

**IMPLEMENTASI PERDA NO. 8 TAHUN 2004  
TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN  
( Studi di Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan )**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk menempuh ujian sarjana  
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

**REZA FACHRUDIN  
NIM. 0810313037**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK  
MALANG**

**2013**

MOTTO



*YAKIN, MAJU, BERJUANG, ALLAH YANG MENENTUKAN*

*Dan*

*Jadikanlah ilmu berguna bagi diri sendiri dan orang lain.*

**TANDA PENGESAHAN**

Telah di pertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada :

Hari : Senin

Tanggal : 28 Januari 2013

Jam : 09.00 WIB

Skripsi atas nama : Reza Fachrudin

Judul : Implementasi Perda No 8 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Kemiskinan (Studi Pada Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan)

dan dinyatakan LULUS

Malang, 29 Januari 2013

**MAJELIS PENGUJI**

**Ketua**

**Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc**  
**NIP. 19560801 198701 1 001**

**Anggota**

**Dr. Imam Hanafi, M.Si, MS**  
**NIP. 19691002 199802 1 001**

**Anggota**

**Dr. M.R. Khairul Muluk, M.Si**  
**NIP. 19710510 199803 1 004**

**Anggota**

**Dr. Sukanto, MS**  
**NIP. 19591227 198601 1 001**

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, 15 Januari 2012

Nama : Reza Fauzan

NIM : 0810313037



## RINGKASAN

Reza Fachrudin. 2012. Implementasi Perda No 8 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Kemiskinan (Studi kasus di Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan). Komisi Pembimbing, Ketua: Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc. Anggota: Dr. Imam Hanafi M.Si. MS,108 hal+xxv

---

Kemiskinan merupakan salah satu penyakit dalam kehidupan ekonomi, sehingga harus disembuhkan atau dikurangi. Permasalahan kemiskinan memang merupakan permasalahan yang kompleks dan bersifat multidimensional. Oleh karena itu, upaya pengentasan kemiskinan harus dilakukan secara komprehensif, mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, dan dilaksanakan secara terpadu.

Penelitian ini mengambil studi kasus di Kecamatan Balikpapan utara Kta Balikpapan. Dengan tujuan untuk mengetahui gambaran umum kemiskinan di Kecamatan Balikpapan Utara, jenis bantuan program penanggulangan kemiskinan, dan dampak bantuan program penanggulangan kemiskinan terhadap kehidupan masyarakat miskin. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap obyek yang menjadi pokok permasalahan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pada dasarnya program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah dapat membantu meringankan beban hidup masyarakat miskin dan meningkatkan kesejahteraan hidupnya, meskipun sebenarnya bantuan tersebut tidak cukup untuk memenuhi seluruh kebutuhan keluarga mereka. Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan kepada pemerintah bahwa dalam mengatasi masalah kemiskinan, seharusnya pemerintah memberikan bantuan fisik, dan memberikan bekal keterampilan kepada masyarakat miskin supaya mereka bisa hidup mandiri tanpa mengharap campur tangan dari pemerintah.

## SUMMARY

Reza Fachrudin, 2012. The Implementation of Local Regulation No.8 of 2004 on Poverty Eradication (A Case Study at North Balikpapan Subdistrict, Balikpapan District). Promotor: Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc. Co-Promotor: Dr. Imam Hanafi, M.Si.MS, 108 pages + xxv

---

Poverty is a disease in the economic life of people. It is a disease that needs to be medicated or alleviated. Poverty problem is always complex and multidimensional. Therefore, poverty eradication must be comprehensive, at least covering many aspects of community life, and be implemented in integrated manner.

Research type is a case study at North Balikpapan Subdistrict, Balikpapan District. The objective of research is to obtain the general description of poverty at North Balikpapan Subdistrict, the type of the aid given into the poverty eradication program, and the impact of the aid in the poverty eradication program on the life of the poor community. Research method is qualitative descriptive approach, which means that the research is aimed at providing a systematic, factual, and accurate description about the object that is becoming the main issue.

Result of research indicates that poverty eradication program conducted by the government may help to relieve the burden of life of the poor community and to increase their life welfare. However, the aid for the poor still cannot meet the life demand of the poor family. Based on this result, it may be suggested that in dealing with the poverty problem, the government shall not only rely on physical aid, but also increase the skill of the poor community to develop their sense of self-supported life without merely hoping for governmental aid.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT Yang Maha Mendengar lagi Maha Melihat dan atas segala limpahan rahmat, taufik, serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis yang berbentuk skripsi ini sesuai dengan waktu yang telah direncanakan. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada baginda Nabi Besar Muhammad SAW beserta seluruh keluarga dan sahabatnya yang selalu eksis membantu perjuangan beliau dalam menegakkan Dinullah di muka bumi ini.

Penyusunan skripsi ini adalah merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya. Dalam penulisan skripsi ini, tentunya banyak pihak yang telah memberikan bantuan moril maupun materil. Oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang tiada hingganya kepada :

1. Secara khusus penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada (Alm) Ayahanda H. Arfan Effendi yang penulis banggakan dan Ibundaku Hj. Hariyanti tercinta dan adik saya Herdiana Yulia Agustin yang telah banyak memberikan dukungan dan pengorbanan baik secara moril maupun materil sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik.
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Yogi Sugito, selaku Rektor Universitas Brawijaya Malang beserta para dosen dan seluruh karyawan/ staf pegawai Universitas Brawijaya Malang atas bantuan yang diberikan selama penulis mengikuti studi.
3. Bapak Prof. Dr. Sumartono, MS, selaku Ketua Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya dan karyawan/staf pegawai serta Mahasiswa Universitas Brawijaya Khususnya di fakultas Ilmu Administrasi yang telah banyak membantu dan memberikan informasi dan data-data yang diperlukan penulis dalam penyusunan Skripsi ini.

4. Bapak Dr.Drs. Luqman Hakim, M. Sc selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Imam Hanafi, M. Si, MS, selaku pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan, nasehat dan arahan kepada penulis.

5. Ucapan terima kasih penulis kepada pacar saya yang selama ini udah mendorong dan memberikan motivasi semangat dalam mengerjakan studi skripsi dan teman-teman kost alex, Iwan, Yana, Rio, Danial, Rizal, Dyanie, Angga, Dedy, Rahmat, Icha, Bella, dan teman-teman Betahouse yang telah banyak memberikan bantuan, dorongan serta motivasi sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Semoga Allah SWT membalas kebaikan dan ketulusan semua pihak yang telah membantu menyelesaikan skripsi ini dengan melimpahkan rahmat dan karunia-Nya. Semoga karya penelitian tugas akhir ini dapat memberikan manfaat dan kebaikan bagi banyak pihak demi kemaslahatan bersama serta bernilai ibadah di hadapan Allah SWT. Amien



## DAFTAR ISI

<b>COVER</b> .....	i
<b>MOTTO</b> .....	ii
<b>LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI</b> .....	iii
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI</b> .....	iv
<b>RINGKASAN</b> .....	v
<b>SUMMARY</b> .....	vi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xiii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xiv
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Sistematika Pembahasan .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Administrasi Publik .....	13
1. Pengertian Administrasi .....	13

2. Pengertian Administrasi Publik .....	14
3. Ruang Lingkup Administrasi Publik .....	15
4. Peran Administrasi Publik .....	18
<b>B. Kebijakan Publik .....</b>	<b>20</b>
1. Pengertian Kebijakan Publik .....	20
2. Tujuan Kebijakan .....	25
<b>C. Jenis Kebijakan Publik .....</b>	<b>25</b>
<b>D. Sifat Kebijakan Publik .....</b>	<b>27</b>
<b>E. Implementasi Kebijakan .....</b>	<b>28</b>
1. Pengertian Implementasi Kebijakan .....	28
2. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan .....	47
3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan .....	51
4. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan .....	54
5. Fungsi Implementasi Kebijakan .....	55
<b>F. Kemiskinan .....</b>	<b>57</b>
1. Pengertian Kemiskinan .....	59
2. Garis Kemiskinan .....	68
3. Penyebab Kemiskinan .....	69
4. Penanggulangan Kemiskinan .....	75
5. Jenis-jenis Kemiskinan .....	82

### **BAB III METODE PENELITIAN**

<b>A. Jenis Penelitian .....</b>	<b>86</b>
<b>B. Fokus Penelitian .....</b>	<b>87</b>

C. Lokasi Situs Penelitian .....	88
D. Jenis dan Sumber Data .....	89
E. Teknik Pengumpulan Data .....	90
F. Keabsahan Data .....	91
G. Analisis Data .....	92

## **BAB IV PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Kondisi Kota Balikpapan .....	96
1. Profil Wilayah .....	96
2. Orientasi Wilayah .....	97
3. Keadaan Geografis dan Cuaca .....	98
4. Keadaan Penduduk .....	99
5. Keadaan Sosial Ekonomi .....	102
6. Tingkat Pendidikan .....	103
7. Jumlah Penduduk Miskin .....	103
8. Sosial Budaya .....	104
9. Derajat Kesehatan .....	105
B. Implementasi Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan .....	109
1. Gambaran Umum Fokus Penelitian .....	109
2. Aktor Implementasi .....	112
3. Target Group atau Objek Kebijakan .....	118
4. Mekanisme Implementasi Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Kemiskinan .....	121

C. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Perda

Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tentang Pennaggulangan

Kemiskinan ..... 141

1. Faktor Pendukung ..... 141

2. Faktor Penghambat ..... 147

D. Analisis Data ..... 150

1. Ukuran-ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan ..... 150

2. Sumber-sumber Kebijakan ..... 153

3. Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksana ..... 154

4. Karakteristik Badan-Badan Pelaksana ..... 155

5. Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik ..... 157

6. Kecenderungan Pelaksana (Implementator) ..... 158

E. Analisis *Force Field* ..... 159

**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan ..... 167

B. Saran ..... 170

**DAFTAR PUSTAKA ..... 171**

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Tahapan Dalam Proses Pembuatan Kebijakan .....	23
Gambar 2.	Model Proses Implementasi Kebijakan .....	42
Gambar 3.	Variabel-variabel Dalam Proses Implementasi Kebijakan .....	44
Gambar 4.	Implementasi Kebijakan .....	46
Gambar 5.	Komponen-komponen Analisis Datas: Model Interaktif.....	94
Gambar 6.	Struktur organisasi dan Mekanisme Kerja Penanggulangan Kemiskinan di Kota Balikpapan .....	112
Gambar 7.	Tatacara Penyaluran Dana Beasiswa dan Pelaporan Kegiatan.....	123
Gambar 8.	Tatacara pelaksanaan program bantuan pelayanan kesehatan Bagi Keluarga miskin di Kota Balikpapan .....	135
Gambar 9.	Aktor Pelaksana Program Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Kota Balikpapan .....	144
Gambar 10.	Pola Komunikasi Aktor Pelaksana Program Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Kota Balikpapan .....	145
Gambar 11.	Pola Analisis <i>Force Field</i> Terhadap Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Perda No. 8 Tahun 2004.....	162

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Garis Kemiskinan, Prosentase dan Jumlah penduduk miskin 2006-2010.....	7
Tabel 2. Indikator Kemiskinan Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2009-2010.....	7
Tabel 3. Luas Wilayah Kota Balikpapan.....	97
Tabel 4. Pertumbuhan Penduduk Kota Balikpapan Tahun 2009-2011.....	99
Tabel 5. Jumlah Penduduk dan Tingkat Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan Tahun 2011 .....	100
Tabel 6. Jenis Kelamin dan Sex Ratio di Kota Balikpapan Tahun 2011.....	101
Tabel 7. Angka Beban Tanggungan (Dependency Ratio) Kota Balikpapan Tahun 2011 .....	102
Tabel 8. Prosentase Penduduk 10 Tahun Keatas dan Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan Tahun 2011 .....	103
Tabel 9. Jumlah Keluarga Miskin di Kota Balikpapan Tahun 2010-2011 ..	104
Tabel 10. Angka Kematian Bayi Kota Balikpapan Tahun 2009-2011.....	106
Tabel 11. Angka Kematian Balita Kota Balikpapan Tahun 2009 – 2011.....	106
Tabel 12. Distribusi Angka Kematian Ibu Kota Balikpapan Tahun 2009-2011	107
Tabel 13. Data 10 Besar Penyakit di Puskesmas Tahun 2011 .....	108
Tabel 14. Puskesmas Di Kota Balikpapan Utara .....	111
Tabel 15. Daftar Nama Sekolah SD, SMP, SMA, dan SMK di Kecamatan Balikpapan Utara.....	111
Tabel 16. Bantuan Biaya Pendidikan .....	122

Tabel 17. Pelayanan Kesehatan Keluarga Miskin Per Desember 2010..... 129

Tabel 18. Rawat Inap Gakin Per Desember 2010..... 130

Tabel 19. Jumlah Pemberian Dana Kepada Setiap Sekolah Kota Balikpapan 148



**DAFTAR LAMPIRAN**

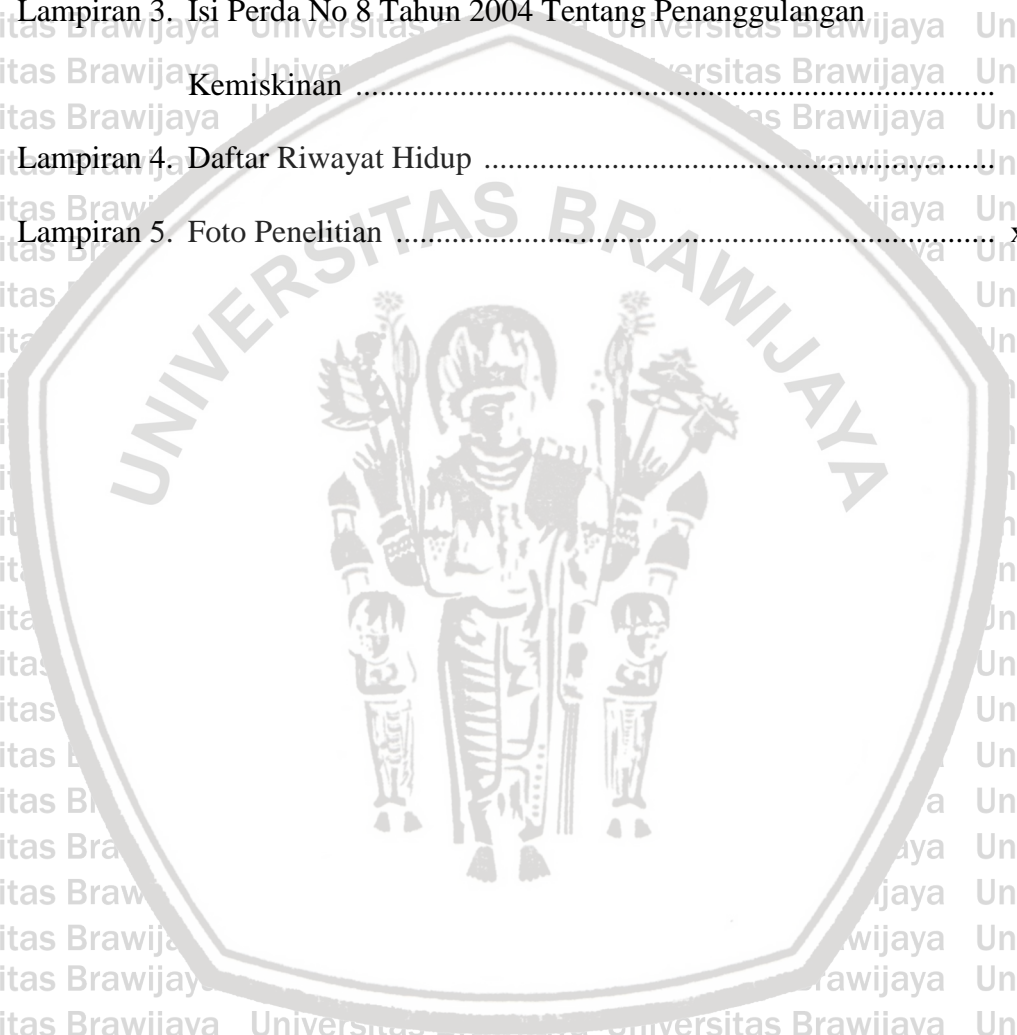
Lampiran 1. Pedoman Wawancara ..... xvii

Lampiran 2. Surat Ijin Penelitian ..... xix

Lampiran 3. Isi Perda No 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan  
Kemiskinan ..... xx

Lampiran 4. Daftar Riwayat Hidup ..... xxvi

Lampiran 5. Foto Penelitian ..... xxvii





## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Kemiskinan merupakan masalah global yang sering di hubungkan dengan kebutuhan, kesulitan dan kekurangan di berbagai keadaan hidup. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif dan lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan. Istilah Negara berkembang biasanya digunakan untuk merujuk kepada Negara-negara yang miskin

Maka dari itu, Kemiskinan merupakan persoalan yang kompleks dan kronis. Karena sangat kompleks dan kronis, maka cara penanggulangan kemiskinan pun membutuhkan analisis yang tepat, melibatkan semua komponen permasalahan, dan diperlukan strategi penanganan yang tepat, berkelanjutan dan tidak bersifat temporer. Sejumlah variabel dapat dipakai untuk melacak persoalan kemiskinan, dan dari variabel ini dihasilkan serangkaian strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tepat sasaran dan berkesinambungan.

Dari dimensi pendidikan misalnya, pendidikan yang rendah dipandang sebagai penyebab kemiskinan. Dari dimensi kesehatan, rendahnya mutu kesehatan masyarakat menyebabkan terjadinya kemiskinan. Dari dimensi ekonomi, kepemilikan alat-alat produktif yang terbatas, penguasaan teknologi

dan kurangnya ketrampilan, dilihat sebagai alasan mendasar mengapa terjadi kemiskinan. Faktor kultur dan struktural juga kerap kali dilihat sebagai elemen penting yang menentukan tingkat kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Tidak ada yang salah dan keliru dengan pendekatan tersebut, tetapi dibutuhkan keterpaduan antara berbagai faktor penyebab kemiskinan yang sangat banyak dengan indikator-indikator yang jelas, sehingga kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak bersifat temporer, tetapi permanen dan berkelanjutan.

Selama tiga dekade, upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan penyediaan kebutuhan dasar seperti pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir melalui sistem kredit, pembangunan prasarana dan pendampingan, penyuluhan sanitasi dan sebagainya. Dari serangkaian cara dan strategi penanggulangan kemiskinan tersebut, semuanya berorientasi material, sehingga keberlanjutannya sangat tergantung pada ketersediaan anggaran dan komitmen pemerintah. Di samping itu, tidak adanya tatanan pemerintahan yang demokratis menyebabkan rendahnya akseptabilitas dan inisiatif masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan dengan cara mereka sendiri.

Meskipun kemiskinan diyakini bersifat multidimensi, namun satu dimensi penting yang menjadi perhatian banyak pihak adalah dimensi pengeluaran atau konsumsi. Seseorang atau satu rumah tangga dikatakan miskin jika ia tidak mampu memenuhi satu tingkat konsumsi minimum yang

terdiri dari konsumsi makanan dan non makanan yang dianggap esensial dan diperlukan selama jangka waktu tertentu. Tingkat konsumsi minimum ini disebut dengan garis kemiskinan. Tidak sedikit perdebatan yang ada di sekitar cara dan metode penghitungan garis kemiskinan yang paling cocok untuk suatu perekonomian. Di sisi lain, literatur juga mencatat beragam indikator yang dapat mencerminkan intensitas kemiskinan yang terjadi. Satu indikator yang paling sering di gunakan adalah apa yang disebut dengan *headcount ratio*, atau angka kemiskinan, yang merupakan persentase penduduk miskin terhadap seluruh total penduduk.

Pada tabel dibawah ini menunjukkan data jumlah penduduk miskin yang hidup di bawah garis kemiskinan, baik di daerah perkotaan maupun perdesaan, sejak tahun 1996 sampai dengan tahun 2010. Tabel ini menunjukkan pencapaian program Pemerintah menanggulangi kemiskinan. Dalam lima tahun terakhir, angka kemiskinan telah turun dari 17,15 persen di tahun 2006 menjadi 13,33 persen di tahun 2010. Di tahun 2010 masih terdapat 31,02 juta jiwa penduduk miskin yang hidup di bawah garis kemiskinan.

**Tabel 1. Garis Kemiskinan, Prosentase, dan Jumlah Penduduk Miskin  
2006-2010**

Tahun	Garis kemiskinan (Rp/kapita/bulan)		Persentase penduduk miskin			Jumlah penduduk miskin (juta orang)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	K + D	Kota	Desa	K + D
1996	42 032	31 366	13,39	19,78	17,47	9,42	24,59	34,01
1999	92 409	74 272	19,41	26,03	23,43	15,64	32,33	47,97
2000	91 632	73 648	14,60	22,38	19,14	12,30	26,40	38,70
2001	100 011	80 382	9,76	24,84	18,41	8,60	29,30	37,90
2002	130 499	96 512	14,46	21,10	18,20	13,30	25,10	38,40
2003	138 803	105 888	13,57	20,23	17,42	12,20	25,10	37,30
2004	143 455	108 725	12,13	20,11	16,66	11,30	24,80	36,10
2005	150 799	117 259	11,68	19,98	15,97	12,40	22,70	35,10
2006	174 290	130 584	13,47	21,81	17,75	14,49	24,81	39,30
2007	187 942	146 837	12,52	20,37	16,58	13,56	23,61	37,17
2008	204 896	161 831	11,65	18,93	15,42	12,77	22,19	34,96
2009	222 123	179 835	10,72	17,35	14,15	11,91	20,62	32,53
2010	232 989	192 354	9,87	16,56	13,33	11,10	19,93	31,02

Sumber: BPS, Statistik Indonesia, berita resmi statistic, berbagai tahun

Garis kemiskinan Indonesia terus meningkat dari waktu ke waktu. Pada tahun 2010 ini tercatat sebesar Rp 232.989/kapita/bulan untuk penduduk di daerah perkotaan, dan sebesar Rp 192.354/kapita/bulan untuk penduduk di daerah perdesaan. Walaupun dengan garis kemiskinan yang lebih tinggi, daerah perkotaan memiliki angka kemiskinan yang lebih rendah dibandingkan daerah perkotaan. Pada tahun 2010 jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan tercatat sebesar 11,10 juta jiwa dan jumlah penduduk miskin daerah perdesaan tercatat sebesar 19,93 juta jiwa.

Masalah kemiskinan seperti hal tersebut diatas mendorong pemikiran akan perlunya suatu strategi baru penanggulangan kemiskinan yang lebih menyentuh akar permasalahan kemiskinan. Pandangan konvensional menyebutkan kemiskinan sebagai masalah kekurangan modal dan menganggap masyarakat miskin sebagai obyek yang tidak memiliki informasi dan pilihan sehingga tidak perlu terlibat dalam pengambilan keputusan

kebijakan publik. Implikasi dari pandangan ini adalah pemerintah mempunyai peran dominan untuk menyediakan modal dan kebutuhan dasar masyarakat miskin. Pendekatan ini terbukti kurang optimal dalam memecahkan masalah kemiskinan bukan hanya disebabkan oleh kesulitan anggaran dan lemahnya rancangan kebijakan karena tidak menyentuh akar masalah kemiskinan, tetapi juga tidak adanya pengakuan dan penghormatan atas suara dan hak-hak dasar masyarakat miskin.

Seperti halnya daerah-daerah lain, seperti Kota Balikpapan sebagai kota yang berada di Provinsi Kalimantan Timur merupakan kota yang kaya akan hasil bumi dan tambang minyak dan juga mempunyai pendapatan perkapita cukup tinggi, 15.139.597,86 juta, pada tahun 2009 sebesar Rp. 15.890.548 juta dan tahun 2010 menjadi Rp.16.516.131,72 atau mengalami peningkatan dari tahun 2006 s/d 2010 rata-rata sebesar 5,75 % per tahun. Sedangkan PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) tahun 2006 sebesar Rp. 24.202.387 juta, tahun 2007 sebesar Rp.28.081.137,52 juta, tahun 2008 sebesar Rp. 40.834.615,09 juta, pada tahun 2009 sebesar Rp. 42.708.298,14 juta dan tahun 2010 Rp. 45.627.754,97 juta atau mengalami peningkatan dari tahun 2006 s/d 2010 rata-rata sebesar 23,32 % per tahun.

PDRB Kota Balikpapan lima tahun terakhir tanpa Migas atas dasar Harga Konstan (ADHK) tahun 2006 sebesar Rp. 7.784.924,93 juta tahun 2007 sebesar Rp.8.672.738,36 juta, tahun 2008 sebesar Rp. 9.544.065,61 juta, pada tahun 2009 sebesar Rp. 10.204.435,08 juta dan tahun 2010 menjadi sebesar Rp. 11.503.364,68 atau mengalami peningkatan dari tahun 2006 s/d 2010 rata-

rata sebesar 9,41% per tahun. Sedangkan PDRB Kota Balikpapan tanpa Migas Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) tahun 2006 sebesar Rp. 10.719.610,10 juta, tahun 2007 sebesar Rp. 12.913.742,98 juta, tahun 2008 sebesar Rp. 15.497.864,69 juta, pada tahun 2009 sebesar Rp. 17.136.967.20 juta dan tahun 2010 menjadi sebesar Rp. 23.446.008,29 juta atau mengalami peningkatan dari tahun 2006 s/d 2010 rata-rata sebesar 15,20 % per tahun.

Demikian pula dengan Pertumbuhan Ekonomi Kota Balikpapan selama lima tahun terakhir jika dihitung dengan Migas Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) menunjukkan angka yang cukup berfluktuatif yaitu tahun 2006 sebesar 5,44%, tahun 2007 sebesar 2,08%, tahun 2008 sebesar 12,32%, pada tahun 2009 sebesar 4,96% dan tahun 2010 menjadi sebesar 6,41% atau mengalami peningkatan rata-rata sebesar 4,65% per tahun. Berfluktuasinya Pertumbuhan Ekonomi, dengan migas sangat masih sangat berpengaruh pada Volume Produksi Kilang Pengolahan Minyak Pertamina Balikpapan. Pertumbuhan Ekonomi Kota Balikpapan jika dihitung Tanpa Migas Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) juga menunjukkan angka yang cukup berfluktuatif yaitu tahun 2006 sebesar 6,90%, tahun 2007 sebesar 8,02%, tahun 2008 sebesar 10,05%, tahun 2009 sebesar 6,92% dan tahun 2010 menjadi sebesar 6,46% atau mengalami peningkatan rata-rata sebesar 6,92% per tahun.

Untuk Pendapatan Perkapita Kota Balikpapan selama lima tahun terakhir jika dihitung dengan Migas Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) yaitu tahun 2006 sebesar Rp. 27.157.636, tahun 2007 sebesar Rp. 29.094.883, tahun 2008 sebesar Rp. 50.819.287, tahun 2009 sebesar Rp. 50.823.742 dan pada tahun

2010 sebesar Rp. 48.677.908 atau mengalami peningkatan dari tahun 2006 s/d 2010 rata-rata sebesar 33,17% per tahun.

Sesuai dengan kondisi Kota Balikpapan yang sudah dikategorikan sebagai kota besar, maka Struktur Ekonomi kota pun telah menunjukkan peningkatan terhadap peranan dari Sektor Sekunder (Industri Pengolahan, Listrik, Gas, Air Bersih dan Bangunan) dan Sektor Tersier (Perdagangan, Hotel, Restoran, Angkutan, Komunikasi, Keuangan, Persewaan dan Jasa-jasa).

Akan tetapi Kota Balikpapan masih terus mengupayakan program penanggulangan kemiskinan sedangkan Kota Balikpapan termasuk dalam kategori 5 kota besar di Kalimantan timur yang masih memiliki penduduk miskin terbanyak. Dalam data BPS dapat dilihat bahwa Kota Balikpapan menempati posisi ke empat jumlah penduduk miskin terbanyak di Provinsi Kalimantan Tmur. Tabel dapat dilihat sebagai berikut.

**Tabel 2 Indikator Kemiskinan Menurut Kabupaten/Kota, Tahun 2009-2010**

Daerah	Garis Kemiskinan (Rp/Bulan)		Presentase Penduduk Miskin (%)		Jumlah Penduduk Miskin (Jiwa)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
PASIR	223 208	248 795	10,11	9,48	18 374	21 964
KUTAI BARAT	245 687	273 851	8,97	9,90	14 301	16 428
KUTAI KERTANEGARA	248 209	272 835	8,03	8,68	42 475	54 400
KUTAI TIMUR	273 021	300 108	11,88	11,38	22 892	28 916
BERAU	279 428	302 117	5,90	6,60	10 125	11 847
MALINAU	289 548	318 275	16,55	15,29	10 345	9 548
BULONGAN	229 979	248 653	15,96	14,57	16 497	16 475
NUNUKAN	211 809	229 008	13,47	12,45	18 847	17 538
PENAJAM PASER UTARA	234 325	261 187	11,38	10,46	14 304	14 930
TANA TIDUNG	217 458	242 386	15,42	13,90	2 036	2 105
KOTA BALIKPAPAN	281 245	313 485	3,58	4,07	18 444	22 746
KOTA SAMARINDA	306 730	337 162	4,84	5,21	28 973	37 847
KOTA TARAKAN	300 459	324 856	9,65	10,23	18 413	19 748
KOTA BONTANG	285 402	313 718	6,66	6,67	9 026	9 396
<b>KALIMANTAN TIMUR</b>	<b>261 185</b>	<b>285 218</b>	<b>7,73</b>	<b>7,66</b>	<b>245.052</b>	<b>283.888</b>
<b>INDONESIA</b>	<b>200 262</b>	<b>211 726</b>	<b>14,15</b>	<b>13,33</b>	<b>32.530.000</b>	<b>31.023.390</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2011 (Berdasarkan hasil Susenas Kor Juli 2010)

Kemudian masalah kemiskinan dan penanggulangan ini juga menjadi perhatian lebih kepada Pemerintah Daerah Kota Balikpapan Provinsi Kalimantan Timur ini. Hal ini dapat terlihat dari sejak tahun 2002 telah melaksanakan Program Penanggulangan Kemiskinan dan melalui Perda No. 8 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Kemiskinan dan harus tetap menjadi program prioritas kota, dimana minimal 2,5 % dari total dana APBD Kota Balikpapan harus dialokasikan untuk program-program yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan pendataan penduduk miskin dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali.

Dengan memperhatikan persoalan kemiskinan serta skala kemiskinan yang ada, beban dan tantangan penanggulangan kemiskinan yang dihadapi oleh pemerintah Kota Balikpapan sangatlah besar.

Berdasarkan data, pada tahun Tahun 2005 jumlah penduduk miskin adalah sebanyak 8.334 KK atau 27.859 jiwa, sedangkan hasil pendataan 2007 menjadi 8.426 KK atau sebanyak 28.039 jiwa. Hal ini berarti mengalami peningkatan sebanyak 92 KK. Salah satu penyebab dari kenaikan jumlah KK miskin ini adalah mereka terbuai dengan fasilitas yang telah diberikan oleh Pemerintah Kota dan menyebabkan mereka malas dan tidak mempunyai motivasi untuk berusaha meningkatkan taraf hidupnya.

Untuk menangani persoalan kemiskinan tersebut dengan kemampuan Pemerintah Kota yang relatif terbatas, maka masalah penanggulangan kemiskinan perlu diselesaikan secara bersama-sama antara pemerintah, dunia usaha para pelaku ekonomi maupun masyarakat pada umumnya. Sesuai Perda



No. 8 Pasal 4 Ayat 2 Tahun 2004 menyebutkan bahwa survey pendataan penduduk miskin dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali. Berdasarkan hal tersebut maka jumlah penduduk miskin hasil pendataan tahun 2007 akan digunakan sebagai dasar untuk pelaksanaan program Tahun 2008 – 2009.

Maka dari itu, untuk mengatasi permasalahan mengenai kemiskinan yang kian kompleks dan cara penanggulangannya, Pemerintah daerah kota Balikpapan mengeluarkan Peraturan daerah Kota Balikpapan No. 8 tahun 2004 mengenai Penanggulangan Kemiskinan di Kota Balikpapan. Yang diharapkan peraturan ini mampu mengakomodir atau mengatasi masalah kemiskinan yang ada di Kota Balikpapan.

Atas permasalahan tersebut diatas peneliti merasa tertarik mengangkat tema judul mengenai “Implementasi Perda no. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan (*studi Pada Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan*). Dan apakah implementasi dan penerapan perda ini sampai saat masih relevan.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijabarkan diatas, maka dapat diketahui rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Implementasi Perda No. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan ?

2. Apakah faktor pendukung dan penghambat Implementasi Perda no. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan.

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mendeskripsikan Implementasi Perda no. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan.
2. Untuk mendeskripsikan faktor pendukung dan penghambat Implementasi Perda no. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Akademis
  - a. Memberikan kontribusi akademis bagi pengembangan kajian Implementasi dalam ruang lingkup disiplin ilmu administrasi publik khususnya sumber daya manusia.
  - b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain sebagai bahan pembandingan untuk mengadakan penelitian.

