

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kemiskinan merupakan suatu kondisi dimana seseorang merasa tidak sanggup untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Secara umum akibat yang akan timbul dalam permasalahan kemiskinan adalah hilangnya kesejahteraan bagi kalangan miskin yaitu tidak terpenuhinya kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan sandang, pangan dan papan, hilangnya hak akan pendidikan, hak akan kesehatan, tersingkirnya dari pekerjaan yang layak secara kemanusiaan, termarjinalkan dari hak akan perlindungan hukum, hak atas rasa aman, hak atas partisipasi terhadap pemerintahan dan keputusan publik, hak atas spiritualitas, dan hak akan kebebasan hidup.¹

Keterbatasan masyarakat miskin memperoleh hak nya tersebut membuat masyarakat menjadi semakin terbatas juga dalam memperoleh akses pelayanan umum, sependapat dengan Kartasmita yang menyatakan bahwa masyarakat miskin pada umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan menjadi terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.²

¹ Mutaqien, Arip. 2006. *Menuju Indonesia Sejahtera: upaya konkret pengentasan kemiskinan*. Jakarta: Khanata, Pustaka LP3ES Indonesia

² Kartasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan untuk rakyat :Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, cetakan pertama. Jakarta: Pustaka Cidesindo

Kemiskinan masih menjadi masalah yang dihadapi tidak hanya di Indonesia, namun juga menjadi permasalahan Internasional yang sedang dihadapi oleh berbagai Negara. Dalam usaha mengatasi permasalahan kemiskinan, Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) telah menetapkan *Millenium Development Goals* (MDGs) yang merupakan suatu pendekatan pembangunan global dan memiliki tujuan yang menitikberatkan pada hak ekonomi sosial dan budaya untuk menghapuskan kemiskinan dan menuju masyarakat yang bermartabat.

Indonesia menjadi salah satu dari 189 negara yang ikut berkomitmen dalam melaksanakan program pembangunan MDGs. Keikutsertaan Indonesia dikarenakan Pemerintah Indonesia merasa apa menjadi tujuan dan sasaran MDGS sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan di Indonesia. Dalam pelaksanaannya, Program pembangunan MDGs memiliki delapan tujuan pokok, antara lain : (1) Menanggulangi Kemiskinan dan kelaparan; (2) Mencapai pendidikan Dasar untuk semua; (3) Mendorong Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan; (4) Menurunkan Angka kematian anak; (5) Meningkatkan Kesehatan Ibu; (6) Memerangi HIV/AIDS, Malaria dan penyakit menular lainnya; (7) Memastikan Kelestarian Lingkungan Hidup; dan (8) Membangun Kemitraan Global untuk Pembangunan.

Penanggulangan kemiskinan berada dalam urutan pertama dari delapan tujuan MDGs yang perlu mendapatkan perhatian serius dari Pemerintah. Permasalahan kemiskinan dapat dianalisis melalui dua cara yaitu secara makro dan mikro. Secara makro yaitu pada level kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah dalam menangani permasalahan kemiskinan. Selama ini Pemerintah telah berupaya

menangani permasalahan kemiskinan dengan membuat berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Melalui Undang-undang No 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin mengamanatkan bahwa fakir miskin mempunyai hak yang dijelaskan pada bab 2 yang menjadi hak fakir miskin antara lain hak memperoleh kecukupan pangan, sandang, perumahan, pelayanan kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, pelayanan sosial, derajat kehidupan yang layak, lingkungan hidup yang sehat, kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan serta pekerjaan dan kesempatan berusaha. Untuk menjamin hak fakir miskin tersebut maka sudah menjadi kewajiban Pemerintah melakukan penanganan fakir miskin dengan asas kemanusiaan, keadilan sosial, non diskriminasi, kesejahteraan, kesetiakawanan, dan pemberdayaan. Asas tersebut dijelaskan dalam pasal 2 Undang-undang No 13 Tahun 2011 tentang penanganan kemiskinan.

Selama ini telah banyak upaya yang dilakukan Pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan yaitu dengan meleksanakan program penanggulangan kemiskinan. Program-program penanggulangan kemiskinan tersebut terbagi atas tiga kelompok klaster, diantaranya :

1. Klaster I :

Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial yang bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin untuk kehidupan lebih baik, seperti pemenuhan hak atas pangan, pelayanan kesehatan, dan pendidikan. Jenis Program klaster 1 antara lain adalah Program

Jamkesmas, Program keluarga harapan, Program Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin) dan BSM (Bantuan Siswa Miskin)

2. Klaster II :

Upaya penanggulangan kemiskinan tidak cukup hanya dengan memberikan bantuan secara langsung pada masyarakat miskin karena penyebab kemiskinan tidak hanya disebabkan oleh aspek-aspek yang bersifat materialistic semata, akan tetapi juga karena kerentanan dan minimnya akses untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat miskin. pendekatan pemberdayaan dimaksudkan agar masyarakat miskin dapat keluar dari kemiskinan dengan menggunakan potensi dan sumberdaya yang dimilikinya.

Jenis Program Klaster II adalah PNPM Mandiri

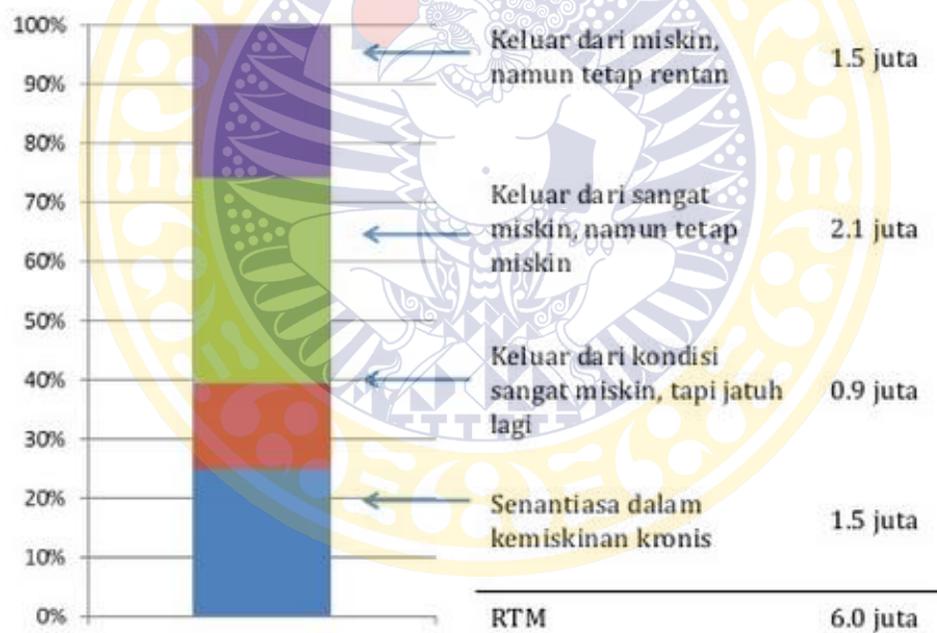
3. Klaster III :

Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil adalah program yang bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil. Aspek penting dalam penguatan adalah memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat miskin untuk dapat berusaha dan meningkatkan kualitas hidupnya. Jenis Program Klaster III adalah Kredit Usaha Rakyat (KUR)

Namun seringkali dalam pelaksanaan kebijakan Pemerintah tentang penanggulangan kemiskinan menimbulkan beberapa permasalahan diantaranya kebijakan penanggulangan kemiskinan yang belum sepenuhnya memberikan ruang bagi penduduk miskin untuk memberdayakan diri. Seringkali kebijakan Pemerintah

hanya mengedepankan aspek pertumbuhan ekonomi saja sehingga kurang memperhatikan aspek pemerataan, keadilan, dan kesejahteraan bagi penduduk miskin.

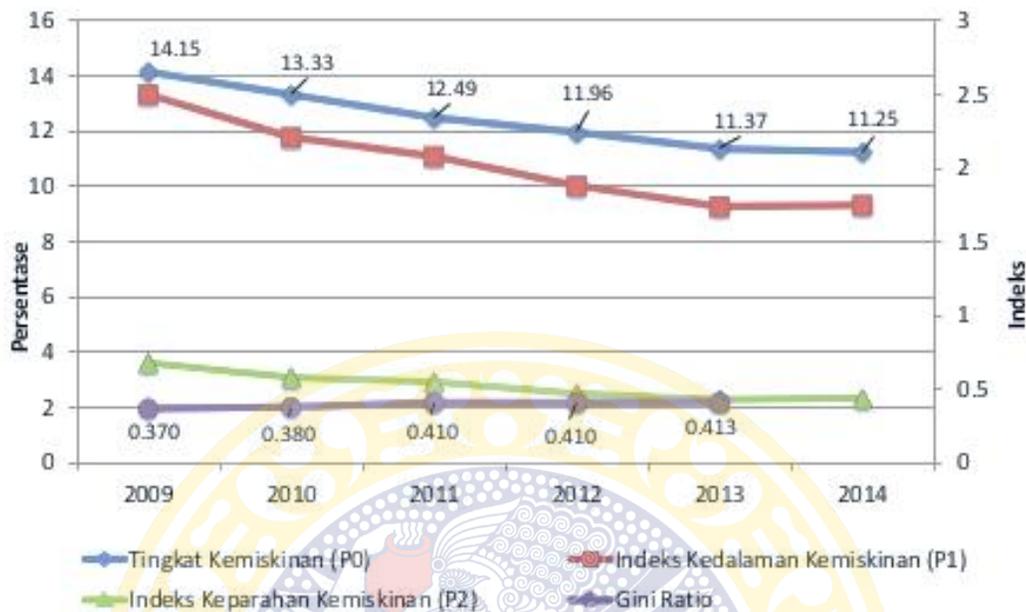
Peningkatan dalam aspek ekonomi yang dialami oleh Indonesia ternyata tidak membuat kesejahteraan masyarakat menjadi terjamin. Bahkan hal tersebut menimbulkan kerentanan kemiskinan. Tabel di bawah ini menunjukkan kerentanan yang terjadi pada tahun 2008-2010 di Indonesia :



Gambar 1.1
Kerentanan Kemiskinan Tahun 2010
Sumber : Data PPLS 2011

Data selama tahun 2008-2010 sebanyak 75 persen dengan total 4,5 juta Rumah Tangga Miskin tidak pernah keluar dari kemiskinan dengan rincian sebanyak 2,1 juta Rumah Tangga Miskin keluar dari sangat miskin namun tetap miskin dan sebanyak 0,9 juta Rumah Tangga Miskin keluar dari kondisi sangat miskin namun jatuh kembali. Sebanyak 25 persen Rumah Tangga Miskin tidak pernah membaik tingkat kemiskinannya dengan jumlah 1,5 juta Rumah Tangga Miskin senantiasa dalam kondisi kemiskinan yang kronis. Terjadinya kerentanan kemiskinan ditandai dengan banyaknya penduduk miskin di sekitar Garis Kemiskinan yang mengakibatkan mudahnya kelompok yang berada digaris kemiskinan jatuh kebawah.

