

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan suatu usaha dalam proses perubahan menuju ke arah yang lebih baik, dilakukan secara terus menerus untuk mencapai tujuan negara. Seperti yang tertulis dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa tujuan negara Indonesia meliputi perlindungan segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Program pembangunan seolah-olah menjadi agenda utama pemerintah yang ditetapkan melalui rencana jangka panjang dan jangka pendek. Selanjutnya program tersebut akan dilaksanakan sesuai dengan prioritas kebutuhan masing-masing daerah, baik di desa maupun perkotaan, dengan harapan pembangunan dapat dilakukan secara menyeluruh di semua sektor. Salah satu indikator keberhasilan dari pembangunan nasional adalah menurunnya jumlah penduduk miskin.

Permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks dan multidimensional, karena berkaitan dengan ketidakmampuan akses secara ekonomi, sosial, budaya, politik, lingkungan, dan partisipasi dalam masyarakat, untuk itu perlu adanya upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan secara komprehensif, mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, dan dilaksanakan secara terpadu.

Kemiskinan dapat diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut, menurut Soekanto (2013: 322) dalam bukunya yang berjudul “Sosiologi Suatu Pengantar”. Kemiskinan muncul sebagai masalah sosial yang seringkali ditandai dengan tingginya angka pengangguran serta keterbelakangan.

Di Indonesia, masalah kemiskinan menjadi sesuatu yang tak kunjung usai. Kemiskinan bukanlah semata-mata persoalan ekonomi melainkan kemiskinan kultural dan struktural. Menurut *World Bank* (1990), kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk mencapai standar hidup minimum. Istilah kemiskinan muncul ketika seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Di lihat dari sisi etimologis, “kemiskinan” berasal dari kata “miskin”, yang berarti tidak berharta benda dan serba kekurangan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004, kemiskinan adalah kondisi sosial ekonomi seseorang atau sekelompok orang yang tidak terpenuhinya hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Kebutuhan dasar yang menjadi hak seseorang atau sekelompok orang meliputi kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan sosial dan politik.

Definisi kemiskinan kemudian dikaji kembali dan diperluas berdasarkan permasalahan dan faktor yang menyebabkan seseorang menjadi miskin, seperti yang dikemukakan oleh *Chamber* (dalam Tantoro, 2014: 36). Menurutnya kemiskinan adalah suatu kesatuan konsep (*integrated concept*) yang memiliki lima dimensi, yaitu kemiskinan (*proper*), ketidakberdayaan (*powerless*), kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), ketergantungan (*dependency*), dan keterasingan (*isolation*).

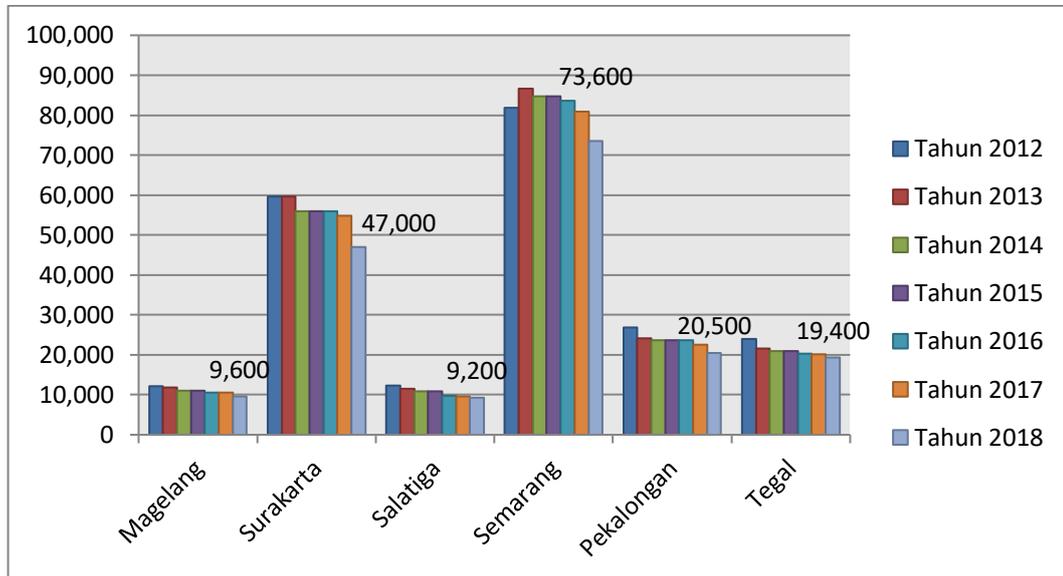
Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi yang berada di Pulau Jawa yang letaknya berada di antara dua provinsi besar, yakni Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Timur. Provinsi Jawa Tengah terdiri atas 6 kota dan 29 kabupaten. Pada tahun 2018, Badan Pusat Statistika menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi dengan kepadatan penduduk mencapai 1.053 jiwa/km² dan memiliki penduduk miskin terbesar kedua di Indonesia setelah Provinsi Jawa Timur, dengan jumlah penduduk miskin mencapai 3.867.420 ribu jiwa.

Menurut Bappeda Jateng (2007), upaya penanggulangan kemiskinan di Jawa Tengah dilaksanakan melalui lima pilar yang disebut "*Grand Strategy*". Pertama, perluasan kesempatan kerja, ditujukan untuk menciptakan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan. Kedua, pemberdayaan masyarakat, dilakukan untuk mempercepat kelembagaan sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat dan memperluas partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan

kebijakan publik yang menjamin kehormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar. Ketiga, peningkatan kapasitas, dilakukan untuk pengembangan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha masyarakat miskin agar dapat memanfaatkan perkembangan lingkungan. Keempat, perlindungan sosial, dilakukan untuk memberikan perlindungan dan rasa aman bagi kelompok rentan dan masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan yang disebabkan antara lain oleh bencana alam, dampak negatif krisis ekonomi, dan konflik sosial. Kelima, kemitraan regional, dilakukan untuk pengembangan dan menata ulang hubungan dan kerjasama lokal, regional, nasional, dan internasional guna mendukung pelaksanaan ke empat strategis di atas.

Usaha pemerintah dalam menangani masalah kemiskinan terus dilakukan dengan sangat serius, bahkan dapat dikatakan sebagai salah satu program prioritas, termasuk pemerintah Provinsi Jawa Tengah, khususnya Kota Semarang. Kota Semarang adalah Ibukota Provinsi Jawa Tengah, sekaligus menjadi kota metropolitan terbesar kelima di Indonesia yang menempati posisi setelah Jakarta, Surabaya, Medan, dan Bandung. Penduduk Kota Semarang mencapai 1.729.428 jiwa pada tahun 2018, terdiri dari 848,030 jiwa berjenis kelamin laki-laki dan 881,398 jiwa berjenis kelamin perempuan. Kepadatan penduduk yang tinggi berdampak pada tingginya jumlah penduduk miskin di Kota Semarang.

Diagram 1.1
Jumlah Penduduk Miskin Jawa Tengah berdasarkan Kota Tahun 2012-2018



Sumber: Badan Pusat Statistika Provinsi Jawa Tengah tahun 2012-2018

Pada diagram 1.1, dapat diketahui bahwa data yang dihimpun dari Badan Pusat Statistika (BPS) Provinsi Jawa Tengah, menunjukkan jumlah terbesar penduduk miskin Jawa Tengah berdasarkan kota pada tahun 2012 hingga tahun 2018 diduduki oleh Kota Semarang. Hal ini dikarenakan sebagian besar kepala rumah tangga di Kota Semarang tidak mempunyai sumber mata pencaharian tetap untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar keluarganya, serta tingkat pendidikan yang masih rendah. Kemudian, untuk kota dengan jumlah penduduk miskin terbesar selanjutnya adalah Kota Surakarta, Kota Pekalongan, Kota Tegal, Kota Magelang, dan kota dengan jumlah penduduk miskin paling sedikit di Provinsi Jawa Tengah adalah Kota Salatiga.

Tabel 1.1
Jumlah Warga Miskin Kota Semarang Tahun 2017

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Jumlah Gakin 2017 (KK)
1	Semarang Tengah	15	4.190
2	Semarang Utara	9	8.863
3	Semarang Timur	12	5.761
4	Gayamsari	7	4.812
5	Genuk	13	6.062
6	Pedurungan	10	6.436
7	Semarang Selatan	10	3.665
8	Candisari	7	6.099
9	Gajah Mungkur	8	3.009
10	Tembalang	12	8.398
11	Banyumanik	11	5.569
12	Gunung Pati	16	5.982
13	Semarang Barat	16	8.436
14	Mijen	14	5.337
15	Ngaliyan	10	5.109
16	Tugu	7	1.556
Jumlah		177	89.284

Sumber: Basis Data Terpadu Tahun 2017

Pada tabel 1.1 di atas, dapat diketahui bahwa Kota Semarang memiliki 16 kecamatan dengan jumlah kelurahan sebanyak 117. Berdasarkan pada jumlah warga miskin per kecamatan di Kota Semarang tahun 2017, Kecamatan Semarang Utara merupakan kecamatan dengan jumlah warga miskin terbesar di Kota Semarang. Jumlah Kartu Keluarga miskin di Kecamatan Semarang Utara sebesar 8.863 KK, sedangkan kecamatan dengan warga miskin paling sedikit berada di Kecamatan Tugu, dengan jumlah Kartu Keluarga miskin sebesar 1.556 KK.

Tabel 1.2
Presentase Penduduk Miskin Kota Semarang

Kota Semarang	Presentase Penduduk Miskin Kota Semarang							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	5.68%	5.13%	5.25%	5.04%	4.97%	4.85%	4.62%	4,14%

Sumber : Badan Pusat Statistika Kota Semarang

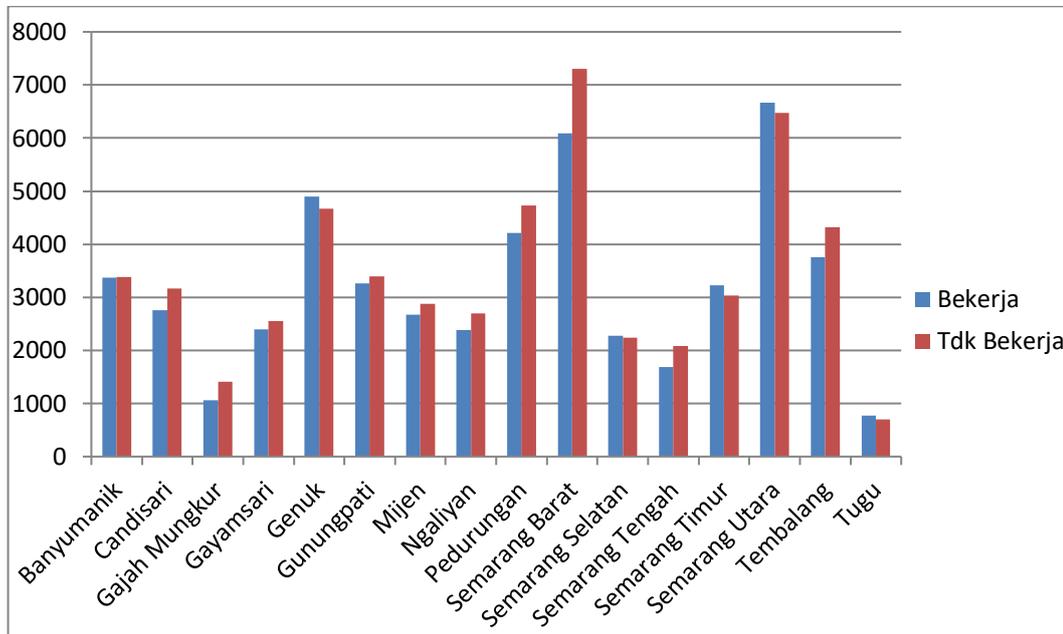
Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistika (BPS) Kota Semarang, presentase penduduk miskin di Kota Semarang pada periode tahun 2011-2018 (Tabel 1.2) cenderung menurun, meskipun pada tahun 2013 mengalami peningkatan yang cukup tinggi dari tahun sebelumnya. Hasil dari upaya pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Semarang memperlihatkan pengaruh yang positif. Hal ini terlihat dari presentase penduduk miskin yang menunjukkan pola penurunan, namun tidak dipungkiri pada tahun 2013 tingkat kemiskinan naik menjadi 5,25% yang mana pada tahun sebelumnya turun di angka 5,13%.

