

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Masalah kemiskinan merupakan sebuah momok yang menakutkan bagi sebuah Negara khususnya bagi Indonesia yang notabene merupakan salah satu Negara termiskin di dunia apalagi setelah adanya krisis moneter yang melanda Indonesia pada tahun 1997 yang membuat Indonesia semakin terpuruk dalam garis kemiskinan. Indonesia merupakan Negara yang mempunyai jumlah penduduk terbesar ketiga di dunia. Sayangnya hampir lima puluh persen jumlah penduduknya masuk dalam kategori miskin. Keadaan perekonomian Indonesia menjadi semakin carut-marut dan banyak masyarakat yang menderita karena kelaparan yang disebabkan karena masalah kemiskinan. Krisis yang melanda Indonesia berdampak buruk bagi beberapa aspek kehidupan masyarakat seperti pada aspek pendidikan, pekerjaan, dan kesehatan.

Banyak masyarakat khususnya anak-anak yang putus sekolah karena keterbatasan biaya sekolah yang semakin mahal, serta banyak masyarakat yang pendapatannya kurang mencukupi kehidupannya sehari-hari karena banyak pekerja yang berhenti dari pekerjaannya karena di PHK sehingga banyak pengangguran dimana-mana dan tentunya dapat menimbulkan kriminalitas karena keterpaksaan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Hal itu juga dirasa berdampak pada kesehatan karena

banyak masyarakat yang sakit karena kelaparan dan kurang gizi dan biaya berobat juga semakin tidak terjangkau masyarakat miskin. Krisis ekonomi tersebut mengakibatkan jumlah penduduk miskin di Indonesia meningkat tajam dari tahun ke tahun. Kemiskinan merupakan salah satu masalah serius yang sedang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dari dulu sampai sekarang yang tidak pernah menemui solusi yang tepat untuk mengatasinya.

Kemiskinan merupakan masalah yang dominan dalam masalah sosial dan kesejahteraan sosial, karenanya masalah kemiskinan kemudian bisa menyentuh dimensi sosial seperti orang miskin, rumah tidak layak huni, busung lapar, kesehatan yang rendah serta banyaknya pengangguran dan keluarga yang tergolong miskin yang terdapat di pedesaan. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam upaya untuk mengurangi jumlah penduduk miskin, tetapi pada kenyataannya penduduk miskin di Indonesia semakin bertambah. Dari masalah-masalah tersebut maka pemerintah banyak sekali membentuk kebijakan-kebijakan untuk mengentaskan permasalahan-permasalahan kemiskinan yang melanda Indonesia sekarang ini. Kebijakan-kebijakan tersebut dibuat untuk mengentaskan kemiskinan serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa kebijakan program pengentasan kemiskinan telah digulirkan pemerintah mulai dari yang bersifat langsung seperti BLT (Bantuan Langsung Tunai) maupun yang tidak langsung seperti pemberian modal usaha bagi masyarakat miskin seperti salah satu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Bantul. Salah satu kebijakan tersebut adalah dengan membentuk program yang bernama CD-MK (Community Development Mengentaskan Kemiskinan) di Pemkab Bantul. Program tersebut merupakan suatu kebijakan yang dibuat oleh Pemkab Bantul pada tahun 2006 dan baru direalisasikan pada tahun 2007 karena bantuan baru dicairkan pada tahun tersebut, program kebijakan ini dilaksanakan untuk mengentaskan kemiskinan di daerah Bantul dan sebagai pemberdayaan masyarakat miskin agar hidup mandiri dan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin. Program CD-MK tersebut perlu dievaluasi karena dengan evaluasi dapat diketahui apakah kebijakan program tersebut berhasil dan berjalan dengan baik atau tidak, program-program yang sudah dilaksanakan harus dievaluasi karena untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan.

Menurut peraturan Bupati Bantul Nomor 20 B Tahun 2006 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Community Development Mengentaskan Kemiskinan (CD-MK) Kabupaten Bantul. Bahwa program tersebut adalah suatu program pemberdayaan masyarakat berbasis pedukuhan dengan prinsip melindungi, memperkuat, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia berdasarkan Pancasila,

berpihak pada rakyat, mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari usaha pembaharuan desa.¹ Program ini diharapkan mampu mempercepat pelaksanaan pengentasan kemiskinan dengan langsung menyentuh pada kelompok masyarakat bawah di pedukuhan. Program ini dilaksanakan berdasarkan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Bantul untuk bantuan keuangan yang akan disalurkan ke desa-desa yang ada di Kabupaten Bantul.

