pengentasan kemiskinan dari pemerintah daerah kabupaten Bantul. Dengan demikian pemerintah kabupaten Bantul perlu melakukan peningkatan kinerja terkait pelaksanaan program-programnya untuk mengatasi masalah kemiskinan tersebut. Sebab jika tidak segera diatasi maka secara otomatis di tahun berikutnya tingkat kemiskinan penduduk kabupaten Bantul akan mengalami meningkat.

Untuk itu, sebagai upaya pengurangan Kemiskinan di Kabupaten Bantul Pemerintah Kabupaten Bantul menyelenggarakan kegiatan

Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni ( RS - RTLH ). Seperti yang tercantum dalam Surat Keputusan Bupati No.05 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perumahan bahwa penyediaan pemukiman dan perumahan yang layak huni kepada penduduk dan keluarga miskin dilakukan dengan memberi bantuan pemerintah daerah untuk merehabilitasi rumah-rumah yang tidak layak huni agar memenuhi prinsip kesehatan dan sosial.

Pada Tahun 2018 ini, Pemerintah Kabupaten Bantul melalui Dinas Sosial P3A menyalurkan bansos RS-RTLH kepada 131 orang penerima yang diambilkan dari Anggaran Bantuan Sosial APBD Kabupaten Bantul, sesuai Keputusan Bupati Bantul No.160 Tahun 2018 tentang Penerima dan besaran Bantuan Sosial Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni ( Bansos RS – RTLH ) Tahun 2018. sejumlah 131 Penerima RS - RTLH Tahun 2018 ini tersebar di 12 Kecamatan seluruh Kabupaten Bantul sesuai proposal yang masuk ke Dinas Sosial P3A Kabupaten Bantul. Selanjutnya program tersebut akan dilaksanakan ke seluruh kecamatan di kabupaten Bantul. Berikut adalah jumlah sementara menurut data dari Dinas Sosial Bantul :

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Kepala Keluarga Penerima Program RTLH**

<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah Rumah</b>
Bantul	20
Pandak	18
Kretek	13
Sewon	3
Kasih	3
Sedayu	20
Piyungan	5
Banguntapan	5
Imogiri	5
Dlingo	23
Jetis	7
Bambanglipuro	9
<b>JUMLAH</b>	<b>131</b>

*Sumber : Dokumen Dinsos Bantul*

Pencapaian sasaran ketersediaan dan pelayanan infrastruktur perumahan dan pemukiman dilakukan melalui beberapa program utama yaitu Program Pengembangan Perumahan, Program Lingkungan Sehat Perumahan dan Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Bersih dan Air Limbah. Penting bagi pemerintah Kabupaten Bantul untuk terus meningkatkan kinerja pada tahun 2018 ini.

Melihat masih tingginya angka tingkat kemiskinan penduduk kabupaten Bantul di tahun 2017 tersebut, tentunya menarik bagi peneliti untuk menelusuri bagaimana sebenarnya implementasi program rumah tidak layak huni yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul pada tahun 2018 ini.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program RTLH oleh Dinas Sosial Bantul?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian skripsi implementasi program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui bagaimana implementasi dari program dari Dinas Sosial Kabupaten Bantul yaitu program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) yang diharapkan dapat menjadi kebijakan penanggulangan keiskinan.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Penelitian skripsi implementasi program Rumah Tidak Layak Huni ini mempunyai manfaat yang mencakup manfaat teoritis dan manfaat praktis yang dihasilkan oleh kegiatan penelitian yang di selenggarakan.

