

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pertumbuhan penduduk yang tinggi di Indonesia merupakan kendala utama peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat di bidang pangan, pendidikan, kesehatan, perumahan dan lapangan pekerjaan. Kesenjangan terjadi antara lapisan penduduk dalam suatu masyarakat pada hakekatnya bersumber dari masalah kemiskinan yang dialami oleh masyarakat yang bersangkutan. Untuk itu setiap upaya mengurangi kesenjangan masyarakat dapat dilepaskan dari upaya menanggulangi masalah kemiskinan itu sendiri.

Masalah kemiskinan yang terjadi di daerah pedesaan merupakan isu utama dalam hubungannya dengan pembangunan di Indonesia. Dilihat dari segi penyebabnya, kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua yaitu, kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang terjadi karena keadaan alamnya yang rendah produktivitasnya, sedangkan kemiskinan struktural terjadi karena sumber daya yang tidak terbagi rata.

Miskin atau kurang sejahtera dalam pengertian pembangunan keluarga sejahtera diidentikkan dengan kondisi dan indikator-indikator keluarga sebagai berikut:

1. Prasejahtera adalah keluarga-keluarga yang belum dapat memenuhi

sandang, papan dan kesehatan dan belum dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator yang meliputi:

a. Indikator Ekonomi

Makan dua kali atau lebih sehari, Memiliki pakaian yang berbeda untuk aktivitas (misalnya di rumah, bekerja/ sekolah dan bepergian), Bagian terluas lantai rumah bukan dari tanah.

b. Indikator Non-Ekonomi

Melaksanakan ibadah, Bila anak sakit dibawa ke sarana kesehatan.

2. Keluarga Sejahtera I (Miskin)

Adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator meliputi:

a. Indikator Ekonomi

Paling kurang sekali seminggu keluarga makan daging atau ikan atau telur, Setahun terakhir seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru, Luas lantai rumah paling kurang 8 m untuk tiap penghuni

b. Indikator Non-Ekonomi

Ibadah teratur, Sehat tiga bulan terakhir, Punya penghasilan tetap, Usia 10-60 tahun dapat baca tulis huruf latin, Usia 6-15 tahun bersekolah, Anak lebih dari 2 orang, ber-KB

3. Keluarga Sejahtera II

Adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator meliputi:

- Memiliki tabungan keluarga
- Makan bersama sambil berkomunikasi
- Mengikuti kegiatan masyarakat
- Rekreasi bersama (6 bulan sekali)
- Meningkatkan pengetahuan agama
- Memperoleh berita dari surat kabar, radio, TV, dan majalah
- Menggunakan sarana transportasi

#### 4. Keluarga Sejahtera III

##### a. Sudah dapat memenuhi beberapa indikator, meliputi:

- Memiliki tabungan keluarga
- Makan bersama sambil berkomunikasi
- Mengikuti kegiatan masyarakat
- Rekreasi bersama (6 bulan sekali)
- Meningkatkan pengetahuan agama
- Memperoleh berita dari surat kabar, radio, TV, dan majalah
- Menggunakan sarana transportasi

##### b. Belum dapat memenuhi beberapa indikator, meliputi:

- Aktif memberikan sumbangan material secara teratur
- Aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

#### 5. Keluarga Sejahtera III Plus

Sudah dapat memenuhi beberapa indikator meliputi:

- Aktif memberikan sumbangan material secara teratur
- Aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

Diketahui pula bahwa keadaan yang serba kekurangan ini terjadi bukan seluruhnya karena kehendak keluarga yang bersangkutan, tetapi karena keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki keluarga sehingga membuat mereka kurang berdaya. Peningkatan kualitas keluarga miskin yang bercirikan kemandirian dan katahanan keluarga yang tinggi dalam rangka mewujudkan keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera diarahkan pada peningkatan sikap mental dan fungsi ekonomi keluarga.

Krisis ekonomi yang kemudian membawa implikasi pada maraknya krisis sosial semenjak tahun 1997 dan berlanjut sampai sekarang, dan telah menumbuhkan permasalahan kronis pada semua sektor kehidupan lebih-lebih krisis yang kemudian berkembang menjadi krisis multi dimensi tersebut sangat terasakan imbasnya pada segmen kehidupan masyarakat terutama kalangan menengah ke bawah yang lebih dikenal dengan keluarga miskin.

Ketidaksiapan dan ketidakberdayaan masyarakat miskin dalam menghadapi terpaan krisis tersebut menyebabkan semakin terjerembabnya keluarga miskin dalam menghadapi tantangan kehidupannya.

Selain terpaan krisis ekonomi ada yang lebih mendasar yang menjadi akar permasalahan penyebab kemiskinan antara lain:<sup>1</sup>

1. Faktor individu yang bersangkutan, meliputi
  - a. Kurangnya motivasi untuk bekerja.
  - b. Tidak memiliki keahlian dan ketrampilan.
  - c. Rendah diri.