Dilaksanakan dengan cara memberikan modal satu kali kepada kelompok masyarakat yang minimal beranggotakan 15 sampai 20 KK miskin yang sesuai dengan keahliannya. Dana program tersebut diberikan pada Pemerintah Desa selanjutnya dicairkan kelompok melalui mekanisme keuangan Desa. Untuk tahun anggaran 2006 sampai dengan tahun 2009 setiap kelompok diberi dana sebesar Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). Program ini juga untuk mengurangi beban desa dalam melaksanakan pembangunan di desa masing-masing, maka desa diberi tambahan bantuan untuk memajukan daerahnya.

CD-MK merupakan kebijakan untuk mengkatrol ekonomi kerakyatan untuk masyarakat miskin atau disebut pemberdayaan masyarakat berbasis pedukuhan. Masyarakat desa diberdayakan melalui penguatan ekonomi berbasis kerakyatan untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri agar kemiskinan yang mereka alami dapat dientaskan dengan

¹ Peraturan Bupati Bantul Nomor 20 B Tahun 2006

segera. Masyarakat di setiap Pedukuhan Kabupaten Bantul tersebut membentuk suatu kelompok, satu pedukuhan membentuk satu kelompok, dan masing-masing kelompok tersebut membuat pengembangan usaha ekonomi produktif mandiri seperti usaha di bagian peternakan contohnya usaha memelihara ayam, kambing, itik; perikanan; usaha ek produktif; kerajinan; dan usaha pertanian.

Tabel 1.1
Jenis Usaha Penerima Bantuan Community Development
Mengentaskan Kemiskinan (CD-MK)

No	Jenis Usaha	Jumlah					
		2006	(%)	2007	(%)	2008	(%)
1	Ternak kambing	12	30.00	189	54.00	257	73.43
2	Ternak unggas	4	10.00	19	5.43	17	4.86
3	perikanan	2	5.00	32	9.14	24	6.86
4	Usaha ek produktif	13	32.50	74	21.14	44	12.57
5	kerajinan	2	5.00	15	4.29	6	1.71
6	Usaha pertanian	7	17.50	21	6.00	2	0.57
	Jumlah	40	100.00	350	100	350	100

Sumber data Rekapitulasi jenis usaha penerima bantuan CD-MK

Untuk membuat usaha mandiri tersebut setiap kelompok harus membuat proposal yang akan diajukan kepada Pemkab Bantul. Proposal tersebut diajukan sebagai permohonan modal usaha penguatan ekonomi masyarakat khususnya masyarakat miskin, untuk mendapat modal atau dana bantuan program CD-MK dari pemerintah Kabupaten Bantul. Diharapkan para penerima modal bantuan tersebut dapat memaksimalkan dana itu untuk membuat usaha mandiri agar dapat meningkatkan kesejahteraan sosialnya, sehingga kepala keluarga miskin dapat hidup

mandiri tanpa bergantung terus pada bantuan dari pemerintah pusat maupun daerah.

Dalam pelaksanaan program ini, Bupati berperan membentuk tim fasilitator Kabupaten, Kecamatan dan Desa, serta membentuk Tenaga Kerja Sukarela Otonom (TKS-O) yang wajib memberi pedoman, bimbingan pelatihan, arahan serta supervise kepada masyarakat. Sementara di pemerintahan desa Lurah dan pamong khususnya bagian ekbang (ekonomi dan pembangunan) mempunyai tugas dan bertanggungjawab dalam kelancaran pelaksanaan program CD-MK. Sedang di tingkat Pedukuhan yang terjun dan langsung membimbing pelaksanaan program CD-MK adalah Dukuh yang bertugas membantu Lurah ditingkat pemerintahan paling bawah.

Kabupaten Bantul sekarang ini dari tahun 2006 sampai tahun 2008 terdapat 933 Pedukuhan yang tersebar di 75 Desa dan 17 Kecamatan sedangkan yang menerima bantuan program CD-MK yang tersebar di seluruh Kabupaten ada 350 kelompok.² Penelitian ini hanya difokuskan di Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo, Kabupaten Bantul. Dipilihnya Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo sebagai lokasi penelitian oleh penulis dengan alasan karena Desa Bangunharjo merupakan Desa urban yang terletak diantara perbatasan kota dan desa yang masyarakatnya lebih maju dan modern. Desa kedua yang dipilih adalah Desa Timbulharjo yang merupakan daerah rural yaitu daerah yang

² Rekapitulasi Penerima Bantuan CD-MK Tahun 2006-2008

masih tergolong pedesaan dan masyarakatnya masih kurang maju apalagi dilihat dari SDM-nya yang kebanyakan masih tertinggal dikarenakan kurangnya pengetahuan.