## 2. Manfaat Praktis

a. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah Kota Balikpapan dalam memperbaiki birokrasi terlebih aparat atau pejabatnya dalam meningkatkan upaya dalam melakukan pengentasan kemiskinan.

b. Mengetahui permasalahan kemiskinan dan memberikan kerangka solusi untuk memberikan tawaran solusi praktis dalam pengentasan kemiskinan.

## E. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

### a) BAB I PENDAHULUAN

Dalam pendahuluan ini berisi tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

### b) BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan tentang pemerintahan daerah, deskripsi tentang Kebijakan, Implementasi Publik, dan kemiskinan.

### c) BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan tentang jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber dan jenis data, teknik Pengumpulan data, instrumen penelitian, serta analisis data.

#### d) BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menyajikan data-data dari hasil penelitian antara lain gambaran umum lokasi penelitian dan data fokus penelitian, kemudian data-data dari hasil penelitian tersebut dianalisa dan diinterpretasikan.

#### e) BAB V: PENUTUP

Dalam bab ini menyajikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan disini adalah garis besar dari hasil pembahasan, sedangkan saran merupakan sumbangan pemikiran penulis yang dapat diberikan sebagai masukan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

##### 1. Pengertian Administrasi

Administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan secara bersama orang dan material melalui koordinasi dan kerjasama.

Administrasi meliputi seluruh upaya penyelenggaraan pemerintahan yaitu manajemen pemerintahan yang terdiri dari perencanaan; pengorganisasian; pelaksanaan; pengawasan pembangunan; dan kepemimpinan dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tata laksana.

Definisi administrasi itu sendiri adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 1994:3). Dalam mekanisme kerjanya, diperlukan partisipasi *stakeholders* pembangunan, sumber daya manusia, dan dalam dukungan administrasi diperlukan dukungan tata laksana, sarana-prasarana, anggaran maupun system informasi yang sesuai pula, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai.

Berdasarkan uraian definisi di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi merupakan seluruh kegiatan yang dilakukan melalui

kerjasama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan.

## 2. Pengertian Administrasi Publik

Banyak para ahli yang memberikan definisi pada Administrasi Publik di antaranya sebagai berikut:

Menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus dalam Syafie (2006:23):

- a) *Public Administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies.*
- b) *Public Administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly occupied with the daily work of governments.*
- c) *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large numbers of people.*

Jadi, menurut Pfiffner dan Presthus antara lain sebagai berikut:

- a) Administrasi Publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b) Administrasi Publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c) Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Terdapat pula pendapat lain menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G.

Nigro dalam Syafiiie (2006:24):

- a) *Public Administration is cooperative group effort in public setting.*
- b) *Public Administration covers all three branches: executive, legislative and judicial, and their interrelationships.*
- c) *Public Administration has an important role formulating of public policy and is this a part of the political process.*
- d) *Public Administration is cosely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community.*
- e) *Public Administration is different in significant ways from private administration.*

Jadi, menurut Nigro bersaudara ini:

- a) Administrasi publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
- b) Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
- c) Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
- d) Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

### 3. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Begitu luasnya ruang lingkup Administrasi Publik sehingga dapat pula mencakup ilmu-ilmu sosial lain terutama yang memiliki objek material negara, seperti Ilmu Pemerintahan, Ilmu Politik, Hukum Tata Negara, dan Ilmu Negara sendiri, serta Ilmu Filsafat yang menjadi sumber keilmuan.

Dengan demikian Syafii (2006:27) menguraikan ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

Di bidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan yang banyak

ditulis para pakar pemerintahan, meliputi :

- a. Administrasi Pemerintahan Pusat
- b. Administrasi Pemerintahan Daerah
- c. Administrasi Pemerintahan Kecamatan
- d. Administrasi Pemerintahan Kelurahan
- e. Administrasi Pemerintahan Desa
- f. Administrasi Pemerintahan Kotamadya
- g. Administrasi Pemerintahan Kota Administratif
- h. Administrasi Pemerintahan Departemen
- i. Administrasi Pemerintahan Non-Departemen

Di bidang kekuasaan yang banyak ditulis para Ilmu Politik, meliputi :

- a. Administrasi Politik Luar Negeri.
- b. Administrasi Politik Dalam Negeri.
- c. Administrasi Partai Politik, posisi masyarakat LSM.
- d. Administrasi Kebijakan Pemerintah, policy, wisdom, kondisi, peran pemerintah.

Di bidang perundang-undangan yang banyak ditulis oleh pakar Ilmu

Hukum Tata Negara, meliputi :

- a. Landasan Idiil.
- b. Landasan Konstitusional.
- c. Landasan Operasional

Di bidang kenegaraan yang banyak ditulis oleh pakar Ilmu Negara, meliputi :

- a. Tugas dan kewajiban negara.
- b. Hak dan kewenangan negara.
- c. Tipe dan bentuk negara.
- d. Fungsi dan prinsip negara.
- e. Unsur-unsur negara.



f. Tujuan negaran dan tujuan nasional.

Di bidang pemikiran hakiki yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Filsafat, meliputi :

- a. Etika Administrasi Publik, tata nilai organisasi dan manajemen.
- b. Estetika Administrasi Publik, cinta, rasa, karsa administrator.
- c. Logika Administrasi Publik, disiplin ilmu, sumber daya manusia, hukum administrasi negara.
- d. Hakikat administrasi Publik, pembentukan sistem, kultur, srtuktur.

Di bidang ketatalaksanaan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu administrasi Publik, meliputi :

- a. Administrasi Pembangunan.
- b. Administrasi Perkantoran.
- c. Administrasi Kepegawaian.
- d. Administrasi Kemiliteran.
- e. Administrasi Kepolisian.
- f. Administrasi Perpajakan.
- g. Administrasi Pengadilan.
- h. Administrasi Kependaraan.
- i. Administrasi Perusahaan, meliputi: Administrasi Penjualan, Administrasi Periklanan, Administrasi Pemasaran, Administrasi Perbankan, Administrasi Perhotelan, Administrasi Pengangkutan.

Jika dihubungkan dengan topic penelitian yang peneliti bahas, maka lingkup administrasi public yang berhubungan adalah Administrasi Publik di bidang ketatalaksanaan dalam hal ini yaitu Administrasi Pembangunan. Karena dengan adanya implmentasi Perda No. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemsikinan oleh Pemerintah Daerah setempat, semata-mata adalah untuk menciptakan pemerataan pembangunan bagi seluruh masyarakat Balikpapan pada umumnya dan masyarakat miskin pada

khususnya. Jadi Administrasi Pembangunan adalah ruang lingkup yang paling sesuai untuk menggambarkan fenomena ini.

#### 4. Peran Administrasi Publik

Peran administrasi publik dalam suatu negara sangat vital. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Karl Polanyi yang mengatakan bahwa kondisi ekonomi suatu negara sangat bergantung kepada dinamika administrasi publik.

Selanjutnya Frederik A. Cleveland menjelaskan bahwa peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Menurut beliau, administrasi diberikan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaat dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan prinsip efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan bagi pemerintah manakala dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik tersebut yang kemudian disebut "*organized democracy*". Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat Janet V.

Denhardt dan Robert B. Denhardt yang melihat bahwa administrasi publik melalui pelayanan-pelayanan publiknya dapat menciptakan demokrasi. (Pasolong, 2008:18)

Dalam teori Administrasi Publik menurut Gray dalam Pasolong (2008:18), menjelaskan peran administrasi publik dalam masyarakat sebagai berikut:

- a) Administrasi Publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
- b) Administrasi Publik melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
- c) Administrasi Publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perkembangan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Jika kita melihat pada peran administrasi public poin pertama yang menunjukkan bahwa administrasi public menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.

Penjabaran ini nampaknya sesuai dengan topik skripsi yang penuliti ambil yaitu bagaimana implementasi atas perda yang dibuat pemerintah dalam upaya untuk mengentas kemiskinan.

## B. Kebijakan Publik

### 1. Pengertian Kebijakan Publik

Pada dasarnya, istilah kebijakan dan kebijaksanaan negara sebagaimana penyebutan kebijakan publik, kebijakan negara, kebijaksanaan pemerintah sebenarnya tidak memiliki arti yang berbeda.

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luasa atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Thomas R. Dye dalam Islamy (2007 : 18) mendefinisikan kebijakan Negara sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*” (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Masih dalam Islamy (2007 : 18) Thomas R. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk sebuah kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh

pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah.

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky seperti dikutip Islamy (2007

: 18) mengartikan kebijakan negara yang hamper mirip dengan definisi

Thomas R. Dye sebagai berikut: “...is what governments say and do, or do not do. It is the goals or purpose of government programs...” (“...adalah apa

yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah...”). Edwards dan Sharkansky kemudian mengatakan bahwa

kebijakan negara itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan

perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras

pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang

dilakukan pemerintah

Laswell dan Caplan seperti dikutip Islamy (2007 : 15-17)

mengemukakan bahwa kebijakan adalah *a project program of a goal, values,*

*and practice* (suatu program pencapaian tujuan, nilai, dan praktek yang

terarah). Selanjutnya, Fredrich seperti dikutip oleh Solichin (2008 : 3)

mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan

yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan

tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya

mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran

yang diinginkan.

Di sisi lain, Anderson dalam Islamy (2007 : 19) mendefinisikan kebijakan negara sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sebagai implikasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan oleh Anderson tersebut diantaranya : Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.

1. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
2. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
3. Bahwa kebijaksanaan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan pemerintah, setidaknya adalah arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*).

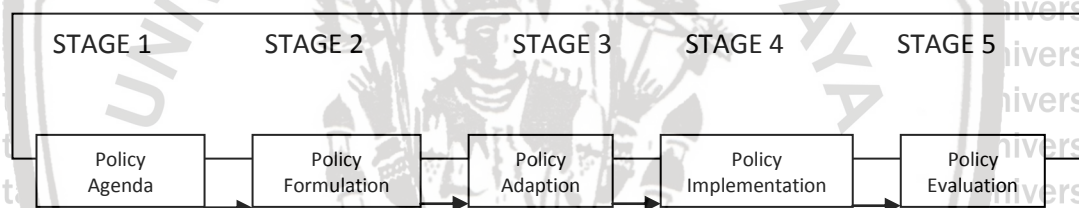
Berbeda dari pendapat ahli sebelumnya yang lebih menitikberatkan kebijakan lebih pada tindakan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah maka James E. Andersen, David W. Brady, dan Charles Bullock

III (1978) dalam Nugroho (2006 : 153) memandang kebijakan publik sebagai

suatu proses politik yang terangkai dari beberapa tahap. Tahapan-tahapan tersebut yakni:

1. Stage 1 (*Policy Agenda*).
2. Stage 2 (*Policy Formulation*).
3. Stage 3 (*Policy Adaption*).
4. Stage 4 (*Policy Implementation*).
5. Stage 5 (*Policy Evaluation*).

Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik tersebut digambarkan seperti gambar di bawah ini:



**Gambar 1. Tahapan Dalam Proses Pembuatan Kebijakan**

Sumber: Nugroho (2006 : 153)

Keterangan:

**Stage 1. Policy Agenda**

*Those Problems, among many, which receive the serious attention of public officer.*

**Stage 2. Policy Formulation**

*The development of pertinent and acceptable proposal courses of action for dealing with a public problem.*

**Stage 3. Policy Adoption**

*Development of support for a specific proposal so that a policy can be legitimized or authorized.*

**Stage 4. Policy Implementation**

*Application of the policy by the government's administrative machinery to problem.*

**Stage 5. Policy Evaluation**

*Effort by the government to determine whether the policy was effective and why and why not.*

Proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses tersebut ke dalam beberapa tahap seperti apa yang dicontohkan di atas. Tujuannya adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda dengan urutan gambar di atas. Seperti misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum di atas bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab ada ahli yang mencantumkan satu tahap lagi, yakni tahap perubahan dan terminasi atau penghentian kebijakan.

Dari beberapa uraian tersebut dapat dilihat bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks. Namun tanpa bermaksud mengurangi kekompleksan tersebut, kita dapat menarik suatu kesimpulan



bahwa kebijakan publik adalah serangkaian proses kegiatan (*decision* dan *action*) yang dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul di masyarakat.

## 2. Tujuan Kebijakan

Fungsi utama dari negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu :

1. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator);
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator);
3. Memadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator);
4. Menunjuk dan membagi benda material dan non material (negara sebagai distributor). (Bambang Sunggono 1994:12).

## C. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson dalam Sutopo dan Sugiyanto, (2001: 5) kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. *Substantive Policies and Procedural Policies*. *Substantive Policies* adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan dibidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* adanya pokok masalahnya (

*subject matter* ) kebijakan. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik di Implementasikan..

2. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies. Distributive*

*Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur.

3. Tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak di antara

kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

4. *Material Policies, Material policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang

pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

5. *Public Goods and Private Goods Policies. Public Goods Policies* adalah

suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang

tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu. (Sutopo dan Sugiyanto 2001: 5).

#### **D. Sifat Kebijakan Publik**

Menurut Budi Winarno, sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu :

1. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, di tujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah atau sistem politik.
2. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
3. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.

4. Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.

5. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah (Budi Winarno 2002:19-20).

Definisi sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian di diumumkan dan tidak dilaksanakan atau di Implementasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau di Implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

## **D. Implementasi Kebijakan**

### **a. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Secara umum istilah implementasi dalam Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carryingout* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut

mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu (Solichin, 1991 : 67).

Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan yang kemudian dalam kurun waktu tertentu dapat dievaluasi apakah kebijakan tersebut layak ataukah tidak layak sehingga perlu adanya perubahan. Lebih lanjut Solichin (1991: 51) dengan mengutip pendapat A. Mazmanian dan Paul

A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disyahnkannya pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian”.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan itu sesungguhnya menyangkut tindakan atau perilaku badan-badan

administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, maka kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal :

1. Ketaatan *target group*,
2. Ketaatan para pelaksana.

Selain itu pendapat Van Meter dan Van Horn (masih mengutip Solichin 1991, h.51) merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Berdasarkan hal ini, maka ada tiga variabel pokok yang mendapat penekanan dalam proses implementasi, yaitu :

1. Tindakan-tindakan individu/pejabat;
2. Lembaga-lembaga pelaksana
3. Sasaran/tujuan

Jadi secara umum implementasi kebijakan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan yang telah dirumuskan atau ditetapkan.

#### **a. Keberhasilan Implementasi Kebijakan**

Suatu kebijakan yang telah diterima dan disahkan (*Policy Adaption*), tidaklah akan ada artinya apabila tidak dilaksanakan atau diimplementasikan.

Memang ada beberapa kebijakan pemerintah yang tiada perlu dilakukan kegiatan pelaksanaannya, yaitu kebijakan yang disebut "*self executing*

*policy*”. Kebijakan ini berlaku dengan sendirinya setelah ditetapkannya, contohnya adalah suatu kebijakan pemerintah yang ditetapkan untuk mengakui kemerdekaan negara lain.

Pelaksanaan kebijakan itu haruslah berhasil. Malahan tidak hanya pelaksanaannya saja yang harus berhasil, akan tetapi tujuan (*goal*) yang terkandung dalam kebijakan itu haruslah tercapai. Menurut Soenarko (2005 : 185), pelaksanaan kebijakan itu dapat gagal, tidak membuahkan hasil karena antara lain:

1. Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat. Dalam hal ini maka harus dilakukan *reformulation* terhadap kebijakan tersebut.
2. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak tepat.
3. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya.
4. Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar.
5. Ketidakpastian faktor intern atau faktor ekstern.
6. Kebijakan yang ditetapkan itu banyak lubang.
7. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis.
8. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan sumber daya manusia).

Selanjutnya, Islami dan Sa'id (materi mata kuliah kebijakan) menyatakan bahwa implementasi kebijakan itu dapat mengalami kegagalan disebabkan oleh:

1. Kurangnya dana

2. Lemahnya mutu sumber daya manusia
3. Lemahnya sosialisasi kebijakan
4. Lemahnya koordinasi pelaksanaannya
5. Tiada kaitan antara proses perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan
6. Lemahnya kontrol dalam proses kebijakan
7. Kurang jelasnya dan tidak dipahaminya program
8. Belum siapnya pelaksana kebijakan
9. Kurangnya partisipasi dari *stake holders* kebijakan
10. Kompensasi dan motivasi yang rendah dari pelaksana kebijakan
11. Kebijakan yang tidak sesuai dengan kepentingan dan harapan *beneficiaries*
12. Ketidakmampuan mengatasi kendala eksternal dan internal
13. Tidak sinkronnya perumusan masalah dengan solusi atau alternatif pemecahannya
14. Tidak jelasnya kewenangan dan tanggung jawab dari pelaksana
15. Konflik kepentingan diantara *stake holder* kebijakan
16. Elit pelaksana kurang memiliki kapasitas kepemimpinan dan manjerial

Dari hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dalam implementasi kebijakan di atas, dapatlah diketahui bahwa sejak dalam pembentukan kebijakan tersebut sudah harus diperhatikan dan diperhitungkan faktor-faktor yang disebutkan di atas. Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa kegagalan pelaksanaan kebijakan tidaklah selalu disebabkan oleh kelemahan



atau ketidakmampuan pelaksana (*Policy Implementor*) atau administrator, melainkan dapat pula disebabkan oleh pembentukan kebijakan (*Policy Formulation*) yang kurang sempurna.

Di dalam sebuah implementasi kebijakan pemerintah, disamping memperhatikan faktor-faktor yang perlu ditanggulangi karena dapat menyebabkan kegagalan, maka sangat penting memperhatikan pula faktor-faktor yang dapat mendorong keberhasilan daripada implementasi kebijakan itu. Soenarko (2005 : 186-187) menyebutkan faktor-faktor pendukung berhasilnya suatu implementasi kebijakan yang antara lain:

1. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan rakyat
2. Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu
3. Pelaksana haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang dikenai kebijakan itu
4. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan
5. Pembagian kekuasaan dan wewenang (*decentralization*) yang rasional dalam implementasi kebijakan
6. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban (*deconcentration*) yang memadai dalam implementasi kebijakan

#### **b. Langkah-langkah dalam Implementasi Kebijakan**

Untuk mencapai keberhasilan dalam implementasi kebijakan, Soenarko (2005 : 187) mengatakan ada tiga kegiatan pokok yang penting, yaitu:

1. Interpretation

## 2. Organization

## 3. Application

### a). *Interpretation*

Yang dimaksud dengan *interpretation* dalam implementasi kebijakan adalah usaha untuk membuat agar pelaksana kebijakan mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir itu harus diwujudkan, harus direalisasikan. Seperti yang diketahui bersama bahwa lingkungan pembentuk kebijakan (*policy environment*) berbeda dengan lingkungan pelaksana kebijakan. Oleh karena itu perlu sekali dalam kegiatan *interpretation* ini pelaksana kebijakan dapat menempatkan diri pula sebagai pembuat kebijakan tersebut. Dengan demikian maka mereka akan memahami apakah dan bagaimanakah yang sesungguhnya dikehendaki oleh pembentuk kebijakan tersebut.

### b). *Organization*

*Organization* dalam implementasi kebijakan maksudnya adalah pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu. Hal itu berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan dalam suatu sistem yang direncanakan dengan pembagian tugas dan kewajiban secara efisien.

Dengan sistem itulah maka efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan diharapkan dapat dicapai. Hal tersebut menurut Soenarko disebabkan

karena sistem yang baik itu selalu mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. *Simplicity*, yaitu kewajaran dengan sifat yang sederhana dan mudah untuk diamati dan diikuti
2. *Accuracy*, yaitu sifat yang urut dan teratur dari rangkaian kegiatan-kegiatan implementasi kebijakan
3. *Economy*, ialah adanya efisiensi dalam setiap cara dan langkah, serta biaya yang harus dikeluarkan untuk program pelaksanaan.
4. *Usefulness*, ialah adanya usaha untuk menghindarkan pelaksanaan kebijakan dari kegiatan-kegiatan yang tidak perlu.

Dalam *organization* juga dibutuhkan sistem koordinasi dan pengendalian (*control*) yang bertujuan untuk menjaga dan memelihara arah menuju tercapainya tujuan kebijakan tersebut.

### c). *Application*

*Application* adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisirnya tujuan suatu kebijakan. Masih mengambil pendapat dari Soenarko yang mengatakan bahwa ada dua bentuk atau gaya dalam *application* yakni *programmed implementation* dan *adapted implementation*.

Bergman (Soenarko, 2005 : 191) mengatakan *programmed implementation* merupakan pelaksanaan kegiatan dalam *application* yang mengikuti seluruh ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam program yang telah ditetapkan. Selanjutnya dikemukakan oleh Bergman,

bahwa dengan menggunakan bentuk atau gaya tersebut akan dapat diatasi masalah-masalah yang dapat ditimbulkan oleh:

1. Ketidakjelasan tujuan kebijakan yang disebabkan oleh salah pengertian, kekaburan dan lain-lain
2. Peran serta dari pelaku-pelaku yang berlebihan jumlahnya
3. Keengganan pelaksana, serta tindakan-tindakan yang tidak efektif dan tidak efisien.

Kebalikan dari *programmed implementation* adalah *adaptive implementation*. Soenarko menjelaskan *adaptive implementation* adalah pelaksanaan kegiatan dalam *application* dengan memperhatikan kondisi dan situasi kehidupan masyarakat yang dikenai kebijakan pada waktunya. Oleh karena itu terjadi perubahan atau modifikasi dari bentuk-bentuk kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

### c. Aktor-aktor Implementasi Kebijakan

Michael Hill dan Peter Hupe yang dikutip Nugroho (2006 : 151-152) membagi keaktor implementasi kebijakan secara periodik, yakni:

1. Periode yang pertama yang disebut periode *intervensionis* yang berlangsung antara 1930-1980. Pada periode ini pemerintah (atau negara) merupakan aktor utama (kadang satu-satunya) yang melaksanakan kebijakan publik.
2. Periode kedua yang muncul antara 1980-1990 disebut *market and corporate government*. Di sini peran implementasi kebijakan

diserahkan pada publik atau pasar melalui mekanisme kerja sama ataupun privatisasi.

3. Periode ketiga adalah pasca 1990-an, dengan berkembangnya pragmatisme dalam implementasi kebijakan. Para pelaku implementasi kebijakan diserahkan pada kebutuhan pragmatis dari kebijakan itu sendiri. Dapat berpola *government driven*, *partnership* adapula yang diserahkan pada pasar.

#### **d. Pendekatan-pendekatan Implementasi Kebijakan**

Dalam mengimplementasikan kebijakan dapat menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan tersebut sebagai acuan dalam implementasi kebijakan dengan melihat situasi dan kondisi dimana kebijakan akan diimplementasikan. Solichin (1991 : 96-104) kemudian menjelaskan beberapa pendekatan tersebut, seperti :

##### **1) *Structural approaches (pendekatan struktural)***

Pendekatan ini menganggap bahwa kepercayaan terhadap prinsip-prinsip universal dan organisasi yang baik kini harus dirubah, yakni perhatian pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula.

##### **2) *Procedural and Managerial approaches (pendekatan prosedural)***

Pendekatan ini adalah pendekatan terhadap prosedur-prosedur manajerial beserta teknik-teknik manajemen yang relevan. Di sini implementasi dipandang sebagai masalah manajerial, dimana prosedur-prosedur yang dimaksud diantaranya yang menyangkut penjadwalan, perencanaan, dan

pengawasan. Pendekatan ini memungkinkan untuk memperkirakan secara tepat jangka waktu penyelesaian tiap-tiap tugas, dengan jalan memonitor setiap peluang waktu yang ada bagi penyelesaian tugas dalam jaringan kerja.

### **3) Behavioral approaches (pendekatan keperilakuan)**

Pendekatan ini merupakan suatu pendekatan yang lebih memusatkan pada perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplemetasikan dengan baik. Pendekatan keperilakuan diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat kebijakan yang baru dikeluarkan, oleh karena itu harus dijelaskan sejak awal tentang alasan, tujuan, sasaran, dan perlu juga mempersiapkan sarana yang diperlukan serta musyawarah sehingga dapat memberikan pengertian yang mendalam dan akhirnya kebijakan tersebut mendapatkan dukungan. Tujuan pendekatan ini untuk menciptakan suasana paling terpercaya, terutama dengan cara pihak pimpinan menunjukkan perhatian yang besar terhadap kepentingan orang-orang atau masyarakat banyak.

### **4) Political approaches (pendekatan politik)**

Pendekatan politik mengasumsikan bahwa keberhasilan suatu kebijakan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan/berpengaruh untuk memaksakan kehendaknya, dengan kata lain pendekatan ini lebih mengacu pada pola-pola kekuasaan dan pengaruhnya.

Dari beberapa pendekatan yang telah dijelaskan di atas, maka dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan prosedural dan manajerial. Hal ini dikarenakan melihat bahwa kebijakan ini bersifat top-down dimana partisipasi masyarakat hanya sebatas mobilisasi massa. Sehingga prosedur pelaksanaan serta pelaksana kebijakan atau implementor memiliki peran yang sangat penting dalam keberhasilan pelaksanaannya.

### e. Model-model Implementasi Kebijakan

Model kebijakan dalam implementasi kebijakan merupakan bentuk dari kebijakan tersebut dan mempunyai karakteristik sendiri-sendiri. Terdapat beberapa model implementasi kebijakan yang terus berkembang dan akhirnya seringkali digunakan dalam pola pelaksanaan kebijakan. Seperti yang telah dikemukakan Solichin (1991 : 56-57), model-model tersebut diantaranya :

#### 1) *“The top down approach” yang dikembangkan oleh Brian W.*

##### *Hogwood dan Lewis A. Gunn*

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan Negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Dengan model ini, implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik melalui syarat-syarat, diantaranya :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi/badan pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala serius.
- 2) Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai.

- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- 5) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 6) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas harus terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model ini lebih menekankan pada kebijakan aktor pelaksana dan kondisi yang mungkin terjadi di lapangan, sehingga dalam pelaksanaannya kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi telah dipersiapkan sedemikian rupa, sehingga pelaksanaan kegiatan program berjalan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.

2) ***“A Model of the Policy Implementation Process” (Model Proses Implementasi Kebijaksanaan) yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn***

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya



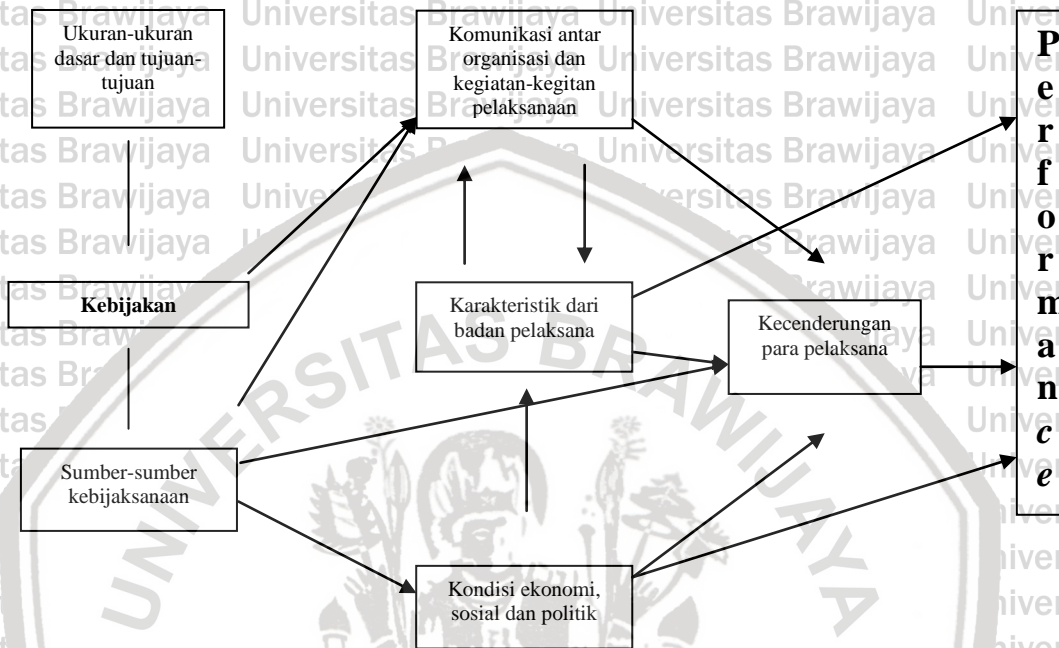
mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi, seberapa jauh tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur dan seberapa penting rasa keterikatan masing-masing dalam organisasi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli ini ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan.

Variabel-variabel bebas itu ialah:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan.
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Ciri-ciri atau sifat instansi pelaksana.
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
5. Sikap para pelaksana.
6. Lingkungan ekonomi, sosial, politik.

Berikut dibawah ini merupakan gambar mengenai proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn.



**Gambar 2. Model Proses Implementasi Kebijakan**

Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2004 : 111)

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal; sedangkan komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan.

### 3) “A Frame Work for Implementation Analysis” (Kerangka Analisis implementasi) yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul

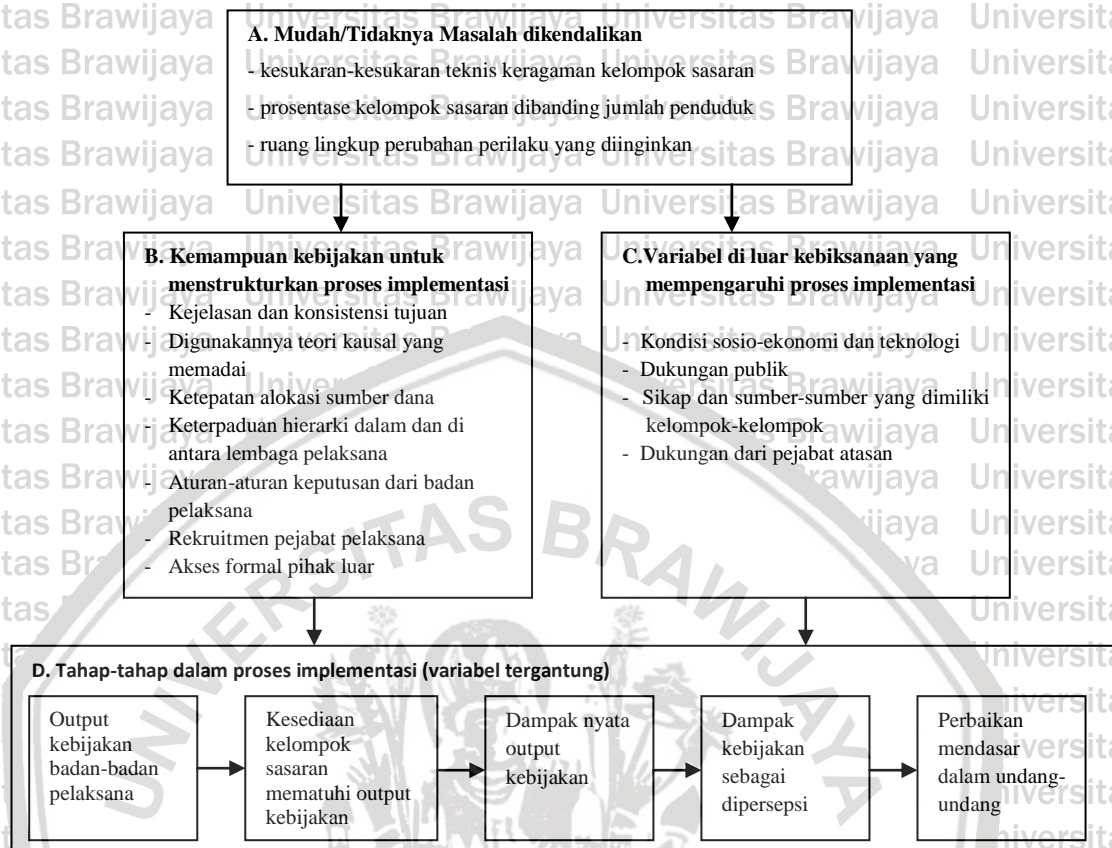
#### A. Sabatier

Dalam model ini, implementasi kebijakan mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori dasar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijaksanaan negara tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah. Pada gambar tersebut, ketiga kategori variabel tersebut disebut sebagai variabel bebas (*independent variable*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*).

Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap lain, misalnya tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan-badan (instansi) pelaksana akan berpengaruh terhadap dampak nyata keputusan-keputusan tersebut.



**Gambar 3. Variabel-variabel Dalam Proses Implementasi Kebijakan**

Sumber: Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2006, h.136)

#### 4) *Model Merilee S. Grindle (1980)*

Model Grindle (dalam Nugroho, 2006 : 132) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan.

Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* kebijakan tersebut. Isi kebijakan itu mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan

4. Kedudukan pembuat kebijakan

5. (siapa) pelaksana program

6. Sumber daya yang dikerahkan

Sementara konteks implementasinya adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap.

