

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Berkaitan dengan keadaan ekonomi saat ini yang masih mengalami krisis dan mayoritas masyarakat Indonesia masih dalam keadaan belum mampu dan sulit untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kenaikan harga Bahan Bakar Minyak yang dilakukan oleh pemerintah pada tanggal 1 Oktober yang lalu akan menambah penderitaan masyarakat.

Kenaikan harga bahan bakar minyak mulai 1 Oktober lalu, dipastikan bakal berdampak luas terhadap beberapa sektor, terutama sektor ekonomi dan pendidikan. Dengan kenaikan harga BBM yang cukup signifikan tahun ini akan mematikan sejumlah industri kecil, akan menambah tingginya biaya hidup dan mengakibatkan pula pengangguran serta menambah kondisi Indonesia lebih ruwet. Hal itu dikemukakan Prof Dr H.M Amien Rais MA se usai memberikan ceramah pengajian akbar menyongsong bulan ramadhan di Masjid Dakwah Padokan Tirtonirmolo Kasihan Bantul.¹

Kelangkaan Bahan Bakar Minyak (BBM) di beberapa daerah di Indonesia, menjadi berita yang hampir menghiasi seluruh surat kabar, baik terbitan lokal maupun nasional.²

¹ *Kedaulatan Rakyat*, 3 Oktober 2005, hal 3

² *Kompas*, tanggal 29 September 2005

Belum lagi stasiun-stasiun televisi yang mempertontonkan kita semua tentang antrian panjang kendaraan di SPBU-SPBU yang ingin mengisi bahan bakar premium dan solar. Demikian juga antrean panjang rakyat kecil di beberapa pangkalan minyak tanah yang terpaksa harus menunggu berjam-jam untuk memperoleh minyak tanah yang sudah dijajah karena terbatasnya stok. Adapun penyebab kelangkaan BBM yang terjadi di dalam negeri disebabkan oleh dua faktor yaitu³ :

Faktor internal lainnya adalah aksi penyelundupan, penimbunan maupun pengoplosan BBM yang dilakukan oleh oknum-oknum yang hanya mementingkan kepentingan pribadi atau individu dari pada kepentingan rakyat banyak. Faktor lain adalah kurangnya kesadaran dari masyarakat kita, untuk memanfaatkan BBM dan energi seefisien mungkin.

Faktor eksternal adalah kenaikan harga minyak dunia yang telah mencapai angka 58-59 dollar Amerika Serikat per barrel, dan tidak pernah terjadi dalam sejarah dunia harga minyak mentah setinggi itu. Dengan harga seperti itu, mengakibatkan terjadi pembengkakan subsidi BBM hingga Rp110 triliun pertahun bilamana kita mengacu kepada tingkat konsumsi BBM masyarakat sekarang ini

Kenaikan harga bahan bakar minyak akan berimplikasi pada *Pertama*, dari segi ekonomi, masyarakat yang berekonomi pas-pasan akan semakin mengalami kesusahan karena merekalah yang terkena langsung imbas dari kenaikan BBM tersebut, bukan para pejabat atau para pengusaha. Kenaikan harga bahan-bahan kebutuhan pokok terutama sandang, pangan dan papan serta kesehatan dan

³ *Jawa Pos*, Sabtu 1 Oktober 2005

pendidikan serta akan mematikan sektor ekonomi rakyat seperti kegiatan usaha mikro, kecil, dan menengah atau UMKM yang jumlahnya ratusan ribu.⁴

Kedua, Implikasi sosial lain dari kebijakan tak populis ini adalah kemungkinan akan bertambahnya aksi kejahatan, khususnya di kota-kota besar. Hal ini seiring dengan bertambahnya angka pengangguran. Biaya hidup yang semakin membengkak sementara mendapatkan uang amat susah, bisa membuat pelaku kejahatan semakin nekat dan kalap, bertindak brutal terhadap korban.

Untuk menutupi kekecewaan masyarakat, pemerintah kemudian mengeluarkan program Subsidi Langsung Tunai (SLT) yang merupakan salah satu tindak lanjut dari program Kompensasi Pengurangan Bahan Bakar Minyak. Untuk kelancaran pelaksanaan program Pemberian Bantuan Langsung Tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres RI) No 12 Tahun 2005 tentang pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah tangga Miskin, yang berupa pemberian uang tunai kepada Keluarga Miskin sebesar Rp. 300.000 untuk tiga bulan dan dilaksanakan seluruh di Indonesia. Dana tersebut berasal dari pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak.

