



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BEKASI  
DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN MASYARAKAT**

**SKRIPSI**

Diajukan dalam Rangka Penyelesaian Studi Strata 1

Untuk Mencapai Gelar Sarjana Ilmu Politik

Oleh

**ROMAULY FERBIANA SILITONGA**

**3312413045**

**UNNES**  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG  
JURUSAN POLITIK DAN KEWARGANEGARAAN

**FAKULTAS ILMU SOSIAL**

**UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

**2017**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dalam Pengentasan Kemiskinan Masyarakat" telah disetujui oleh pembimbing untuk diajukan ke Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.

Hari : *Jumat*

Tanggal : *8 September 2017*

Menyetujui

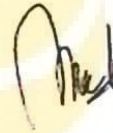
Pembimbing Skripsi I

Pembimbing Skripsi II



Dr. Eko Handoyo, M.Si

NIP : 196406081988031001



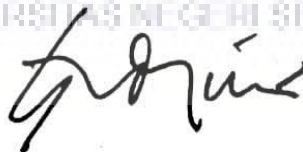
Martien Herna Susanti S.Sos, M.Si

NIP : 197303312005012001

Mengetahui

Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan

**UNNES**  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



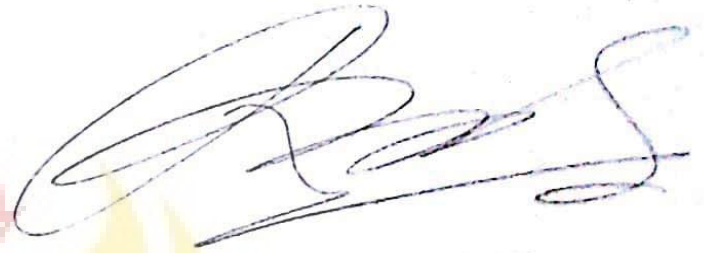
Drs. Tijan, M.Si

NIP : 196211201987021001

## PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa yang tertulis dalam skripsi ini benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan jiplakan dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini dikutip atau dirujuk berdasar kode etik ilmiah.

Semarang, 30 Agustus 2017



Romaully Febriana Silitonga

3312413045



**UNNES**  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

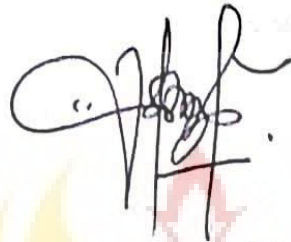
## PENGESAHAN KELULUSAN

Skripsi ini telah dipertahankan dihadapan sidang Panitia Ujian Skripsi Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Jumat

Tanggal : 8 September 2017

Penguji I



Puji Lestari, S.Pd., M.Si  
NIP : 197707152001122008

Penguji II



Dr. Eko Handoyo, M.Si  
NIP : 196406081988031001

Penguji III



Martien Herna Susanti S.Sos, M.Si  
NIP : 197303312005012001

# UNNES

Mengetahui,

UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

Dekan Fakultas Ilmu Sosial



Prof. Dr. Rustono, M.Hum.  
NIP : 1958012719830310

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

**“As ant do a million step to get sugar”**

*English Idiom*

### PERSEMBAHAN

Karya ini saya persembahkan untuk :

Kedua orang tua dan adik-adik saya tercinta.

Keluarga besar papa dan Keluarga besar mama yang selalu men-*support* saya.

Sahabat-sahabat saya di UNNES yang tidak bisa saya sebutkan semua.

Almamater



**UNNES**  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

## PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa dan Maha Pengasih, yang telah memberikan kelancaran sedari awal sampai akhir untuk dapat menyelesaikan tanggung jawab saya sebagai seorang mahasiswa, dalam penulisan skripsi dengan judul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dalam Pengentasan Kemiskinan Masyarakat”

Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Studi Strata Satu (S1) pada Jurusan Politik dan Kewarganegaraan di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.

Penulis menyadari bahwa tulisan ini masih terdapat banyak kesalahan dikarenakan kekurangan penulis, namun terselesaikannya skripsi ini juga tidak lepas dari bantuan serta dukungan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya, terutama kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum. Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Prof.Dr.Rustono,M.Hum. Plh. Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang
3. Drs. Tijan, M.Si., Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan.
4. Moh. Aris Munandar, S.Sos, MM., Kepala Program Studi Ilmu Politik.
5. Dr. Eko Handoyo, M.Si., Dosen Pembimbing I yang telah membimbing dan menyumbangkan ide dalam penulisan dan penyelesaian skripsi.
6. Martien Herna Susanti S.Sos, M.Si., Dosen Pembimbing II yang telah dengan sangat sabar membimbing dan membantu memberikan arah dalam penyusunan skripsi penulis.
7. Puji Lestari,S.Pd.,M.Si, selaku Penguji I sidang skripsi.

8. Drs. H. Otang Santonome, M.Si, Kabid. Penanggulangan Kemiskinan Dinas Sosial Kabupaten Bekasi, sebagai informan peneliti.
9. Drs. H. Agus Sugandi, Kasi. Penanggulangan Kemiskinan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bekasi, sebagai informan peneliti.
10. Irwan Kurniawan, SE, Kasubid. Pemberdayaan Masyarakat dan Sosial Budaya Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Bekasi, sebagai informan peneliti.
11. Dodi Supriadi, SE, M.Si, Kasi Fasilitas Pembiayaan Dinas Koperasi dan UMKM Kabupaten Bekasi, sebagai informan peneliti.
12. Endang Sri Widianingsih S.E, MM., Kasi Pengembangan Perluasan Kesempatan Kerja dan Transmigrasi Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bekasi, sebagai informan peneliti.
13. Ponijan S.Pd.MM., Kepala Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Bekasi, yang telah membantu administratif peneliti.
14. Seluruh staf dan jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi.



## SARI

**Silitonga, Romaully Febriana. 2017.** *Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi Dalam Pengentasan Kemiskinan Masyarakat.* Skripsi, Jurusan Politik dan Kewarganegaraan. Prodi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang. Pembimbing I Dr. Eko Handoyo, M.Si. dan Pembimbing II Martien Herna Susanti S.Sos, M.Si. 129 Halaman.

**Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi, Pengentasan Kemiskinan**

Permasalahan kemiskinan di Kabupaten Bekasi yang cukup kompleks membutuhkan intervensi semua pihak secara bersamaan dan terkoordinasi. Penanganannya selama ini cenderung parsial. Penduduk miskin di Kabupaten Bekasi di kategorikan dalam Perda No.10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang disingkat Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), dengan salah satu tujuannya adalah melepaskan mereka dari jerat kemiskinan. Selain itu pengkategorian ini untuk membantu menentukan arah kebijakan pengentasan kemiskinan sesuai dengan kebutuhan daerah-daerah yang ada di Kabupaten Bekasi. Atas dasar tersebut, penelitian ini merumuskan permasalahan sebagai berikut: 1).Bagaimana implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan masyarakat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dijalankan? 2).Apa faktor kendala dan pendukung dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi?

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bekasi. Data dikumpulkan melalui: a). Wawancara, b).Observasi, dan c). Dokumentasi. Uji validitas data menggunakan teknik triangulasi data. Data diolah secara kualitatif dan dianalisis untuk mendapatkan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bekasi dituangkan dalam berbagai jenis program kebijakan yang di laksanakan oleh jajaran SKPD terkait, penulis menyimpulkan program unggulan yang dianggap memiliki andil cukup besar yaitu: program infrastuktur dalam Rutilahu, dan program pemberdayaan masyarakat dalam Kelompok Usaha Mandiri. Dalam proses pelaksanaannya pemerintah Kabupaten Bekasi memiliki kualitas dan sumber daya pendukung yang baik, baik dari segi implementor maupun sumber daya alam dan ekonomi daerahnya. Faktor penghambat terbesar datang diantaranya dari masyarakat, kemudian belum terperinci program, proses pelaksanaan, dan evaluasi penanggulangan kemiskinan dalam Perda yang didalamnya hanya memuat garis besar tujuan pengentasan kemiskinan dan masih sekedar dititipkan pada Perda penyelenggaraan kesejahteraan sosial, ketidakteraturan data warga miskin antar SKPD yang menyebabkan masih adanya salah sasaran program yang sedang berjalan.

Simpulan dari penelitian ini adalah, implementasi dari proses pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan yang di jalankan oleh pemerintah Kabupaten Bekasi masih dalam tahap bantuan sementara yang belum mampu mengurai masalah kemiskinan dan memanfaatkan secara maksimal keunggulan daerahnya. Saran dalam penelitian ini adalah, pemerintah Kabupaten Bekasi seharusnya memiliki perda khusus terkait pengentasan kemiskinan dan memiliki komitmen yang kuat untuk memberantas kemiskinan secara menyeluruh.



## DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pernyataan.....	ii
Pengesahan Kelulusan.....	iii
Lembar Motto dan Persembahan.....	iv
Kata pengantar.....	v
Sari.....	vii
Daftar Isi.....	viii
Daftar Tabel/Grafik.....	x
Daftar Dokumentasi.....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
E. Batasan Istilah.....	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Pustaka.....	9
1. Implementasi Kebijakan.....	9
2. Kebijakan.....	12
3. Konsep Kemiskinan.....	16
4. Indikator Kemiskinan.....	20
5. Pendekatan Kemiskinan.....	24
6. Faktor Penyebab Kemiskinan.....	27
7. Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III.....	29
8. Kerangka Berpikir.....	35
9. Penelitian Terdahulu.....	37
<b>BAB III METODELOGI PENELITIAN</b>	
A. Latar Penelitian.....	49
B. Fokus Penelitian.....	50
C. Lokasi Penelitian.....	50
D. Sumber Data.....	51

E. Teknik Pengumpulan Data.....	53
F. Validitas Data.....	56
G. Teknik Analisis Data.....	57

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

<b>A. Hasil Penelitian.....</b>	<b>61</b>
1. Gambaran Umum Kabupaten Bekasi.....	61
a. Profil Kabupaten Bekasi.....	61
b. Kependudukan.....	66
c. Ketenagakerjaan.....	69
d. Pengolahan APBD.....	71
2. IPM Kabupaten Bekasi dan Profil Kemiskinan Kabupaten Bekasi.....	75
3. Karakteristik dan Pemetaan Masyarakat Miskin Kabupaten Bekasi.....	79
4. Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Pemerintah Kabupaten Bekasi Melalui Berbagai Program.....	84
a. Bidang Infrastruktur.....	86
b. Bidang Pemberdayaan Masyarakat.....	91
5. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Bekasi.....	97
a. Faktor Pendukung.....	97
b. Faktor Penghambat.....	101
<b>B. Pembahasan</b>	
1. Komunikasi.....	106
2. Sumber Daya.....	111
3. Disposisi.....	113
4. Struktur Birokrasi.....	115

## **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	119
B. Saran.....	120

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>121</b>
----------------------------	------------

## **LAMPIRAN-LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL/GRAFIK

Tabel 1.	Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Bekasi .....	62
Tabel 2.	Wilayah administrasi Kabupaten Bekasi.....	66
Grafik 3.	Indikator kependudukan Kabupaten Bekasi .....	68
Grafik 4.	Penduduk Kabupaten Bekasi Menurut Kecamatan.....	68
Tabel 5.	Tingkat Pengangguran Kabupaten Bekasi.....	69
Tabel 6.	Indikator Ketenagakerjaan Kabupaten Bekasi.....	70
Grafik 7.	APBD kabupaten Bekasi.....	72
Tabel 8.	IPM Kabupaten Bekasi.....	74
Tabel 9.	Komponen Penyusun IPM Kabupaten Bekasi.....	74
Tabel 10.	Penduduk Miskin Kabupaten Bekasi.....	75
Tabel 11.	Rekapitulasi Database Kemiskinan Kabupaten Bekasi .....	76
Tabel 12.	Rekapitulasi PMKS Kabupaten Bekasi Menurut Kecamatan .....	83
Tabel 13.	Rekapitulasi Jumlah Rumah Dan Anggaran pelaksanaan kebijakan RUTILAHU Kabupaten Bekasi .....	90
Tabel 14.	Upaya Bantuan Infrastruktur Kabupaten Bekasi .....	91
Tabel 15.	Upaya Bantuan Pelatihan dan Permodalan .....	96

## DAFTAR DOKUMENTASI

<b>Lampiran 1</b> .....	<b>124</b>
Dokumentasi .....	124
Gambar 1. Kepala Disnaker dan Sekda Kab.Bekasi dalam Pembukaan Pelatihan Wirausaha Mandiri .....	124
Gambar 2. Rumah ambruk termasuk kriteria penerima bantuan Rutilahu oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi .....	124
Gambar 3. Dokumentasi simbolisasi penerima bantuan BPJS .....	124
Gambar 4. Rumah pasca pelaksanaan program Rutilahu 1 .....	125
Gambar 5. Rumah pasca pelaksanaan program Rutilahu 2 .....	125
<b>Lampiran 2</b> .....	<b>126</b>
Pedoman wawancara	
Instrumen penelitian	
Surat penelitian	
Perda No.10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial	
RPJMD Perubahan 2017-2022	
Rekap PMKS 2016	
Jenis program Wirausaha Mandiri	
Dokumen pelaksanaan anggaran SKPD Dinas Koperasi dan UMKM	
Rekap data UMKM menurut Kecamatan sampai dengan Tahun 2016	

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Masalah kemiskinan adalah salah satu masalah yang telah lama ada. Pada masa lalu umumnya masyarakat menjadi miskin bukan karena kurang pangan, tetapi miskin dalam bentuk minimnya aksesibilitas atau materi. Dari ukuran-ukuran kehidupan modern pada masa kini mereka tidak menikmati fasilitas pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kemudahan-kemudahan lainnya yang tersedia pada jaman modern.

Penyebab kemiskinan dapat berbeda di setiap wilayah. Di perkotaan, pertumbuhan penduduk miskin terjadi karena pertumbuhan urbanisasi penduduk dari pedesaan. Kemiskinan di kota diantaranya terjadi karena suplai tenaga kerja yang sangat melimpah dengan peluang kesempatan kerja yang terbatas, serta rendahnya tingkat pendapatan pada kegiatan-kegiatan marginal, disamping faktor sosial, budaya.

Kaum pinggiran (urban) bukan satu-satunya *the trouble maker*. Kemiskinan perkotaan yang lebih disebabkan karena persoalan urbanisasi harus diselesaikan dengan cara-cara yang spesifik. Penyelesaian cara-cara lama dengan melakukan penggusuran/pengusiran kaum urban belum mampu menyelesaikan masalah, bahkan lebih parah lagi akan menimbulkan masalah baru yang lebih rumit.

Kabupaten Bekasi memiliki letak yang sangat strategis karena wilayahnya yang berdekatan dengan DKI Jakarta. Kabupaten Bekasi hadir sebagai area satelit dan juga sebagai penyeimbang DKI Jakarta. Keberadaan Kabupaten Bekasi sebagai sentra produksi nasional yang ditunjukkan dengan keberadaan Kawasan Industri yang sangat luas. Saat ini ada tujuh kawasan industri besar

yang terletak di Cikarang, Kabupaten Bekasi. Kawasan industri tersebut adalah Jababeka, MM 2100, Delta Mas, Lippo Cikarang, Hyundai, EJIP, dan Bekasi Fajar. Kawasan Industri MM2100 merupakan *joint venture* antara 2 kawasan industri, yaitu MM2100 dan PT. Bekasi Fajar.

Sejak dua tahun terakhir, jumlah penduduk Kabupaten Bekasi mengalami peningkatan secara signifikan. Meningkatnya kelahiran dan jumlah pendatang yang menyerbu Kabupaten Bekasi menjadi salah satu faktor penyebabnya. Berdasarkan sensus penduduk tahun 2010, jumlah penduduk di Kabupaten Bekasi 2.332.363 jiwa, namun pada awal tahun 2015, jumlah penduduk Kabupaten Bekasi mencapai sekitar 3.112.698 juta jiwa.

Tingkat kepadatan penduduk ditambah tingginya jumlah para pendatang yang belum memiliki kualifikasi yang cukup untuk bekerja ini tentu akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat yang ada di Kabupaten Bekasi. Berdasarkan data BPS Kabupaten Bekasi, angka kemiskinan di Kabupaten Bekasi pada 2015 lalu mencapai 5,3 persen. Sementara berdasarkan data dari Dinsos angka kemiskinan justru lebih tinggi mencapai 11,5 persen. Sedangkan jumlah warga Kabupaten Bekasi saat ini sekitar 3,5 juta jiwa. Ironis ketika mengetahui angka kemiskinan di Kabupaten Bekasi masih tergolong tinggi. Padahal, di daerah ini terdapat ribuan perusahaan dan meraih julukan sebagai daerah dengan kawasan industri terbesar se-Asia Tenggara.

Penelitian Martin Ravallion dan Monika Huppi (1991) tentang, *Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia during an Adjustment Period.* ( *Journal: The World Bank Economic Review*). Analisis pengaruh perubahan kebijakan pada masyarakat miskin sering terhambat oleh kesulitan yang melekat dalam mengukur kemiskinan dan membandingkan



tingkat kemiskinan sebelum dan setelah perubahan kebijakan. Pendekatan diilustrasikan menggunakan data survei rumah tangga dari Indonesia sebelum dan sesudah guncangan eksternal dan program penyesuaian struktural berikutnya di pertengahan 1980-an. Studi ini menemukan bahwa kondisi awal pola pertumbuhan kemiskinan memungkinkan Indonesia untuk mempertahankan momentum untuk pengentasan kemiskinan selama periode tersebut.

Penelitian diatas lebih condong membahas program kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia pada era tahun 1980-an. Penelitian diatas belum secara fokus membahas proses implementasi kebijakan oleh pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan di wilayah-wilayah yang ada di Indonesia.

Adanya Peraturan daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Bekasi menjadi pendukung ditengah upaya pemerintah Kabupaten Bekasi dalam melaksanakan salah satu tanggungjawabnya untuk mengentaskan kemiskinan masyarakat, dikarenakan perda tersebut membantu Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam memetakan masyarakat miskin sesuai dengan kebutuhan penduduknya.

Atas dasar data diatas, maka peneliti merasa perlu diadakan penelitian lebih lanjut mengenai bentuk dan proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan yang sesuai dengan karakteristik Kabupaten Bekasi, kemudian dengan ini penulis melakukan penelitian dengan judul: **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BEKASI DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN MASYARAKAT”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Mengacu pada latar belakang uraian di atas, maka rumusan masalah utama dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan masyarakat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dijalankan?
2. Apa faktor kendala dan pendukung dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini sebagai berikut.

1. Untuk memaparkan wujud implementasi dari kebijakan pengentasan kemiskinan masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi.
2. Untuk menemukan faktor kendala dan pendukung implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoretis :

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu politik, khususnya ilmu Kebijakan Publik dalam implementasi kebijakan publik di daerah berpedoman pada perspektif teori G.C.Edwards III.