Peristiwa ini menjadi tolak ukur pemerintah Kota Semarang, apakah upaya dalam menangani masalah kemiskinan mengalami perubahan yang baik. Meskipun dapat dikatakan jumlah penduduk miskin pada empat tahun terakhir mengalami penurunan, pemerintah diharapkan tidak cepat puas dengan hasil yang ada, tetapi secara terus menerus dan berkelanjutan mampu mengatasi kemiskinan yang mana hal tersebut dirasa sangat penting.

Angka kemiskinan yang tinggi akan menimbulkan berbagai permasalahan sosial di masyarakat. Banyaknya masyarakat miskin yang menganggur atau hanya memiliki penghasilan yang rendah, akan menyebabkan dirinya tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar (*basic need*) keluarganya. Mengakibatkan keluarganya menjadi tidak sehat atau rentan terhadap penyakit, karena kekurangan gizi dan nutrisi. Selanjutnya, keluarga miskin mengalami kesulitan untuk mengakses pendidikan, karena anak-anak mereka turut serta mencari nafkah demi memenuhi kebutuhan hidupnya dan menghabiskan waktunya untuk hidup di jalanan dengan cara mengamen, menjual koran, mengemis, dan lain-lain.

Lebih jauh lagi, kemiskinan juga berdampak pada tingginya kriminalitas yang terjadi sebagai akibat tidak tercukupinya kebutuhan orang miskin, sehingga memaksa mereka untuk melakukan tindak kejahatan, seperti mencuri, menipu, dan merampok yang seringkali diiringi dengan kekerasan. Hal tersebut mencerminkan bahwa kemiskinan juga berdampak pada rendahnya moralitas seseorang.

Diagram 1.2
Jumlah Usia Produktif Warga Kota Semarang Per Juli Tahun 2019



Sumber: Basis Data Terpadu Dinas Sosial Kota Semarang 2018

Berdasarkan diagram 1.2, dapat diketahui bahwa usia produktif warga Kota Semarang dibagi menjadi dua kategori, yaitu usia produktif warga yang bekerja dan usia produktif warga tidak bekerja. Usia produktif ini meliputi usia 15-45 tahun. Usia produktif warga Kota Semarang yang tidak bekerja paling tinggi berada di Kecamatan Semarang Barat dengan jumlah warga mencapai 7.305 jiwa, sedangkan usia warga produktif warga Kota Semarang yang bekerja paling tinggi berada di Kecamatan Semarang Utara dengan jumlah 6.668 jiwa.

Tabel 1.3
Jumlah Warga Tidak Sekolah Menurut Kelompok Usia Dengan Status Kesejahteraan 40% Terendah di Kota Semarang

No	Kecamatan	Jumlah Warga Tidak Sekolah berdasarkan Usia			Total
		7-12 tahun	13-15 tahun	16-18 tahun	
1.	Banyumanik	90	80	348	518
2.	Candisari	188	97	433	718
3.	Gajah Mungkur	42	39	140	221
4.	Gayamsari	155	105	448	708
5.	Genuk	195	98	555	848
6.	Gunungpati	188	101	482	771
7.	Mijen	136	123	415	674
8.	Ngaliyan	139	74	355	568
9.	Pedurungan	160	116	458	734
10.	Semarang Barat	327	197	604	1128
11.	Semarang Selatan	65	47	231	343
12.	Semarang Tengah	66	56	254	376
13.	Semarang Timur	145	102	412	659
14.	Semarang Utara	203	188	641	1032
15.	Tembalang	229	171	577	977
16.	Tugu	53	30	105	188

Sumber: Basis Data Terpadu Dinas Sosial Kota Semarang 2018

Berdasarkan tabel 1.3, dapat diketahui bahwa jumlah warga tidak sekolah menurut kelompok usia dengan status kesejahteraan 40% terendah di Kota Semarang, Kecamatan Semarang Barat merupakan kecamatan dengan tingkat partisipasi sekolah paling rendah, karena jumlah warga yang tidak sekolah

mencapai 1.128 jiwa. Di sisi lain, tingkat partisipasi sekolah tertinggi berada di Kecamatan Semarang Selatan, dengan jumlah warga yang tidak sekolah mencapai 343 jiwa.

Merespon hal tersebut, Pemerintah Kota Semarang dalam melaksanakan penanggulangan kemiskinan menggandeng seluruh *stakeholder* seperti BUMN, BUMD, Perbankan, Dunia Usaha, Swasta, Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta, LSM dan organisasi masyarakat untuk bersama-sama melakukan upaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Penanganan masalah kemiskinan memerlukan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan terpadu yang tepat program, tepat sasaran dan tepat guna sesuai dengan profil kemiskinan, potensi, kebutuhan, dan karakteristik dari warga miskin di Kota Semarang.

Berdasarkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 26 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 tentang Program Kemitraan dan Bina Lingkungan Sebagai Tanggung Jawab Sosial Perusahaan di Kota Semarang dan Keputusan Walikota Semarang Nomor 050/444 tanggal 24 Mei 2016 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Semarang dan Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan daerah Kota Semarang, maka Pemkot Semarang mewujudkan upaya pengentasan kemiskinan melalui program “*GERBANG HEBAT*”. Program tersebut merupakan singkatan dari Gerakan Bersama Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran Melalui Harmonisasi Ekonomi, Edukasi, Ekosistem, Etos Bersama Masyarakat yang diresmikan pada pertengahan tahun 2016. Filosofi “*GERBANG HEBAT*” antara lain:

1. Pintu masuk dalam suatu ruang lingkup untuk melakukan aktivitas dan sinergritas antara Pemerintah Kota dan masyarakat serta stakeholder yang didasari pada komitmen bersama, semangat yang tinggi, jujur dan ikhlas

dalam melaksanakan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di Kota Semarang.

2. Hebat dalam komitmen, sinkronisasi, perencanaan, sinergitas pelaksanaan, serta pemberdayaan masyarakat yang inovatif dalam penanganan program kemiskinan dan pengangguran di Kota Semarang.

Program ini mengusung empat skenario yang tertuang dalam empat klaster, meliputi pengentasan kemiskinan berbasis bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, fasilitas UMKM dan mikro, serta perluasan program pro rakyat. Diresmikan pada tahun 2016, tepatnya pada tanggal 20 April, hingga saat ini sudah ditindaklanjuti oleh Pemkot Semarang dengan melakukan pendataan warga miskin yang dituangkan dalam bentuk Kartu Identitas Warga Miskin (KIM).

Keberhasilan suatu program sangat bergantung pada efektivitas dan efisiensi manajemen pada sebuah organisasi. Di dalam tahap perencanaan "*Program Gerbang Hebat*", Bappeda Kota Semarang menemukan hambatan dalam proses pengumpulan data warga miskin. Pendataan warga miskin masih menjadi kendala karena proses pendataan dilakukan oleh masing-masing pelaksana teknis yang memiliki perbedaan standar dalam mengkategorikan warga miskin. Hal tersebut berakibat pada tidak akuratnya pelaksanaan "*Program Gerbang Hebat*" untuk mencapai sasaran dan tujuannya.

Pelaksanaan program kemiskinan di Kota Semarang tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah saja, dibutuhkan sinergitas dan kegiatan yang terkoordinasi dari beberapa pihak yang terkitab. Hambatan lain dalam pelaksanaan program kemiskinan yang dilakukan secara terpadu dan bersinergi adalah lemahnya koordinasi antara Pemerintah Kota Semarang dengan CSR, mengakibatkan fungsi pengorganisasian dalam manajemen tidak berjalan dengan baik.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti mengambil judul **“Manajemen *“Program Gerbang Hebat”* dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan Di Kota Semarang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penulisan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi perencanaan pada *“Program Gerbang Hebat”*?
2. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengorganisasian pada *“Program Gerbang Hebat”*?
3. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengarahan pada *“Program Gerbang Hebat”*?
4. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan pada *“Program Gerbang Hebat”*?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan fungsi perencanaan pada *“Program Gerbang Hebat”*.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan fungsi pengorganisasian pada *“Program Gerbang Hebat”*.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan fungsi pengarahan pada *“Program Gerbang Hebat”*.
4. Mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan fungsi pengawasan pada *“Program Gerbang Hebat”*.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Administrasi Publik, serta diharapkan dapat menjadi sumber referensi mengenai manajemen suatu program pemerintah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan akademik dalam bidang ilmu administrasi publik.

2. Bagi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan tambahan informasi dan sebagai referensi untuk penelitian berikutnya disamping untuk menambah wawasan dan pengetahuan.

3. Bagi Pemerintah Kota Semarang

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sarana dalam menyusun strategi pengentasan kemiskinan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kota Semarang.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Sutikno, Eddy Setiadi Soedjono, Agnes Tuti Rumiati, dan Lantip Trisunarno dalam jurnal yang berjudul “Pemilihan Program Pengentasan Kemiskinan melalui Pengembangan Model Pemberdayaan Masyarakat dengan Pendekatan Sistem”, menemukan bahwa program pengentasan kemiskinan yang ada di Jawa Timur berjalan cukup efektif, namun pada beberapa program bantuan melalui proses pendampingan dan kesinambungan program belum diperhatikan.

Program pengentasan kemiskinan yang telah diuji cobakan oleh pemerintah daerah baik dengan sistem *top down* maupun *bottom up* dinilai belum optimal karena masyarakat sasaran program tidak dilibatkan dalam penentuan program sehingga pelaksanaan program secara signifikan belum mampu menurunkan jumlah penduduk miskin. Pada penelitian ini diterapkan pengembangan model pemberdayaan masyarakat untuk memilih program

pengentasan kemiskinan di Desa Sumberdodol, Kecamatan Benjeng, Kabupaten Magetan dan Desa Metatu, Kecamatan Panekan, Kabupaten Gresik.

Secara umum warga sangat mendukung dan menerima dengan baik program pengentasan kemiskinan yang dijalankan, namun keterlibatan masyarakat dalam program-program kemiskinan yang ada masih cukup minim dikarenakan kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) yang terbatas. Sebagian besar memilih hanya menerima dan memanfaatkan. Berdasarkan analisis swot yang telah dilakukan oleh peneliti, dihasilkan beberapa program yang dinilai berpotensi untuk pengentasan kemiskinan di daerah tersebut mencakup aspek sosial budaya, ekonomi, dan lingkungan diantaranya pelatihan dan pendampingan wirausaha, pendirian koperasi simpan pinjam, pengadaan air bersih untuk RTM, pengembangan desa dengan pendayagunaan air bersih, penanganan sampah rumah tangga, dan program pendidikan paket A, B, dan C.

Penelitian ini bertentangan dengan penelitian yang akan dilakukan karena peran yang sangat tampak pada penelitian ini adalah peran dari pemerintah saja, tidak mengikutsertakan pihak swasta dan perguruan tinggi maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Penelitian yang dilakukan Isnan Murdiansyah yang berjudul “Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus pada Program Gerdu-Taskin di Kabupaten Malang)” menjelaskan bahwa dalam menanggulangi masalah kemiskinan dibutuhkan peran pemerintah dengan memperhatikan strategi dan bentuk intervensi yang tepat, diantaranya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan yang pro kemiskinan, kondisi

pemerintahan yang baik, serta pembangunan sosial. Strategi dalam upaya mencapai tujuan dan sasaran program pemerintah guna menangani masalah kemiskinan yaitu pemberdayaan, kemitraan, dan partisipasi.