Kendala, kelemahan dan tantangan dalam pelaksanaan pemberian dana Subsidi Langsung Tunai (SLT) masih banyak terjadi. Kendala terbesar adalah masalah pendataan yang telah menuai banyak protes dari masyarakat yang merasa berhak mendapatkan dana kompensasi tersebut. Hal ini disebabkan banyak

⁴ *Kompas*, Selasa 4 Oktober 2005

masyarakat yang tidak masuk kriteria masyarakat miskin mendaftarkan diri sehingga yang terjadi banyaknya protes yang muncul dari masyarakat setempat yang merasa dirinya berhak mendapatkan dana Subsidi Langsung Tunai. Kesalahan penyaluran Kartu Kompensasi BBM (KKB) se Indonesia mencapai 6 - 10 persen dari 15.481.600 juta keluarga yang berhak menerimanya subsidi langsung tunai (SLT) senilai Rp 100 ribu per bulan per keluarga.⁵

Mekanisme pencairan dana Subsidi Langsung Tunai (SLT) yang di rasakan sangat menyulitkan bagi para Lanjut Usia (Lansia) dan penyandang cacat. Pencairan dana yang kompensasi BBM bagi penyandang cacat dan para lanjut usia tidak boleh diwakilkan orang pihak lain sehingga dalam pelaksanaan pencairan dan Subsidi Langsung Tunai telah menimbulkan korban jiwa, dengan meninggalnya tiga orang Lanjut Usia di saat berdesakan dalam antrian pencairan dana kompensasi.

Untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri dari hasil pendataan yang di lakukan oleh BPS terdapat 223.956 penduduk miskin yang berhak mendapatkan dana kompensasi bahan bakar minyak dari keseluruhan penerima dana secara nasional yaitu 15.481.600 penduduk miskin. Jumlah penduduk yang telah menerima dana untuk tahap pertama di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sampai saat ini terdapat 138.377 penduduk dengan dana yang telah tersalurkan sebesar Rp. 41.51 milyar, sedangkan penduduk yang belum menerima dana kompesasi adalah 85.579 penduduk dengan demikian sudah 61,79 % dana kompensasi yang tersalurkan.

⁵ Antara News, 17 Oktober 2005.

Pada pelaksanaannya penyaluran dana kompensasi di Yogyakarta secara umum berjalan baik dan lancar karena panyaluran dana kompensasi di lakukan penjadwalan per kelurahan sehingga tidak menimbulkan kekacauan dalam pelayanan terutama di Kantor Pos yang merupakan tempat penyaluran.

Penyaluran dana kompensasi ini di rasa baik untuk meringankan beban masyarakat miskin terlebih setelah kenaikan harga bahan bakar minyak, akan tetapi program ini tidak selamanya dapat dilaksanakan karena akan membuat ketergantungan masyarakat terhadap bantuan pemerintah. Program Subsidi Langsung tunai ini juga telah memberi peluang kepada beberapa oknum melakukan penyimpangan, karena hal ini menyangkut uang yang merupakan salah satu elemen pokok dalam kehidupan manusia. Beberapa kendala yang di hadapi dalam proses pendataan hingga penyaluran juga terkait dengan oknum yang tidak bertanggungjawab, sehingga masyarakat miskinlah yang paling di rugikan.

Kendala utama yang di hadapi dan bukan hanya terjadi di Yogyakarta tetapi di hampir semua daerah adalah masalah pendataan yang kurang akurat sehingga banyak masyarakat miskin yang tidak berhak mendapatkan dana kompensasi ikut terdaftar dalam data penduduk miskin yang berhak menerima dana kompensasi. Sedangkan kendala yang lain di lapangan saat penyaluran sejauh ini dapat di tanggulangi seperti kurangnya pegawai kantor pos dalam memberikan pelayanan sehingga menimbulkan antrian panjang, penerima dana yang tidak tertib dan waktu penyaluran yang terlambat dari yang di jadwalkan.

Desa Selopamioro yang merupakan salah satu desa yang terdapat di kecamatan Imogiri, kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dari keseluruhan penduduk Desa Selopamioro yang berjumlah 13.408 penduduk, yang berhak mendapatkan dana kompensasi pada tahap pertama berdasarkan hasil pendataan Badan Pusat Statistik (BPS) melalui perwakilan yang ada dikecamatan (Mantis) Yogyakarta adalah 1.411 jiwa. Pencairan yang dilakukan pada tanggal 18 Oktober 2005 di kantor Pos Imogiri ini berjalan cukup baik, walaupun masih ada warga yang sebenarnya mampu namun memiliki kartu kompensasi.

Permasalahan yang ada dalam proses penyaluran dana kompensasi bahan bakar minyak tersebut menimbulkan gejolak kecil dalam masyarakat. Sebagian masyarakat yang tidak terdaftar sebagai penerima dana kompensasi mendatangi kantor Balai Desa Selopamioro untuk meminta keterangan perihal pendataan yang dianggap masyarakat tidak akurat. Sempat terjadi aksi protes masyarakat terhadap aparat desa. Upaya yang dilakukan aparat desa guna meredam amarah warga adalah memberikan penjelasan tentang proses pendataan ulang di pos-pos pengaduan akan tetapi warga yang tidak mengetahui mekanisme pendataan menganggap aparat desa pun terkait dengan program ini sehingga mereka tidak perlu melakukan pengaduan atau pendataan ulang ke pos-pos pengaduan yang berjarak jauh. Karenanya aspirasi warga tersebut ditampung oleh aparat Desa yang bertugas sebagai petugas pencacah untuk sementara, kemudian diserahkan kepada Mantis yang berada di kecamatan.

Desa Selopamioro yang memiliki 18 dusun yang merupakan desa yang memiliki jumlah keluarga miskin paling banyak di bandingkan dengan desa-desa lain yang terdapat di Kecamatan Imogiri bahkan di Kabupaten Bantul.