- d. Tidak mempunyai aset (permodalan, tanah, tabungan pangan, teknologi, informasi, dan jaringan kerjasama).
  - e. Konsumtif.
2. Faktor kebijakan pemerintah (pusat dan kabupaten), meliputi
- a. Rendahnya penentuan harga dasar produksi pertanian/nelayan.
  - b. Tidak meratanya tenaga medis dan paramedis hingga ke pedesaan.
  - c. Berbagai proyek/program penanggulangan kemiskinan yang tidak tepat sasaran, kebutuhan, dan jumlah
  - d. Pembangunan yang persial dan sektoral.

Berbagai kebijakan telah dilakukan Pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan di berbagai daerah namun belum mencapai hasil yang maksimal, untuk itu diperlukan kerjasama yang terpadu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar program penanggulangan kemiskinan yang masuk secara bersama-sama mempunyai kekuatan dalam membina perkembangan potensi wilayah. Sehingga angka masyarakat miskin di daerah dapat berkurang dengan cepat.

Masalah kemiskinan secara umum ditandai oleh rendahnya mutu kehidupan masyarakat. Berbagai indikator pembangunan manusia dan indikator kemiskinan manusia menunjukkan ketertinggalan Kulon Progo dibanding dengan beberapa 4 kabupaten/kota. Indek Pembangunan Manusia (IPM) Kulon Progo pada tahun 2002 masih lebih rendah dari kota Yogyakarta dan kabupaten Sleman yaitu 69,4 dan secara nasional menduduki peringkat 76 dari 100 kabupaten/kota di Indonesia dan Indek Kemiskinan Manusia

(IKM) masih lebih tinggi dibandingkan Kabupaten/Kota tersebut, secara nasional menduduki peringkat 6. Beberapa Indikator IPM dan IKM tahun 2002 menunjukkan bahwa kulon Progo lebih unggul dari Gunung Kidul hanya pada tingkat pendapatan, akses terhadap air bersih dan kecukupan gizi balita, sedangkan tingkat pendidikan dan kesehatan berada sedikit dibawah Gunung Kidul.

Kemiskinan juga ditandai oleh adanya ketimpangan antar wilayah. Kemiskinan di kawasan pegunungan dan pantai yang berada di utara dan selatan. Kulon Progo dengan kawasan tengah (urban/kota) Kulon Progo mempunyai karakteristik yang berbeda. Persentase penduduk miskin di utara dan selatan khususnya di kawasan pegunungan Menoreh dan kawasan garis pantai selatan Kulon Progo jauh lebih tinggi dibanding kawasan tengah (urban). Menurut data subdin KB Kabupaten Kulon Progo tahun 2004 lebih dari 70,59% bertempat tinggal di kawasan utara dan selatan. Padahal penduduk miskin di selatan dan utara Kulon Progo kurang lebih hanya 60% dan penduduk Kulon Progo

Belum teratasinya secara signifikan masalah kemiskinan mendorong pemikiran akan perlunya suatu strategi baru pengentasan kemiskinan yang lebih menyentuh akar permasalahan kemiskinan. Serta strategi utama yang diambil oleh pemerintah kabupaten kulon progo berdasarkan prinsip prinsip yang menjadi pedoman dalam penanganan kemiskinan daerah adalah sebagai berikut:<sup>2</sup>

**1) Perluasan kesempatan**

Strategi yang dilakukan untuk menciptakan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan.

**2) Pemberdayaan kelembagaan masyarakat**

Strategi yang dilakukan untuk memperkuat kelembagaan sosial politik, ekonomi, dan budaya masyarakat, dan memperluas partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar.

**3) Peningkatan kapasitas**

Strategi yang dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha masyarakat miskin agar dapat memanfaatkan perkembangan lingkungan.

**4) Perlindungan sosial**

Strategi yang dilakukan untuk memberikan perlindungan dan rasa aman bagi kelompok rentan (perempuan kepala rumah tangga, fakir miskin, orang jompo, anak terlarut, penyandang cacat) dan masyarakat miskin baru yang disebabkan oleh bencana alam, wabah penyakit, dan dampak negatif krisis ekonomi maupun kenaikan BBM.

**5) Membangun sinergi**

Strategi yang dilakukan untuk membangun hubungan dan kerjasama timbal balik dengan pihak ketiga (lembaga keuangan, lembaga donor,

LSM, dunia usaha, dan lain-lain) adalah dengan menjalin hubungan yang sinergis guna mendukung pelaksanaan keempat strategi diatas.

Pemecahan masalah kemiskinan memerlukan langkah-langkah khusus dan terpadu dengan melibatkan berbagai unsur stakeholders baik dari pemerintah maupun dari organisasi non pemerintah. Pandangan konvensional menyebutkan kemiskinan sebagai masalah kekurangan modal dan menganggap masyarakat miskin sebagai obyek yang tidak memiliki informasi dan pilihan sehingga tidak perlu terlibat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Implikasi dari pandangan ini adalah pemerintah mempunyai peran dominan yang menyediakan modal dan kebutuhan dasar masyarakat miskin.