2. Secara Praktis :

Hasil penelitian bagi penulis diharapkan dapat dijadikan sarana aktualisasi diri untuk mentransformasikan ilmu pengetahuan dan teori kebijakan publik yang diperoleh selama mengikuti perkuliahan dengan membandingkan fakta di lapangan.

Bagi Pemerintah Kabupaten Bekasi untuk membantu Pemerintah dalam menentukan tindakan atau kebijakan dalam menyikapi kasus-kasus yang berhubungan dengan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bekasi.

Bagi Civitas Akademika hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan dapat digunakan sebagai masukan, pertimbangan dan perbandingan bagi kalangan akademisi, wacana keilmuan mengenai kondisi sosial ekonomi dan permasalahan yang ada didalamnya serta bahan acuan pada penelitian sejenis.

## **E. Batasan Istilah**

### **1. Implementasi**

Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengetahui bagaimana Pemerintah Kabupaten Bekasi mengimplementasikan kebijakan pengentasan kemiskinan didaerahnya melalui SKPD pelaksana. Implementasi merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penerapan undang-undang atau apa yang terjadi setelah ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau jenis keluaran yang nyata (*tangible output*) (Handoyo, 2012:116).

### **2. Kebijakan Publik**

Pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dan program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijaksanaan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijaksanaan.

Kebijakan dalam penelitian ini adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan,

kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dalam penelitian ini tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial sebagai pendukung pemetaan masyarakat miskin, dan dengan peraturan pendukung lain.

### **3. Kemiskinan**

Kemiskinan dalam penelitian ini adalah kemiskinan yang terjadi secara nyata dan ada dalam data di Kabupaten Bekasi. Kemiskinan menjadi isu penting dan menjadi fenomena dimana-mana khususnya di Kabupaten Bekasi yang notabene merupakan daerah yang menjadi daya tarik urbanisasi. Selama ini kemiskinan diasumsikan bahwa orang miskin tidak mampu menolong dirinya sendiri, namun kemiskinan juga bisa dipandang sebagai gejala rendahnya kesejahteraan.

### **4. Pengentasan Kemiskinan**

Pengentasan kemiskinan adalah sebuah tindakan untuk menurunkan tingkat derajat kemiskinan pada satu lingkup sosial, yang memerlukan penggunaan kebijakan yang legal, mengikat dan efisien dalam implementasinya.

### **5. Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah bentuk hukum tertulis yang berisi peraturan maupun tingkah laku yang bersifat umum serta mengikat. Dalam pasal 14, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah pendukung dalam penelitian ini adalah Perda No.10 Tahun 2012 Kabupaten Bekasi tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial merupakan perda yang dibentuk dengan tujuan melakukan pemetaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan masalah masyarakat kemiskinan tergabung dan dibahas secara garis besar didalamnya berserta penyandang masalah kesejahteraan lain, yang kemudian dapat membantu Kabupaten Bekasi dalam memetakan masyarakat tidak mampu melepaskannya dari jerat kemiskinan di daerahnya.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Pustaka

##### 1. Implementasi Kebijakan

Menurut Michael Hill and Peter Hupe (2002) dalam *Journal of Social Policy* tentang, *Implementing Public Policy*. Implementasi atau *implementation*, sebagaimana dalam kamus Webster and Roger dipahami sebagai *to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, disebutkan implementasi adalah pelaksanaan, penerapan, atau pemenuhan. (Handoyo, 2012:93-94)

Lester dan Stewart menyebutkan, implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. Kemudian Lester dan Stewart juga menyebutkan Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*) (Winarno, 2012:147).

Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan (tanpa tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat pemerintah, yang dikhususkan untuk membuat sebuah kebijakan (Winarno, 2012:148).

Penelitian Prof. Robert Nakamura tentang, *Policy Implementation : Topics In American Politics*. Implementasi adalah apa yang seharusnya terjadi setelah kebijakan dibuat. Hal ini sering menjadi bagian yang paling menarik dari proses kebijakan karena merupakan titik di mana ide-ide seharusnya diterjemahkan ke



dalam tindakan yang meningkatkan hasil. Sementara sebagian besar perhatian hanya terfokus untuk pembuatan keputusan, tetapi pelaksanaan dari keputusan tersebut telah terbukti menjadi faktor yang paling krusial dari sebuah proses kebijakan.

Implementasi kebijakan tidak lepas dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberi pelayanan atau mengukur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor. Sebaliknya, untuk kebijakan makro misalnya kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan institusi, seperti birokrasi Kabupaten, Kecamatan, dan Pemerintah Desa (Subarsono, 2012:88).

Hill dan Hupe mengatakan bahwa Implementasi kebijakan sebagai apa yang terjadi antara harapan kebijakan dengan hasil kebijakan. Implementasi adalah apa yang dilakukan berdasarkan keputusan yang dibuat. Disini terdapat dua pihak yang berperan, yaitu formulator atau pembuatan keputusan dan pihak implementor (Handoyo, 2012:94).

Grindle memandang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kegiatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan kebijakan bisa terealisasikan sebagai output dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*” dimana sarana tertentu dirancang dan di implementasi dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan (Winarno, 2012:149).

Sementara itu, setelah me-review berbagai penelitian implementasi, menyatakan ada enam faktor utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Enam faktor tersebut adalah:

- 1) Tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten, yakni rincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
- 2) Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan, yakni landasan dalam penyusunan kebijakan yang dilaksanakan.
- 3) Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran, yakni peraturan yang mengatur tahapan-tahapan implementasi kebijakan
- 4) Dukungan para *stakeholder*, yakni dukungan dari berbagai pihak yang terkait dengan implementasi program yang di jalankan
- 5) Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan, yakni pengetahuan dan pemahaman akan isi dan tujuan kebijakan; sikap mereka atas kebijakan tersebut; serta intensitas sikap tersebut)
- 6) Stabilitas kondisi sosial, ekonomi, dan politik, yakni aspek ketercukupan sumberdaya ekonomi, seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat mempengaruhi kondisi sosial ekonomi yang ada, bagaimana tanggapan publik tentang kebijakan tersebut.

Penelitian Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, 1975 tentang, *“The Policy Implementation Process :A Conceptual Framework”* (Jurnal : Department of Political Science Ohio State University). mengatakan *“policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* yang secara garis besarnya berarti "Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat atau swasta (atau kelompok) yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan pandang yang diutarakan oleh para ahli tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi merupakan relasi antar aktifitas dalam rangka pelaksanaan kebijakan dalam masyarakat dengan tujuan kebijakan tersebut mampu memberikan perubahan sebagaimana yang diharapkan.

## 2. Kebijakan

Pada sistem pemerintahan, selain aparatur birokrat dan lembaga publik juga harus terdapat suatu rumusan kebijakan publik yang merepresentasikan tujuan dari pemerintahan itu sendiri. Perumusan kebijakan haruslah memperhatikan tujuan pemerintahan dan fenomena sosial masyarakat dalam lingkungan tersebut.

Dye dalam Winarno mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever government choose to do or not to do*” yang dalam bahasa Indonesia berarti apapun juga yang dipilih pemerintah, baik yang akan dikerjakan ataupun tidak dikerjakan (mendiamkan), sedangkan Robert Eyestone mengatakan secara luas bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya (Winarno, 2007:17).

Kemudian menurut Budi Winarno juga mengasumsikan bahwa kebijakan merupakan suatu kegiatan beserta konsekuensinya yang banyak berhubungan dengan mereka yang bersangkutan untuk mencapai suatu keputusan tersendiri. (Winarno, 2012: 20). Berdasarkan pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah yang dapat dilakukan sendiri ataupun melalui instansi yang lain (baik instansi milik pemerintah ataupun milik swasta), yang mana tujuan dan maksudnya adalah untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat atau dapat dikatakan sebuah kebijakan merupakan pedoman dan pengatur yang terdapat dalam kehidupan masyarakat.

Kebijakan tak lepas juga kaitannya dengan kehidupan nasional yang kondisinya dapat berubah dari waktu ke waktu, ada saatnya jika konflik dapat diredam dengan upaya kesatuan bentuk dalam bentuk segala aspek kehidupan nasional, dan ada saatnya pula dimana konflik perlu dikembangkan dalam kehidupan nasional untuk mencapai tujuan pemberdayaan yang diinginkan. Pada kebijakan pemerintah dalam

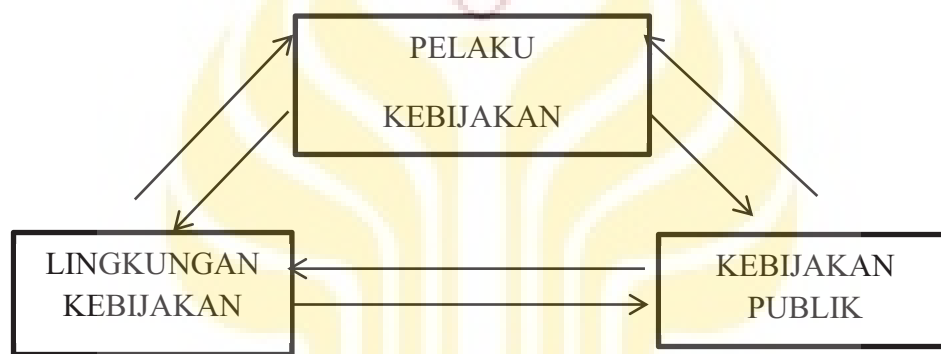
konteks mikro, dalam proses kebijakan hanya ada tiga komponen yang saling berinteraksi, antara lain : (1) Kebijakan itu sendiri, (2) pelaku kebijakan, dan (3) lingkungan.