Dari penerima dana kompensasi di Desa Selopamioro yang berjumlah 1.411 jiwa, ternyata masih banyak warga miskin yang mengadu pada posko pengaduan yang bertempat di Balai Desa dengan jumlah 796 jiwa⁶.

Karena dalam pelaksanaan program Subsidi Langsung Tunai ini masih terjadinya kesalahan, maka hal inilah yang kemudian akan menjadi fokus utama dalam penelitian yang akan dilakukan oleh penulis di Desa Selopamioro.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, yaitu pentingnya proses penyampaian pesan isi program dan fakta hambatan pada implementasi hubungan kerja, baik dengan masyarakat miskin sebagai sasaran program maupun instansi terkait dalam implementasi program Subsidi Langsung Tunai maka dapat ditarik permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Subsidi Langsung Tunai Program Kompensasi Pengurangan Subsidi (PKPS) BBM tahap I di Desa Selopamioro, Kecamatan Imogiri , Kabupaaten Bantul tahun 2005?"
2. Apakah faktor pendorong dan penghambat dalam pelaksanaan Program SLT di Desa Selopamioro Tahun 2005?"

⁶ Hasil wawancara Dengan Bapak Subiyanto, Kesra Desa Selopamioro, Kecamatan Imogiro Kabuaten Bantu, Tanggal 19 Desember 2005.

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan memaparkan pelaksanaan kebijakan Subsidi Langsung Tunai Program Kompensasi BBM tentang pelaksanaan bantuan tunai untuk rumah tangga miskin.
2. Mengetahui dan memaparkan kendala-kendala yang dihadapi serta faktor pendukung yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Subsidi Langsung Tunai.
3. Merupakan tugas akhir yang di tujukan untuk memperoleh gelar Sarjana (S1) Ilmu Pemerintahan.

D. MANFAAT PENELITIAN

- a. Bagi penyusun dapat memperluas wawasan dan dapat berlatih menerapkan teori-teori yang diperoleh di bangku kuliah serta memperdalam pengetahuan mengenai pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai di Desa Selopamioro, Kecamatan Imogiri, Bantul, yang dimaksudkan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin.
- b. Bagi instansi yang terkait dalam penelitian ini adalah sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah dalam menjalankan program Subsidi Langsung Tunai untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin.
- c. Bagi lembaga sebagai informasi ilmiah tentang bagaimana pelaksanaan Subsidi langsung Tunai di Desa Selopamioro, Kecamatan Imogiri, Kabupaten Bantul.

E. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori merupakan teori-teori yang digunakan dalam penelitian dan menjelaskan variable-variabel berdasarkan konsep dan definisi tertentu. Di dalam bagian ini dikemukakan teori-teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang dilakukan, sehingga aktivitas ini jelas, sistematis dan ilmiah.

Menurut Sofyan Effendi teori merupakan unsur penelitian yang paling besar peranannya. Lebih jauh Bryson mengemukakan bahwa teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena social secara sistematis dengan merumuskan hubungan antara konsep⁷. Menurut definisi ini teori dibagi tiga, yang pertama serangkaian proposisi antar konsep-konsep yang saling berhubungan. Kedua, teori menerangkan sistematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep. Ketiga, teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

1. Implementasi kebijakan

Dalam sebuah kebijakan publik, pelaksanaan kebijakan publik merupakan proses penting yang menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan. Seperti yang diungkapkan Udoji yakni :

"The execution of policies is as important if not more important than policy making, policies will remain dreams or blue print in fikle jackets unless they are implemented".

"Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan

⁷ Sofian Efendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survai*, LP3ES, Jakarta, 1989.

sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan”.⁸

Sedangkan dalam kamus Webster dijelaskan bahwa : *...to imlement is to prvide the means for carrying out and give praction effect to...*” (...mengimpelmentasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu serta menimbulkan dampak akibat tertentu...)⁹

Dan menurut Daniel A. Masmanian dan Paul A. Sabatier, implementasi didefinisikan berupa :

“Implementasi berupa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu kebijakan dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul, sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”¹⁰

Dari berbagai pendapat pendapat diatas dapat ditarik suatu garis besar bahwa impelementasi merupakan usaha, tindakan, yang melaksanakan suatu keijakan yang telah ditetapkan untuk merealisasikan tujuan, atau dengan kata lain implementasi adalah tindakan yang telah ditetapkan. Dari pengertian tersebut konsep implementasi terkait dengan konsep kebijakn publik yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada suatu tujuan yang di usulkan oleh seseorang atau kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu

⁸ Solochin Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal 45

⁹ Ibid, hal 50

¹⁰ Ibid, hal 51

sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan (Solichin Abdul Wahab 1997: 3)¹¹

Pengertian publik menurut Davidson (dalam Usman Pambubolon, 1976:72) adalah :

“Suatu kumpulan yang besar dari individu-individu (yang terkumpul pada suatu tempat atau tersebar disuatu wilayah yang luas) yang satu sama lainnya tidak harus mengenal secara pribadi tetapi memberikan reaksi pada suatu persoalan dengan dugaan bahwa kategori-kategori tertentu dari orang-orang lain tersebut akan menunjukkan sikap yang sama tentang persoalan yang sama.”