Dalam pengentasan masyarakat miskin Kabupaten Kulon Progo merupakan kabupaten yang sukses dalam menurunkan angka kemiskinan



Tabel I.1  
Tabel Angka Kemiskinan Kabupaten Kulon Progo  
Tahun 2002-2006<sup>3</sup>

No	Tahapan Keluarga	Tahun				Pertumbuhan (%)			
		2002	2003	2004	2006	2002	2003	2004	2006
1	Pra KS	46.543 (41,92)	45.951 (40,89)	44.991 (39,48)	48.001 (41,43)	2,63	(1,27)	(2,09)	1,95
2	KS I	27.441 (24,72)	27.660 (24,61)	28.147 (24,70)	22.678 (19,57)	4,62	0,80	1,76	(5,13)
3	KS II	18.741 (16,88)	20.182 (17,96)	21.046 (18,47)	15.332 (13,23)	2,80	8,37	4,53	(5,24)
4	KS III	13.823 (12,46)	14.443 (12,85)	15.382 (13,50)	24.282 (20,96)	(2,34)	4,42	6,50	7,46
5	KS III+1	4.485 (4,04)	4.144 (3,69)	4.381 (3,84)	5.566 (4,80)	(1,28)	(7,60)	(5,72)	0,96
	S KK	111.024 100	112.380 100	113.947 100	115.859 100				

Sumber Data : Kulon Progo Dalam Angka, 2005

Berdasarkan tabel diatas terlihat, kualitas keluarga menunjukkan perkembangan yang fluktuatif. Dalam dua tahun terakhir ini kelompok keluarga prasejahtera mengalami kenaikan dari 39,48 % menjadi 40,21 %

sementara keluarga sejahtera I mengalami penurunan (dari 24,70 % menjadi 24,67 %), demikian juga KS II (dari 18,47 % menjadi 18,17 %) dan KS III (dari 13,50 % menjadi 13,19%) sedangkan KS III plus menurun dari 3,84 % menjadi 3,77 %.

Penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Kulon Progo di pengaruhi oleh kesuksesan pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam menanggapi masalah kemiskinan. Dalam kampanye Pemilihan Kepala Daerah, sepuluh komitmen yang dikampanyekan oleh calon Kepala Daerah ternyata berhasil mengurangi angka kemiskinan di Kulon Progo. Kesepuluh komitmen tersebut antara lain: meningkatkan pendidikan, menurunkan angka pengangguran, penghapusan pungutan liar, perhatian pada pengusaha kecil, pelayanan kesehatan terhadap ibu dan anak kecil, pembangunan infrastruktur, subsidi pertanian, pemeliharaan lingkungan hidup, pembangunan sektor pariwisata, serta transparansi publik.<sup>4</sup>

Menurut Bupati Kulon Progo penurunan angka kemiskinan tersebut merupakan hasil dari pembangunan infrastruktur, khususnya di daerah pedesaan, yang telah dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat. Saat ini hampir di semua desa di Kulon Progo telah di bangun infrastruktur berupa jalan, jembatan, saluran irigasi dan drainase yang secara kualitas dan kuantitas cukup memadai.

Bagi masyarakat, yang sangat berpengaruh dengan pengentasan kemiskinan adalah pembangunan jalan, saluran irigasi dan drainase.

<sup>4</sup> [www.kulonprogo.co.id](http://www.kulonprogo.co.id) diakses tanggal 18 februari 2007

Masyarakat mencontohkan, dengan telah dibangunnya jalan menuju kesawah, petani bisa lebih mudah cepat untuk pulang dan pergi untuk berangkat kerja, dengan seperti itu berarti petani bisa lebih menghemat waktu diperjalanan sehingga waktu kerjanya pun bertambah dan lebih produktif.

Untuk membawa hasil pertanian juga lebih mudah dan murah. Bila harus digendong atau dipikul, sekarang bisa diangkut dengan kendaraan. Bupati Kulon Progo (H. Toyo Santoso Dipo) menyayangkan, pandangan masyarakat umum berpendapat bahwa masyarakat hanya menilai kualitas jalan yang dibangun saja bukan menilai dari efek pentingnya ekonomi. Bupati Toyo mengharapkan agar pemerintah desa tidak menyerahkan semua permasalahan kepada Pemerintah Kabupaten (Pemkab).

Oleh karena itu dipilihnya Kabupaten Kulon Progo untuk mengetahui strategi Pemerintah untuk tetap meningkatkan produktifitas masyarakat miskin untuk tetap berkarya disegala aspek kehidupan yang lebih kompeten, dan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat sekarang ini

## **B. Rumusan Masalah**

Dalam melakukan penelitian masalah perlu dirumuskan terlebih dahulu agar penelitian dapat berlangsung pada sasaran obyek yang telah

... penelitian adalah memecahkan suatu masalah

Masalah adalah setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya.<sup>5</sup>

Masalah adalah kejadian atau keadaan yang menimbulkan pertanyaan dalam hati kita tentang kedudukan ketika tidak puas melihatnya saja melainkan kita ingin melihat lebih dalam.