Hasil pelaksanaan program Gerdu-Taskin telah terbukti mampu memberikan manfaat bagi rumah tangga miskin berupa pengurangan beban dan peningkatan pendapatan; menggerakkan usaha sektor riil di pedesaan; mengurangi praktik rentenir di pedesaan melalui penyediaan lembaga keuangan mikro yang melayani pinjaman modal secara mudah, cepat dan murah; terpenuhinya kebutuhan sarana dan prasarana lingkungan pedesaan; terjadinya proses pembelajaran sosial (*social learning*); dan menumbuhkan suasana kegairahan praktik demokrasi dalam pengambilan keputusan pembangunan. Sejalan dengan penelitian yang akan dilakukan, antara Program Gerdu-Taskin di Kabupaten Malang dengan Program Gerbang Hebat yang sedang dilakukan di Kota Semarang memiliki kesamaan yaitu menggunakan strategi pemberdayaan, kemitraan, dan partisipasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Dewi Irawati, Abubakar Hamzah, dan Mohd. Nur Syechalad yang berjudul “Pengaruh Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) terhadap Peningkatan Pendapatan Masyarakat Miskin di Kota Banda Aceh”, menunjukkan bahwa PNPM-MP sebagai suatu proyek merupakan suatu upaya pemerintah yang bermuara pada program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan melalui strategi pemberdayaan (*empowerment*) sebagai investasi modal sosial (*social capital*) menuju pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Kegiatan utama proyek ini adalah membiayai usaha-usaha yang memberikan manfaat kepada masyarakat miskin kota di kelurahan yang telah ditetapkan. Biaya-biaya yang dikeluarkan proyek berupa pinjaman modal kerja bergulir kepada perorangan atau keluarga miskin sebagai modal bagi peningkatan pendapatan yang berkelanjutan.

Strategi utama penanggulangan kemiskinan dijabarkan ke dalam 4 langkah yaitu perluasan kesempatan kerja, pemberdayaan masyarakat, peningkatan kemampuan dan kualitas sumberdaya manusia, dan perlindungan sosial. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kuantitatif yang mana hal ini menunjukkan perbedaan terhadap penelitian yang akan dilakukan.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Erna Setijaningrum dalam jurnal yang berjudul “Program Terpadu Penanggulangan Kemiskinan di Kota Surabaya”. Peneliti menemukan bahwa program penanggulangan kemiskinan masih belum memiliki tujuan yang jelas karena terdapat kendala yang menyebabkan sering terjadinya *overlapping* program dan akibatnya program tersebut tidak berjalan secara efektif. Penanggulangan kemiskinan di Kota Surabaya dapat berjalan efektif apabila menggunakan program terpadu antar instansi.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Erna Setijaningrum terkait program terpadu penanggulangan kemiskinan perlu memerhatikan hal yang mendasar seperti melakukan *need assessment* terhadap *basic need* atau kebutuhan prioritas kelompok miskin untuk dijadikan sebagai usulan program, sinkronisasi atau melakukan pemetaan masing-masing program dengan instansi terkait. Program

yang *overlapping* harus dipangkas dan dilaksanakan oleh instansi yang benar-benar memenuhi kriteria sebagai pelaksana, dan melakukan koordinasi antar instansi terkait mulai dari perencanaan program, pelaksanaan, hingga evaluasi program.

Erna Setijaningrum sangat menekankan adanya keterkaitan dan koordinasi yang dilakukan oleh setiap instansi terkait. Program terpadu yang disusun berdasarkan prioritas kebutuhan kelompok miskin di Kota Surabaya meliputi kebutuhan pendidikan, kesehatan, perumahan, sembilan bahan pokok, air bersih, kemudahan administrasi, pelatihan keahlian, dan lapangan kerja. Sejalan dengan penelitian yang akan dilakukan, penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui cara observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Serupa dengan penelitian yang ditemukan oleh Erna Setijaningrum, di mana sebuah program penanggulangan kemiskinan mampu berjalan efektif apabila menekankan adanya koordinasi yang dilakukan pada masing-masing instansi ditemukan juga oleh Ilham Tegar Faza dan Sri Suwitri dengan judul “Evaluasi Keberhasilan Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) Di Kabupaten Tegal”. Keberhasilan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Tegal mencakup tiga aspek yaitu organisasi pelaksana, program, dan penerima manfaat.

Organisasi pelaksana merupakan suatu badan atau aktor dari suatu program yang sudah direncanakan dan keberhasilan program pada aspek organisasi pelaksana mencakup proses rencana program, pelaksanaan program, pelaksanaan program sesuai dengan peraturan, dan koordinasi dengan SKPD

terkait. Evaluasi pada program PAMSIMAS di Kabupaten Tegal menunjukkan hasil yang cukup bagus, terlihat bahwa di awal pelaksanaan program koordinasi antar SKPD terjalin hubungan yang baik, namun seiring bejalannya program intensitas koordinasi antar SKPD menjadi berkurang karena kesibukan masing-masing.

Aspek kedua adalah program, yaitu kegiatan atau aktivitas yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan dan dilaksanakan untuk waktu yang tidak terbatas. Komponen utama dalam penyelenggaraan program PAMSIMAS di Kab Tegal terdiri dari lima komponen, yaitu pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan daerah, peningkatan perilaku higienis dan pelayanan sanitasi, penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum, insentif Desa/Kelurahan dan Kabupaten/Kota, serta dukungan manajemen pelaksanaan program. Di dalam hal ini pemantauan program dirasa masih belum berjalan dengan maksimal.

Selanjutnya aspek penerima manfaat, merupakan kelompok sasaran yang akan dijadikan sebagai penerima manfaat dari adanya suatu program yang akan dilaksanakan oleh organisasi pelaksana. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ilham Tegar Faza dan Sri Suwitri menunjukkan bahwa penerima manfaat program PAMSIMAS di Kab. Tegal sudah bagus yaitu masyarakat yang membutuhkan air bersih. Lain hal nya pada sisi keswadayaan yang masih belum bagus di beberapa daerah dan karena pendapatan masing-masing masyarakat yang berbeda menyebabkan keaktifan dalam keswadayaan pembiayaan program jadi berbeda-beda dalam berkontribusi. Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, sejalan dengan penelitian manajemen

program yang akan dilakukan. Penelitian tersebut juga menggunakan *basic* teori administrasi publik dan keberhasilan program.

Sejalan dengan penelitian Anindya Putri Tamara dan Mardwi Rahdriawan dengan jurnalnya yang berjudul “Kajian Pelaksanaan Konsep Kampung Tematik di Kampung Hidroponik Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif yang memiliki tujuan untuk menemukan fenomena sosial yang ada di lapangan dengan pendekatan kualitatif, hal tersebut sejalan dengan penelitian yang akan dilakukan. Penelitian ini menunjukkan permasalahan kemiskinan dan lingkungan permukiman merupakan masalah yang cukup serius bagi Pemerintah Kota Semarang.

Salah satu inovasi yang dilakukan dalam mengatasi permasalahan kemiskinan sekaligus mewujudkan penataan pembangunan lingkungan permukiman dilakukan melalui program “*GERBANG HEBAT*”, khususnya dengan pembuatan kampung tematik di Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang. Salah satu tema yang dipilih dalam pembuatan kampung tematik di Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang adalah Kampung Hidroponik. Hidroponik yang diusung sebagai kampung tematik nyatanya memiliki tingkat kerumitan yang tinggi karena ketidaksesuaian potensi wilayahnya di daerah pesisir. Pelaksanaan konsep ini didominasi pola pendekatan *top-down* dan kurang memerhatikan tahapan perencanaan yang tepat, karena pada awalnya konsep ini diinisiasi oleh pihak kecamatan maupun kelurahan setempat. Begitu pula pada pelaksanaannya belum memiliki pedoman khusus sehingga pelaksanaan Program Kampung

Hidroponik ini tidak sesuai dengan Petunjuk Teknis Pembentukan Kampung Tematik yang dirumuskan oleh Bappeda.

Kampung Tematik nyatanya belum cukup untuk menjadi solusi permasalahan kemiskinan serta perbaikan kualitas lingkungan permukiman dengan pengelolaan potensi lokal wilayah yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Terdapat berbagai kendala yang muncul dalam proses pelaksanaan konsep kampung tematik di Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang antara lain ketidaksesuaian teknis proses pelaksanaan, perencanaan konsep dan tema kampung yang tidak sesuai target, manfaat yang dihasilkan tidak sesuai dengan target, dan dukungan masyarakat masih rendah. Dari penelitian yang telah dilakukan, terlihat bahwa fungsi manajemen yang dilakukan dengan tidak tepat, mampu menjadi penghambat ketercapaian tujuan dari suatu program.

Endang Larasati dan Lilin Budiati melakukan penelitian yang berjudul *“Implementation Analysis Of The Poverty And Unemployment Policy For The “Gerbang Hebat” Programme In Semarang City”*. Penelitian ini mengkaji tentang penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di Kota Semarang melalui sebuah program yang disebut dengan *“Program Gerbang Hebat”*. Terdapat beberapa kendala yang ditemukan pada saat pelaksanaan program gerbang hebat, yaitu tidak terwujudnya integrasi yang baik antara pembuat kebijakan dengan pemerintah pusat, rendahnya koordinasi dan partisipasi dari stakeholder yang terlibat, tidak adanya arah gerak yang jelas mengenai *“Program Gerbang Hebat”*, sehingga fokusnya menjadi kabur. Temuan tersebut sejalan dengan penelitian yang akan dilakukan, dilihat dari bagaimana

sebuah program berjalan dengan baik melalui kesesuaian fungsi manajemen. Meskipun penelitian yang telah dilakukan Endang Larasati dan Lilin Budiati menekankan pada implementasi kebijakan, namun terdapat korelasi yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukan, yaitu menggunakan *basic* teori administrasi publik dan kemiskinan.

Penelitian yang dilakukan oleh Sulistio Diliwanto Binsasi, Endang Larasati, dan Ida Hayu Dwimawanti dengan judul "*Management Controlling of Progamme Desa Mandiri Cinta Petani in Timor Tengah Utara Regency*", menjelaskan tentang pengendalian manajemen dalam implementasi program Desa Mandiri Cinta Petani di Timor Tengah. Berdasarkan penelitian tersebut, fungsi pengawasan memiliki peranan yang sangat penting dalam mengukur kesesuaian kegiatan dengan rencana yang telah ditentukan. Benang merah antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah kesamaannya mengkaji fungsi manajemen, namun pada penelitian ini hanya mengkaji fungsi pengawasan dengan lokasi penelitian yang berbeda, dengan jenis penelitian adalah penelitian kualitatif, menggunakan teknik analisis data menurut Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman.

Pada penelitian yang dilakukan Taiwo J.N dan Agwu M.E tentang *Problems And Prospects Of Poverty Alleviation Programmes In Nigeria* ditemukan bahwa beberapa program pengentasan kemiskinan di Nigeria yang diinisiasi oleh Pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan tujuan untuk memerangi dan mengurangi kemiskinan berfokus pada semua sektor. Salah satu cara utama untuk menciptakan kinerja yang efektif dalam

melaksanakan program pengentasan kemiskinan adalah memperkuat strategi pengentasan kemiskinan yang ada dan memastikan manajemen yang baik.

Program kemiskinan yang sudah dilakukan di negara Nigeria sampai saat ini adalah *National Poverty Eradication Programme* (NAPEP) atau dalam bahasa Indonesia disebut dengan Program Pengentasan Kemiskinan Nasional. Program ini berfokus pada penyediaan strategi pemberantasan kemiskinan absolut di Nigeria yang dilengkapi oleh Dewan Nasional Pengentasan Kemiskinan, yang bertugas mengoordinasikan kegiatan-kegiatan terkait pengurangan kemiskinan dari semua Kementerian, Lembaga, dan Swasta. Dalam rangka mengurangi kemiskinan, pemerintah Nigeria menyusun program yang diklasifikasikan menjadi empat sektor, antara lain Pemberdayaan Pemuda, Pengembangan Infrastruktur Pedesaan, Layanan Kesejahteraan Sosial, dan Konservasi Pengembangan Sumber Daya Alam. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan karena program pengentasan kemiskinan yang ada di Nigeria dikendalikan oleh pemerintah pusat, sedangkan pada penelitian yang akan dilakukan berfokus pada program penanggulangan kemiskinan yang dikendalikan oleh pemerintah daerah bersama dengan *stakeholder* terkait.

Bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh L. Balaji dengan penelitiannya yang berjudul *Poverty Alleviation Programmes In India*, program pengentasan kemiskinan di India adalah untuk pengembangan masyarakat di wilayah Urban dan Pedesaan. Sebagian besar program diluncurkan oleh

Pemerintah untuk perbaikan masyarakat pedesaan karena masih tingginya persentase kemiskinan di wilayah pedesaan.

Program pengentasan kemiskinan yang diluncurkan Pemerintah India antara lain bantuan sosial dengan memberikan jaminan pensiun yang diperuntukkan bagi orang tua berusia lebih dari 60 tahun yang hidup di bawah garis kemiskinan; bantuan keluarga nasional; bantuan bersalin nasional sebagai bentuk dukungan dari Pemerintah untuk memastikan bahwa perempuan melahirkan dan pulang dengan selamat; penyediaan ketahanan pangan berupa beras sebanyak 10 kg setiap bulan bagi warga lanjut usia; bantuan pembangunan rumah bagi warga perkotaan dan pedesaan yang memiliki rumah dengan kondisi kurang baik; pengesahan Undang-Undang Ketenagakerjaan Pedesaan Nasional untuk orang dewasa yang bersedia melakukan pekerjaan manual tanpa keahlian; dan program pembangunan desa terpadu berupa pemahaman wirausaha di kalangan warga miskin, pemberian hak dan akses layanan publik, serta pengembangan *softskill* (keterampilan dan pengetahuan).

1.5.2 Administrasi Publik

Menurut Dimock & Dimock (dalam Pasolong, 2011: 2) administrasi berasal dari kata “*ad*” dan “*minister*” yang berarti juga “*to serve*”. Dapat dipahami bahwa yang dimaksud administrasi adalah suatu proses pelayanan atau pengaturan. Dalam hal ini manusia sebagai subjek untuk melayani dan manusia juga sebagai objek yang harus dilayani. Dapat dipahami bahwa tujuan daripada administrasi itu sendiri adalah untuk kepentingan manusia. Pengertian tersebut lalu dikembangkan oleh The Liang Gie (dalam Syafiie, 2010: 14), yang mengemukakan administrasi

adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.

Definisi yang diungkapkan oleh The Liang Gie menekankan adanya bentuk kerjasama yang dilakukan manusia dalam mencapai suatu tujuan. Pada dasarnya manusia merupakan makhluk sosial yang tidak bisa terlepas antara satu dengan yang lainnya. Hal tersebut sejalan dengan definisi yang dikemukakan oleh Sondang P. Siagian (dalam Syafiie, 2010: 14), administrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Konsep administrasi publik bukanlah konsep baru karena konsep administrasi publik sudah ada sejak dulu, hanya saja para ahli menggantinya dengan istilah administrasi negara menjadi administrasi publik. Banyak terdapat variasi persepsi tentang administrasi publik menurut ahli.

John M. Pfiffner dan Robert V. Prethus (dalam Syafiie, 2010: 23) mendefinisikan administrasi publik:

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

John M. Pfiffner dan Robert V. Prethus mengemukakan bahwa administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah

ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik yang didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah. Meliputi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, pengarahannya, kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Definisi administrasi publik yang dikemukakan oleh John M. Pfiffner dan Robert V. Prethuis mengarah pada penerapan kebijakan pemerintah dalam melakukan aktivitas sehari-hari yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Dimana aktivitas tersebut harus mengandung nilai politik. Pembuatan suatu kebijakan pemerintah memerlukan badan-badan perwakilan politik agar menghasilkan suatu kebijakan yang sah.

Pengertian administrasi publik menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Prethuis sejalan dengan definisi yang dikemukakan oleh McCurdy (dalam Keban, 2014: 3), mengungkapkan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan juga dapat dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara, dengan demikian administrasi publik bukan hanya sekedar persoalan manajerial tetapi juga persoalan politik. McCurdy lebih menekankan pada fungsi daripada administrasi publik itu sendiri.

Definisi administrasi publik oleh McCurdy sejalan dengan definisi yang diungkapkan oleh Barton & Chappel (dalam Keban, 2014: 5), administrasi publik

sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah. Selain gagasan yang dikemukakan oleh Barton & Chappel definisi administrasi publik menurut Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig (dalam Syafiie, 2010: 25) juga sejalan dengan gagasan tersebut yang mengungkapkan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Setelah mengkaji dari keempat konsep administrasi publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli yang berbeda, lahir sebuah gagasan yang sama yaitu administrasi publik memandang tentang segala aktivitas pemerintah yang didalamnya memuat nilai-nilai politik.

Edward H. Litchfield (dalam Syafiie, 2010: 25) mendefinisikan administrasi publik adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin. Definisi ini lebih menekankan pada pengorganisasi badan-badan pemerintahan yang di dalamnya terdapat SDM, *money*, dan alat penggerak yang dikoordinasikan dalam satu kepemimpinan.

Sejalan dengan gagasan Dwight Waldo (dalam Pasolong, 2011: 8) bahwa administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Chandler dan Plano (dalam Keban, 2014: 3) juga memiliki pandangan yang sejalan dengan Dwigh Waldo.

Kedua konseptor tersebut mendefinisikan administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan

untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik, serta dijelaskan pula bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan sehingga administrasi memiliki tujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.

Setelah mengkaji ketiga konsep oleh beberapa ahli tersebut, administrasi publik merupakan suatu cara untuk mengorganisir dan mengkoordinasikan sumber daya yang ada di dalam suatu pemerintahan guna mencapai tujuan tertentu.

Menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro (dalam Syafiie, 2010: 24) mendefinisikan administrasi publik adalah:

“Administrasi publik merupakan suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintah yang meliputi ketiga cabang pemerintah yaitu eksekutif, legislative, dan yudikatif serta hubungannya di antara mereka, memiliki peran penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik. Administrasi publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. Dan administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.”

Definisi administrasi publik menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro menekankan adanya bentuk kerjasama antar tiga cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif, juga dibantu oleh peran penting pihak swasta

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada dasarnya pemerintah tidak mampu bekerja sendiri sehingga membutuhkan pihak-pihak lain dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Serupa dengan gagasan yang dikemukakan oleh George J. Gordon (dalam Syafiie, 2010: 25) yang mengungkapkan administrasi publik sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta pengadilan.

Sejalan pula dengan pandangan Nicholas Henry (dalam Keban, 2014: 6) bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Nicholas Henry menekankan bahwa perlu adanya kombinasi antara teori dan praktek dalam menyelenggarakan pemerintahan seperti dengan menggunakan teori manajemen guna memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga pelaksanaan kegiatan pemerintah mampu berjalan dengan efektif dan efisien.

Ketiga pandangan tersebut dapat menghasilkan sebuah pemikiran bahwa administrasi publik merupakan suatu proses manajemen yang dilaksanakan dalam kegiatan pemerintahan guna memberi pelayanan kepada masyarakat.

Dari beberapa definisi administrasi publik menurut para ahli di atas, terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi, di antaranya perbedaan latar belakang pendidikan, perbedaan sudut pandang, kemampuan menggambarkan objek, tujuan pendefinisian, dan kurun waktu pendefinisian. Maka dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah usaha kerja sama kelompok dalam suatu lingkungan publik atau merupakan suatu proses politik dengan mengorganisir sumber daya dan personil yang ada di dalamnya sehingga menghasilkan kebijakan publik yang telah diformulasikan, diimplementasikan, dan dikelola (*manage*) secara efektif maupun efisien guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

Ruang lingkup administrasi publik menurut Harbani Pasolong (dalam Pasolong, 2011: 21), yaitu:

Ruang lingkup administrasi publik pertama adalah kebijakan publik. Menurut William N. Dunn (dalam Pasolong, 2011 :39), kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain.

Menurut Pasolong dalam bukunya yang berjudul teori administrasi publik (2011: 39), definisi kebijakan publik dapat dikatakan bahwa: (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, (2) kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan (3) kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan

oleh pemerintah demi kepentingan publik. Jadi idealnya suatu kebijakan publik adalah kebijakan publik untuk dilaksanakan dalam bentuk riil, bukan untuk sekedar dinyatakan, juga kebijakan publik untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik.

Ruang lingkup administrasi publik yang kedua adalah birokrasi publik. Weber (dalam Pasolong, 2011: 66) menyebutkan definisi birokrasi adalah sebagai suatu daftar atau sejumlah daftar ciri-ciri yang sifat pentingnya yang relatif secara hubungannya satu sama lain telah banyak menimbulkan perdebatan. Paling mencolok di antara ciri-ciri ini ialah bidang-bidang kompetensi yang jelas batasnya, pelaksanaan tugas-tugas resmi secara terus menerus.

Berbeda dengan Weber, menurut J. B. Kristadi (dalam Pasolong, 2011: 67) mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan, kemudian seringkali diartikan dalam konotasi yang berbeda oleh masyarakat.

Di dalam hal ini birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah. Kemudian Harbani Pasolong dalam bukunya teori administrasi publik (2011: 68) mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan

lembaga pemerintah yang menjalankan tugas pelayanan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Ruang lingkup administrasi publik yang ketiga adalah manajemen publik. pada dasarnya manajemen publik yaitu manajemen instansi pemerintah. Overman (dalam Keban, 2014: 92) mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah “*scientific management*”, meskipun sangat dipengaruhi oleh “*scientific management*”. Manajemen publik bukan “*policy analysis*”, bukan juga “administrasi publik baru”, atau kerangka yang lebih baru. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti planning, organizing, dan controlling di satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik di sisi lain.

Kemudian Overman menjelaskan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih. Tetapi untuk membedakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara manajemen publik merepresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan kata lain, manajemen publik merupakan proses menggerakkan sumberdaya manusia dan non manusia sesuai “perintah” kebijakan publik.

Ruang lingkup administrasi publik yang keempat adalah kepemimpinan. James L. Gibson dkk (dalam Pasolong, 2011: 110) mengatakan bahwa kepemimpinan adalah suatu usaha menggunakan suatu gaya mempengaruhi dan

tidak memaksa untuk memotivasi individu dalam mencapai tujuan. Definisi Gibson mengisyaratkan bahwa kepemimpinan melibatkan penggunaan pengaruh dan semua hubungan dapat melibatkan kepemimpinan.

Gagasan yang sejalan dengan Gibson dikemukakan oleh Nawawi (dalam Pasolong, 2011:111) yang mendefinisikan kepemimpinan adalah kemampuan atau kecerdasan mendorong sejumlah orang (dua orang atau lebih) agar bekerja sama dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang terarah pada tujuan bersama. Kemudian Harbani Pasolong dalam bukunya berjudul teori administrasi publik menyimpulkan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan pemimpin dalam mempengaruhi orang lain dalam melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Ruang lingkup administrasi publik yang kelima adalah pelayanan publik. Menurut Sinambela (dalam Pasolong, 2011: 128), pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara spesifik.

Ruang lingkup administrasi publik yang keenam adalah administrasi kepegawaian negara. Salah satu cabang daripada administrasi negara adalah membahas secara khusus mengenai persoalan pegawai negara atau Pegawai Negeri Sipil (PNS). Nicholas Henry (dalam Pasolong, 2011: 151) mengatakan bahwa administrasi kepegawaian negara adalah pengurusan, pengaturan, dan atau

manajemen tentang kebijakan publik untuk masyarakat luas dan beberapa pihak yang berkepentingan dalam birokrasi pemerintah.

Ruang lingkup administrasi publik yang ketujuh adalah kinerja. Murphy dan Cleveland (dalam Pasolong, 2011: 175) mengatakan bahwa kinerja adalah kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan. Sedangkan Widodo (dalam Pasolong, 2011: 175) mendefinisikan kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggungjawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan.