Kebijakan publik merupakan apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (Dye dalam Irfan Islamy, 1988:16). Jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan pelaksanaan suatu kegiatan yang telah direncanakan yang ditujukan kepada sekumpulan individu dalam suatu wilayah yang tidak harus saling mengenal tetapi menunjukkan sikap yang sama mengenai persoalan yang sama.

¹¹ Nur Santo Eko, *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga (Studi kasus pada pelaksanaan Program Kredit Kesejahteraan Keluarga di Kecamatan Bambanglipuro, Kabupaten Bantul 2002-2003)*, hal 7.

Dari berbagai uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk lebih memahami pentingnya implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, yakni model implementasi menurut Grindle D.A Masmanian dan P.A. Sabatier, serta model Van Meter dan Van Horn, berikut ini :

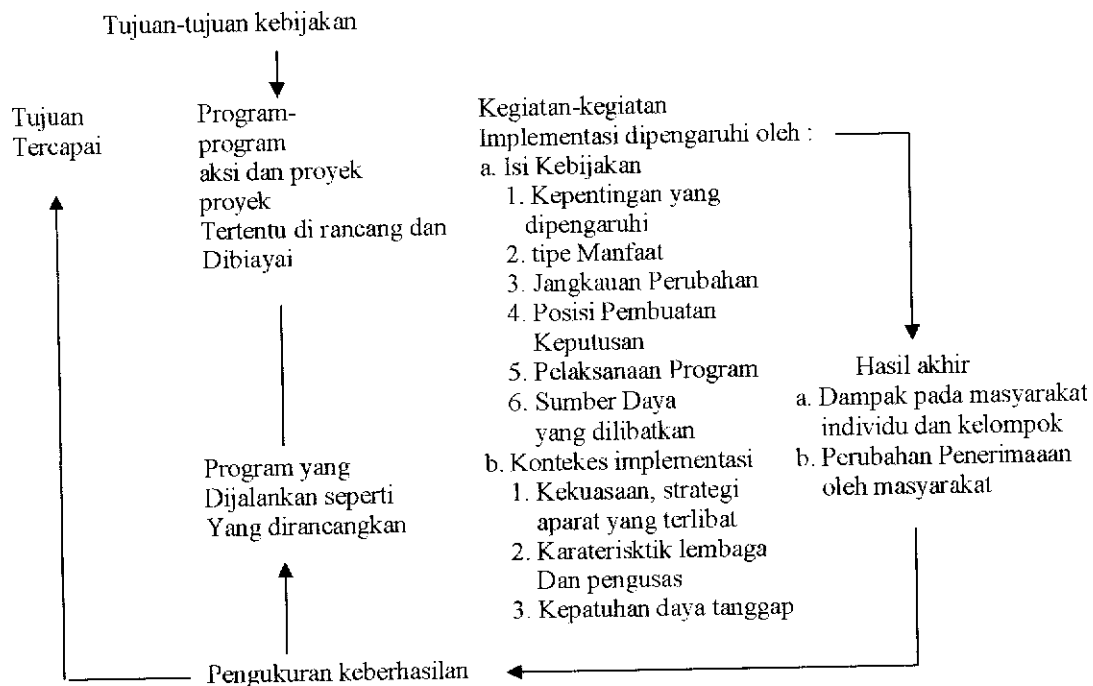
a. Model Grindle

Menurut Grindle bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat ada tiga dimensi analisis dalam organisasi yaitu tujuan, pelaksanaan tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan.¹²

¹² Samudra Wibawa, Kebijakan Publik dan Analisa, Intermedia, Jakarta, 1991, hal 22

Untuk lebih jelasnya akan digambarkan dalam model berikut :

Gambar 1.
Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle



(Sumber : Samudra Wibawa, 1991:23)

Isi Kebijakan:

1. Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan

2. Tipe manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis akan lebih mudah diimplementasikan.

3. Derajat Perubahan yang diharapkan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

4. Letak pengambil keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang lebih tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian organisasi di bawahnya.

5. Pelaksana program

Keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses.

6. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

Konteks implementasi, meliputi :

1. Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dari badan pelaksana ataupun elite politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.
2. kondisis dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh pada proses
3. kepatuhan dan daya tanggap, kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan agar instansi pelaksana birokrat yang ditugasi melaksanakan program dari elit politik juga kepatuhan penerima manfaat atau sasaran program. Sedangkan daya tanggap merupakan kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang ktimbul dalam pelaksanaan

b. Model Daniel Masmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Daniel Masmanian dan Paul A. Sabatier bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga katagori besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang 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 kebijaksanaan tersebut.