Menurut Thomas R. Bye (dalam Winarno, 2012:2) kebijakan publik merupakan apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penyusunan kebijakan publik menjadi hak prerogatif pemerintah pusat baik itu lembaga eksekusif, legislatif maupun yudikatif. Ketiga lembaga itu seharusnya menjadi satu kesatuan dalam perumusan kebijakan-kebijakan yang akan di keluarkan.

Kebijakan merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik berkenaan dengan tujuan yang di pilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan tersebut masih berada dalam batas-batas kewenangan aktor tersebut. Berbagai pendapat dari beberapa definisi tentang kebijakan publik diatas, maka dapat di simpulkan bahwa serangkaian keputusan aktor politik dengan melihat fenomena sosial yang terjadi terkait tindakan yang akan dilalukan maupun tidak dilakukan untuk mencapai tujuan pemerintahan.

Mengidentifikasi tujuan yang ingin dicapai haruslah memahami isu atau masalah publik, dimana masalahnya bersifat mendasar, strategis, menyangkut banyak orang, berjangka panjang dan tidak bisa diselesaikan secara perorangan, dengan taktik dan startegi maupun berbagai input untuk pelaksanaan yang dituangkan dalam rumusan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada, rumusan kebijakan merupakan bentuk perundang-undangan, setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik di implementasikan baik oleh pemerintah, masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat.

Kebijakan adalah isi yang menjadi komitmen dari kebijakan, sedangkan pelaku kebijakan disebut *stakeholder*. Kemudian yang dimaksudkan mengenai lingkungan mencakup keadaan sosial politik, sosial budaya, sosial ekonomi, pertahanan dan keamanan, kehidupan lokal, nasional, regional, dan internasional. Pada hakekatnya kebijakan publik berada dalam suatu sistem, dimana kebijakan dibuat mencakup hubungan timbal balik antara ketiga elemen yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan, sebagaimana yang digambarkan Dunn 1999 (Subarsono, 2005: 15) dalam pola sebagai berikut:



Gambar 1. Lingkungan kebijakan

Terlihat bahwa skema tersebut menunjukkan 3 sub sistem yang saling berkaitan dan berinteraksi dalam kesatuan sistem tindakan. Terlihat sub sistem *stakeholder* atau para pelaku kebijakan berinteraksi dengan lingkungan kebijakan dan dengan kebijakan publik yang diperlakukan. Interaksi berlangsung secara timbal balik dalam pengertian *stakeholder* mempengaruhi lingkungan dan juga sebaliknya lingkungan akan mempengaruhi para pelaku kebijakan.

Tampak bahwa kebijakan merupakan serangkaian pilihan yang saling berkaitan yang dibuat oleh pemerintah dan diformulasikan ke dalam berbagai masalah (isu) yang timbul, keterlibatan pelaku kebijakan yaitu para individu atau kelompok individu akan mempengaruhi maupun dipengaruhi oleh lingkungan

kebijakan, dalam aplikasinya pelaksanaan secara strategi dituangkan dalam program kegiatan, lain halnya pendapat Korten dalam (Subarsono, 2005: 60) yang berpendapat bahwa keberhasilan suatu program akan ditentukan oleh tiga aspek yaitu jenis program, *beneficiaries* ( penerima program ) dan organisasi pelaksana program, meskipun hampir sama namun pandangan Korten dalam (Subarsono, 2005: 60) lebih sempit dibanding pendapat Dunn.

### **3. Konsep Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan salah satu permasalahan perkotaan yang terjadi akibat urbanisasi dan semakin diperparah oleh fragmentasi perkotaan. Hal ini terkait dengan peningkatan kebutuhan-kebutuhan yang muncul sebagai konsekuensi dari proses urbanisasi yang terjadi, seperti kebutuhan penciptaan lapangan pekerjaan, kebutuhan pemenuhan fasilitas-fasilitas perkotaan baik yang berupa fasilitas perumahan, fasilitas ekonomi, maupun fasilitas-fasilitas penunjangnya (sarana dan prasarana penunjang).

Kamus ilmiah populer mengatakan, kata “Miskin” mengandung arti tidak berharta (harta yang ada tidak mencukupi kebutuhan). Adapun kata “fakir” diartikan sebagai orang yang sangat miskin. Secara etimologi makna yang terkandung yaitu bahwa kemiskinan sarat dengan masalah konsumsi. Menurut Perda No.10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menyebutkan fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.

Kemiskinan di perkotaan dipicu oleh perkembangan kota yang semakin pesat, tercermin dari pesatnya perluasan wilayah kota, tingginya tingkat urbanisasi,



meningkatnya perkembangan ekonomi yang ditandai adanya konsentrasi berbagai macam kegiatan ekonomi, terutama industri, jasa-jasa modern, dan perdagangan. Perubahan sosial dan modernisasi kehidupan telah mengubah kehidupan pola konsumsi, gaya hidup, dan perilaku sosial menuju pada perbaikan kesejahteraan.

Kemiskinan perkotaan juga terjadi karena migrasi yang aktif dari pedesaan ke perkotaan. Hal ini disebabkan oleh perkotaan dianggap lebih menjanjikan kesempatan bagi individu untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sehingga banyak penduduk desa yang pindah ke kota meskipun mereka tidak memiliki kemampuan dan keahlian yang cukup untuk bersaing dalam kehidupan kota.

*World Bank* (2014) yang dikutip oleh Prayitno (2014:98-99) menjelaskan bahwa kemiskinan telah menunjukkan bahwa adanya tiga dimensi (aspek atau segi) yaitu : pertama, kemiskinan itu multidimensional. Artinya karena kemiskinan itu bermacam-macam sehingga memiliki banyak aspek. Kedua, aspek-aspek kemiskinan tadi saling berkaitan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dan ketiga, bahwa yang miskin adalah manusianya, baik secara individual maupun secara kolektif.

Kondisi diperkotaan tidak dapat digeneralisasi karena adanya perbedaan ukuran kota yang cenderung memiliki berbagai masalah berbeda. Penelitian Martin Bockerhoff dan Ellen Brennan (1998), tentang *The Poverty Of Cities in Developing Regions* (*Journal Of Population and Development Review*), mengatakan kesejahteraan penduduk kota mengalami penurunan yang signifikan terutama di kota-kota besar di dunia. Hal ini menunjukkan kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah kurang merespon tekanan penduduk yang semakin besar. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kegagalan pemerintah dalam menyediakan pelayanan perkotaan semakin memperparah kemiskinan. Adanya heterogenitas di dalam kota

menyebabkan perbedaan sosial penduduknya yang dapat dilihat dari tingkat pendapatan, lingkungan tempat tinggal dan kondisi kesehatan. Indikator-indikator tersebut menunjukkan tingkat kesejahteraan penduduk.

Penelitian D.Baharoglu dan Kessides.C, (2001) tentang, *Urban Poverty: Asian City Development: City Profiles Haiphong (Socialist Republic Of Vietnam)*. Kemiskinan sering dilihat berdasarkan tingkat kesejahteraan penduduk yang juga dipengaruhi oleh kondisi sosial yang terbentuk dalam komunitas sehingga akan memberikan karakteristik kemiskinan yang berbeda antara wilayah satu dengan lainnya.

Menurut Spicker dan Gaiha 1993 (dalam Tim Koordinasi Penyiapan Perumusan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan, 2004) bahwa kemiskinan lebih tepat dipahami bersama-sama dengan masalah sosial lainnya, misalnya kelaparan, penyakit, pngangguran, kelebihan penduduk, perusakan lingkungan, akibat-akibat dari konflik sosial. Pandangan mengenai beragam dimensi masalah kemiskinan dan peluang penanggulangannya berakar dari kategorisasi kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut merujuk kepada tingkat minimum dan kehidupan subsisten agar manusia bisa memenuhi kebutuhan untuk hidup.

Sasaran pelayanan kesejahteraan sosial penyandang masalah kemiskinan dalam perda No.10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang digunakan peneliti pada Pasal 14 Ayat 3 meliputi:

- a. fakir miskin;
- b. wanita rawan sosial-ekonomi dan/atau
- c. warga miskin daerah kumuh.

#### **4. Indikator Kemiskinan**

Berdasarkan deskripsi Bappenas 2004 (BPS, 2006:11) yang dimaksud dengan kemiskinan adalah : “Kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar antara lain, (a) terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya dan lingkungan hidup, (b) rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan (c) hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik baik bagi perempuan maupun laki-laki”.

Definisi tersebut dapat diperoleh pengertian bahwa kemiskinan itu merupakan kondisi dimana seseorang tidak dapat menikmati segala macam pilihan dan kesempatan dalam pemenuhan kebutuhan dasarnya seperti tidak dapat memenuhi kesehatan, standar hidup layak, kebebasan, harga diri, dan rasa dihormati seperti orang lain.