Secara umum kondisi kemiskinan di Indonesia telah mengalami penurunan dalam beberapa tahun terakhir. Upaya yang dilakukan Pemerintah telah merubah kondisi kemiskinan di Indonesia. Pada bulan Maret 2014 tingkat kemiskinan sebesar 11,25 persen atau turun sebanyak 0,22 persen dibandingkan jumlah kemiskinan pada saat bulan September 2013, dapat kita lihat dalam gambar dibawah ini :

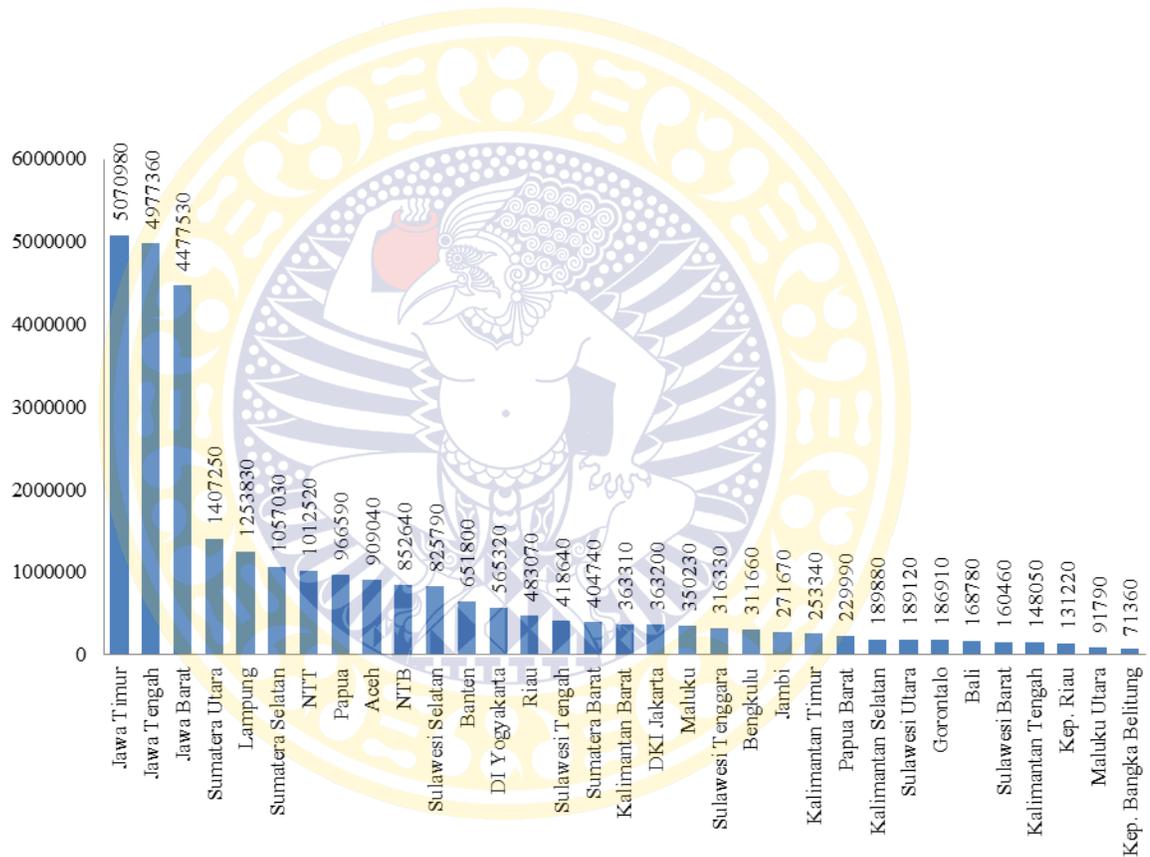


Gambar 1.2
Perkembangan Kondisi Kemiskinan di Indonesia
Sumber: Kementerian PPN/BAPPENAS

Walaupun kemiskinan di Indonesia telah mengalami penurunan, dalam grafik tersebut dapat kita lihat bahwa sejak tahun 2010, penurunan kemiskinan berjalan melambat, kemiskinan menurun sekitar 1 juta penduduk miskin per tahun. Bahkan jika dibandingkan pada Maret tahun 2013 jumlah penduduk miskin pada Maret tahun 2014 mengalami penurunan sebesar 0,11 juta orang. Padahal menurut Bappenas target kemiskinan tahun 2014 adalah 9,5%-10,5%. Target menurut APBN-P 2013 dengan tingkat kemiskinan 9,5% - 10,5% belum dapat dicapai.

Secara nasional memang telah terjadi penurunan dalam penanggulangan kemiskinan, namun masih terdapat beberapa permasalahan terkait dengan penanggulangan kemiskinan antara lain penurunan kemiskinan yang terjadi

kesenjangan antar wilayah/provinsi. Penurunan kemiskinan yang terjadi di Indonesia ternyata tidak sama antara satu provinsi dengan provinsi lainnya begitupun dengan jumlah sebaran penduduk miskin antar provinsi yang ada di Indonesia. Menurut data dari BPS pada tahun 2012 ketidakmerataan sebaran penduduk miskin di setiap provinsi di Indonesia dapat kita lihat dalam gambar dibawah ini :



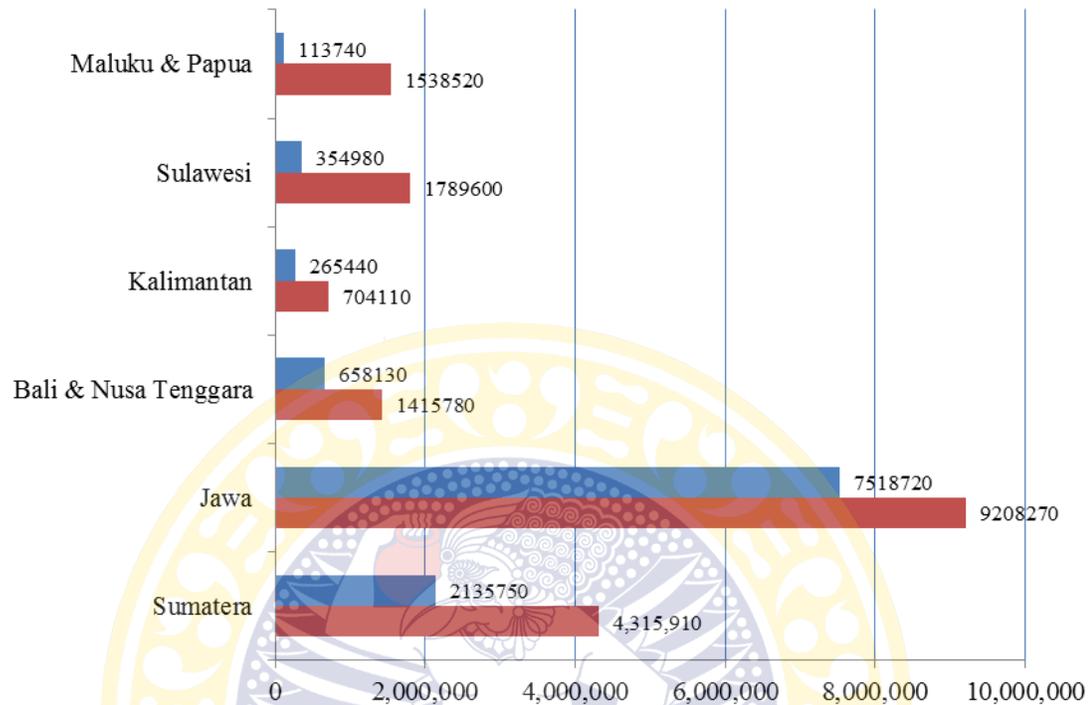
Gambar 1.3
Grafik Sebaran Penduduk Miskin di Indonesia
Sumber: Badan Pusat Statistik 2012

Dari gambar tersebut dapat kita lihat bahwa sebaran penduduk miskin di Provinsi Jawa Timur menurut data BPS tahun 2012 memiliki jumlah paling tinggi sebanyak 5.070.980 jiwa. Sebaran penduduk miskin yang berbeda di setiap provinsi yang terdapat di Indonesia menunjukkan bahwa masalah kemiskinan memang tidak dapat ditangani sendiri oleh pemerintah melainkan perlu adanya peran serta pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Perbedaan sebaran penduduk miskin yang ada di provinsi tersebut telah mengakibatkan jumlah penduduk miskin yang ada di pedesaan dan perkotaan juga berbeda. Terdapat provinsi yang berhasil menurunkan jumlah penduduk miskinnya dengan cepat, ada pula provinsi yang masih lambat dalam menurunkan jumlah penduduk miskinnya. Dalam upaya menurunkan kemiskinan, *The International Fund for agricultural development (IFAD)* dalam *Rural Poverty Report 2011*³ menulis bahwa kebijakan-kebijakan pengurangan kemiskinan harus focus pada daerah pedesaan.

Menurut data BPS, angka kemiskinan sejak tahun 2000 sampai 2011 jumlah penduduk miskin di desa selalu lebih besar daripada dengan dikota. Pada tahun 2011 angka kemiskinan berjumlah 63,2 persen ada di desa. Dari data BPS dapat kita lihat Jumlah penduduk miskin pedesaan dan perkotaan seperti gambar dibawah ini yang sebagian besar penduduk miskin berada di wilayah pedesaan di Pulau Jawa, lalu Pulau Sumatera, dan disusul dengan provinsi lain :

³www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf Diakses pada 20 April 2015 pukul 21.20 WIB.



Gambar 1.4
Grafik Penduduk Miskin Pedesaan dan Perkotaan tahun 2011
Sumber : Badan Pusat Statistik 2011

Bagan yang berwarna merah merupakan Jumlah penduduk miskin yang berada di pedesaan. Sedangkan yang berwarna biru merupakan jumlah penduduk miskin yang berada dalam wilayah perkotaan. Dari gambar diatas dapat kita lihat bahwa sejumlah 9.208.270 penduduk miskin berada di wilayah pedesaan di Pulau Jawa. Jumlah ini merupakan jumlah terbesar jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain yang ada di Indonesia.

Kemiskinan menjadi permasalahan bangsa yang mendesak dan dalam menyelesaikan permasalahan tersebut diperlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh. Upaya tersebut dilakukan pemerintah dan ditetapkan melalui Peraturan Presiden No 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dengan melakukan langkah-langkah koordinasi secara terpadu lintas pelaku dalam persiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Percepatan penanggulangan kemiskinan merupakan upaya yang dilakukan pemerintah untuk mempercepat penanganan kemiskinan bersama-sama dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, pihak swasta dan masyarakat untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan. Perlunya campur tangan dari pemerintah provinsi dan kabupaten/kota karena permasalahan kemiskinan yang terjadi di satu daerah dengan daerah lain tidaklah sama, setiap daerah memiliki karakteristik dan keadaan sosial budaya yang berbeda-beda, dan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota merupakan pemerintah tingkat daerah yang dianggap paling mengetahui karakteristik dan kondisi kemiskinan yang ada di daerahnya masing-masing.

Ketelibatan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pelaksanaan percepatan penanggulangan kemiskinan diharapkan juga mampu mengajak pihak swasta dan masyarakat untuk bersama-sama melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan di masing-masing daerah.