Menurut Masmanian dan Sabatier, ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan, yaitu kebijakan dan lingkungan kebijakan, menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif bila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan, sehingga model ini disebut model top down.¹³

Lebih lanjut dijelaskan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi ialah :

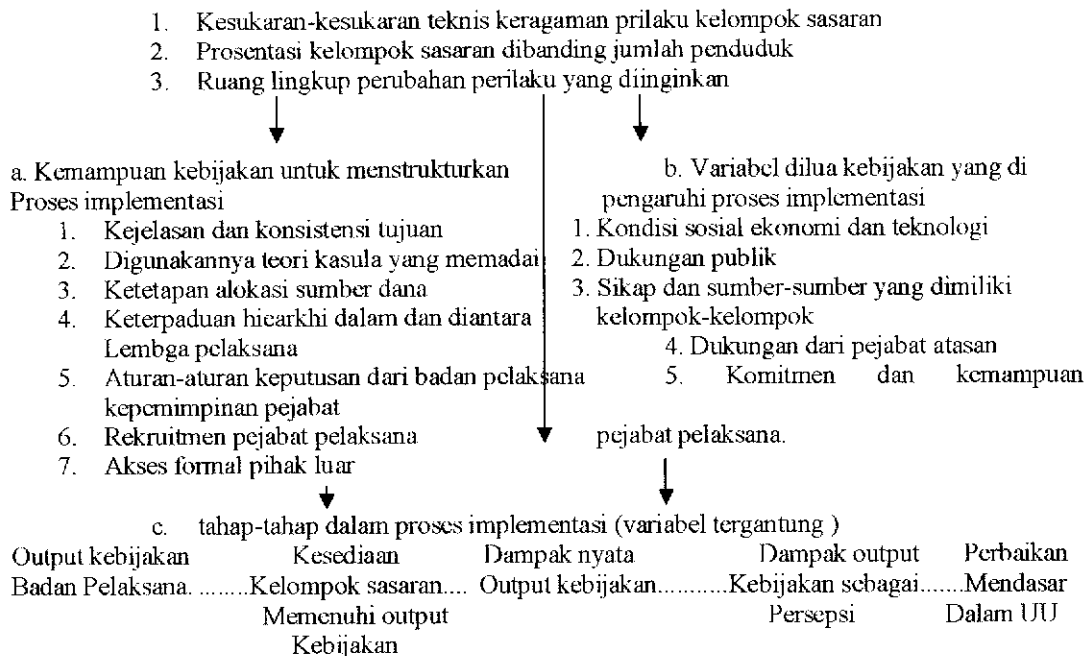
- a. Kondisis sosial ekonomi dan teknologi
- b. Dukungan publik
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kompok
- d. Dukungan dari pejabat atasan
- e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

¹³ Ibid, hal 25

Gambar 2

Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian dan Sabatier

Mudah/tidaknya suatu masalah-masalah dikendalikan



(Sumber : Samudra Wibawa, 1991:23)

c. Model Van Meter dan Van Horn

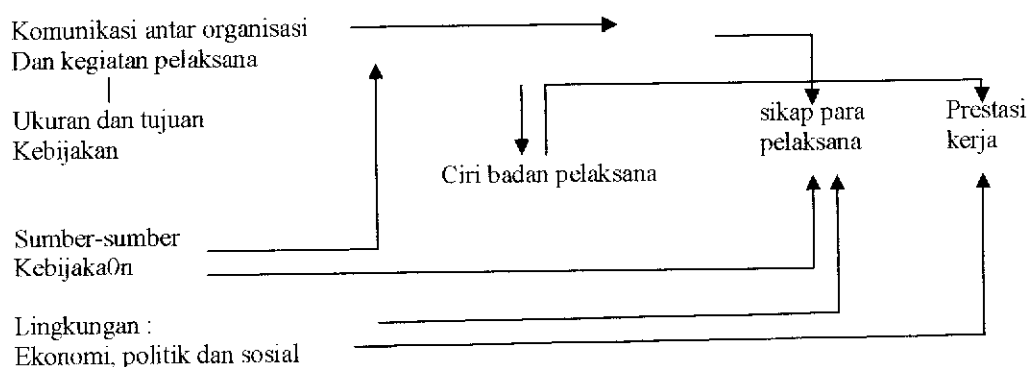
Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkut paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahn-bahan pelaksana meliputi sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan didalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada

telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.¹⁴

Untuk lebih jelas model dari Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

Gambar 3

Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn



(Sumber: Samudra Wibawa, 1991:23)

Dengan melihat berbagai pendapat dari para ahli tentang implementasi kebijakan seperti yang diuraikan di muka terdapat beberapa kesamaan dalam pendekatan implementasi. Hal ini terlihat karena ada elemen yang sama sekali terminologi yang dikemukakan berlainan.

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan jika memenuhi lima kriteria keberhasilan Menurut Nakamura memiliki tujuan sebagai berikut¹⁵ :

¹⁴ Ibid, hal 66

¹⁵ Solochin Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal 43.

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap Klien
- e. Sistem Pemeliharaan

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Efisiensi kebijaksanaan kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Kepuasan kelompok sasaran memberi nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Partisipasi dan peran serta aktif dari masyarakat merupakan daya tanggap yang positif untuk mendukung keberhasilan kebijakan karena masyarakat ikut memiliki terhadap kebijakan dan ikut bertanggung jawab dengan berhasil tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan. Sistem pemeliharaan dimaksudkan untuk keberlangsungan dan kelancaran suatu kebijakan dilaksanakan. Dengan pemeliharaan yang intensif dan kontinyu maka suatu kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan.