Desa Bangunharjo terdapat 14 Pedukuhan yang menerima dana bantuan dari pelaksanaan program CD-MK, diantaranya Pedukuhan Jurug, Pedukuhan Mredo, Pedukuhan Gatak, Pedukuhan Widoro, Pedukuhan Druwo, Pedukuhan Saman, Pedukuhan Wojo, Pedukuhan Salakan, Pedukuhan Randu Belang, Pedukuhan Jotawang, Pedukuhan Semail, Pedukuhan Ngoto dan yang terakhir Pedukuhan Bakung. Penulis dalam penelitian ini hanya melakukan fokus penelitian di Pedukuhan Gatak yang merupakan Pedukuhan yang berhasil melaksanakan program CD-MK dan Pedukuhan Mredo yang kurang berhasil melaksanakan program kebijakan CD-MK.

Keberhasilan dari pelaksanaan program CD-MK di Pedukuhan Gatak dikarenakan dalam menjalankan usahanya di usaha peternakan khususnya ternak kambing karena dipengaruhi oleh SDM-nya atau para anggota kelompok yang mempunyai etos kerja yang tinggi, kelompok yang kompak dalam menjalankan usahanya, mempunyai pandangan yang luas dalam hal pemasaran dan penjualan ternak, dan masyarakat pedukuhan Gatak menyadari bahwa bantuan dari pemerintah khususnya program CD-MK ini adalah untuk meningkatkan taraf hidup keluarga setiap anggota kelompok dan masyarakat pada umumnya, jadi apabila

program CD-MK ini berhasil maka dapat meringankan kebutuhan sehari-hari dalam hal kebutuhan pokok.

Pedukuhan Mredo kurang berhasil dalam menjalankan usahanya di bidang perikanan karena dari segi SDMnya, kurang sadarnya untuk hidup lebih maju dan berkembang, banyak anggota yang tidak aktif dalam pelaksanaan dan tidak bertanggungjawab dalam stimulus modal yang didapat kelompok, pembelian bibit ikan yang kurang bagus, pakan ikan sulit didapat dan harganya kurang stabil, keterbatasan pengetahuan dan teknologi anggota kelompok dalam pengendalian hama dan penyakit, serta banyaknya ikan yang mati karena jamur dan air yang keruh.

Desa Timbulharjo terdapat 16 Pedukuhan, disini penulis mengambil sampel di dua Pedukuhan antara Dusun yang berhasil dan tidak berhasil dalam melaksanakan program CD-MK yaitu Pedukuhan Tembi dengan mendirikan kelompok ternak kambing yang berkembang cukup baik karena dikelola dengan sistem yang baik dan faktor SDM/anggota kelompok yang baik dalam menjalankan usahanya, serta kelompok yang dapat diajak bekerjasama dengan baik. Pedukuhan Dobalan merupakan pedukuhan yang kurang berhasil menjalankan usahanya di bidang ternak ayam, karena usaha tersebut sekarang sudah tidak berjalan lagi karena banyak ternak yang mati karena terserang penyakit dan terpaksa semua ternak dijual.

Dari penjelasan diatas maka penulis tertarik untuk meneliti seberapa besar keberhasilan dari evaluasi pelaksanaan program CD-MK ini untuk mengentaskan kemiskinan dan memberdayakan masyarakat miskin di Kabupaten Bantul pada umumnya agar hidup mandiri dengan pengembangan usaha di bidangnya masing-masing, khususnya antara Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo yang merupakan daerah urban/pinggiran dan daerah rural/pedesaan.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pada pemaparan latar belakang masalah diatas maka dapat ditarik permasalahan sebagai berikut :

- 1) Bagaimana efektifitas program CD-MK di Kabupaten Bantul, Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo Tahun 2006-2009?
- 2) Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap evaluasi program CD-MK?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian :

- a. Untuk mengetahui sejauhmana efektifitas program Community Development Mengentaskan Kemiskinan di Kabupaten Bantul, Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo Tahun 2006-2009.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi program Community Development Mengentaskan Kemiskinan.

- c. Untuk mengetahui sejauhmana keberhasilan dari program CD-MK di Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo.

2. Manfaat Penelitian :

- a. Memberikan gambaran lebih nyata dari pelaksanaan program Community Development Mengentaskan Kemiskinan (CD-MK) di Kabupaten Bantul dan dapat mengevaluasi program sehingga dapat dilihat perkembangan hasil dari program ini sehingga dapat dijadikan pedoman untuk melakukan program selanjutnya.
- b. Sebagai wacana bagi masyarakat agar dapat mengetahui sejauh mana program kebijakan yang dibuat oleh Pemkab Bantul dalam upaya mengentaskan kemiskinan di Bantul, apakah sudah terlaksana dengan baik.
- c. Sebagai bahan pertimbangan atau masukan bagi pihak-pihak yang bersangkutan khususnya bagi pihak-pihak pelaksana kebijakan tersebut agar lebih baik lagi dalam menjalankan setiap kebijakan yang dibuat serta dapat menghasilkan program-program yang lebih baik lagi.

D. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan tentang variabel-variabel dan hubungan yang terjalin antar variabel berdasar pada konsep definisi tertentu. Kerangka dasar teori digunakan

untuk menjelaskan sesuatu fenomena sosial dan mengemukakan teori-teori dalam penelitian yang dilakukan, berdasarkan pemahaman tersebut maka dalam evaluasi Community Development Mengentaskan Kemiskinan dikemukakan hal-hal sebagai berikut :

1. Kebijakan Publik

Pengertian dari kebijakan publik itu sendiri merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan yang diinginkan, yang merupakan hasil dari keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk dilaksanakan masyarakat sebagai solusi untuk mencari jalan keluar dari permasalahan yang sedang dihadapi.

Beberapa definisi kebijakan publik menurut para ahli yaitu :

Menurut Thomas Dye agen atau lembaga yang berwenang untuk membuat kebijakan publik adalah pemerintah, kebijakan publik menyangkut pilihan yang dilakukan pemerintah, baik pilihan untuk melakukan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan.³

Sedangkan William Jenkin memdefinisikan kebijakan publik sebagai suatu proses dan merupakan serangkaian pembuatan keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau kelompok aktor yang berkaitan dengan seleksi tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut di dalam situasi tertentu, di mana keputusan tersebut memang berada dalam cakupan wewenang para pembuatnya.⁴

Menurut Carl Frederick, kebijakan merupakan 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 sasaran yang diinginkan sedangkan merumuskan sebagai langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau

³ Dye, Thomas R., 1972. *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall,2.

⁴ Silabus Chandra Sabtia Irawan., Studi Implementasi Kebijakan, UMY, hal. 6.

sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.⁵

Kebijakan publik adalah jalan untuk mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan, jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (NKRI yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan), maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut.⁶ Proses kebijakan merupakan keseluruhan aktifitas atau tindakan-tindakan yang dari mana kebijakan pemerintah itu dibuat. Proses tersebut terdiri dari beberapa tahap yaitu:

1. Perumusan kebijakan

Masing-masing alternatif masalah tersebut bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

2. Pembuatan agenda

Menurut Coob dan Eldeer pembuatan agenda pemerintah merupakan serangkaian hal-hal yang dengan tegas membutuhkan

⁵ Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal 3.

⁶ Riant Nugroho D., Kebijakan Publik formulasi, implementasi, dan evaluasi, Gramedia, Jakarta, 2003, hal 51.

pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah.⁷

3. Pengesahan kebijakan

Merupakan penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Apabila kebijakan sudah disahkan oleh pemerintah maka bersifat mengikat dan memaksa dalam implementasinya bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran.

4. Pelaksanaan kebijakan

Setelah merumuskan masalah dan menghasilkan suatu keputusan akhir, maka perlu adanya pelaksanaan dari keputusan kebijakan tersebut. Tahapan dari pelaksanaan kebijakan merupakan penggabung antara teori dengan realitas atau dunia nyata agar tujuan-tujuan yang secara teori telah dirumuskan dalam dokumen-dokumen kebijakan dapat direalisasikan dilapangan.

5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan perlu dilakukan karena pada dasarnya untuk memastikan apakah kebijakan publik yang sudah disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah tersebut sudah bisa mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan atau belum. Suatu aktivitas untuk menganalisis dan mengumpulkan data dan informasi mengenai hasil, manfaat, dan dampak kebijakan yang telah direncanakan

⁷ Irfan Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta 1991, hal 85.

dan dilaksanakan. Untuk menilai dan mengevaluasi pencapaian sasaran dan tujuan dari kebijakan. Dari pelaksanaan evaluasi kebijakan diharapkan mampu digunakan sebagai penentu masa depan suatu kebijakan.