Berdasarkan penjelasan diatas sesuai dengan latar belakang masalah dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: ***“Bagaimana Strategi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Dalam Pengentasan Kemiskinan Tahun 2006”?***

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

#### **1. Tujuan dari penelitian ini adalah**

- a. Untuk mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang, ancaman, atau hambatan di Pemkab Kulon Progo.
- b. Untuk mengetahui isu-isu strategis Pemkab Kulon Progo dalam pemberdayaan masyarakat miskin tahun 2006

#### **2. Manfaat dari penelitian ini adalah:**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam pengentasan kemiskinan.

---

<sup>5</sup> ... ..



sehingga strategi merupakan outline respon organisasi terhadap tantangan-tantangan yang mendasar dihadapi.

Di dalam suatu organisasi, strategi yang dipandang bagus dan sesuai serta secara nyata dapat memberikan kontribusi kemajuan dan perlu dipertahankan keberadaannya, perlu dirumuskan kembali, dengan maksud agar strategi dalam organisasi dapat sesuai dengan apa yang dituju atau yang direncanakan sebelumnya.

Sebagai suatu rencana, maka rencana strategi tidak dengan sendirinya akan mampu meraih apa yang diharapkan begitu selesai disusun. Faktor Implementasi dalam suatu organisasi tidak akan berhasil apabila salah dalam penerapannya.

## **2. Manajemen Strategis**

Manajemen Strategis memiliki peran yang sangat signifikan dalam membantu perusahaan dalam mencapai tujuannya. Manfaat dari manajemen strategis adalah membantu organisasi membuat strategi yang lebih baik dengan menggunakan pendekatan yang lebih sistematis, logis dan rasional pada pilihan strategis.

Menurut Fred R. David manajemen strategis adalah;

”Manajemen strategis dapat didefinisikan sebagai seni dan pengetahuan untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi keputusan lintas fungsional yang membuat organisasi mampu mencapai obyektifnya.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Fred R. David, *Manajemen Strategi*, PT Remaja Rosdakarya, Jakarta, 2002, hal 5

### Manfaat dari manajemen strategis:

#### a. Manfaat finansial

Organisasi yang menggunakan konsep manajemen strategis lebih mendatangkan laba dan hasil ketimbang yang tidak.

#### b. Manfaat nonfinansial

Disamping membantu perusahaan menghindari hancur keuangannya, manajemen strategis menawarkan manfaat berwujud yang lain, meningkatnya kesadaran ancaman eksternal, pemahaman yang lebih baik mengenai strategi pesaing, meningkatkan produktifitas karyawan, berkurangnya penolakan terhadap perubahan dan pemahaman yang lebih jelas mengenai hubungan prestasi penghargaan.

Greenley dalam bukunya Fred R. David menyatakan bahwa manajemen strategis menawarkan manfaat berikut ini:

1. Memungkinkan mengenali, menetapkan prioritas, dan memanfaatkan berbagai peluang.
2. Menjadi kerangka kerja untuk memperbaiki koordinasi dan mengendalikan aktifitas.
3. Meminimalkan pengaruh kondisi dan perubahan yang merugikan.
4. Memungkinkan alokasi waktu dan sumber daya yang lebih efektif

Tahap-tahap manajemen strategis:

### **1. Perumusan strategis**

Perumusan strategis termasuk mengemban misi bisnis, mengenali peluang dan ancaman eksternal perusahaan, menetapkan kekuatan dan kelemahan internal, menetapkan obyektif jangka panjang, menghasilkan strategi alternatif, dan memilih strategi tertentu untuk dilaksanakan. Isu perumusan strategi termasuk memutuskan bisnis baru apa yang perlu dimasuki, bisnis apa yang harus dihentikan, bagaimana mengalokasikan sumber daya, apakah memperluas operasi atau diserfikasi, apakah akan memasuki pasar internasional, apakah akan melakukan merger atau membentuk usaha patungan, dan bagaimana menghindari pengambilalihan perusahaan pesaing.

Karena tidak ada organisasi sumber daya tak terbatas, ahli strategi harus memutuskan strategi alternatif mana yang akan memberikan keuntungan terbesar kepada perusahaan. Keputusan perumusan strategi mengikat suatu organisasi pada produk, pasar, sumber daya, dan teknologi spesifik selama periode waktu tertentu. Strategi menetapkan keunggulan bersaing jangka panjang. Apapun yang akan terjadi, keputusan strategi mempunyai konsekuensi berbagai fungsi utama dan pengaruh jangka panjang pada suatu organisasi. Manajer puncak mempunyai persepsi terbaik untuk memahami sepenuhnya keterkaitan dari keputusan perumusan.



## 2. Implementasi strategi

Implementasi strategi menuntut perusahaan untuk menetapkan obyektif tahunan, memperlengkapi dengan kebijakan, memotifasi karyawan, dan mengalokasikan sumber daya sehingga strategi yang dirumuskan dapat dilaksanakan, implementasi strategi termasuk mengembangkan budaya pendukung strategi, menciptakan struktur organisasi yang efektif, mengubah arah usaha pemasaran, menyiapkan anggaran, mengembangkan dan memanfaatkan sistem informasi, dan menghubungkan kompensasi karyawan dengan prestasi organisasi.