1. Manfaat Teoritis
  - a. Dapat memberikan deskripsi terkait studi kasus disiplin ilmu yang terkait dengan program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), penanggulangan kemiskinan, dan program rehabilitas social.
  - b. Memberikan kemudahan untuk para peneliti selanjutnya yang biasa menggunakan perbandingan terkait dengan gejala-gejala yang terjadi pada penelitian ini terhadap penelitian yang lain dengan topik

penelitian berkaitan dengan program Rumah Tidak Layak Huni, penanggulangan kemiskinan, dan program rehabilitas social.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan manfaat kepada masyarakat Kabupaten Bantul untuk melanjutkan program – program yang dapat memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan mereka dan meningkatkan program – program tersebut dan menyampaikan kritik, saran, atau segala masukan kepada pemerintah yang berkaitan dengan program – program yang selama ini di implementasikan khususnya pada program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH).
- b. Pemerintah kabupaten Bantul khususnya Dinas Sosial bias mengevaluasi program – program kepada masyarakat terkait dengan implementasi program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), baik evaluasi dari Dinas Sosial itu sendiri maupun evaluasi yang datang dari masyarakat.
- c. Memberikan alternative solusi bagi pemerintah daerah dan masyarakat baik didalam maupun diluar wilayah Bantul dalam mengimplementasikan program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) dalam menanggulangi kemiskinan.

## **E. PENELITIAN TERDAHULU**

Pertama, Penelitian yang ditulis oleh Wignyo Panji mengenai implementasi program bantuan rumah tidak layak huni (RTLH) oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Kawasan Pemukiman Kota Yogyakarta tahun 2017. Hasil temuan pada penelitian tersebut menunjukkan bahwa program RTLH yang dilakukan oleh Dinas PU di Kota Yogyakarta sudah sesuai dengan standard dan sasaran kebijakan yang berlaku, tercantum dalam Surat Edaran Nomor 07/Se/Dr/2018 yang digunakan oleh Dinas PU sebagai standar pelaksanaan. Keberhasilan Program tersebut didukung oleh sumber daya yang cukup memadai baik dari segi SDM maupun dana yang dibutuhkan. Namun dalam prosesnya juga ditemukan beberapa kendala seperti karakteristik agen pelaksana lapangan atau tukang yang bekerja kurang profesional sehingga mengakibatkan kurang optimalnya pelaksanaan program RTLH di Kota Yogyakarta. Poin pentingnya program tersebut masih berjalan walaupun terhambat.

Kedua, penelitian yang ditulis oleh Alip Purboyo yang berjudul Evaluasi program pemugaran rumah tidak layak huni (RTLH) di kabupaten Banjarnegara tahun 2016. Hasil temuan pada penelitian tersebut menunjukkan bahwa program RTLH telah berhasil dilaksanakan dengan baik sesuai dengan prosedur yang berlaku. Namun dalam prosesnya ditemukan hambatan yang oleh di sebabkan oleh factor eksternal contohnya seperti pada waktu pengerjaannya terkendala oleh musim hujan sehingga medan tidak memungkinkan untuk melanjutkan pekerjaan dan juga pada

waktu pelaksanaan bertepatan dengan bulan puasa Ramadhan sehingga menyebabkan penurunan kinerja pelaksana lapangan.

Ketiga, penelitian dari Ruli Khusnu Rizka yang berjudul Evaluasi kinerja program rehabilitasi rumah tidak layak huni (RTLH) di kabupaten purbalingga tahun 2010. Hasil Temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan program RTLH berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga mekanisme pelaksanaan program juga dapat berjalan dengan cukup efisien. Namun masih ada kekurangan yang terjadi dalam pelaksanaan program tersebut yaitu kepanitiaan tingkat kota belum sepenuhnya berperan dalam setiap program yang dilaksanakan pada setiap kelurahan. Jika banyak panitia tingkat kota yang ikut serta semakin banyak, maka semakin banyak pula perbaikan yang didapatkan masyarakat.

## **F. KERANGKA DASAR TEORI**

### **1. Implementasi Kebijakan**

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa indonesia berarti pelaksanaan atau penepatan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi menurut Suharno (2008:187) implementasi kebijakan publik merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan salah satu tugas pokoknya, yakni memberikan pelayanan publik (publikcervices) kepada masyarakat. Menurut Wibawa (dalam hessel dkk, 2008:7) implementasi kebijakan merupakan pengejawatan



keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi ekektif yang penting atau keputusan perundangan.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat berkaitan erat dengan beberapa aspek diantaranya pertimbangan para pembuat kebijakan, komitmen dengan konsistensi tinggi para pelaksana kebijakan, dan perilaku sasaran. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya alam, manusia maupun biaya dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan.

