

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

- 1) Syamsuri. 2015. *Developing The Underdeveloped Region Through Mamangun Tuntang Mahaga Lewu (PM2L) Program: A Study In Katingan District, Central Kalimantan dalam International Journal of Management and Administrative Sciences (IJMAS). Volume 2, Nomor 06, Tahun 2015.*

Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa arah kebijakan pembangunan daerah tertinggal yang dilakukan di Kabupaten Katingan melalui PM2L adalah sebagai dasar bagi masyarakat daerah sasaran program untuk menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Pembangunan infrastruktur yang dilakukan di daerah tertinggal melalui PM2L di Kabupaten Katingan secara fisik dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, namun secara ekonomi masih belum memberikan manfaat untuk meningkatkan pendapatan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat yang dilakukan, pertama untuk meningkatkan kapasitas aparatur pemerintahan desa, kedua pemberdayaan untuk meningkatkan ekonomi masyarakat dengan memberikan bantuan pengembangan dibidang pertanian. Namun, bantuan yang diberikan tidak sesuai dengan keinginan masyarakat dan karakteristik daerah sasaran program. Hal tersebut karena belum dilibatkannya masyarakat dalam menentukan program atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Pada pelaksanaan PM2L di Kabupaten Katingan didukung dengan adanya rasa ingin maju dari masyarakat yang terlihat dari kegiatan gotong royong dalam pembangunan fisik. Sedangkan yang menjadi

kendala dalam pelaksanaan PM2L adalah kurangnya sosialisasi, kurangnya koordinasi dan tidak dilibatkannya masyarakat dalam merumuskan dan menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan. Mengingat rendahnya sumber daya manusia di daerah tertinggal, maka dibutuhkan program pendampingan yang dibentuk oleh pemerintah setempat sehingga bisa berjalan secara maksimal.

2) **Fachrudin, Reza. 2015. Evaluasi kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kota Balikpapan dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JISIP). Volume 4, Nomor 2, Tahun 2015.**

Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa upaya atau usaha penanggulangan kemiskinan Pemerintah Kota Balikpapan sangat tepat, dikarenakan kebijakan ini telah terintegresi dengan kebijakan makro pembangunan kota Balikpapan. Dari segi atau sudut keluaran kebijakan penanggulangan kemiskinannya sudah bisa dikatakan sangat baik karena dengan adanya peraturan daerah Kota Balikpapan Nomor 8 tahun 2004 secara ketentuan sudah dapat mengakomodir kebutuhan warga miskin dan dapat meningkatkan pendapatan warga miskin. Kemudian dari segi efektivitas dan efisiensi pelaksanaannya saat ini masih jauh dari kata berhasil atau baik, karena banyak ditemui kekurangan dan kendala dalam pelaksanaannya.

Terdapat faktor pendukung dalam proses pelaksanaannya yaitu adanya alokasi dana/anggaran pemerintah Kota Balikpapan yang memadai, terdapat pola komunikasi yang sistematis dan baik dalam kelembagaan kebijakan penanggulangan kemiskinan, daya terima yang baik dari masyarakat khususnya warga miskin, dan adanya *politic will* dari para elit pemerintah Kota Balikpapan.

Sedangkan yang menjadi faktor penghambatnya adalah ketidaksesuaian besaran bantuan pendidikan bagi warga miskin, pola rujukan pasien warga miskin tidak terlaksana dengan baik, pemberian standar pengobatan yang tidak sesuai, kurangnya minat warga miskin untuk mengikuti pelatihan, serta belum didapat formula atau model yang tepat dalam penyelenggaraan modal bantuan usaha.

3) Kurniawan, Soni. 2014. Evaluasi Kinerja Program Pengentasan Kemiskinan (Studi Program Anti Kemiskinan Bidang Pertanian di Kabupaten Tuban) dalam Jurnal Wacana. Volume 17, Nomor 3, Tahun 2014.

Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa dalam pelaksanaan Program Anti Kemiskinan Bidang Pertanian di Kabupaten Tuban telah dibentuk Tim Koordinasi Sekretariat program dan Kelompok Kerja Kecamatan. Penelitian ini mengevaluasi empat kinerja yaitu kinerja program, kinerja proses, kinerja *output*, dan kinerja *outcome*. Pada evaluasi kinerja program tersebut diperoleh hasil bahwa dalam kinerja input SDM secara struktural pada tingkat pengelola program sudah dibentuk, rata-rata pendidikan anggota kelompok masyarakat sangat rendah, dan jumlah tenaga pendamping dibanding dengan kelompok masyarakat yang ada masih kurang seimbang serta dalam input dana, alokasi dana yang dibantukan relatif terbatas dibanding dengan jumlah warga miskin di wilayah sasaran. Pada evaluasi kinerja proses, secara umum sudah sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan, namun peran aktif kelompok masyarakat dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengembangan program dinilai masih kurang serta pendanaan yang

dibantukan masih relatif sedikit dibandingkan dengan jumlah warga miskin. Pada kinerja *output*, program ini telah membantu kelompok masyarakat warga miskin sebanyak 593 yang tersebar di 7 desa. Pada kinerja *outcome*, penyerapan tenaga kerja produktif *unskill* sebagai buruh tani sebanyak 625 orang di 11 kelompok masyarakat dan 7 desa.

Faktor pendukung dalam penelitian tersebut adalah adanya dukungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tuban dalam hal pendanaan, manajemen Program Anti Kemiskinan Bidang Pertanian yang cukup baik, adanya tenaga pendamping. Serta faktor penghambat dalam penelitian tersebut yaitu rata-rata pendidikan kelompok masyarakat sangat rendah, anggaran yang dialokasikan masih sangat terbatas, mitra usaha yang semestinya membantu membeli produk yang dihasilkan oleh kelompok masyarakat sesuai dengan harga pasar tidak berjalan sesuai dengan fungsinya serta lemahnya kelembagaan kelompok masyarakat.

4) Suradi. 2012. “Studi Evaluasi Dampak Kebijakan Sosial: Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Bagi Keluarga Miskin di Kota Banjarmasin”. Sosiokonsepia. Volume 17, Nomor 02, Tahun 2012.

Penelitian tersebut membahas tentang pelaksanaan dan hasil pada kegiatan Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) yang dilihat dari tiga aspek, yang meliputi aspek *input*, proses dan produk. Berdasarkan hasil pembahasan kegiatan RS-RTLH di Kota Banjarmasin dapat disimpulkan sebagai berikut: pertama, kriteria penerima manfaat yang masih belum sesuai dengan pedoman pelaksanaan RS-RTLH. Kedua, pemantapan pendamping sosial masih dinilai belum cukup, baik berkaitan dengan materi maupun waktu

pemantapannya. Ketiga, besarnya dana bantuan belum cukup untuk merehabilitasi rumah.

Keempat, pedoman pelaksanaan RS-RTLH tidak mengatur standarisasi rumah layak huni dan unsur pengendali pelaksanaan kegiatan di lapangan. Hal ini menyebabkan pelaksanaan RS-RTLH mengikuti keinginan penerima manfaat yang tidak sesuai dengan alokasi anggaran dan waktu pelaksanaan. Kelima, rehabilitasi rumah dilaksanakan secara serentak, yang sebagian besar dikerjakan oleh tukang, penerima manfaat dan dibantu anggota keluarga. Hal ini dilakukan karena terbatasnya waktu penyelesaian rumah yang disebabkan terlambatnya pencairan anggaran. Keenam, RS-RTLH sudah memberikan dampak positif dalam peningkatan taraf kesejahteraan sosial fakir miskin, khususnya dalam pemenuhan kebutuhan rumah layak huni.

5) Mahaeni, et al. 2014. Evaluasi Program-Program Pengentasan Kemiskinan di Provinsi Bali dalam Jurnal Kependudukan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (PIRAMIDA). Volume X, Nomor 1, Tahun 2014.