Pada pasal 15 Peraturan Presiden No 15 tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan dijelaskan bahwa dalam upaya meningkatkan koordinasi penanggulangan kemiskinan di tingkat Provinsi dan Kabupaten/kota, dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan yang disebut TKPK. Ditingkat kabupaten/kota dibentuk TKPK Kabupaten/kota yang bertugas untuk melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di daerah masing-masing sekaligus mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan sesuai Keputusan Tim Nasional.

Kabupaten Tuban merupakan Kabupaten yang juga melaksanakan kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan, hal tersebut dilakukan karena penanggulangan kemiskinan sesuai dengan apa yang menjadi agenda dari Pemerintah Kabupaten Tuban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menurunkan tingkat kemiskinan di Kabupaten Tuban karena jika di tinjau dari sumberdaya alam, Kabupaten Tuban memiliki potensi yang besar dan seharusnya menjadi wilayah yang bisa mengentas kemiskinan, beberapa perusahaan besar seperti PT. Semen Indonesia dan PT. Semen Holcim tentunya juga memiliki dana yang cukup besar untuk mendukung pembangunan di Kabupaten Tuban melalui *Corporation Social Responsibility* (CSR) namun ternyata kemiskinan di Kabupaten Tuban masih mencapai 17,6 persen. Dalam data Badan Pusat statistik Provinsi Jawa Timur Presentase kemiskinan, Kabupaten Tuban masuk dalam urutan ke 7 dari 10 Kabupaten/kota dengan persentase kemiskinan terendah. Hal tersebut dapat kita lihat pada tabel dbawah ini :

Tabel 1.1
Kabupaten/kota dengan persentase terendah di Jawa Timur

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk Miskin (000)	Persentase Penduduk miskin
1	Kab. Sampang	247.17	26.97
2	Kab. Bangkalan	217.42	23.14
3	Kab. Sumenep	224.55	21.13
4	Kab. Probolinggo	237.76	21.12
5	Kab. Pamekasan	153.10	18.45
6	Kota Probolinggo	38.96	17.35
7	Kab. Tuban	196.09	17.16
8	Kab. Pacitan	91.35	16.66
9	Kab. Lamongan	191.25	16.12
10	Kab. Bojonegoro	196.04	15.59

Sumber : Data diolah, Badan Pusat Statistik Jawa Timur tahun 2013

Persentase penduduk miskin di Kabupaten Tuban mencapai 17,16 persen dengan jumlah penduduk miskin yang mencapai 196,09 ribu penduduk. Hal tersebut membuat Kabupaten Tuban mendapatkan urutan ke 7 Kabupaten termiskin di Jawa Timur sehingga pemerintah Kabupaten Tuban berupaya meningkatkan kesejahteraan penduduk dengan menurunkan tingkat kemiskinan di Kabupaten Tuban dan menjadikan penanggulangan kemiskinan sebagai agenda utama yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Tuban. selain itu, Pemerintah juga melihat pada kondisi kemiskinan Makro Kabupaten Tuban pada Tahun 2009-2013 yang mengalami perubahan dan penurunan di tahun 2013 dan terlihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.2
Kondisi kemiskinan Makro Kabupaten Tuban Tahun 2009-2013

Uraian	Satuan	2009	2010	2011	2012	2013
Jumlah Penduduk Miskin	Ribu	240,98	225,8	211,5	202	196,1
Persentase Penduduk Miskin (PO)	%	23,01	20,19	18,78	17,78	17,16
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	%	3,47	3,14	2,26	2,54	2,82
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	%	0,8	0,87	0,4	0,56	0,71
Garis Kemiskinan (GK)	Rp/Kapita/Bulan	188,304	206,635	225,731	241,103	256,9

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur 2013

Dalam tabel diatas jumlah penduduk miskin terus mengalami penurunan dari tahun 2009 sebanyak 240.98 ribu jiwa turun menjadi 196.10 ribu jiwa pada tahun 2013, begitu pula dengan persentase penduduk miskin pada tahun 2013 menjadi 17,16 persen. Sedangkan apabila merujuk pada data PPLS tahun 2011, di Kabupaten Tuban masih terdapat sebanyak 122.120 Rumah Tangga Sasaran (RTS) yang membutuhkan program/kegiatan terkait perlindungan sosial.

Penanganan kemiskinan merupakan salah satu prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Tuban 2011-2016 yang ditargetkan oleh Bupati Tuban bahwa penanganan kemiskinan pada akhir tahun 2015 sebesar 15,25 persen.⁴

Keseriusan Pemerintah dalam mewujudkan apa yang telah menjadi tujuannya tersebut ditunjukkan dengan terbitnya Surat Keputusan Bupati Tuban Nomor

⁴ Pedoman umum pelaksanaan program desa model Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Tuban.

188.45/15/KPTS/414.012/2012 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Tuban yang bertujuan mensinkronkan program penanggulangan kemiskinan dan melakukan koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan secara terpadu dan berkesinambungan. Surat Keputusan tersebut juga menjadi dasar pelaksanaan Penanggulangan kemiskinan yang dijalankan unsur dunia usaha seperti pihak swasta dan juga masyarakat juga diharapkan dapat bersinergi untuk mengurangi jumlah penduduk miskin yang ada dengan menyeleggarakan Program penanggulangan kemiskinan yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, serta masyarakat melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi.

Selain tindak lanjut Pemerintah Kabupaten Tuban membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan sebagai upaya Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yang menjadi agenda Pemerintah Indonesia, Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Tuban juga menerbitkan Surat Keputusan Nomor 188.45/481/KPTS/TKPK/2014 tentang pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Tingkat Kecamatan dan Desa/Kelurahan di Kabupaten Tuban agar dapat bersinergi dalam upaya Pemerintah untuk Penanggulangan Kemiskinan.

Selanjutnya Satuan Kerja Pemerintah Daerah, dunia usaha dan masyarakat dapat melaksanakan Gerakan Bersama Membantu Masyarakat Miskin, agar Gerakan Membantu Masyarakat Miskin ini dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dan

tepat sasaran dan pelaksanaan kebijakan yang disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi kemiskinan yang ada di Kabupaten Tuban maka perlu adanya strategi dalam pelaksanaannya.

Strategi Pelaksanaan Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan tingkat Provinsi dan Kabupaten/kota dijelaskan melalui Peraturan Menteri dalam Negeri No 42 tahun 2010 dimana ada pasal 3 dijelaskan bahwa strategi yang dimaksud dapat dilakukan dengan mengurangi beban masyarakat miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin, mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha ekonomi mikro dan kecil serta mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Untuk dapat melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan sesuai dengan strategi percepatan penanggulangan kemiskinan, pemerintah Kabupaten Tuban melaksanakannya melalui konsep Desa Model dimana langkah awal yang dilakukan adalah dengan menetapkan lokasi pelaksanaan program desa model. Program Penanggulangan kemiskinan oleh Pemerintah Kabupaten Tuban menggunakan konsep “Desa Model” yaitu suatu konsep penanganan kemiskinan dengan penetapan desa sebagai lokus dan focus dari berbagai bentuk program yang ada dikarenakan penanganan kemiskinan tidak dapat sekaligus tertangani semuanya, dalam skala wilayah minimal dapat tertangani satu desa untuk setiap Kecamatan.

Hal tersebut bertujuan agar desa yang menjadi lokus desa model tersebut dapat menjadi contoh bagi desa lainnya dalam hal penanganan kemiskinan, yang selanjutnya diatur dalam Pedoman Umum Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan

melalui Desa Model. Dengan demikian Pemerintah berharap penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Tuban seperti yang diharapkan dapat terwujud.

Setelah menetapkan lokasi Desa Model oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Tuban melalui Keputusan Ketua TKPK No 188.45/11/KPTS/TKPK/2014 dengan tujuan agar Satuan Kerja Perangkat Daerah Terkait memberikan bantuan kepada Rumah Tangga Sasaran (RTS) pada masing-masing Desa/Kelurahan yang menjadi Lokasi Program Desa Model dengan jenis bantuan disesuaikan dengan kebutuhan serta potensi dari Lokasi Desa Model tersebut.

Prinsip dasar dalam penanggulangan kemiskinan melalui Desa Model ada 4 yaitu (1) membantu dengan hati; (2) komunikatif yaitu dengan mengajak bicara secara langsung Rumah tangga sasaran untuk dimintai aspirasi dan kebutuhan yang mereka inginkan dalam rangka meningkatkan taraf hidup; (3) keterpaduan yang berarti memadukan unsur sumberdaya yang ada, sumberdaya yang dimaksud antara lain satuan kerja perangkat daerah (SKPD), aparatur pemerintah, perusahaan, perguruan tinggi, lembaga/badan amal dan masyarakat; (4) keberlanjutan yang berarti bahwa program/kegiatan yang dilaksanakan untuk penanganan kemiskinan melalui Desa Model pada dasarnya merupakan stimulus ekonomi dan sosial yang perlu terus ekonomi dan sosial yang perlu terus dikembangkan dan dijaga keberlanjutannya.

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Tuban telah menetapkan 20 Desa Model disetiap masing-masing Kecamatan yang ada di Kabupaten Tuban. Dua puluh Desa Model tersebut merupakan Desa yang notabene adalah desa miskin dengan tingkat kesejahteraan di bawah rata-rata pada 20

Kecamatan yang ada di Kabupaten Tuban. Dengan adanya Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan di Tingkat Kecamatan, Desa/Kelurahan diharapkan masalah kemiskinan dapat ditangani dengan baik melalui kerjasama dengan mengedepankan kepentingan rakyat. Selain itu penerima bantuan atau Rumah Tangga Sasaran bertanggung jawab terhadap pengelolaan dana melalui pembentukan kelompok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku melalui Camat masing-masing lokasi. Adapun daftar dua puluh Desa Model tersebut antara lain:

Tabel 1.3
Lokasi Pelaksanaan Desa Model Kabupaten Tuban

No	Kecamatan	Desa / Kelurahan
1	Tambakboyo	Desa Plajan
2	Jatirogo	Desa Kedungmakam
3	Bangilan	Desa Kedungjambangan
4	Soko	Desa Klumpit
5	Parengan	Desa Pacing
6	Plumpang	Desa Ngrayung
7	Rengel	Desa Kanorejo
8	Widang	Desa Kedungharjo
9	Palang	Desa Ngimbang
10	Singgahan	Desa Tingkis
11	Kenduruan	Desa Sidorejo
12	Bancar	Desa Sukolilo
13	Kerek	Desa Trantang
14	Grabagan	Desa Dahor
15	Semanding	Desa Jadi
16	Tuban	Kelurahan Mondokan
17	Senori	Desa Kaligede
18	Montong	Desa Nguluhan
19	Jenu	Desa Temaji
20	Merakurak	Desa Sumber

Sumber : Pedoman Pelaksanaan Desa Model, Bappeda 2014

Kelurahan Mondokan merupakan satu diantara dua puluh Desa Model yang menjadi *pilot project* dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tuban. Walaupun Kelurahan Mondokan berada dalam Kecamatan Tuban dan terletak kurang lebih 2 km dengan Pusat Pemerintahan Kabupaten Tuban, ternyata masih terdapat sebanyak 121 KK yang masih perlu mendapatkan program penanggulangan kemiskinan dari total penduduk sebanyak 945 KK.