## **2. Model Implementasi Kebijakan George Charles Edwards III**

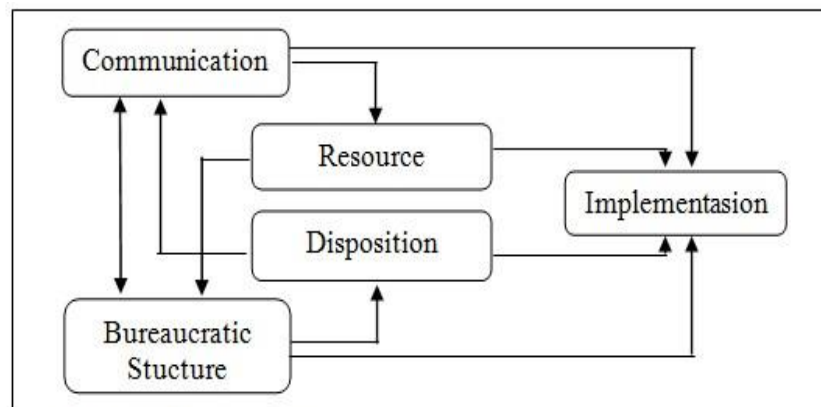
Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, namun kali ini yang saya bagikan adalah model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III.

Implementasi menurut George C. Edwards III, diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu (output, outcome). Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis,

dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap Implementasi

Yang termasuk aktivitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negosiasi dan lain-lain. Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor communication, resources, disposition, dan bureucratic structure (Edward dalam Widodo, 2011:96-110).

*Gambar 1.1 (Model Implementasi George C. Edwatd III)*



Sumber: Widodo, 2011:107

## 1. **Komunikasi**

Keberhasilan Implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok

sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. 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. Seorang bias menahannya hanya untuk kepentingan tertentu atau menyebarkanluaskannya. Disamping itu, sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka sanggup melakukannya. Hakikat implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sebenarnya yang akan diarahkan. Para implementor 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. Ada tiga hal dalam komunikasi ini yang perlu mendapatkan perhatian yaitu :

- a) *Transmisi*, Sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya. Seringkali masalah transmisi terjadi manakala pelaksana tidak menyetujui kebijakan (disposisi) tersebut dengan mendistorsikan perintah kebijakan atau bahkan menutup komunikasi yang diperlukan.
- b) *Kejelasan (Clarity)*, kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Namun hal tersebut tidak selalu terjadi.
- c) *Konsistensi*, implementasi yang efektif selain membutuhkan komunikasi yang jelas, juga yang konsisten. Proses transmisi yang baik namun dengan perintah yang tidak konsisten akan menyebabkan membingungkan pelaksana.

## 2. Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan tugas tersebut yang terjadi adalah implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya yang dibicarakan menyangkut sumber daya manusia dan sumber daya finansial sebagai pendukung. Menurut Edward III dalam Agustino (2006:158-159), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

**a) *Sumber Daya Manusia (Staff)***

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (street-level bureaucrats). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.

**b) *Informasi***

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

**c) *Wewenang***

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak

ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

#### **d) Fasilitas**

Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Untuk itu perlu adanya manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Kenyataan di lapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana di lapangan. Kekurangan informasi atau pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menyebabkan kurangnya efisiensi implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan membutuhkan

kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

### **3. Disposisi**

Yang dimaksud dengan disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus mereka laksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Apabila implementor mempunyai disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Salah satu factor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor 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 atau 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 seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada di dalamnya sehingga secara tersembunyi 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.

#### **4. Struktur Birokrasi**

Dalam Keberhasilan Implementasi yang dimaksud dengan Struktur Birokrasi Edwards III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya Standard Operating Procedure (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Struktur organisasi yang telah panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. 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. Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para impementor 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 system dalam birokrasi.