Implementasi strategi sering disebut tahap tindakan manajemen strategis. Strategi implementasi berarti memobilisasi karyawan dan manajer untuk mengubah strategi yang dirumuskan menjadi tindakan. Sering dianggap sebagai tahap paling sulit dalam manajemen strategis, implementasi strategi memerlukan disiplin pribadi, komitmen, dan pengorbanan. Keberhasilan implementasi strategi tergantung pada kemampuan manajer untuk memotifasi karyawan, yang lebih merupakan seni ketimbang pengetahuan. Strategi yang dirumuskan tetapi tidak diimplementasikan sama sekali tidak ada gunanya. Tantangan implementasi adalah untuk merangsang para manajer dan karyawan diseluruh organisasi untuk bekerja dengan bangga dan antusias kearah pencapaian obyektif yang telah dinyatakan.

### 3. Evaluasi strategi

Evaluasi strategi adalah tahap akhir dalam manajemen strategi. Para manajer sangat perlu mengetahui kapan strategi tertentu tidak berfungsi dengan baik, evaluasi strategi terutama berarti usaha untuk memperoleh informasi ini. Semua strategi dapat dimodifikasi dimasa depan karena faktor eksternal dan internal selalu berubah. Tiga macam aktifitas mendasar untuk mengevaluasi strategi adalah 1) meninjau faktor-faktor eksternal dan informal yang menjadi dasar strategi yang sekarang, 2) mengukur prestasi, dan 3) mengambil tindakan korektif.

Manajemen Strategis mempunyai peran yang sangat penting dalam mencapai tujuan suatu organisasi dan membantu organisasi membuat strategi, mengimplementasikan, mengevaluasi keputusan lintas fungsional yang membuat organisasi mampu mencapai obyektifnya atau tujuan. Dalam menjalankan organisasi untuk mencapai tujuan yang lebih obyektif perlu adanya peluang, kekuatan, kelemahan, ancaman, dan itu semua termasuk dalam pembahasan analisis SWOT. Penilaian sistematis terhadap kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman yang dikenal sebagai analisis SWOT adalah kekuatan utama model Harvard, model yang di kembangkan di Harward Business School sejak 1920an.<sup>10</sup>

Model ini merupakan inspirasi terpenting di balik kebanyakan model mutakhir yang dikutip secara luas dalam perencanaan strategis

---

<sup>10</sup> ... ..

sektor publik dan nirlaba. Dalam pendekatan ini, dengan menganalisis kekuatan (*strenghts*) dan kelemahan (*weakness*) internal perusahaan dan menggali ancaman (*threats*) dan peluang (*opportunities*) eksternal dalam lingkungan dan kewajiban sosial perusahaan, maka dapat dilihat dari strategi yang terbaik.

a. Lingkungan internal

Lingkungan internal adalah lingkungan yang berada didalam organisasi. Penilaian terhadap lingkungan internal organisasi digunakan untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan organisasi. Ada tiga kategori utama yang dinilai dan merupakan unsur pokok dalam model sistem sederhana yaitu:<sup>11</sup>

1. Sumber daya (*input*) meliputi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia.
2. Strategi sekarang (*proses*)
3. Kinerja (*output*)

Kategori tersebut juga merupakan kategori pokok yang harusnya menjadi dasar pembangunan sistem informasi manajemen (MIS) yang efektif (Wetherbe, 1984). Organisasi dengan sistem MIS yang efektif seharusnya berada dalam proses yang lebih baik untuk menilai kekuatan dan kelemahannya di hadapan organisasi tanpa sistem

## b. Lingkungan Eksternal

Lingkungan eksternal adalah lingkungan yang berada diluar organisasi, yang berpengaruh terhadap organisasi. Untuk itu penilaian lingkungan eksternal sangat diperlukan untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapi. Tiga kategori penting yang mungkin dipantau adalah kekuatan dan kecenderungan klien, pelanggan, pembayar, serta pesaing dan kolaborator yang aktual dan potensial. Kekuatan dan kecenderungan biasanya dipecah menjadi empat kategori: politik, ekonomi, sosial dan teknologi.

## 3. Isu strategis

Isu strategis adalah pilihan kebijakan pokok yang mempengaruhi mandat, misi, nilai organisasi, tingkat perpaduan produk dan jasa, keuangan organisasi atau manajemen. Lebih lanjut Bryson menjelaskan bahwa pernyataan isu strategis harus mengandung tiga elemen. Pertama, isu harus dikerangkakan sebagai pertanyaan mengenai apa yang dapat dilakukan organisasi. Kedua, faktor-faktor yang menjadikannya sebagai kebijakan yang fundamental harus didaftar. Secara khusus harus diketahui mandat, misi, nilai atau kekuatan dan kelemahan serta peluang dan tantangan eksternal menjadi strategis. Ketiga, kita harus mampu menyebutkan konsekuensi jika kita gagal menangani isu

#### 4. Pemerintah Daerah

Menurut The Liang Gie yang dikutip oleh Mashuri Maschab yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah:

“Satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah”<sup>13</sup>

Menurut Mashuri Maschab sendiri:

“Pemerintah daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak dan berkewajiban mengatur rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara”<sup>14</sup>

Jadi pemerintah daerah adalah organisasi yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya.

Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004, pengertian pemerintah daerah Gubernur, Bupati, atau Wali Kota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah.

Menurut Mariun menjelaskan pengertian pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut:

- a. Istilah pemerintahan menunjukkan pada bidang atau dilapangan fungsi, bidang tugas dan pekerjaan.
- b. Istilah pemerintah menunjukkan pada badan, organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Mashuri Maschab, *Pemerintahan Di Daerah*, FISIP UGM, Yogyakarta, 1982 hal. 32

<sup>14</sup> Viktor M Situmorang, dan Cormentya S, *Ilmu Pemerintahan*, FISIPOL UGM, Yogyakarta, 1976 hal.21

<sup>15</sup> Mariun, *Asas Ilmu Pemerintahan RDA*, Fisipol UGM 1979 hal 5

Selanjutnya ia menjelaskan tentang pengertian pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit sebagai berikut:

- a. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas kewenangan/kekuasaan Negara yang mengikuti perbidangan dari teori montesquid yang meliputi bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
- b. Pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan/kekuasaan dalam eksekutif saja.<sup>16</sup>

Dalam hal ini penyusun menekankan topik pembahasan pada pemerintah daerah saja, dalam mengurus semua aktifitas administrasi dan juga pembangunan daerah sebagai kepanjangan tangan dari kewenangan pemerintah pusat. Karena aktifitas tersebut tidak mungkin dilaksanakan secara sentralistis. Dengan demikian pemerintah lokal yang amat berperan dalam penyelenggaraan pemerintah dan melaksanakan aktifitas-aktifitas yang tidak mampu ditangani oleh pemerintah pusat, karena keberadaannya lebih dekat dan dapat secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Pemerintah daerah atau pemerintah setempat tidak berstatus sebagai Negara tetapi merupakan bagian dari Negara. Oleh karenanya pemerintah lokal ini tidak mempunyai undang-undang dasar, namun demikian pemerintah ini menyelenggarakan kegiatan-kegiatannya dengan ketentuan-ketentuan yang disubkoordinasikan kepada pemerintah nasional. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan tentang

---

<sup>16</sup> ibid

pengertian pemerintahan yang dibentuk dalam wilayah Negara sebagai akibat diterapkannya asas atau sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan unsur pemerintahan. Selanjutnya pemerintah daerah merupakan aparatur atau organisasi yang berwenang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam hubungan dengan konsep organisasi. Maka pemerintah baik pemerintah nasional maupun pemerintah daerah menurut Mariun dimasukkan sebagai organisasi. Beliau menjelaskan bahwa yang termasuk unsur-unsur organisasi antara lain adalah:<sup>17</sup>

- a. Kelompok orang yang mempunyai tujuan bersama.
- b. Hanya dapat diselenggarakan dengan kerja sama.
- c. Atau, usaha bersama agar anggota kelompok itu dapat bekerja sama.
- d. Dengan, pembagian kerja di bawah satu pimpinan.

Oleh karena itu apabila dikaitkan dengan istilah pemerintahan maka dapat dikatakan bahwa organisasi daerah ialah kegiatan dari sekelompok manusia yang bekerjasama dan merupakan aparatur pemerintah/organisasi yang diberikan kewenangan, hak atau kewajiban untuk mengatur dan mengasumsikan urusan-urusan rumah tangganya

... dan di bawah pembagian kerja di bawah pemerintahan pusat

## 5. Kemiskinan

Kemiskinan adalah kondisi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya. Kemiskinan diantaranya ditandai oleh sikap dan tingkah laku yang menerima keadaan tersebut seakan-akan tidak dapat diubah dan tercermin dengan lemahnya nilai tukar hasil produk, rendahnya produktifitas, terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pendapatan dan terbatasnya kesempatan berpartisipasi dalam masyarakat.

Emil Salim (1976) mengemukakan lima karakteristik kemiskinan sebagai berikut:

- a. Penduduk miskin pada umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri.
- b. Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri.
- c. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah.
- d. Banyak diantaranya mereka tidak mempunyai fasilitas.
- e. Diantara mereka berusaha relatif muda dan tidak mempunyai ketrampilan atau pendidikan yang memadai.

Kelompok penduduk miskin yang berada pada masyarakat pedesaan dan perkotaan pada umumnya dapat digolongkan pada buruh tani, petani musam, nelayan, pedagang kecil, pedagang kecil, buruh



Pada dasarnya masalah kemiskinan adalah bagian dari masalah yang lebih besar, yaitu masalah kesenjangan antar wilayah dan antar golongan penduduk. Untuk mengentaskan kemiskinan penduduk dari lingkaran kemiskinan yang dialami diperlukan adanya kebijaksanaan, komitmen organisasi dan program serta pendekatan yang tepat. Lebih dari itu diperlukan juga suatu sikap yang tidak memberlakukan orang miskin hanya sebagai objek tetapi sebagai subjek. Orang miskin bukanlah orang yang tidak memiliki apapun, melainkan orang yang mempunyai sesuatu walaupun sedikit dan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sendiri.