Penelitian tersebut menghasilkan beberapa kesimpulan yaitu pertama, secara keseluruhan efektivitas program bantuan di bidang pangan khususnya bantuan Raskin, lebih rendah dibandingkan dengan efektivitas kedua bantuan lainnya, yaitu di bidang pendidikan dan kesehatan. Sebagian masyarakat penerima bantuan Raskin menganggap bahwa penerima bantuan pangan ini tidak sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan. Hal ini disebabkan oleh adanya sebagian daerah yang membagi jatah Raskin untuk kabupatennya kepada semua warga, sehingga jumlah yang diterima oleh keluarga miskin

menjadi jauh lebih rendah dari jumlah yang seharusnya diterima, yaitu 15 kg/keluarga. Sasaran untuk bantuan bidang pendidikan dan kesehatan sudah sesuai dengan persyaratannya sehingga ketepatan sasaran sudah dapat dicapai.

Kedua, manfaat yang dirasakan oleh penerima bantuan di bidang pangan, khususnya bantuan Raskin, dapat dikatakan paling rendah. Penerima bantuan dibidang pendidikan merasakan manfaat yang paling tinggi dibandingkan dengan jenis bantuan lainnya. Ketiga, kendala di lapangan pada saat bantuan belum didistribusikan seperti musyawarah desa atau musyawarah kelurahan tidak dilakukan secara tepat waktu, sehingga data dari pusat yang diterima daerah sebagai dasar pendistribusian Raskin, menjadi kurang tepat. Kendala lain adalah ada daerah yang membagi Raskin kepada mereka yang tidak berhak atau tidak tercantum dalam daftar penerima bantuan. Selain itu, setiap daerah memiliki kendala geografis yang berbeda satu dengan lainnya, sehingga dalam menerima bantuan Raskin, harus menuju suatu tempat dimana mereka harus mengeluarkan biaya transportasi lagi untuk mendapatkan bantuan.

6) Fidianingrum, Yaniar., et al. 2013. Evaluasi Dampak Kebijakan Pengembangan Terminal Kertosono (Studi pada Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kabupaten Nganjuk) dalam Jurnal Administrasi Publik (JAP). Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013.

Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa dalam Pengembangan Terminal Kertosono merupakan upaya peningkatan pelayanan transportasi yang maksimal untuk mempermudah perpindahan orang dari satu tempat ke tempat yang lain. Tata letak Terminal Kertosono cukup strategis karena terletak di jalan arteri utama Surabaya – Madiun sesuai dengan Rencana

Umum Tata Ruang Kotaertosono. Tata letak Terminal Kertosono tidak didukung oleh perencanaan jaringan rute yang mencukupi sehingga pendistribusian arus lalu lintas di Kertosono yang melalui Terminal Kertosono menjadi tidak efektif dan efisien. Penegakan hukum terhadap pemakai jalan sesuai dengan jaringan rute yang sudah ditetapkan dan penegakan aturan berlalulintas di Kertosono harus tegas dan terus menerus. Keadaan simpang empat Kertosono menjadi semakin tidak beraturan akibat pengembangan terminal lama ke terminal baru. Hal ini juga mengakibatkan simpang empat Kertosono menjadi terminal bayangan. Dampak kebijakan pengembangan Terminal Kertosono antara lain adalah dampak yang bersifat jangka pendek dan juga dampak yang bersifat jangka panjang.

7) Jayaputra, Achmadi. 2013. Bantuan Rehabilitasi Rumah Bagi Keluarga Miskin di Kota Padang dalam Jurnal Penelitian kesejahteraan Sosial. Volume 12. Nomor 2. Tahun 2013.

Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa proses pelaksanaan kegiatan RS RTLH sesuai dengan petunjuk pelaksanaan yang diterbitkan Direktorat Penanggulangan Kemiskinan – Kementerian Sosial RI. Penerima bantuan dikategorikan keluarga miskin karena Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Padang menggunakan 14 indikator kemiskinan. Diperoleh data keluarga miskin; pekerjaan terdiri dari buruh, tani dan nelayan; tidak memiliki tanah sendiri – hanya tanah kaum; tidak memiliki asset, dan tidak memiliki dana. Dana bantuan yang diterima sebesar Rp 10.000.000,- per KK diterima dalam dua tahap. Seluruh dana tersebut dibelikan bahan bangunan rumah sesuai dengan keperluan. Pelaksanaan kegiatan terbagi dua. Pertama, kebanyakan dikerjakan

sendiri penerima bantuan karena berpengalaman atau bisa menjadi tukang dan hanya dibantu anggota keluarga. Orang yang membantu menyumbang tenaga, ada yang dibayar kemudian sesuai dengan kemampuan pemilik rumah dan ada yang tidak dibayar. Kedua, sebagian membayar tukang dan pekerja. Dengan demikian mereka mencari dana untuk membayar tukang Rp 80.000,-/hari dan pekerja Rp 60.000,- per hari. Pelaksanaan kegiatan secara terus menerus 10 – 15 hari. Namun ada juga yang dikerjakan selama satu bulan lebih.

Berdasarkan pengamatan dari 40 KK atau rumah yang diperbaiki hanya sekitar 12 rumah (30 %) yang selesai atau sempurna. Kelompok ini memperbaiki rumah di lokasi yang sama dengan ukuran kecil seperti 6 x 5 meter. Masih banyak rumah yang belum selesai karena antara lain; rumah yang diperbaiki menjadi lebih besar, berpindah dari lokasi yang lama, dan menggunakan bahan bangunan lebih banyak. Adanya kearifan lokal; tanah milik kaum khususnya milik keluarga perempuan atau istri (Matriachat), sehingga semua tidak mempunyai sertifikat dan dengan pernyataan yang diketahui lurah dan camat; anggota keluarga yang membantu pelaksanaan tidak mendapat upah karena masih ada hubungan keluarga; biasanya dalam pembangunan pondasi dilakukan secara bergantian dalam kelompok (julo-julo); pemilik rumah menyiapkan antara lain satu kali makan tiap hari kerja, minuman kopi dan makanan kecil.

8) Anoraga, Abiseka. 2017. *Evaluation on The Effect of Land Tax Payment Policy Toward Gross Domestic Product in Banyuwangi District : A Study on The Drive thru Tax Payment Service in Revenue Office of Banyuwangi District* dalam Jurnal RJOAS 4(64) Tahun 2017.

Penelitian tersebut menghasilkan beberapa kesimpulan yaitu pertama pembayaran PBB melalui pelayanan *drive thru* dilaksanakan untuk memaksimalkan pengelolaan PBB yaitu pembayaran melalui pelayanan *drive thru*, tidak menghilangkan pembayaran PBB melalui juru pungut pajak. Pajak yang dipungut oleh para juru pungut tersebut akan disetorkan melalui pembayaran *drive thru* secara kolektif. Beberapa bentuk dan model pembayaran tersebut disediakan semata-mata untuk memberikan pelayanan secara prima kepada masyarakat. Namun demikian evaluasi terhadap pelayanan model *drive thru* perlu untuk selalu dilaksanakan guna melihat sejauh mana pengaruh kemudahan pelayanan melalui *drive thru* terhadap perkembangan pembayaran pajak. Bila dilihat dari luas wilayah Kabupaten Banyuwangi yang memiliki daerah administrasi yang cukup luas dengan dibagi menjadi 24 Kecamatan serta 217 Desa/Kelurahan menjadi persoalan tersendiri bagi pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi untuk lebih mengoptimalkan pemerataan pelaksanaan kebijakan pembayaran PBB melalui kebijakan pelayanan *drive thru*, karena sementara ini pelayanan dengan sistem atau model *drive thru* baru dapat dirasakan oleh wajib pajak yang berada di sekitar wilayah Kota Banyuwangi, belum menjangkau di seluruh wilayah Kabupaten Banyuwangi.

Kedua, pelayanan pembayaran PBB melalui sistem atau model *drive thru* ternyata memberikan dampak yang signifikan terhadap maksimalisasi pemungutan PBB, sehingga sistem menjadi lebih mudah dan tidak bertele-tele menjadikan masyarakat tidak mengalami kesulitan dan waktu pembayaran. Selain itu target peningkatan kisaran $\pm 15\%$ setiap dibebankan kepada PBB. Dengan peningkatan $\pm 15\%$ setiap tahunnya maka komposisi PBB dalam PAD diperkirakan menjadi 20%. Apabila saat ini 70% pendapatan PBB dilakukan

melalui kebijakan pelayanan *drive thru* maka pada saat yang akan datang minimal $\pm 85\%$ harus dibayarkan melalui *drive thru*, bahwa suatu saat semua wajib pajak (100%) dapat membayarkan PBB melalui kebijakan pelayanan *drive thru*.