### **3. Teori Kemiskinan**

Pada dasarnya kemiskinan seringkali diidentifikasi dengan taraf hidup yang sangat rendah, juga dapat diartikan sebagai suatu keadaan dimana kebutuhan hidup suatu penduduk sangat serba kekurangan akan kebutuhan pokok. Menurut Widodo (1997:107) menjelaskan bahwa konsep kebutuhan dasar selalu dikaitkan dengan kemiskinan karena masalah kemiskinan merupakan obsesi bangsa dan persoalan amat mendasar yang harus ditangani penduduk miskin umumnya tidak berpenghasilan cukup, bahkan tidak berpenghasilan sama sekali. Penduduk miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal dari masyarakat lainnya.

Kebutuhan pokok dapat diterjemahkan dalam suatu paket barang dan jasa yang diperlukan oleh setiap orang untuk bisa hidup secara manusiawi. Paket ini terdiri dari komposisi pangan bernilai gizi yang cukup dengan nilai kalori dan protein yang sesuai dengan tingkat usia, jenis kelamin, jenis pekerjaan, keadaan iklim dan lingkungan yang dialaminya serta sandang, papan dan terutama pangan.

Bank Dunia (2014) yang dikutip oleh Prayitno (2014:98-99) menjelaskan bahwa kemiskinan telah menunjukkan bahwa adanya tiga dimensi (aspek atau segi) yaitu : *Pertama*, kemiskinan itu multidimensional.

Artinya karena kemiskinan itu bermacam-macam sehingga memiliki banyak aspek. *Kedua*, aspek-aspek kemiskinan tadi saling berkaitan, baik secara langsung maupun tidak langsung. *Ketiga*, bahwa yang miskin adalah manusianya, baik secara individual maupun secara kolektif.

Baswir (2003 : 18 ) berdasarkan penyebabnya kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok yaitu : (1) Kemiskinan natural adalah keadaan kemiskinan yang disebabkan oleh keterbatasan alamiah, baik dari segi sumber daya manusia maupun sumber daya alam, (2) Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor – faktor budaya, yang menyebabkan terjadinya proses pelestarian kemiskinan di dalam masyarakat, (3) Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor – faktor buatan manusia atau perilaku manusia seperti : kebijakan perekonomian tidak adil, penguasaan faktor-faktor produksi yang tidak merata, korupsi dan kolusi serta tata perekonomian yang lebih menguntungkan pihak tertentu termasuk berbagai peraturan atau produk yang dihasilkan manusia yang sifatnya melenggangkan kemiskinan.

### **3.1 Indikator Kemiskinan**

Selain indikator kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah, belum ada indikator yang benar-benar tepat dan sesuai untuk digunakan untuk menggambarkan kondisi kemiskinan yang dapat diberlakukan secara umum dan baku terhadap semua komunitas, bukan hanya dari aspek kehidupan ekonominya tetapi juga dari aspek lain, misalnya aspek sosial, hukum dan politik.

Menurut Emil Salim (1982), penentuan batas minimum pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok (yang kemudian disebut sebagai garis kemiskinan), dapat dipengaruhi oleh tiga hal, yaitu : 1) persepsi manusia terhadap kebutuhan pokok yang diperlukan, 2) posisi manusia dalam lingkungan sekitar dan 3) kebutuhan obyektif manusia untuk bisa hidup secara manusiawi.

Pendapat ini menunjukkan bahwa memang tidak ada standar yang bisa digeneralisir terhadap semua kelompok masyarakat untuk menetapkan suatu kondisi dan situasi sebagai masalah kemiskinan. Oleh karena itu, indikator-indikator kemiskinan yang masih berlaku dan digunakan untuk menetapkan suatu kondisi sebagai masalah kemiskinan masih menggunakan indikator-indikator.