2. Program dan Evaluasi Program

Program adalah suatu pendekatan untuk melaksanakan kebijakan yang dilakukan oleh aktor-aktor penanggung jawab dan dilengkapi dengan standar operation prosedur serta waktu pelaksanaannya. Indikator-indikator yang mempengaruhi pelaksanaan program adalah strategi/pendekatan implementasi harus diidentifikasi dan dipilih serta dirumuskan dengan jelas, unit pelaksana teknis telah disiapkan, aktor-aktor utama telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut, prosedur operasi baku telah ada dan jelas dipahami oleh pelaksana program, koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik, harus jelas bagaimana pelaksanaan program dilaksanakan, kepada siapa kapan program tersebut dilaksanakan, para pelaksana program juga harus bertanggung jawab dan dapat memilah antara hak dan kewajiban mereka, pelaksanaan program juga harus dikaitkan dengan rencana tujuan dan sasaran program, kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan program harus jelas dan diterapkan dengan baik, penilaian kinerja kebijakan sudah menerapkan prinsip-prinsip efisiensi ekonomi dan politis serta sosial.

Program merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan, program merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan ke dalam aksi kebijakan. Program merupakan bagian dari sebuah kebijakan. Tahap-tahap dari proses implementasi program menurut Wahab adalah keputusan (out kebijakan) dari badan-badan pelaksana kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan, dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana persepsi terhadap dampak dan evaluasi sistem politik terhadap undang-undang berupa perbaikan mendasar dalam isinya.⁸

Indikator-indikator program selain yang dijelaskan diatas, ada juga indikator-indikator yang mempengaruhi keberhasilan dari evaluasi program agar tepat sasaran pada arah kebijakan serta mencapai tujuan semula adalah dapat dilihat dari efektifitasnya, adanya efektivitas untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan suatu program yang telah dijalankan tersebut, efektif atau tidak pada kelompok sasaran yang dituju. Perlu juga adanya partisipasi yang baik dan pertanggung jawaban dari para pelaksana program dan juga tidak kalah penting adalah partisipasi dari kelompok sasaran program kebijakan tersebut, agar saling merespon satu sama lain dan bekerjasama dengan baik sehingga tujuan dari program itu dapat terlaksana dan berdampak baik bagi semua.

⁸ Ibid. hal. 57.

Selain itu, dibutuhkan akuntabilitas yang mengarah pada pengertian bahwa segala tindakan organisasi akan dinilai dan dievaluasi oleh kalangan yang terkait atau mempunyai kepentingan, untuk mengukur akuntabilitas dengan melaksanakan rapat koordinasi serta evaluasi dari setiap kegiatan yang sedang atau telah dilakukan oleh pembuat keputusan.

Keberlanjutan dilakukan untuk menilai. suatu program apakah dapat berlanjut dan dapat bermanfaat kedepanya bagi masyarakat sehingga perlu adanya keberlanjutan untuk dilaksanakan kembali program tersebut atau tidak, karena jika program gagal atau tidak mencapai tujuan dengan tepat maka tidak perlu dilaksanakan kembali karena dapat berdampak buruk bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan. Suatu program jika ingin berlanjut dengan baik, maka diperlukan profesionalisme dari para pengelola program atau para aktor-aktor pembuat kebijakan karena masalah-masalah yang ada dalam masyarakat semakin kompleks serta semakin berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi.

Evaluasi merupakan suatu kegiatan untuk menilai tingkat kinerja sebuah kebijakan atau program. Hasil evaluasi program sangat penting karena dapat menentukan sejauh mana tujuan suatu program dapat dicapai. Evaluasi diperlukan untuk mengetahui pelaksanaan program tersebut berhasil atau tidak berhasil.

Evaluasi ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik untuk mempertanggung jawabkan kebijakan tersebut dengan para konstituen dan diperlukan untuk melihat kesenjangan antara tujuan dengan kenyataan pelaksanaan program. Fungsi evaluasi program adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan suatu program dan seberapa jauh tujuan telah dicapai, serta untuk memberikan masukan untuk mengatasi permasalahan yang ada.

Evaluasi memiliki tujuan yaitu⁹ :

- a. Untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah di implementasikan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan dapat mengetahui seberapa besar biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- c. Mengukur tingkat outcome suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan.
- e. Evaluasi program untuk mengetahui apakah ada penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Evaluasi sebagai input bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik (feed back).

⁹ Nugroho D., Riant. Opcit.

Kriteria-kriteria keberhasilan evaluasi program kebijakan¹⁰ :

1. Efektivitas

Merupakan cerminan apakah hasil yang diharapkan telah mencapai tujuannya dan sudah tepat guna atau bermanfaat.

2. Efisiensi

Merupakan seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Sebuah program dikatakan efisien jika efektivitasnya tinggi dengan biaya terkecil.

3. Kecukupan

Merupakan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Menekankan pada kuatnya hubungan antara alternative kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4. Pemerataan

Melihat apakah biaya dan manfaat sudah didistribusikan dengan merata pada kelompok masyarakat.