Ketiga, peningkatan kualitas pelayanan yang terdapat pada kebijakan pembayaran PBB melalui pelayanan *drive thru* dipengaruhi dua faktor yaitu faktor internal yaitu (1) adanya dukungan pemerintah Kabupaten Banyuwangi yang mengeluarkan kebijakan pembayaran PBB melalui pelayanan *drive thru*. (2) sosialisasi yang masif yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan, peningkatan kualitas SDM dan penggunaan IT yang memadai. Faktor eksternal yaitu (1) dukungan pihak Bank Jatim dengan memberikan bantuan tenaga atau petugas yang berjaga di loket pelayanan. (2) dukungan dari masyarakat selaku wajib pajak yang dengan kesadarannya mau membayarkan pajak PBB kepada Negara untuk proses pembangunan daerah.

9) Suriansyah. 2013. *Proverty Reduction Policy Evaluation. A Study of Independent Village Development Movement (Gerakan Pembangunan Desa Mandiri) Malinau East Kalimantan* dalam *Journal of Basic and Applied Scientific Research*. Volume 4. Nomor 2. Tahun 2014.

Penelitian tersebut menghasilkan beberapa kesimpulan yaitu program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Malinau melalui Gerbang Dema telah dilakukan dengan hasil yang dapat dilihat dari akses masyarakat miskin untuk mendapatkan layanan berkualitas lebih baik di bidang kesehatan dan pendidikan. Penyediaan layanan tersebut terkait dengan percepatan strategi pengentasan kemiskinan yang dilakukan dalam upaya mengurangi beban pengeluaran orang

miskin; Program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Malinau berdampak pada pembangunan daerah yang umumnya ditandai dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan PHT dan pemberdayaan. Ini menunjukkan bahwa program pengentasan kemiskinan yang telah dilaksanakan secara efektif dan meningkatkan pendapatan masyarakat miskin;

Faktor pendukung peraturan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah Malinau, partisipasi masyarakat yang kuat untuk berpartisipasi aktif dalam proses pelaksanaan Gerbang Dema, baik di desa maupun kecamatan dan aparat yang memiliki motivasi tinggi untuk melaksanakan model pembangunan yang diimplementasikan mendukung pengentasan kemiskinan di wilayah wilayah Kabupaten Malinau; Faktor penghambat pengurangan kemiskinan di Kabupaten Malinau adalah budaya masyarakat tradisional masyarakat, kurangnya kualitas sumber daya manusia aparat desa, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah tidak difungsikan secara optimal, Rencana Strategis Penanggulangan Kemiskinan belum digunakan sebagai pedoman dan juga Tantangan kondisi geografis kawasan hutan penduduk Desa Respen Tubu yang relatif jauh dengan kondisi jalan yang buruk.

10) Saputri, Merly Mutiara, et al. 2015 Evaluasi Dampak Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sampah Melalui Program Bank Sampah (Studi di Bank Sampah Sumber Rejeki Kelurahan Bandar Lor Kecamatan Mojoroto Kota Kediri) dalam Jurnal Administrasi Publik (JAP). Volume 3, Nomor 11, Tahun 2015.

Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa evaluasi dampak kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah melalui program bank

sampah menunjukkan hasil yang cukup baik. Dapat dilihat dari peran DKP Kota Kediri sebagai penyedia sarana dan prasarana, DKP Kota Kediri juga selalu melakukan pemantauan pada tiap kelompok Bank Sampah di Kota Kediri dan dapat dilihat pula dari partisipasi masyarakat yang ikut menjadi nasabah Bank Sampah Sumber Rejeki dan disetiap Bank Sampah yang ada disetiap Kecamatan Kota Kediri dari tahun ke tahun terus meningkat. Namun pemerintah (DKP) Kota Kediri harus terus melakukan sosialisasi serta menghimbau masyarakat agar program bank sampah di Kota Kediri dapat terus membantu dalam mengurangi volume sampah yang ada di Kota Kediri.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama / Judul/ Tahun	Hasil Penelitian	Kontribusi terhadap penelitian ini	Perbedaan dengan penelitian ini
1	Syamsuri Tahun 2015 tentang <i>Developing The Underdeveloped Region Through Mamangun Tuntang Mahaga Lewu (PM2L) Program: A Study In Katingan District, Central Kalimantan).</i>	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan model pembangunan daerah tertinggal terdiri atas pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat yang berupa pemberdayaan kapasitas aparatur pemerintahan desa dan pemberdayaan yang dilakukan untuk meningkatkan ekonomi masyarakat dibidang pertanian, akan tetapi dalam menentukan program dan	Sebagai bahan masukan dan pembanding pada pelaksanaan program PM2L dibidang pembangunan fisik terutama pembangunan rumah layak huni di Kabupaten Katingan dengan lokasi penelitian.	Penelitian Syamsuri tersebut melihat bagaimana program PM2L dilaksanakan, terutama dalam hal model pembangunan sedangkan dalam penelitian ini ingin menilai pelaksanaan dan hasil salah satu dari kegiatan program PM2L yaitu rehabilitasi rumah bagi keluarga miskin pedesaan. Selain itu, lokasi penelitian antara penelitian ini dengan penelitian

No	Nama / Judul/ Tahun	Hasil Penelitian	Kontribusi terhadap penelitian ini	Perbedaan dengan penelitian ini
		kegiatan dari PM2L tidak melibatkan masyarakat setempat sehingga tidak sesuai sasaran.		Syamsuri berbeda.
2	Fachrudin, Reza. Tahun 2015 tentang Evaluasi kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kota Balikpapan (Studi Terhadap Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 Tentang Penanggulangan Kemiskinan).	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan Pemerintah Kota Balikpapan melalui Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2004 perlu dibenahi dalam hal efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan dikarenakan kendala program bantuan pendidikan yang sudah tidak relevan antara besaran bantuan dan kebutuhan warga miskin. Selain itu, terdapat kendala penggunaan bantuan pelayanan kesehatan oleh warga miskin yang kurang paham akan prosedural bantuan layanan kesehatan. Serta kurangnya minat warga miskin untuk mengikuti pelatihan keterampilan dan gagalnya program bantuan modal bersifat dana	Memberi gambaran dalam evaluasi dan sumbangan pemikiran tentang pentingnya efektivitas dan efisiensi dalam suatu program yang dilaksanakan, serta pentingnya menjalankan program penanggulangan kemiskinan secara terorganisir.	Penelitian Reza Fachrudin tersebut mengevaluasi tentang penanggulangan kemiskinan dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Sedangkan di penelitian ini mengevaluasi dalam bidang perumahan terutama rumah bagi keluarga miskin.