Beberapa metode pengukuran yang digunakan dalam menetapkan indikator kemiskinan adalah sebagai berikut :

**a. Metode pengukuran jumlah kalori yang dikonsumsi per orang per hari.**

Metode ini digunakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Standar kebutuhan minimum per orang per hari menurut BPS adalah 2100 kalori. Pemenuhan jumlah kalori tersebut sudah diperhitungkan dari 52 jenis komoditi yang dianggap mewakili pola konsumsi penduduk. Pemenuhan kebutuhan lainnya (non

makanan) diperhitungkan dari 45 jenis komoditi non makanan dengan tidak membedakan antara wilayah perkotaan dan pedesaan. Jumlah pengeluaran dalam rupiah untuk memenuhi kebutuhan tersebut yang disesuaikan dengan harga pasar yang berlaku di masing-masing wilayah kemudian ditetapkan sebagai garis kemiskinan penduduk di suatu wilayah.

**b. Metode pengukuran pendapatan yang disetarakan dengan nilai tukar beras per kapita per tahun.**

Metode ini dikemukakan oleh Sajogyo dan Sajogyo (1980) untuk mengukur tingkat kemiskinan. Tingkat kemiskinan didasarkan pada jumlah pendapatan per kapita per tahun yang disetarakan nilai tukar beras, yaitu :

- 1) Kelompok paling miskin : bila pendapatannya kurang dari nilai tukar beras sebesar 240 kg/kapita/tahun.
- 2) Kelompok miskin sekali : bila pendapatannya hanya setara dengan nilai tukar beras sebesar 240 kg sampai dengan 360 kg per kapita/tahun.
- 3) Kelompok miskin : bila pendapatannya hanya setara dengan nilai tukar beras sebesar 360 kg sampai dengan 480 kg per kapita/tahun.
- 4) Kelompok cukup : bila pendapatannya setara dengan nilai tukar beras sebesar 480 kg sampai dengan 960 kg per kapita/tahun.

- 5) Kelompok kaya : bila pendapatannya sama atau lebih dari nilai tukar beras sebesar 960 kg per kapita/tahun.

**c. Metode Pengukuran Jumlah Pendapatan.**

Bank Dunia menggunakan metode pengukuran jumlah pendapatan minimal per hari per orang untuk menentukan garis kemiskinan. Menurut Bank Dunia, pendapatan minimal per orang per hari adalah U\$ 1 (setara dengan Rp. 9.000,-). Penetapan pengukuran pendapatan ini tidak disertai dengan pengukuran pengeluaran per orang per hari dengan asumsi bahwa selain kebutuhan makanan pokok, pengeluaran untuk jenis kebutuhan lain (non makanan) tidak selalu dilakukan setiap hari. Apabila disetarakan dengan pendapatan per bulan maka seseorang dikatakan miskin apabila penghasilannya dalam sebulan kurang dari Rp. 600.000,-.

**d. Metode pengukuran pemenuhan kebutuhan sesuai hak-hak dasar.**

Indikator kemiskinan dengan menggunakan pengukuran pemenuhan kebutuhan sesuai hak-hak dasar ini dikemukakan oleh BAPPENAS. Masing-masing indikator tersebut adalah :

- 1) Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan.
- 2) Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha.
- 3) Terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi.

- 4) Terbatasnya akses terhadap air bersih
- 5) Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah.
- 6) Terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam.
- 7) Lemahnya partisipasi.

Perbedaan kemampuan anggota komunitas dalam memenuhi kebutuhan dasar dan kepemilikan aset/lahan secara tidak langsung telah membuat stratifikasi sosial dalam komunitas. Stratifikasi sosial ini tidak ada kaitannya dengan faktor keturunan tetapi lebih disebabkan oleh cara pandang dan pengukuran komunitas terhadap tingkat ekonomiarganya.