Apabila kondisi kemiskinan dilihat dari hubungan sebab akibat orang miskin adalah mereka yang serba kekurangan dan terbelit dalam ketidak berdayaan. Penduduk miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas akses-aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang memiliki potensi lebih tinggi.

Saat ini terdapat banyak cara untuk mengukur kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda. Ada dua kategori tingkat kemiskinan, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah apabila tingkat pendapatan lebih rendah dari pada garis kemiskinan absolute. Kriteria BPS untuk mengukur garis kemiskinan absolut tersebut adalah pengeluaran minimum yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Kebutuhan minimum ini diukur dengan

1. Strategi adalah pola tujuan, kebijakan program, kegiatan, putusan, maupun pengalokasian sumberdaya yang menentukan organisasi itu, apa yang dikerjakan dan mengapa melakukan itu.
2. Manajemen strategis dapat didefinisikan sebagai seni dan pengetahuan untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi keputusan lintas fungsional yang membuat organisasi mampu mencapai obyektifnya.
3. Pemerintah daerah adalah organisasi yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah.
4. Kemiskinan adalah kondisi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya.

#### **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur satu variabel atau dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel sehingga penelitian ini benar-benar terarah dengan baik dan

Dalam penelitian ini operasionalisasi variabel dijabarkan sebagai berikut:

## 1. Analisis lingkungan internal dan eksternal.

### a. Lingkungan internal

Pemahaman atas lingkungan internal berguna untuk mengetahui kekuatan (*streight*) dan kelemahan (*weakness*). Analisis lingkungan internal dilakukan terhadap:

- Sumberdaya (*input*), meliputi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia.
- Strategi yang digunakan (proses).
- Kinerja (*output*).

### b. Lingkungan eksternal

Pemahaman atas lingkungan eksternal berguna untuk mengetahui ancaman (*threats*) dan peluang (*oportunities*). Analisis lingkungan eksternal dilakukan terhadap:

- Politik meliputi kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan.
- Ekonomi.
- Sosial, meliputi pemenuhan hak-hak dasar / kebutuhan pokok.
- Tekhnologi, meliputi pengetahuan dan informasi teknologi tepat guna.

## 2. Identifikasi isu-isu strategis.

### 2. Strategi Dalam Pengentasan Kemiskinan Kabupaten Kulon Progo Tahun

#### 4. Analisis implementasi strategi dalam pengentasan kemiskinan Kabupaten Kulon Progo Tahun 2006

### G. Metode Penelitian

Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.<sup>19</sup>

#### 1. Jenis Penelitian

Dalam menganalisis data, penyusun menggunakan metode deskriptif kualitatif. Deskriptif adalah untuk menggambarkan atau untuk mencari hubungan yang terdapat pada suatu permasalahan yang bertujuan mengumpulkan data. Menurut Hadari Nawawi :

Metode penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek, obyek (seseorang, lembaga masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang nyata atau dampak atau sebagaimana adanya.<sup>20</sup>

Selanjutnya metode penelitian deskriptif ini sering disertai ciri-ciri sebagai berikut ini :

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah yang ada pada saat sekarang pada masalah-masalah aktual.

---

<sup>19</sup> Winarno Surachman, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*, Tarsito, Bandung, 1990, hal 34.

<sup>20</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Sosial*, Gaib, Mada University Press, Yogyakarta, 1983

- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan kemudian dianalisa.

Sedangkan yang dimaksud deskriptif kualitatif yaitu suatu analisa data telah masuk, untuk kemudian diadakan pengelolaan dari data tersebut sehingga akan tersusun dalam bentuk pengurutan, gambaran, dan mengklarifikasikan terhadap masalah-masalah yang sedang diteliti sehingga dapat diambil satu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>21</sup>

## **2. Unit Analisis**

Sesuai dengan permasalahan yang ada pada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka yang akan dijadikan unit analisis adalah staf dan karyawan beserta pimpinan Dinas Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Kulon Progo, Dinas PU, Disnakertrans, , Dinas Pendidikan, BPS, Forum BKM. serta Pemerintah Daerah, Kulon Progo berikut instansi-instansi yang terkait didalamnya

## **3. Sumber Data**

- a. Data primer

Data yang diperoleh dari keterangan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian, di mana data tersebut diperoleh terutama dari pihak Dukcapilkabermas, Dinas PU, Disnakertrans, , Dinas Pendidikan,

---

<sup>21</sup> Winarno Sunahmed, *Bengantar Penelitian Ilmiah*, Terbit: Bandung, 1982, hal. 140

BPS, Forum BKM. serta Pemerintah Daerah, Kulon Progo berikut instansi-instansi yang terkait didalamnya.