5. Responsivitas

Untuk menilai apakah hasil kebijakan tersebut dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai pada kelompok masyarakat tertentu.

¹⁰ William. N.Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, 1999, hal 429-438.

6. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi-asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Pada kriteria ketepatan mempertanyakan apakah tujuan tersebut tepat untuk masyarakat.

3. Program Community Development Mengentaskan Kemiskinan (CD-MK)

Community Development merupakan proses pembangunan yang berkesinambungan, dilaksanakan tahap demi tahap, dari tahap permulaan sampai pada tahap kegiatan tindak lanjut dan evaluasi. Community Development juga berpengaruh terhadap perbaikan kondisi ekonomi sosial dan budaya masyarakat, serta pemberdayaan potensi-potensi yang dimiliki masyarakat dan sebagai hasil tambahan bagi pemenuhan hidup KK miskin. Community Development Mengentaskan Kemiskinan merupakan salah satu program kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah kabupaten Bantul. Dibentuk serta dilaksanakan untuk mengentaskan kemiskinan di seluruh daerah kabupaten Bantul, agar semua warga masyarakat khususnya keluarga miskin dapat hidup lebih maju, mandiri dan sejahtera.

Program CD-MK dilaksanakan bukan untuk menanggulangi kemiskinan saja tetapi untuk mengentaskan kemiskinan agar taraf kesejahteraan masyarakat setempat dapat meningkat dengan baik serta pembangunan daerah-daerah di kabupaten Bantul juga meningkat. CD-MK dibentuk berbasis pedukuhan karena diharapkan mampu lebih terealisasikan dengan baik karena langsung menuju ke masyarakat sekitar. Fokus program lebih dipersempit dan diperjelas agar manfaatnya dapat dirasakan lebih baik oleh masyarakat. Program ini dilaksanakan dengan cara pemberian bantuan modal usaha bagi tiap kelompok per pedukuhan serta melalui prosedur program dan penyediaan pendamping (TKSO) di setiap desa.

Program CD-MK ini dirasa lebih meyakinkan untuk pengentasan kemiskinan karena program ini mampu membuat masyarakat dapat hidup mandiri dengan membuat usaha sendiri sesuai dengan keahlian yang dimiliki. Serta adanya penyediaan pendampingan (TKSO) sebagai pemberi motivasi kepada masyarakat agar mau terlibat dan bertanggungjawab pada pelaksanaan program serta meningkatkan kemampuan kelompok dalam pengembangan usaha produktif melalui pelatihan dan pertemuan.

Tujuan program Community Development Mengentaskan Kemiskinan :

- a. Untuk mengentaskan kemiskinan di Pemkab Bantul

- b. Sebagai pemberdayaan masyarakat miskin agar hidup mandiri dan menumbuhkan masyarakat dalam berwirausaha.
- c. Peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya KK miskin dan memberikan manfaat bagi kelompok penerima bantuan untuk peningkatan ekonominya.

E. DEFINISI KONSEPSIONAL

1. Kebijakan Publik

Suatu proses untuk mencapai tujuan bersama yang merupakan keputusan yang dibuat pemerintah untuk dilaksanakan masyarakat sebagai solusi suatu permasalahan.

2. Program dan Evaluasi Program

Program merupakan suatu pendekatan untuk melaksanakan kebijakan yang dilakukan oleh aktor-aktor atau penanggung jawab dan dilengkapi dengan standar operation prosedur serta waktu pelaksanaannya serta kegiatan tindak lanjut setelah sebuah kebijakan ditetapkan yang meliputi aktivitas pengambilan keputusan, langkah-langkah operasional yang strategis untuk mewujudkan program menjadi nyata. Evaluasi program merupakan penilaian dari sebuah kebijakan untuk menentukan sejauhmana hasil yang telah dicapai. Evaluasi program merupakan mekanisme penilaian suatu program yang telah diimplementasikan untuk mencapai tujuan dari sebuah kebijakan.

3. Program CD-MK

Adalah program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bantul yang dimaksudkan sebagai program pemberdayaan masyarakat miskin untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Community Development Mengentaskan Kemiskinan merupakan program pemberdayaan masyarakat berbasis pedukuhan dengan prinsip melindungi, memperkuat dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta dengan membuat usaha sendiri sesuai dengan keinginan dan keahlian yang dimiliki, dengan cara pemberian modal bantuan bagi setiap kelompok.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan dalam penelitian yang akan digunakan untuk mendeskripsikan hal-hal yang akan diteliti. Indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian ini untuk mengukur evaluasi program Community Development Mengentaskan Kemiskinan di Kabupaten Bantul adalah :