Edward III¹⁶ mengungkapkan bahwa ada empat hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasikan kebijakan yaitu :

- a. Komunikasi, sebagai upaya penyampaian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antar aparat pelaksana ataupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.
- b. Sumber daya, dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana kebijakan ataupun sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.
- c. Sikap pelaksana, sikap dari pelaksana iktu menentukan terlaksana atau tidaknya satu kebijakan mengingat peranannya sebagai implementor sehingga kemampuan dari aparat pelaksana perlu ditingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah tercapai.
- d. Organisasi pelaksana, sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinasikan setiap pelaksana dan jalan atau tidaknya suatu kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn¹⁷ Faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah :

¹⁶ Ibid hal 47

¹⁷ Ibid hal 42

a. Sasaran dan Standar kebijakan

Suatu kebijakan haruslah memiliki sasaran dan standar yang akan dicapainya. Standar dan sasaran menjelaskan rincian tujuan kebijaksanaan secara menyeluruh. Melalui penentuan standar dan sasaran akan diketahui keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai.

b. Sumber Daya

Kebijakan menentuk ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya dapat berupa dana dan intensif lain yang akan mendukung implementasi secara efektif.

c. Pola Komunikasi Inter-organisasi yang jelas

Implementasi yang efektif selalu akan menentuk standar dan sasarn kebijakan yang jelas. Kejelasan itu ditunjang dengan pola komunikasi inter-organisasi yang jelas sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan.

d. Karateristik badan pelaksana

Berkaitan dengan karateristik birokrasi pelaksana meliputi norma, dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.

e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Menurut model ini, kondisi sosial, ekonomi, dan politik juga berpengaruh terhadap efektifitas implementasi kebijakan.

Yang merupakan fokus analisis dari beberapa model implementasi tersebut diatas adalah pencapaian tujuan-tujuan formal kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terdapat tiga unsur pendukung yang penting dan mutlak, yaitu :¹⁸

1. Adanya program yang dilaksanakan
2. *Target group*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran yang diharapkan akan menerima manfaat dari pelaksanaan program tersebut, baik itu berupa perubahan maupun peningkatan.
3. Unsur pelaksana (Implementor) yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.

Kebijakan atau program yang akan diimplementasikan tersebut pada dasarnya merupakan tindakan nyata yang dilakukan pemerintah dalam usaha mencapai tujuan pembangunan. Sedangkan pembangunan itu sendiri peningkatan kemampuan orang untuk mempengaruhi masa depannya. Ini berarti bahwa kebijakan yang diimplementasikan bukan saja perlu membuahkan perubahan fisik tetapi juga menghasilkan hal dengan cara tertentu sehingga masyarakat memperoleh kemampuan yang besar untuk memilih dan menanggapi perubahan tersebut.

Pendekatan Implementasi

¹⁸ Abdullah M. Syukur, *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, Pusdiklat pegawai negeri RI, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1988, hal 52.

a. Struktural Approaches

1. Perencanaan mengenai perubahan (*Planning of Change*), adalah perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis/manajerial.
2. Perencanaan untuk melakukan perubahan langsung jika perubahan dipaksakan oleh pihak dari luar atau jika proses perubahan sukar diramalkan, dikontrol dan dibendung (memerlukan pendekatan yang lebih adaptif).

b. Procedural and Managerial Approaches

Perencanaan kerja dan pengawasan yang menyajikan kerangka kerja dimana proyek dapat direncanakan dan diimplementasikan dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus di selesaikan, hubungannya diantara tugas-tugas tersebut dan urutan logis pelaksanaan tugas-tugas tersebut.

c. Behavioral Approaches

Diawali kesadaran bahwa seringkali terjadi penolakan terhadap perubahan perilaku manusia harus dipengaruhi jika kebijakan ingin di implementasikan secara baik. Dalam realtits obyektif berbagai alternative yang tersedia tidak hanya sekedar diterima atau ditolak mulai dari penerimaan aktif hingga pasif, acuh tak acuh dan penolakan aktif hingga pasif. Penerapan analisis perilaku ini yang tidak paling terkenal adalah pengembangan organisasi yaitu suatu proses untuk menimbulkan perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi

melalui perubahan ilmu-ilmu keprilakuan bentuk lain adalah Management by objectives, pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang termuat dalam pendekatan procedural atau manajerial dengan analisa prilaku.

d. *Political Approaches*

Memandang bahwa keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan (koalisi kelompok-kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya, jika tidak hanya kelompok dominan, maka kebijakan hanya akan di capai melalui proses panjang yang bersifat ineremental pada situasi tertentu, distribusi kekuasaan dapat memungkinkan terjadinya kemacetan implementasi kebijakan walupun kebijakan tersebut disahkan.¹⁹

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan suatu kebijakan, harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

Faktor-faktor yang dimaksud adalah :

1. Komunikasi

Yaitu tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan.

Sehingga komunikasi atau aktor-aktor pelaksanya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

¹⁹ Dikutip dari skripsi *Implementasi Kebijakan Program Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2000-2001* oleh Rissa Prastyarini Wibowo, UMY, 2002, hal 25

2. Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksananya.

3. Sikap Pelaksana

Sikap pelaksana pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program.

4. Struktur Organisasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang memberdayakan staf yang terdapat dalam struktur organisasi tersebut.

5. Sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana yang lengkap akan sangat membantu terhadap pelaksanaan suatu kebijakan untuk mencapai suatu tujuan. Program adalah suatu rancangan mengenai asas-asas serta usaha ketatanegaraan atau perekonomian yang dijalankan : tertib acara.

2. Subsidi

Pengertian Subsidi

Adalah bantuan pemerintah baik langsung maupun tidak langsung yang diberikan kepada perusahaan atau industri swasta untuk meningkatkan produktivitas kemakmuran mereka. adapun macam- macam Subsidi sebagai berikut²⁰:

²⁰ B.N. Marbon, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Yogyakarta, 1996, hal. 601-602

1. Subsidi langsung.

Dapat berbentuk pembayaran untuk biaya konstruksi, ekspor atau pembelian atas sebagian produksi yang di bayar dengan bunga murah oleh pemerintah.

2. Subsidi tidak langsung

Mencakup proteksi pasar dalam negeri yang dilakukan melalui penetapan kuota, bea tarif/perangkat kebijakan lainnya yang ditujukan untuk memberi peluang harga dalam negeri lebih tinggi dengan mengurangi persaingan dari luar negeri. Subsidi sering dilakukan untuk mendorong ekspor dalam rangka memperbaiki defisit neraca pembayaran.

3. Subsidi silang

Bantuan dari pemerintah (badan swasta) kepada mereka yang kurang mampu yang berasal dari mereka yang mampu. Misalnya harga bensin yang naik banyak dengan maksud untuk memberi subsidi kepada pemakai minyak tanah dengan harga rendah, karena pemakai minyak tanah terdiri dari golongan miskin.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Subsidi diartikan sebagai Sokongan atau tunjangan uang dan sebagainya dari pemerintah kepada suatu perkumpulan yayasan.²¹

²¹ Widodo, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Absolut, Yogyakarta, 2002, hal.698.

F. DEFINISI KONSEPTUAL

Agar tidak menimbulkan keaburan atau salah pengertian, maka disini perlu dipertegas batasan-batasan konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

1. Implementasi Kebijakan

Adalah apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau rumusnya merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yaitu kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat.

2. Subsidi

Merupakan bantuan pemerintah yang diberikan kepada masyarakat (masyarakat kurang mampu) baik langsung maupun tidak langsung yang direncanakan untuk jangka panjang atau jangka pendek guna menciptakan kemakmuran masyarakat.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau dalam arti lain semacam petunjuk pelaksanaan bagai mana suatu variabel dapat diukur.

Dalam menganalisis data, penulis menggunakan teori Grindle terutama pada sikap pelaksana program dan sumber daya, teori Daniel Masmanian dan Paul A. Sabatier pada kejelasan dan konsistensi tujuan, sikap-sikap dan sumber-sumber yang

dimiliki, yang ketiga menggunakan teori Van meter dan Van Horn dengan menggunakan indikator sikap pelaksana program, hal ini termuat dalam definisi operasional. Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai kebijakan program subsidi langsung tunai ini meliputi :

A. Indikator pelaksanaan program:

1. Komunikasi Dalam Pelaksanaan Program
 - a. Kejelasan Perintah dan Koordinasi Aparat Pelaksana Program
 - b. Tidak Adanya Konflik dan Perbedaan diantara aparat pelaksana dalam melaksanakan program.
 - c. Sikap Pelaksana Program
2. Sumber Daya
 - a. Sumber Dana
 - b. Sumber Daya Manusia
 1. Pada saat pendataan
 2. Pada saat penyaluran Program
 - c. Sarana Prasarana / Fasilitas
 1. Formulir Pendataan
 2. Kartu Kompensasi BBM
 3. Posko Pengaduan Gakin

B. Implementasi Program Subsidi Langsung Tunai

C. Faktor Penghambat dan Pendorong

a. Faktor Penghambat Program

Pendataan yang kurang maksimal

b. Faktor pendorong Program

1. Penjadwalan dalam penyaluran bantuan.
2. Kesiapan aparat pelaksana
3. Antusiasme masyarakat.

H. METODE PENELITIAN

1. Definisi penelitian

Penelitian di definisikan sebagai suatu upaya untuk mencari dan memperoleh jawaban atas beberapa pokok permasalahan yang memerlukan suatu metode yang tepat, di mana pemilihan metode ini akan menentukan kualitas penelitian tersebut.

2. Jenis Penelitian

Dalam sebuah penelitian terdapat dua jenis penelitian yang dominan yaitu

- a. Penelitian Kualitatif adalah jenis penelitian yang dalam teknik pengajuannya tidak menggunakan statistik, akan tetapi menggunakan data verbal
- b. Penelitian Kuantitatif adalah penelitian yang dalam teknik pengajuan data menggunakan metode statistik.

Dalam penelitian ini, Peneliti akan lebih berkonsentrasi menggunakan jenis penelitian kualitatif dalam menelaah permasalahan yang terdapat dalam pelaksanaan subsidi langsung tunai.

Dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif yaitu penelitian yang bermaksud membuat deskripsi mengenai situasi-situasi dan kejadian-kejadian.²²

Menurut Winarno Surachmad Penelitian deskriptif adalah Penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah, data-data yang dikumpulkan, disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.²³ Adapun ciri-ciri metode deskriptif adalah :

1. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah yang aktual.
2. Data yang dikumpulkan, dijelaskan kemudian di analisa.