5) *Model yang dikembangkan oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981)*

Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tujuan, strategi, aktivitas dan kotak-kontak yang mereka miliki. Model ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM). (dalam Nugroho, 2006

:134)

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137). Proses implementasi

kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :



**Gambar 4. Implementasi Kebijakan**

Sumber : Bambang Sunggono (1994 : 139)

Dari skema diatas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai "*policy performance*". Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat misalnya, perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat di anggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai "*policy outcome*" atau "*policy impact*". Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping "*policy performance*" yang diperoleh.

## 2. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang di inginkan (Budi Winarno 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Van Meter dan Horn dalam (Abdul Wahab 1991 : 59) , yaitu:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang di perlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan di tempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Abdul Wahab 1997:71-78).

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III dalam Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.



### 3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

### 4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno 2002:126-151).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn dalam Winarno, (2002: 110), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

#### 1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

#### 2. Sumber-sumber kebijakan.

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana.

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana (*implementors*).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. (Budi Winarno 2002:110).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut James Anderson dalam Islamy, (2007: 108) masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- 1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah.
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.

3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan.

4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi.

5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

### 3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu :

#### 1. Isi kebijakan.

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan.

Ketiga, kebijakan yang akan di implementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

## 2. Informasi.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

## 3. Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

## 4. Pembagian potensi.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono 1994:149-153).

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

1. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
2. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.
3. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.
4. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik.
5. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono 1994:144-145).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

#### 4. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya di dukung oleh sarana-sarana yang memadai. Ada pun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan atau hambatan dalam melaksanakan kebijakan dan peraturan hokum.
- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula di tunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
- d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga

masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.  
(Bambang Sunggono 1994:158).

### 5. Fungsi Implementasi Kemiskinan

Fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan ataupun sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan publik (*policy science*) disebut “*policy delivery system*” (sistem penyampaian penerusan kebijakan publik) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana tertentu yang di desain secara khusus serta di arahkan menuju tercapainya tujuan dan sasaran yang di kehendaki.

Dengan demikian kebijakan-kebijakan yang pada umumnya masih abstrak berupa pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran dan berbagai macam sarana (sebagaimana dapat kita lihat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara) yang diterjemahkan kedalam program-program yang lebih operasional (program aksi) dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut.

Dari sudut ini maka kita dapat memahami mengapa berbagai macam program mungkin sengaja dikembangkan guna mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang kurang lebih sama. Program-program aksi itu sendiri boleh jadi juga diperinci lebih lanjut ke dalam bentuk proyek-proyek yang akan dilaksanakan. Perincian program-program ke dalam bentuk proyek-proyek ini

dapat kita maklumi pula mengingat proyek-proyek itu merupakan instrument yang lazim digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan.

Maksud utama dari pada program-program aksi tersebut dan masing-masing proyek yang tercakup di dalamnya tidak lain ialah untuk menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam lingkungan kebijakan, yakni suatu perubahan yang diperhitungkan sebagai hasil akhir dari program proyek tersebut.

Dalam tulisan ini pembedaan antara kebijakan (*policy*) dan program dimaksudkan itu adalah merupakan fungsi dari selanjutnya, untuk menjamin tingkat tingkat keberhasilannya, kebijakan tersebut mungkin akan diterjemahkan lebih rinci lagi menjadi rangkaian kebijakan yang sifatnya lebih teknis, misalnya berupa penyediaan fasilitas-fasilitas irigasi mulai dari primer hingga tertier dan sarana transportasi pada para petani yang dimaksud. Dari uraian diatas, nampak dengan jelas bahwa istilah kebijakan dan istilah program keduanya telah dipergunakan secara silih berganti. Di samping itu karena implementasi kebijakan itu sedikit banyak tergantung pada hasil dari program, maka sukar sekali membedakan apalagi memisahkan, hasil akhir kebijakan dari program-program yang dirancang untuk mencapai atau mewujudkan hasil akhir tersebut.

Lebih khusus lagi, dilihat dari sudut proses implementasi, adalah suatu kenyataan bahwa keputusan-keputusan yang telah dibuat pada tahap rancangan atau perumusan berpengaruh terhadap lincer atau tidaknya implementasi.



Perlu pula ditambahkan di sini bahwa proses implementasi untuk sebagian besar dipengaruhi oleh macam tujuan-tujuan yang ingin dicapai dan oleh cara dengan mana tujuan-tujuan itu dirumuskan. Dengan demikian pembuatan perumusan keputusan atau mungkin bahkan tidak dirumuskan sama sekali mengenai macam kebijakan yang akan ditempuh serta macam program yang akan dilaksanakan merupakan faktor-faktor yang menentukan apakah program-program tersebut akan dapat dilaksanakan dengan berhasil atau kah tidak.

#### **F. Kemiskinan**

Masalah kemiskinan telah menjadi isu sosial sekaligus isu politik yang banyak diperbincangkan diberbagai kalangan, baik itu kalangan politisi maupun di kalangan kaum cendikiawan. Tetapi jawaban mengenai permasalahan kemiskinan masih simpang siur dan beragam. Antara ahli yang satu dengan ahli yang lain dalam mendefinisikan masalah kemiskinan berbeda-beda.

Kemiskinan di Negara maupun di kalangan kaum cendikiawan. Tetapi jawaban mengenai permasalahan kemiskinan masih simpang siur dan beragam. Antara ahli yang satu dengan ahli yang lain dalam mendefinisikan masalah kemiskinan berbeda-beda. Kemiskinan di negara dunia ketiga yang mengkhhususkan diri pada produksi pertanian adalah akibat dari struktur perekonomian dunia yang bersifat eksploitatif, dimana yang kuat melakukan eksploitasi terhadap yang lemah. Maka, surplus dari Negara-negara dunia ketiga beralih ke negara-negara industri maju ( Budiman, A. 1995 : 23).

Sedangkan pendapat lain mendefinisikan kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok ( Salim, E. 1980 : 41).

I. Kemiskinan dipandang sebagai “Ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi kekuatan basis sosial“. Basis kekuasaan sosial meliputi (tidak terbatas pada): modal yang produktif atau aset ( misalnya tanah, perumahan, peralatan, kesehatan, dan lain-lain). Sumber-sumber keuangan (*income* dan kredit yang memadai), organisasi sosial dan politik yang dapat di gunakan untuk mencapai kepentingan bersama (partai politik, sidikat, koperasi, dan lain-lain). Network atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan keterampilan yang memadai, dan informasi yang berguna untuk memajukan kehidupan (Friendnan, J. 1992 : 19). Kalau kita lihat dari kajian *public policy* kemiskinan dapat dilihat dari 2 aspek yaitu :

- 1) Aspek primer misalnya tanah, perumahan, peralatan, sosial politik, pengetahuan dan keterampilan;
- 2) Aspek sekunder misalnya jaringan sosial, sumber keuangan dan informasi. Kemiskinan menurut definisi *public policy* ini membawa dampak munculnya wilayah-wilayah miskin, misalnya desa tertinggal .

Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang ditandai oleh pengangguran dan keterbelakangan, yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan. Masyarakat miskin pada umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal

jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi. Selanjutnya untuk memberi pemahaman masalah kemiskinan ini secara konseptual, maka dapat dikemukakan dua pengertian kemiskinan jika dilihat dari aspek kualitatif dan aspek kuantitatif. Secara Kualitatif, kemiskinan adalah suatu kondisi yang didalamnya hidup manusia tidak bermartabat manusia. Atau dengan kata lain, hidup manusia tidak layak sebagai manusia. Secara Kuantitatif, kemiskinan adalah suatu keadaan dimana hidup manusia serba kekurangan, atau dengan bahasa yang lazim “tidak berharta benda” ( Kartasasmita, G., 1996 : 35).

### **1. Pengertian Kemiskinan**

Beberapa faktor yang sangat berpengaruh terhadap kemiskinan, Pertama, kemiskinan dilihat sebagai produk kegagalan individu dan sikap yang menghambat niat untuk memperbaiki nasib. Kedua, Kemiskinan merupakan akibat dari adanya kebudayaan kemiskinan. Ketiga, kemiskinan merupakan akibat dari kurang tersedianya kesempatan ( *lock of opportunity* ) untuk maju. Keempat, kemiskinan dilihat dari sudut pandang Karl Marx, yang merupakan akibat dari ulah kapitalis dalam masyarakat melalui proses eksploitasi ( Keban, Y. 1995 : 15).

Sedangkan kemiskinan umumnya diukur pada dasarnya kemiskinan itu dapat dibedakan absolut dan kemiskinan relatif.

#### **1) Kemiskinan Absolut**

Seseorang dikatakan miskin secara absolut, apabila tingkat pendapatannya dibawah garis kemiskinan, atau sejumlah pendapatannya tidak cukup untuk

memenuhi kebutuhan minimum, yang digambarkan dengan garis kemiskinan tersebut. Kemiskinan “subsistence” didasarkan atas perkiraan *income* yang diperlukan untuk membeli makanan yang cukup untuk memenuhi rata-rata kebutuhan gizi bagi setiap orang dewasa dan anak-anak dalam suatu keluarga (Keban, Y. 1995 : 25). Kebutuhan hidup minimum ini antara lain diukur dengan kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan, yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja. Menurut kriteria Biro Pusat Statistik (BPS) dengan menghitung pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi ( SUSENAS ) ditetapkan batas garis kemiskinan absolut adalah setara dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi 2.100 kalori perorang plus beberapa kebutuhan non-makanan lain, seperti sandang, papan, jasa, dan sebagainya (Mas'oed, M., 1994 : 51). Selanjutnya masalah kemiskinan bukan saja berurusan dengan persoalan ekonomi, tetapi bersifat multidimensional karena dalam kenyataannya juga amat berurusan dengan faktor non ekonomi, seperti sosial, budaya, dan politik.

## 2). Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif adalah keadaan perbandingan antara kelompok masyarakat dengan tingkat pendapatan sudah di atas garis kemiskinan.

Sehingga sebenarnya tidak termasuk miskin dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain. Dengan ukuran pendapatan, keadaan ini dikenal dengan ketimpangan dalam distribusi pendapatan antar golongan

penduduk, antar sektor kegiatan ekonomi maupun ketimpangan antar daerah. Sebenarnya tidak termasuk miskin, tetapi lebih miskin dibandingkan dengan kelompok masyarakat yang lain, Sumodiningrot (1998 : 45). Kemiskinan relatif ini dapat dinyatakan dengan berapa persen dari pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan kelas pendapatan tertentu dibanding dengan proporsi pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan kelas pendapatan lainnya (Sumodiningrat, 1998 : 35)

Disamping itu istilah “relative deprivation” merupakan salah satu pendekatan yang sangat bersifat sosial, kemiskinan itu sendiri merupakan suatu produk dari persepsi sosial terhadap kebutuhan manusia. Jadi disini makna kemiskinan ini sangat relatif karena dapat diinterpretasikan secara subyektif tergantung dari siapa yang menilainya (Keban, Y. 1995 : 50).

Menurut Bank Dunia Kriteria Kemiskinan dibagi menjadi 3 bagian (1) jika 40% jumlah penduduk dengan pendapatan terendah menerima kurang dari 12% pendapatan nasional, maka disebut pembagian pendapatan nasional yang “sangat timpang” (2) jika 40% jumlah penduduk dengan pendapatan terendah menerima 12-17% dari pendapatan nasional, maka disebut “ketidakmerataan sedang”, dan (3). jika 40% jumlah penduduk dengan pendapatan terendah menerima lebih dari 17% dari pendapatan nasional, maka disebut “ketidakmerataan rendah”.

Ada dua jenis school of thought yang hidup dikalangan para pakar dan aktivis LSM di Indonesia dalam upaya mamahami substansi dari kemiskinan di

Indonesia. Pertama adalah kelompok pakar dan aktifis LSM yang mengikuti pikiran dari kelompok yang disebut sebagai kelompok agrarian populism. Garis besar dari kelompok ini adalah bahwa kemiskinan itu pada hakekatnya adalah masalah campur tangan yang terlalu luas dari negara dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, khususnya masyarakat pedesaan. Kelompok agrarian populist ini juga melihat bahwa orang miskin itu mampu membangun diri sendiri apabila pemerintah mau memberi kebebasan bagi kelompok itu untuk mengatur diri sendiri. Dengan kata lain, pemikiran kelompok ini terhadap kemiskinan ditandai dengan suatu ideologi antistatetism. Tetapi yang diusulkan untuk memberantas kemiskinan adalah berbentuk suatu slogan yakni empowerment dari kelompok miskin.

Kelompok kedua, yang biasanya terdiri dari pejabat, yang melihat bahwa inti dari masalah budaya. Orang menjadi miskin karena tidak memiliki etos kerja yang tinggi, tidak memiliki jiwa wiraswasta, dan pendidikannya rendah. Dengan kata lain, kelompok ini melihat bahwa masalah kemiskinan itu berintikan masalah budaya. Disamping itu kelompok ini juga mengkaitkan kemiskinan dengan kualitas sumberdaya manusia. School of thought itu merupakan upaya dari orang luar, dalam melihat kemiskinan. Di Indonesia upaya pemahaman terhadap inti dari masalah kemiskinan itu dari pandangan kelompok miskin itu sendiri belum ada. Bahkan pada kalangan pakar ilmu sosial di dunia pun belum ada yang berusaha memahami hakekatnya kemiskinan itu dari sudut pandang orang miskin kecuali Chambert, R. seorang ahli pembangunan pedesaan berkebangsaan Inggris melakukan penelitian di

kalangan orang miskin ini di beberapa negara Asia Selatan dan Afrika, Chambert menyimpulkan bahwa inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut sebagai deprivation trap atau jebakan kekurangan Chambert, R., (1995 : 67).

Selanjutnya, Chambert mengatakan bahwa *deprivation trap* itu terdiri dari lima ketidakberuntungan yang melilit kehidupan keluarga miskin. Kelima ketidakberuntungan itu adalah :

- (1) Kemiskinan itu sendiri.
- (2) Kelemahan Fisik.
- (3) Keterasingan.
- (4) Kerentanan.
- (5) Ketidakberdayaan.

Lima ketidakberuntungan tersebut saling berkaitan satu sama lain sehingga merupakan *deprivation trap* ini muncul. Dari lima jenis ketidakberuntungan ini, Chambert mengajurkan agar dua jenis ketidakberuntungan yang dihadapi keluarga miskin diperhatikan, yaitu: (1) Kerentanan dan (2) Ketidakberdayaan. Hal ini disebabkan karena dua jenis ketidakberuntungan itu sering menjadi sebab keluarga miskin menjadi miskin.

Kerentanan menurut chambers dapat dirihat dari ketidakmampuan keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu untuk menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga itu kerentanan ini sering menimbulkan poverty rackets atau “roda penggerak

kemiskinan” yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda yang berharga sehingga keluarga itu memasuki rembah kemiskinan.

Ketidakterdayaan keluarga miskin tercermin dalam kasus di mana elit penguasa yang dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai jaring yang menjangkau bantuan yang sebenarnya diperuntukkan untuk orang miskin.

Ketidakterdayaan keluarga miskin juga dimanifestasikan dalam hal seringnya keluarga miskin ditipu oleh orang yang mempunyai kekuasaan baik dalam bidang politik dan ekonomi dan lemahnya keluarga miskin *to bargain*.

Ketidakterdayaan keluarga miskin itu pun dapat menjadikan keluarga miskin lebih miskin secara cepat menjadi lebih miskin.

Ada satu masalah yang belum dijelaskan oleh Chambers, yaitu mengapa deprivation trap muncul? Adakah faktor eksternal yang menyebabkan timbulnya deprivation trap itu? Disinilah pentingnya pembangunan studi tentang kebijakan pembangunan pemerintah dan peranannya dalam menciptakan deprivation trap dikalangan keluarga miskin. Sebagai contoh apa pengaruh kebijakan pemerintah pada munculnya ketidakterdayaan keluarga miskin perlu diketahui? Kebijaksanaan pembangunan politik yang berdasarkan pada konsep *floating mass* merupakan suatu faktor eksternal yang menyebabkan keluarga miskin di Indonesia kehilangan patron politik yang mampu memperjuangkan aspirasi ekonomi dan melindungi dari perlakuan yang tidak adil, baik yang datang dari elite penguasa maupun yang datang dari luar.



Demikian pula masalah kerentanan keluarga miskin dapat pula diciptakan oleh kebijaksanaan pembangunan pemerintah seperti kasus dari para petani cengkeh yang tiba-tiba harus jatuh miskin karena ketidakberdayaan menghadapi kekuatan monopoli ekonomi yang diciptakan pemerintah dalam pemasaran cengkeh. Demikian pula pedagang kecil dipasar harus menghadapi penurunan pendapatan secara drastis karena menghadapi *poverty rackets* yang disebabkan oleh tergusurnya pedagang tersebut dari tempat berdagang yang strategis dan beban redistribusi yang berat.

Singkat kata substansi dari kemiskinan di Indonesia adalah: tidak adanya etika pembangunan yang mendasari proses pembangunan di negara ini". Dalam dokumen tertulis dan retorika formal memang Pancasila disebut sebagai suatu etika pembangunan Indonesia, pembangunan adalah pengisian dari sila-sila Pancasila. Tetapi pada kenyataannya pembangunan itu sendiri telah menjadi ideology tersendiri di atas Pancasila sehingga pembangunan "diizinkan" melanggar etika dalam pelaksanaannya.

*Deprivation trap* yang dihadapi keluarga miskin muncul karena absennya suatu etika pembangunan di negara ini. Dalam konteks ini menarik untuk direnungkan mengapa pemerintah kolonial Belanda menyebut kebijaksanaan anti kemiskinan dengan nama politik etis dan bukan dengan program anti kemiskinan. Hal ini disebabkan karena pemerintah kolonial Belanda melihat bahwa kemiskinan di Indonesia berakar pada menipisnya etika baik dikalangan perusahaan-perusahaan Belanda maupun aparatnya memperlakukan rakyat Indonesia hanya sebagai tumbal pembangunan ekonomi negeri Belanda dan

bukan sebagai pusat kebijaksanaan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan.

Kemiskinan bukan saja berurusan dengan persoalan ekonomi, tetapi bersifat multidimensional karena dalam kenyataannya juga berurusan dengan persoalan-persoalan non-ekonomi ( sosial, budaya, dan politik ). Karena sifat multidimensional tersebut maka kemiskinan tidak hanya berurusan dengan kesejahteraan sosial (*social well-being*). Untuk mengejar seberapa jauh seseorang memerlukan kesejahteraan materi dapat diukur secara kuantitatif dan obyektif seperti dalam mengukur kemiskinan absolut yaitu ditunjuk dengan angka rupiah. Namun untuk memahami berapa besar kesejahteraan sosial yang harus dipenuhi seseorang ukurannya menjadi sangat relatif dan kualitatif. Dalam butir ini yang dipersoalkan bukan berapa besar ukuran kemiskinan tetapi dimensi-dimensi apa saja yang terkait dengan gejala kemiskinan tersebut.

Menurut Mas'oeed (1994 : 31), ada beberapa dimensi yang harus diperhatikan :

1) Kemiskinan yang berdimensi ekonomi atau material

Dimana dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material, yaitu seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan lain-lain.

Dimensi ini dapat diakui dalam rupiah meskipun harganya akan selalu berubah-ubah setiap tahunnya tergantung dari tingkat inflasi rupiah itu sendiri.

## 2) Kemiskinan berdimensi Sosial Budaya

Ukuran kuantitatif kurang dapat dipergunakan untuk memahami dimensi ini sehingga ukurannya sangat bersifat kualitatif. Lapisan yang secara ekonomis miskin akan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut kemiskinan demi kelangsungan hidup. Budaya kemiskinan ini dapat ditunjukkan dengan terlembaganya nilai-nilai seperti apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan, dan lain-lain. Untuk itu serangan terhadap kemiskinan sama artinya dengan pengikisan budaya.

## 3) Kemiskinan berdimensi struktural atau politik.

Artinya orang yang mengalami kemiskinan ekonomi pada hakekatnya karena mengalami kemiskinan struktural politik. Kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana untuk terlibat dalam proses paling bawah. Untuk itu langkah pengentasan kemiskinan apabila ingin efektif juga harus mengatasi hambatan-hambatan yang sifatnya struktural dan Politis.

Dimensi-dimensi kemiskinan ini pada hakekatnya merupakan gambaran bahwa kemiskinan bukan hanya dalam artian ekonomi, tetapi memperhatikan prioritas, namun juga mengejar target mengatasi kemiskinan non-ekonomi. Ini sejalan dengan pergeseran strategi pembangunan nasional, bahwa yang dikejar bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi tetapi juga pembangunan kualitas manusia seutuhnya (sosial, budaya, dan politik).

## 2. Garis Kemiskinan

Untuk mengetahui keadaan seseorang digolongkan dalam keadaan miskin atau tidak miskin, maka dibuatlah suatu standar yang disebut sebagai garis kemiskinan. Namun karena sudut pandang yang berbeda-beda diantara para pakar mengenai kemiskinan maka muncul berbagai standar garis kemiskinan. Menurut Yusuf Kalla dalam laporan akhir tahun (2001) dalam Jawa Pos.com, definisi orang miskin itu adalah yang pendapatnya Rp 10.000 per hari. Kalau pendapatnya Rp 600.000 per bulan sudah dianggap besar. Sedangkan penduduk yang berpenghasilan Rp 300.000 sebulan termasuk kategori susah makan.

Dalam kasus kemiskinan di Indonesia, secara umum memakai standar pengukuran kemiskinan dari standar Bank Dunia. Namun beberapa pendekatan atau tepatnya penyesuaian dilakukan oleh Biro Pusat Statistik (BPS) dalam menghitung batas miskin. Kajian utama didasarkan pada pendapatan (ukuran financial), dimana batas kemiskinan dihitung dari besarnya rupiah yang dibelanjakan perkapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan. Untuk kebutuhan makanan digunakan patokan 2100 kalori perhari. Sedangkan pengeluaran kebutuhan minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang, serta aneka barang dan jasa.

Dengan kata lain BPS menggunakan dua macam pendekatan, yaitu: pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan pendekatan *head count index*. Pendekatan yang pertama merupakan pendekatan yang sering

digunakan. Dalam metode BPS, kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Sedangkan *head count index* merupakan ukuran yang menggunakan kemiskinan absolute. Jumlah penduduk miskin adalah jumlah penduduk yang berada di bawah suatu batas yang disebut batas garis kemiskinan, yang merupakan nilai rupiah dari kebutuhan minimum makanan dan non makanan. Dengan demikian, garis kemiskinan terdiri dari dua komponen, yaitu garis kemiskinan makanan (*food line*) dan garis kemiskinan non-makanan (*non-food line*)

### 3. Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan jika dilihat dari penyebabnya dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu: *Pertama*, kemiskinan alamiah yang disebabkan oleh kelangkaan sumber daya alam. Kondisi tanah yang tandus, tidak adanya pengairan dan kelangkaan prasarana lain merupakan penyebab kemiskinan *Kedua*, kemiskinan buatan yaitu kemiskinan yang lebih banyak diakibatkan oleh munculnya kelembagaan (seringkali akibat modernisasi atau membuat anggota masyarakat tidak mampu membangun ekonomi itu sendiri) yang dapat menguasai sumber daya, sarana, dan fasilitas ekonomi yang ada secara merata (Mas'ood 1994 : 21), menurut pendapat lain kemiskinan dalam masyarakat disebabkan oleh (1) Budaya (kultur) yang hidup dalam masyarakat, kemiskinan sering dikaitkan dengan rendahnya "etos kerja" anggota masyarakat, mereka malas dan hidup sangat konsumtif, (2) Dikarenakan karena ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi dalam masyarakat, pemilikan

tanah yang tidak merata, (3) Karena model pembangunan yang dianut oleh suatu negara yang hanya berorientasi pada “pertumbuhan ekonomi” suatu negara yang akan menimbulkan kemiskinan pada sekelompok manusia (mungkin sebagian besar) karena menganut model tersebut (Sutrisno,1997 : 27)

Disamping itu kemiskinan juga dapat dibedakan dalam tiga pengertian kemiskinan natural (alamiah), kemiskinan Struktural, dan kemiskinan kultural.

#### 1. Kemiskinan Natural

Kemiskinan natural adalah keadaan miskin, karena dari asalnya memang miskin. Kelompok masyarakat ini miskin karena tidak memiliki daya yang memadai, baik sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya pembangunan lainnya, sehingga mereka tidak dapat ikut serta dalam pembangunan, mereka hanya mendapatkan imbalan pendapatan yang rendah.

#### 2. Kemiskinan Struktural

Seseorang itu hidup dan tidak bisa lepas dari kemiskinan itu sendiri, penyebabnya adalah secara struktural berada di lingkungan yang tak memungkinkannya keluar. Hal itu antara lain disebabkan seseorang itu tak punya pendidikan, dan tak punya daya ekonomi untuk mendapatkan pendidikan informasi, dan akses ke berbagai hal.

#### 3. Kemiskinan Kultural

Kemiskinan kultural mengacu pada sikap hidup seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan

budaya, dimana mereka sudah merasa kekurangan. Sedangkan indikator yang digunakan untuk menilai Negara miskin, Negara maju memakai berbagai macam ukuran. Ada yang berdasarkan GNP perkapita, pendapatan real nyata perkapita, jumlah pemakaian energi perkapita, atau tingkat merek huruf yang ada di negara tersebut. Sedangkan di Indonesia untuk mengukur kemiskinan dikenal tiga cara (*Mas, oed., 1994* : 38).

Yang pertama adalah metode yang dikembangkan oleh *Sayogyo (IPB)*.

Menurut metode ini orang miskin adalah yang tidak mampu memperoleh penghasilan perkapita setara 320 Kg beras, untuk penghuni desa, atau 480 Kg beras, untuk penduduk kota metode kedua dikembangkan oleh BPS dengan menghitung pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi berdasarkan data SESENAS. Garis batas kemiskinan ditetapkan berdasarkan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi 2.100 kalori orang perhari plus beberapa kebutuhan non makanan lain, seperti sandang, papan, jasa, dan sebagainya. Metode ketiga adalah kriteria kesejahteraan yang disebut indeks Kebutuhan Fisik Minimum ( KFM ) yaitu nilai barang dan jasa minimum yang diperlukan oleh satu keluarga perbulan.

Pada kesempatan lain dalam perspektif yang berbeda dengan diatas, ia mencoba mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi *Pertama*, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya “ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya” yang menimbulkan distribusi pendapatan yang terbatas, membuat penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam

jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. Kedua, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam “kualitas sumberdaya manusia”. Kualitas sumberdaya manusia rendah yang berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upah yang diterimanya sangat rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan. Ketiga, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal (Kuncoro, 1997 : 48).

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Adanya keterbelakangan ketidaktepatan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabunganan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan dan seterusnya

Disamping itu salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya kemiskinan perkotaan adalah berlangsungnya apa yang dinamakan urbanisasi berlebih (*over urbanization*), Urbanisasi semu (*pseudo urbanisasi*) atau hiper urbanisasi (*hyper-urbanization*). Ketimpangan ekonomi yang selama ini terjadi antara kota dengan desa telah menjadikan para imigran berimigrasi dari desa tempat mereka dilahirkan ke kota-kota yang menurut pandangan mereka dapat menjanjikan kehidupan yang lebih baik. Sementara itu ada dua faktor yang menyebabkan seorang melakukan, migrasi dari desa ke kota Yaitu:



a. Pull factor (faktor penarik) yaitu adanya anggapan bahwa perkotaan lebih baik daripada mereka harus tetap tinggal di desa. Ibarat gula dengan semut, maka sebagian besar migran tersebut beruburnisasi ke kota dengan harapan akan memperoleh kehidupan yang lebih baik di kota.

b. Push Faktor (*faktor pendorong*), yaitu semakin sempitnya lapangan kerja di desa sementara pada pemuda yang telah menamatkan pendidikan tinggi merasa bahwa lapangan kerja yang ada di desa dirasakan tidak cocok lagi dengan pendidikan yang telah mereka peroleh. Kelompok muda ini umumnya ingin memperoleh pekerjaan yang sesuai dengan pendidikan yang telah diperoleh, mereka tidak lagi suka bekerja di sektor pertanian mewarisi pekerjaan orang tuanya. Kedua alasan itulah yang mendorong cepatnya proses urbanisasi.

Sementara itu dalam kenyataannya, pada saat yang sama pertumbuhan kota-kota tersebut ternyata tidak diikuti dengan kecepatan yang sebanding oleh pertumbuhan industrialisasi. Fenomena “urbanisasi berlebih” mempunyai implikasi yang sangat penting bagi perkembangan masyarakat negara dunia

Ketiga. Fenomena urbanisasi berlebih akan menghambat pembangunan ekonomi oleh karena ia memobilisasi sumber-sumber daya non-produksi untuk menciptakan dan mengorganisasi pelayanan yang diperlukan bagi konsentrasi penduduk yang tinggi dibawah kondisi tingkat industrialisasi yang rendah. Kedua, urbanisasi berlebih telah menciptakan kontradiksi ekonomi politik yang sangat mendasar dengan menciptakan hadirnya di daerah perkotaan kelas “*proto-proletariat*” dalam jumlah yang terus membesar dan

mejadikan daerah perkotaan sangat potensial bagi munculnya gerakan politik radikal.

Sementara itu penyebab kemiskinan perkotaan dapat dikaji lewat pendekatan *histories-sosiologis* evolusi perkembangan kota-kota di negara yang bersangkutan. Dinamika pertumbuhan kota secara historis sosiologis dapat dipindahkan kedalam tiga struktur dominasi dan dependensi ( Dewanta, 1999 :35 );

- 1) Dominasi dan dependensi kolonial, yang fungsi utamanya adalah administrasi secara langsung eksploitasi sumber-sumber daya dan afirmasi kaulatan politik negara jajahan oleh negara penjajahnya;
- 2) Dominasi dan dependensi kapitalis-komersial, yang melalui “terms of change” yang tidak seimbang pula (memberikan nilai komoditi bahan dasar yang diproduksi masyarakat negara-negara sedang berkembang dibawah nilai yang sebenarnya, dan komoditi manufaktur yang diproduksi masyarakat Negara modern industri di atas nilai yang semestinya );
- 3) Dominasi dan dependensi imperialis-industrial, yang melalui penanaman modal dan pengembangan industri-industri domestik di negara-negara dunia ketiga oleh negara-negara maju cenderung mengembangkan struktur pengendalian tidak seimbang atas seluruh aliran barang dan jasa.

Didalam struktur hubungan dominasi dan dependensi yang demikian itulah kesenjangan sosial dan kontradiksi-kontradiksi ekonomi politik perkotaan hadir secara logis di negara-negara Dunia Ketiga, oleh karena ketidakmampuan mereka yang berada didalam posisi pinggiran untuk

mengambil peranan yang menguntungkan didalam permainan hubungan kekuasaan yang seimbang itu.

#### **4. Penanggulangan Kemiskinan**

Upaya Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang berbentuk aneka program baik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah maupun non pemerintah (LSM dan mungkin juga lembaga swasta dan bisnis) banyak jumlahnya. Program Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang ditangani oleh instansi sektoral misalnya Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), Program Bina Desa Hutan dan Perhutanan Sosial, program Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM), program Kredit Usaha Tani (KUT) dan program Pemukiman Kembali Masyarakat Terasing dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Dalam penanggulangan kemiskinan yang identik dengan Impres Desa Tertinggal (IDT), dalam jangka waktu panjang bertujuan mengurangi jumlah penduduk miskin terutama di pedesaan, sedangkan untuk jangka pendek bertujuan menumbuhkan dan memperkuat kemampuan penduduk miskin untuk meningkatkan taraf hidupnya dengan membuka kesempatan berusaha. Di pedesaan program IDT didukung oleh program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT) yang bertujuan: (1) Meningkatkan akses pemasaran dan mengurangi isolasi wilayah; (2) Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat; (3) Menciptakan lapangan kerja di desa, terutama pada musim kemarau; (4) Meningkatkan kemampuan kelembagaan desa dan masyarakat desa serta; (5) Meningkatkan

keterampilan masyarakat desa dalam perencanaan, pembangunan dan pemeliharaan prasarana.

Berbagai upaya pengentasan kemiskinan belum mampu menjawab berbagai permasalahan yang selama ini dialami oleh para penduduk miskin. Beberapa hal yang diidentifikasi oleh ( Sutrisno, 1997 : 50) sebagai penyebab ke gagalannya program pengentasan kemiskinan, di antaranya : Pertama, adanya program-program yang direncanakan oleh pemerintah atas dasar persepsi dan asumsi yang keliru terhadap sebab munculnya kemiskinan.

Pemerintah dan para perencana pembangunan pada umumnya mengkaitkan penyebab kemiskinan dengan masalah budaya orang miskin itu sendiri, yaitu budaya malas bekerja dan hidup konsumtif, sebagai suatu komitmen nasional.

Keberlanjutan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan cenderung sangat rendah, bahkan tidak jarang menghilang bersamaan dengan habisnya kegiatan proyek.