No	Nama / Judul/ Tahun	Hasil Penelitian	Kontribusi terhadap penelitian ini	Perbedaan dengan penelitian ini
		bergulir.		
3	Kurniawan, Soni. Tahun 2014 tentang Evaluasi Kinerja Program Pengentasan Kemiskinan (Studi Program Anti Kemiskinan Bidang Pertanian di kabupaten Tuban)	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa program belum berhasil dikarenakan rata-rata tingkat pendidikan dari sumber daya manusia kelompok masyarakat sangat rendah, jumlah tenaga pendamping yang tidak sebanding dengan kelompok masyarakat, anggaran yang dialokasikan sangat terbatas.	Sebagai gambaran peneliti dalam melakukan evaluasi suatu program pemerintah daerah terutama dalam bidang kemiskinan.	Penelitian Soni Kurniawan tersebut dalam mengevaluasi suatu program menitikberatkan pada evaluasi kinerja, sedangkan dalam penelitian ini menggunakan model evaluasi menurut Dunn yang terdiri dari enam kriteria yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.
4	Suradi, Tahun 2012 tentang Studi Evaluasi Dampak Kebijakan Sosial: Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni bagi Keluarga Miskin di Kota Banjarmasin.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan rehabilitasi sosial rumah tidak layak huni (RS-RTLH) bagi keluarga miskin di Kota Banjarmasin ditemukan beberapa permasalahan meliputi 1) berkaitan dengan penerima manfaat yang masih belum sesuai, 2) pedoman pelaksanaan yang belum dilengkapi standar rumah layak huni, tahapan kegiatan dan	Sebagai gambaran peneliti dalam melakukan evaluasi suatu program, terutama yang berkaitan dengan rehabilitasi rumah tidak layak huni bagi keluarga miskin.	Penelitian Suradi tersebut selain mengevaluasi pelaksanaannya program juga mengevaluasi dampak program. Atas hal tersebut Suradi menggunakan pendekatan campuran kuantitatif dan kualitatif (<i>mixed methode</i>) dengan desain <i>pretest-posttest</i> . Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif.

No	Nama / Judul/ Tahun	Hasil Penelitian	Kontribusi terhadap penelitian ini	Perbedaan dengan penelitian ini
		indikator kinerja, 3) keterlambatan dalam pencairan dana. Meskipun begitu penelitian ini menemukan bahwa program RS-RTLH telah memberikan dampak positif terhadap pemenuhan kebutuhan rumah, kondisi sosial dan psikologis.		
5	Mahaeni, <i>et al.</i> Tahun 2014 tentang Evaluasi Program-Program Pengentasan Kemiskinan di Provinsi Bali.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam evaluasi program-program pengentasan kemiskinan di Provinsi Bali, terutama pada program yang bersifat mengurangi pengeluaran masyarakat miskin yaitu bantuan pada bidang pangan (raskin), pendidikan dan kesehatan, secara keseluruhan efektivitas program bantuan raskin lebih rendah dibandingkan dengan efektivitas bantuan pendidikan dan kesehatan. Ditinjau dari manfaat yang diterima, penerima bantuan raskin merasakan manfaat yang paling rendah.	Sebagai gambaran peneliti dalam melakukan evaluasi suatu program pengentasan kemiskinan.	Penelitian Mahaeni, <i>et al.</i> tersebut menggunakan metode campuran (<i>mixed methods</i>) dan penelitian tersebut berfokus pada bidang pangan, pendidikan dan kesehatan sedangkan penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan berfokus pada rehabilitasi rumah bagi keluarga miskin.

No	Nama / Judul/ Tahun	Hasil Penelitian	Kontribusi terhadap penelitian ini	Perbedaan dengan penelitian ini
		Kendala di lapangan pada saat bantuan belum didistribusikan dan data sebagai dasar pendistribusian raskin kurang tepat.		
6	Fidianingrum, Y., et al. Tahun 2013 tentang Evaluasi Dampak Kebijakan Pengembangan Terminal Kertosono (Studi pada Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kabupaten Nganjuk).	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penilaian dari dampak kebijakan pengembangan Terminal Kertosono adalah kurang baik. Hal ini dikarenakan munculnya terminal bayangan yang mengakibatkan simpang empat kertosono menjadi tidak beraturan. Selain itu, tata letak Terminal Kertosono tidak didukung oleh perencanaan jaringan rute yang mencukupi sehingga pendistribusian arus lalu lintas melalui Terminal Kertosono menjadi tidak efektif dan efisien.	Sebagai gambaran peneliti dalam mengevaluasi suatu dampak pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.	Penelitian Fidianingrum, Y., et al. Dalam mengevaluasi kebijakan hanya berfokus pada dampak yang ditimbulkan dari adanya suatu kebijakan sedangkan dalam penelitian ini fokusnya tidak hanya dalam hal dampak.
7	Jayaputra, Achmadi. Tahun 2013 tentang Bantuan Rehabilitasi Rumah Bagi Keluarga Miskin di Kota Padang.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa bantuan rehabilitasi rumah bagi warga miskin di Kota Padang diberikan kepada sepuluh kepala keluarga di tiap kelurahan dan tiap rumah dalam satu	Sebagai pembandingan dalam pelaksanaan kebijakan tentang bantuan rehabilitasi rumah bagi keluarga miskin	Penelitian Jayaputra ini menjelaskan tentang pelaksanaan kebijakan rehabilitasi rumah di Kota Padang. Atas hal tersebut tentunya dalam pelaksanaan

No	Nama / Judul/ Tahun	Hasil Penelitian	Kontribusi terhadap penelitian ini	Perbedaan dengan penelitian ini
		<p>rukun tetangga (RT) yang berada di empat kecamatan. Penerima bantuan dikategorikan berdasarkan 14 indikator keluarga miskin. Pelaksanaan kegiatan terbagi dua. Pertama, kebanyakan dikerjakan sendiri oleh penerima bantuan. Kedua, sebagian membayar tukang dan pekerja.</p>		<p>kebijakan dan temuan di lapangan terdapat hal yang berbeda dengan penelitian ini.</p>
8	<p>Anoraga, Abiseka. Tahun 2017 tentang <i>Evaluation on The Effect of Land Tax Payment Policy Toward Gross Domestic Product in Banyuwangi District : A Study on The Drive thru Tax Payment Service in Revenue Office of Banyuwangi District.</i></p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kebijakan Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan dan Dampaknya Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Studi Tentang Evaluasi Kebijakan <i>Drive Thru</i> Pembayaran PBB di Kabupaten Banyuwangi) sudah berjalan dengan baik namun masih diperlukan berbagai penyempurnaan agar tujuan pengalihan pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dapat dicapai secara maksimal.</p>	<p>Sebagai gambaran peneliti dalam melakukan evaluasi suatu kebijakan program, terutama yang berkaitan dengan dampak suatu kebijakan.</p>	<p>Penelitian Anoraga, Abiseka tersebut mengevaluasi kebijakan Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan dan Dampaknya Terhadap Peningkatan PAD sedangkan dalam penelitian ini mengevaluasi kebijakan program rehabilitasi rumah bagi keluarga miskin pedesaan.</p>
9	<p>Suriansyah. Tahun 2014 tentang <i>Proverty</i></p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa evaluasi</p>	<p>Sebagai pendukung dalam evaluasi program dan</p>	<p>Penelitian Suriansyah lebih mendalam</p>

No	Nama / Judul/ Tahun	Hasil Penelitian	Kontribusi terhadap penelitian ini	Perbedaan dengan penelitian ini
	<i>Reduction Policy Evaluation. A Study of Independent Village Development Movement (Gerakan Pembangunan Desa Mandiri) Malinau East Kalimantan</i> .	program kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Gerbang Dema telah diimplementasikan secara efektif. Kegiatannya berupa pemberian layanan kesehatan, pendidikan dan kebutuhan lain berdampak pada pembangunan yang ditandai peningkatan kualitas SDM, peningkatan IPM serta pemberdayaan masyarakat. Faktor pendukung : (1) regulasi; (2) partisipasi masyarakat; (3) motivasi aparatur. Sedangkan faktor penghambatnya : (1) kultur masyarakat yang masih tradisional; (2) kualitas SDM belum memadai; (3) belum adanya grand design pengembangan ekonomi kerakyatan; (4) masih lemahnya peran tim kordinasi; (5) rencana strategis penanggulangan kemiskinan yang belum maksimal	dampaknya terhadap masyarakat.	terhadap evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, sedangkan penelitian ini dikhususkan pada evaluasi kebijakan program yaitu tentang rehabilitasi rumah bagi keluarga miskin.