### **3.2 Karakteristik**

Menurut BPS (2008), karakteristik rumah tangga miskin di Indonesia dikelompokkan dalam bidang sosial demografi, pendidikan, ketenagakerjaan dan perumahan. Uraian ringkas masing-masing karakteristik tersebut adalah sebagai berikut :

**a. Karakteristik Sosial Demografi,** karakteristik sosial demografi rumah tangga miskin meliputi :

- 1) Rata-rata jumlah anggota rumah tangga sebanyak 4,70 (perkotaan) dan 4,64 orang (perdesaan).
- 2) Prosentase perempuan sebagai kepala rumah tangga mencapai 14,18% (perkotaan) dan 12,30% (perdesaan)

- 3) Rata-rata usia kepala rumah tangga 48,57 tahun (perkotaan) dan 47,86 tahun (perdesaan).
- 4) Tingkat pendidikan kepala rumah tangga yang diukur dengan indikator rata-rata lama sekolah yang dijalani kepala rumah tangga, yaitu 5,19 tahun (perkotaan) dan 4,06 tahun (perdesaan) atau setara dengan tamat SD dan SMP.

**b. Karakteristik Pendidikan,** karakteristik pendidikan meliputi :

- 1) Prosentase kepala rumah tangga yang buta huruf sebesar 14,30% (perkotaan) dan 19,57% (perdesaan).
- 2) Tingkat pendidikan tertinggi kepala rumah tangga yang Tidak Tamat SD dan Tamat SD, di perkotaan sebesar 37,13% dan 35,55% sedangkan di perdesaan sebesar 45,36% dan 41,15%.

**c. Karakteristik Ketenagakerjaan,** karakteristik ketenagakerjaan meliputi :

- 1) Rata-rata persentase pengeluaran rumah tangga per-kapita/bulan atau sumber penghasilan utama rumah tangga di perkotaan sebesar 14,71% yang tidak bekerja dan 30,02% yang bekerja di sektor pertanian sedangkan di perdesaan sebesar 8,67% yang tidak bekerja dan 68,99% yang bekerja di sektor pertanian.

- 2) Status pekerjaan kepala rumah tangga, antara lain : tidak bekerja dan berusaha sendiri (atau berusaha sendiri dibantu buruh tidak tetap), masing-masing sebesar 14,71% dan 40,86% untuk perkotaan sedangkan perdesaan sebesar 8,67% dan 60,63%.

**d. Karakteristik Tempat Tinggal (Perumahan),** karakteristik tempat tinggal meliputi :

- 1) Luas lantai < 8 M<sup>2</sup> sebanyak 31,01% (perkotaan) dan 29,61% (perdesaan).
- 2) Lantai tanah sebesar 18,68% (perkotaan) dan 31,21% (perdesaan).
- 3) Jenis atap rumah yang terbuat dari ijuk/rumbia sebesar 0,41% (perkotaan) dan 4,57% (perdesaan).
- 4) Jenis dinding yang terbuat dari kayu dan bambu, masing-masing sebesar 16,15% dan 17,88% untuk perkotaan sedangkan perdesaan sebesar 30,57% dan 29,33%.
- 5) Jenis penerangan, yaitu petromax/aladin dan pelita/sentir/obor, masing-masing sebesar 0,56% dan 3,07% untuk perkotaan sedangkan perdesaan sebesar 1,37% dan 19,71%.
- 6) Sumber air bersih yang meliputi mata air, sumur tak terlindung, air sungai, air hujan dll sebesar 49,70% (perkotaan) dan 63,99% (perdesaan).



- 7) Jenis jamban (jamban umum atau tidak ada) sebesar 34,95% (perkotaan) dan 51,66% (perdesaan).
- 8) Status kepemilikan rumah tinggal yang bukan milik sendiri (sewa/kontrak, menumpang, dll) sebesar 14,93% (perkotaan) dan 7,27% (perdesaan).

Sama halnya dengan indikator, pada kenyataan di lapangan dapat diketahui bahwa tidak semua komunitas miskin menyangkut semua karakteristik kemiskinan versi BPS atau karakteristik versi lainnya. Karakteristik yang umum ditemui dalam komunitas miskin adalah : 1) jumlah anggota rumah tangga, 2) prosentase perempuan sebagai kepala rumah tangga, 3) prosentase kepala rumah tangga yang buta huruf, 4) jenis lantai tanah, 5) jenis penerangan dan 6) status kepemilikan tempat tinggal/rumah.