Ruang lingkup administrasi publik yang kedelapan adalah etika administrasi publik. Menurut Magnis Suseno (dalam Pasolong, 2011: 191), etika adalah ilmu dan bukan sebuah jajaran, yang memberi kita norma tentang bagaimana kita harus hidup dalam moralitas. Etika administrasi publik dapat digunakan sebagai pedoman bagi para birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

Dalam perkembangan ilmu Administrasi Publik tumbuh dan dikenal sejumlah “paradigma” yang menggambarkan adanya suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu, sebagaimana diungkapkan oleh Kuhn (dalam Keban, 2014: 31). Menurut Robert T. Golembiewski (dalam Keban, 2014: 31), paradigma administrasi publik lebih menekankan pada fokus dan lokus. Fokus ini merupakan metode dasar yang

digunakan untuk memecahkan suatu persoalan sedangkan lokus diartikan sebagai tempat dimana metode tersebut digunakan.

Sejalan dengan gagasan Nicholas Henry (dalam Keban, 2014: 31-33) yang mengemukakan lima paradigma administrasi publik antara lain:

Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi (1900-1926). Tokoh-tokoh dari paradigma pertama ini adalah J. Goodnow dan Leonard D. White. Paradigma ini menegaskan bahwa terdapat pemisahan antara politik dan administrasi. Implikasi dari paradigma pertama ini bahwa administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari *government bureaucracy*. Lokus daripada paradigma ini hanya pada *government bureaucracy* saja, sedangkan fokusnya kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

Paradigma kedua yaitu prinsip-prinsip administrasi Negara (1927-1937) dengan tokohnya Willoughby, Gullick & Urwik tidak memiliki lokus yang jelas. Pada paradigma ini prinsip-prinsip administrasi menjadi fokus administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang dimaksud dengan POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*). Lokus paradigma ini tidak pernah dijelaskan secara rinci karena prinsip-prinsip administrasi dapat diterapkan dimana saja atau bersifat universal termasuk di organisasi pemerintah. Sehingga paradigma kedua ini lebih menekankan pada fokus daripada lokusnya. Paradigma ketiga yaitu paradigma administrasi Negara sebagai ilmu politik.

Apabila pada paradigma pertama dan kedua menjelaskan adanya pemisah antara administrasi dan politik, berbeda dengan paradigma ketiga (1950-1970) yang didasarkan pada munculnya kritik oleh beberapa ahli pada paradigma sebelumnya. Morstein-Marx seorang editor buku "*Elements of Public Administration*" mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistis. Sementara Hebert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak-konsistenan prinsip administrasi dan menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku universal.

Pada konteks ini administrasi negara bukannya *value free* atau dapat berlaku dimana saja tetapi justru selalu dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. Kemudian munculnya paradigma ketiga ini menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan. Pada masa tersebut administrasi publik mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dalam dunia administrasi publik.

Berkaitan dengan paradigma kedua, pada paradigma keempat (1956-1970) yaitu administrasi publik sebagai ilmu administrasi mengembangkan prinsip-prinsip manajemen secara ilmiah dan mendalam. Fokus daripada paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, dan penerapan teknologi modern. Dua arah perkembangan terjadi dalam paradigma ini, yaitu yang berorientasi pada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin psikologi sosial, dan yang berorientasi pada kebijakan publik. Sejalan dengan paradigma

kedua, lokus paradigma ini menjadi tidak jelas karena semua fokus yang dikembangkan diasumsikan dapat diterapkan dimana saja baik dalam dunia bisnis maupun dunia administrasi publik.

Berbeda dengan paradigma-paradigma sebelumnya, paradigma kelima ini merupakan paradigma terakhir yaitu administrasi Negara sebagai ilmu administrasi Negara (1970-sekarang). Paradigma ini telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Menurut Denhardt dan Denhardt (dalam Hardiansyah, 2011: 4) paradigma administrasi negara dibagi menjadi tiga yaitu *Old Public Administration*, *New Public Management*, dan *New Public Service*. Berikut penjelasan mengenai ketiga paradigma tersebut:

1. Paradigma Administrasi Publik Lama (*Old Public Administration*)

Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Tokoh paradigma ini adalah antara lain adalah pelopor berdirinya ilmu administrasi negara Woodrow Wilson yang merupakan presiden AS pada saat itu dengan karyanya "*The Study of Administration*" (1887) serta F.W. Taylor dengan bukunya "*Principles of Scientific Management*".

Pada masa perkembangan awal, administrasi publik dikenal dengan konsep yang sangat legalistik, dengan berbagai macam aturan yang mengikat, struktur organisasi yang hirarkis kurang memungkinkan adanya koordinasi

dari berbagai fungsi, sehingga sangat sentralistik dan betapa besarnya dominasi pemerintah dalam berbagai hal termasuk pemberian pelayanan publik. Hal ini menimbulkan dampak dengan besarnya anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah untuk membiayai organisasi pemerintahan yang formasi birokrasinya cenderung “gemuk” dengan bermacam fungsi yang terlalu boros dan tidak memiliki tupoksi yang jelas.

Ide atau prinsip dasar dari Administrasi Negara Lama menurut Dernhardt dan Dernhardt adalah fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah. Kebijakan publik dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal. Administrator mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, karena mereka lebih banyak bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan publik. Selanjutnya pelayanan publik yang dilakukan oleh administrator harus bertanggungjawab kepada pejabat publik. Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas, sehingga organisasi publik menggunakan sistem tertutup dan mengakibatkan partisipasi warga negara menjadi terbatas. Serta peranan administrator publik adalah melaksanakan fungsi *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting dan budgetting*.

2. Paradigma Manajemen Publik Baru (*New Public Management*)

Paradigma ini mencoba memperbaiki kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan publik dengan mengadopsi dan mengaplikasikan berbagai prinsip-

prinsip manajemen sektor swasta ke organisasi publik. Paradigma Manajemen Baru dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern, menurut Vigoda (dalam Mulyadi, dkk, 2016: 10). Inti ajaran NPM dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Meninggalkan paradigma administrasi tradisional.
 2. Melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai, dan para pekerja lebih fleksibel.
 3. Menetapkan tujuan, target organisasi, dan personal yang jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil dapat melalui indikator yang jelas.
 4. Staff senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral .
 5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi saja melainkan bisa melibatkan pihak swasta.
 6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.
3. Paradigma Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*)

New Public Service dianggap sebagai usaha kritikan terhadap paradigma OPA dan NPM yang dirasa belum memberikan dampak kesejahteraan dan malah menyebarkan ketidak-adilan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Menurut Denhardt (dalam Pasolong, 2011: 141) menyatakan bahwa NPS

lebih diarahkan pada “*democracy, pride, and citizen*”, daripada “*market, competition, and customers*”. Beliau menyatakan bahwa “*public servant do not deliver customers service, they deliver democracy*”. Sehingga NPS memberikan pengertian bahwa pemerintah bergerak bukan untuk sebuah bisnis, tetapi sebagai sebuah demokrasi. Paradigma NPS memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Administrasi negara tidak sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tetapi juga bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Prinsip atau asumsi dasar dari paradigma ini adalah administrator menyadari bahwa mereka harus “mendengar” publik daripada “memberitahu”, “melayani” bukan “mengendalikan” warga negara, mengedepankan kepentingan publik, berpikir strategis, dan bertindak demokratis.

1.5.4 Manajemen Publik

Manajemen merupakan salah satu unsur yang terdapat dalam disiplin ilmu administrasi publik. Berbagai konsep manajemen dikemukakan oleh tokoh-tokoh yang memiliki peran besar dalam disiplin ilmu manajemen maupun administrasi publik. Secara etimologi, “*management*” atau dalam bahasa Indonesia manajemen berasal dari kata *manus* (tangan) dan *agere* (melakukan), yang digabung menjadi kata *manage* (dalam bahasa Inggris) berarti mengurus atau *managiere* (bahasa Latin) yang berarti melatih.

Pengertian manajemen memang begitu luas, sehingga dalam kenyataannya tidak ada definisi yang digunakan secara konsisten. Seperti yang dikemukakan

oleh James A.F Stoner (dalam Handoko, 2015: 8), manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan pendapat Stoner, George Terry (dalam Syafiie, 2010: 49) mendefinisikan manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya. Definisi kedua ahli tersebut menekankan pada proses dari kegiatan-kegiatan manajemen yaitu meliputi perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan.

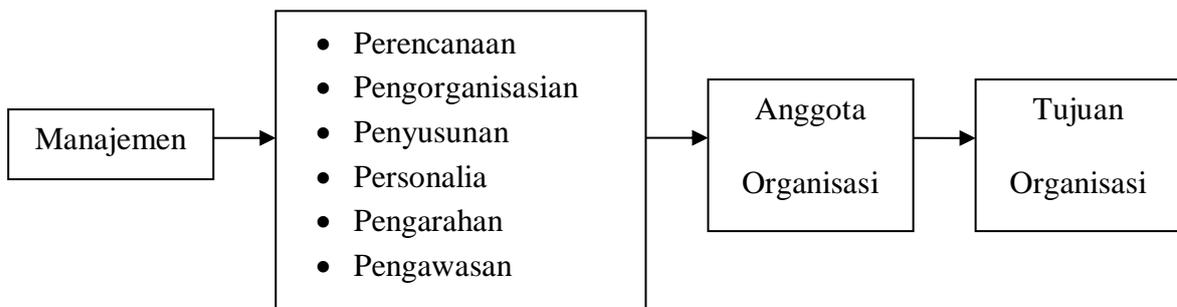
Manajemen menurut Mary Parker (dalam Keban, 2014: 91) adalah sebagai suatu proses pencapaian hasil melalui orang lain. Definisi tersebut mengandung beberapa elemen penting. Pertama, manajemen adalah suatu proses kerjasama yang mengandalkan sinergisme. Kedua, proses tersebut dilakukan antara orang-orang, yang dipimpin oleh seorang yang berfungsi sebagai manajer atau pemimpin. Ketiga, kerjasama tersebut dituntun oleh prinsip-prinsip tertentu yang telah teruji keterandalannya. Definisi tersebut sejalan dengan John D. Millet (dalam Syafiie, 2010: 49) yang menjelaskan bahwa manajemen adalah proses kepemimpinan dan pemberian arah terhadap pekerjaan yang terorganisasi dalam kelompok formal untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

Pendapat dari kedua ahli tersebut memberikan penekanan dimana seorang pemimpin berhak memberikan arahan dan mengkoordinasikan orang-orang yang ada dibawahnya untuk berkerjasama dalam mencapai suatu tujuan.

Keempat uraian di atas dapat disimpulkan bahwa manajemen dapat didefinisikan sebagai suatu bentuk kerjasama yang dilakukan seorang pemimpin dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki guna mencapai tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan personalia atau kepegawaian (*staffing*), pengarahan dan kepemimpinan (*leading*), dan pengawasan (*controlling*).

Gambar 1.1

Pengertian Manajemen



Sumber : T. Hani Handoko, 2015 : 10

Manajemen memiliki prinsip efektivitas dan efisiensi yang dilaksanakan melalui fungsi-fungsi tertentu yang harus dikelola dengan baik. Salah satu klasifikasi fungsi manajerial yang dibuat oleh Henry Fayol (dalam Athoillah, 2013: 96) terdiri dari:

1. Perencanaan (*planning*)
2. Pengorganisasian (*organizing*)
3. Memerintah (*commanding*)
4. Pengkoordinasian (*coordinating*)
5. Pengawasan (*controlling*).