No	Nama / Judul/ Tahun	Hasil Penelitian	Kontribusi terhadap penelitian ini	Perbedaan dengan penelitian ini
		digunakan sebagai pedoman; serta (6) kondisi geografis.		
10	Saputri, Merly Mutiara, et al. Tahun tentang Evaluasi Dampak Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sampah Melalui Program Bank Sampah (Studi di Bank Sampah Sumber Rejeki Kelurahan Bandar Lor Kecamatan Mojoroto Kota Kediri).	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa evaluasi dampak kebijakan pemerintah daerah dalam mengelola sampah melalui program bank sampah menunjukkan hasil yang cukup baik. Dimana DKP Kota Kediri selalu melakukan pemantauan pada tiap kelompok bank sampah dan partisipasi masyarakat yang ikut menjadi nasabah bank sampah dari tahun ke tahun terus meningkat.	Sebagai gambaran peneliti dalam mengevaluasi suatu dampak pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.	Penelitian Saputri, Merly Mutiara, et al. Dalam mengevaluasi kebijakan hanya berfokus pada dampak yang ditimbulkan dari adanya suatu kebijakan sedangkan dalam penelitian ini fokusnya tidak hanya dalam hal dampak.

Sumber: Hasil Olahan Penulis

2.2 Kebijakan Publik

2.2.1 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik terdiri atas dua kata yaitu kebijakan dan publik. Kebijakan diartikan Eulau dan Prewitt dalam Nawawi (2009) sebagai sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu). Selain itu, Jones dalam Nawawi (2009) menyatakan bahwa kata kebijakan sering digunakan dan diperuntukkan maknanya dengan tujuan program, keputusan,

hukum, proposal, patokan, dan maksud besar tertentu. Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Sedangkan dalam terma sehari-hari di Indonesia kata publik dipahami sebagai negara atau umum. Sedangkan dalam bahasa Yunani istilah publik sering dipadankan pula dengan istilah konon atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *common* yang bermakna hubungan antara individu. Oleh karena itu, publik sering dikonsepsikan sebagai sebuah ruang yang berisi dengan aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau intervensi oleh pemerintah atau aturan sosial atau setidaknya oleh tindakan bersama (Wicaksono dalam Nawawi, 2009).

Setelah memahami tentang apa itu kebijakan dan apa itu publik, maka berikut ini pendefinisian kebijakan publik menurut para ahli. Menurut Shafritz dan Russell dalam Keban (2014), definisi kebijakan publik yang paling mudah diingat dan mungkin praktis yaitu *whatever a government decides to do or not to do* yang artinya apa yang pemerintah putuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Kedua pengarang tersebut menyatakan bahwa apa yang dilakukan ini merupakan respons terhadap suatu isu politik. Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh Dye dalam Nugroho (2014), bahwa kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*public policy is "Whatever governments choose to do or not to do"*).

Pendapat berbeda disampaikan oleh Peterson dalam Keban (2014), bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam

menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Selanjutnya pendapat yang berbeda juga disampaikan oleh Friedrick dalam Nugroho (2014), bahwa kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Selain itu, Nugroho (2014) mengungkapkan bahwa kebijakan publik terbentuk dari dua kata: kebijakan dan publik, dan secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh Negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan.

Menurut Bridgman dan Davis dalam Nawawi (2009), banyaknya definisi kebijakan publik menjadikan kita sulit untuk menentukan secara tepat sebuah definisi kebijakan publik. Oleh karenanya, untuk memudahkan pemahaman kita terhadap kebijakan publik, kita dapat meninjaunya dari lima karakteristik kebijakan publik yaitu:

1. Memiliki tujuan yang didesain untuk dicapai atau tujuan yang dipahami.
2. Melibatkan keputusan beserta dengan konsekuensinya.
3. Terstruktur dan tersusun menurut aturan tertentu.
4. Pada hakikatnya politis.
5. Bersifat dinamis.

Selain itu, menurut Young dan Quinn dalam Suharto (2014), mengemukakan ada beberapa konsep kebijakan publik, yakni sebagai berikut:

1. Kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik dalam hal ini merupakan tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Kebijakan publik sebagai sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik ini berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Kebijakan publik sebagai seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik bukanlah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Kebijakan publik sebagai sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Kebijakan publik sebagai justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik ini biasanya berisi sebuah pernyataan terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan. Perumusan keputusan ini dibuat oleh badan pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Berdasarkan penjelasan tentang definisi dan konsep kebijakan publik tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang dirumuskan/dibuat dan diimplementasikan serta dievaluasi pelaksanaannya oleh

badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial serta memiliki tujuan untuk kepentingan orang banyak.

2.2.2 Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagaimana dikemukakan sebelumnya tidak lahir begitu saja tanpa melalui tahapan proses tertentu. Menurut Dunn dalam Keban (2014), dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain:

1. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)

Pada tahap penetapan kebijakan, ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan. Hakekat permasalahan ditentukan melalui suatu prosedur yang seringkali dikenal dengan nama *problem structuring*.

2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)

Pada tahap formulasi kebijakan, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting* dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan.

3. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)

Pada tahap ini, pilihan kebijakan ditentukan melalui dukungan para administrator dan legislatif setelah melalui suatu proses rekomendasi.

4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh unit-unit administratif tertentu

dengan memobilisasikan dana dan sumber daya yang ada. Pada tahap ini, proses monitoring dilakukan.

5. Penilaian kebijakan (*policy assessment*)

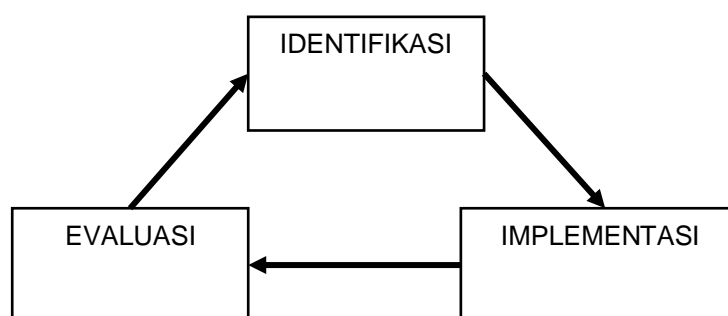
Tahapan terakhir adalah tahap penilaian kebijakan dimana berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak. Dalam tahap ini, proses evaluasi diterapkan.

Selain itu, Anderson dalam Nawawi (2009) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

1. Formulasi masalah (*problem formulation*);
2. Apa masalahnya? Apa yang membuat masalah tersebut menjadi rapat dalam agenda pemerintah?;
3. Formulasi kebijakan (*formulation*);
4. Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?;
5. Penentuan kebijakan (*adoption*) : bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan / kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?;
6. Implementasi (*implementation*) : siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?;

7. Evaluasi (*evaluation*) : bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?.

Hampir sama dengan dua pendapat sebelumnya, Suharto (2014) mengemukakan bahwa perumusan kebijakan dikelompokkan dalam tiga tahap yang saling terkait yang disebut dengan “segitiga perumusan kebijakan” yang terdiri atas identifikasi, implementasi dan evaluasi. Berikut gambar dari model segitiga perumusan kebijakan.



Gambar 2.1 Model Segitiga Perumusan Kebijakan
Sumber : Suharto (2014)

Berdasarkan gambar tersebut, maka model segitiga perumusan kebijakan menurut Suharto (2014) dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Tahap Identifikasi
 - a) Identifikasi Masalah dan Kebutuhan: Tahap pertama dalam perumusan kebijakan sosial adalah pengumpulan data mengenai permasalahan sosial yang dialami masyarakat dan mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang belum terpenuhi (*unmet needs*).
 - b) Analisis Masalah dan Kebutuhan: Tahap ini yaitu memilah dan mengolah data mengenai masalah dan kebutuhan masyarakat yang selanjutnya dianalisis dan ditransformasikan kedalam laporan yang terorganisasi.
 - c) Penginformasian Rencana Kebijakan: Setelah ada hasil dari laporan analisis maka disusunlah rencana kebijakan yang disampaikan kepada