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), seiring dengan kemajuan pembangunan, maka tingkat kemiskinan menurut BPS dibedakan menurut kota dan desa sebagai berikut :

a. Untuk Daerah Perkotaan

- 1) Tidak miskin bila pendapatan perkapita pertahun setara dengan >720 kg beras
- 2) Miskin bila pendapatan perkapita pertahun setara dengan 541 – 720 kg beras
- 3) Miskin sekali bila pendapatan perkapita pertahun setara dengan 361-540 kg beras.
- 4) Nyaris cukup pangan bila pendapatan perkapita pertahun setara dengan 360 kg beras

b. Untuk daerah pedesaan

- 1) Tidak miskin bila pendapatan perkapita pertahun setara dengan > 480 kg beras
- 2) Miskin bila pendapatan perkapita pertahun setara dengan 361-480 kg beras

- 3) Miskin sekali bila pendapatan perkapita pertahun setara dengan 241 – 360 kg beras
- 4) Nyaris cukup pangan bila pendapatan perkapita pertahun setara dengan  $\leq 240$  kg beras

BPS (2014 :577) menetapkan kriteria untuk mengukur garis kemiskinan

berdasarkan pengeluaran perkapita perbulan konsumsi pangan dan non pangan.

Konsumsi tersebut untuk daerah perkotaan batas kemiskinan sebesar Rp 138.803,

dan untuk daerah pedesaan sebesar Rp 105.888, dengan tiga status ekonomi yaitu

ekonomi rendah, sedang dan tinggi.

BPS memberikan 14 kriteria yang dijadikan sebagai indikator keluarga miskin secara umum sebagai berikut:

1. Luas lantai bangunan tempat kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang
2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
3. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar / bersama-sama dengan rumah tangga lain
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
6. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah
8. Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian dalam setahun
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas atau poliklinik
12. Sumber penghasilan kepala rumahtangga adalah: petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerja lainnya dengan pendapatan dibawah Rp.600.000 per bulan
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD
14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp.500.000, seperti: sepeda motor (kredit/non-kredit), emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya. ([www.depsos.go.id](http://www.depsos.go.id))

Kemudian BKKBN menetapkan kriteria untuk mengukur garis kemiskinan berdasarkan tahapan keluarga prasejahtera dan keluarga sejahtera. Indikator pengukuran keluarga prasejahtera dan keluarga sejahtera yaitu:

a) Keluarga Pra Sejahtera (sangat miskin), adalah keluarga-keluarga yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan akan spiritual, pangan, sandang, papan dan kesehatan. Pada keluarga pra sejahtera, belum dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator berikut:

1. Anggota keluarga melaksanakan ibadah menurut agama masing-masing.
2. Pada umumnya anggota keluarga makan dua kali sehari atau lebih
3. Anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, belanja/sekolah dan bepergian.
4. Bagian lantai yang terluas bukan dari tanah.
5. Bila anak sakit atau pasangan usia subur ingin ber-KB dibawah ke sarana kesehatan.

b) Keluarga Sejahtera I (miskin), apabila memenuhi lima (5) indikator pada keluarga pra sejahtera dan delapan (8) indikator berikut:

1. Paling kurang sekali seminggu anggota keluarga makan daging/telur/ikan.
2. Seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu pasang pakaian baru sdalam setahun.
3. Luas lantai paling kurang 8m<sup>2</sup> untuk setiap penghuni rumah.
4. Tiga bulan terakhir keluarga dalam keadaan sehat sehingga dapat melaksanakan tugas/fungsi masing-masing.
5. Ada seorang atau lebih anggota keluarga yang bekerja untuk memperoleh penghasilan tetap.
6. Seluruh anggota keluarga usia 10-60 tahun bisa baca tulis latin.
7. Seluruh anak usia 6-15 tahun bersekolah.
8. Bila anak lebih dari 2 orang, maka pasangan usia subur harus ber-KB.

c) Keluarga Sejahtera II, apabila memenuhi indicator keluarga sejahtera I namun karena alasan ekonomi belum dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator berikut:

1. Keluarga berupaya meningkatkan pengetahuan agama.
2. Sebagian penghasilan keluarga ditabung dalam bentuk uang atau barang.

3. Kebiasaan keluarga makan bersama paling kurang seminggu sekali dimanfaatkan untuk berkomunikasi.
4. Keluarga ikut dalam kegiatan masyarakat di lingkungan tempat tinggal.
5. Keluarga memperoleh informasi dari surat kabar/majalah/radio/tv.
6. Anggota keluarga mampu menggunakan sarana transportasi.

d) Keluarga Sejahtera III, memenuhi tahapan keluarga sejahtera I dan keluarga sejahtera II namun belum mampu memenuhi indikator berikut:

1. Keluarga secara teratur dengan suka rela memberikan sumbangan materiil untuk kegiatan social.
2. Ada anggota keluarga yang aktif sebagai pengurus perkumpulan sosial/yayasan/insitusi masyarakat.

e) Keluarga Sejahtera III plus Memenuhi tahapan kehidupan keluarga sejahtera I, keluarga sejahtera II, dan keluarga sejahtera III.

## **5. Pendekatan Kemiskinan**

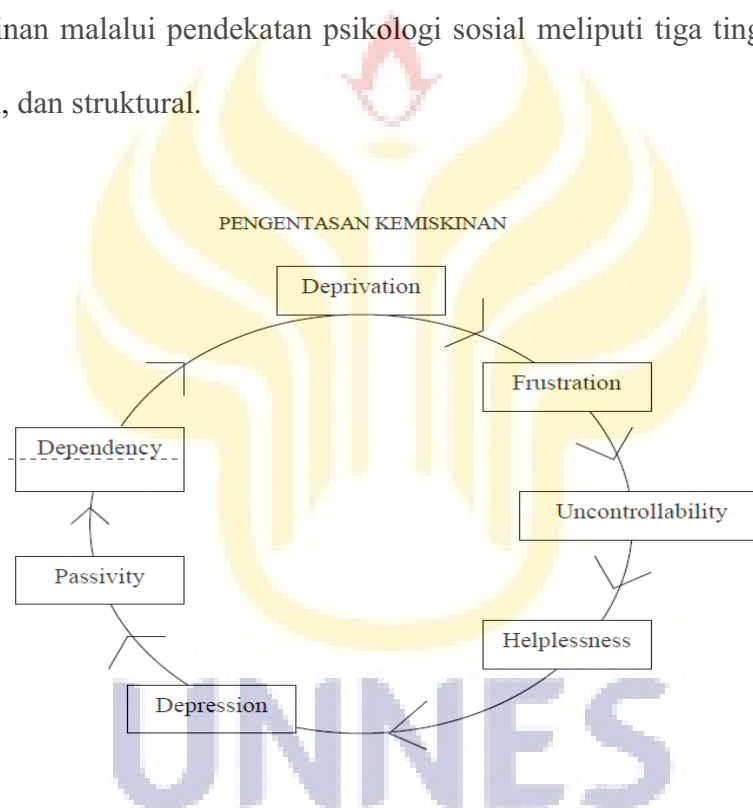
Pendekatan yang digunakan dalam kajian teori ini adalah pendekatan Psikologi Sosial, khususnya dalam kaitainnya dengan upaya pengentasan kemiskinan. Sebelum mengemukakan pendektakan psikologi sosial, terlebih dahulu akan dikemukakan pengertian psikologi sosial secara singkat.

Manusia adalah makhluk sosial yang kehidupannya tidak bisa lepas dari pengaruh orang lain atau masyarakat. Kemampuan berbicara dan berbahasa dan sopan santun, contohnya diperoleh dalam lingkungan keluarga. Demikian juga dengan perilaku lainnya, apakah seseorang akan bertumbuh menjadi individu yang baik atau sebaliknya, semua ditentukan oleh lingkungan sosialnya. Manusia bukanlah makhluk pasif atau semata dikendalikan oleh dorongan insting dan mengikuti kehendak lingkungannya. Tapi manusia bisa secara aktif merancang, bahkan merubah duniannya.



Atas dasar diatas ruang lingkup psikologi sosial meliputi interaksi antar individu dengan individu, individu dengan kelompok, intra-kelompok, dan antar-kelompok. Dalam psikologi sosial, individu diletakan dalam konteks sosial.

Dihubungkan dengan upaya pengentasan kemiskinan, pendekatan psikologi sosial diartikan sebagai bukan hanya melakukan intervensi atau perubahan mind-set individu orang miskin, melainkan melakukannya juga intervensi lingkungan yang meliputi faktor kulturak dan struktural. Dengan demikian upaya pengentasan kemiskinan malalui pendekatan psikologi sosial meliputi tiga tingkatan: individual, kultural, dan struktural.



Gambar 2 : Lingkaran Kemiskinan Seligman

#### *Intervensi Individual*

Dilihat dari perspektif psikologi orang yang megalami kemiskinan cenderung mengalami kondisi deprivasi (*deprivation*). Artinya, akses orang miskin terhadap berbagai fasilitas pelayanan terbatas sampai bahkan tertutup. Orang miskin juga tidak bisa mengendalikan hidupnya kedepan (*uncontrollability*), karena selain sebagai kelompok minoritas, juga posisi *bargaining power*-nya lemah. Akibat dari

kondisi kemiskinan yang tidak bisa mengendalikan lingkungan, orang miskin menjadi tidak tahu lagi apa yang harus dilakukan dan merasa tidak berdaya (*helpless*). Selanjutnya diikuti oleh sikap mereka yang pasif (*passivity*). Tidak acuh atau tidak peduli terhadap lingkungan sekitarnya (*apathy*), dan akhirnya orang miskin akan tetap berada dalam kondisi deprivasi.

Atas dasar pemahaman diatas tentang lingkaran kemiskinan, tentulah terdapat hal-hal yang perlu dilakukan untuk merubah *mind-set* orang miskin. Pemutusan lingkaran kemiskinan ini dimaksudkan agar orang miskin tidak terperangkap dalam lingkaran kemiskinan dan untuk itu mereka diyakinkan mempunyai kemampuan atau keterampilan tertentu (*self-efficacy*) yang selanjutnya akan tumbuh harga dirinya (*self-esteem*).