Fungsi manajemen menurut George R. Terry mewakili fungsi manajemen para ahli lainnya (dalam Hasibuan, 2011: 38), meliputi:

1. Perencanaan (*planning*)
2. Pengorganisasian (*organizing*)
3. Pengarahan (*actuating*)
4. Pengawasan (*controlling*)

Fungsi manajemen secara lebih luas dijelaskan oleh Luther M. Gullich (dalam Athoillah, 2013: 96), terdiri dari:

1. Perencanaan (*planning*)
2. Pengorganisasian (*organizing*)
3. Personalia (*staffing*)
4. Pengarahan (*directing*)
5. Pengkoordinasian (*coordinating*)
6. Pelaporan (*reporting*)
7. Pengawasan (*controlling*)

Ketiga fungsi manajemen yang dikemukakan oleh para ahli dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa persamaan yang tercermin pada fungsi

manajemen menurut George R. Terry, sedangkan untuk fungsi manajemen lainnya merupakan cara penyebutan yang berbeda seperti personalia, pengarahan, pengkoordinasian, dan pelaporan yang merupakan kegiatan dari fungsi pengorganisasian dan pelaksanaan.

Pada dasarnya manajemen publik adalah manajemen instansi pemerintah. Overman (dalam Keban, 2013: 92-93), mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "*scientific management*", meskipun dipengaruhi oleh "*scientific management*". Manajemen publik bukanlah "*policy analysis*", bukan juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi "*rational-instrumental*" pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Manajemen Publik adalah suatu studi indisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi dengan SDM, keuangan, fisik, informasi, dan politik disisi lain.

Berbeda pendapat dengan Overman, Ott, Hyde, dan Shafritz (dalam Pasolong, 2011: 83) mengemukakan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih. Tetapi untuk membedakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merefleksikan sistim otak dan syaraf, sementara manajemen publik merepresentasikan sistim jantung dan sirkulasi dalam tubuh. Dengan kata lain, manajemen publik merupakan proses menggerakkan SDM dan non SDM sesuai perintah kebijakan publik.

Jika Overman berpendapat bahwa manajemen publik dan kebijakan merupakan satu kesatuan, lain halnya dengan pendapat dari Ott, Hyde, dan Shafritz yang menjelaskan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan sesuatu yang tumpang tindih. Meskipun Ott, dkk memisahkan manajemen publik dan kebijakan publik tetapi keduanya saling berhubungan. Sehingga manajemen publik dalam pelaksanaannya tetap mengacu pada kebijakan publik, dan kebijakan publik akan berjalan apabila terdapat manajemen publik sebagai alat penggerakannya.

Konsep manajemen publik tersebut didukung dengan paradigma manajemen publik yang dikemukakan oleh Wilson yang tertuang dalam Pasolong (2011: 97). Paradigma pertama, pemerintah diajak mengembangkan sistem rekrutmen, ujian pegawai, klasifikasi jabatan, promosi, disiplin dan pensiun secara lebih baik. Manajemen sumber daya manusia dan barang atau jasa harus diupayakan akuntabel agar tujuan negara dapat tercapai. Paradigma kedua, dikembangkan prinsip-prinsip manajemen yang diklaim sebagai prinsip-prinsip universal yang dikenal sebagai POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*), yang merupakan karya besar Luther Gullick dan Lundall Urwick di tahun 1937.

Selanjutnya, paradigma ketiga menunjukkan bahwa fungsi-fungsi manajemen tidak perlu diajarkan secara normatif, atau tidak perlu lagi melihat fungsi-fungsi manajemen tersebut sebagai sesuatu yang universal. Paradigma keempat setelah tidak menyetujui kritikan para ahli ilmu politik, konsep manajemen terus dikembangkan seperti didirikannya *School of Business* dan

Administrasi Publik serta *Journal Administrative Science Quarterly* di Cornell University Amerika Serikat.

1.5.5 Fungsi-fungsi Manajemen

Ilmu manajemen memiliki fungsi-fungsi di dalamnya. Beberapa ahli mengungkapkan fungsi manajemen dengan pendapat yang berbeda-beda sesuai dengan latar belakang dan pendekatan yang tidak sama. Fungsi manajemen menurut George R. Terry (dalam Hasibuan, 2011: 38) mencakup aspek perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Teori ini sering disebut juga dengan teori POAC.

1. Perencanaan (*planning*)

Awal dari proses manajemen adalah perencanaan, dimana pada tahap ini merupakan penetapan tujuan dan bagaimana cara mencapai tujuan tersebut. Perencanaan (*planning*) adalah kegiatan yang berkaitan dengan usaha merumuskan program yang di dalamnya memuat segala sesuatu yang akan dilaksanakan, penentuan tujuan, kebijaksanaan, arah yang akan ditempuh, prosedur dan metode yang akan diikuti dalam usaha pencapaian tujuan (Athoillah, 2013: 98). Handoko (2015: 23) mengartikan perencanaan sebagai 1) pemilihan atau penetapan tujuan-tujuan organisasi dan 2) penentuan strategi, kebijaksanaan, proyek, program, prosedur, metoda, sistem, anggaran, dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Komaruddin (Syafiie, 2010: 77) membagi aktivitas perencanaan meliputi:

- 1) Meramalkan proyeksi yang akan datang
- 2) Menetapkan sasaran serta mengondisikannya

- 3) Menyusun program dengan urutan kegiatan
- 4) Menyusun kronologi jadwal kegiatan
- 5) Menyusun anggaran dan alokasi sumber daya
- 6) Mengembangkan prosedur dalam standar
- 7) Menetapkan dan menginterpretasi kebijakan

Melengkapi gagasan Komaruddin, Prajudi (Syafiie, 2010: 76-77) juga membuat langkah-langkah untuk menetapkan perencanaan yang baik, yaitu:

- 1) Identifikasi masalah
- 2) Analisis situasi
- 3) Merumuskan yang hendak dicapai
- 4) Menyusun garis besar semacam proposal
- 5) Membicarakan proposal yang telah disusun
- 6) Menetapkan komponen
- 7) Penentuan tanggung jawab masing-masing komponen
- 8) Menentukan *outline*
- 9) Mengadakan kontrak antar unit
- 10) Pengumpulan data terkait
- 11) Pengolahan data
- 12) Penyimpulan data
- 13) Pendiskusian rencana sesuai data
- 14) Penyusunan naskah final
- 15) Evaluasi naskah rencana
- 16) Persetujuan naskah rencana

17) Penjabaran untuk pelaksanaan

Langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam membuat perencanaan menurut Pasolong adalah sebagai berikut:

- 1) Menjelaskan dan merumuskan masalah, usaha, dan tujuan yang akan direncanakan
- 2) Mengumpulkan data, informasi, dan fakta yang diperlukan secukupnya
- 3) Menganalisis dan mengklasifikasikan data, informasi, dan fakta serta hubungan-hubungannya
- 4) Menetapkan perencanaan, premises, dan hambatan-hambatan serta hal-hal yang mendorongnya
- 5) Menentukan beberapa alternatif
- 6) Memilih rencana yang terbaik dari alternatif-alternatif yang ada
- 7) Menetapkan urutan-urutan dan penetapan waktu secara terinci bagi rencana yang diusulkan
- 8) Melaksanakan pengecekan tentang kemajuan rencana yang diusulkan.

Tugas-tugas dalam perencanaan disebutkan oleh Donovan dan Jackson (dalam Keban, 2014: 107), antara lain menciptakan kebijakan, tujuan, dan standar; mengembangkan aturan dan prosedur; mengembangkan rencana; melakukan ramalan; menganalisis lingkungan; dan mengevaluasi efektivitas proses perencanaan.

2. Pengorganisasian (*organization*)

Fungsi manajemen yang kedua adalah pengorganisasian, merupakan salah satu dari fungsi manajemen yang berperan dalam pencapaian tujuan

organisasi secara efektif dan efisien. Hasibuan (dalam Sembiring, 2012: 11) berpendapat bahwa, pengorganisasian (*organization*) adalah suatu proses penentuan, pengelompokan mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitas ini, menyediakan alat-alat yang diperlukan, menetapkan wewenang yang secara relative didelegasikan kepada setiap individu yang akan melakukan aktivitas-aktivitas tersebut. Secara singkat Handoko (2015: 167) dalam bukunya Manajemen, mendefinisikan pengorganisasian (*organization*) merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya, dan lingkungan yang melingkupinya. Menurut Silalahi (2011: 189) proses pengorganisasian dilakukan sebagai berikut:

1) Pembagian Kerja

Kegiatan mengurai pekerjaan dalam satuan-satuan tugas yang terspesialisasi sehingga tiap orang anggota organisasi mengerjakan dan bertanggung jawab melaksanakan seperangkat tugas yang terbatas, bukan keseluruhan tugas.

2) Departementalisasi

Salah satu metode untuk membagi dan mengelompokkan pekerjaan ke dalam unit-unit organisasi yang terpisah dan bertanggung jawab untuk menyelesaikan tugas-tugas tertentu.

3) Distribusi Otoritas

Distribusi otoritas atau pengelompokan otoritas berarti memposisikan tiap-tiap departemen atau unit organisasi untuk melaksanakan tugas.

Semakin jelas otoritas manajemen pada suatu organisasi, maka semakin efektif dalam pengambilan keputusan, tanggung jawab, dan koordinasi dari masing-masing individu.

4) Koordinasi (*coordination*)

Mengintegrasikan dari kegiatan-kegiatan individu dan unit-unit ke dalam satu usaha bersama yaitu bekerja ke arah tujuan bersama. Tiga dasar fundamental dari koordinasi yang harus dijalankan antara lain kesatuan komando, rantai komando, dan rentang manajemen.

Serupa dengan Silalahi, Budiyono (2004: 168-175) dalam bukunya menjelaskan indikator pengorganisasian yaitu:

1) Struktur Organisasi

Suatu sistem atau jaringan kerja terhadap tugas-tugas, sistem pelaporan, dan komunikasi yang menghubungkan secara bersama pekerjaan individual dan kelompok.

2) Pembagian Kerja

Pemecahan tugas menjadi beberapa pekerjaan yang lebih kecil yang berurutan atau tugas-tugas yang dibagi dan dikhususkan di antara orang-orang dalam unit.

3) Departementalisasi

Upaya membagi pekerjaan secara fungsional yang mempunyai spesifikasi tertentu, sifat, dan batasan wewenang tertentu serta sarana dan prasarana yang digunakan untuk mencapai tujuan.

4) Koordinasi

Suatu proses menghubungkan atau mengintegrasikan bagian-bagian dalam organisasi agar tujuan organisasi dapat dicapai dengan efektif.

Di dalam menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana manajemen “*Program Gerbang Hebat*” di Kota Semarang, berdasarkan identifikasi masalah yang ada, peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh Budiyono yaitu:

- 1) Struktur Organisasi
- 2) Pembagian Kerja
- 3) Departementalisasi
- 4) Koordinasi

3. Pengarahan (*actuating*)

Segala sesuatu yang sudah direncanakan dan diorganisasikan tidak mungkin berjalan dengan baik apabila tidak dilaksanakan. Di dalam pelaksanaan, diperlukan pengarahan sebagai usaha yang berkaitan dengan segala sesuatu agar seluruh anggota organisasi atau lembaga dapat bekerja secara berrsama-sama dalam mencapai suatu tujuan. Athoillah (2015: 116) secara sederhana mengartikan pengarahan (*actuating*) adalah kegiatan yang menggerakkan dan mengusahakan agar para pekerja melakukan tugas dan kewajibannya. Terry mengatakan:

“Pengarahan adalah membuat semua anggota kelompok, agar mau bekerja sama dan bekerja secara ikhlas serta bergairah untuk mencapai tujuan sesuai dengan perencanaan dan usaha-usaha pengorganisasian.” (Hasibuan, 2009: 183)

Sedangkan Koontz dan O'Donnel mendefinisikan pengarahan sebagai hubungan antara aspek-aspek individual yang ditimbulkan oleh adanya pengaturan terhadap bawahan-bawahan untuk dapat dipahami dan pembagian pekerjaan yang efektif untuk tujuan perusahaan yang nyata. Penulis menarik kesimpulan bahwa pengarahan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pimpinan untuk menggerakkan, membimbing, dan mengatur karyawan atau anggota organisasi dalam melaksanakan tugas dan kewajiban yang telah diberikan dalam mencapai tujuan. Dalam istilah lainnya, fungsi pengarahan atau penggerak juga disebut dengan *actuating* (memberi arahan), *motivating* (membangkitkan motivasi), *directing* (memberikan arah), *influencing* (mempengaruhi), dan *commanding* (memberikan komando atau perintah). Tindakan pengarahan lebih lanjut dilaksanakan melalui beberapa proses. Berikut ini adalah proses pengarahan:

1) Komunikasi

Menurut Silalahi (2011: 270), komunikasi merupakan proses menghubungkan berbagai komponen-komponen dari organisasi secara bersama baik secara vertikal maupun horizontal dan diagonal. Komunikasi berperan sebagai sarana bagi manajer untuk menyampaikan informasi, memadukan aktivitas-aktivitas secara terorganisasi, penyaluran masukan sosial ke dalam sistem sosial, dan membantu pelaksanaan dalam memadukan fungsi-fungsi manajemen.