- berbagai subsistem masyarakat dan juga bisa diberitahukan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk dibahas dan disetujui.
- d) Perumusan Tujuan Kebijakan: Setelah mendapat beberapa saran dari masyarakat, maka dilakukan diskusi dan pembahasan untuk mendapatkan alternatif kebijakan yang dari alternatif itu dianalisis kembali dan dipertajam menjadi tujuan kebijakan.
 - e) Pemilihan Model Kebijakan: Tahap ini digunakan untuk menentukan pendekatan, strategi, dan metode yang paling efektif dan efisien juga dimaksudkan untuk memperoleh basis ilmiah dan prinsip kebijakan sosial yang logis, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan.
 - f) Penentuan Indikator Sosial: tahap ini berfungsi sebagai acuan, ukuran standar bagi rencana tindakan dan hasil yang akan dicapai.
 - g) Membangun Dukungan dan Legitimasi Publik: Menginformasikan kembali rencana kebijakan yang telah disempurnakan. Melibatkan berbagai pihak yang relevan dengan kebijakan, melakukan lobi, negoisasi, dan koalisi dengan kelompok masyarakat agar tercapai konsensus dan kesepakatan mengenai kebijakan yang akan diterapkan.
2. Tahap Implementasi
 - a) Perumusan kebijakan: Rencana kebijakan yang sudah disepakati bersama dirumuskan kedalam strategi dan pilihan tindakan beserta pedoman peraturan pelaksanaannya.
 - b) Perancangan dan Implementasi Program: Kegiatan utama pada tahap ini adalah mengoperasionalkan kebijakan ke dalam usulan-usulan program atau proyek sosial untuk dilaksanakan atau diterapkan kepada sasaran program.
 3. Tahap Evaluasi
 - a) Evaluasi dan Tindak Lanjut: Evaluasi dilakukan baik terhadap proses maupun hasil implementasi kebijakan. Penilaian terhadap proses kebijakan difokuskan pada tahapan perumusan kebijakan, terutama untuk melihat keterpaduan antar tahapan serta sejauhmana program dan pelayanan sosial mengikuti garis kebijakan yang telah ditetapkan. Penilaian terhadap hasil dilakukan untuk melihat pengaruh atau dampak kebijakan, sejauhmana kebijakan mampu mengurangi atau mengatasi masalah. Berdasarkan evaluasi ini, dirumuskanlah kelebihan dan kekurangan kebijakan yang akan dijadikan masukan bagi penyempurnaan kebijakan berikutnya atau perumusan kebijakan baru.

Berdasarkan beberapa penjelasan tersebut, maka dapat ditarik benang merah bahwa tahapan atau proses kebijakan publik diawali dengan adanya perumusan kebijakan serta identifikasi kebijakan dan penentuan kebijakan, kemudian kebijakan itu diimplementasikan setelah itu kebijakan akan dievaluasi. Jika sebuah kebijakan sudah di evaluasi maka hasil evaluasi tersebut bisa dijadikan masukan bagi penyempurnaan kebijakan berikutnya.

2.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Seperti yang disampaikan oleh Odoji dalam Nawawi (2009) bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn dalam Nawawi (2009), merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Selain itu, Mazmanian dan Sabatier dalam Nawawi (2009) berpendapat bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan penelitian.

Selanjutnya terkait dengan implementasi kebijakannya, tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara baik, karena implementasi kebijakan pada umumnya memang lebih sukar dari sekedar merumuskannya. Implementasi menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sulit diprediksi. Disamping itu, dalam perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan. Akibatnya dalam kenyataan terjadi apa yang disebut sebagai "*implementation gap*", yaitu kesenjangan atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan

apa yang dilaksanakan. Pada kenyataannya, banyak kebijakan yang dibuat sangat bagus dan tujuan, strategi, sasaran juga sudah dirumuskan dengan benar dan tepat tetapi dalam pelaksanaannya tidak efektif atau tidak sesuai dengan yang diharapkan, hal ini banyak disebabkan oleh lemahnya proses implementasi.

Menurut Hogwood dan Gunn (1984), kegagalan kebijakan (*policy failure*) dapat disebabkan antara lain, pertama, karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya (*non implementation*), kedua, karena tidak berhasil atau mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan (*unsuccessful implementation*). Non implementation berarti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka bekerja secara tidak efisien, atau tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang dihadapi diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sulit untuk dipenuhi.

Sementara itu, *unsuccessful implementation* biasanya terjadi ketika kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi pergantian kekuasaan, bencana alam, dan lainnya), kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya penyebab kegagalan sebuah kebijakan adalah :

1. *Bad Policy* : perumusannya asal-asalan, kondisi internal belum siap, kondisi eksternal tidak memungkinkan dan sebagainya;

2. *Bad implementation* : pelaksana tidak memahami petunjuk pelaksana, terjadi *implementation gap* dan sebagainya;
3. *Bad luck* : kebijakan dan pelaksanaannya baik namun ada faktor lain yang membuat kebijakan itu gagal.

Pada implementasi kebijakan terdapat beberapa tahapan yang harus dilalui, seperti yang disampaikan Widodo (2016) tentang proses implementasi kebijakan publik sebagai berikut:

a. Tahap Interpretasi

Merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis akan dijabarkan dalam kebijakan manajerial dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis ini berbentuk peraturan daerah yang dibuat bersama oleh lembaga legislatif (DPRD) dan lembaga eksekutif (pemerintah daerah). Kemudian, kebijakan manajerial berbentuk keputusan-keputusan kepala daerah (Bupati/ Walikota). Sementara itu kebijakan teknis operasional berbentuk kebijakan kepala dinas, kepala badan atau kantor sebagai unsur pelaksana teknis pemerintah daerah. Pada tahap ini, kebijakan juga diikuti dengan mengkomunikasikan atau mensosialisasikan kebijakan agar seluruh warga masyarakat dapat berpartisipasi dan mengetahui serta memahami apa yang menjadi arah, tujuan, serta sasaran dari kebijakan tadi.

b. Tahap Pengorganisasian

Tahapan ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan, seperti:

- 1) Pelaksana kebijakan (policy implementor)

Pelaksana kebijakan sangat bergantung pada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

 - a. Dinas, Badan, Kantor, Unit Pelaksana Teknis (UPT) di lingkungan pemerintah daerah.
 - b. Sektor Swasta (private sectors)
 - c. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)
 - d. Komponen Masyarakat
- 2) Standar Prosedur Operasi (Standard Operating Procedure)

Dalam melaksanakan kebijakan, tentunya perlu ditetapkan standard operating procedure (SOP) sebagai pedoman, petunjuk, tuntutan serta referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka tahu apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan, siapa sasarannya dan hasil apa yang diinginkan.
- 3) Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Penetapan anggaran dan dari mana sumbernya, serta peralatan-peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan

merupakan hal yang sangat penting. Besarnya anggaran untuk melaksanakan kebijakan tergantung dari pemerintah pusat (APBN), APBD, sektor swasta, swadaya masyarakat dan lain sebagainya. Begitu juga dengan peralatan, besar kecilnya peralatan juga sangat diperlukan sesuai dengan kebijakan yang akan dilaksanakan. Tanpa peralatan yang memadai maka dapat dikatakan bahwa bisa mengurangi efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan kebijakan.

4) Penetapan Manajemen Pelaksana Kebijakan

Tahap ini lebih menekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Jika pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan. Bila salah satu diantara pelaku kebijakan ditunjuk untuk menjadi koordinator, biasanya lembaga yang terkait erat dengan pelaksana kebijakan yang diberi tugas sebagai leading sector yang bertindak sebagai koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

5) Penetapan Jadwal Kegiatan

Jadwal pelaksanaan kegiatan sangat penting, karena dapat dijadikan sebagai standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, jadwal kegiatan ini perlu ditegaskan dan disusun serta harus dipatuhi secara konsisten oleh para pelaku kebijakan.

c. Tahap Aplikasi (Application)