b. Data sekunder

Data yang diperoleh dari media massa, buku, kliping dan dokumen-dokumen yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan dan obyek penelitian akan menggunakan tehnik-tehnik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Interview/wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua belah pihak, yaitu *pewawancara* (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan yang *diwawancarai* (interview) yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan. Maksud mengadakan wawancara, seperti yang ditegaskan oleh Lincon dan Guba, antara lain: mengkontruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntunan, dan lain-lain.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Dr. Lexy J. Moleong, M.A, Metodologi Penelitian Kualitatif, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hal 135

Yang membedakan wawancara dengan percakapan sehari-hari adalah:<sup>23</sup>

- Pewawancara dengan responden biasanya belum saling kenal mengenal sebelumnya.
- Responden selalu menjawab pertanyaan.
- Pewawancara selalu bertanya.
- Pewawancara tidak menjuruskan pertanyaan kepada suatu jawaban, tetapi harus bersifat netral.
- Pertanyaan yang ditanyakan harus mengikuti panduan yang telah dibuat sebelumnya.

Interview atau wawancara yang akan dilakukan oleh peneliti untuk mendapatkan data yang dibutuhkan yaitu dengan Dinas Kependudukan, Keluarga Berencana dan pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Kulon Progo serta Dinas-dinas yang terkait dan sebagian warga masyarakat.

b. Dokumentasi

Merupakan langkah yang ditempuh untuk mengumpulkan data-data melalui dokumen atau catatan yang tersedia di dalam suatu organisasi dengan materi yang diambil.

c. Observasi/ Pengamatan

Observasi atau pengamatan adalah pengambilan data dengan menggunakan mata tanpa ada alat standar lain untuk

---

<sup>23</sup> Moh Nazir, Op.cit, hal 234

membantu atau keperluan pengamatan. Pengamatan atau observasi bisa dikatakan sebagai teknik pengumpulan data, jika memenuhi beberapa kriteria sebagai berikut:<sup>24</sup>

- Pengamatan digunakan untuk penelitian dan telah direncanakan secara sistimatis.
- Pengamatan harus berkaitan dengan tujuan penelitian yang telah direncanakan.
- Pengamatan tersebut dicatat secara sistimatis dan dihubungkan dengan proposisi umum dan bukan suatu set yang menarik perhatian saja.
- Pengamatan dapat dicek dikontrol atas atas kevaliditasannya.

## **5. Jenis Data**

Karena yang digunakan adalah metode deskriptif yang dibutuhkan adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data primer: Data yang diperoleh secara langsung dari subyek penelitian dengan menggunakan alat pengukuran atau pengambilan data secara langsung pada subyek sebagai sumber informasi yang diperoleh.
- b. Data sekunder: Data yang diperoleh lewat pihak lain dan tidak langsung di ambil dari subyek penelitian.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Moh Nazir, Ph. D, Metode Penelitian, cetakan ketiga, 1988, hal 212

<sup>25</sup> Saifudin Ambar, MA, Metode Penelitian, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal 91



## 6. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan metode penelitian, dalam hal ini maka proses analisa data yang diteliti penyusun menggunakan teknik analisa data kualitatif.

Teknik ini dilaksanakan dengan cara mengklasifikasikan data lalu menganalisa sesuai dengan gejala dari objek yang diteliti tanpa menggunakan perhitungan angka. Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Analisa data adalah proses perumusan data agar dapat diklasifikasikan kerja keras, daya kreatif serta intelektual yang tinggi. Analisa data juga bisa diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian.

Dalam teknik ini peneliti mencoba melakukan dengan membuat pengklasifikasian data yang diperoleh dari teknik pengumpulan data yang digunakan seperti terdiri dari catatan lapangan, catatan peneliti, dokumentasi berupa laporan, studi pustaka, artikel, wawancara dan sebagainya. Teknik analisis data dapat dilakukan dengan dua tahapan yaitu menyajikan data kemudian menarik kesimpulan, selain itu pula dilakukan siklus antar tahaptersebut sehingga data yang terkumpul akan terkelompokkan satu dengan yang lain secara sistematis.

Adapun proses yang dilakukan dalam analisa data ini adalah:

1. Reduksi Data

Tahap ini meliputi proses manipulasi, integrasi, transformasi data dan menyoroti data ketika data itu disajikan. Tahap ini dilakukan dengan cara antara lain peningkatan, pengkodean, dan pengkategorisasian data. Reduksi data membantu mengidentifikasi aspek-aspek penting dari pertanyaan penelitian untuk memfokuskan pengumpulan data, pengambilan sampel, metode-metode sehingga akhirnya pada suatu kesimpulan.

2. Pengorganisasian Data

Merupakan proses penyusunan semua informasi seputar tema-tema tertentu, pengkategorian informasi dalam cakupan yang lebih spesifik dan menyajikan hasilnya dalam beberapa bentuk.

3. Interpretasi Data

Proses ini mencakup pembuatan keputusan-keputusan dan membuat kesimpulan yang berkaitan dengan pertanyaan dalam penelitian. Pada tahap ini dilakukan pengidentifikasian pola-pola dan keajegan, juga menemukan kecendrungan-kecendrungan. Memberikan penjelasan terhadap aspek-aspek tertentu yang memungkinkan pengembangan beberapa sudut pandang yang lebih tegas untuk menuntun penelitian selanjutnya.