#### *Intervensi Kultural*

Selain melakukan intervensi dalam tingkat individual, dalam hal pendekatan psikologi sosial, perlu juga adanya upaya intervensi kultural. Hal ini karena pada orang atau kelompok yang telah lama berada dalam kemiskinan atau mengalami deprivasi akan terbentuk budaya kemiskinan yang dapat diturunkan dari generasi ke generasi. Budaya kemiskinan digambarkan sebagai tidak adanya perencanaan hidup dan tidak dapat menunda kesenangan, sehingga hal yang semestinya diprioritaskan tidak dapat terlaksana dengan baik karena tidak terencana. Maka wajar apabila mereka miskin, karena mereka sendirilah yang menciptakan kemiskinan untuk dirinya sendiri

Perencanaan yang matang dan jangka panjang perlu disusun untuk merubah kultur kemiskinan dimasyarakat. Pelaksanaan program bantuan yang hanya bersifat sesaat seperti BLT misalnya malah memantapkan kultur budaya miskin di

masyarakat. Program tersebut hendaknya dipandang sebagai obat sakit kepala yang hanya menghilangkan sindrom sakit (Muluk, 2009).

### *Intervensi Struktural*

Intervensi pengentasan kemiskinan harus secara struktural (*political will*), yakni dengan memprioritaskan dibukanya akses orang miskin terhadap pendidikan, kesehatan, listrik, perumahan, air bersih, dan program *welfare* lainnya.

## **6. Faktor Penyebab Kemiskinan**

Penyebab kemiskinan dapat dipandang dari sisi ekonomi. Pertama, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. Kedua, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau karena keturunan. Ketiga, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

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

Penyebab kemiskinan terkait dengan dimensi sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga pendekatan kemiskinan dapat dibedakan menjadi kemiskinan karena

sebab-sebab alami (kemiskinan natural), kemiskinan struktural, dan kemiskinan kultural (Nugroho dan Dahuri, 2004:167-168):

- 1) *Kemiskinan alami* merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh keterbatasan kualitas sumber daya alam maupun sumberdaya manusia. Akibatnya, sistem produksi dalam masyarakat beroperasi tidak optimal dengan tingkat efisiensi yang rendah.
- 2) *Kemiskinan struktural* merupakan kemiskinan yang langsung maupun tidak langsung disebabkan oleh berbagai kebijakan, peraturan, dan keputusan dalam pembangunan. Kemiskinan umumnya ditandai dengan adanya ketimpangan antara lain ketimpangan kepemilikan sumber daya, kesempatan berusaha, keterampilan, dan faktor lain yang menyebabkan perolehan pendapatan tidak seimbang dan juga mengakibatkan ketimpangan struktur sosial.
- 3) *Kemiskinan kultural* adalah kemiskinan yang lebih banyak disebabkan oleh sikap individu dalam masyarakat yang mencerminkan gaya hidup, perilaku, atau budaya yang menjebak dirinya dalam lingkaran kemiskinan.

Penyebab kemiskinan tersebut selanjutnya mempengaruhi karakteristik kemiskinan yang terjadi. Pada dasarnya, penyebab kemiskinan tersebut dapat dibedakan menjadi dua yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal merupakan faktor yang berasal dari dalam individu penduduk masing-masing, seperti rendahnya motivasi yang ada dalam diri penduduk, minimnya modal, dan lemahnya penguasaan terhadap aspek manajemen dan teknologi. Sedangkan faktor eksternal merupakan faktor yang berasal dari luar individu masing-masing penduduk seperti minimnya ketersediaan infrastruktur, dan lain-lain.

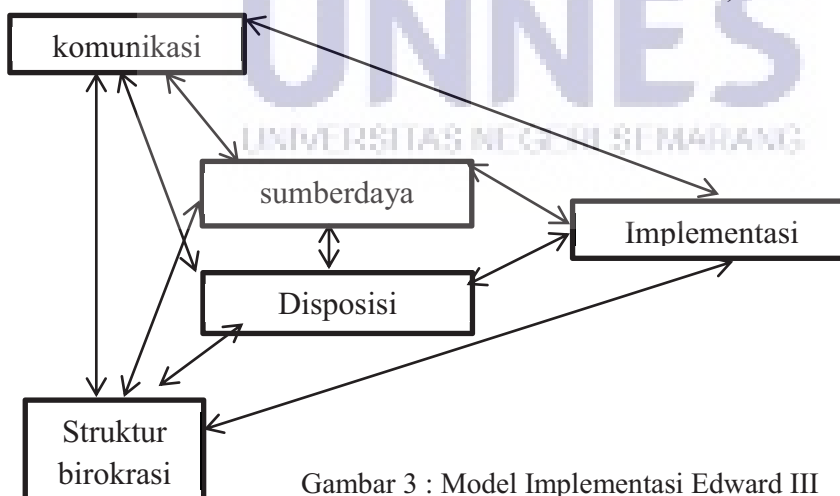
### **7. Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III**

Kebijakan publik merupakan segala keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk diterapkan didalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Segala bentuk kebijakan publik yang dibuat perlu dilaksanakan secara baik sehingga tujuan dari pembuatan kebijakan tersebut dapat dicapai. Untuk memaksimalkan kebijakan itu, maka sangat diperlukan kajian tentang implementasi kebijakan.

Pelaksanaan implementasi kebijakan memiliki beberapa faktor yang dianggap mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi itu. Menurut George Edward III ada 4 faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) *Communication (komunikasi)* ; Komunikasi merupakan upaya untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Dalam menyampaikan informasi, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi agar informasi yang disampaikan tidak menimbulkan kesimpang siuran.
- 2) *Resources (sumber daya)* ; sumber daya merupakan implementator dari kebijakan yang dikeluarkan. sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Dalam implementasi sebuah kebijakan, sumber daya dari kebijakan itu harus relatif cukup jumlahnya, mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan, informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi, dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan, wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.
- 3) *Dispositions or attitude (sikap)* ; merupakan sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Implementator kebijakan haruslah memiliki inisiatif dalam mendukung ketercapaian sebuah kebijakan itu.
- 4) *Bureaucratic structure (struktur birokrasi)* ; tahapan implementasi kebijakan yang memiliki keterkaitan dengan tahapan birokrasi baik antar lembaga maupun dengan lembaga yang berbeda sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

Sumber : Subarsono, 2006:91



Gambar 3 : Model Implementasi Edward III

Variabel yang pertama adalah komunikasi. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.

Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada personil yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementator akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas yaitu :

- a. Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*miscommunication*), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel kedua yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah sumber daya. Menurut George C Edwars III indikator sumber daya terdiri dari beberapa unsur yaitu :

- a. Staf; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementator saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu : pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementator harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementator harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat normal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementator dimana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melaihal



efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan, tetapi disisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

- d. Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementator mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut George C Edward II adalah disposisi atau sikap pelaksana kebijakan. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang akan dilakukan dan harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal yang harus dicermati pada variable disposisi adalah :

- a. Pengangkatan birokrat ; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. Insentif; Edward menyatakan bahwa salah salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecendeungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya



orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pelaksana kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Variabel keempat, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Kebijakan publik yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang atau banyak pihak yang terkait, bila struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

## **8. Kerangka Berpikir**

Kerangka berpikir adalah merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai hal berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai hal yang penting, jadi dengan demikian maka kerangka berpikir adalah sebuah pemahaman yang melandasi pemahaman-pehaman yang lainnya, sebuah pemahaman yang paling mendasar dan menjadi pondasi bagi setiap pemikiran atau suatu bentuk proses dari keseluruhan penelitian yang akan dilakukan (Sugiono,2011:60).

Alur berpikir pada penelitian ini adalah pertumbuhan penduduk, urbanisasi dan pembangunan yang tidak merata, dalam hal yang tidak dapat dipisahkan dalam

perkembangan sebuah kota. Kemiskinan menjadi masalah yang pelik untuk dipecahkan, dan memiliki aspek krusial bagi kemajuan dan citra kota tersebut itu sendiri. Pemerinah daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat untuk mengurus kebutuhan rumah tangga daerahnya sendiri memegang peranan kunci dalam menanggulangi masalah kemiskinan yang terjadi dalam daerahnya sendiri.

Kabupaten Bekasi sendiri juga mempunyai masalah yang notabene sama dengan masalah umum di daerah lainnya di Indonesia. Kemiskinan menjadi momok ditengah gencarnya pembangunan infrastruktur, mekesampingkan kenyataan bahwa masih terdapat masyarakat miskin yang terasing. Telah disahkannya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Bekasi menjadi langkah awal yang diambil pemerintah daerah untuk mengatasi masalah ini, dengan memetakan masyarakat miskin sesuai dengan kondisi fisik dan sosialnya.

Melalui penjabaran masalah tersebut kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah kerangka konseptual yang membantu penulis dalam melakukan penelitian. Kerangka berpikir ini berisi konsep-kosnsep atau variabel yang terkait dengan masalah penelitian.