Dari dua puluh desa yang ditetapkan sebagai Desa Model, Kelurahan Mondokan adalah satu-satunya yang menjadi Kelurahan percontohan dalam penanggulangan kemiskinan. Kelurahan Mondokan terletak tidak jauh dengan pusat pemerintahan namun sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai buruh tani. Menurut bapak Sutrisno salah satu kasi di Badan Pusat Statistik menyatakan bahwa di Kecamatan Tuban sendiri terdapat 11 kelurahan dan 3 desa, ditetapkannya Kelurahan Mondokan sebagai kelurahan percontohan dalam penanggulangan kemiskinan karena wilayah Kelurahan Mondokan yang memang tidak terlalu besar dengan jumlah penduduk yang tidak terlalu banyak juga, membuat Kelurahan Mondokan lebih mudah untuk mengatasi permasalahan kemiskinan yang terjadi, selain itu kondisi geografis Kelurahan Mondokan yang juga banyak memiliki sumberdaya alam seperti lahan yang cukup luas yang dimiliki oleh penduduk, banyaknya rumput untuk bahan pakan ternak, sehingga sesuai apabila memperoleh bantuan seperti bantuan ternak dari pemerintah. Hal tersebut memungkinkan Kelurahan Mondokan dipilih menjadi kelurahan percontohan

Sejauh ini kondisi kemiskinan di Kabupaten Tuban mengalami penurunan dari tahun 2008 – 2009 yang mencapai 28 persen, di tahun 2011 menjadi 20,19 persen 2012 menjadi 17,78 persen dan pada tahun 2013 turun menjadi 17,16 persen. Namun Kemiskinan di Kabupaten Tuban masih diatas target Nasional yang mencapai 8,0-10,0 persen di tahun 2014, dan menurut data PPLS 2011 masih sebanyak 122.120 Rumah Tangga Sasaran yang masih membutuhkan bantuan sosial, peningkatan ekonomi sampai dengan kebutuhan sarana dan prasarana.

Kondisi kemiskinan selalu mengalami perubahan apabila dilihat kondisi kemiskinan yang dulu dan sekarang sangatlah berbeda. Untuk itulah tidak mengherankan apabila dalam mengatasi permasalahan kemiskinan Pemerintah menggunakan strategi-strategi penanggulangan kemiskinan yang sesuai dengan kondisi kemiskinan yang dihadapi sekarang. Begitu pula dengan strategi pemerintah kabupaten dalam penanggulangan kemiskinan.

Banyaknya akibat yang timbul karena kemiskinan telah menjadikan kemiskinan sebagai prioritas yang mendesak dan harus ditangani, baik di tingkat Nasional, Regional maupun Kabupaten/Kota. Penanganan permasalahan kemiskinan harus mendapat perhatian serius dari pemerintah karena apabila kemiskinan dibiarkan, dikhawatirkan akan dapat menyebabkan timbulnya sejumlah permasalahan yang tidak mendukung bagi pembangunan.

Suatu kebijakan hanya akan menjadi sia-sia apabila tidak diimplementasikan. Untuk itulah kebijakan yang telah diambil menjadi suatu alternatif pemecahan

masalah harus diimplementasikan yaitu dilaksanakan badan administrasi maupun agen pemerintah di tingkat bawah.⁵

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang berlandaskan strategi yang tepat, yang pemecahannya berkaitan dengan wilayah tanpa menghilangkan struktur kekuasaan dan instrumen-instrumen inovatif yang ada untuk pelaksanaan kebijakan publik. Mengingat implementasi merupakan tahap krusial dalam proses kebijakan publik, untuk itulah perlu adanya kajian mendalam mengenai Implementasi strategi Pemerintah Kabupaten Tuban dalam pengentasan kemiskinan.

Untuk memperoleh pandangan yang holistic mengenai strategi Pemerintah Daerah dalam pengentasan kemiskinan maka kita dapat melihat dari studi terdahulu dari Desiana Dwi Astiyaningsih yang membahas tentang Implementasi Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Sidoarjo Kabupaten Sidoarjo dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa Implementasi PNPM Mandiri perkotaan di kelurahan Lemah Putro memiliki kekurangan dalam koordinasi. Implementasi berfokus pada fungsi strategi tridaya yaitu unit kegiatan lingkungan, unit kegiatan sosial, dan unit kegiatan ekonomi dalam penanggulangan kemiskinan.⁶

⁵Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik Teori dan Proses edisi revisi. Yogyakarta.: Media Pressindo

⁶ Skripsi AstiyaNingsih, Desiana Dewi. 2011. Studi Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan berbasis Pemberdayaan Masyarakat (Studi deskriptif tentang Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kelurahan Lemah Putro, Kecamatan Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo. Surabaya: Universitas Airlangga

1.2. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam suatu penelitian menjadi bagian yang sangat penting agar dapat memberikan batasan permasalahan yang akan diteliti serta agar memperoleh jawaban sesuai dengan apa yang diharapkan. Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijabarkan, maka dapat dirumuskan masalah seperti berikut:

Bagaimana implementasi strategi percepatan penanggulangan kemiskinan melalui pelaksanaan Desa Model di Kelurahan Mondokan Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan suatu bagian untuk memberikan arah dalam pelaksanaan penelitian serta untuk mengetahui apa yang ingin dicapai penulis dalam melakukan penelitian. Dalam penelitian ini, tujuan yang ingin di capai penulis adalah untuk menggambarkan proses implementasi kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan melalui Pelaksanaan Desa Model di Kelurahan Mondokan Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan perkembangan Ilmu Administrasi Negara terutama untuk kajian studi Implementasi Kebijakan. Penelitian ini melihat proses implementasi dari

pelaksana kebijakan di tingkat daerah untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan sesuai dengan kondisi dan karakteristik yang ada di daerah tersebut, selain itu penelitian ini juga melihat implementasi dari segi masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran kebijakan karena pada dasarnya proses implementasi kebijakan dilihat dari kebijakan itu sendiri, pelaksana kebijakan dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Penelitian ini memberikan sumbangan akademis dengan berusaha untuk mengaplikasikan kajian teoritis tentang studi implementasi dengan fenomena empirik yang terjadi di lapangan,

2. Manfaat Praktis

Memberikan gambaran dan informasi tentang pelaksanaan implementasi kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Tuban yang dilaksanakan melalui strategi Desa Model untuk pengentasan kemiskinan sehingga penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pelaksana kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan instansi yang terkait dalam melaksanakan strategi Desa Model sebagai upaya pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan serta. Peneliti memberikan gambaran tentang pelaksanaan Desa Model sebagai upaya pemerintah Kabupaten Tuban dalam penanggulangan kemiskinan sehingga diharapkan dapat memberi gambaran kepada daerah lain yang juga akan melaksanakan kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan dan memberikan sumbangan

bagi peneliti yang akan melakukan penelitian selanjutnya khususnya yang akan mengkaji tentang permasalahan serupa.

1.5. Kerangka Teori

1.5.1. Kebijakan Publik

Secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” memiliki definisi yang berbeda-beda. Salah satu definisi yang dikemukakan oleh Robert Eystonedalam Winarno⁷ bahwa istilah kebijakan publik adalah sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Pengertian tersebut memiliki pengertian yang sangat luas sehingga dalam mendefinisikan tentang Kebijakan publik, Carl Friedrich dalam Agustino mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguan dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.⁸ James Anderson memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik dalam bukunya *Public Policy Making* sebagai berikut :

“Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.”⁹

⁷ Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo halaman 17

⁸ Leo Agustinus. 2012. *dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta

⁹ *Ibid*

Dari definisi diatas dapat dijelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan yang berupa keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah sepanjang hal tersebut berkaitan dan mempengaruhi kehidupan publik.

1.5.1.1 Jenis-jenis kebijakan publik

Kebijakan publik memiliki jenis yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut berdasarkan pada fungsi yang melekat pada kebijakan itu sendiri. Sehingga terciptalah pemahaman tentang jenis-jenis kebijakan publik yang antara lain adalah sebagai berikut¹⁰:

1. Kebijakan substansial dan kebijakan prosedural

Kebijakan substantive adalah kebijakan yang akan dilakukan pemerintah. Isi kebijakan lebih mengarah pada upaya pengentasan suatu masalah yang dialami oleh warga masyarakat dan menekankan pada *subject metter* dari apa yang dibutuhkan oleh warga. Sedangkan kebijakan Prosedural adalah apabila isi kebijakan hanya menyampaikan siapa yang harus melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dan bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan.

2. Kebijakan liberal atau kebijakan konservatif

Kebijakan liberal adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan sosial mendasar

¹⁰*Ibid* hal 87

terutama diarahkan untuk memperbesar hak-hak persamaan. Kebijakan liberal menghendaki pemerintah melakukan koreksi atas ketidakadilan dan kelemahan pada aturan pemerintah sebelumnya dan lebih menekankan pada aturan sosial yang dianggap baik. Sedangkan kebijakan konservatif lebih menekankan pada kecenderungan melindungi atau mendukung kepentingan kelompok penguasa.

3. Kebijakan Distributive, Redistributive, kebijakan Regulator dan kebijakan *self-regulatory*

Kebijakan distributive terdiri dari penyebaran pelayanan atau keuntungan pada sektor-sektor khusus, baik untuk individu, kelompok-kelompok kecil, dan komunitas-komunitas tertentu.

4. Kebijakan redistributive adalah usaha yang dilakukan pemerintah untuk memindahkan alokasi dana dari kekayaan, pendapatan, pemilihan atau hak-hak diantara kelompok-kelompok penduduk.
5. Kebijakan regulator adalah kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan perbuatan atau tindakan bagi orang atau kelompok orang. Kebijakan regulator pada dasarnya bersifat mengurangi kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk berbuat sesuatu.
6. Kebijakan *self-regulatory* adalah peraturan kebijakan yang berupaya untuk membatasi atau mengawasi beberapa badan atau kelompok, biasanya dicari atau didukung oleh sekelompok aturan sebagai alat untuk melindungi atau menawarkan kepentingan mereka sendiri.

7. Kebijakan material dan kebijakan simbiolis

Kebijakan material adalah kebijakan yang berupaya untuk menyediakan sumber penghasilan yang nyata atau kekuasaan yang sesungguhnya kepada orang-orang yang diuntungkan, atau memberikan kerugian yang sesungguhnya bagi siapa yang terkena kerugian. Lebih jelasnya kebijakan material diartikan sebagai kebijakan yang memberikan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Sedangkan kebijakan simbiolis secara jelas membagikan keuntungan atau kerugian yang mempunyai dampak kecil pada manusia.

8. Kebijakan kolektif dan kebijakan Privat

Kebijakan publik dapat juga dimasukkan dalam ketetapan yang merupakan barang kolektif atau barang privat. Yang disebut sebagai barang kolektif adalah kebijakan tentang pengadaan barang dan pelayanan bagi keperluan orang banyak. Sedangkan kebijakan privat adalah kebijakan yang dapat dibagi menjadi satuan-satuan dan dibiayai untuk pemakai tunggal atau dapat dipasarkan.