## **G. DEFINISI KONSEPTUAL**

Menurut Masri (1992:34) Definisi konseptual merupakan definisi yang di gunakan untuk menggambarkan suatu fenomena yang akan diteliti. Definisi konseptual juga di gunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial.

### *1. Implementasi Kebijakan*

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat di lakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

### *2. Kemiskinan*

Kemiskinan merupakan kondisi dimana manusia kehilangan (deprivation) terhadap sumber-sumber pemenuh kebutuhan dasar yang berupa pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan serta hidupnya serba kekurangan. Secara luas dapat didefinisikan sebagai Suatu kemelaratan dan ketidakmampuan masyarakat yang diukur dalam suatu standar hidup tertentu yang mengacu kepada konsep miskin relatif yang melakukan analisis perbandingan di negara-negara kaya maupun miskin.

## **H. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional merupakan cara bagaimana menggambarkan atau mengukur variable, sehingga dengan adanya definisi operasional maka penelitian dapat di terima dengan jelas dan memiliki struktur yang jelas. Definisi operasioal yang sesuai dengan penelitan diatas adalah sebagai berikut :

### **1. Implementasi Kebijakan**

#### ***1.1 Proses Implementasi***

- a. Komunikasi :
  - 1) Transmisi
  - 2) Kejelasan
  - 3) Konsistensi
- b. Sumber Daya
  - 1) SDM/Staff
  - 2) Informasi
  - 3) Wewenang
  - 4) Fasilitas
- c. Disposisi (sikap pelaksana)
- d. Struktur Birokrasi

## **I. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Clark dan Miller dalam Maleong (2004:131) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai suatu tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya. Alasan penulis memilih metode kualitatif karena dalam metode penelitian kualitatif terdapat beberapa teori yang dapat mendukung analisis implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program RTLH. Selain itu alasan penulis menggunakan metode kualitatif karena :

- a. Menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda.
- b. Metode kualitatif secara tidak langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden.
- c. Metode ini lebih peka dan menyesuaikan diri dengan manajemen pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang di hadapi (Lexy 2004:138).

Sedangkan tipe penelitian yang peneliti gunakan adalah tipe penelitian deskriptif dimana tipe penelitian deskriptif menurut Whitney dalam Moh. Nazir (2003 : hal 16) bahwa metode

deskriptif merupakan pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Selain mempelajari tentang permasalahan yang ada di dalam masyarakat tipe penelitian ini juga mempelajari bagaimana tata cara yang berlaku dalam masyarakat, serta situasi tertentu. Termasuk mengenai hubungan-hubungan maupun pandangan-pandangan serta proses yang sedang berlangsung dan pengaruh- pengaruh dari suatu fenomena.

Dengan menggunakan metode tersebut di harapkan peneliti dapat menganalisis dan meneliti implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program RTLH di kabupaten Bantul berdasarkan dengan masalah yang ada di dalam masyarakat dengan fakta-fakta dan informasi yang actual dan akurat.

## **2. Jenis Data**

Jenis data pada penelitian ini menggunakan data yang sesuai dengan objek yang diteliti. Adapun sumber data yang peneliti gunakan adalah :

### **a. Data primer**

Seperti yang kita ketahui bahwa data primer merupakan data yang dapat kita peroleh dari lapangan. Dalam penelitian ini peneliti mendapatkan data di lapangan melalui wawancara dengan anggota Dinas Sosial Bantul. Penelitian yang dilakukan terjun langsung ke kantor Dinas Sosial Bantul. Dari hasil penelitian tersebut peneliti

telah mendapatkan beberapa data yang di butuhkan seperti jumlah penerima program RTLH, berapa bnyak yang sudah terlaksana, dan siapa saja yang sudah menerima bantuan program RTLH tersebut.