Berikut gambar kerangka berfikir dalam penelitian ini :



## 9. Penelitian Terdahulu

Sudah banyak penelitian tentang penanggulangan kemiskinan, namun belum ada penelitian yang judulnya persis sama dengan penelitian ini. Beberapa penelitian yang sudah ada dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. *Pertama*, penelitian Arsenio M. Balisacan , Ernesto M. Pernia dan Abuzar Asra (2003), tentang *Revisiting growth and poverty reduction in Indonesia: what do subnational data show?* (Jurnal : Bulletin of Indonesian Economic Studies). Temuan penelitian ini bahwa Indonesia memiliki catatan mengesankan pada pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. Hasil analisis ekonometrik menunjukkan bahwa pertumbuhan bukanlah satu-satunya faktor yang mempengaruhi laju perubahan kemiskinan; faktor lain juga berpengaruh langsung terhadap kesejahteraan masyarakat miskin, serta memiliki efek tidak langsung melalui dampaknya terhadap pertumbuhan itu sendiri.
- b. *Kedua*, penelitian Rufus B. Akindola (2009), *Towards a Definition of Poverty : Poor People's Perspectives and Implications for Poverty Reduction* (Journal of Developing Societies : The University of Melbourne, Australia). Jurnal ini berpendapat bahwa kemiskinan lebih dari sekedar definisi tradisional yang disebut sebagai kekurangan tingkat pendapatan. Penelitian ini menggambar hasil dari sampel perwakilan nasional dari rumah tangga pedesaan dan pandangan yang diperoleh dari diskusi kelompok terarah di Oyo, Nigeria, menemukan bahwa kemiskinan

lebih dari sekedar kurangnya pendapatan yang memadai namun kombinasi dari banyak bentuk perampasan yang bersama-sama memungkinkan kemampuan manusia untuk tidak terealisasi.

- c. *Ketiga*, penelitian Benu Bidani dan Martin Ravallion (1993), *A Regional Poverty Profile for Indonesia* (Journal Bulletin Of Indonesian Economic Studies). Jurnal ini menyatakan profil kemiskinan dalam suatu daerah bisa dimanipulasi jika tidak memperlakukan orang dengan standar hidup yang sama di berbagai daerah dengan cara yang sama. Hal ini sangat penting jika profil yang digunakan untuk memandu prioritas daerah dalam merumuskan kebijakan antikemiskinan.
- d. *Keempat*, penelitian Chuong Nguyen, Vu Linh dan Thang Nguyen (2013), tentang *Urban Poverty in Vietnam: Determinants and Policy Implications* (Journal of Development). Penelitian dalam jurnal ini meneliti tentang bagaimana kemiskinan perkotaan dan ketidaksetaraan perkotaan yang menjadi isu kebijakan besar; dan pertumbuhan perkotaan memiliki dampak secara keseluruhan terhadap kemiskinan baik secara langsung-melalui pengurangan kemiskinan perkotaan dan tidak langsung-melalui peningkatan pendapatan pekerja migran berpenghasilan rendah dan dengan demikian mengurangi kemiskinan di pedesaan.
- e. *Kelima*, penelitian Astrid Ruiz Thierry (2007), tentang “*The Elephant In The Room: Gender And Export-Led Poverty Reduction*”, (Journal of Management Decision). Penulis meneliti tren terbaru dalam kedatangan wisatawan internasional, regional dan domestik dan hubungan antara pariwisata dan pengurangan kemiskinan. Dia mengakui bahwa pariwisata secara luas dianggap sebagai alat pengentasan kemiskinan.

- f. *Keenam*, Penelitian D.Baharoglu dan Kessides.C (2001) tentang *Urban Poverty: Asian City Development: City Profiles Haiphong (Socialist Republic Of Vietnam)*. Menyatakan bahwa efisiensi pembangunan perkotaan sebenarnya memiliki peranan besar dalam memerangi kemiskinan nasional, baik dari pendatang baru yang memberikan peluang untuk kehidupan yang lebih baik dan dari perspektif negara dengan menyediakan sebuah pasar yang memiliki diversifikasi industri dan jasa dapat berkembang sebagai mesin pertumbuhan dari pendapatan nasional. Namun, perwujudan potensi keuntungan migrasi dari perdesaan ke perkotaan tergantung pada seberapa baik kota mampu mengatur pertumbuhan, menyediakan tata pemerintahan yang baik, dan memberikan pelayanan kepada penduduknya.
- g. *Ketujuh*, penelitian Frederick Owen (2007), tentang "*Managing the linkage between export development and poverty reductionAn effective framework*", *Management Decision*. Pencarian untuk memberantas kemiskinan, sarana untuk mencapainya tidak sepenuhnya dipahami, dan juga tidak disetujui secara universal. Namun, sebagian besar akan menerima bahwa hubungan antara perdagangan dan pembangunan pada umumnya dan ekspor dan pengentasan kemiskinan pada khususnya perlu diperkuat dan dampaknya lebih dipahami. Tujuan makalah ini adalah untuk mengemukakan bahwa kerangka kerja manajemen ada dimana keterkaitan antara ekspor dan pengentasan kemiskinan dapat dipahami dengan lebih baik dan sebagai konsekuensinya diperkuat.
- h. *Kedelapan*, penelitian Joe Ballantyne dan Andrew Curry (2011) tentang *Africa 2010-2020: poverty reduction beyond the global crisis*.

Menemukan skenario yang masuk akal, koheren, dan beberapa pandangan tentang masa depan, yang memungkinkan pembuat kebijakan mengevaluasi dan membentuk strategi berdasarkan kondisi yang ada. Pendekatan tersebut menciptakan sebuah pendekatan terstruktur untuk mengkaji hasil pengentasan kemiskinan dalam keadaan krisis ekonomi.

- i. *Kesembilan*, penelitian Kwame Ameyaw dan Domfeh Justice (2009) tentang *Localising and sustaining poverty reduction: experiences from Ghana*", *Management of Environmental Quality: An International Journal*. Tujuan jurnal ini adalah untuk mengkaji kemiskinan dan pengurangan kemiskinan di tingkat lokal dengan menggunakan Kotamadya Hohoe dan Kabupaten Sefwi-Wiaso, keduanya di Ghana, sebagai sebuah kasus. Studi tersebut menemukan bahwa walaupun banyak inisiatif pengurangan kemiskinan telah dilakukan di Ghana, Dampaknya terhadap masyarakat petani miskin sangat minim. Kegagalan kebijakan pengentasan kemiskinan ini dapat dikaitkan dengan tidak adanya keterlibatan masyarakat lokal dalam proses pembentukan kebijakan. Ini juga mengungkapkan bahwa jumlah orang miskin dan tingkat kemiskinan mungkin lebih tinggi daripada rincian yang ditangkap oleh statistik resmi dan publikasi.
- j. *Kesepuluh*, penelitian Scott Hipsher (2016) tentang *Private sector firms, social responsibility and poverty reduction Evidence from Cambodia* ", *Annals in Social Responsibility*. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi perspektif pekerja di salah satu negara yang paling sedikit berkembang (Kamboja) mengenai penciptaan lapangan kerja dan

peluang kerja baru yang diciptakan oleh perusahaan asing atau investasi asing.

- k. *Kesebelas*, penelitian Alhaji Bukar Mustapha dan Rusmawati Said Shaufique (2015), tentang *Urban poverty, inequality and industry in Nigeria* ", (International Journal of Development Issues). Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji hubungan antara pertumbuhan sektor industri, ketidaksetaraan dan pengurangan kemiskinan kota. Makalah ini telah memberikan beberapa hasil yang bermanfaat dalam memahami efek heterogen dari komponen sektoral dalam pertumbuhan kemiskinan perkotaan dengan adanya kesenjangan pendapatan yang tinggi, namun keterbatasan dalam penelitian ini adalah bahwa tidak ada data kemiskinan dan pertumbuhan terpecah pada berbagai kegiatan pekerjaan.
- l. *Keduabelas*, penelitian Giuditta de Prato dan Jean Paul Simon (2014), tentang *Public policies and government interventions in the book publishing industry*. Untuk berkontribusi dalam perdebatan tentang kebijakan yang dibutuhkan untuk kondisi kesehatan dan pembangunan ekonomi yang akan mendukung daya saing industri penerbitan buku di masa depan. Ada kebutuhan untuk lebih memahami jika kebijakan yang dirancang untuk dunia fisik akan efektif di dunia digital. Distribusi sangat berbeda di dunia digital dari distribusi fisik; Kebijakan sisi penawaran ini dapat mencapai batasnya.
- m. *Ketigabelas*, penelitian Diga Kathleen Nwaiwu (2013), tentang *ICT policy and poverty reduction in Africa*. Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami bagaimana pembuat kebijakan di berbagai negara Afrika menegosiasikan hubungan kompleks antara teknologi informasi dan



komunikasi (TIK) dan pengurangan kemiskinan. Penulis mengadopsi sebuah perspektif baru mengenai masalah ini dengan mempertimbangkan bagaimana wacana kebijakan yang lebih luas dan mekanisme yang terkait cenderung menangani (atau mengabaikan) berbagai dimensi kemiskinan.