Kedua, perencanaan program anti kemiskinan dilakukan secara uniform baik dari segi bentuk dan model pelaksanaannya tanpa memperhatikan adanya variasi dari berbagai definisi serta sebab terjadinya kemiskinan. Akibatnya program tersebut mubazir karena tidak mampu menjawab masalah yang benar-benar dihadapi masyarakat setempat

Ketiga, lemahnya monitoring dari pemerintah terhadap pelaksanaan program anti kemiskinan yang berakibat terjadinya penyimpangan, baik dari

segi seleksi penerima program maupun biaya yang digunakan untuk melaksanakan program itu.

Keempat, kurangnya dukungan penelitian perihal masalah-masalah kemiskinan dan evaluasi tentang dampak-dampak program anti kemiskinan terhadap perbaikan hidup orang miskin.

Kelima, tertutupnya sikap pemerintah terhadap masalah kemiskinan sehingga upaya pemberantasan kemiskinan di Indonesia relatif lamban.

Upaya untuk memerangi kemiskinan secara total di semua sektor diperlukan adanya upaya-upaya yang memihak, memberikan perlindungan dan bukan sekedar persamaan kesempatan berusaha yang seluas-luasnya atau memberikan masyarakat miskin itu meminta sendiri jaring-jaring sosial dan kemampuannya untuk dapat memperkuat posisi tawar-menawar.

Dalam melakukan tawar-menawar ada empat prioritas yang harus dapat dikembangkan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin.

1. Memperkuat posisi dan memperkecil ketergantungan masyarakat miskin terhadap kelas sosial di atasnya dengan cara memperbesar kemungkinan untuk melakukan usaha.
2. Memberitakan bantuan modal kepada masyarakat miskin dengan bunga rendah dan secara berkelanjutan,
3. Memberikan kesempatan kepada masyarakat miskin untuk dapat turut menikmati hasil keuntungan dari produknya dengan cara menetapkan keberlakuan harga yang adil

4. Mengembangkan kemampuan masyarakat miskin agar memiliki keterampilan dan keahlian untuk member nilai tambah pada produk dan hasil usahanya (Suyanto' 1996: 214).

Dalam upaya pembangunan yang merata dan berkeadilan sosial guna mengentaskan kemiskinan, peran birokrasi sangat penting sebagai penanggung jawab pelaksanaan pembangunan. Beberapa hal yang harus dilakukan pemerintah dan masyarakat selain memberikan peluang kepada masyarakat miskin untuk mengurus diri sendiri dan meningkatkan kesuksesan dalam menangani pengentasan kemiskinan, antara lain berupa:

- 1) Investasi pelayanan masyarakat dalam bidang infrastruktur fisik dan sosial.
- 2) Kebijakan pemerintah yang menguntungkan masyarakat miskin.
- 3) Penyediaan teknologi bagi keluarga miskin yang masih dalam kemampuan mereka untuk membayar kembali biaya teknologi dan fasilitas teknologi lainnya.
- 4) Kelembagaan yang efektif yang mampu menumbuhkan sinergisme dalam kerja yang meliputi jaringan kerja instansi pemerintah, jaringan kerja pengusaha pemerintah (BUMN/BLMD), Koperasi, Pengusaha Swasta dan lembaga swadaya masyarakat, serta lembaga lokal kemasyarakatan (Esman dan Uphoff dalam Dewanta, 1995: 168-169)

Adapun strategi pembangunan untuk mengurangi tingkat kemiskinan antara lain. *Pertama*, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dengan cara menyelenggarakan berbagai proyek yang mengakibatkan pentransferan

sumber dana pembangunan dari pusat ke daerah, *Kedua*, Mempermudah lapisan sosial miskin untuk memperoleh akses dalam berbagai pelayanan sosial, *Ketiga*, Penyediaan fasilitas-fasilitas kredit untuk masyarakat lapisan bawah. Keempat, Pembangunan infrastruktur ekonomi, dan yang Kelima, Pengembangan kelembagaan (Tjokowinoto dalam Dewanta, 1999: 28).

Kesuksesan program pengentasan kemiskinan ini ditentukan oleh sejauh mana pemerintah secara aktif melibatkan secara aktif melibatkan organisasi lokal, disamping itu memaksimalkan sinergisme antar lembaga pemerintah, LSM, Lembaga Swasta yang secara bersama-sama diarahkan untuk menunjang pelaksanaan program. Pemerintah juga perlu mengurangi terhadap keterlibatannya dalam penentuan jenis kebijakan yang harus diambil, karena dapat mengakibatkan ketergantungan dan tidak menumbuhkan kemandirian masyarakat dalam mengelola kepetingan diri sendiri.

Perlu adanya kerjasama agar program pengentasan kemiskinan dapat tepat sarannya. Untuk mendukung hal ini pemerintah menuangkan kebijakan pengentasan kemiskinan tiga arah kebijakan .

- 1) Kebijakan tidak langsung, yang diarahkan kepada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan;
- 2) Kebijakan langsung, yang ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah;
- 3) Kebijakan Khusus, yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat itu sendiri dan aparat yang bertanggung-jawab langsung terhadap

kelancaran program dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk menanggulangi kemiskinan (Kertasasmita, 1996: 241-242).

Dalam menanggulangi masalah kemiskinan perlu konsep *empowerment* (pemberdayaan) masyarakat yang merupakan paradigma terakhir dari konsep pembangunan manusia yang muncul karena adanya dua premis yakni kegagalan dan harapan, yaitu gagalnya model-model pembangunan dan ekonomi dalam menanggulangi masalah kemiskinan dan lingkungan yang berkelanjutan dengan harapan-harapan adanya alternatif pembangunan yang memasukkan nilai-nilai demokratis, persamaan gender, persamaan antar generasi dan pertumbuhan ekonomi yang memadai (Friedman, 1992 : 35).

Kegagalan model pembangunan di negara-negara berkembang yang ditangani para ahli sangat lamban dalam mencapai tujuannya, yakni memberantas kemiskinan, sebagaimana ditunjukkan oleh model pembangunan "*Community Development* dan model partisipasi rakyat", disebabkan oleh karena model-model tersebut tidak memberikan kesempatan pada rakyat miskin ikut dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pemilihan, perencanaan dan kemudian pelaksanaan program pembangunan. Dengan kata lain rakyat miskin hanyalah sekedar obyek pembangunan (Sutrisno, 1997 : 27). Kegagalan atas model-model pembangunan yang cenderung sentralitis itu, mengilhami Friedmann (1992 : 69) menawarkan konsep sebagai model atau strategi pembangunan yang kemudian populer disebut sebagai "*empowerment*" (pemberdayaan).



Paradigma pemberdayaan (*empowerment*) ingin mengubah kondisi yang serba sentralistik ke situasi lebih otonom dengan cara memberi kesempatan pada kelompok orang miskin untuk merencanakan dan kemudian melaksanakan program kesempatan untuk mengelola dana pembangunan baik yang berasal dari pemerintah maupun pihak luar (Sutrisno, 1997 : 45)

Partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakat merupakan unsur yang sungguh penting dalam hal ini. Dengan dasar pandang demikian, maka pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan dan pengamalan demokrasi Dalam konteks dan alur pikir ini (Friedman, 1992 : 66) menyatakan:

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

Sebagai titik fokusnya adalah lokalitas, sebab “civil society” menurut Friedman (1992 : 86) akan merasa siap diberdayakan lewat issue-isue lokal.

Dalam pandangan Bryant &, White (1987 : 71) *empowerment* penumbuhan kekuasaan dan wewenang yang lebih besar kepada keluarga miskin.

Selanjutnya mereka menyatakan bahwa satu-satunya cara menciptakan mekanisme dari dalam (*built in*) guna meluruskan keputusan-keputusan alokasi yang sangat tidak adil ialah menjadikan rakyat mempunyai pengaruh.

Hal ini senada dengan rumusan yang diberikan oleh Paulo Freire dalam

Soetrisno (1985 : 65) yang menyatakan bahwa *empowerment* bukanlah sekedar memberi kesempatan rakyat menggunakan sumber alam dan dana pembangunan saja akan tetapi lebih dari itu *empowerment* merupakan upaya untuk mendorong masyarakat untuk mencari cara menciptakan kebebasan dari struktur-struktur yang operatif. Dengan kata lain *empowerment* berarti partisipasi masyarakat dalam politik.

### 5. Jenis-jenis Kemiskinan

Secara umum, jenis-jenis kemiskinan dapat dibagi menjadi dua, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Pertama, kemiskinan absolut, di mana dengan pendekatan ini diidentifikasi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tertentu. Kedua, kemiskinan relatif, yaitu pangsa pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing golongan pendapatan. Berbeda dengan kemiskinan absolut, kemiskinan relatif bersifat dinamis dan tergantung di mana seseorang tinggal.

Untuk lebih mengetahui secara pasti tingkat kemiskinan suatu masyarakat maka diciptakan indikator kemiskinan atau garis kemiskinan. Di Indonesia, garis kemiskinan BPS menggunakan dua macam pendekatan, yaitu pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan pendekatan Head Count Index. Selain itu, terdapat garis kemiskinan lainnya, yaitu garis kemiskinan Sajogyo dan garis kemiskinan Esmara. Sajogyo mendefinisikan batas garis kemiskinan sebagai tingkat konsumsi per kapita setahun yang sama dengan beras. Kelemahan dari metode ini adalah hanya menggunakan

acuan satu harga komoditi dan porsinya dalam anggaran keluarga, bahkan dalam keluarga miskin, menurun secara cepat.

Adapun kemiskinan, berdasarkan kategorinya dan dapat dibedakan menurut penyebabnya. Kemiskinan dapat dibedakan menjadi:

a. Kemiskinan Natural

Kemiskinan ini disebabkan oleh suatu kondisi keterbatasan secara alamiah yang dihadapi oleh suatu komunitas, sehingga sulit untuk melakukan perubahan. Pada umumnya keterbatasan tersebut berupa kondisi sumber daya alam dan lingkungan buruk, sehingga tidak dapat menyediakan fasilitas bagi komunitas di sekitarnya untuk mengusahakan aktivitas produksi untuk memperoleh pendapatan ekonomi yang layak.

b. Kemiskinan Kultural

Suatu kondisi miskin yang di hadapi oleh suatu komunitas, yang di sebabkan oleh faktor Budaya yang hidup, di yakini dan di kembangkan dalam suatu masyarakat menyebabkan proses pelestarian kemiskinan dalam masyarakat itu sendiri.

c. Kemiskinan Struktural

Merupakan suatu kemiskinan yang melanda suatu komunitas, yang di sebabkan oleh faktor-faktor tertentu yang di bangun manusia. Faktor-faktor tersebut muncul karena dibangun dan di kondisikan oleh manusia, sehingga menyebabkan kerugian pada suatu sisi. Apa yang di bangun manusia kadang-kadang hanya menguntungkan beberapa pihak dan

merugikan pihak lain. Menurut Sumodiningrat (2003:5) ada beberapa penyebab terjadinya kemiskinan yaitu :

1) Kemiskinan terjadi disebabkan oleh faktor internal adalah ketidakmampuan dalam menampilkan peranan sosial dan ketidakmampuan dalam mengatasi masalah-masalah sosial yang di hadapinya.

2) Faktor eksternal atau faktor yang berada di luar jangkauan individu.

Faktor ini secara kongkrit lebih bersifat hambatan, kelembagaan atau struktur masyarakat yang bisa menghambat seseorang untuk meraih kesempatannya. Seperti: kebijakan publik yang belum berpihak kepada penduduk miskin, tidak tersedianya pelayanan sosial dasar, tidak di lindunginya hak atas kepemilikan tanah,terbatasnya lapangan pekerjaan, kesenjangan dan ketidakadilan sosial, serta dampak pembangunan yang berorientasi kapitalis.

Dari beberapa model implementasi kebijakan yang telah diuraikan di atas, menurut peneliti, model yang cocok untuk digunakan dalam menganalisa implementasi Peraturan Daerah No 8 tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan kota Balikpapan adalah model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn yakni model proses implementasi kebijakan. Model ini dirasa sesuai karena di dalam implementasi Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan kota Balikpapan ini, yang sangat mempengaruhi berhasil tidaknya proses pelaksanaan program tergantung performa dari pelaksana. Pelaksana merupakan "kunci" dari berhasilnya Peraturan Daerah

Tentang Penanggulangan Kemiskinan di kota Balikpapan. Bila pelaksana performanya tidak bagus maka peluang untuk berhasilnya implementasi Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan di kota Balikpapan ini sangatlah minim begitu pula sebaliknya. Dalam teori Van Meter dan Van Horn tersebut kita dapat mengetahui variabel-variabel apa saja yang dapat mempengaruhi performa dari pelaksana yang pada akhirnya berdampak pada berhasil atau tidaknya implementasi suatu kebijakan.

Dari beberapa model implementasi kebijakan yang telah diuraikan di atas, menurut peneliti, model yang cocok untuk digunakan dalam menganalisa implementasi Peraturan Daerah Tentang Penanggulangan Kemiskinan di kota Balikpapan adalah model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn yakni model proses implementasi kebijakan. Model ini dirasa sesuai karena di dalam implementasi Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan di kota Balikpapan ini, yang sangat mempengaruhi berhasil tidaknya proses pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan tersebut tergantung performa dari pelaksana. Pelaksana merupakan "kunci" dari berhasil tidaknya Perda No 8 tahun 2004. Bila pelaksana performanya tidak bagus maka peluang untuk keberhasilan implementasi kebijakan dalam mengatasi kemiskinan khususnya pada kota Balikpapan ini sangatlah minim begitu pula sebaliknya. Dalam teori Van Meter dan Van Horn tersebut kita dapat mengetahui variabel-variabel apa saja yang dapat mempengaruhi performa dari pelaksana yang pada akhirnya berdampak pada berhasil atau tidaknya implementasi suatu kebijakan.

### **BAB III**

## **METODE PENELITIAN**

### **A. Jenis Penelitian**

Dalam melaksanakan suatu penelitian, langkah-langkah yang akan diambil bertujuan untuk mendapatkan data yang valid dan relevan serta memperoleh informasi yang lengkap. Maka terlebih dahulu harus dipahami dasar-dasar yang menjadi tumpuan berpikir dalam menggunakan metode ilmiah, khususnya dalam rangka sistem etika penelitian. Dengan kata lain sebelumnya peneliti harus dapat memahami dasar pemikiran terhadap masalah yang akan diselidiki serta untuk memberikan gambaran dari masalah yang akan diteliti.

Memperhatikan tujuan penelitian yang terkait dengan topik yang sedang diteliti, penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif kualitatif, dengan tujuan agar peneliti bisa menggambarkan fenomena dan fakta yang terjadi dalam “Implementasi Perda no. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan (studi pada Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan).

“Penelitian deskriptif kualitatif yaitu penelitian dengan menggunakan data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisis kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut mungkin berasal dari naskah wawancara, catatan-lapangan, foto, video tape, dokumen pribadi, catatan atau memo, dan dokumen resmi lainnya. Pada penulis laporan demikian, peneliti menganalisis data yang sangat kaya tersebut dan sejauh mungkin dalam bentuk aslinya”. (Lexy J Moleong 2001: 6)

Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2001:3), mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penggunaan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif ini dipandang lebih mendukung dan memberi arti dalam menyerap permasalahan yang berkaitan dengan fokus penelitian. Selain itu, pengumpulan data dilakukan melalui dokumen-dokumen maupun wawancara dalam memahami realitas. Dokumen diteliti baik secara tekstual maupun kontekstual. Hal ini dikarenakan semua data yang berkaitan dengan “Implementasi Perda no. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan (studi pada Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan) yang diambil, dilakukan berdasarkan keadaan atau data murni di lapangan.

## **B. Fokus Penelitian**

Menurut Moleong (2001:297), fokus penelitian adalah penetapan masalah yang menjadi pusat perhatian pada suatu penelitian. Adapun fokus dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi Peraturan daerah kota Balikpapan Nomor 8 tahun 2004 Tentang Penanggulangan kemiskinan (studi kasus di Kecamatan Balikpapan Utara):

### **a. Aktor- aktor :**

- Komite Penanggulangan Kemiskinan
- Dinas Pendidikan

- Dinas Kesehatan

- Dinas Sosial

b. Target grup ( masyarakat miskin di Kecamatan Balikpapan Utara )

c. Mekanisme pelaksanaan Peraturan daerah kota Balikpapan Nomor 8 tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan (studi kasus di Kecamatan Balikpapan Utara)

2. Faktor pendukung dan penghambat kebijakan penanggulangan kemiskinan (Perda Walikota Balikpapan No. 8 tahun 2004) di Kecamatan Balikpapan Utara.

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti dapat menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti. Dalam penelitian ini lokasi yang dipilih adalah di Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan Provinsi Kalimantan Timur dan terfokus pada Dinas Kesehatan , Dinas Sosial, dan Dinas Pendidikan Kota Balikpapan. Penetapan lokasi penelitian ini didasari oleh pertimbangan sebagai berikut:

1. Kesesuaian dengan substansi penelitian

2. Mampu memberi entry berupa proses, program, struktur, interaksi dan sebagainya yang sesuai dengan kebutuhan deskriptif yang mendalam

3. Dapat menerima kehadiran peneliti dalam waktu yang cukup lama.



Sedangkan situs penelitian adalah tempat dimana seharusnya peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang diteliti. Adapun yang menjadi situs dalam penelitian ini meliputi:

1. Kantor Kecamatan Balikpapan Utara
2. Warga masyarakat kecamatan Balikpapan Utara
3. Kantor Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan Kota Balikpapan

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Dalam sumber data ini peneliti memanfaatkan orang-orang yang tahu persis dan mengetahui bidang ini (*key person*). Adapun data yang dikumpulkan akan dilakukan secara resmi maupun tidak resmi yaitu dengan mendatangi sumber data.

Berdasarkan jenis datanya, data dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

1. Data primer, menurut (Arikunto, 2002 : 107), yakni data yang diperoleh dari sumber-sumber asli. Sumber asli disini diartikan sebagai sumber pertama dari mana data tersebut diperoleh. Adapun sumber data primer dalam kegiatan penelitian ini antara lain sebagai berikut :

1. Kantor Kecamatan Balikpapan Utara
2. Warga masyarakat Kecamatan Balikpapan Utara
3. Kantor Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan Kota Balikpapan

2. Data sekunder, ialah data yang diperoleh bukan dari sumber asli atau pertama (Arikunto, 2002:107). Maksudnya yakni data atau informasi

yang telah dikumpulkan oleh pihak lain. Untuk data sekunder ini bisa diperoleh dari dokumentasi-dokumentasi, laporan, majalah, surat kabar dan naskah hasil penelitian serta materi lainnya yang ada relevansinya dengan fokus penelitian.

### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data untuk memperoleh data dan informasi yang diperlukan maka digunakan beberapa macam teknik pengumpulan yaitu :

1. Observasi, pengamatan, pencatatan secara sistematis fenomena, kondisi serta situasi yang akan diteliti. Observasi dilakukan dengan mengadakan pengamatan langsung dan mencatat hal-hal yang diperlukan dan berkaitan dengan fokus penelitian. Observasi dilakukan terhadap proses jalannya Implementasi Perda No.8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan
2. Wawancara, yaitu dengan melakukan dialog secara langsung atau tanya jawab dengan pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan kebutuhan peneliti. teknik pengumpulan data ini digunakan untuk memperoleh data primer tentang Implementasi Perda No.8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Balikpapan Utara.. Wawancara dilakukan dengan :
  - a. Kantor Kecamatan Balikpapan Utara
  - b. Warga masyarakat kecamatan Balikpapan Utara

c. Kantor Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan Kota  
Balikpapan

Dokumentasi (dokumenter), merupakan cara atau teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara menganalisis data-data tertulis dalam dokumen-dokumen surat kabar catatan harian, dan media cetak lainnya yang mempunyai hubungan dengan tema penelitian.

## F. Keabsahan Data

Setiap penelitian memerlukan standar untuk melihat derajat kepercayaan atau kebenaran terhadap hasil penelitiannya, dalam penelitian kualitatif standar tersebut disebut keabsahan data. Menurut Moleong (2001 : 95) dalam menetapkan keabsahan data dapat dilihat sebagai berikut :

### 1) Derajat kepercayaan (*credibility*)

Beberapa cara yang ditempuh agar kebenaran hasil penelitian ini dapat dipercaya, yaitu :

1. Pengamatan terus-menerus
2. Triagulasi
3. Peneliti akan memebicarakannya dengan orang lain yang mempunyai pengetahuan tentang pokok penelitian dan juga tentang metode penelitian naturalistik atau kualitatif.

### 2) Keteralihan (*tranferability*)

Keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung pada persamaan antar konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan pengalihan tersebut

peneliti akan mencari data dan mengumpulkannya dalam konteks yang berhubungan dengan Pelaksanaan asas diskresi aparat birokrasi dalam peningkatan pelayanan kepada public. Kebergantungan (*dependency*) dan kepastian (*confirmability*)

Ketertarikan menurut istilah konvensional disebut dengan reliabilitas.

Reliabilitas merupakan syarat bagi validitas, hanya dengan alat yang reliable maka akan dapat diperoleh data yang valid.

### **G. Analisis Data**

Analisa data merupakan bagian yang sangat penting dalam metode ilmiah karena dengan analisa data dapat diberi arti, makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian itu sendiri. Analisis data menurut Bogdan dan Biklen dalam Moleong, (2001: 248) “Metode penelitian kualitatif” adalah “proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar”.

Maka dari itu sesuai dengan tujuan penelitian, maka penelitian yang dilakukan adalah deskriptif. Setelah data terkumpul, proses selanjutnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dipahami dan diinterpretasikan yang pada hakekatnya merupakan upaya mencari jawaban dari permasalahan dan sesuai dengan tujuan penelitian. Untuk memperoleh gambaran dan interpretasi yang menyeluruh tentang fenomena sosial yang dikaji, diperlukan proses interpretasi atas data yang ada.

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak awal penelitian dan selama proses penelitian dilaksanakan. Data diperoleh, kemudian dikumpulkan untuk diolah secara sistematis. Dimulai dari wawancara, observasi, mengedit, mengklasifikasi, mereduksi, selanjutnya aktivitas penyajian data serta menyimpulkan data. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman (1992) dalam Meleong (2001 : 110), yaitu :

#### 1. Reduksi data

Dari lokasi penelitian, data lapangan dituangkan dalam uraian laporan yang lengkap dan terinci. Data dan laporan lapangan kemudian direduksi, dirangkum, dan kemudian dipilah-pilah hal yang pokok, difokuskan untuk dipilih yang terpenting kemudian dicari tema atau polanya (melalui proses penyuntingan, pemberian kode dan pentabelan). Reduksi data dilakukan terus menerus selama proses penelitian berlangsung. Pada tahap ini setelah data dipilah kemudian disederhanakan, data yang tidak diperlukan disortir agar memberi kemudahan dalam penempilan, penyajian, serta untuk menarik kesimpulan sementara.

#### 2. Penyajian data

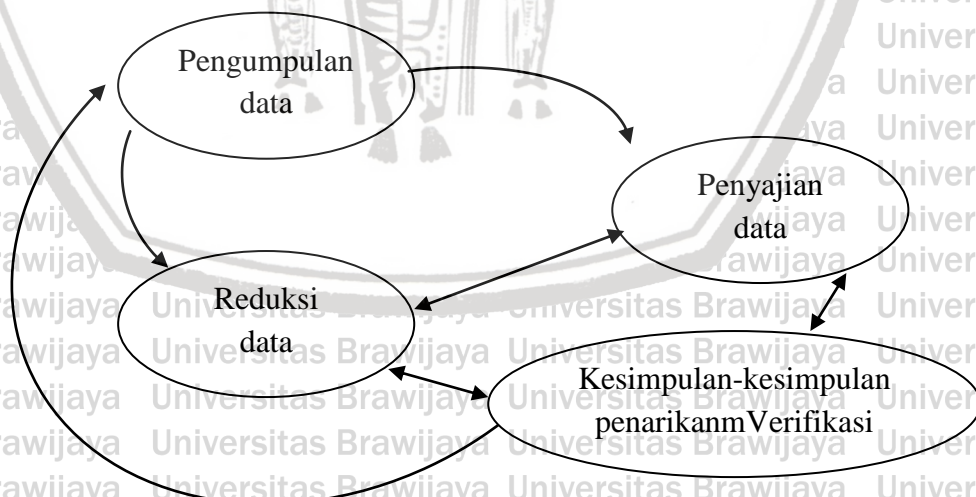
Penyajian data dimaksudkan agar lebih mempermudah bagi peneliti untuk dapat melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian. Hal ini merupakan pengorganisasian data kedalam suatu bentuk tertentu sehingga kelihatan jelas sosoknya lebih utuh. Data-data tersebut kemudian dipilah-pilah dan disisikan untuk

disortir menurut kelompoknya dan disusun sesuai kategori yang sejenis untuk ditampilkan agar selaras dengan permasalahan yang dihadapi, termasuk kesimpulan-kesimpulan sementara diperoleh pada waktu data direduksi

### 3. Penarikan kesimpulan/verifikasi

Pada penelitian kualitatif, verifikasi data dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian dilakukan. Sejak pertama memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan, yaitu mencari pola tema, hubungan persamaan, penjelasan-penjelasan serta alur sebab-akibat dan kemudian dituangkan dalam bentuk kesimpulan.

Teknik analisis data dalam penelitian ini sebagaimana diuraikan di atas dapat digambarkan dalam alur skema berikut :



**Gambar 5. Komponen-komponen Analisis Data: Model Interaktif**

Sumber : Miles dan M Huberman (1992 : 20) dalam moleong lexy

Selain analisis interaktif dari Miles dan Huberman, peneliti juga menggunakan metode Analisis Medan kekuatan atau *Force Field Analysis* (FFA) untuk membahas permasalahan dari penelitian ini. *Force Field Analysis* adalah Metode yang diciptakan oleh Kurt Lewin (1951) untuk menganalisis berbagai kekuatan/faktor yang mempengaruhi suatu perubahan (misal: implementasi kebijakan), mengetahui sumber kekuatannya, dan memahami apa yang bisa kita lakukan terhadap faktor-faktor/kekuatan tersebut.

Pada model analisis *Force Field* terdapat dua kutub kekuatan yang saling mendorong. Satu sisi kekuatan dari model ini adalah *driving forces* yang mendorong perusahaan untuk menuju keadaan yang diinginkan (keadaan setelah berubah). *Driving forces* ini antara lain adanya globalisasi sebagai salah satu faktor eksternal dan adanya perubahan dalam struktural perusahaan sebagai salah satu faktor internal untuk mendorong perubahan. Sisi kekuatan lainnya dari model ini adalah *restraining forces* yang menginginkan keadaan tidak berubah (status quo). Pada model ini menekankan bahwa perubahan yang efektif dapat terjadi melalui tiga tahap yaitu tahap pertama adalah tahap “*unfreezing*” yang merupakan suatu proses penyadaran tentang perlunya atau adanya kebutuhan untuk berubah, kemudian tahap kedua adalah tahap “*changing*” berupa langkah tindakan baik memperkuat *driving forces* maupun memperlemah *restraining forces*, dan tahap ketiga adalah tahap “*refreezing*” yaitu membawa kembali organisasi kepada keseimbangan yang baru (*a new dynamic equilibrium*).

## BAB IV

### PEMBAHASAN DAN PENYAJIAN DATA

#### A. Gambaran Umum Kondisi Kota Balikpapan

##### 1. Profil Wilayah

Kota Balikpapan terletak 113 km di Barat Daya Ibukota Propinsi Kalimantan Timur, Samarinda. Letaknya yang strategis, pada posisi silang jalur perhubungan Nasional dan Internasional, berpengaruh pada perkembangan kota sebagai pusat jasa, perdagangan, dan industri yang tidak hanya berskala regional Kalimantan Timur saja, namun juga berkembang sebagai salah satu sentra di Indonesia Tengah. Dengan potensi sumber daya yang besar di sekitar kota, terutama di wilayah hinterland seperti Kabupaten Kutai dan Pasir, maka Kota Balikpapan menjadi daya tarik bagi kegiatan perekonomian. Apalagi dengan keberadaan sarana penunjang Pelabuhan Laut Semayang dan Bandar Udara Sepinggian.

Selain itu, Kota Balikpapan sebagai pusat kegiatan eksplorasi minyak dan gas serta batu bara di seluruh Kaltim, bahkan sebagian wilayah Kalimantan Timur menjadikan kota ini menampung banyak warga asing yang saat ini tercatat 1.014 orang.

Ketertiban, keamanan kebersihan dan kerapian sejak lama menjadi ciri khas kota minyak Balikpapan yang bermoto Kubangun, Kubela dan Kujaga.

Kota ini sama sekali tidak seperti dalam benak kebanyakan orang yaitu Pulau Kalimantan yang masih berupa belantara. Meskipun berada persis di pinggir



laut, sama sekali tidak tercium aroma busuk laut dan ikan-ikannya. Kota Balikpapan terdiri dari 5 Kecamatan dan 27 Kelurahan.

**Tabel 3. Luas Wilayah Kota Balikpapan**

No	Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )
1	Balikpapan Timur	132,17
2	Balikpapan Selatan	47,96
3	Balikpapan Utara	132,18
4	Balikpapan Tengah	11,09
5	Balikpapan Barat	179,95
TOTAL		503,35

## 2. Orientasi Wilayah

Secara geografis wilayah Kota Balikpapan berada antara 1.0 LS – 1.5 LS dan 116,5 BT–117,5 BT dengan luas wilayah 503,35 Km<sup>2</sup> dengan batas-batas sebagai berikut :

- Batas Utara : Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Penajam Paser Utara
- Batas Selatan : Selat Makassar
- Batas Timur : Selat Makassar
- Batas Barat : Teluk Balikpapan

Dilihat dari topografinya sekitar 70% wilayah Kota Balikpapan merupakan daerah yang berbukit-bukit, sedangkan sisanya berupa dataran rendah yang berada di tepi laut. Perbukitan berada di daerah utara, Kecamatan Balikpapan Barat, Balikpapan Tengah, dan Balikpapan Timur. Daerah ini menjadi daerah penyangga kota, diantaranya hutan lindung kota di Kecamatan Balikpapan Selatan, lokasi konservasi alam di Kecamatan Balikpapan Utara

dan Balikpapan Selatan, serta hutan lindung Sungai Wain di wilayah Balikpapan Utara dan Balikpapan Barat.

Sedangkan bagian selatan, tepatnya di sepanjang tepi Teluk Balikpapan, terbentang dataran landai di Kecamatan Balikpapan Selatan dan Tengah. Disinilah detak jantung kegiatan perekonomian Kota Balikpapan berdenyut. Pusat perdagangan, pusat jasa, pusat permukiman, bahkan industri pengolahan terutama minyak dan gas bumi terkonsentrasi di wilayah ini.

### 3. Keadaan Geografi dan Cuaca

Balikpapan merupakan kota perdagangan, jasa dan industri karena letak geografisnya sangat strategis dari aspek lalu lintas perekonomian dan perhubungan bagi daerah-daerah di Kalimantan Timur khususnya Kabupaten Penajam Paser Utara, Paser, Kutai Kertanegara dan Samarinda.

Balikpapan merupakan kota tujuan urbanisasi baik dari Kalimantan Timur maupun dari wilayah Indonesia. Hal ini terjadi karena Balikpapan merupakan pintu gerbang baik lintas Kalimantan Timur dengan keberadaan berbagai fasilitas perhubungan laut, darat maupun udara.

Kota Balikpapan terletak diantara  $1^{\circ}$  LS -  $1,5^{\circ}$  LS dan  $116,5^{\circ}$  BT -  $117^{\circ}$  BT termasuk dalam wilayah administrasi Propinsi Kalimantan Timur dengan luas wilayah  $503,30 \text{ Km}^2$ .

Topografi wilayah Kota Balikpapan mempunyai karakteristik wilayah yang luas wilayahnya  $\pm 85\%$  terdiri dari daerah berbukit-bukit dan  $\pm 15\%$

lainnya merupakan daerah datar yang sempit dan terletak diantara daerah – daerah perbukitan dan sepanjang pantai.

Kelerengan topografi antara 0% - 40% dengan luas daerah perkotaan padat (*Build up Area*) yang berupa daerah datar hingga berbukit ±102,7 Km<sup>2</sup> atau 20,41% dari wilayah Kota Balikpapan.

Berdasarkan konfirmasi Stasiun BMG (Badan Metrologi dan Geofisika) keadaan cuaca Kota Balikpapan Tahun 2011, suhu tertinggi 28,2 °C dan suhu terendah 26,3 °C. Kelembaban udara rata-rata 85 % dengan Curah hujan rata-rata di Kota Balikpapan yaitu 2.998 mm.