b. Data sekunder

Berbeda dengan data primer yang mendapatkan data dengan cara terjun langsung ke lapangan, data sekunder adalah bagaimana proses mendapatkan data melalui berbagai sumber seperti sumber bacaan. Dalam hal ini peneliti melakukan telaah pustaka dari penelitian sebelumnya berupa jurnal-jurnal, dan dari artikel terkait dengan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan melalui program RTLH tersebut. Dengan menggunakan sumber sumber informasi tersebut penulis akan mendapatkan data yang dapat memperkuat penemuan dan melengkapi informasi yang di butuhkan.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data adalah cara mengumpulkan data yang dilakukan oleh peneliti guna mendapatkan dan memperkuat informasi untuk penelitian. Dalam pembahasan kali ini peniliti akan menjelaskan tehnik-tehnik yang di gunakan dalam mengumpulkan data-data yang di gunakan sebagai dasar analisa untuk menentukan hasil penelitian. Untuk menentukan data yang akurat dan relevan peneliti menggunakan beberapa cara yaitu :

*a. Wawancara*

Wawancara adalah cara pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan perihal konsep penelitian terhadap individu ataupun narasumber yang menjadi unit analisa penelitian yang dianggap memiliki data yang dibutuhkan untuk melengkapi penelitian ini.

*b. Dokumentasi*

Dokumentasi adalah cara pengumpulan data dengan menggunakan berbagai dokumen ataupun catatan yang mencatat bagaimana keadaan konsep penelitian yang ada di dalam unit analisa yang akan dijadikan objek penelitian. Dokumen atau data-data tersebut berkaitan dengan program RTLH di Kabupaten Bantul.

*c. Observasi*

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara pengamatan yang sedang terjadi di lapangan. Observasi juga dapat dilakukan dengan mencatat kejadian maupun fenomena yang sedang terjadi. Dalam observasi kali ini peneliti mencoba melakukan observasi dengan datang langsung ke Dinas Sosial Kabupaten Bantul sebagai pelaksana program RTLH dan mendokumentasikan dalam bentuk video dan rekaman.

#### 4. Teknik Analisis Data

Di dalam suatu penelitian di perlukan adanya analisis data yang berguna untuk menemukan jawaban terkait masalah yang di teliti. Unit analisa merupakan obyek analisis yang akan dijadikan obyek penelitian. Dalam hal ini peneliti membuat suatu kegiatan untuk mengumpulkan data dengan mengambil unit analisa yang telah di temukan teknik analisa data. Seperti yang diungkapkan oleh Maleong (2004:103) Analisa data adalah proses mengatur urutan data serta mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori maupun satuan uraian dasar. Atau secara sederhana analisis data adalah proses menguraikan data secara berurutan dengan membuat suatu pola berdasarkan kelompok-kelompok agar mudah untuk di pahami.

Penelitian yang di lakukan oleh peneliti adalah menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif yang dilakukan dengan berdasarakan kemampuan penalaran dari peneliti dengan menghubungkan fakta dan informasi yang di dapatkan dengan memahami masalah yang muncul di dalam masyarakat.

Terdapat beberapa langkah-langkah dalam menyusun suatu penelitian langkah-langkah tersebut yaitu:

1. Memahami data-data yang tersedia dari berbagai macam sumber yang telah di dapatkan selanjutnya,
2. Membuat sebuah abstraksi, atau membuat rangkuman tentang roses dan ini maupun pertanyaan yang perlu di perhatikan sehingga tetap berada di dalamnya.



3. Langkah berikutnya yaitu menyusun dalam satuan-satuan yang kemudian satuansatuan tersebut akan di kategorikan pada langkah berikutnya.
4. Sedangkan tahap akhir dalam analisis data yaitu mengadakan pemeriksaan keabsahan data yang sudah di dapatkan.
5. Redaksi data adalah sebagai proses untuk menyederhanakan data yang masih dalam bentuk kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Untuk selanjutnya data-data tersebut akan di kelompokkan agar mempermudah saat proses penelitian.