1.5.1.2 Kebijakan penanggulangan kemiskinan

Kebijakan pengentasan kemiskinan merupakan kebijakan dan program pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat.

Dalam hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pengentasan kemiskinan dijalankan oleh pemerintah dan bersifat lintas sektoral.

Kebijakan pengentasan kemiskinan yang diterapkan oleh Pemerintah dapat dikategorikan ke dalam 2 sasaran utama¹¹ :

1. Kebijakan dimana sasaran utamanya adalah masyarakat yang termasuk kategori *the poorest* atau masyarakat yang benar-benar fakir miskin, baik usia lanjut maupun usia muda. Kelompok masyarakat ini membutuhkan intervensi langsung pelayanan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pangan dan lain-lain. Kebijakan yang dilakukan pemerintah biasanya adalah memberikan bantuan langsung baik itu dalam bentuk BLT, BOS, Jamkesmas, Askeskin, dan Raskin.
2. Kebijakan dimana sasaran utamanya adalah masyarakat yang termasuk kelompok *economically active poor* atau masyarakat yang aktif secara ekonomi melalui kegiatan sektor mikro. Pada umumnya, kelompok masyarakat ini membutuhkan fasilitas untuk meningkatkan kapasitas dan mengembangkan usahanya seperti permodalan, *technical assistan* dan lainnya. Program yang diberikan adalah PNPM Mandiri, Kredit Program dan Kredit Usaha Rakyat.

¹¹ Solihin, dadang. 2014. *Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan*. Jakarta : Yayasan Empat Sembilan Indonesia

Unsur-unsur yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan penanggulangan kemiskinan :

- a) Menyeluruh, terpadu, lintas sektor dan sesuai dengan kondisi dan budaya “lokal” karena tidak ada satu kebijakan penanggulangan kemiskinan yang sesuai untuk semua
- a) Memberikan perhatian kepada aspek “proses” tanpa melupakan “hasil akhir” dari proses tersebut
- b) Melibatkan dan merupakan hasil proses dialog dengan segenap pihak yang berkepentingan, terutama masyarakat miskin.
- c) Meningkatkan kesadaran dan kepedulian dalam diri semua pihak yang terkait, serta membangkitkan gairah mereka yang terlibat untuk mengambil peran yang sesuai agar tercipta rasa memiliki program
- d) Menyediakan ruang gerak seluas-seluasnya bagi munculnya anea inisiatif dan kreativitas masyarakat di berbagai tingkat. Dalam hal ini pemerintah lebih berperan hanya sebagai insiator, selanjutnya bertindak sebagai fasilitator dalam proses tersebut, hingga akhirnya kerangka dan pendekatan penanggulangan kemiskinan disepakati bersama
- e) Pemerintah dan pihak lainnya seperti pengusaha, partai politik dan lembaga sosial dan keagamaan dapat bergabung menjadi kekuatan yang saling mendukung

- f) Mereka yang bertanggung jawab dalam penyusunan anggaran belanja harus menyadari pentingnya penanggulangan kemiskinan ini sehingga upaya ini di tempatkan dan mendapat prioritas utama dalam setiap program di semua instansi. Dengan demikian penanggulangan kemiskinan merupakan gerakan dari, untuk, dan oleh rakyat.

1.5.2. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Udoji dalam Abdulwahab menyatakan bahwa

“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented.” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).¹²

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

Sejalan dengan pendapat Webster, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mendefinisikan implementasi sebagai :

¹² Putra, Fadillah.2001.Pradigma kritis dalam studi kebijakan publik, perubahan dan inovasi kebijakan publik dan ruang partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik.Surabaya : Pustaka Pelajar hal 79

“Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengindikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”¹³

Sementara itu Van Meter dan Horn memberikan pernyataan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu, dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.¹⁴

Dalam arti yang luas menurut Lester dan Steward memandang bahwa implemementasi memiliki makna pelaksanaan undang-undang dimana aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.¹⁵

¹³ Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta. Hal : 139

¹⁴ Donald Van Meter, and Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process a Conceptual Framework. Administration and Society*. Vol 6 No 4 February 1975

¹⁵ Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta: PT Buku Kita hal 144

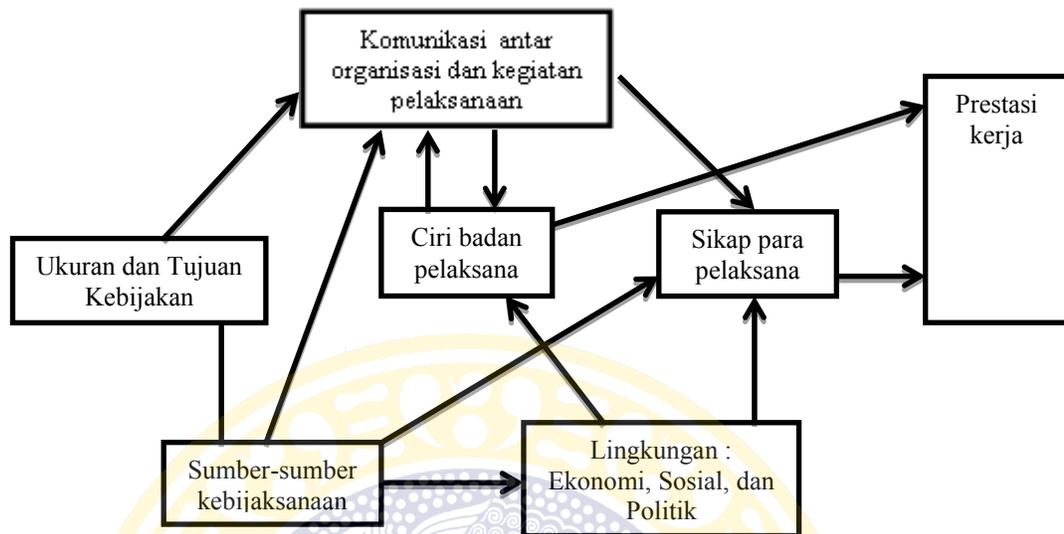
Pressman dan Wildavsky menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah menjalankan program kerja yang disusun setelah hipotesis permasalahan ditemukan dan diterjemahkan ke dalam bentuk-bentuk tindakan yang disahkan.

Model pendekatan implementasi kebijakan publik

Perkembangan studi implementasi memiliki beberapa pendekatan antara lain pendekatan rasional *top-down*, *bottom-up* dan sintesa antara keduanya. Pendekatan yang pertama kali muncul adalah pendekatan rasional *top-down* yang memandang bahwa proses pembuatan kebijakan sebagai suatu proses yang berlangsung secara rasional dan implementasi adalah melaksanakan tujuan yang dipilih tersebut dengan menentukan tindakan-tindakan rasional untuk mencapai tujuan tersebut. Selain itu, pendekatan *top-down* juga mengasumsikan bahwa setiap kegagalan proses implementasi haruslah dicari faktor-faktor apa yang mempengaruhi kegagalan proses implementasi tersebut.¹⁶

Van Meter dan Carl Horn mendefinisikan model pendekatan *top-down* atau yang disebut dengan *a Model of the policy Implementation* mengandaikan implementasi kebijakan secara linier dari keputusan yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Model tersebut dapat digambarkan seperti dibawah ini :

¹⁶ J. Pressmann & A. Wildavsky. *Implementation, 3rd Edn, Berkeley University of California Press, 1985 (1st ed, 1973)*



Gambar 1.5
Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn
Sumber : Budi Winarno, 2007

Pada Model yang dijelaskan oleh Van Meter dan Van Horn mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja. Dalam teorinya, Van Meter dan Van Horn menggunakan pendekatan masalah untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan dan tidak hanya sekedar menghubungkan variabel-variabel yang saling berhubungan. Enam variabel yang dimaksud oleh Van Meter dan Van Horn antara lain¹⁷:

¹⁷*Opcit, Donald Van Meter dan Van Horn*

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Dalam melaksanakan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran suatu program yang akan dilaksanakan terlebih dahulu diidentifikasi dan diukur karena suatu implementasi akan mengalami suatu hambatan atau kegagalan apabila tidak mempertimbangkan tujuan-tujuan. Dalam menentukan ukuran dasar dan sasaran-sasaran dapat digunakan pernyataan-pernyataan dari para pembuat keputusan dimana suatu keputusan tersebut dituangkan kedalam suatu dokumen, seperti regulasi dan pedoman-pedoman pelaksanaan yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan.

2. Sumber-sumber kebijakan

Sumber-sumber kebijakan yang dimaksud dalam model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn adalah dana atau perangsang lain yang mendorong dan memperlancar implementasi. Selain itu yang menjadi sumber lain yaitu sumberdaya manusia dan sumberdaya waktu. Sumberdaya manusia merupakan sumberdaya terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Ketiga hal tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain, apabila sumberdaya manusia telah bekerja dengan baik namun kurang adanya sumber dana dan terbentur waktu yang ketat, maka akan dapat mempengaruhi bahkan menghambat implementasi.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Koordinasi merupakan salah satu proses yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka kesalahan-kesalahan yang terjadi akan sangat kecil, dan begitu pula sebaliknya apabila koordinasi komunikasi kurang baik maka kesalahan-kesalahan yang terjadi akan lebih besar.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana

Kinerja implementasi kebijakan banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri atau karakteristik agen pelaksana. Ikatan-ikatan yang terjadi antara pemeran dan badan pelaksana dalam penyampaian kebijakan juga perlu diperhatikan. Badan pelaksana tidak terlepas dari struktur birokrasi, beberapa unsur yang berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- b. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap kepuasan-kepuasan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana
- c. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misal : dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif)
- d. Vitalitas suatu organisasi
- e. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka” yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta

tingkat kebebasan yang relative tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi.

- f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”

5. Kecenderungan pelaksana (implementor)

Pemahaman pelaksana kebijakan tentang tujuan maupun ukuran dasar tentang suatu kebijakan menjadi satu hal yang penting karena suatu implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan secara menyeluruh, dan implementasi kebijakan yang sering mengalami kegagalan biasanya diakibatkan oleh ketidaktaatan para pelaksana terhadap kebijakan.

6. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Van Meter dan Van Horn membuat kaitan (*linkage*) antara sumber-sumber kebijakan dan tiga komponen lainnya. Menurut Van Meter dan Van Horn tipe dan tingkatan sumber-sumber yang disediakan oleh keputusan kebijakan dan semangat para pelaksana kebijakan dapat dicapai hanya jika sumber-sumber yang tersedia cukup untuk mendukung kegiatan tersebut. Disisi lain kecenderungan para pelaksana dapat dipengaruhi secara langsung oleh tersedianya sumber-sumber. Apabila sumber-sumber tersedia, maka para pelaksana kebijakan akan melaksanakan program dan mendorong ketaatan para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan. Namun sebaliknya apabila tidak

mempunyai sumber-sumber yang cukup akan membuat ketaatan para pelaksana program menjadi menurun.