1. Indikator-indikator yang mempengaruhi keberhasilan dalam pelaksanaan evaluasi program CD-MK
 - a. Efektifitas
 - Hasil yang diinginkan sesuai dengan tujuan
 - Program sesuai dengan kebutuhan kelompok

- Manfaat program bagi kelompok
 - b. Efisiensi
 - Rasio biaya-manfaat
 - Keuntungan yang didapat kelompok
 - c. Kecukupan
 - Pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah
 - d. Pemerataan
 - Biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata
 - e. Responsivitas
 - Kepuasan kelompok terhadap pelaksanaan program.
 - Program memuat preferensi atau nilai
 - f. Ketepatan¹¹
 - Hasil yang diinginkan benar-benar berguna
 - Tepat sasaran ke KK miskin
 - g. Sumber daya
 - SDM
 - SDA/lingkungan.
 - h. Struktur birokrasi dan profesionalisme aktor pelaksana
 - Pendampingan aparat pelaksana program (pendamping TKSO)
 - Kelompok sasaran.
2. Faktor-faktor penghambat dan pendorong dalam evaluasi program
- CD-MK

¹¹ Op.cit William.N.Dunn.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan oleh penulis menggunakan jenis penelitian evaluatif yaitu penelitian yang dilakukan untuk memberikan penilaian mengenai kesesuaian antara kondisi yang diharapkan dengan kondisi yang dihasilkan atau untuk melihat berhasil tidaknya sebuah program dilakukan.¹² Penelitian ini dimaksudkan untuk menilai berhasil tidaknya pelaksanaan dari program CD-MK untuk mengentaskan kemiskinan di Kabupaten Bantul khususnya di Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo. Penulis disini juga menggunakan penelitian kualitatif karena penelitian ini menggambarkan suatu keadaan tanpa melakukan pengukuran untuk memperoleh data berupa angka.

2. Alasan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Bantul, yaitu di Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo dikarenakan program CD-MK dilaksanakan di wilayah ini dan masih banyak masyarakat yang kehidupannya tergolong miskin. Pemerintah Kabupaten membuat suatu program untuk mengentaskan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat miskin agar dapat hidup lebih sejahtera dan mandiri dengan memberikan bantuan modal kepada kelompok KK miskin untuk mendirikan usaha mandiri. Dipilihnya dua Desa Bangunharjo

¹² Skripsi Vivin Heryanti “ Evaluasi Program Pembinaan Remaja Penyalahgunaan Napza Oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kota Yogyakarta Tahun 2006-2009.

dan Desa Timbulharjo sebagai desa urban/pinggiran dan desa rural/pedesaan karena penulis ingin membandingkan mana yang lebih berhasil antara dua desa tersebut dan untuk mengetahui sejauh mana pencapaian keberhasilan dari program CD-MK dalam memberdayakan masyarakat dan pengentasan kemiskinan di wilayah Kabupaten Bantul, Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo.

3. Unit Analisis Data

Menjelaskan tentang apa atau siapa yang diteliti atau dianalisis. Unit analisis menentukan apa atau siapa yang menjadi sumber untuk pengumpulan data atau informasi yang dibutuhkan. Unit analisis dalam penelitian ini adalah kelompok sasaran penerima bantuan program di pedukuhan, kelembagaan masyarakat di pedesaan, dan kelembagaan pemerintah lokal khususnya di bagian pemerintahan daerah yang menangani program CD-MK (Bag. Pemdes).

4. Sumber Data

a. Data primer

Adalah data yang diperoleh dari sumbernya berupa keterangan dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian pelaksanaan program dengan cara mengamati dan menganalisis data yang ada. Sumber yang diteliti adalah dari Bag. Pemerintahan desa sebagai pelaksana di tingkat Kabupaten dan

pengamatan langsung di kelompok sasaran program yang ada di pedukuhan.

b. Data sekunder

Adalah data yang dikumpulkan dengan mencatat dari buku-buku, artikel, mencatat dari instansi langsung, dan dokumen-dokumen tahunan yang diperoleh dari tempat penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Adalah tehnik pengumpulan data yang diperoleh secara langsung dengan memberikan pertanyaan kepada instansi atau pihak-pihak yang mempunyai wewenang atau yang bersangkutan dengan penelitian ini untuk memperoleh informasi yang lebih akurat. Pihak-pihak yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah dari Kasubag/aparat Bag. Pmdes Kabupaten Bantul, kelompok penerima bantuan program di Desa Bangunharjo dan Timbulharjo, TKS-O sebagai pendamping tingkat Desa Bangunharjo dan Timbulharjo.

b. Observasi

Merupakan tehnik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengamati secara langsung. Meneliti secara langsung kondisi

maupun keadaan yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Jenis observasi yaitu¹³ :

1. Observasi non sistematis, dilakukan oleh pengamat dengan tidak menggunakan instrument pengamatan.
2. Observasi sistematis, dilakukan oleh pengamat dengan menggunakan pedoman sebagai instrument pengamatan.