#### 4. Keadaan Penduduk

##### a. Pertumbuhan

Jumlah penduduk di Balikpapan tahun 2011 berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Balikpapan, adalah 639.031 jiwa, dengan tingkat pertumbuhan penduduk tahun 2010-2011 sebesar 3,96%. Data perkembangan penduduk Kota Balikpapan tahun 2009-2011 adalah sebagai berikut :

**Tabel 4. Pertumbuhan Penduduk Kota Balikpapan Tahun 2009-2011**

Tahun	Jumlah (Kantor Disdukcapil)	Jumlah (BPS)	% Pertumbuhan
2009	621.862	538.525	3,04 %
2010	614.681	554.577	2,65 %
2011	639.031	576.778	3,96 %

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Tabel 4 pertumbuhan penduduk Kota Balikpapan tahun 2009–2011.

Pertumbuhan penduduk pada tahun 2011 meningkat (3,96

)dibandingkan tahun 2010 dimana tingkat pertumbuhannya 2,65%.

Untuk jumlah penduduk berdasar data Disdukcapil dan BPS terdapat perbedaan yang bermakna hal ini disebabkan adanya perbedaan dalam kriteria pendataan, dimana pendataan yang dilakukan disdukcapil berdasarkan data administrasi yang tertera dalam kartu keluarga (KK) sedangkan untuk BPS berdasarkan data defacto , yaitu pendataan yang dilakukan pada penduduk yang tinggal pada suatu daerah pada saat itu dengan persyaratan bahwa penduduk tersebut memang memenuhi kriteria tinggal didaerah tersebut selama 6 bulan atau dibuktikan dengan surat keterangan domisili/pindah jika penduduk tersebut akan menetap didaerah tersebut sebelum memenuhi persyaratan tinggal 6 bulan.

#### b. Persebaran dan Kepadatan Penduduk

Kota Balikpapan memiliki luas wilayah 503.30 km<sup>2</sup>, dengan kepadatan penduduk 2011 adalah 1.269,68/ Km<sup>2</sup>. Adapun tingkat persebaran dan kepadatan penduduk menurut kecamatan pada tahun 2011 adalah sebagai berikut :

**Tabel 5. Jumlah Penduduk dan Tingkat Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan Tahun 2011**

Kecamatan	Jumlah	Luas wilayah (km <sup>2</sup> )	Persebaran (%)	kepadatan penduduk/ km <sup>2</sup>
Balikpapan Barat	93.134	179.95	14,57	518
Balikpapan Utara	131.285	132.17	20,54	993
Balikpapan Timur	69.228	132.16	10,83	524
Balikpapan Tengah	114.837	11.07	17,97	10.374
Balikpapan Selatan	230.547	47.95	36,08	4.808
<b>Kota Balikpapan</b>	<b>639.031</b>	<b>503.3</b>		<b>1.269,68</b>

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Persentase persebaran penduduk Kota Balikpapan tertinggi di Kecamatan Balikpapan Selatan (36,08%) sedangkan terendah di Kecamatan Balikpapan Timur (10,83%).

Untuk tingkat kepadatan penduduk tertinggi di Kecamatan Balikpapan Tengah (10.374 jiwa/Km<sup>2</sup>) dan terendah di Kecamatan Balikpapan Barat (518 jiwa/Km<sup>2</sup>). Hal ini terkait dengan luas wilayah di Balikpapan Tengah yang memang hanya 11,07 Km dengan jumlah penduduk menduduki nomor 3 setelah Balikpapan Utara serta kondisi Balikpapan Tengah yang dekat dengan pusat kota.

### c. Sex Ratio Penduduk

Perkembangan penduduk menurut jenis kelamin dapat dilihat dari perkembangan ratio jenis kelamin, yaitu perbandingan penduduk laki-laki dengan penduduk perempuan.

Untuk sex ratio penduduk Kota Balikpapan tahun 2011 adalah 110,94. Rasio jenis kelamin Kota Balikpapan menurut kecamatan adalah sebagai berikut:

**Tabel 6. Jenis Kelamin dan Sex Ratio di Kota Balikpapan Tahun 2011**

Kecamatan	Jenis kelamin		Sex Ratio
	Laki laki	Perempuan	
Balikpapan Timur	36.864	32.364	113,90
Balikpapan Selatan	121.784	108.763	111,97
Balikpapan Utara	68.673	62.612	109,68
Balikpapan Barat	48.848	44.286	110,30
Balipapan Tengah	59.922	54.915	109,20
Balikpapan	336.091	302.940	110,94

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Sex ratio penduduk Kota Balikpapan tertinggi di Kecamatan

Balikpapan Timur, sedangkan sex ratio di Kecamatan lain hampir sama.

#### d. Komposisi Penduduk

**Tabel 7. Angka Beban Tanggungan (Dependency Ratio)  
Kota Balikpapan Tahun 2011**

Kelompok Umur	Kecamatan					Kota Balikpapan
	Selatan	Timur	Utara	Tengah	Barat	
00-14	54,471	17,529	33,890	26,907	23,577	156,374
15-64	170,836	50,108	94,093	84,591	66,833	466,461
>65+	5,240	1,591	3,302	3,339	2,724	16,196
<b>Jumlah</b>	<b>230,547</b>	<b>69,228</b>	<b>131,285</b>	<b>114,837</b>	<b>93,134</b>	<b>639,031</b>

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Dari grafik penduduk Kota Balikpapan Tahun 2011 mengalami transisi demografi cukup cepat. proporsi balita (0-4 tahun) relatif kecil, yaitu hanya 7,01% (44.794 jiwa) dari penduduk muda (young population) ke penduduk peralihan (intermediate population), dimana terlihat proporsi penduduk usia muda relatif sama jumlahnya dengan penduduk usia produktif. Hal ini disebabkan oleh tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin baik dan juga keberhasilan program keluarga berencana (KB) dalam menekan angka kelahiran

#### 5. Keadaan Sosial Ekonomi

Kondisi perekonomian Kota Balikpapan relatif cukup baik dan menunjukkan perkembangan yang cukup memuaskan. Pada tahun 2011 penduduk miskin tercatat sebesar 23.311 jiwa, atau 3,65% dari seluruh penduduk Kota Balikpapan, peningkatan produktivitas ekonomi didominasi

oleh sektor perdagangan dan pariwisata. Dengan peningkatan ekonomi mendorong berkembangnya taraf kehidupan secara makro. Meningkatnya aktifitas ekonomi dibidang perdagangan dan pariwisata menyebabkan peningkatan sektor usaha kecil dan menengah disektor industri kecil.

## 6. Tingkat Pendidikan

Peningkatkan sumber daya manusia tidak terlepas dari standar minimal pendidikan. Di Kota Balikpapan pada tahun 2011 prosentase terbesar dari penduduk yang tamat pendidikan adalah pendidikan SLTA sebesar 34,01%.

Sedangkan yang terendah adalah Perguruan Tinggi (PT) 10,25%. Data tingkat pendidikan Kota Balikpapan tahun 2011 adalah sebagai berikut

**Tabel 8. Prosentase Penduduk 10 Tahun Keatas dan Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan Tahun 2011**

No	Jenis Pendidikan	Laki-Laki	Perempuan	Lk+Pr
1	Tidak Sekolah	11,35	15,89	13,52
2	S D	18,38	24,21	21,19
3	SLTP	22,32	19,60	21,02
4	SLTA	37,31	30,46	34,01
5	Perguruan Tinggi (PT)	10,64	9,84	10,25

Sumber : Buku Profil Kependudukan Tahun 2011

## 7. Jumlah Penduduk Miskin

Jumlah Penduduk Miskin Kota Balikpapan berdasarkan Laporan Kependudukan dan Catatan Sipil Tahun 2010-2011, berjumlah 23.311 jiwa, atau 3,65% dari seluruh penduduk kota sedangkan yang bersumber dari data BPS yang menjadi dasar penetapan kuota Jamkesmas berjumlah 27.716. atau

4,34% dari seluruh penduduk kota Balikpapan. Adapun distribusi penduduk miskin menurut kecamatan tahun 2011 adalah sebagai berikut:

**Tabel 9. Jumlah Keluarga Miskin di Kota Balikpapan Tahun 2010-2011**

No	Kecamatan	Gakin Kota		Data Jamkesmas	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1	Balikpapan Timur	2.496	10,71	3.758	13,56%
2	Balikpapan Selatan	10.168	43,62	10.713	38,65%
3	Balikpapan Tengah	2.936	12,59	3.517	12,69%
4	Balikpapan Utara	3.659	15,70	4.154	14,99%
5	Balikpapan Barat	4.052	17,38	5.574	20,11%
	<b>JUMLAH</b>	<b>23.311</b>	<b>100,00</b>	<b>27.716</b>	<b>100</b>

Sumber :Satgas Jamkesmas/Gakin

Proporsi terbesar penduduk miskin berada di Kecamatan Balikpapan

Selatan, sedangkan terkecil berada di Kecamatan Balikpapan Tengah.

## 8. Sosial Budaya

Pertumbuhan kota ini dimulai sejak ditemukan minyak oleh Pemerintah

Hindia Belanda pada tahun 1887 dan berkembang dengan kegiatan perminyakan yang dilaksanakan Shell dan Caltex sekitar tahun 1950-an.

Pada tahun 1969–1970 terjadi eksploitasi sumber daya alam dari sektor perkayuan serta kegiatan eksplorasi minyak untuk menemukan sumur-sumur baru yang dilakukan Union Oil, Huffco dan Total Indonesia.

Pada tahun 1982 dilakukan proyek perluasan kilang minyak Balikpapan oleh perusahaan Bechtel Corporation serta pengembangan Bandara Sepinggan menjadi Bandara Internasional dan Embarkasi yang menyerap banyak tenaga kerja. Hal tersebut mengundang urbanisasi dan migrasi dari berbagai daerah ke Kota Balikpapan, sehingga menyebabkan



beragamnya suku di Kota Balikpapan dan hampir seluruh suku yang ada di Indonesia serta warga negara asing karena keberadaan perusahaan asing di Balikpapan.

Penduduk Kota Balikpapan sebagian besar terdiri dari berbagai etnis dari suku Bugis, Jawa, Banjar, Kutai, Buton dan lain-lain. Dengan beragamnya suku tersebut banyak berdiri paguyuban kedaerahan yang keberadaannya justru memberikan kontribusi positif bagi pembangunan daerah

## 9. Derajat Kesehatan

Derajat kesehatan yang optimal akan dilihat dari unsur kualitas hidup serta unsur-unsur mortalitas dan yang mempengaruhinya seperti morbiditas dan status gizi. Kualitas hidup yang digunakan sebagai indikator adalah angka kelahiran hidup, sedangkan untuk mortalitas adalah angka kematian bayi per 1.000 kelahiran hidup, angka kematian balita per 1.000 kelahiran hidup dan angka kematian ibu per 100.000 kelahiran.

### a. Angka Kematian Bayi (AKB)

Jumlah kematian bayi pada tahun 2011 kota Balikpapan adalah 58 kasus. Adapun distribusi kematian bayi dari tahun 2009 – 2011 adalah sebagai berikut :

**Tabel 10. Angka Kematian Bayi Kota Balikpapan Tahun 2009-2011**

Tahun	Jumlah Bayi	Kematian	
		Jumlah	Per seribu(o/oo)
2009	14.968	35	2,41
2010	14.297	53	3,70
2011	12.644	58	4,60

*Sumber Data: Bid.Binkesmas*

Angka Kematian Bayi per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2011

naik (4,6) dibandingkan pada tahun 2010 (3,7). Peningkatan disebabkan

sistem pelaporan semakin baik, baik pelaporan dari masyarakat maupun

rumah sakit sejak diberlakukannya sistem pencatatan dan pelaporan

kematian melalui Form Keterangan Penyebab kematian (FKPK). Oleh

karenanya diharapkan pencatatan dan pelaporan kematian khususnya

kematian bayi semakin akurat dan valid di setiap Puskesmas seKota

Balikpapan dengan diterapkannya peningkatan Sistem Registrasi Kematian

Kota Balikpapan.

#### **b. Angka Kematian Balita (AKABA)**

Jumlah Balita tahun 2011 adalah 52.811. Sedangkan kematian balita

di kota Balikpapan tahun 2011 sebanyak 5 balita. Adapun distribusi

kematian balita di kota Balikpapan pada tahun 2009 – 2011 dapat dilihat

pada tabel berikut.

**Tabel 11. Angka Kematian Balita Kota Balikpapan Tahun 2009 – 2011**

Tahun	Jumlah Balita	Kematian	
		Jumlah	Per seribu(o/ooo)
2009	75.676	16	0,21
2010	136.132	18	0,13
2011	52.811	5	0,09

*Sumber Data : Lb 2 Puskesmas*

Tabel diatas menjelaskan angka kematian balita pada tahun 2009 sampai dengan tahun 2011 secara riil tetap namun jika dipresentasikan selalu mengalami penurunan. Untuk jumlah balita tahun 2010 mengalami peningkatan hampir dua kali lipat dari tahun 2009 dikarenakan data yang dientry adalah data jumlah sasaran balita, sedangkan jumlah balita pada tahun 2011 secara riil mengalami penurunan yang signifikan termasuk jumlah sarannya (126.314 Balita). Dari tabel diatas juga dapat dilihat, bila dibandingkan dengan standart nasional, angka kematian balita masih berada dibawah angka kematian nasional (32/1000 KH)

### c. Angka Kematian Ibu (AKI)

Angka kematian ibu (AKI) atau maternal mortality rate (MMR) sangat erat hubungannya dengan tingkat kesadaran perilaku hidup sehat, status gizi dan kesehatan ibu serta tingkat pelayanan kesehatan ibu terutama pada saat ibu hamil, bersalin dan masa nifas. Target AKI yang mengacu target MDG's 5 s/d tahun 2015 yaitu 102/100.000 KH.

Adapun distribusi kematian ibu tahun 2009-2011 adalah sebagai berikut:

**Tabel 12. Distribusi Angka Kematian Ibu Kota Balikpapan Tahun 2009-2011**

Tahun	Jumlah Bumil	Jumlah Kematian	
		Jumlah	Per 100 ribu (o/oo.ooo)
2009	15.786	6	38,01
2010	15.727	8	50,87
2011	13.931	9	71,18

Sumber Data: Bid.Binkesmas

Angka kematian Ibu di Kota Balikpapan tahun 2011 dibandingkan tahun 2010 mengalami kenaikan dengan jumlah kasus 9 atau (71,18 per 100.000 KH) dengan perhitungan jumlah kelahiran hidup di Kota Balikpapan  $12.644$  sehingga didapatkan  $9/12.644 \times 100.000 = 71,18$ , dengan pengertian bahwa dalam 100.000 kelahiran hidup di Kota Balikpapan terdapat 71 kematian ibu, yang bila dibandingkan dengan target nasional tahun 2011 sebesar 112/100.000 KH sehingga masih berada dibawah target nasional.

#### d. Angka Kesakitan Umum

Rekapitulasi data tahun 2011 tentang data penyakit (LB1) di 26 puskesmas Balikpapan terhimpun data 10 besar penyakit, dengan urutan sebagai berikut :

**Tabel 13. Data 10 Besar Penyakit di Puskesmas Tahun 2011**

NO	KODE	NAMA PENYAKIT	TOTAL	%
1	J00	Nasopharingitis Akuta (common cold) ISPA	59.927	31.83
2	I10	Hipertensi Primer	37.154	19.73
3	K04	Peny Pulpa & Jaringan Perapikal	20.068	10.66
4	A09	Diare dan Gastroenteritis non spesifik	12.941	6.87
5	E11	type 2: Non insulin dependen DM	10.989	5.84
6	J02	Pharingitis	10.909	5.79
7	K30	Dyspepsia	10.661	5.66
8	J06	Infeksi akut lain pd sal pernafasan atas	9.967	5.29
9	K29	Gastritis	8.886	4.72
10	K05	Penyakit Gusi dan Jaringan Periodontal	6.774	3.60
<b>JUMLAH</b>			<b>188.276</b>	<b>100.00</b>

Sumber : Sub.Bag Perencanaan Dinas Kesehatan Kota Balikpapan

Sistem Manajemen Informasi Puskesmas dilaksanakan di Puskesmas dengan pengkodean diagnose penyakit berdasarkan ICD 10. Dengan

diberlakukannya pengkodean ICD 10, penyakit terdiagnosa lebih terinci dan jumlah kasus penyakit terdistribusi sesuai indikasi medisnya.

Distribusi sepuluh penyakit terbanyak dipuskesmas pada tahun 2011, terbanyak penyakit Nasopharingitis Akuta (Common Cold) /Infeksi Saluran Pernapasan bagian Atas (ISPA) (31,83%), dan Penyakit Tekanan Darah Tinggi (19,73%).

Pola penyakit ini menggambarkan adanya transisi epidemiologi penyakit, dimana penyakit degeneratif (tidak menular) menunjukkan peningkatan kasus setiap tahunnya dibandingkan dengan tahun 2010, sedangkan penyakit menular mengalami penurunan jumlah kasus. Dan ini berkaitan dengan pola gaya hidup masyarakat yang berisiko terhadap penyakit degeneratif (tidak menular).

## **B. Implementasi Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004**

### **Tentang Penanggulangan Kemiskinan**

#### **1. Gambaran Umum Fokus Penelitian**

Balikpapan Utara adalah sebuah kecamatan di Kota Balikpapan, Kalimantan Timur, Indonesia Luas dari Kecamatan ini adalah 13.216,62 Ha atau 132,17 km<sup>2</sup>.

##### **a. Kelurahan**

Kelurahan ini memiliki 4 kelurahan, yang terdiri dari

1. Kelurahan Gunung Samarinda.

2. Kelurahan Muara Rampak.

### 3. Kelurahan Batu Ampar.

### 4. Kelurahan Karang Joang.

#### b. Batas Wilayah Kecamatan

- Batas wilayah Kecamatan Balikpapan Utara

- Sebelah Utara : Kecamatan Samboja

- Sebelah Timur : Kecamatan Balikpapan Timur

- Sebelah Barat : Kecamatan Balikpapan Barat

- Sebelah Selatan : Kecamatan Balikpapan Tengah

- Kondisi Umum Balikpapan Utara

Luas Wilayah Kecamatan Balikpapan Utara : 13.217 km

- Jumlah penduduk : 120.832 Jiwa

- Kepadatan penduduk : 9,14 km

- Pembagian daerah : 4 Kelurahan

Banyaknya rukun tetangga dan kepala keluarga di kecamatan

Balikpapan Utara 2007-2011.

- Kelurahan Muara Rampak Rukun Tetangganya 85, sedangkan Kepala

Keluarga 9.497.

- Kelurahan Gunung Samarinda Rukun Tetangganya, 67, sedangkan

Kepala Keluarga 8.497.

- Batu Ampar Rukun Tetangganya 94, sedangkan Kepala Keluarga

15.273.

- Karang Joang Rukun Tetangganya 48, sedangkan Kepala Keluarga

5.032.

Jumlah keseluruhan Rukun Tetangga di Kecamatan Balikpapan Utara 294, sedangkan Kepala Keluarga 38.299, sumber dari profil kecamatan Balikpapan Utara.

**Tabel 14. Puskesmas Di Kota Balikpapan Utara**

No	Nama Puskesmas	Jenis Puskesmas	Nama Pimpinan Puskesmas	Nama Kecamatan
Karang Joang	Perawatan	Dr. Sriyono	BPP Utara	JL. Soekarto Hatta RT.21 Km 12.5
Muara Kapak	Non Perawatan	Fahmi Rosadi	BPP Utara	Jl. Inpres III RT.23 124A
GN Samarinda	Non Perawatan	Drg. Sulis Kartiningrum	BPP Utara	Jl. Indrakila RT.22

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Balikpapan

**Tabel 15. Daftar Nama Sekolah SD, SMP, SMA, dan SMK di Kecamatan Balikpapan Utara**

No	Nama Sekolah	Tempat
1	Madrasah Ibtidaiyah	Jl Iswahyudi RT 056 BPP Utara
2	Madrasah Ibtidaiyah Al Ula	Jl Letjen Suprpto 3 RT 006 BPP Utara
3	Madrasah Ibtidaiyah Assyahada	Jl Blora I 95 RT 022 BPP Utara
4	Madrasah Ibtidaiyah Negeri	Jl Mulawarman RT 006 BPP Utara
5	SD Negeri 009	Jl Gn Samarinda III 7 BPP Utara
6	SD Negeri 005	Jl Jend A Yani RT 49 BPP Utara
7	SD Negeri 014	Jl Soekarno Hatta Km 8 BPP Utara
8	SD Negeri 025	Jl Inpres II 12 BPP Utara
9	SD Negeri 030	Jl Gn Samarinda 28 BPP Utara
10	SMP Negeri 3	Jl Gn Samarinda 3 BPP Utara
11	SMP Negeri 6	Jl Gn Samarinda 1 BPP Utara
12	SMP Negeri 11	Jl Soekarno Hatta Km 6 BPP Utara
13	SMP Negeri 15	Jl Soekarno Hatta Km 10 BPP Utara
14	SMA Negeri 2	Jl Gn.Samarinda 4 BPP Utara
15	SMA Negeri 6	Jl Soekarno Hatta Km 4 BPP Utara
16	SMA Negeri 9	Jl Soekarno Hatta Km 12 BPP Utara
17	SMK Negeri 2	Jl Gn Samarinda 3 BPP Utara

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Balikpapan

## 2. Aktor Implementasi

### a. Bagan Struktur Organisasi dan Mekanisme Kerja Penanggulangan

#### Kemiskinan di Kota Balikpapan



**Gambar 6. Struktur Organisasi dan Mekanisme Kerja**

#### Penanggulangan Kemiskinan

- Susunan dan keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan Kota.

Susunan dan keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan Kota

Balikpapan terdiri dari :

Ketua : Kepala Bappeda

Wakil Ketua : Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat

Sekretaris : Kepala Bidang Sosial dan Budaya Bappeda

Anggota : 1. Kepala Dinas Pendidikan

2. Kepala Dinas Kesehatan



3. Kepala Dinas Sosial

4. Kepala Komite

5. Kepala Bagian Pemerintahan

6. LSM

7. Perguruan Tinggi/Akademis

#### **b. Dinas Pendidikan Kota Balikpapan**

Adapun visi dari Dinas Pendidikan Kota Balikpapan ini yang mana pada Perda Kota Balikpapan Nomor 8 tahun 2004 memiliki tugas dalam penanggulangan Kemiskinan yakni melingkupi pemberian bantuan pelayanan pendidikan: “ *terlaksananya pelayanan pendidikan yang prima untuk menghasilkan sumber daya manusia yang cerdas, terampil dan berakhlak mulia* “

Kemudian untuk mewujudkan visi Dinas Pendidikan Kota Balikpapan dan sebagai suatu langkah kongkrit untuk mencapai tujuan pendidikan ditetapkan misi sebagai berikut :

- Meningkatkan ketersediaan layanan pendidikan.
- Meningkatkan keterjangkauan layanan pendidikan.
- Meningkatkan kualitas/mutu layanan pendidikan..
- Meningkatkan relevansi layanan pendidikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dunia usaha dan dunia industri.

Berdasarkan Peraturan Walikota Balikpapan Nomor 08 Tahun 2009 Dinas Pendidikan Kota Balikpapan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pendidikan dasar, pendidikan menengah,

pendidikan luar sekolah, kesenian dan olahraga serta pengembangan data dan jaringan kependidikan yang menjadi kewenangan pemerintah Kota dan tugas pembantuan lainnya sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 3

Dinas Pendidikan menyelenggarakan fungsi :

- 1) Penyusunan kebijakan, program dan kegiatan bidang pendidikan;
- 2) Penyusunan perumusan pembiayaan pendidikan, Kurikulum, Prasarana dan sarana, pendidik dan tenaga kependidikan, serta mutu pendidikan;
- 3) Penyelenggaraan pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan luar sekolah;
- 4) Pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pendidik dan tenaga kependidikan;
- 5) Pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penyelenggaraan pendidikan formal, non formal dan informal;
- 6) Penyelenggaraan pemantauan, pengendalian dan analisa kelayakan kurikulum, prasarana dan sarana serta mutu pendidikan;
- 7) Pelaksanaan evaluasi pencapaian standar nasional pendidikan pada pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan luar sekolah;

- 8) Penyelenggaraan pelayanan perizinan dan/ atau rekomendasi perizinan bidang pendidikan;
- 9) Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan penyelenggaraan bidang pendidikan dalam penerapan kebijakan, pembiayaan, kurikulum, dan pengendalian mutu pendidikan;
- 10) Pembinaan dan pengendalian Unit Pelaksana Teknis Dinas;
- 11) Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh atasan/ pimpinan sesuai peraturan yang berlaku.

### c. Dinas Kesehatan

Berdasarkan kebijakan pennaggulungan kemiskinan Kota Balikpapan yang tertuang dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004, Dinas Kesehatan memiliki peran dalam pemberian atau penyedia bantuan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin Kota Balikpapan yang mana tercatat dalam keluarga miskin (Gakin).

Adapun uraian tugas dari Dinas Kesehatan sebagai penyedia pelayanan kesehatan sebagai berikut, menyelenggarakan urusan bidang kesehatan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Kemudian dalam menjalankan dua fungsi tersebut Dinas Kesehatan mengkonkritkan dalam fungsi sebagai berikut:

- 1) penyusunan kebijakan, program dan kegiatan bidang kesehatan ;

- 2) pengoordinasian upaya kesehatan melalui pencegahan dan pemberantasan penyakit, lingkungan sehat, perbaikan gizi masyarakat dan pelayanan kesehatan perorangan dan masyarakat;
- 3) pengoordinasian sistem pembiayaan kesehatan masyarakat;
- 4) pengoordinasian dan pengelolaan sumber daya kesehatan melalui peningkatan jumlah, mutu dan penyebaran tenaga kesehatan;
- 5) pemantauan mutu obat dan keterjangkauan harga obat serta perbekalan kesehatan;
- 6) pemberdayaan individu, keluarga dan masyarakat Berperilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) serta Pengembangan Upaya Kesehatan Bersumberdaya Masyarakat (UKBM);
- 7) pengelolaan manajemen kesehatan melalui penelitian dan pengembangan kesehatan serta kerjasama dengan lembaga lainnya;
- 8) pengelolaan dan pengembangan sistem informasi kesehatan (SIK);
- 9) pelaksanaan evaluasi dan pelaporan kegiatan bidang kesehatan;
- 10) pengawasan dan pengendalian bidang kesehatan;
- 11) pembinaan dan pengendalian Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan;
- 12) pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh atasan/pimpinan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

#### **d. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial**

Dari keempat amanah Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan, salah

satunya yakni bantuan pelatihan keterampilan dan bantuan dana bagi masyarakat miskin yang kemudian pelaksanaannya terapkan secara konkrit yang disebut bantuan langsung pemberdayaan sosial (BLPS).

Adapun tugas dan fungsi dari Dinas Tenaga Kerja dan Sosial sbgai berikut:

Tugas dari Dinas Tenaga Kerja dan social ialah Dinas Tenaga Kerja dan Sosial mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang tenaga kerja dan sosial berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian fungsi dari Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kota Balikpapan yakni:

- 1) perumusan kebijakan teknis di bidang Tenaga Kerja dan Sosial sesuai dengan rencana strategis yang ditetapkan Pemerintah Kota;
- 2) perencanaan, pembinaan, dan pengendalian kebijakan teknis di bidang Tenaga Kerja dan Sosial;
- 3) perumusan, perencanaan, pembinaan, dan pengendalian kebijakan teknis di bidang pengembangan pelatihan dan penempatan tenaga kerja;
- 4) perumusan, perencanaan, pembinaan, dan pengendalian kebijakan teknis di bidang hubungan industrial dan syarat kerja;
- 5) perumusan, perencanaan, pembinaan, dan pengendalian kebijakan teknis rehabilitasi sosial, pelayanan sosial, penanggulangan sosial, dan bina sosial;

- 6) perumusan, perencanaan, pembinaan, dan pengendalian kebijakan teknis di bidang pengawasan ketenagakerjaan;
- 7) penyelenggaraan urusan kesekretariatan;
- 8) pelaksana Unit Pelaksana Teknis Dinas;
- 9) pembinaan kelompok jabatan fungsional; dan
- 10) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugasnya.

### **3. Target Group atau Objek Kebijakan**

Dalam penelitian ini yang berkaitan dengan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan Kota Balikpapan yang tertuang dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004, yang menjadi objek kebijakan atau target group yang akan dikenai kebijakan yaitu semua masyarakat miskin yang terdaftar dalam penduduk miskin Kota Balikpapan, dimana penelitian ini terkhususkan pada warga kecamatan Balikpapan Utara. Oleh karena itu peneliti menfokuskan dalam pengambilan sampel mengenai penelitian pelaksanaan perda tersebut pada warga kecamatan Balikpapan Utara. Yang mana penelitian mengenai pelaksanaan Perda Nomor 8 Tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan ialah mensinergiskan apa-apa yang diamanahkan oleh Perda tersebut yang kemudian memaksakan kepada instansi atau dinas-dinas pemerintahan Kota Balikpapan yang melingkupi tugas dalam mencapai amanah penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan yang tertuang dalam Perda tersebut.

Kemudian mengenai kondisi masyarakat miskin di Kecamatan Balikpapan Utara yakni penyebarannya 15,70 % dari total 100 % atas lima kecamatan dari wilayah administrative Kota Balikpapan (data Gakin), sedangkan menurut data yang dilansir Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Balikpapan melalui data Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat) jumlah warga miskin sebesar 14,99 % dari data keseluruhan. Kurang lebih bila dianggakan 3.469 menurut data Gakin dan 4.154 menurut data Jamkesmas.

Kebanyakan warga atau masyarakat miskin yang berada di kecamatan Balikpapan Utara menurut observasi peneliti memiliki pekerjaan sebagai pemulung, nelayan, dan pedagang kecil (loper Koran, pedagang warung kelontong, pedagang asongan). Oleh karena itu peneliti mengambil beberapa sampel dari ketiga latarbelakang pekerja masyarakat miskin yang bertempat tinggal di kecamatan Balikpapan Utara.

Hasil wawancara dengan masyarakat/keluarga miskin di kota Balikpapan Utara:

Saya berasal dari Balikpapan Utara mas, selama ni saya bekerja sebagai pemulung sampah, di samping itu saya juga pernah di berikan bantuan dari pilkada seperti sembako, pakaian bekas dan uang, sedangkan dari pemerintah hanya di berikan tabung gas. Tetapi pemerintah juga memberikan bantuan pendidikan seperti dapat buku gratis, biaya sekolah di gratiskan, dapat bantuan BOS dari pemerintah provinsi dan pemerintah kota, dan bantuan dari kesehatan di berikan berupa pelayanan gratis, pengobatan gratis dan dapat bantuan jamkesda dari pemerintah kota. Bantuan tersebut sangat membantu ekonomi saya yang pas- pasan (wawancara dengan bu siti kholifah umur 47 tahun asli kota Balikpapan Utara, keluarga miskin, 06 agustus 2012 10.00 WITA)

Saya asli Balikpapan Utara, saya bekerja sebagai nelayan udah 25 tahun sejak tahun 1987, dulu nya saya kerjanya sebagai supir taksi sebelum di pecat, selama ni anak saya bisa sekolah karena dapat bantuan dari pemerintah seperti dapat bantuan BOS dari pemerintah kota , biaya sekolah di bebaskan, dapat buku gratis, saya juga dapat bantuan berupa

jamkesda untuk berobat, dan dapat pengobatan gratis dari pemerintah kota, bantuan tersebut benar-benar sangat membantu kehidupan ekonomi saya yang kurang (wawancara dengan bapak fuad latundrung umur 55 tahun asli kota Balikpapan Utara dari keluarga miskin 06 agustus 2012 12.00 WITA)

Saya dari kota Jepara, saya datang ke kota Balikpapan Utara untuk mencari kerja yang lebih baik. Dulu saya hanya bekerja sebagai petani, sekarang saya sebagai penjual loker koran di Balikpapan Utara, masalah tentang bantuan dari pemerintah saya pernah dapat, seperti bantuan buat pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. (wawancara dengan bapak cipto umur 50 tahun dari keluarga miskin, 06 agustus 2012 14.00 WITA).

Rangkuman wawancara dengan Bapak Bambang Bagian SEKCAM (Sekretaris Camat Balikpapan Utara), di Kecamatan Balikpapan utara

mendapatkan data tentang gakin (keluarga miskin) dari kantor kelurahan setempat. Sedangkan kecamatan hanya mendata keluarga miskin di daerah pedesaan, karena di kota Balikpapan tidak ada desa, jadi yang menangani pendataan keluarga miskin ialah Kelurahan Setempat. Di daerah Kecamatan Balikpapan Utara setiap tahunnya mendapatkan anggaran APBD sebesar 2,5% yang diperuntukkan kepada masyarakat miskin. Program tentang penanggulangan kemiskinan sudah teralokasikan di Kecamatan Balikpapan Utara seperti:

1. Program Raskin atau Beras Miskin
2. Program Pendidikan Gratis
3. Program Kesehatan Gratis
4. Diberikan Program Keterampilan
5. Program pemberdayaan UMKM
6. Program Pelatihan Pemberdayaan Manusia.