Kaitan antara sumber-sumber dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik menunjukkan bahwa tersedianya sumber-sumber keuangan, sumberdaya manusia dan sumberdaya waktu menimbulkan tuntutan kepada pihak-pihak swasta atau kelompok kepentingan yang terorganisir untuk berperan serta untuk mencapai keberhasilan dalam implementasi kebijakan.

Sedangkan pendekatan *bottom-up* merupakan kritikan dari pendekatan rasional *top-down* dimana pendekatan *bottom-up* lebih menekankan pada peran *level-street bureaucracy* atau implementor pada hirarki paling bawah yang mengimplementasikan kebijakan dilapangan dan berhadapan langsung dengan kelompok sasaran. Pendekatan *bottom-up* memberikan keleluasaan pada implementor untuk menyesuaikan cara pengimplementasian sesuai dengan kondisi, situasi dan kepentingan kelompok sasaran yang dihadapi, yang tidak diperhitungkan atau seringkali dipandang sama oleh kebijakan dengan pendekatan *top-down*.

Beberapa tokoh yang menggunakan pendekatan *bottom-up* sebagai kritik atas pendekatan *top-down* dengan membuat beberapa model implementasi antara lain:

1. Michael Lipsky : Street-level bureaucracy

Model street-level bureaucracy menekankan perlunya para pembuat kebijakan untuk melihat dan mempertimbangkan kebutuhan dan pemikiran para professional, hal tersebut dikarenakan para professional yang berhadapan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang tak ada habisnya sementara sumberdaya yang ada terbatas, tidak seperti pandangan *top-down* yang mengkategorikan para professional sebagai salah satu unsur dalam proses kerja implementasi, namun lebih menekankan perlunya para pembuat kebijakan sebagai input dalam proses pembuatan kebijakan.

2. Walter Kickert,dkk : Model Jaringan

Dalam bukunya yang berjudul *Managing Complex Network : strategies for the Public Sector (1997)* memahami bahwa proses implementasi sebagai sebuah proses interaksi yang kompleks diantara sejumlah besar aktor dalam suatu jaringan aktor yang independen. Interaksi diantara aktor-aktor tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, tidak ada aktor sentral dan tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada model jaringan ini, koalisi/kesepakatan antara aktor yang berada di sentral jaringanlah yang menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya.¹⁸

¹⁸ Riant Nugroho, 2003. *Kebijakan Publik, Implementasi & evaluasi*. Jakarta: Gramedia

3. David C. Korten : Model Community

Model Community melihat implementasi kebijakan lebih sebagai cara untuk menyalurkan layanan pemerintah kepada masyarakat. Dalam model ini, proses implementasi dipandang sebagai proses sosial yang bersifat kolaboratif antara birokrasi di tingkat lokal dengan kelompok sasaran atau komunitas dengan tujuan agar komunitas mampu menolong dirinya sendiri dan mencapai *self-sustaining capacity*. Peran pemerintah bukan lagi semata sebagai penyedia manfaat namun lebih pada fasilitator yang memungkinkan tumbuhnya prakarsa dan kemandirian masyarakat.

Terdapat tiga komponen utama yang saling berinteraksi dalam proses implementasi program dengan pendekatan *Community-based resource management* yaitu masyarakat, program, dan organisasi pelaksana program yang harus saling berinteraksi secara kolaboratif dalam proses saling belajar untuk mencapai kesesuaian satu sama lain.

4. Adam S. Smith : Model Alur/Proses

Model alur/proses dilakukan terhadap kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk mengadakan perubahan atau perbaikan pada kelompok sasaran. Terdapat 4 aspek yang terkait dalam proses implementasi menurut Adam S. Smith yaitu¹⁹ :

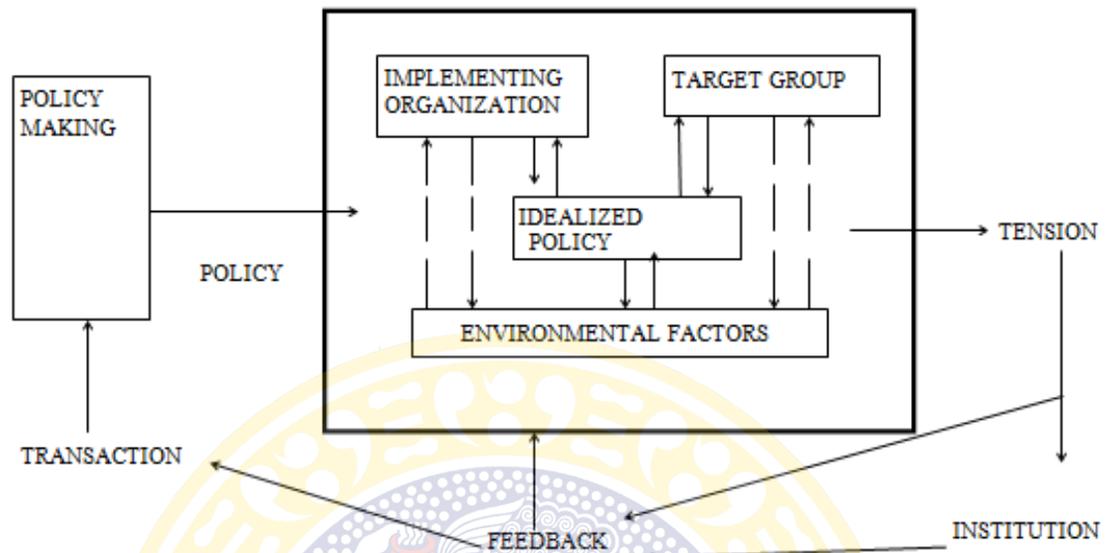
1. Idealized Policy, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong,

¹⁹ Tachjan.2006. *Implementasi kebijakan Publik*. AIPI: Bandung

mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya

2. Target Group, yaitu bagian dari pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena mereka ini banyak mendapatkan pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakunya dengan kebijakan yang dirumuskan
3. Implementing organization, yaitu badan-badan pelaksana tau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan
4. Environmental factors, yaitu unsur-unsur didalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik)

Smith menggunakan model teoritisnya dalam bentuk sistem dimana suatu kebijakan sedang diimplementasikan maka interaksi didalam dan diantara keempat faktor tersebut mengakibatkan ketidaksesuaian dan akan menimbulkan tekanan atau ketegangan. Ketidaksesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan tersebut menghasilkan pola-pola interaksi yang tidak tetap yang berkaitan dengan tujuan dari suatu kebijakan. Pola interaksi tersebut tersebut menghasilkan pembentukan lembaga tertentu. Model arus dari S.Smith dapat kita lihat pada gambar dibawah ini :



Gambar 1.6

A Model of The Policy Implementation Process

Sumber : Tachjan, *Implementasi kebijakan Publik*. 2006. *APII*: Bandung, hal 38

Penulis menggunakan pendekatan *bottom-up* untuk kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan di Kabupaten Tuban dengan menggunakan model implementasi dari Adam Smith, hal tersebut dilakukan karena penulis memandang bahwa kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Tuban adalah pelaksanaan dari kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, namun pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan tersebut dengan melaksanakan kebijakan sesuai dengan karakteristik dan kondisi yang ada di setiap daerah. Sehingga perspektif kebijakan tersebut adalah *bottom-up*. Model implementasi dari Adam Smith dipilih peneliti karena Model implementasi dari Adam Smith

bertujuan untuk mengadakan perubahan atau perbaikan pada kelompok sasaran sehingga dianggap cocok dengan kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan yang di implementasikan di Kabupaten Tuban melalui konsep Desa Model yang juga memiliki tujuan merubah dan memperbaiki keadaan ekonomi dan kondisi kemiskinan dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin di Kabupaten Tuban khususnya Klurahan Mondokan yang mnjadi salah satu Desa Model pengentasan kemiskinan

1.5.3. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah

Kata Strategi berasal dari bahasa Yunani “*strategos*” yang berarti “komandan militer” pada zaman demokrasi Athena. Pada masa itu, strategi diartikan sebagai suatu rencana untuk pembagian dan penggunaan kekuatan militer dan material di daerah-daerah tertentu untuk mencapai tujuan tertentu yang didasarkan pada pemahaman kekuatan dan penempatan posisi lawan, karakteristik fisik medan perang, kekuatan dan karakter sumberdaya yang tersedia, sikap orang-orang yang menempati teritorial tertentu serta antisipasi terhadap setiap perubahan yang mungkin terjadi.²⁰ Strategi merupakan pendekatan yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan dan cara dalam mencapai suatu tujuan.

Glueck dan Jauch dalam Carlos E Siburian menjelaskan bahwa Strategi adalah rencana yang disatukan, luas dan berintegrasi yang

²⁰Tjiptono, Fandy. 2008. *Strategi Pemasaran* edisi 3. Yogyakarta: Andi Yogyakarta

menghubungkan keunggulan strategis organisasi dengan tantangan lingkungan, yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama dari organisasi dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh organisasi. JL. Thompson 1995 mendefinisikan strategi sebagai suatu cara untuk mencapai hasil akhir. Hasil akhir menyangkut tujuan dan sasaran organisasi. Strategi dalam organisasi merupakan suatu proses yang kontinyu. Strategi menjadi salah satu kerangka fundamental tempat suatu organisasi akan mampu menyatakan kontinuitasnya yang vital, sementara pada saat yang bersamaan, organisasi akan memiliki kekuatan untuk menyesuaikan diri terhadap lingkungan yang selalu berubah. Oleh sebab itu strategi sangat diperlukan oleh suatu organisasi untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya dan dalam menghadapi perubahan yang ada.

Bryson menjelaskan tentang strategi sebagai berikut :

“Strategi sebagai suatu pola tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan atau alokasi sumberdaya suatu organisasi. Strategi merupakan perluasan dari misi untuk menjembatani antara organisasi tersebut dengan lingkungan. Strategi dibuat untuk menanggapi isu strategis suatu garis besar dari tanggapan organisasi terhadap pilihan kebijakan yang fundamental. (Bila pendekatan tujuan umum yang dipakai, maka strategi dirumuskan untuk mencapai tujuan tersebut, dan bila pendekatan visi yang dipakai, maka strategi dikembangkan untuk mencapai visi tersebut).²¹

Strategi dasar penanggulangan kemiskinan dilakukan sebagai upaya

Pemerintah untuk membantu meningkatkan pendapatan atau kesejahteraan

²¹ Bryson, J.M. 1988;163, Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization. Jossey-Bass, San Francisco, CA

penduduk miskin dan untuk mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin.

Adapun rincian penjelasannya adalah sebagai berikut:²²

a. Mengurangi beban pengeluaran.

Strategi mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin adalah segenap upaya pemerintah, swasta, dan masyarakat madani yang secara langsung melakukan campur tangan kedalam beberapa bentuk kegiatan penduduk miskin dengan tujuan pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia berkaitan dengan perbaikan aspek lingkungan, pemukiman, perumahan, dan prasarana pendukungnya.

b. Meningkatkan pendapatan/kesejahteraan

Strategi meningkatkan pendapatan penduduk miskin adalah segenap upaya pemerintah, swasta dan masyarakat yang secara langsung terlibat dalam beberapa bentuk kegiatan penduduk miskin dengan tujuan utama pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia yang berkaitan dengan aspek usaha, lapangan kerja, dan lain-lain yang dapat meningkatkan pendapatan penduduk miskin.