- n. *Keempatbelas*, penelitian William P. Anderson (2012), tentang *Public policy in a cross-border economic region*", *International Journal of Public Sector Management*. Tujuan penelitian ini adalah untuk menggambarkan sebuah wilayah ekonomi yang mengangkangi perbatasan Kanada-AS antara Ontario dan Michigan dari perspektif historis dan kontemporer. Ini bertujuan untuk menyoroti tantangan kebijakan bagi pemerintah federal, negara bagian, provinsi dan kota.
- o. *Kelimabelas*, penelitian Leo Quigley (2014), tentang *"Policy Making, Adult Safeguarding And Public Health: A Formula For Change?"*. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk meninjau kembali alasan yang mendasari tingkat kemajuan yang lambat untuk mengembangkan kebijakan komprehensif yang mendukung perlindungan orang dewasa di Inggris dan mengusulkan solusi jangka panjang.
- p. *Keenambelas*, penelitian Sarah Fotheringham (2014), tentang *"Social enterprise as poverty reducing strategy for women "*, *Social Enterprise Journal*. Penelitian ini menyajikan temuan dalam hal faktor-faktor spesifik yang berkontribusi terhadap kemiskinan perempuan dan menghipotesakan mekanisme di mana perusahaan sosial dapat mengurangi atau mengatasi faktor-faktor ini dalam praktik. Makalah ini mengorganisir temuan ini dalam kerangka integratif yang menyoroti kebutuhan untuk memastikan adanya landasan kebijakan yang solid

sebelum sejumlah mekanisme dukungan kunci diaktifkan, yang kemudian memfasilitasi jenis pekerjaan tertentu yang kemudian dapat tumbuh secara berkelanjutan.

- q. *Ketujuhbelas*, penelitian Ritwik Sasmal Joydeb Sasmal (2016), tentang "*Public expenditure, economic growth and poverty alleviation*", *International Journal of Social Economics*. Tujuan makalah ini adalah untuk menguji dampak pengeluaran publik terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang seperti India. Jika kemiskinan dan ketidaksetaraan tinggi, pemerintah mungkin menggunakan kebijakan distributif dengan biaya pertumbuhan jangka panjang. Kebijakan distributif dan langkah-langkah pengentasan kemiskinan gagal mencapai keberhasilan karena kurangnya tata pemerintahan yang baik, kurangnya penargetan dan masalah yang tepat dalam pelaksanaan skema tersebut. Di sisi lain, jika sifat pengeluaran publik sedemikian rupa sehingga meningkatkan pendapatan per kapita, ini akan membantu mengurangi kemiskinan.
- r. *Kedelapanbelas*, penelitian Cuong Nguyen (2013), tentang "*Urban Poverty In Vietnam: Determinants And Policy Implications*", *International Journal Of Development Issues*. Tujuan makalah ini adalah untuk memeriksa profil dan faktor penentu kemiskinan kota di dua kota terbesar di Vietnam. Makalah ini juga menyelidiki aspek dinamik kemiskinan perkotaan di Vietnam.
- s. *Kesembilanbelas*, penelitian Allam Ahmed Amer Al-Roubaie, (2013), tentang "*Poverty reduction in the Arab world: the use of ICTs*", *World Journal of Science, Technology and Sustainable Development*. Tujuan

penelitian ini adalah untuk menilai dan mengevaluasi peran informasi dan Teknologi komunikasi sebagai solusi yang diusulkan untuk mengurangi kemiskinan di negara-negara Arab dan karena itu mencapai pembangunan berkelanjutan. Temuan Pemberdayaan negara dengan TIK dapat meningkatkan produktivitas, mempromosikan pembangunan manusia, menciptakan pengetahuan, menyebarkan informasi dan mengurangi kemiskinan.

- t. *Keduapuluh*, penelitian Lok Sang Ho (2000) tentang, “*The nature of optimal public policy*” (*International Journal of Social Economics*) *Center for Public Policy Studies, Lingnan University, Hong Kong*. Perancangan kebijakan publik harus membawa sifat manusia sebagai batasan yang tidak dapat diubah. Pembuatan kebijakan publik yang optimal dalam jangka pendek akan mengatasi hambatan yang diberikan, namun dalam jangka panjang kendala itu sendiri juga dapat menjadi acuan pembentukan koordinasi kebijakan berkelanjutan.

Memerangi kemiskinan secara *masiv* di semua sektor, yang diperlukan sebenarnya adalah kebijakan yang lebih mendasar sebuah kebijakan anti-kemiskinan yang benar-benar harus mendahulukan serta berdimensi kerakyatan. Konsep utama dari pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh pembangunan. Disini penulis mencoba melakukan penelitian secara lebih spesifik tentang bagaimana sebuah kebijakan di implementasikan khususnya di Kabupaten Bekasi tentang Pengentasan Kemiskinan.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut.

1. Tujuan dalam mengentaskan kemiskinan di Kabupaten Bekasi tertuang dalam Perda No.10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dan dalam RPJMD daerah. Melalui pemetaan tersebutlah Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi merumuskan dan melaksanakan kebijakan pengentasan kemiskinan sesuai *guidline program* pemerintah pusat dengan kebutuhan masyarakatnya yang ada di Kabupaten Bekasi. Hasil implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bekasi dikategorikan dalam 2 fokus bidang, diantaranya; Bidang Infrastruktur, dan Bidang Pemberdayaan Masyarakat yang dijalankan dengan cukup baik dan dengan apa yang masyarakat rata-rata harapkan.
2. Faktor penghambat secara umum disebabkan oleh aspek kultural masyarakat dan struktural pemerintah seperti belum adanya payung hukum yang secara rinci mampu mngurai masalah kemiskinan serta bentuk program kebijakan yang masih bersifat pemberian bantuan sehingga belum ada strategi yang berkesinambungan dalam menyelesaikan masalah kemiskinan. Selain itu juga datang dari ketidakseragaman data penduduk miskin antar SKPD.

#### B. Saran

Sehubungan dengan kesimpulan yang telah di kemukakan diatas dan berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh penulis maka dapat disarankan sebagai berikut.

Pemerintah Kabupaten Bekasi perlu melakukan pemutakhiran data secara rutin dan jeli agar data penerima bantuan sesuai dengan realitas kondisi masyarakat yang

menjadi sasaran program dan implementasi program dapat benar-benar memberikan manfaat kepada kelompok sasaran yang ditetapkan.

Peraturan daerah terkait masalah kemiskiaan seharusnya berdiri atau tertuang dalam perda khusus yang hanya membahas masalah penanggulangan kemiskinan. Perda yang ada sekarang baru memuat garis besar tujuan yang ingin di capai pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dalam mengentaskan kemiskinan. Masih belum secara terperinci memuat perumusan, program pengentasan, proses pelaksanaan, sampai evaluasi dan sanksi.

Demikian saran yang dapat penulis sampaikan, semoga dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam hal penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bekasi.



## DAFTAR PUSTAKA

- Arsenio M. Balisacan , Ernesto M. Pernia dan Abuzar Asra.2003.*Revisiting growth and poverty reduction in Indonesia: what do subnational data show?* (Journal Bulletin of Indonesian Economic Studies : Volume 39, - Issue 3, 329-351).
- Baharoglu, Deniz and Christine Kessides. 2001. *Urban Poverty in World Bank, PRSP Sourcebook*, World Bank, Washington DC.
- Bappenas, 2003, *Sistim Data dan Penentuan Sasaran (Targeting) dalam Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta.
- Benu Bidani dan Martin Ravallion.1993. *A Regional Poverty Profile for Indonesia* (Journal Bulletin Of Indonesian Economic Studies, Volume 29, - Issue 3: 37-68 ).
- Brocknerhorff, M dan Brennan. 1998. "The Poverty of Cities in Developing Regions". Population and Development Review 24, no. 1.
- Donald S. Van Meter dan Carl E. Van . 1975. "The Policy Implementation Process :A Conceptual Framework" (Jurnal : Department of Political Science Ohio State University Vo.6, No.4).
- Handoyo Eko. 2012. *Kebijakan Publik*. Semarang: CV. Widya Karya.
- Hill Michael and Peter Hupe. 2002.*Journal of Social Policy:Implementing Public Policy*, Vol.33:Issue-1.
- Meter Donald S. Van dan Carl E. Van Horn.1975. "The Policy Implementation Process :A Conceptual Framework" (Jornnal : Department of Political Science Ohio State University Vo.6, No.4 ,).
- Moleong, Lexy. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT.Remaja Rosdakarya.
- Muluk, H.(2009). *Mosaik Psikologi Politik Indonesia*. Depok: Insos Book
- Nakamura Robert. *Journal of Policy Implementation : Topics In American Politics*.
- Nguyen Chuong, Vu Linh dan Thang Nguyen 2013, *Urban Poverty in Vietnam: Determinants and Policy Implications* (Journal of Deve lopment Issues, Vol.12 Iss:2, pp110-139).
- Nugroho, I dan Rochimin Dahuri. 2004. *Pembangunan Wilayah-Perspektif*

- Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta : LP3ES.Rachman Maman, 2015, 5  
*Pendekatan Penelitian*, Yogyakarta:Magnum Pustaka Utama
- Ortigas, C.D. (2000). *Poverty revisited. A social psychological approach to community empowerment*. Manila: Anteneo de Manila University Press.
- Ravallion Martin ,Monika Huppi.1991. *Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia during an Adjustment Period*. ( Journal: The World Bank Economic Review, Vol. 5 Issue 1, January: 57-82).
- Rufus B. Akindola.2009.*Towards a Definition of Poverty Poor: People's Perspectives and Implications for Poverty Reduction* (Journal of Developing Societies : The University of Melbourne, Australia, Volume 25, Nomor 2, 121–150).
- Subarsono, 2013. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori Dan Aplikasi*.  
Yogyakarta : PUSTAKA PELAJAR
- Sumodiningrat, Gunawan. 1989. *Poverty in Indonesia: concepts, fact and policy alleviation, paper presented at Indonesia's New Order: Past, Present, Future*, 4-8 December 1989 (Canberra, the Australian National University).
- Winarno Budi, 2014. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*.  
CAPS(Center Of Academic Publishing Service). Yogyakarta.