Penulis disini menggunakan observasi sistemis yang dilakukan menggunakan pengamatan secara langsung di lapangan agar data yang diperoleh akurat dan mengetahui permasalahan yang sebenarnya. Observasi yang penulis amati secara langsung adalah kelompok penerima bantuan CD-MK yang ada di Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo untuk mengetahui fakta di lapangan. Penulis secara langsung melihat kondisi yang sebenarnya yang ada di lapangan sehingga ini bermanfaat untuk mendukung serta melengkapi analisa data yang sudah ada.

c. Dokumentasi

Dokumentasi berupa arsip/dokumen, tulisan catatan, tabel, maupun profil tempat yang dijadikan penelitian. Pengambilan data berasal dari Bag. Pemdes yang bertugas dalam pelaksanaan program CD-MK di Kabupaten Bantul dan dari Kelurahan Bangunharjo dan Timbulharjo yang berupa profil desa dan laporan maupun

¹³ Dr. Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, 1996, hal. 146.

pelaksanaan program yang sudah dilaksanakan dari mulai tahun 2006 sampai dengan tahun 2009 yang berada di pedukuhan.

6. Tehknik Analisa Data

Tehknik analisa data menggunakan penelitian evaluasi model single program untuk mengetahui perubahan kondisi sebelum dan sesudah pelaksanaan program CD-MK sehingga dapat diketahui apakah program tersebut berhasil atau tidak dalam tujuan pengentasan kemiskinan serta memberdayakan masyarakat miskin di Kabupaten Bantul khususnya Desa Bangunharjo dan Desa Timbulharjo. Dalam melakukan analisis data penelitian, penulis meggunakan jenis analisa kualitatif, data tersebut diklasifikasikan dan digambarkan dalam bentuk kata-kata atau kalimat menurut kategori bukan dalam bentuk angka-angka untuk memperoleh kesimpulan.

BAB II

DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN

A. Deskripsi Wilayah

Kabupaten Bantul merupakan salah satu dari lima daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Terletak di sebelah selatan. Dilihat dari bentang alamnya secara makro yang membujur dari utara ke selatan, wilayah Kabupaten Bantul terdiri dari :

- a. Bagian utara berupa daerah dataran yang berbatasan dengan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.
- b. Bagian timur dan barat berupa daerah perbukitan yang berbatasan dengan Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo.
- c. Bagian selatan berupa kawasan pantai berbatasan dengan Samudera Indonesia.

Secara geografis Kabupaten Bantul terletak antara $07^{\circ}44'04''$ - $08^{\circ}00'27''$ Lintang Selatan dan $110^{\circ}12'34''$ - $110^{\circ}31'08''$ Bujur Timur. Luas wilayah Kabupaten Bantul 508,85 Km² (15,90 5 dari Luas wilayah Propinsi DIY) dengan topografi sebagai dataran rendah 140% dan lebih dari separuhnya (60%) daerah perbukitan yang kurang subur, secara garis besar terdiri dari :

- a. **Bagian Barat**, adalah daerah landai yang kurang serta perbukitan yang membujur dari Utara ke Selatan seluas 89,86 km² (17,73 % dari seluruh wilayah).
- b. **Bagian Tengah**, adalah daerah datar dan landai merupakan daerah pertanian yang subur seluas 210.94 km² (41,62 %).
- c. **Bagian Timur**, adalah daerah yang landai, miring dan terjal yang keadaannya masih lebih baik dari daerah bagian Barat, seluas 206,05 km² (40,65%).
- d. **Bagian Selatan**, adalah sebenarnya merupakan bagian dari daerah bagian Tengah dengan keadaan alamnya yang berpasir dan sedikit berlagun, terbentang di Pantai Selatan dari Kecamatan Srandakan, Sanden dan Kretek.

Wilayah Kabupaten Bantul pada umumnya berupa daerah dataran (kemiringan kurang dari 2%) dengan penyebaran di wilayah selatan, tengah, dan utara dari Kabupaten Bantul dengan luas sebesar 31.371 Ha (61,96%). Secara administratif Kabupaten Bantul terdiri dari 17 Kecamatan yang dibagi menjadi 75 Desa dan 933 pedukuhan. Pembagian administrasi dan luas masing-masing kecamatan dapat dilihat pada Tabel 2.1 dibawah ini :