2) Kepemimpinan

Menurut Silalahi (2011: 310), kepemimpinan secara umum berarti tindakan mempengaruhi perilaku seseorang atau sekelompok orang ke arah pencapaian tujuan-tujuan. Di dalam perspektif manajemen, kepemimpinan adalah hubungan pengaruh antara manajer dengan karyawan untuk mencapai tujuan organisasional dalam situasi tertentu.

3) Motivasi

Motivasi adalah keadaan dalam pribadi seseorang yang mendorong keinginan individu untuk melakukan kegiatan tertentu guna mencapai tujuan (Handoko, 2015: 250). Pemotivasian dalam konteks organisasional berarti pemberian motif-motif sebagai pendorong agar orang berusaha untuk mencapai tujuan organisasi. Pemotivasian dijalankan oleh setiap manajer untuk mendorong para pegawai bekerja untuk mencapai tujuan organisasional. Menurut Silalahi (2011: 355), motivasi dapat digunakan sebagai strategi untuk meningkatkan kinerja karyawan atau bawahan.

4. Pengawasan (*controlling*)

Pengawasan merupakan fungsi terakhir dari proses manajemen. Menurut Handoko dalam bukunya Manajemen (2015: 357), mendefinisikan pengawasan (*controlling*) sebagai proses untuk “menjamin” bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Pengawasan dapat menilai apakah rencana yang dibuat telah dilaksanakan secara efektif, serta meminimalisir kemungkinan terjadinya penyimpangan. Hal ini menunjukkan adanya hubungan yang erat antara perencanaan dengan pelaksanaan. Definisi

pengawasan yang dikemukakan oleh Robert J. Mockler memperjelas unsur-unsur esensial proses pengawasan:

“Pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan perusahaan.” (Handoko, 2015: 358).

Proses pengawasan terdiri dari lima tahap, antara lain:

1. Penetapan standar pelaksanaan,
2. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan,
3. Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata
4. Membandingkan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan menganalisis penyimpangan-penyimpangan
5. Pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan.

1.5.6 Program

Hunger dan Wheelen (dalam Julianto, 2014: 300) mendefinisikan program sebagai pernyataan aktivitas-aktivitas atau langkah-langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan perencanaan sekali pakai. Program melibatkan restrukturisasi organisasi, budaya internal organisasi atau awal dari suatu usaha penelitian baru. Program dibuat dengan tujuan untuk membuat strategi dapat dilaksanakan dalam tindakan. Adapun definisi program menurut Kunarjo dalam bukunya yang berjudul *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan* (2002: 86), merupakan perangkat dari kegiatan-kegiatan atau paket dari kegiatan yang diorganisasikan untuk tujuan pencapaian sasaran yang khusus.

Kunarjo menekankan pengertian program merupakan seperangkat kegiatan yang masing-masing kegiatan mempunyai hubungan yang berkaitan satu sama lain. Berbeda dengan Nurhayati (2010: 4), istilah program memiliki kemiripan dengan proyek, yang didefinisikan sebagai suatu usaha atau aktivitas yang kompleks, tidak rutin, dibatasi oleh waktu, anggaran, *resources*, dan spesifikasi performansi yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan konsumen. Sebuah program senantiasa membutuhkan sumber daya yang memadai serta terorganisasi untuk mencapai tujuan, sasaran, dan harapan yang telah ditentukan.

Ketiga definisi tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa program adalah sekumpulan kegiatan-kegiatan nyata, sistematis, dan terpadu yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa organisasi dalam rangka menjalin kerjasama guna mencapai sasaran, tujuan, dan harapan yang telah ditetapkan dengan sumber daya sebagai komponen di dalamnya. Program dapat dilaksanakan secara realistis, maka diperlukan upaya-upaya sebagai berikut:

- a. Program dibuat dengan memperhatikan prioritas tinggi dan berdampak dalam pencapaian visi, misi, tujuan, dan sasaran instansi pemerintah.
- b. Analisis mengenai sejauh mana tingkat keterkaitan (atau hubungan) antara visi, misi, tujuan, sasaran, dan kebijakan dengan program.
- c. Koordinasi atas program.
- d. Penyusunan program dengan sederhana.
- e. Setiap pimpinan unit memberikan kontribusinya dengan mengajukan program dari masing-masing unit.
- f. Program berkaitan dengan masa kini dan masa yang akan datang.

1.5.7 Kemiskinan

Konsep kemiskinan memiliki banyak persepsi (multi tafsir) seiring dengan semakin kompleksnya indikator, penyebab, maupun permasalahan yang menyangkut tentang kemiskinan itu sendiri. Kemiskinan kini dianggap tidak hanya sebagai permasalahan ekonomi saja melainkan telah meluas hingga mencakup dimensi sosial, kesehatan, pendidikan, dan politik. Kemiskinan menggambarkan kondisi dimana seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya meliputi kebutuhan sandang, pangan, dan papan.

Kemudian Bappenas mendefinisikan kemiskinan secara lebih komprehensif dengan melihat kemiskinan sebagai kondisi seseorang yang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang lebih bermartabat. Hak-hak dasar tersebut meliputi kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik.

Piven dan Cloward (1993) dan Swanson (2001) (dalam Suharto, 2013: 15), menunjukkan bahwa kemiskinan berhubungan dengan kekurangan materi, rendahnya penghasilan, dan adanya kebutuhan sosial. Kemiskinan diartikan sebagai kekurangan materi digambarkan dengan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari meliputi makanan, pakaian, dan perumahan. Kemudian rendahnya penghasilan dan kekayaan sering

dikaitkan dengan standar atau garis kemiskinan (*poverty line*) yang berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya.

Sejalan dengan anggapan Piven dan Cloward, berdasarkan studi SMERU, Suharto menunjukkan sembilan kriteria yang menandai kemiskinan (dalam Suharto, 2013: 16), antara lain:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (sandang, pangan, dan papan);
2. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental;
3. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marginal dan terpencil);
4. Rendahnya kualitas sumber daya manusia (buta huruf, rendahnya pendidikan dan keterampilan, sakit-sakitan), dan keterbatasan sumber daya alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, rendahnya infrastruktur jalan, listrik, ataupun air);
5. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual (pendapatan dan aset) maupun massal (fasilitas umum);
6. Ketiadaan akses terhadap lapangan pekerjaan dan mata pencaharian yang memadai dan berkesinambungan;
7. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya seperti kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih, dan transportasi
8. Ketiadaan jaminan masa depan (tidak adanya investasi pendidikan dan keluarga, atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara);

9. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.

Dengan demikian, hakikat kemiskinan merujuk pada kesengsaran dan ketidakberdayaan seseorang yang disebabkan karena ketidakmampuannya untuk memenuhi kebutuhan hidup, maupun ketidakmampuan negara untuk memberikan kebutuhan sosial kepada warga negara.

Menurut Edi Suharto dalam bukunya yang berjudul “Analisis Kebijakan Publik” (2010: 17), mengklasifikasikan kemiskinan dalam empat jenis, yaitu:

1. Kemiskinan Absolut

Keadaan miskin yang diakibatkan oleh ketidakmampuan seseorang atau sekelompok orang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti untuk makan, pakaian, pendidikan, kesehatan, transportasi, dll. Penentuan jenis kemiskinan ini biasanya diukur melalui “batas kemiskinan” atau “garis kemiskinan” baik berupa indikator tunggal maupun komposit seperti nutrisi, kalori, beras, pendapatan, pengeluaran, kebutuhan dasar, atau kombinasi beberapa indikator.

2. Kemiskinan Relatif

Keadaan miskin yang dialami individu atau kelompok dibandingkan dengan “kondisi umum” suatu masyarakat.

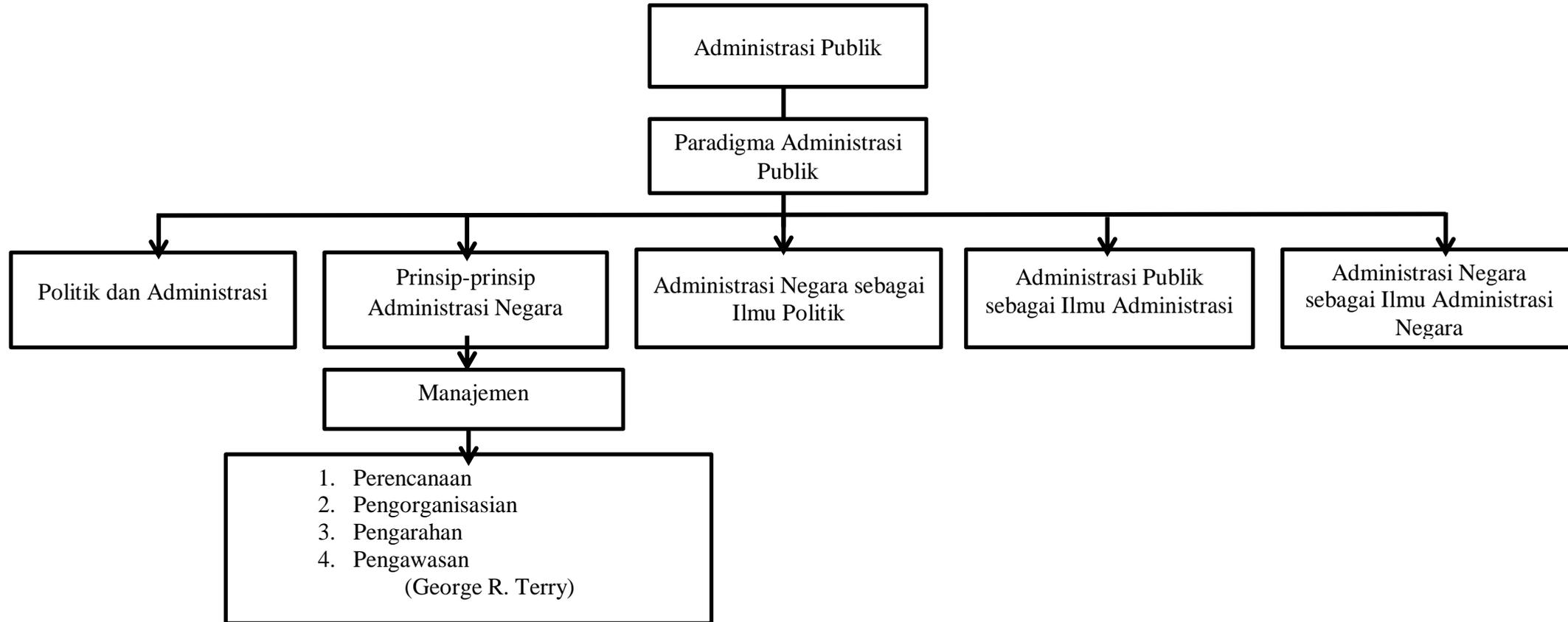
3. Kemiskinan Kultural

Keadaan miskin yang mengacu pada sikap, gaya hidup, nilai orientasi sosial budaya seseorang atau masyarakat yang tidak sejalan dengan etos kemajuan (masyarakat modern).