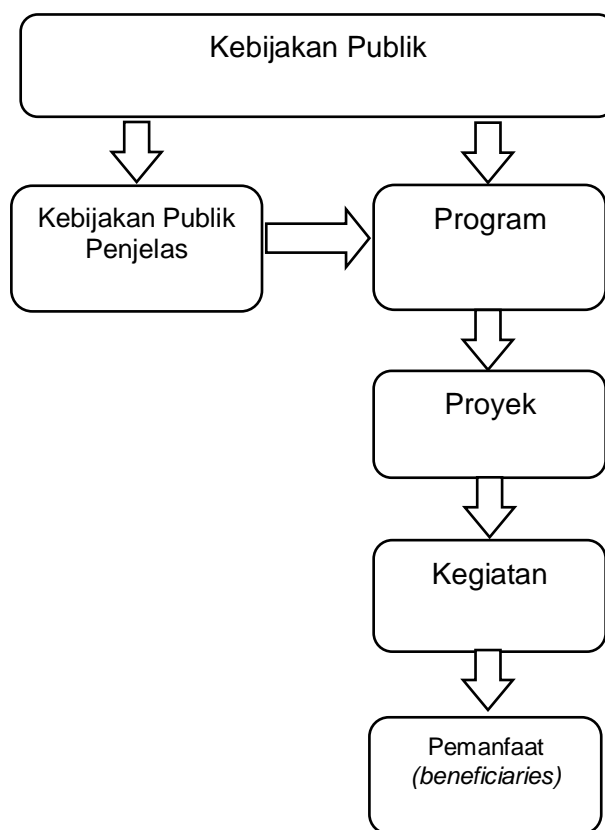
Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Tahap ini merupakan wujud dari pelaksana masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam kebijakan, proses implementasi adalah hal yang sangat penting untuk mengaplikasikan apa yang telah direncanakan dalam formulasi kebijakan. Sedangkan dalam sebuah proses implementasi kebijakan publik harus melalui tahapan-tahapan. Tahapan itu terdiri dari tahapan Interpretasi, tahapan pengorganisasian, dan tahap aplikasi.

2.3.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada

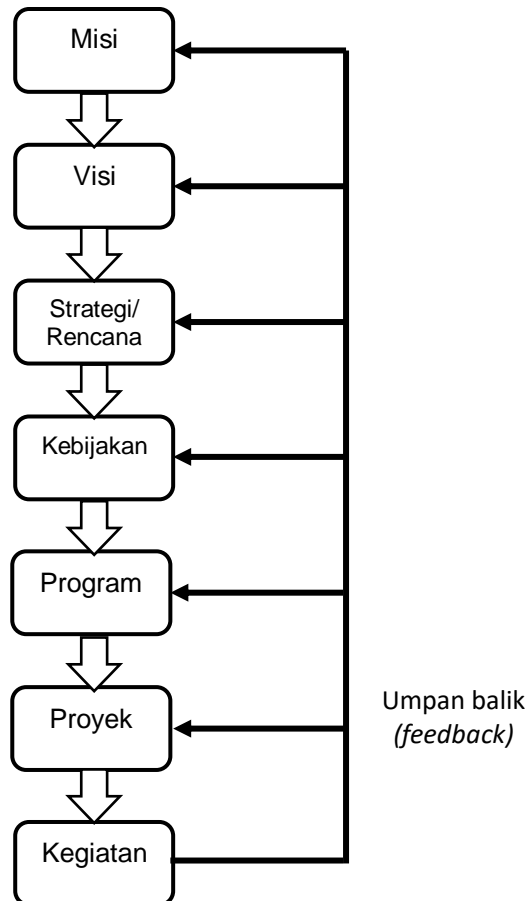
yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Hal ini seperti yang dijelaskan Nugroho (2014) bahwa secara umum model implementasi kebijakan di Indonesia masih menganut model *continentalist* yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Sekuensi Implementasi Kebijakan
Sumber: Nugroho (2014)

Berdasarkan gambar tersebut, diketahui bahwa pemerintah dalam membuat suatu kebijakan diturunkan berupa program-program, yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan pemerintah, masyarakat, maupun kerjasama pemerintah-masyarakat. Program, proyek, dan kegiatan merupakan bagian dari

implementasi kebijakan. Apabila model tersebut diimplementasi dalam manajemen sektor publik, maka dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.3 Sekuensi Implementasi Kebijakan dalam manajemen sektor publik
Sumber: Nugroho (2014)

Sesuai gambar tersebut, misi adalah tujuan melekat dari setiap organisasi yang memberikan acuan kepada pemimpin organisasi untuk merumuskan visi yang sesuai dengan kapasitas pemimpin. Kombinasi antara misi (organisasi) dan visi (pemimpin) tertuang dalam bentuk strategi/rencana. Kemudian dari strategi/rencana diturunkan menjadi kebijakan-kebijakan yang selanjutnya

dioperasionalkan dalam bentuk program-program. Program tersebut diturunkan lagi dalam bentuk proyek-proyek yang implementasinya dalam bentuk kegiatan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Pada kebijakan derivat, kebijakan diturunkan dalam bentuk program, yang kemudian diturunkan menjadi proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan, baik yang dilakukan pemerintah, masyarakat, maupun kerjasama pemerintah-masyarakat.

2.4 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan bagian dari perumusan kebijakan yaitu identifikasi, implementasi dan evaluasi. Tanpa evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan, pelaksanaan serta hasilnya. Tague-Sutcliffe (1996), mengartikan evaluasi sebagai *"a systematic process of determining the extent to which instructional objective are achieved by pupils"*. Evaluasi bukan sekedar menilai suatu aktivitas secara spontan dan insidental, melainkan merupakan kegiatan untuk menilai sesuatu secara terencana, sistematis, dan terarah berdasarkan tujuan yang jelas.

Evaluasi sebagai kegiatan untuk menilai juga disampaikan oleh Nawawi (2009) bahwa evaluasi merupakan "kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan atau kegagalan sebuah organisasi atau unit kerja dalam melakukan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya". Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh Rossi (1993) yang menyebutkan bahwa evaluasi merupakan suatu aplikasi penilaian yang sistematis terhadap konsep, desain,

implementasi, dan manfaat aktivitas dan program dari suatu instansi pemerintah. Dengan kata lain, evaluasi dilakukan untuk menilai dan meningkatkan cara-cara dan kemampuan berinteraksi instansi pemerintah yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerjanya.

Selain itu, Nugroho (2014) memiliki pendapat yang hampir sama juga tentang evaluasi sebagai kegiatan untuk menilai yaitu evaluasi merupakan penilaian pencapaian kinerja dari implementasi. Evaluasi dilaksanakan setelah kegiatan “selesai dilaksanakan” dengan dua pengertian “selesai”, yaitu (1) pengertian waktu (mencapai/melewati “tenggat waktu”) dan (2) pengertian kerja (“pekerjaan tuntas”). Selain itu, Nugroho juga menjelaskan bahwa evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya.

Pendapat yang sedikit berbeda disampaikan oleh Dunn (2003) bahwa evaluasi diartikan sebagai:

Analisa terhadap sebuah fakta dan tanggapan yang dihasilkan ketika sebuah program atau kebijakan dilaksanakan. Dengan dilakukannya evaluasi (*policy assesment*), maka satu program akan dapat dinilai dengan hasil yang dicapai dan dampak yang ditimbulkan, apakah sudah sesuai dengan harapan atautkah masih jauh dari tujuan dari kebijakan atau program.

Evaluasi memainkan sejumlah peran utama dalam sebuah analisis kebijakan. Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Selain itu, Arikunto dan Cepi (2008) memiliki pendapat berbeda mengenai evaluasi bahwa:

Evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak *decision maker* untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan.

Banyaknya pendapat tentang evaluasi seperti yang dijelaskan sebelumnya, Dunn (2003) menegaskan bahwa evaluasi memiliki sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya, yaitu:

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. Interdependensi fakta-nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai". Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.
3. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).
4. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Berdasarkan pengertian-pengertian tentang evaluasi yang telah dikemukakan beberapa ahli tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa evaluasi merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh seseorang untuk melihat dan menilai sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut.

2.4.1 Tujuan Evaluasi Kebijakan

Setiap kegiatan yang dilaksanakan pasti mempunyai tujuan, demikian juga dengan evaluasi. Weiss dalam Widodo (2016) menyatakan *“the purpose of evaluation research is to measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming”*. Riset evaluasi bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan dan perbaikan program pada masa mendatang. Bertumpu pada uraian tersebut, evaluasi kebijakan publik menurut Weiss dalam Widodo (2016) mengandung beberapa unsur penting.