Wrihatnolo juga menjelaskan bahwa dalam melaksanakan strategi dasar yang menjadi landasan awal menyusun proyeksi pencapaian suatu penanggulangan kemiskinan maka perlu dipersiapkan lima hal antara lain²³:

²²Wrihatnolo, Randy R. 2011. *Problematika Kemiskinan dan Orientasi Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta : Institute for Development and Policy Study

- a. Mengubah paradigma penanggulangan kemiskinan bahwa apabila selama ini paradigma penanggulangan kemiskinan seringkali diartikan sebagai upaya memberantas kemiskinan namun seiring dengan berkembangnya permasalahan kemiskinan yang semakin kompleks maka penanggulangan kemiskinan harus lebih dipahami sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin (rumah tangga miskin).
- b. Peningkatan kesejahteraan keluarga miskin yang membutuhkan komitmen para stakeholder antara siapa mengerjakan apa di suatu kabupaten/kota dan kecamatan harus didefinisikan secara jelas dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin.
- c. Kelembagaan penanggulangan kemiskinan daerah. Mengikuti implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, maka pemerintah daerah telah mempunyai kewenangan lebih dalam mengelola langsung keuangan daerahnya sendiri.
- d. Melibatkan masyarakat. Dalam hal ini keterlibatan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan sangat dibutuhkan, semua elemen masyarakat harus peduli dengan upaya membantu penduduk miskin agar menjadi lebih ringan beban dan dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

²³*Ibid.*

- e. Tersedianya data yang solid sebagai acuan awal untuk penyusunan kebutuhan dasar keluarga miskin untuk kemudian menetapkan anggaran yang diperlukan pemerintah dalam pelaksanaan.

Menurut Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan menjelaskan bahwa Strategi Percepatan penanggulangan kemiskinan dibagi menjadi 4 yaitu²⁴ :

- a. Memperbaiki program perlindungan sosial
- b. Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar
- c. Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin
- d. Menciptakan pembangunan yang inklusif

Berikut ini adalah penjelasan untuk masing-masing strategi yang telah dijabarkan oleh Tim Percepatan Penanggulangan Kemiskinan :

Strategi 1: Memperbaiki Program Perlindungan Sosial

Prinsip pertama adalah memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial bagi penduduk miskin dan rentan. Sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk membantu individu dan masyarakat menghadapi goncangan-goncangan (shocks) dalam hidup, seperti jatuh sakit, kematian anggota keluarga, kehilangan pekerjaan, ditimpa bencana atau bencana alam, dan sebagainya. Sistem perlindungan sosial yang efektif akan mengantisipasi

²⁴ www.tnp2k.go.id diakses pada tanggal 24 juni 2015 pukul 20.15 WIB

agar seseorang atau masyarakat yang mengalami goncangan tidak sampai jatuh miskin.

Penerapan strategi ini antara lain didasari satu fakta besarnya jumlah masyarakat yang rentan jatuh dalam kemiskinan di Indonesia. Di samping menghadapi masalah tingginya potensi kerawanan sosial, Indonesia juga dihadapkan pada fenomena terjadinya populasi penduduk tua (population ageing) pada struktur demografinya. Hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan beban ekonomi terhadap generasi muda untuk menanggung mereka atau tingginya rasio ketergantungan.

Tingginya tingkat kerentanan juga menyebabkan tingginya kemungkinan untuk masuk atau keluar dari kemiskinan. Oleh karena itu, untuk menanggulangi semakin besarnya kemungkinan orang jatuh miskin, perlu dilaksanakan suatu program bantuan sosial untuk melindungi mereka yang tidak miskin agar tidak menjadi miskin dan mereka yang sudah miskin agar tidak menjadi lebih miskin.

Strategi 2: Meningkatkan Akses Terhadap Pelayanan Dasar

Prinsip kedua dalam penanggulangan kemiskinan adalah memperbaiki akses kelompok masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar. Akses terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, serta pangan dan gizi akan membantu mengurangi biaya yang harus dikeluarkan oleh kelompok

masyarakat miskin. Disisi lain peningkatan akses terhadap pelayanan dasar mendorong peningkatan investasi modal manusia (human capital).

Salah satu bentuk peningkatan akses pelayanan dasar penduduk miskin terpenting adalah peningkatan akses pendidikan. Pendidikan harus diutamakan mengingat dalam jangka panjang ia merupakan cara yang efektif bagi penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinan. Sebaliknya, kesenjangan pelayanan pendidikan antara penduduk miskin dan tidak miskin akan melestarikan kemiskinan melalui pewarisan kemiskinan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Anak-anak dari keluarga miskin yang tidak dapat mencapai tingkat pendidikan yang mencukupi sangat besar kemungkinannya untuk tetap miskin sepanjang hidupnya.

Selain pendidikan, perbaikan akses yang juga harus diperhatikan adalah akses terhadap pelayanan kesehatan. Status kesehatan yang lebih baik, akan dapat meningkatkan produktivitas dalam bekerja dan berusaha bagi penduduk miskin. Hal ini akan memungkinkan mereka untuk menghasilkan pendapatan yang lebih tinggi dan keluar dari kemiskinan. Selain itu, peningkatan akses terhadap air bersih dan sanitasi yang layak menjadi poin utama untuk mencapai derajat kesehatan yang optimal. Konsumsi air minum yang tidak layak dan buruknya sanitasi perumahan meningkatkan kerentanan individu dan kelompok masyarakat terhadap penyakit.

Strategi 3: Pemberdayaan Kelompok Masyarakat Miskin

Prinsip ketiga adalah upaya memberdayakan penduduk miskin menjadi sangat penting untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penanggulangan kemiskinan. Dalam upaya penanggulangan kemiskinan sangat penting untuk tidak memperlakukan penduduk miskin semata-mata sebagai obyek pembangunan. Upaya untuk memberdayakan penduduk miskin perlu dilakukan agar penduduk miskin dapat berupaya keluar dari kemiskinan dan tidak jatuh kembali ke dalam kemiskinan.

Pentingnya pelaksana strategi dengan prinsip ini menimbang kemiskinan juga disebabkan oleh ketidakadilan dan struktur ekonomi yang tidak berpihak kepada kaum miskin. Hal ini menyebabkan output pertumbuhan tidak terdistribusi secara merata pada semua kelompok masyarakat. Kelompok masyarakat miskin, yang secara politik, sosial, dan ekonomi tidak berdaya, tidak dapat menikmati hasil pembangunan tersebut secara proporsional. Proses pembangunan justru membuat mereka mengalami marginalisasi, baik secara fisik maupun sosial.

Konsep pembangunan yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan umumnya melalui mekanisme atas-bawah (top-down). Kelemahan dari mekanisme ini adalah tanpa penyertaan partisipasi masyarakat. Semua inisiatif program penanggulangan kemiskinan berasal dari

pemerintah (pusat), demikian pula dengan penanganannya. Petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis implementasi program selalu dibuat seragam tanpa memperhatikan karakteristik kelompok masyarakat miskin di masing-masing daerah. Akibatnya, program yang diberikan sering tidak mempunyai korelasi dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat miskin setempat. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, upaya secara menyeluruh disertai dengan pemberdayaan masyarakat miskin menjadi salah satu prinsip utama dalam strategi penanggulangan kemiskinan.

Strategi 4: Pembangunan Inklusif

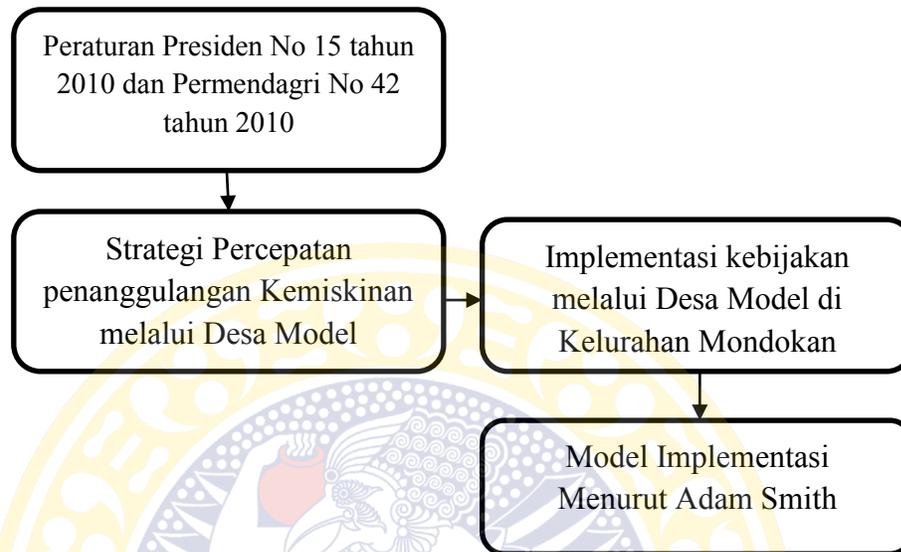
Prinsip keempat adalah Pembangunan yang inklusif yang diartikan sebagai pembangunan yang mengikutsertakan dan sekaligus memberi manfaat kepada seluruh masyarakat. Partisipasi menjadi kata kunci dari seluruh pelaksanaan pembangunan. Fakta di berbagai negara menunjukkan bahwa kemiskinan hanya dapat berkurang dalam suatu perekonomian yang tumbuh secara dinamis. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang stagnan hampir bisa dipastikan berujung pada peningkatan angka kemiskinan. Pertumbuhan harus mampu menciptakan lapangan kerja produktif dalam jumlah besar. Selanjutnya, diharapkan terdapat multiplier effect pada peningkatan pendapatan mayoritas penduduk, peningkatan taraf hidup, dan pengurangan angka kemiskinan.

Untuk mencapai kondisi sebagaimana dikemukakan diatas, perlu diciptakan iklim usaha yang kondusif di dalam negeri. Stabilitas ekonomi makro merupakan prasyarat penting untuk dapat mengembangkan dunia usaha. Selain itu juga diperlukan kejelasan dan kepastian berbagai kebijakan dan peraturan. Begitu juga, ia membutuhkan kemudahan berbagai hal seperti izin berusaha, perpajakan dan perlindungan kepemilikan. Selanjutnya, usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) harus didorong untuk terus menciptakan nilai tambah, termasuk melalui pasar ekspor. Pertumbuhan yang berkualitas juga mengharuskan adanya prioritas lebih pada sektor perdesaan dan pertanian. Daerah perdesaan dan sektor pertanian juga merupakan tempat di mana penduduk miskin terkonsentrasi. Dengan demikian, pengembangan perekonomian perdesaan dan sektor pertanian memiliki potensi besar untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang menghasilkan penyerapan tenaga kerja dalam jumlah besar dan pengurangan kemiskinan secara signifikan.