4. Kemiskinan Struktural

Kemiskinan yang diakibatkan oleh ketidakberesan atau ketidakadilan struktur, baik struktur politik, sosial, maupun ekonomi yang tidak memungkinkan seseorang atau sekelompok orang menjangkau sumber-sumber kehidupan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

1.6 Kerangka Pikir Penelitian



Sumber: Data yang diolah penulis tahun 2019

1.7 Fenomena Penelitian

1.7.1 Manajemen “Program Gerbang Hebat” dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan di Kota Semarang

Manajemen adalah suatu bentuk kerja sama yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya. Dalam penelitian yang berjudul Manajemen “*Program Gerbang Hebat*” dalam upaya pengentasan kemiskinan di Kota Semarang, terdapat beberapa fenomena yang diamati, antara lain:

- a. Perencanaan (*planning*)
 1. Menjelaskan dan merumuskan masalah, usaha, dan tujuan yang akan direncanakan
 2. Mengumpulkan data, informasi, dan fakta yang diperlukan
 3. Analisis lingkungan
 4. Menetapkan hambatan dan pendorongnya
 5. Menentukan beberapa alternatif
 6. Menetapkan urutan-urutan dan penetapan waktu secara terinci bagi rencana yang diusulkan
- b. Pengorganisasian (*organizing*)
 1. Struktur Organisasi
 2. Pembagian Kerja
 3. Departementalisasi
 4. Koordinasi

- c. Pengarahan (*actuating*)
 - 1. Komunikasi
 - 2. Kepemimpinan
 - 3. Motivasi
- d. Pengawasan (*controlling*)
 - 1. Penetapan standar pelaksanaan
 - 2. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan
 - 3. Pengambilan tindakan koreksi.

1.8 Metode Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kunci yang perlu diperhatikan yaitu, cara ilmiah, data, tujuan dan kegunaan, menurut Sugiyono (2014: 2).

Metodologi penelitian dalam Haris Herdiansyah (2010: 17) adalah serangkaian hukum, aturan, dan tata cara tertentu yang diatur dan ditentukan berdasarkan kaidah ilmiah dalam menyelenggarakan suatu penelitian dalam koridor keilmuan tertentu yang hasilnya dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti.

1.8.1 Desain Penelitian

Menurut Singarimbun dan Sofyan Effendi (dalam Mughron, 2015: 52) menyebutkan desain penelitian merupakan jenis penelitian. Pada umumnya penelitian dapat digolongkan ke dalam tiga penelitian (dalam Pasolong 2012: 75) , yaitu:

1. Penelitian Deskriptif

Penelitian deskriptif adalah mendeskripsikan apa yang terjadi pada saat melakukan penelitian, di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisa, dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada. Penelitian ini tidak menguji hipotesa, melainkan hanya mendeskripsikan informasi apa adanya secara objektif.

2. Penelitian Eksploratif

Penelitian eksploratif merupakan suatu penelitian yang bersifat terbuka, masih mencari-cari dan belum mempunyai hipotesa, pengetahuan penelitian tentang gejala yang ingin diteliti masih kurang, sehingga penelitian eksploratif sering dilakukan sebagai langkah pertama untuk penelitian penjelasan maupun penelitian deskriptif. Melalui eskploratif tersebut masalah penelitian dapat dirumuskan dengan lebih jelas dan lebih terinci.

3. Penelitian Eksplanatori

Penelitian yang menyoroti hubungan antara variabel-variabel penelitian dan menguji hipotesa yang telah dirumuskan. Oleh karena itu dinamakan penelitian pengujian hipotesa yang telah dirumuskan atau *testing research*.

Menurut Sugiyono (2014: 11), penelitian deskriptif merupakan penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri tanpa membandingkan variabel lainnya. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif, dimana peneliti berusaha menggambarkan suatu gejala sosial dan fenomena serta menganalisis data dari subjek penelitian mengenai manajemen pelaksanaan program “*Gerbang Hebat*” yang diterapkan untuk mengentaskan kemiskinan di Kota Semarang.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Situs penelitian ini adalah Kantor Bappeda Kota Semarang dan Dinas Sosial Kota Semarang. Alasan peneliti memilih lokasi tersebut karena dalam pelaksanaan program “*Gerbang Hebat*” mencakup beberapa *stakeholder*, sehingga mampu memperkaya data yang hendak diperoleh sebagai bahan analisis. Selain itu, keterjangkauan waktu, biaya, dan tenaga menjadi pertimbangan peneliti.

1.8.3 Subjek Penelitian

Penentuan subjek penelitian kualitatif tidak didasarkan pada perhitungan statistik, melainkan subjek yang dipilih berfungsi untuk mendapatkan informasi yang maksimum, tidak untuk digeneralisasikan. Teknik pemilihan informan yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada teknik penentuan sample yaitu *purposive sampling*. Menurut Sugiyono (2014: 218-219) *purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu

sesuai dengan data yang diperlukan. Pendapat tersebut merujuk pada kapasitas informasi yang dimiliki oleh subjek penelitian dengan memberikan informasi yang sesuai dengan kondisi latar belakang penelitian.

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang Perencanaan dan Evaluasi Pembangunan Daerah; Kepala Bidang Perencanaan Pemerintahan, Sosial, dan Budaya; dan Kepala Bidang Perencanaan Perekonomian.

1.8.4 Jenis Data

Data adalah semua hasil observasi atau pengukur yang telah dicatat untuk suatu keperluan tertentu. Salah satu jenis data adalah data kualitatif. Menurut Sugiyono (2014: 13), data kualitatif adalah data yang berbentuk kata-kata, kalimat, skema, dan gambar. Data kualitatif diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data, misalnya wawancara, analisis dokumen, diskusi, atau observasi yang telah dituangkan dalam catatan lapangan atau transkrip.

Lofland dan Lofland dalam Moleong (2012: 157) menyebutkan sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Dalam penelitian ini data yang digunakan berupa kata-kata atau tindakan mengenai penjabaran kondisi dan situasi sesuai dengan informasi yang diperoleh, serta data lainnya seperti dokumen dan foto.

1.8.5 Sumber Data

Berdasarkan sumbernya, data penelitian ini diperoleh dari data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang dikumpulkan dan diolah sendiri oleh peneliti secara langsung salah satunya berasal dari hasil wawancara secara mendalam dengan narasumber atau informan, sedangkan sumber data sekunder merupakan data yang diperoleh tidak melalui sumbernya secara langsung seperti buku, laporan, catatan, brosur maupun majalah. Sumber data sekunder digunakan untuk memperkuat penemuan dan melengkapi informasi yang telah dikumpulkan melalui wawancara secara langsung (Sujarweni, 2014: 73-74).

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam melakukan penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah memperoleh sebuah data guna mendukung penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian kualitatif yaitu observasi partisipatif, wawancara mendalam, studi dokumentasi, dan gabungan ketiganya atau triangulasi (Sugiyono, 2014: 293)

Menurut Sugiyono (2016: 137-18) ada beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil menatap muka antara penanya atau pewawancara dengan penjawab atau responden dengan menggunakan instrumen wawancara (Sugiyono, 2016: 137-138). Pada penelitian ini,

peneliti mencatat informasi yang diperoleh dari responden sebagaimana mestinya dan apa adanya. Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur, karena sebelum melakukan wawancara peneliti menyiapkan instrumen berupa pertanyaan tertulis.

2. Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan berdasarkan fakta atau kenyataan yang ada di lapangan. Observasi dapat dilakukan dengan cara pengamatan yang jelas, rinci, lengkap, dan sadar tentang perilaku individu sebenarnya di dalam keadaan tertentu (Sugiyono, 2016: 145). Penelitian ini menggunakan teknik observasi dengan alasan agar peneliti dapat mengamati dan mengetahui bagaimana aktivitas dan tindakan seseorang dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya.
3. Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan mempelajari data yang bersumber dari dokumen baik berupa tulisan atau gambar sebagai pendukung data yang sudah dikumpulkan melalui wawancara dan observasi (Sugiyono, 2016: 240).

1.8.7 Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain (dalam Sugiyono, 2014: 244).

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model analisis data lapangan oleh Miles dan Huberman dengan cara interaktif dan dilakukan secara terus menerus hingga tuntas. Menurut Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman dalam Sugiyono (2016: 246) tahapan analisis data adalah sebagai berikut:

1. Reduksi data (*data reduction*), yaitu sebagai suatu proses pemilihan, pemusatan, penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari hasil penelitian di lapangan, sehingga data tersebut dapat menggambarkan secara jelas terhadap hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi.
2. Penyajian data (*data display*), yaitu sekumpulan informasi atau data yang tersusun dan terkumpul untuk mempermudah dalam merumuskan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam penelitian kualitatif penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, tabel, grafik, *pictogram*, dan sejenisnya. Adapun dalam penelitian ini, peneliti lebih menekankan pada bentuk penyajian yang deskriptif atau penggambaran singkat juga menyertakan tabel, grafik, dan bagan.
3. Simpulan atau verifikasi (*conclusion drawing* atau *verification*). Peneliti dapat menarik kesimpulan berdasarkan data yang sudah diproses melalui reduksi data dan penyajian data. Kesimpulan dan verifikasi menjadi langkah terakhir dalam analisa data kualitatif.

1.8.8 Kualitas Data

Terdapat dua hal utama yang dapat mempengaruhi kualitas data hasil penelitian, yaitu kualitas instrumen penelitian dan kualitas pengumpulan data. Kualitas instrumen penelitian berkenaan dengan validitas dan reliabilitas instrumen, sedangkan kualitas pengumpulan data berkenaan dengan cara-cara yang digunakan untuk mengumpulkan data. Instrumen yang telah diuji validitas analisis reliabilitasnya belum tentu menghasilkan data yang valid dan reliable apabila instrumen tersebut tidak digunakan secara tepat dalam pengumpulan datanya (dalam Sugiyono, 2014: 137).

Menurut Moleong (2007: 331) pendapat beberapa ahli tentang triangulasi, dan menyimpulkan penggunaan triangulasi dengan membandingkan data yang diperoleh dengan sumber, metode dan teori. Triangulasi yang dilakukan oleh peneliti yaitu bertujuan untuk menganalisis.

Agustinova (2015: 47 - 49) mengemukakan empat macam triangulasi yaitu sebagai berikut:

1. Triangulasi Sumber Data (*Data Triangulation*)

Triangulasi sumber adalah untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Data dari berbagai sumber tersebut, nantinya dideskripsikan, dikategorisasikan, yang sama, yang berbeda dan yang spesifik dari sumber-sumber itu, tidak bisa dirata-ratakan seperti dalam penelitian kuantitatif. Menghasilkan kesimpulan selanjutnya dimintakan kesepakatan dengan sumber-sumber data.

2. Triangulasi Peneliti (*Multiple Triangulation*)

Triangulasi peneliti dilakukan dengan cara menggunakan lebih dari satu orang peneliti dalam pengumpulan dan analisis data. Teknik itu diakui memperkaya khasanah pengetahuan mengenai informasi yang digali dari subjek penelitian.

3. Triangulasi Teori (*Theory Triangulation*)

Triangulasi teori adalah penggunaan sejumlah perspektif atau teori dalam menafsir seperangkat data. Di dalam membahas suatu permasalahan yang sedang dikaji, peneliti tidak menggunakan suatu perspektif teori, sehingga nantinya didukung dari *multiple theory*. Disisi lain, triangulasi teori dapat meningkatkan kedalaman pemahaman asalkan peneliti mampu menggali pengetahuan teoritik mendalam atas hasil analisis data yang telah diperoleh.

4. Triangulasi Metode (*Methodological Triangulation*)

Triangulasi metode adalah mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda, misalnya data diperoleh dengan wawancara, lalu dicek dengan observasi dan dokumentasi.

Trianggulasi dalam penelitian ini digunakan untuk mengecek keabsahan data yang ditempuh dengan cara:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.

4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.

Membandingkan hasil wawancara dengan isi sebuah dokumen yang berkaitan.