#### **4. Mekanisme Implementasi Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Kemiskinan.**

Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan yang tertuang di dalam Perda No 8 tahun 2004, dimana kebijakan tersebut berdasarkan isi Perda yakni berupa program-program. Sehingga mekanisme operasional dari kebijakan Penanggulangan Kemiskinan tersebut terjabarkan sebagai berikut :

##### **a. Bantuan Pelayanan Pendidikan**

Sesuai dengan kebijaksanaan umum yang telah ditetapkan yaitu Peraturan Daerah Kota Balikpapan No.8 Tahun 2004 maka program penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan haruslah mengacu pada kebijaksanaan yang telah ditetapkan tersebut yaitu sebagaimana tersebut diatur dalam butir 4 yaitu bahwa program-program harus diarahkan kepada akses untuk dapat meningkatkan kemampuan diri secara sosial dan ekonomi yang diderita secara struktural oleh masyarakat miskin.

Akses secara sosial dimaksud adalah kemampuan dalam melakukan aktivitas sosialnya yang ditunjukkan dengan tingkat pendidikan dan kesehatan yang dimilikinya, semakin tinggi tingkat pendidikan dan derajat kesehatan yang dimilikinya, akan lebih mudah untuk melakukan aktivitas sosialnya sehingga program yang dilaksanakan hendaknya diarahkan agar penduduk miskin tersebut dapat memperoleh akses pelayanan dan kemudahan pelayanan pendidikan dan kesehatan

Program bantuan biaya pendidikan bagi siswa dari keluarga miskin.

1) Program pemberian bantuan beasiswa pendidikan

Program ini diarahkan untuk memberikan bantuan biaya pendidikan bagi anak dari keluarga miskin yang sedang bersekolah dari tingkat SD/MI s/d SMU/SMK/MA yang besaran bantuannya ditetapkan untuk pembiayaan yang diperlukan untuk sekolah setiap bulannya. Sesuai dengan pembahasan yang telah dilaksanakan oleh berbagai instansi yang terkait dengan masalah pendidikan maka bantuan biaya pendidikan ditetapkan untuk masih-masing tingkatan sekolah adalah sebagai berikut :

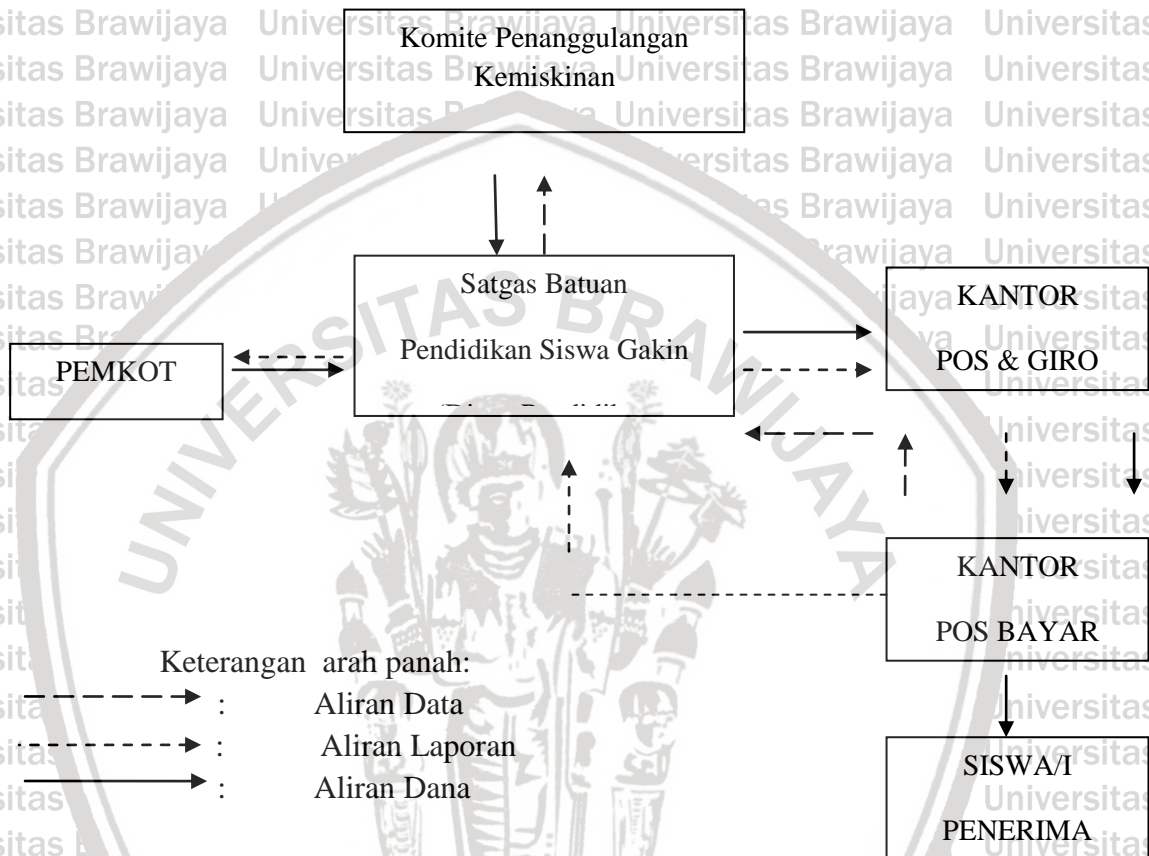
**Tabel 16. Bantuan Biaya Pendidikan**

Tingkat Pendidikan	Bantuan Per Tahun
SD/MI	Rp. 500.000,-
SLTP/MTs	Rp. 700.000,-
SLTA/MA	Rp. 1.000.000,-

Bantuan tersebut di peruntukkan untuk pembiayaan pakaian seragam, alat-alat tulis dan tas, buku-buku penunjang pembelajaran dan tidak diperkenankan untuk keperluan konsumtif orang tua siswa tersebut.

Bantuan tersebut akan disalurkan setiap 6 bulan sekali yaitu pada saat tahun ajaran baru (bulan juni atau Juli) dan pada enam bulan berikutnya (bulan Desember atau Januari) oleh satuan tugas bantuan pendidikan bagi siswa miskin ( dalam hal ini Dinas Pendidikan Kota) langsung kepada para penerima beasiswa

melalui kantor pos bayar yang terdekat yang telah ditentukan, secara skematis tata cara penyaluran dana dan pelaporan kegiatan adalah sebagai berikut:



**Gambar 7. Tatacara Penyaluran Dana Beasiswa dan Pelaporan Kegiatan**

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Balikpapan 2010

Sedangkan siswa dari keluarga miskin akan dibebaskan dari pembayaran iuran BP - 3 (atau iuran komite sekolah) karena masing-masing sekolah akan diberikan bantuan operasional pendidikan (BOP) sekolah berdasarkan jumlah siswa dari keluarga miskin yang ada di sekolah tersebut. Dan diharapkan pula bagi sekolah-sekolah yang mampu dapat menerapkan juga

program subsidi silang antara siswa yang mampu dengan siswa miskin, besarnya index ada BOP untuk sekolah dapat dirincikan sebagai berikut :

- SD/MI	Rp 150.000/siswa/tahun
- SMP/MTS	Rp 264.000/siswa/tahun
- SMU/SMK/MA	Rp 540.000/tahun/tahun

## 2) Program Bantuan Biaya Daftar Ulang

Bagi siswa baru dari keluarga miskin yang ingin melanjutkan sekolahnya dijenjang SD/MI, SMP/MTS, SMA/SMK/MA dibebaskan dari biaya daftar ulang (uang masuk sekolah), karena pemkot yang akan membayar biaya daftar ulang mereka ke sekolah-sekolah yang menerima mereka berdasarkan tagihan dari pihak sekolah ke Dinas Pendidikan Kota Balikpapan. Adapun besaran standar yang diberikan untuk biaya daftar ulang pada TA. 2009 – 2010 ini adalah sebagai berikut :

- Untuk SD/MI	Rp. 250.000,-
- Untuk SMP/MTS	Rp. 500.000,-
- Untuk SMU/SMK/MA	Rp. 750.000,-

Dinas Pendidikan Kota Balikpapan sebagai satuan Tugas untuk bantuan tersebut harus mensosialisasikan kepada sekolah-sekolah, agar tidak terjadi kesimpang siuran informasi yang berakibat pada tidak berlakunya kebijakan tersebut bagi siswa

miskin dan semua kepala sekolah harus mendukung program yang telah dicanangkan oleh walikota dalam rangka menanggulangi kemiskinan di Kota Balikpapan. Seperti yang disampaikan oleh kepala dinas Pendidikan dalam wawancara peneliti bersama beliau sebagai berikut :

“Program ini pertama-tama memang harus mendapat perhatian utama yaitu pada proses penyampaian atau sosialisasi kepada tiap-tiap sekolah yang memiliki data mengenai anak-anak yang kurang mampu. Sehingga diharapkan dengan tahap awal seperti ini, kebijakan atau program yang diharapkan dapat dijalankan dengan benar dan mendapat respon yang positif dari sekolah atau kepala sekolah.

#### **b. Bantuan Pelayanan Kesehatan**

Berhubungan Implementasi perda tersebut Dinas Kesehatan mempunyai program-program yang yang dicanangkan sebagai berikut.

##### 1) Program Pelayanan Kesehatan bagi Keluarga Miskin

Pelaksana program pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin adalah Dinas Kesehatan Kota Balikpapan dimana pengelolaannya secara teknis dilaksanakan oleh UPTD Jamkesda dan seksi Pembiayaan kesehatan bertugas sebagai regulator, pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin meliputi :

a) Paket pelayanan kesehatan di Puskesmas, pembayaran dilakukan dengan sistem kapitasi, terdiri dari :

- Pelayanan Rawat Jalan Umum
- Pemeriksaan Umum dan Tindakan Sederhana
- Pemeriksaan dan Tindakan Gigi
- Laboratorium Sederhana
- Obat-obatan generik
- Pelayanan Kesehatan Masyarakat (promotif dan preventif)

b) Pelayanan kesehatan di Rumah Sakit.

Dalam upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan, Pemerintah Kota Balikpapan sejak tahun anggaran 2004 telah menunjuk beberapa Rumah Sakit yang dapat dijadikan rujukan untuk pelayanan rawat jalan Spesialistik ataupun pelayanan Rawat Inap, sehingga diharapkan tidak terjadi keluhan-keluhan dalam hal pelayanan karena faktor kualitas pelayanan. Adapun Rumah Sakit yang ditunjuk tersebut adalah :

- Rumah Sakit Umum Kanujoso Djatiwibowo (RSU KD).
- Rumah Sakit Harapan Mulia.
- Rumah Sakit Tentara (RS. Dr. R. Hardjanto).
- Rumah Sakit Ibnu Sina.
- Rumah Sakit Bersalin Sayang Ibu.
- Rumah Sakit Jiwa di Samarinda.
- Rumah Sakit Bhayangkara.

Jenis Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit, terdiri dari :

- Pelayanan Rawat Jalan Spesialistik dan sub spesialistik

- Pelayanan Rawat Inap Kelas III Penunjang Diagnostik
- Pelayanan Gawat Darurat
- Pelayanan Tindakan Medis (operasi,dll, dengan tarif kls III)
- Pelayanan Rehabilitas Medis (tarif kls III)
- Obat-obatan Rumah Sakit (diutamakan Generik)
- Penunjang Diagnostik (Lab, Radiologi, EEG,dll, dengan tarif kls III)
- Pelayanan Rawat Intensif (ICU, ICCU dan NICU dengan tarif kls III).
- Pelayanan Kesehatan lainnya yang ada di rumah sakit tersebut dengan tarif kls III

Untuk pelayanan kesehatan untuk penduduk miskin Kota Balikpapan yang berjumlah 23.733 jiwa dibiayai dari dana APBD kota. Sementara itu kuota yang dibiayai dari dana APBN (Jamkesmas) adalah sebanyak 27.716 jiwa.

Masih terdapat perbedaan data Gakin antara program Gakin kota yang dibiayai oleh APBD dengan Gakin yang dibiayai dari Jamkesmas. Hal ini disebabkan oleh penetapan peserta Gakin Kota berdasarkan kriteria Gakin Pemkot Balikpapan sedangkan penetapan peserta Jamkesmas berdasarkan kriteria Badan Pusat Statistik (BPS) Nasional.Oleh karena itu terjadi selisih kuota peserta yang masih perlu dibiayai

oleh APBD Kota Balikpapan, dan diharapkan kedepan tidak terjadi lagi perbedaan kepesertaan ini.

Selain itu dibidang kesehatan masih terdapat orang yang menjadi miskin akibat tingginya biaya rumah sakit karena menderita penyakit katastrofik. Mereka tidak memiliki kartu Gakin sebab belum memenuhi kriteria miskin disaat masa pendataan, atau merupakan penduduk pendatang yang tiba-tiba sakit berat sebelum memiliki KTP tetap Balikpapan. Hal ini pula yang disampaikan oleh Kepala Dinas Kesehatan sewaktu peneliti bertemu di Kantornya, mengatakan:

“Dalam kasus seperti ini dibantu pembiayaan kesehatan melalui program kerjasama pelayanan kesehatan penduduk miskin antara Gubernur dengan Bupati/Walikota se Kalimantan Timur. Nomor: 440/8448/B.Sosial PP/2007”.

Mekanismenya adalah 60% biaya dibayarkan oleh pemerintah Kota dan 40% biaya dibayarkan oleh Pemerintah Provinsi. 60% Dana Pemerintah Kota Balikpapan ini diusulkan melalui bantuan Sosial.

Biaya pelayanan kesehatan Gakin Tahun Anggaran 2010 dialokasikan sebesar Rp.2.936.694.458,- dengan sumber dana APBD kota dan dana bantuan sosial sebesar Rp.2.000.000.000,- anggaran program Jamkesmas dari APBN untuk Puskesmas dialokasikan sebesar Rp. 201.420.999,65,- melalui rekening pos



puskesmas sedangkan untuk rumah sakit masing-masing tidak melalui Dinas Kesehatan.

Selain program pelayanan kesehatan pada Gakin sejak tahun 2006 pemerintah Kota Balikpapan juga mengembangkan program jaminan kesehatan untuk masyarakat informal atau masyarakat pekerja yang tidak mendapatkan upah tetap. Program ini disebut Jamkesda informal dengan sasaran 227.274 jiwa.

Anggaran yang disipakan melalui APBD sebesar Rp.20.335.641.400,- tujuan dari program ini adalah untuk membantu biaya pelayanan kesehatan masyarakat informal non upah agar tidak jatuh menjadi miskin ketika harus rawat inap dirumah sakit. Mereka ini bukan keluarga miskin tetapi rentan menjadi miskin jika sakit.

Berdasarkan Laporan Dinas Kesehatan Kota Balikpapan realisasi pelaksanaan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin pada tahun 2011 adalah sebagai berikut:

**Tabel 17. Pelayanan Kesehatan Keluarga Miskin Per Desember 2010**

No	Tempat Pelayanan	Jumlah Pasien	Jumlah Tagihan	Sumber dana		
				APBD Kota	APBD Prop I	Ket
1	Puskesmas (PPK I)	3.228	Rp. 672.936.000,00	566.145.547,00	-	-
2	PMI, URD, Lab DKK, RSB Sayang Ibu, Optik Balikpapan (PPK II)	545	Rp. 139.411.865,85	126.569.836,85	8.850.000,00	
3	Rumah Sakit (PPK II)	3.552	Rp.5.120.124.170,57	2.238.309.887,69	1.987.503.922,54	
		7.325	Rp.5.932.472.036,42	2.931.025.271,54	6.915.703.750	-

Sumber : Pengelola Kesehatan Gakin, 2010

**Tabel 18. Rawat Inap Gakin Per Desaember 2010**

No	Tempat Pelayanan	Jumlah Penderita	Jumlah Tagihan
1	RS Kanujoso Djatiwibowo	2.564	Rp. 4.318.167.630,97
2	RS Tentara Dr.Hardjanto	466	331.203.467,00
3	RSUD. A. Wahab Syahrani	1	12.648.363,60
4	RS Pertamina Bpp	100	86.409.241,00
5	RS Bhayangkara	185	118.650.000,00
6	RS Restu Ibu	2	4.791.532,00
7	RS Balikpapan Husada	145	127.082.197,00
8	RS Atma Husada	89	121.171.739,00
Jumlah		3.552	5.120.124.170,57

Sumber : Pengelola Kesehatan Gakin, 2010

## 2) Program pemberian Bantuan Pelayanan Kesehatan

Pemberian Bantuan pelayanan kesehatan kepada keluarga miskin diarahkan dalam rangka memberikan bantuan biaya pelayanan kesehatan dan pengobatan bagi keluarga miskin yang sedang menderita sakit baik penyakit ringan yang hanya memerlukan penanganan di puskesmas maupun penyakit-penyakit khusus yang memerlukan pengobatan dan perawatan baik di puskesmas maupun dirumah sakit yang ditunjuk oleh pemerintah kota Balikpapan.

Bantuan yang diberikan dalam dua bentuk yaitu dalam bentuk Kapitasi yaitu dengan menetapkan bantuan dengan sisitem index yang langsung diberikan kepada pelaksana pelayanan pada rumah sakit, klinik bersalin sayang ibu, URD puskesmas klandasan ilir, tranfusi darah pada palang merah Indonesia dilaksanakan dengan sistem *Fee for Service* yaitu pemerintah kota memberikan

batuan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin berdasarkan penduduk miskin yang telah dilayani/dirawat. Untuk penentuan sistem pelayanan tersebut, akan ditentukan oleh tim koordinasi penanggulangan kemiskinan kota dalam dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah satgas pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin (DKK) akan mengenai sistem tersebut tidak selalu sama setiap tahunnya karena adanya evaluasi sistem yang dilakukan setiap tahun oleh tim Kota.

Adapun penyelenggaraan pelayanan kesehatan bagi orang miskin di Kota Balikpapan adalah sebagai berikut :

a) Model Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan

Model penyelenggaraan pelayanan kesehatan bagi orang miskin di kota Balikpapan dengan model Bipartite ; yaitu dimana pemerintah kota sebagai penyandang dana pelayanan kesehatan sekaligus memiliki sendiri fasilitas-fasilitas pelayanan kesehatan, sehingga memiliki otoritas untuk mengatur biaya pemberian pelayanan kesehatan.

Dalam pelaksanaannya dibentuk satuan tugas yang kedudukannya secara teknis operasional berada dibawah kepala Dinas Kesehatan Kota (DKK), secara koordinatif berada di bawah komite penanggulangan kemiskinan kota Balikpapan :

Adapun tugas satuan tugas yang dibentuk adalah sebagai berikut:

- 1) Mengelola database peserta dari keluarga miskin.
- 2) Memberikan keterangan yang perlu diketahui peserta mengenai paket pelayanan kesehatan yang diberikan.
- 3) Melakukan kerjasama puskesmas dan RSUD serta melakukan monitoring atas pelaksanaan pelayanan kesehatan kepada penduduk miskin.
- 4) Mengelola keuangan dan melakukan pembayaran kepada puskesmas dan RSUD.
- 5) Membentuk unit pengaduan masyarakat atau posko pengaduan
- 6) Menyampaikan laporan berkala kepada kepala Daerah melalui tim koordinasi penganggulangan kemiskinan Kota Balikpapan dan kepala dinas kesehatan Kota Sistem Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Miskin. Sistem pengelolaan pelayanan kesehatan bagi orang miskin ditentukan sesuai dengan kebijaksanaan komite penanggulangan kemiskinan kota Balikpapan, adalah sebagai berikut :

Sistem Pembiayaan Dilakukan dengan dua sistem

- Sistem Kapitasi untuk pelayanan di puskesmas, dihitung dari index biaya berobat untuk setiap pasien orang miskin yang dilayani oleh puskesmas.

- Sistem Free for Service untuk pelayanan berobat pada rumah sakit, klinik bersalin saying ibu, URD pada puskesmas klandasan ilir, unit transfusi darah pada kantor palang merah Indonesia yaitu pembiayaan dihitung berdasarkan biaya berobat yang dilakukan oleh pasien keluarga miskin yang akan dibayar oleh Pemerintah kota.

Mengenai sistem pembiayaan ini nantinya akan terus dievaluasi dalam periodik tertentu, sehingga tidak akan merugikan bagi pihak PPK, sistem pembayaran (kapitasi atau free for service) tidak akan konstan setiap tahunnya namun akan terus dievaluasi.

1) Paket pelayanan

a) Pelayanan Puskesmas,

- Pelayanan Rawat jalan Umum
- Pemeriksaan umum dan tindakan sederhana
- Pemeriksaan dan tindakan gigi
- Obat-obatan
- Pelayanan kesehatan masyarakat

b) Pelayanan Rumah Sakit, meliputi :

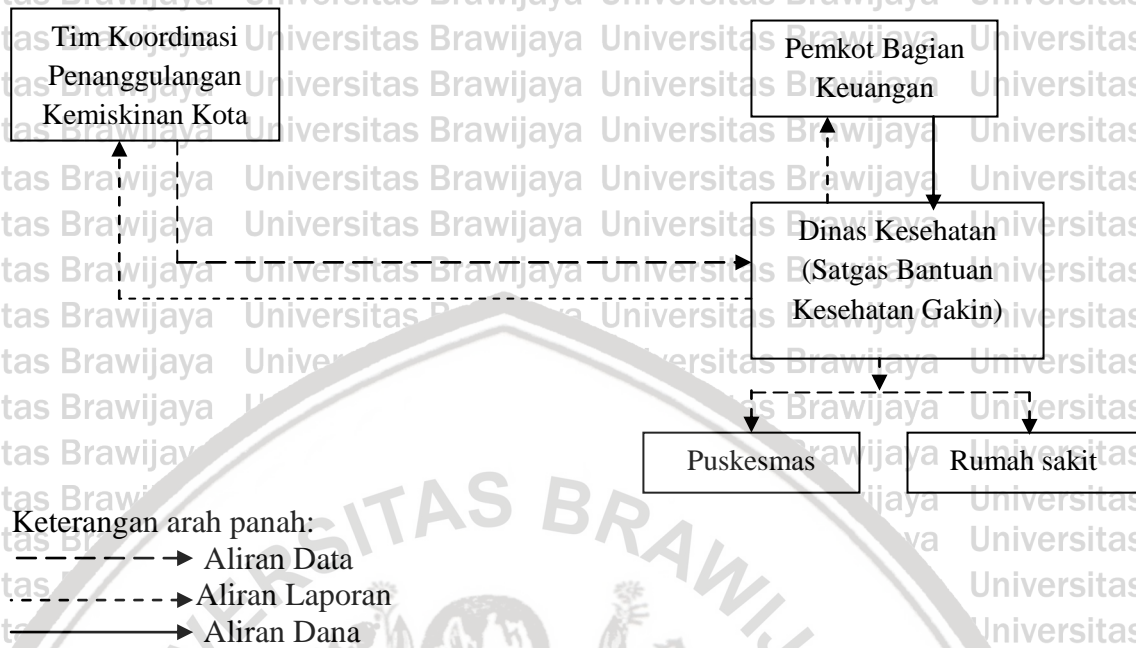
- Pelayanan rawat jalan spesialistik
- Pelayanan gawat darurat
- Pelayanan rawat inap kelas III

- Pelayanan tindakan medis (operasi dan lainnya dengan tarif kelas III)
- Pelayanan rawat intensif (ICU, ICCU dengan tarif kelas III)
- Pelayanan rehabilitasi medik dengan tarif kelas III
- Pelayanan kesehatan lainnya yang ada di rumah sakit dengan tarif kelas III
- Penunjang dianostik (laboratorium, radiologi, EEG dan lainnya dengan tarif kelas III)
- Obat-obatan (diutamakan obat-obatan standar rumah sakit / generik).

## 2) Sistem pelayanan

Pelayanan dipuskesmas dilakukan dengan sistem Zoning tempat berobat, yaitu setiap puskesmas sudah ditentukan untuk melayani keluarga miskin dari keluarga dari kelurahan tertentu yang menjadi wilayah kerja puskesmas yang bersangkutan.

Dibawah ini dapat digambarkan bagan atau alur kewenangan mengenai tatacara pelaksanaan program bantuan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin di Kota Balikpapan.



**Gambar 8. Tatacara Pelaksanaan Program Bantuan Pelayanan Kesehatan Bagi Keluarga Miskin di Kota Balikpapan**

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Balikpapan 2010

### c. Bantuan Pelatihan

Adapun amanah dari Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 dalam konteks pemberian bantuan pelatihan pada keluarga ataupun warga miskin setempat yakni:

1. Tersedianya data Kepala Keluarga dan Pekerjaannya serta jenis ketrampilan apa yang diinginkan pada masing-masing Kelurahan.
2. Tersedianya kegiatan pefatihan ketrampilan oleh Instruktur Pendidikan/Pelatihan.
3. Sistem pelaporan dan Informasi berjalan baik.

Tetapi hal tersebut diatas sesuai temuan lapangan oleh peneliti belum nampak adapun konfirmasi kepada salah satu aperatur di Dinas Tenaga

Kerja dan Sosial Kota Balikpapan yang bertanggung jawab atas terlaksananya program tersebut ialah sebagai berikut:

Kami mas dalam melaksanakan proram bantuan pelatihan masih tahap pendataan keluarga miskin. Dalam arti pendataan tersebut untuk persiapan kami terhadap kegiatan pelatihan apa yang skala prioritas yang akan kami selenggarakan dahulu. Tentunya skala prioritas kegiatan tersebut beracuan pada minat masyarakat atau keluarga miskin dalam rangka menciptakan keterampilan untuk mereka. Untuk pelaksanaannya kami masih terkendala alur birokrasi, maksudnya untuk pengajuan dana atau pembiayaan kegiatan pelatihan (10 Agustus 2012, pukul 09.00 WITA).

#### **d. Bantuan Modal Usaha**

Program pemberian bantuan pinjaman dana bergulir adalah diperuntukkan bagi penduduk miskin dalam rangka memberikan kemudahan bagi penduduk miskin baik perorangan maupun kelompok untuk mendapatkan modal bagi kegiatan usahanya sehingga dapat meningkatkan penghasilan keluarganya.

Program pemberian bantuan pinjaman dana bergulir bertujuan :

- a. Memperkuat aspek permodalan bagi penduduk miskin yang mempunyai usaha dalam mendayagunakan sumber daya yang dimilikinya sehingga mampu meningkatkan usahanya.
- b. Mengembangkan produktivitas, krativitas dan inovasi bagi penduduk miskin sehingga dapat meningkatkan pendapatannya untuk mengatasi masalah ekonomi keluarga sehingga keluar dari kategori miskin.

Sasaran program pemberian bantuan pinjaman dana bergulir ini adalah:

- a. Meningkatkan kinerja bagi penduduk miskin yang mendapatkan



pinjaman dana bergulir.

- b. Meningkatkan pendapatan penduduk miskin melalui usaha yang dijalankan/dikembangkannya dengan mendapatkan pinjaman dana bergulir.

Kriteria penduduk miskin yang menjadi sasaran untuk mendapatkan pinjaman dana bergulir ini adalah sebagai berikut :

- a. Penduduk miskin yang terdaftar sebagai penduduk miskin Kota Balikpapan hasil pendataan Tahun Anggaran 2011 yang dibuktikan

dengan kartu identitas penduduk miskin dan memiliki usaha yang berbentuk perorangan atau kelompok, serta telah pernah mengikuti pelatihan ketrampilan penduduk miskin.

- b. Bagi usaha penduduk miskin yang berbentuk kelompok harus dilengkapi dengan :

1. Daftar hadir pembentukan kelompok usaha
2. Berita Acara pembentukan kelompok usaha yang diketahui oleh Ketua RT dan Lurah setempat
3. Daftar susunan pengurus usaha kelompok
4. Surat pernyataan mengajukan pinjaman modal atas nama kelompok
5. Menghasilkan produk yang tidak dilarang sesuai Peraturan Pemerintah yang berlaku. Mempunyai pansa pasar yang masih dapat dikembangkan
6. Memanfaatkan seluas-luasnya sumber daya manusia dan sumber daya alam yang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah

yang berlaku

a. Besarnya pinjaman dana bergulir yang dapat disalurkan kepada unit usaha penduduk miskin adalah maksimum Rp. 5.000.000,-

(lima juta rupiah) untuk unit usaha perorangan dan Rp.

25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) untuk unit usaha

kelompok, dengan anggota kelompok minimal 5 (lima) orang dan

diwajibkan menyerahkan Surat Pernyataan Jaminan Kredit berupa

kelayakan usaha, peralatan yang digunakan dan surat nikah bagi

yang telah menikah.

b. Penduduk miskin calon penerima pinjaman seperti tersebut point

4 di atas wajib mengikuti pelatihan kewirausahaan model

Creation of Enterprise Formation of Entrepreneur (CEFE) atau

penambahan wirausaha baru melalui pelatihan kewirausahaan.

c. Jangka dan tenggang waktu pinjaman dana bergulir ditetapkan

maksimal 2 (dua) tahun termasuk tenggang waktu (grace periode)

selama 3 (tiga) bulan

d. Penerima bantuan pinjaman dana bergulir akan diasuransikan dan

ditetapkan oleh Tim Teknis Pengelola Bantuan Usaha Dana

Bergulir Bagi Usaha Keluarga Miskin Kota Balikpapan.

e. Penyaluran dana bergulir bagi kegiatan usaha penduduk miskin

dikelola oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi

Kota Balikpapan yang secara operasional akan dilaksanakan oleh

Tim Teknis Pengelolaan Bantuan Dana Bergulir bagi Penduduk

Miskin Kota Balikpapan yang terdiri dari unsur Pemerintah, Asosiasi Pengusaha, LSM, Lembaga Profesi, Perguruan Tinggi, yang diangkat melalui Surat Keputusan Walikota atau pejabat yang didelegasikan oleh Walikota Balikpapan.

f. Dana bergulir bagi penduduk miskin akan disalurkan melalui Bank Muamalat Tbk Cabang Balikpapan melalui perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kota Balikpapan dan Pimpinan Bank Muamalat Tbk Cabang Balikpapan.

g. Penetapan unit usaha penduduk miskin calon penerima bantuan pinjaman dana bergulir dilakukan oleh Tim Teknis Pengelola Bantuan Modal Usaha Dana Bergulir bagi kegiatan usaha penduduk miskin yang akan membentuk unit usaha melalui rapat evaluasi kelayakan usaha yang dipimpin oleh Ketua Tim evaluasi Kelayakan Usaha yang dihadiri oleh anggota Tim minimal  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota.

h. Apabila dalam pelaksanaannya ternyata usaha penduduk miskin tersebut menyimpang dari ketentuan-ketentuan atau perjanjian yang telah ditetapkan maka akan dilakukan peninjauan kembali terhadap pinjaman tersebut, antara lain dengan cara menyetorkan kembali pinjaman yang telah diterimanya kepada Tim Teknis Pengelola Bantuan Modal Usaha Dana Bergulir usaha Keluarga Miskin Kota Balikpapan atau menyelesaikannya melalui Pengadilan Negeri Balikpapan, demikian pula bagi Usaha yang

berbentuk kelompok (KUBE) maka tanggung jawab pengembalian pinjamannya tetap merupakan tanggung jawab kelompok sesuai dengan perjanjian.

i. Bank yang ditunjuk untuk melakukan penyaluran pinjaman dana bergulir Kota Balikpapan adalah PT. Bank Muamalat Tbk. Cabang Balikpapan.

j. Hal-hal lain yang bersifat teknis diatur langsung oleh Tim Teknis Pengelola Bantuan Modal Usaha Dana Bergulir usaha Keluarga Miskin Kota Balikpapan dan diperkuat dengan petunjuk teknis penyaluran dana bergulir yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Perindagkop Kota Balikpapan.

Wawancara dengan bapak Bahrain kepala binkesos Balikpapan

Keterkaitan dengan penanggulangan kemiskinan yg ada di kota

Balikpapan ada beberapa program yang anggarannya berasal dari dana dekonsentrasi yaitu :

1) Tahun 2008 : program penanggulangan kemiskinan melalui kelompok usaha bersama KUBE sebanyak 23 kube / 230 kk.

2) Tahun 2009 : program penanggulangan kemiskinan melalui mekanisme bantuan langsung pemberdayaan social (BLPS) sebanyak 25 kube / 250 kk

3) Tahun 2010 : masih dalam proses pencarian dananya dengan program penanggulangan kemiskinan perkotaan melalui kube penumbuhan sebanyak 15 kube / 150 kk, dan dari program tersebut

masyarakat miskin mendapatkan bantuan modal usaha 20 juta perkelompok

#### 4) Peran dinas sosial di Balikpapan adalah :

1. Melaksanakan garis kebijakan pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan daerah kota Balikpapan
2. Melaksanakan program kegiatan yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan baik anggaran yang berasal dari APBD kota Balikpapan, ataupun APBD provinsi dan dana dekonsentrasi APBN.