Pembangunan yang inklusif juga penting dipahami dalam konteks kewilayahan. Setiap daerah di Indonesia dapat berfungsi sebagai pusat pertumbuhan dengan sumber daya dan komoditi unggulan yang berbeda. Perekonomian daerah ini yang kemudian akan membentuk karakteristik perekonomian nasional. Pengembangan ekonomi lokal menjadi penting untuk memperkuat ekonomi domestik.

Dalam upaya percepatan pengentasan kemiskinan, Pemerintah telah menyusun Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) dengan menggunakan pendekatan yang berbasis hak dasar yang dinilai tepat untuk mengatasi permasalahan kemiskinan di Indonesia. Namun seiring dengan pelaksanaannya dalam mengatasi permasalahan kemiskinan, Pemerintah tidak dapat mengatasinya sendiri untuk itulah perlu adanya Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah yang dapat dijadikan pedoman bersama antara pihak Pemerintah Daerah, swasta dan masyarakat untuk mengatasi kemiskinan yang terjadi di daerah sesuai dengan karakteristik dan sumberdaya yang tersedia di suatu daerah tersebut.

Antara satu Daerah dengan Daerah lainnya memiliki karakteristik kemiskinan yang berbeda. Perbedaan tersebut dikarenakan kondisi alam, sistem nilai sosial, perkembangan ekonomi, dan kondisi keamanan. Untuk itulah perlu disusun strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah dengan mengedepankan semangat kebersamaan, keterpaduan, realistis dan berkesinambungan yang sesuai dengan karakteristik kemiskinan di setiap Daerah.

1.6. Kerangka Berpikir

Kebijakan Percepatan Penanggulangan kemiskinan diatur dalam Peraturan Presiden No 15 tahun 2010 yang menjelaskan bahwa kemiskinan telah menjadi permasalahan yang mendesak dan harus segera ditangani, penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan atau program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Dalam upaya pelaksanaan percepatan penanggulangan kemiskinan pemerintah membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan di tingkat pusat, provinsi dan Kabupaten/Kota. Pelaksanaan teknis mengenai

pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota diatur dalam Permendagri No 42 Tahun 2010.

Pada pasal 3 Permendagri No 42 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan menjelaskan bahwa percepatan penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui strategi dan program. Strategi percepatan penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan :

1. Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin
2. Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin
3. Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro & Kecil
4. Mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan

Strategi percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tuban dilaksanakan melalui Desa Model yaitu konsep pemilihan Desa sebagai lokus dapat menjadi contoh bagi desa lainnya dalam hal penanganan kemiskinan, yang selanjutnya diatur dalam Pedoman Umum Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan.

Dalam strategi penanggulangan kemiskinan melalui Desa Model peneliti berdasarkan pada teori Model Implementasi dari S.Smith yang memandang implementasi dari 4 aspek yaitu *Idealized Policy*, *Target Group*, *Implementing Organization*, dan *Environmental factors*.

1.7 Definisi Konsep

1. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik merupakan suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan publik. Suatu keputusan yang mampu mempengaruhi kehidupan masyarakat.

2. Implementasi Kebijakan

Pelaksanaan apa yang telah ditetapkan untuk menjalankan kebijakan sebagai upaya mencapai tujuan kebijakan atau program. Implementasi merupakan suatu tindakan-tindakan yang dilakukan para aktor serta birokrat untuk melaksanakan suatu program.

3. Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Strategi Penanggulangan kemiskinan adalah suatu instrumen dan proses yang dilakukan untuk mencapai tujuan jangka panjang dalam sebuah organisasi, dan menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan terkait dengan Penanggulangan Kemiskinan.

4. Desa Model Penanggulangan Kemiskinan

Desa Model Penanggulangan Kemiskinan adalah konsep yang digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Tuban dalam melaksanakan kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dengan menetapkan Desa sebagai lokus dan focus dari berbagai bentuk program penanggulangan kemiskinan yang ada.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif dianggap tepat digunakan dalam mengetahui strategi yang diterapkan Pemerintah Kabupaten Tuban dalam penanggulangan kemiskinan karena pertama peneliti melakukan penelitian pada latar belakang alamiah atau objek secara keseluruhan (*entity*), sehingga menggambarkan objek sesuai dengan kondisi sewajarnya dan secara alamiah (*natural setting*). Objek alamiah merupakan suatu objek yang berkembang apa adanya, tidak dimanipulasi oleh peneliti, dan kehadiran peneliti tidak mempengaruhi dinamika pada obyek tersebut.²⁵

1.7.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah pada Kelurahan Mondokan Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban sebagai salah satu dari dua puluh Desa yang ditetapkan sebagai Desa Model.

Alasan pemilihan lokasi penelitian di Kelurahan Mondokan Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban adalah karena Kelurahan Mondokan merupakan satu-satunya Kelurahan percontohan dalam menanggulangi permasalahan kemiskinan di Kecamatan Tuban.

²⁵ Sugiono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Bandung:Alfabeta

1.7.3. Tipe penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif deskriptif. Pengertian penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis.

1.7.4. Teknik Penentuan Informan

Informan ditentukan dengan *purposive* dengan menunjuk salah satu orang yang dianggap mengetahui dan memiliki informasi terkait dengan penelitian yang dilakukan. Setelah menentukan informan dengan *purposive sampling*, selanjutnya untuk memperluas subjek penelitian penulis memilih *snowball sampling* yaitu teknik penentuan informan dari informan kunci kemudian memberikan arahan untuk menentukan informan berikutnya yang dianggap mengetahui informasi terkait dengan penelitian yang dilakukan. Informan dalam penelitian ini antara lain :

No.	Nama	Keterangan
1.	Danang Setyanawan	Staff bagian sosial budaya Bappeda
2.	Satria Adhiyaksa	Staff bagian sosial budaya Bappeda
3.	Sudarmanto, SH	Kasi Pelayanan dan Umum Kelurahan Mondokan
4.	Any Krisniaty, BA	Sekretaris Kelurahan Mondokan
5.	Bapak Ahmad Rozi	Penerima bantuan / Rumah Tangga Miskin
6.	Ibu Dasmi	Penerima bantuan/ Rumah Tangga Miskin
7.	Bapak Saefullah	Ketua kelompok penerima bantuan/ Rumah Tangga Miskin /

1.8.5 Metode Pengumpulan Data

Berdasarkan jenisnya data dalam penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu data primer dan sekunder. Data primer didapatkan peneliti dengan cara langsung dari sumbernya. Agar pengumpulan data dan informasi berjalan efektif dan efisien dilakukan dengan tiga tahapan yaitu wawancara mendalam, observasi dan dokumentasi.

a. Observasi

Dalam penelitian kualitatif, observasi dilakukan dengan turun langsung di lapangan untuk memahami konteks data dalam situasi sosial yang terjadi untuk meyakinkan hasil wawancara dan dokumentasi. Dalam melakukan observasi peneliti mengamati langsung apa yang terjadi di lokasi penelitian selama penelitian berlangsung.

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang berbentuk tulisan, atau gambar yang menyangkut permasalahan penelitian. Dokumen disini adalah semua jenis catatan sekunder sebagai pelengkap data primer untuk menambah data penelitian. Peneliti mengumpulkan dan mencatat data yang berupa dokumen, laporan serta sumber-sumber data tertulis lainnya yang diperlukan dan relevan dengan kajian penelitian.

c. Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data berupa pertemuan dua orang atau lebih secara langsung untuk bertukar informasi dan ide

dengan tanya jawab secara lisan sehingga dapat dibangun makna dalam suatu topik tertentu. Teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara mendalam (*indepth interview*). Adapun wawancara mendalam ini secara umum adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab dan bertatap muka antara pewawancara dan informan atau orang yang diwawancarai. Metode ini digunakan dengan tujuan agar peneliti memperoleh data primer penelitian.

Selain data primer peneliti juga menggunakan data sekunder yang diperoleh dari semua sumber yang sudah ada sebelumnya. Data sekunder diperoleh peneliti dari dokumen-dokumen yang relevan dan disusun oleh instansi-instansi terkait yang mempunyai informasi yang mendukung dan dapat melengkapi penelitian.

1.8.6. Teknik Pemeriksa Keabsahan Data

Pemeriksaan keabsahan data pada penelitian ini digunakan teknik triangulasi sumber data, dilakukan dengan: (a) membandingkan data hasil pengamatan dan hasil wawancara, (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, (c) membandingkan keadaan dalam perspektif seseorang dengan pendapat dan pandangan orang lain, (d) membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen.

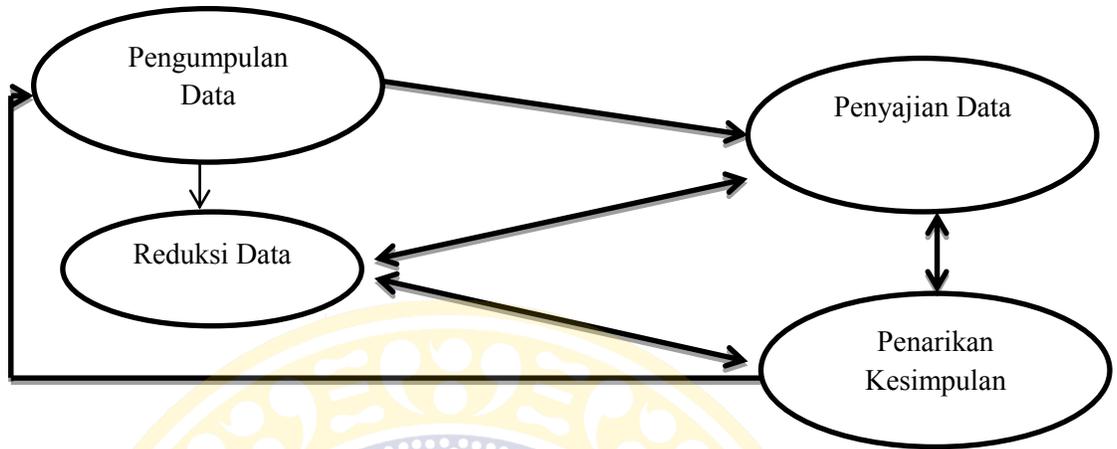
1.8.7. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif mengikuti Miles dan Huberman dalam Sugiono.²⁶ Analisis ini terdiri dari tiga alur yaitu: (a) reduksi data, yang diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, mereduksi data berarti merangkum, kemudian memilih hal-hal yang pokok dan memfokuskan pada hal-hal yang penting, (b) Penyajian data dilakukan dengan menggunakan bentuk teks naratif, penyajian data dilakukan untuk memudahkan, dan memahami akan yang terjadi untuk selanjutnya dapat direncanakan apa yang akan dilakukan selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami, (c) penarikan kesimpulan.

Dalam penelitian kualitatif, kesimpulan merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih belum jelas, sehingga ketika sudah diteliti menjadi lebih jelas. Kemudian data yang diperoleh dilakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam.

Untuk lebih jelasnya, teknik triangulasi dapat dilihat pada Gambar dibawah ini:

²⁶Sugiyono.2010.*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung : Alfabeta.



Gambar 1.7
Triangulasi Data
Sumber : Sugiyono, 2010