Berdasar uraian tersebut maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif eksploratif yakni penelitian yang menggambarkan apa yang sudah terjadi, tidak menutup kemungkinan adanya pencarian atau penemuan baru dari objek-objek yang diteliti.

Dalam pelaksanaan penelitian ini di wujudkan dalam beberapa tahapan penelitian yang terdiri dari tahapan persiapan, tahapan penelitian lapangan dan tahapan analisis dan perumusan alternatif untuk pemecahan masalah.

3. Unit Analisis

Dalam penelitian ini yang menjadi lokasi penelitian adalah Desa Selopamioro, Kecamatan Imogiri, Kabupaten Bantul. Adapun alasan penulis untuk memilih Desa

²² Sunadi Suryobrata, *Metode Penelitian*, Rajawali, Jakarta, 1992, hal 18.

²³ Winarno Surachmad, *Pengantar Dasr Teknik Research*, Tarsito, Bandung, 1980, Hal 33.

Selopamioro adalah Desa Selopamioro merupakan desa yang memiliki jumlah penduduk miskin terbanyak di antara desa lain bahkan di Kabupaten Bantul.

Untuk mengetahui pelaksanaan dari Subsidi Langsung Tunai di Desa Selopamioro, peneliti membutuhkan adanya informasi data yang diperlukan. Dari data-data yang diperlukan dan informasi tersebut kemudian dianalisis dan digambarkan sesuai dengan objek penelitian. Adapun yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah:

- Aparat Desa Selopamioro
- Masyarakat Desa Selopamioro, khususnya penduduk miskin yang terkait Subsidi Langsung Tunai.
- Pegawai Kantor Pos cabang Imogiri, Bantul.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan dan objek penelitian akan menggunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Interview atau wawancara

Metode ini digunakan untuk mendapatkan informasi yang jelas dan mendalam tentang berbagai aspek, terutama responden yang memiliki peran menentukan sehingga diperoleh tanggapan, pendapat dari mereka terhadap data atau informasi yang diperlukan. Dan tidak menutup kemungkinan hadirnya informasi lain yang mempunyai data yang relevan dan valid.

b. Dokumentasi

Merupakan langkah yang ditempuh oleh penulis dalam mengumpulkan data-data melalui dokumen atau catatan yang tersedia di dalam suatu organisasi sesuai materi yang diambil.

Winarno Surachmad berpendapat bahwa dokumentasi merupakan laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa tersebut. Dengan perumusan tersebut kita dapat memasukkannya ke dalam notulen rapat, majalah, iklan dan lain sebagainya.²⁴

5. Jenis Data

Karena data yang di gunakan adalah penelitian deskriptif, maka di butuhkan data penelitian primer dan sekunder. Dalam hal ini Winarno Surachmad berpendapat bahwa data primer adalah data yang telah terlebih dahulu dikumpulkan dan di laporkan orang luar dari penyelidik sendiri, walaupun yang dikumpulkan adalah sungguh data yang asli.²⁵ Jenis data dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Data primer yaitu data langsung dari responden untuk memperoleh keterangan yang berkaitan dengan kebijakan Subsidi Langsung Tunai.
- b. Data sekunder yaitu data yang telah di olah terlebih dahulu untuk memperoleh data dokumentasi mengenai kebijakan Subsidi Langsung Tunai.

²⁴ Winarno Surachmad, Pengantar Dasar teknik research, Tarsito, Bandung, hal 163

²⁵ Ibid, hal 168

6. Teknik Analisa Data

Menurut Patton²⁶ analisa data merupakan proses mengatur, mengorganisasikan kedalam suatu pola, katagori, dan satuan uraian dasar. Teknik analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah nmetode deskriptif kualitatif. Dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dibeda-bedakan menurut katagori untuk mendapatkan kesimpulan. Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan obyektif terhadap penyajian laporan penelitian yang diperoleh dari wawancara serta dokumentasi.

Tujuan dari analisis data pada dasarnya adalah upaya untuk menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan mudah dipahami. Karena skripsi ini jenis datanya ditumpukan pada hasil wawancara dan studi dokumentasi, maka analisa data dalam penelitian ini menggunakan model analisa kualitatif suatu usaha untuk mengambil kesimpulan berdasar pola pemikiran yang logis atas dasar perolehan data yang masuk sesuai dengan keadaan yang sesungguhnya.

Didalam penerapan metode ini pelaksanaan penelitian akan menyesuaikan dengan semua informasi, dokumentasi dan wawancara sesuai dengan kenyataan. Sehingga dapat dijelaskan proses analisis data yang dilakukan sebagai berikut :

²⁶ Lexy J. Makong, Mctodologi Penelitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal.103.

1. Menelaah data yang tersedia dari berbagai sumber (wawancara dan dokumentasi).
2. Setelah ditelaah data kemudian dilakukan reduksi untuk disusun kedalam satuan-satuan yang dikategorikan.
3. Data disajikan secara tertulis berdasar kasus faktual yang terkait.
4. Langkah terakhir yaitu menganalisa data yang ada dan memahaminya untuk menghasilkan kesimpulan sekaligus rekomendasi.