### **C. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Perda Kota**

#### **Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Kemiskinan**

##### **1. Faktor Pendukung**

- a. Adanya alokasi dana yang mencukupi terhadap terselenggaranya penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan (sesuai Perda Kota Balikpapan No. 8 Tahun 2004) melalui alokasi dana APBD yakni sebesar 2,5% dari total keseluruhan alokasi dana APBD yang jumlahnya mencapai 1,6 Triliyun. Diharapkan dengan adanya dana yang cukup tersebut dapat mendukung proses implementasi Perda tentang Penanggulangan Kemiskinan bagi masyarakat Kota Balikpapan karena tidak dapat dipungkiri bahwa faktor dana adalah elemen penting bagi tercapainya program tersebut. Dimana alokasi dari sumber dana ini mencakup 4 macam, yaitu:

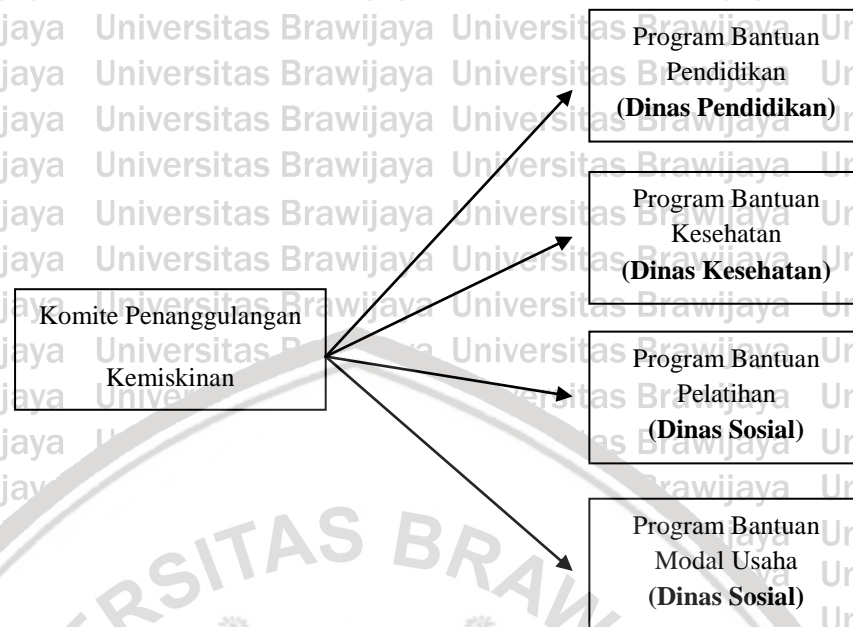
- a) Bantuan Pendidikan; yang meliputi Bantuan Beasiswa Pendidikan bagi siswa/siswi yang sedang bersekolah dari tingkat SD/MI s/d SMU/SMK/MA yang besarnya tergantung dari standar sekolah dan yang kedua adalah Bantuan Biaya Daftar Ulang Bagi siswa baru dari keluarga miskin yang ingin melanjutkan sekolahnya dijenjang SD/MI, SMP/MTS, SMA/SMK/MA dibebaskan dari biaya daftar ulang (uang masuk sekolah), besarnya juga ditentukan sesuai standar sekolah.
- b) Bantuan Kesehatan; yang meliputi Program Pelayanan Kesehatan yaitu terkait dengan pemberian berbagai fasilitas dan obat-obatan dari Rumah Sakit seperti Rawat Inap, Laboratorium, atau Obat-obatan Generik. Dan yang kedua adalah Program pemberian Bantuan Pelayanan Kesehatan yang berupa pemberian dalam bentuk Kapitasi yaitu dengan menetapkan bantuan dengan sistem index yang langsung diberikan kepada pelaksana pelayanan kesehatan, dan juga pemberian melalui sistem *Free for Service* yang pembiayaannya dihitung berdasarkan biaya berobat yang dilakukan oleh pasien keluarga miskin yang akan dibayar oleh Pemerintah kota.

- c) Bantuan Pelatihan; yaitu pemberian bantuan pelatihan pada keluarga ataupun warga miskin setempat untuk dididik dan

dilatih sehingga nantinya dapat memiliki ketrampilan dan keahlian yang cakap. Namun untuk pelaksanaannya masih dikaji lebih lanjut oleh instansi terkait.

d) Bantuan Modal Usaha; yaitu program pemberian bantuan pinjaman dana bergulir adalah diperuntukkan bagi penduduk miskin dalam rangka memberikan kemudahan bagi penduduk miskin baik perorangan maupun kelompok untuk mendapatkan modal bagi kegiatan usahanya sehingga dapat meningkatkan penghasilan keluarganya.

b. Telah tersedianya infrastruktur kelembagaan yang mapan dalam menjalankan kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan berupa aktor pelaksana yang telah diatur dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004, dimana Perda tersebut menyediakan beberapa implementator program penanggulangan kemiskinan antara lain: Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan Komite Penanggulangan Kemiskinan Kota Balikpapan yang strukturnya dari berbagai instansi/jajaran pemerintah kota Balikpapan. Dan dari semua instansi tersebut memiliki tugas dan fungsi yang jelas dalam menunjang kinerja pemerintah daerah untuk mewujudkan implementasi program pengentasan kemiskinan. Hal ini menunjukkan bahwa program tersebut mendapatkan porsi yang serius dari pemerintah daerah beserta para jajaran instansi terkait.

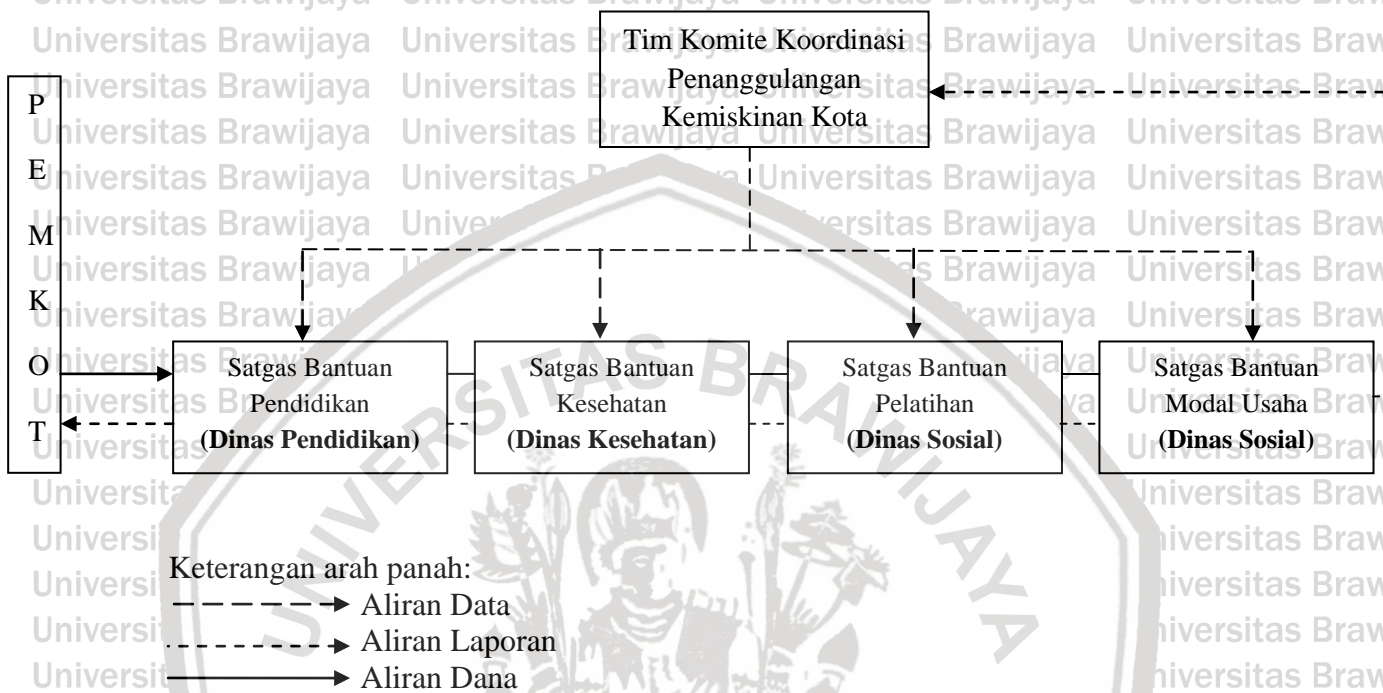


**Gambar 9. Aktor Pelaksana Program Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Kota Balikpapan**

- c. Terdapat pola komunikasi yang baik dan sehat antara aktor pelaksana kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan (Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004), yakni dengan bukti terdapat satuan tugas (satgas) dalam masing-masing bentuk program bantuan yang diberikan kepada masyarakat miskin di kota Balikpapan yang khususnya di kecamatan Balikpapan Utara dalam konteks penelitian ini. Adapun satgas tersebut dinaungi oleh Koordinator yakni Komite Penanggulangan Kemiskinan, masing-masing satgas tersebut diambil dari instansi yang bertanggungjawab dan berkompeten dibidangnya. Seperti halnya bantuan pendidikan yang menjadi satgas yakni diambil dari Dinas Pendidikan, bantuan pelayanan kesehatan diambil dari Dinas Kesehatan, bantuan pelatihan keterampilan diambil dari Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, dan bantuan modal usaha melalui kegiatan



KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang menjadi satgas diambil dari Dinas Sosial dan Tenaga Kerja.



**Gambar 10. Pola Komunikasi Aktor Pelaksana Program Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Kota Balikpapan**

d. Daya terima yang baik atau respon yang positif dari masyarakat miskin atas kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan (yang diatur/termuat dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004). Dengan terdapat berbagai bantuan yang telah diamanahkan oleh Perda Kota Balikpapan No. 8 Tahun 2004, yakni terangkum dalam empat macam bantuan antara lain, bantuan pelayanan pendidikan berupa bantuan biaya pendidikan, bantuan pelayanan kesehatan, bantuan pelatihan keterampilan, dan bantuan modal usaha.

Daya terima masyarakat miskin terhadap kebijakan penanggulangan

kemiskinan yang dilakukan pemerintah kota Balikpapan sangat baik, dikarenakan kebijakan tersebut dominan memberikan bantuan finansial terhadap keterbatasan mereka, dan adapula bantuan pemberdayaan yang menjadikan masyarakat miskin mandiri yakni berupa program pelatihan keterampilan, yang mana dilengkapi dengan sekaligus bantuan modal usahanya. Seperti misalnya untuk bantuan pendidikan bagi siswa/siswi yang kurang mampu tentu akan sangat direspon dengan baik oleh masyarakat karena dengan adanya program ini mereka dapat menyekolahkan anak mereka seperti selayaknya. Dan respon positif juga ditunjukkan dengan diberikannya bantuan kesehatan yang tentu akan sangat membantu para masyarakat miskin. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa biaya kesehatan yang tinggi menjadi beban tersendiri bagi masyarakat miskin.

- e. Adanya *politik will* atau niatan politik dari Pemerintah Balikpapan terhadap pengentasan kemiskinan di kota Balikpapan, yang mana kota Balikpapan memiliki kekayaan hasil bumi yang melimpah sekaligus banyaknya investasi yang terjadi, sehingga pendapatan kota Balikpapan sangat melimpah. Dari situlah *politik will* Pemerintah kota Balikpapan untuk mengentaskan kemiskinan begitu besar, yakni dengan adanya rasa malu wilayah yang terkenal kaya tetapi masih memiliki masalah kemiskinan. Menjadi kota yang terbebas dari kemiskinan tentu menjadi harapan ideal bagi pemerintah dan masyarakat kota Balikpapan. Dengan adanya sumber daya yang

melimpah, serta tingginya komitmen dari pemerintah dan para instansi terkait, maka melalui Perda No. 8 Tahun 2004 diharapkan dapat mewujudkan tujuan tersebut.

## 2. Faktor Penghambat

### a. Program Bantuan Pendidikan

Kebijakan pembebasan iuran SPP/BP-3/Komite Sekolah bagi siswa miskin untuk jenjang SD/SDLB/MI, SLTP/MTs, SLTA/MA dirasakan banyak menemui kendala/permasalahan di lapangan hal ini dapat dilihat dari parameter dimana masih banyak siswa yang memiliki kartu identitas keluarga miskin tetap ditarik iuran SPP/BP-3/Komite Sekolah khususnya bagi siswa keluarga miskin yang bersekolah di sekolah swasta. Dari berbagai keluhan-keluhan tersebut, baik keluhan dari pihak gakin maupun keluhan dari pihak sekolah, dapat ditarik beberapa kesimpulan mengapa kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan secara optimal antara lain:

1. Banyak siswa dari keluarga miskin yang tidak menyerahkan fotocopy kartu identitas gakin kepada pihak sekolah, meskipun sekolah sudah menginstruksikan, sehingga pihak sekolah tidak memiliki dasar untuk membebaskan iuran siswa tersebut.
2. Sebagian besar siswa miskin bersekolah di sekolah swasta, apalagi untuk tingkat menengah pertama & menengah atas.
3. Dari laporan-laporan kepala sekolah khususnya kepala sekolah swasta yang tetap menarik iuran tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepala

sekolah tidak siap untuk menerapkan kebijakan tersebut karena biaya penggantian yang dibayar untuk Pemerintah Kota melalui Dinas Pendidikan masih dibawah standar iuran SPP/BP-3 yang ditentukan oleh sekolah swasta. Hal ini dapat dilihat dari indeks dana kompensasi penggantian iuran SPP/BP-3/Komite Sekolah yang diberikan untuk Pemerintah Kota Balikpapan sebagai berikut.

**Tabel 19. Jumlah Pemberian Dana Kepada Setiap Sekolah Kota Balikpapan**

Jenjang Pendidikan	Indeks dana Kompensasi dari Pemkot + BOS	Rentang Biaya yang ditetapkan oleh pihak Sekolah per siswa/bulan
SD/MI	Rp. 30.000 / siswa/ bulan	Rp. 20.000 – Rp. 80.000
SLTP/MTs	Rp.75.000 / siswa/ bulan	Rp. 30.000 – Rp. 150.000
SLTA/MA	Rp. 80.000 / siswa/ bulan	Rp. 25.000 – Rp. 250.000
SMK	Rp. 100.000 / siswa/ bulan	Rp. 50.000 – Rp. 95.000

4. Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa standar penggantian biaya SPP/BP-3 yang diberikan pihak Pemerintah Kota kepada sekolah, khususnya kepada sekolah swasta, masih dibawah standar biaya yang ditetapkan oleh pihak sekolah. Sedangkan untuk biaya operasional sekolah swasta hanya mengandalkan pendapatan dari iuran SPP dan tidak mendapatkan subsidi rutin dari Pemerintah Kota Balikpapan seperti layaknya sekolah negeri. Apalagi untuk sekolah-sekolah swasta yang banyak menerima siswa yang tergolong miskin/tidak mampu, akan berimplikasi pada minimnya pendapatan yang mereka peroleh dari siswa-siswa yang ada, yang akhirnya berdampak pada operasional

belajar di sekolah tersebut.

#### b. Program Pemberian Pelayanan Kesehatan

##### Masalah dan hambatan di Rumah Sakit:

1. Pada pelayanan di Rumah Sakit pasien masih membayar selisih obat, pelayanan tidak diberikan sebelum ada jaminan dari Satgas.
2. Masih banyak permintaan jaminan resep obat yang tidak sesuai standar askeskin baik pada pelayanan rawat jalan dan rawat inap.
3. Kurangnya kepatuhan terhadap penyediaan obat generic.
4. Standard obat dari Askeskin tidak berjalan.
5. Seringnya pasien gakin diminta ke Satgas agar memberi persetujuan terhadap resep-resep diluar standar.
6. Alat dart Bahan Habis Pakai tidak ada uraian pemakaian.
7. Masih tingginya kasus SKTM dengan tagihan yang sangat tinggi.
8. Masih banyak pasien lintas batas yang dimintai pertanggung jawabannya kepada Pemerintah Kota Balikpapan.
9. Pelayanan Askeskin belum memadai karena pelayanan sesuai paket yang sudah ditentukan.

##### Masalah dan hambatan di Puskesmas :

- a. Banyak pasien yang dirujuk oleh Puskesmas ke Rumah Sakit padahal kasus pasien tersebut masih bisa ditangani di Puskesmas.
- b. Masih adanya keluhan pasien tidak dapat dilayani karena tidak mempunyai kartu identitas gakin namun terdaftar dalam kartu keluarga gakin.

c. Obat-obatan yang berasal dari pusat datangnya terlambat dan dengan jumlah item yang sedikit.

c. Pemberian Pelatihan Ketrampilan bagi Keluarga Miskin

1. Pada saat pelaksanaan kegiatan, peserta gakin yang terdata sebelumnya banyak yang tidak hadir karena alasan bekerja dan kurangnya kesadaran gakin terhadap pentingnya pelatihan ketrampilan tersebut yang akhirnya diganti oleh peserta gakin lainnya, hal ini sangat mengecewakan pihak penyelenggara pelatihan saat pelatihan akan dijalankan.
2. Sebagian peserta pelatihan pernah mengikuti pelatihan gakin, sehingga 1(satu) orang ada yang mengikuti lebih dari 1(satu) kejuruan.
3. Monitoring cakupan kerja gakin di lapangan, belum seluruh gakin yang telah dilatih dapat ditemui karena ada yang bekerja saat monitor dilakukan atau karena gakin tersebut telah pindah alamat.

#### D. Analisis Data

Menurut Van Meter dan Van Horn, agar implementasi sebuah kebijakan dapat berjalan secara optimal/maksimal maka kita harus memperhatikan beberapa variabel, antara lain sebagai berikut:

##### 1. Ukuran-ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang sangat krusial dalam implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran-

ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Di samping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah.

Namun demikian, menurut kedua ahli ini dalam banyak kasus kita menemukan beberapa kesulitan besar untuk mengidentifikasi dan mengukur sebuah pencapaian. Ada dua penyebab yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn mengapa hal tersebut bisa terjadi, yakni: pertama, mungkin disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang sangat kompleks. Kedua, mungkin akibat dari kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan. Kadangkala kekaburan dalam ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan sengaja diciptakan oleh pembuat keputusan agar dapat menjamin tanggapan positif dari orang-orang yang diserahi tanggungjawab implementasi.

Pada kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan yang tertuang dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004, sebenarnya sudah terdapat kejelasan mengenai indikator capaian sekaligus penilaian, pemerintah kota Balikpapan dinilai berhasil melalui seberapa besar mencapai target dalam memenuhi bantuan pelayanan bagi warga miskin di kota Balikpapan, ada empat jenis bantuan diantaranya bantuan pelayanan pendidikan, bantuan pelayanan kesehatan, bantuan pelatihan keterampilan, dan bantuan modal usaha. Dimana pencapaian pemerintahan kota Balikpapan sudah ditargetkan sejauhmana pelaksanaan di lapangan mengenai ke empat pelayanan

tersebut secara menyeluruh dan konsisten. Namun, ada satu jenis bantuan kepada masyarakat miskin yang belum diberikan secara konsisten, yakni bantuan pelatihan keterampilan, yang mana jenis bantuan ini termasuk jenis vital atau strategis dalam hal penanggulangan kemiskinan. Dikarenakan bantuan semacam keterampilan usaha memiliki sifat pemberdayaan terhadap masyarakat itu sendiri, yang mana memberikan kemandirian kepada masyarakat agar bisa berkembang terlepas dari belenggu kemiskinan yang telah ada. Oleh karena itu pemerintah kota Balikpapan sebagai pelaku wajib dari Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan harus lebih memperhatikan jenis bantuan ini, agar kebutuhan yang dihadapi atas masalah kemiskinan semakin efektif dalam mencapai target yang substantif.

Sedangkan tujuan dengan adanya kebijakan penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah kota Balikpapan ingin memperhatikan secara lebih terhadap masyarakat miskin, tetapi konteks kebijakan kemiskinan sangat banyak yang telah ada atau eksis. Oleh karena itu agar tidak terjadi saling tumpang tindih terhadap penanggulangan kemiskinan maka pemerintah setempat perlu adanya evaluasi sector mana saja yang memang masih krisis dalam memberikan sumbangsih terhadap penanggulangan kemiskinan. Hal ini semata-mata untuk mencapai keefektifan dan efisien kegiatan atau tindakan pemerintah beserta biaya dalam penyelenggaraan pemerintahannya.



## 2. Sumber-sumber Kebijakan

Di samping ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan, menurut Van Meter dan Van Horn yang perlu mendapat perhatian dalam proses implementasi sebuah kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud menurut kedua ahli ini yakni dana/anggaran.

Dalam praktek sebuah implementasi kebijakan, kita seringkali mendengar para pejabat atau pelaksana (implementor) mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan. Dengan demikian dalam beberapa kasus, besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan dalam sebuah implementasi kebijakan. Dalam kebijakan pennaggulungan kemiskinan di kota Balikpapan melalui Perda Kota Balikpapan nomor 8 Tahun 2004, masalah sumber pembiayaan atau anggaran telah diberikan ruang untuk menentukan anggaran berdasarkan anggaran kinerja, secara kita ketahui melalui kondisi atau potensi yang tergambar dalam gambaran umum di atas, daerah pemerintah kota Balikpapan memiliki pendapat yang cukup melimpah. Dengan demikian masalah anggaran atau dana merupakan masalah yang berarti. Dalam hal pennaggulungan kemiskinan di Kota Balikpapan pembiayaannya diambil dari APBD dan dana perimbangan dari pusat yang asalnya dari APBN.

### 3. Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksana

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian sebuah tujuan kebijakan. Dengan demikian, sangat penting untuk memberikan perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan implementasi, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu dinyatakan dengan cukup jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu. Oleh karena itu, menurut Van Meter dan Van Horn prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan tersebut.

Pada pelaksanaan atau implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan problem komunikasi antara institusi tidak merupakan menjadi kendala. Karena di dalam Perda Kota Balikpapan nomor 8 Tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan sudah mengamanahkan adanya tim yang bersifat Komite, yakni Komite Penanggulangan Kemiskinan. Komite tersebut memiliki tugas mengkoordinasikan antar institusi yang ditugaskan dalam penanggulangan kemiskinan. Dalam data di lapangan

peneliti menemui dinamika koordinasi antar institusi ini difasilitasi oleh BAPEDA Kota Balikpapan.

Namun yang menjadi sedikit permasalahan ialah Instansi Pemerintah Kota Balikpapan yang menjadi aktor pelaksana implementasi Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tidak kontekstual secara ansih menaungi masalah social, karena konteks problem kemiskinan masuk dalam konteks sosial-ekonomi. Oleh karena itu dalam menjalankan kegiatan penanggulangan kemiskinan masing-masing instansi menemui kelambatan atau ketidak efisienan. Hal ini terungkap dengan adanya satu jenis bantuan yang diamanahkan oleh Perda tersebut belum terlaksana secara maksimal bahkan minus sendiri, yakni bantuan pelatihan keterampilan kepada masyarakat miskin melalui melalui data yang terdaftar pada keluarga miskin (Gakin).

#### **4. Karakteristik Badan-Badan Pelaksana**

Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana, seperti yang dinyatakan oleh Van Meter dan Van Horn (Winarno 2002:116) tidak dapat lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-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 dengan menjalankan kebijakan.

Dalam hal kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan melalui Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004, karakter instansinya tergantung atas isi dari Perda tersebut, yakni ada jenis programnya, bantuan

pelayanan pendidikan, bantuan pelayanan kesehatan, bantuan pelatihan keterampilan, bantuan modal usaha. Dari keempat program tersebut dapat dimasukkan dalam aktor atau badan pelaksana sebagai berikut, menurut Perda yang bertanggung jawab atas program tersebut. Untuk bantuan pelayanan pendidikan dilakukan oleh Dinas Pendidikan, hal ini sudah kompeten dan sinergis atas tugas yang diberikan oleh Perda tersebut. Kemudian untuk bantuan pelayanan kesehatan actor atau badan pelaksananya diberikan kepada Dinas Kesehatan, hal ini sejalan dengan fokus atau potensi dari Dinas Kesehatan maka tidak perlu diragukan. Setelah itu, bantuan pelatihan keterampilan diberikan kepada Dinas Tenaga Kerja dan Sosial, lingkup pelatihan keterampilan seharusnya diberikan oleh aktor atau badan yang professional sesuai pelatihan keterampilan apa yang akan diberikan kepada masyarakat. Dinas sosial harus bekerjasama dengan pihak ketiga untuk melakukan program ini sesuai kebutuhan pelatihan keterampilannya terhadap bidangnya. Agar hambatan akan program ini tidak terlaksana secara maksimal teratasi, sehingga dapat memberikan efek kemandirian yang signifikan terhadap masyarakat miskin di Kota Balikpapan. dan yang terakhir yakni, bantuan modal usaha, konteks hal ini pula harus melibatkan orang ketiga dimana agar bisa menganalisis besaran bantuan modal usaha yang akan diberikan kepada masyarakat miskin yang mengajukan modal usaha. Selayaknya bantuan modal usaha disinergiskan terhadap program bantuan pelatihan keterampilan, agar terjadi tindakan yang kongkrit dari keterampilan yang telah dimiliki oleh

masyarakat miskin untuk dilaksanakan dalam rangka berwirausaha dan untuk menghindari proporsi yang sesuai dalam bantuan modalnya.

### **5. Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik**

Kondisi sosial ekonomi dan politik di kota Balikpapan cukup stabil, memang dalam kondisi latar belakang masyarakatnya memiliki heterogenan, namun heterogenitas masyarakat kota Balikpapan terbatas tidak memiliki kompleksitas yang rumit seperti halnya kota metropolitan. Seperti yang disajikan oleh data di bagian gambaran umum konsisi kota Balikpapan heterogenistanya terletak pada pekerjaan, akan tetapi perbedaan pekerjaannya dalam lingkup pekerja dan pedagang dan nelayan. Yang memang masih tergolong pekerjaan yang tradisional atau klsiak ialah nelayan, hal ini mencermikan homogenitas dari sikap politik, status social, dan kemampuan ekonominya.

Sedangkan kaum pekerja dan pedagang memiliki perbedaan perjenjang. Jika mereka ialah pekerja di perusahaan asing atau perusahaan besar maka status sosial dan kemampuan ekonominya berbeda dengan pekerja yang bekerja di perusahaan kecil atau menengah. Hal tersebut berlaku pula pada kaum pedagang, antara pedagang pemodal besar dan pemodal kecil berbeda status social dan kemampuan ekonominya. Tetapi kedua heterogenitas tersebut tidak bisa memberikan jaminan terhadap sikap politiknya. Akan tetapi konteks kebijakan penanggulangan kemiskinan penerimaannya sangat bagus, karena kebijakan penanggulangan kemiskinan didalamnya memiliki program-program

yang sifatnya pembantuan atau subsidi, sehingga masyarakat miskin sebagai target gropnya sangat menerima bahkan senang dengan keberadaan kebijakan ini. Tetapi yang menjadi persoalannya ialah dinamika ekonomi social dan politik para pelaksana (aktor pelaksana) kebijakan penanggulangan kemiskinan tersebut. Hal ini seharusnya terselesaikan, agar dalam pemberian bantuan pelayanan tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang bersifat nepotisme.

## **6. Kecenderungan Pelaksana (Implementator)**

Menurut Van Meter dan Van Horn, pemahaman pelaksana tentang tujuan umum maupun ukuran dasar kebijakan merupakan satu hal yang penting. Implementasi kebijakan yang ingin berjalan secara maksimal harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Hal ini berarti bahwa kegagalan suatu implementasi kebijakan sering diakibatkan oleh ketidaktaatan para pelaksana terhadap kebijakan.

Analisis dari adanya kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan yang tertuang dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tethadap kecenderungan actor pelaksanaanya, ialah sudah berjalan dengan baik, akan tetapi sekali lagi lingkup program bantuan pelatihan keterampilan bagi keluarga miskin belum terlaksanan dengan maksimal dan konsisten. Dalam bahasan ini keaalan pelaksanaan tersebut bisa dikategorikan ketidaktaatan para pelaksana terhadap amanah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tertuang dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004. Memang

mengenai masalah kemiskinan ialah masalah lintas dimensi, seharusnya Komite Penanggulangan Kemiskinan harus direvitalisasi dengan pemberian wewenang yang lebih dalam konteks penyelenggaraan pengentasan kemiskinan di kota Balikpapan, dengan syarat memamang dari komitmen para elit jajaran pemerintahan kota Balikpapan.

Dalam Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Balikpapan melalui Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004, hal ini juga dibutuhkan proses *monitoring* dan *controlling* yang melibatkan tidak hanya dari pemerintah, akan tetapi juga melibatkan elemen masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang sifatnya lebih independen. Dengan adanya keterlibatan dari pihak independen, diharapkan proses *monitoring* dan *controlling* akan berjalan dengan maksimal dan tingkat kesalahan ataupun penyelewengan terhadap Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Balikpapan ini dapat diminimalisir.

#### **E. Analisis Force Field**

*Force Field Analysis* adalah Metode yang diciptakan oleh Kurt Lewin (1951) untuk menganalisis berbagai kekuatan/faktor yang mempengaruhi suatu perubahan (misal: implementasi kebijakan), mengetahui sumber kekuatannya, dan memahami apa yang bisa kita lakukan terhadap faktor-faktor/kekuatan tersebut.

Analisis *Force Field* ini adalah metode yang sangat ampuh untuk memperoleh gambaran lengkap yang menyeluruh berbagai kekuatan yang ada dalam isu utama suatu kebijakan, juga untuk memprakirakan sumber dan

tingkat kekuatan-kekuatan tersebut. Kebijakan Pemerintah Kota Balikpapan yaitu dalam hal ini adalah Perda No. 8 Tahun 2004 Tentang penanggulangan Kemiskinan tentu memiliki faktor pendorong ataupun penghambat dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu melalui metode analisis *Force Field* ini diharapkan dapat menghasilkan suatu rekomendasi yang tepat bagi kebijakan ini.

Kebijakan pemerintah daerah yang tertuang dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan seperti yang telah peneliti jabarkan pada penyajian data di atas, memiliki faktor pendukung dan penghambat yang mengiringi pencapaian dari kebijakan tersebut. Faktor pendukung atau yang dalam istilah analisis *Force Field* disebut dengan *Driving Forces* meliputi: 1) Pendanaan yang cukup; 2) Infrastruktur kelembagaan yang mapan; 3) Pola komunikasi yang sehat dan baik; 4) Respon positif dari masyarakat; dan 5) *Political Will* yang baik dari pemerintah setempat.

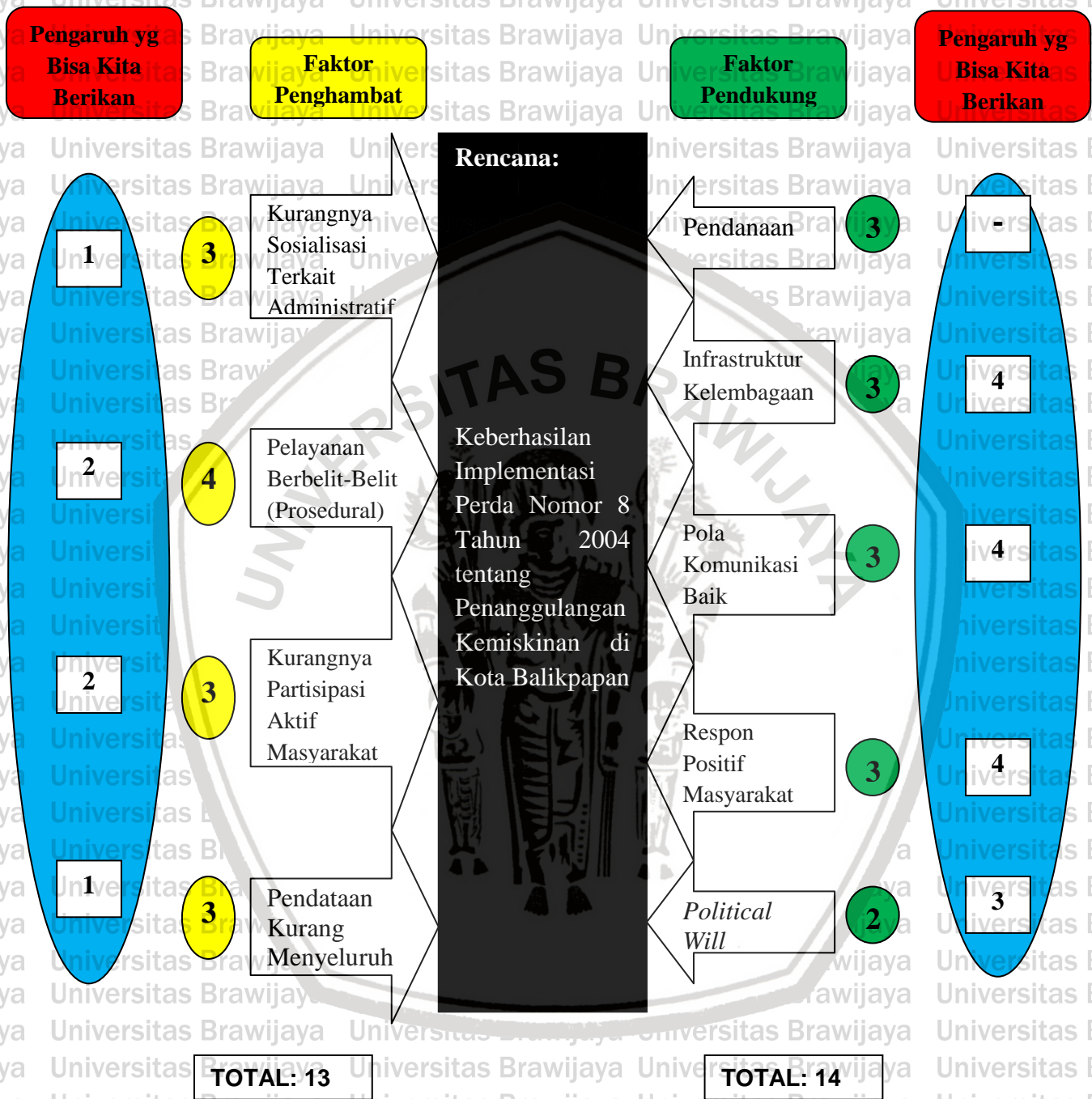
Sedangkan untuk faktor penghambat atau *Restraining Forces* implementasi kebijakan tersebut antara lain: 1) Terkait dengan kelengkapan administratif masyarakat yang diperlukan untuk memperoleh bantuan atau hal ini berarti kurangnya sosialisasi dari pemerintah kota kepada masyarakat terkait persyaratan dan kelengkapan berkas-berkas administrative yang harus dipenuhi; 2) Proses pelayanan yang masih terkesat berbelit-belit (prosedural) dari pemerintah dalam proses pemberian bantuan kepada masyarakat miskin setempat; 3) Kurangnya partisipasi aktif dari masyarakat untuk menunjang



terselenggaranya kebijakan ini. Mereka terkesan menunggu dan hanya cenderung menikmati hasilnya saja. Serta yang terakhir 4) Pendataan atau monitoring yang kurang menyeluruh. Akibatnya ada beberapa warga miskin yang tidak terjangkau kebijakan tersebut.

Dalam metode *Force Field* ini terdapat beberapa tahap dalam proses menghasilkan suatu rekomendasi. Langkah pertama adalah menyepakati bidang perubahan yang akan dibahas dalam hal ini adalah Perda Nomor 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan. Bidang perubahan ini dapat ditulis sebagai sasaran kebijakan yang diinginkan atau tujuan. Semua kekuatan atau faktor yang mendukung adanya perubahan kemudian ditulis dalam kolom di sebelah kanan (mendorong perubahan ke depan), sementara semua kekuatan atau faktor penentang/penghambat munculnya perubahan ditulis dalam kolom di sebelah kiri (penghambat perubahan). Kemudian diberi skor sesuai dengan '*magnitude*' masing-masing, mulai dari skor satu (lemah) hingga skor lima (kuat). Skor yang diperoleh bisa jadi tidak seimbang di masing-masing sisi.

Setelah memberikan skor penilaian sesuai dengan bobot dari masing-masing faktor, lalu kemudian analisa sejauh mana kita mampu berbuat sesuatu untuk mempengaruhi/merubah faktor-faktor tersebut, dan beri nilai yang menunjukkan seberapa besar kemampuan kita untuk merubah faktor-faktor tersebut. Jika digambarkan maka hasilnya akan tampak seperti gambar berikut:



**Gambar 11. Pola Analisis Force Field Terhadap Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Perda No. 8 Tahun 2004**

Berdasarkan gambar tersebut, dapat ditunjukkan bahwa faktor pendukung yang masih cenderung lebih dominan (kuat) daripada faktor penghambat. Dan faktor pendukung yang paling dominan dalam mewujudkan keberhasilan pelaksanaan Perda Nomor 8 tahun 2004 tentang Penanggulangan Kemiskinan adalah adanya alokasi dana yang cukup, tersedianya infrastruktur kelembagaan yang siap dan mapan, pola komunikasi yang sehat antar instansi pemerintah yang terkait serta adanya respon positif dari masyarakat Kota Balikpapan yang mengartikan bahwa tuntutan public untuk terlepas dari jurang kemiskinan sangatlah tinggi.

Namun gambar tersebut juga menunjukkan bahwa terdapat pula adanya faktor penghambat dalam upaya mewujudkan keberhasilan Perda tentang penanggulangan kemiskinan ini, dan bahkan poinnya paling dominan (Poin 4) diantara semua faktor yang telah dijabarkan. Proses pelayanan yang terkesan (masih) berbelit-belit atau yang lebih bersifat procedural ini tampaknya menjadi kendala paling besar diantara faktor penghambat yang lain. Memang dengan birokrasi yang masih bersifat kaku, sulit untuk tidak menjumpai permasalahan ini. Dan bukan hanya pada aparat pemerintah kota Balikpapan saja, permasalahan ini sudah sangat umum dijumpai pada system birokrasi pemerintahan di seluruh Indonesia.

Oleh karena itu, untuk kedepannya pemerintah Kota Balikpapan harus mencari solusi agar nantinya upaya untuk mewujudkan keberhasilan Perda ini dapat terealisasi dengan baik. Pemerintah Kota Balikpapan mungkin harus mencontoh proses pelayanan dari pihak swasta yang cenderung "hanya"

mengandalkan segelintir orang saja dalam melayani konsumen mereka tanpa harus melibatkan banyak aparat dalam proses pelayanan bantuan kemiskinan ini. Rekomendasi yang harus ditempuh adalah upaya untuk “merampingkan” jumlah aparat pemerintahan yang melimpah karena jika tetap menggunakan pola yang lama dimana ada banyak meja untuk melayani konsumen maka nantinya permasalahan ini akan terulang kembali. Jadi selain menerapkan beberapa fungsi atau metode pelayanan dari pihak swasta, pemerintah kota Balikpapan juga harus berbenah untuk memecahkan permasalahan ini sehingga diharapkan kedepannya tidak akan terjadi lagi.

Sementara itu, untuk ketiga faktor penghambat lainnya antara lain Sosialisasi dan partisipasi masyarakat yang kurang dalam mendukung kebijakan ini, dan proses pendataan yang kurang menyeluruh, yang pada gambar di atas memiliki poin lebih sedikit (Poin 3) cenderung bersifat klasik. Karena dalam setiap permasalahan proses implementasi faktor-faktor ini selalu muncul. Oleh karena itu, dibutuhkan komitmen dan kinerja yang baik dari para aparat pemerintah kota Balikpapan untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan permasalahan tersebut. Karena apabila dibiarkan, maka ketiga faktor tersebut akan semakin mengambat keberhasilan pemerintah dalam memberantas kemiskinan. Koordinasi antar tingkat pemerintahan dengan lebih menekankan pada para aparatur di desa/kelurahan untuk lebih gencar melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait proses pelayanan atau kelengkapan administrative tampaknya akan sangat membantu. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat miskin Kota Balikpapan lebih banyak

tersebar di daerah pedalaman/desa. Maka dengan menjadikan aparatur desa sebagai garda terdepan proses pelaksanaan Perda ini tampaknya menjadi solusi yang realistis.

Sedangkan untuk beberapa elemen yang menjadi faktor pendukung yang terlihat pada gambar di atas sudah lebih dominan daripada faktor yang menjadi penghambat, bukan berarti tidak mendapat porsi yang lebih dari pemerintah kota Balikpapan. Mereka harus berbenah lagi untuk terus meningkatkan beberapa elemen penting yang menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan Perda No. 8 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Yang paling menonjol adalah peran dari infrastruktur kelembagaan atau instansi terkait di pemerintah kota Balikpapan (Poin 3). Hal ini menunjukkan kesiapan pemerintah kota dalam memberantas kemiskinan. Oleh karena itu, selain berusaha mempertahankan komitmen dan kesolidan dari beberapa instansi tersebut, diharapkan kedepannya pemerintah juga perlu menjalin kerja sama baik itu dengan dinas atau lembaga pemerintah lain maupun dengan pihak swasta untuk dapat memperkokoh pondasi dalam upaya memerangi kemiskinan.

Selain itu, elemen yang juga harus diperkuat adalah jalinan atau pola komunikasi antar instansi/satgas pelaksana (Poin 3). Memang dalam pelaksanaan kebijakan ini, pola komunikasi dan koordinasi telah terjalin dengan cukup baik, namun “keharmonisan” tersebut juga perlu diperkokoh kembali karena proses pelaksanaan ini tidak hanya berjalan dalam waktu yang singkat. Diperlukan pola komunikasi dan koordinasi yang berkelanjutan

dari para instansi terkait untuk dapat mengawal keberhasilan proses implementasi perda ini.



## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Aktor pelaksana dari kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan antara lain, Komite Penanggulangan Kemiskinan, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Sosial. Faktor pendukung dan faktor penghambat dari pelaksanaan Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan yaitu adanya alokasi dana Pemerintah dalam mengatasi penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan. Melalui alokasi dana APBD yakni sebesar 2,5%, diharapkan dapat mendukung proses Implementasi Perda tentang Penanggulangan Kemiskinan bagi masyarakat Kota Balikpapan. Faktor penghambatnya antara lain masih ditariknya iuran SPP kepada keluarga miskin, kemudian pelayanan askeskin belum memadai, karena pelayanan tidak sesuai dengan paket yang sudah ditentukan, dan kurangnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pelatihan kerampilan.
2. Pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan sudah berjalan dengan baik, dengan adanya program dari Pemerintah Kota Balikpapan. Gambaran mengenai sasaran atau target grup dari kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan yaitu masyarakat miskin yang terdaftar sebagai warga Kecamatan Balikpapan Utara.

## B. Saran

1. Perlu adanya monitoring terhadap kinerja aktor pelaksana dari kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan (khususnya di kecamatan Balikpapan Utara), kebijakan tersebut termuat dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004, agar terciptanya ketaatan yang bagus dari aktor pelaksana tersebut.
2. Perlu diadakan verifikasi data kemiskinan secara berkesinambungan dengan aktualisasi yang baik, agar sasaran atau target grup dampas sesuai yang diinginkan berdasarkan tujuan yang telah ditentukan.
3. Alur prosedur pelayanan kesehatan dan bantuan biaya atas pendidikan perlu diperhatikan kembali keefektifannya, serta program yang sifatnya pemberdayaan diaktifkan kembali yakni program pelatihan keterampilan yang disempurnakan dengan program bantuan modal usaha.
4. Sosialisasi perlu lebih ditingkatkan agar penduduk miskin lebih mengerti hak-haknya sehingga tidak ada lagi keluhan penduduk miskin terhadap pelayanan dari kegiatan penanggulangan kemiskinan.
5. Sebaiknya kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan yang diatur dalam perda nomor 8 tahun 2004 lebih ditingkatkan lagi.



## DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan* dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara edisi 2. Jakarta: Bumi Aksara.

Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UMM Press

Abdul Wahab, Solichin. 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press.

Abdul Wahab, Solichin. 1991. *Analisis Kebijakan* dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Jakarta: Bumi Aksara.

Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.

Arsyad, Lincolin. 2004. *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi. Universitas Gajah Mada.

Budiman, Arief. 1995. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. PT. Gramedia : Jakarta.

Bryant & White. 1987. *Managing Development*. in The Third World Westview Press Colorado.

BPS. 2003. *Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk*. Balikpapan.

BPS. Statistik Indonesia. *Tabel Garis kemiskinan, prosentase, dan jumlah penduduk miskin 2006-2010*. Jakarta.

BPS. 2010. *Jumlah Pendapatan Kota*. Balikpapan

Chambert, Robert. 1995. *People From Impoverishment to Emploment*. New York University New York.

Dewanta Awan Setya. 1999. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta. Aditya Meda.

Dewi, Ambarsari. 2002. *Kebijakan Publik dan Partisipasi Perempuan*. Jakarta: Pattiro.

Dinas Kesehatan. 2010. *Tabel Pengelola Kesehatan Gakin*. Balikpapan

Friendman, John. 1992. *Empowerment The Politics Alternative Development Black Well*. Cambried GE.

Handoko, Priyo. 2008. *Pembangunan Bangsa dalam Penanggulangan Kemiskinan*. Di akses melalui Jawa Pos.com. Pada tanggal 25 November 2012.

Islamy, M. Irfan. 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.

Keban, Yeremias. 1995. *Profil Kemiskinan di NTT*. Yogyakarta : Prisma.

Kertasasmita G. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat*. Jakarta : CIDES.

Kuncoro Jati Dorajatun. 1997. *Kemiskinan di Indonesia*. Yayasan Obor : Jakarta.

Kurt Levin. 1951. *Force Field Analysis*. Polandia

Mas'oed Mochtar. 1994. *Kemiskinan Kultural*. Yogyakarta Pustaka Pelajar.

Moleong, Lexy J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

Pasolong, Harbani. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

Poerwadarminta. (1990). *Kamus besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

*Peraturan Daerah Kota Balikpapan No 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan*.

Salim Emil. 1998. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Yayasan Indonesia : Jakarta.

Siagian, Sondang, 1994, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Bumi Aksara.

Suharto, Edi. 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alfabe.

Sutopo, dan Sugiyanto. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.

Suharto, Edi. (2005), *Membangun masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: PT Refika Aditama

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Suyanto Bagong. 1996. *Perangkap Kemiskinan*. Yogyakarta. Aditya Media.

Sutrisno Lukman. 1997. *Kemiskinan Pemberdayaan*. Yogyakarta. Kanisius.

Sumodiningrat, Gunawan. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta : IDEA.

Sumodiningrat, Gunawan. 2003. *Penanggulangan Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Pustaka Belajar. Yogyakarta.

Soenarko SD. 2005. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press.

Syafiie, Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik (Edisi Revisi)*. Jakarta: PT Rineka Cipta.

Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.



## **Lampiran 1: Pedoman Wawancara**

### **Pedoman Wawancara**

#### **A. Dinas Sosial**

1. Kriteria seperti apa seseorang di katakana miskin ataupun sejahtera?
2. Adakah program dari dinas sosial keterkaitan dengan penanggulangan kemiskinan yang ada di kota Balikpapan?
3. Bagaimana struktur kemiskinan menurut dinas sosial apabila melihat dari perda No 8 tahun 2004?
4. Bagaimana peran dinas sosial dalam penanggulangan kemiskinan yang ada di kota Balikpapan?

#### **B. Dinas Pendidikan**

1. Kriteria masyarakat seperti apa yang perlu/patut mendapatkan Program bantuan Pendidikan?
2. Berapa besar biaya pendidikan yang di keluarkan dalam setiap program bantuan pendidikan?

#### **C. Dinas Kesehatan**

1. kriteria masyarakat seperti apa yang perlu atau pantas mendapatkan jaminan kesehatan dari Pemerintah?
2. Bagaimana tata cara masyarakat apabila ingin mendapatkan bantuan kesehatan?
3. Apa sajakah bentuk/paket yang menjadi bagian dari bantuan jaminan kesehatan dan tempat mana sajakah yang di tunjuk sebagai rujukan?

#### **D. Dinas Pendapatan**

1. Berapa total pendapatan daerah kota Balikpapan (struktur pendapatan daerah)?

2. Berapa pendapatan yang di setor ke pusat dan berapa yang di setor ke daerah?
3. Berapa total pendapatan APBD Kota Balikpapan?
4. Berapa pendapatan asli Dari Kota Balikpapan?
5. Berapa pendapatan asli dari Pusat?
6. Dari total dana alokasi APBD Balikpapan berapa jumlah yang di berikan kepada pegawai Pemerintah, pada pembangunan serta masyarakat?

#### **E. Masyarakat**

1. Apakah bapak/ibu pernah mendapatkan bantuan dari pemerintah Kota Balikpapan?
2. Menurut bapak/ibu apakah bantuan tersebut sangat membantu?
3. Bantuan seperti apa yang di dapatkan bapak/ibu dari pemerintah Kota Balikpapan?
4. Dalam hal bidang pendidikan apakah anak/saudara bapak/ibu mendapatkan bantuan dari pemerintah atau sekolah?
5. Kalau ya bentuk bantuan seperti apa?
6. Kemudian apakah dengan bantuan tersebut, membantu bapak/ibu dalam membiayai pendidikan?
7. Dalam hal bidang kesehatan apakah bapak/ibu pernah mendapatkan bantuan dari pemerintah atau sekolah?
8. Kalau ya bentuk bantuan seperti apa?
9. Kemudian apakah dengan bantuan tersebut, membantu bapak/ibu dalam membiayai kesehatan?
10. Apakah bantuan kesehatan telah sesuai seperti yang di harapkan oleh masyarakat?

## Lampiran 2: Surat Ijin Penelitian



### PEMERINTAH KOTA BALIKPAPAN KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK

Jl. Kapten Pierre Tendean RT. 29 No. 1 Telp. (0542) 424540 Fax. (0542) 415217  
B A L I K P A P A N

Kode Pos 76112

#### IJIN PENELITIAN

Nomor : 070 / 150 / KBP-PMA / VIII / 2012

#### 1. Memperhatikan :

- Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 18 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah;
- Surat Permohonan Penelitian Dari Universitas Brawijaya Malang Nomor : 7511/UN10.3/...../2012 Tanggal 23 Juli 2012

#### 2. Dikeluarkan Ijin Penelitian kepada :

- Nama / NIM : BEZA FACHRUDIN
- Alamat : Jl. Gurinda 4 No. 34 RT.36  
kelurahan Gunung Samarinda, Kecamatan Balikpapan Utara
- Pekerjaan : Mahasiswa
- Kebangsaan : Indonesia
- Judul Penelitian : Implementasi Perda No.8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan  
( Studi pada Kecamatan Balikpapan Utara Kota Balikpapan )
- Bidang /Program : Administrasi Publik
- Daerah/ sasaran : Pemerintah Kota Balikpapan
- Penanggung jawab : Dr. M.R.Khairul Muluk, S.Sos, M.Si
- Lama Penelitian : 1 Bulan
- Pengikut : Tidak ada
- Maksud/ Tujuan : Untuk mencari data-data buat skripsi

#### 3. Dengan ketentuan :

- Sebelum melakukan kegiatan agar memberitahukan maksud dan tujuan kepada pihak terkait;
- Tidak dibenarkan melakukan kegiatan yang tidak sesuai/tidak ada kaitannya dengan maksud dan tujuan kegiatan;
- Surat ijin ini akan dicabut kembali dan dinyatakan tidak berlaku apabila ternyata pemegang surat ijin ini tidak mentaati/ mengindahkan ketentuan tersebut di atas;
- Selesai melakukan penelitian melaporkan hasil kegiatan dengan memberikan copy/rekamannya hasil penelitian.

#### 4. Demikian ijin ini dikeluarkan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.



#### Tembusan disampaikan kepada Yth :

- Walikota Balikpapan ( sebagai laporan )
- Dinas Pendidikan Kota Balikpapan
- Dinas Kesehatan Kota Balikpapan
- Dinas Sosial Setempat Balikpapan
- Dinas Pendapatan Daerah Kota Balikpapan
- BAPPECIA Kota Balikpapan

**Lampiran 3: Isi Perda No. 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan**

**PERATURAN DAERAH KOTA BALIKPAPAN NOMOR 8 TAHUN 2004 TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA BALIKPAPAN DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
WALIKOTA BALIKPAPAN**

Menimbang :

- a. Bahwa kemiskinan adalah masalah yang bersifat multidimensi, multi sektor dengan beragam karakteristiknya yang merupakan masalah yang harus segera diatasi karena menyangkut harkat dan martabat manusia.
- b. Bahwa dalam rangka mengatasi masalah kemiskinan di Kota Balikpapan, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Balikpapan.

Mengingat:

1. Undang-undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Tahun 1953 Nomor 9) sebagai Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1820).
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
3. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848).
4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 206).
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Keputusan Presiden (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 70).
6. Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo. Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2002 jo. Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan.
7. Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 20 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kota Balikpapan Tahun 2001-2005 (Lembaran Daerah Nomor 20 Tahun 2002, Seri D Nomor 05 tanggal 11 Februari 2002).
8. Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 11 Tahun 2003 Tentang Rencana Strategis Daerah Kota Balikpapan Tahun 2001-2005 (Lembaran Daerah Tahun 2003 Nomor 13 Seri E Nomor 08 Tanggal 24 Pebruari 2003).

**DENGAN PERSETUJUAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA BALIKPAPAN  
MEMUTUSKAN :**

Menetapkan : **PERATURAN DAERAH TENTANG PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN DI KOTA BALIKPAPAN.**

**BAB I  
KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1**

Dalam Peraturan Daerah ini, yang dimaksud dengan :

1. Kota adalah Kota Balikpapan.
2. Pemerintah Kota adalah Pemerintah Kota Balikpapan.
3. Walikota adalah Walikota Balikpapan.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Balikpapan, selaku Badan Legislatif Daerah.
5. Miskin adalah kondisi dimana seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan standar minimal di antaranya kebutuhan makan yang cukup, tempat tinggal, pakaian, pendidikan, dan kesehatan yang memadai yang ditandai dengan kartu identitas keluarga miskin Kota Balikpapan.
6. Kemiskinan adalah suatu kondisi keterbatasan, kerentanan, ketidakmampuan serta ketidakberdayaan yang diderita oleh seseorang atau sekelompok anggota masyarakat di Kota Balikpapan.
7. Keluarga adalah suami, isteri, anak-anak yang belum kawin termasuk anak tiri, anak angkat, orangtua/ mertua, kakek, nenek dan mereka yang secara kemasyarakatan menjadi tanggungjawab kepala keluarga yang tinggal satu rumah.
8. Keluarga Miskin adalah sekelompok orang dalam suatu keluarga yang mengalami kondisi kemiskinan.
9. Program Penanggulangan Kemiskinan merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Balikpapan untuk mengatasi/menanggunalangi masyarakat dan keluarga dari kemiskinan.
10. Instansi/Dinas adalah Instansi/Dinas Pemerintah Kota Balikpapan sebagai pelaksana teknis yang diberi tugas dan kewenangan untuk menangani kemiskinan di Kota Balikpapan.
11. Komite Penanggulangan Kemiskinan adalah forum lintas pelaku di Kota Balikpapan yang berfungsi sebagai wadah koordinasi serta penajaman kebijakan dan program-program penanggunalangan kemiskinan yang ditetapkan Pemerintah Kota.
12. Program Bantuan Pendidikan adalah upaya pemberian bantuan biaya pendidikan bagi anak keluarga miskin yang bersekolah di Taman Kanak-kanak (TK), Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)/Madrasah Tsanawiyah (MTs), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas SLTA/MA, Perguruan Tinggi dan bantuan



operasional bagi lembaga pendidikan yang menampung anak keluarga miskin.

13. Program Bantuan Pelayanan Kesehatan adalah upaya pemberian bantuan pelayanan kesehatan dan pengobatan bagi keluarga miskin yang sedang menderita sakit, baik penyakit ringan yang hanya memerlukan penanganan di Puskesmas maupun penyakit-penyakit khusus yang memerlukan pengobatan dan perawatan baik di Puskesmas maupun di Rumah Sakit yang ditunjuk oleh Pemerintah Kota Balikpapan.

14. Program Bantuan Peningkatan Keterampilan adalah upaya pemberian bantuan bagi keluarga miskin yang ingin melakukan usahanya atau ingin melakukan kegiatannya dalam rangka meningkatkan pendapatan keluarganya tetapi masih memiliki ketrampilan terbatas yang dapat ditingkatkan.

15. Program Pemberian Bantuan Modal Usaha adalah pemberian kemudahan bagi keluarga miskin terhadap akses aktivitas ekonominya sehingga dengan bantuan itu diharapkan keluarga miskin dapat memiliki kegiatan usaha yang pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatan keluarganya dan mengurangi ketergantungan terhadap bantuan Pemerintah atau pihak lainnya.

## **BAB II**

### **ASAS**

#### **Pasal 2**

Penanggulangan kemiskinan berdasarkan azas adil dan merata, partisipatif, demokratis, mekanisme pasar, tertib hukum, dan saling percaya yang menciptakan rasa aman.

## **BAB III**

### **KRITERIA DAN PENETAPAN KELUARGA MISKIN**

#### **Pasal 3**

Kriteria keluarga miskin ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

#### **Pasal 4**

(1) Penetapan keluarga miskin sesuai dengan kriteria sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 dilakukan berdasarkan hasil survey.

(2) Survey sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan setiap 2 (dua) tahun sekali.

#### **Pasal 5**

Keluarga miskin yang telah ditetapkan sebagaimana pada Pasal 4 ayat (1) menjadi dasar penyusunan program penanggulangan kemiskinan.

## **BAB IV**

### **PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

#### **Pasal 6**

(1) Program Penanggulangan Kemiskinan diarahkan untuk dapat meningkatkan kemampuan diri secara sosial dan ekonomi yang diderita secara struktural oleh keluarga miskin.

(2) Penanggulangan Kemiskinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui program:

- a. Bantuan Pendidikan
- b. Bantuan Pelayanan Kesehatan
- c. Bantuan Peningkatan Keterampilan
- d. Bantuan Modal Usaha.

#### **Pasal 7**

Program Bantuan Pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat

(2) huruf a meliputi:

- a. Bantuan biaya masuk sekolah pada jenjang TK, SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/MA, Perguruan Tinggi.
- b. Bantuan biaya pendidikan bagi anak dari keluarga miskin yang sedang bersekolah di TK, SD/MI, SLTP/MTs, SLTA/MA, Perguruan Tinggi.
- c. Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) diberikan untuk sekolah-sekolah yang menampung siswa dari keluarga miskin, sebagai dana bantuan operasional pengganti iuran komite sekolah.

#### **Pasal 8**

Besarnya program bantuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Walikota.

#### **Pasal 9**

(1) Program Bantuan Pelayanan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (2) huruf b dilaksanakan melalui pemberian bantuan biaya pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin yang sedang menderita sakit dan memerlukan pengobatan serta perawatan pada institusi pelayanan kesehatan milik Pemerintah maupun institusi pelayanan kesehatan lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

(2) Tata cara, persyaratan, dan besarnya bantuan pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Walikota berdasarkan pertimbangan Komite Penanggulangan Kemiskinan.

#### **Pasal 10**

(1) Program Bantuan Peningkatan Keterampilan sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (2) huruf c meliputi:

- a. Bantuan pelatihan keterampilan dalam berbagai jenis dan jenjang pelatihan.
- b. Bantuan bimbingan pengelolaan/manajemen usaha.

(2) Setiap anggota keluarga miskin hanya diperbolehkan mengikuti paling banyak 2 (dua) jenis pelatihan.

#### **Pasal 11**

(1) Program Bantuan Modal Usaha sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat 2

(2) Huruf d diselenggarakan dalam rangka memberikan kemudahan bagi keluarga miskin (kelompok) untuk mendapatkan modal bagi kegiatan usahanya sehingga dapat meningkatkan penghasilan keluarganya.

(2) Bantuan Modal Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan dalam bentuk pinjaman dana bergulir tanpa bunga.

- (3) Tata cara, persyaratan, dan besarnya bantuan modal usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Walikota berdasarkan pertimbangan Komite Penanggulangan Kemiskinan.

## **BAB V KEWENANGAN**

### **Pasal 12**

Pemerintah Kota berkewajiban melaksanakan program penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan.

### **Pasal 13**

- (1) Instansi yang berwenang menangani Program Bantuan Pendidikan adalah Dinas Pendidikan Kota Balikpapan.
- (2) Instansi yang berwenang menangani Program Bantuan Pelayanan Kesehatan adalah Dinas Kesehatan Kota Balikpapan.
- (3) Instansi yang berwenang menangani Program Bantuan Peningkatan Keterampilan adalah Kantor Tenaga Kerja Kota Balikpapan.
- (4) Instansi yang berwenang menangani Program Bantuan Modal Usaha adalah Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kota Balikpapan.

### **Pasal 14**

- (1) Selain Instansi/Dinas sebagaimana dimaksud pada Pasal 12, dibentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan.
- (2) Komite Penanggulangan Kemiskinan terdiri atas unsur Pemerintah, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, LSM, Pers dan Perguruan Tinggi.
- (3) Komite sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

## **BAB VI PEMBIAYAAN**

### **Pasal 15**

- (1) Pembiayaan untuk kegiatan penanggulangan kemiskinan disediakan melalui dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Balikpapan dan sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat.
- (2) Besarnya dana untuk kegiatan penanggulangan kemiskinan ditetapkan minimal 2,5% dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Balikpapan.

**BAB VII**  
**KETENTUAN PERALIHAN**

**Pasal 16**

Komite Penanggulangan Kemiskinan yang telah dibentuk tetap berlaku sampai dengan dibentuknya Komite Penanggulangan Kemiskinan berdasarkan Peraturan Daerah ini.

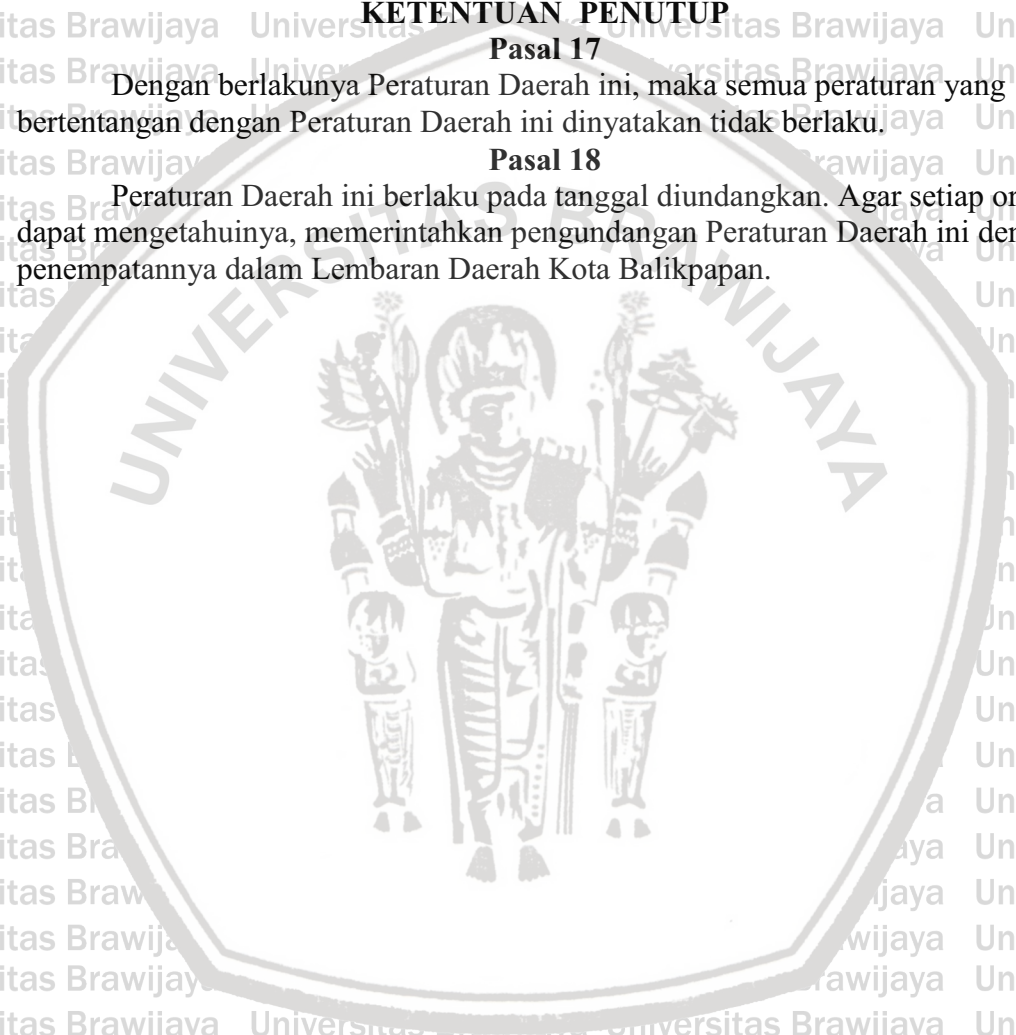
**BAB VIII**  
**KETENTUAN PENUTUP**

**Pasal 17**

Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka semua peraturan yang bertentangan dengan Peraturan Daerah ini dinyatakan tidak berlaku.

**Pasal 18**

Peraturan Daerah ini berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Balikpapan.



## Lampiran 4 : Daftar Riwayat Hidup

### Daftar Riwayat Hidup

#### A. Data Mahasiswa

1. Nama : Reza Fachrudin
2. NIM : 0810313037
3. Tempat Tanggal Lahir : Balikpapan, 10 November 1990
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Agama : Islam
6. Alamat Asal : JL. Gurinda 4 no 34 RT 36 Kota Balikpapan
7. HP : 085748448494
8. E-mail : rezaromero10@yahoo.com
9. Facebook : Reza Fachrudin
10. Tweeter : pedoreza

#### B. Riwayat Pendidikan

1. SDN 009 Kota Balikpapan : 1996 - 2002
2. SMP Negeri 3 Kota Balikpapan : 2002 - 2005
3. SMA Negeri 6 Kota Balikpapan : 2005 - 2008
4. FIA Universitas Brawijaya Malang : 2008 - 2012

Lampiran 5. Foto Penelitian