1. Untuk mengukur dampak (*to measure the effects*) dengan bertumpu pada metodologi riset yang digunakan.
2. Dampak (*effects*) tadi menekankan pada suatu hasil (*outcomes*) dari efisien, kejujuran, moral yang melekat pada aturan-aturan atau standar.
3. Perbandingan antara dampak (*effects*) dengan tujuan (*goals*) menekankan pada penggunaan kriteria (*criteria*) yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan telah dilaksanakan dengan baik.

4. Memberikan kontribusi pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan sosial (*the social purpose*) dari evaluasi.

Lebih lanjut Weiss dalam Widodo (2016), riset evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan program dan perbaikan program pada masa mendatang. Sungguhpun demikian, tujuan riset evaluasi kebijakan publik dapat dikelompokkan dalam dua macam tujuan, yaitu tujuan utama dan tujuan sosial. Tujuan utama evaluasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan suatu kebijakan program, sedangkan tujuan sosialnya untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan program pada masa mendatang.

Pendapat lain tentang tujuan evaluasi disampaikan Arikunto (2002) bahwa ada dua tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum diarahkan kepada program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus lebih difokuskan pada masing-masing komponen. Selanjutnya, mengenai tujuan dan manfaat evaluasi kebijakan publik disampaikan oleh Nawawi (2009) sebagai berikut:

1. Memberi informasi yang *valid* mengenai kinerja kebijakan, program dan kegiatan, yaitu mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai pencapaian suatu tujuan, sasaran dan target tertentu.
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.

3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah tidak memadainya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan, program dan kegiatan. Evaluasi dapat pula menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan, yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang lain.

Selain itu, Nawawi (2009) menjelaskan bahwa dalam melakukan evaluasi kebijakan publik memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *outcome* dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun dampak negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mendeteksi serta mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Secara umum, evaluasi bertujuan untuk mengetahui tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan. Selain itu, tujuan kebijakan berikutnya adalah memberikan rekomendasi kebijakan berupa keputusan tentang masa depan dari kebijakan publik tadi. Alternatif rekomendasi kebijakan setidaknya sebagaimana telah dikemukakan oleh Weiss dalam Widodo (2016) antara lain:

- a. Kebijakan perlu diteruskan atau dihentikan;
- b. Kebijakan perlu diteruskan, namun perlu diperbaiki baik prosedur maupun penerapannya;

- c. Perlunya menambah atau mengembangkan strategi dan teknik program-program khusus;
- d. Perlunya menerapkan kebijakan program serupa di tempat lain;
- e. Perlunya mengalokasikan sumber daya langka di antara program yang saling berkompetitif; dan
- f. Perlunya menolak atau menerima teori atau pendekatan kebijakan program.

Berdasarkan gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan utama evaluasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Selain itu, pada dasarnya tujuan dan manfaat evaluasi adalah untuk memberikan bahan-bahan pertimbangan untuk menentukan/ membuat kebijakan selanjutnya, yang diawali dengan suatu proses pengumpulan data yang sistematis.

2.4.2 Pendekatan dan Kriteria Evaluasi Kebijakan

Sebelumnya telah dijelaskan tentang pengertian, tujuan dan manfaat evaluasi kebijakan, maka selanjutnya akan dijelaskan pendekatan dan kriteria evaluasi kebijakan. Pada evaluasi kebijakan terdapat tiga jenis pendekatan evaluasi, berikut pendekatan evaluasi menurut Dunn (2003).

Tabel 2.2 Pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama	Teknik
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi <i>valid</i> tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi sosial Akuntansi sistem sosial Pemeriksaan sosial Sintesis riset dan praktis	Sajian grafik Tampilan tabel Angka indeks Analisis seri waktu terinterupsi Analisis seri terkontrol Analisis diskontinyu-regresi
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan <i>valid</i> mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi perkembangan Evaluasi eksperimental Evaluasi proses retrospektif (<i>ex post</i>) Evaluasi hasil retrospektif	Pemetaan sasaran Klarifikasi nilai Kritik nilai Pemetaan hambatan Analisis dampak silang <i>Discounting</i>
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan <i>valid</i> mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	1 Penilaian tentang dapat-tidaknya dievaluasi 2 Analisis utilitas multi-atribut	<i>Brainstorming</i> Analisis argumentasi Delphi kebijakan Analisis – survai-pemakai

Sumber: Dunn (2003)

Sesuai tabel tersebut Dunn dalam Nawawi (2009) menjelaskan bahwa dalam melakukan evaluasi ada tiga jenis pendekatan evaluasi, yaitu (1) evaluasi semu, (2) evaluasi formal dan (3) evaluasi keputusan teoritik. Evaluasi semu adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan *valid* mengenai hasil-hasil kebijakan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat. Asumsi yang digunakan adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial.

Evaluasi formal adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Asumsi yang digunakan adalah bahwa sasaran dan target yang ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai dari program dan kebijakan.

Evaluasi keputusan teoritik adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan *valid* mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh *stakeholders*. Dalam hal ini, evaluasi keputusan teoritik berusaha untuk menentukan sasaran dan tujuan yang tersembunyi dan dinyatakan oleh para *stakeholders*. Berdasarkan penjelasan tentang tiga pendekatan evaluasi kebijakan menurut Dunn, maka pendekatan yang sesuai dengan penelitian ini adalah pendekatan evaluasi formal.

Pada evaluasi kebijakan terdapat, kriteria evaluasi disampaikan oleh Dunn (2003) yang menjelaskan bahwa ada enam kriteria evaluasi kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.3 Kriteria Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, manfaat bersih, rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap Efektivitas tetap
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria pareto, Kriteria kaldor- Hicks, Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: Dunn (2003)

Berdasarkan tabel tersebut maka dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Efektivitas.

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya. Selain itu menurut Siagian (2000) seperti dikutip Edi Siswadi (2012) efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya.

2. Efisiensi.
Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dengan ongkos moneter. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.
3. Kecukupan.
Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
4. Kesamaan (Perataan).
Erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya biaya unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya, biaya moneter) secara adil didistribusikan.
5. Responsivitas .
Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas menanyakan pertanyaan praktis: apakah kriteria efektivitas, efisien, kecukupan, dan kesamaan secara nyata mencerminkan kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu?.
6. Ketepatan.
Berkenaan dengan rasionalitas substansif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan suatu kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

2.4.3 Evaluasi Dampak Kebijakan

Suatu kebijakan dapat dikatakan atau dinilai berhasil jika kebijakan tersebut menghasilkan dampak seperti yang diinginkan. Menurut William Dunn dalam Wibawa (1994) menyebutkan bahwa:

“dampak kebijakan adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan. Output adalah barang, jasa atau fasilitas lain yang diterima oleh sekelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang dimaksud untuk disentuh oleh kebijakan. Sedangkan output dan dampak itu sendiri merupakan sebuah konsekuensi dari suatu kebijakan”.

Menurut Anderson dalam Islamy (2014) dampak kebijakan mempunyai beberapa dimensi, dimensi itu harus dipertimbangkan dengan seksama dalam melakukan penilaian atas kebijakan publik. Dimensi-dimensi tersebut antara lain adalah:

- (1) Dampak kebijaksanaan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada problemnya maupun pada masyarakat.
- (2) Limbah kebijaksanaan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran atau tujuan utama dari kebijaksanaan tersebut, ini biasanya disebut "*externalities*" atau "*spillover effects*".
- (3) Dampak kebijaksanaan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
- (4) Dampak kebijaksanaan terhadap "biaya" langsung (*direct costs*). Menghitung "biaya" setiap rupiah dari setiap program kebijaksanaan pemerintah (*economic costs*) relatif lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*).
- (5) Dampak kebijaksanaan terhadap "biaya" tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikuantifikasikan (diukur).

Selain dimensi dampak kebijakan yang disampaikan oleh Anderson, Langbein dalam Wibawa (1994), juga menyampaikan terkait dimensi dampak yaitu meliputi:

- (1) Waktu
Dimensi ini merupakan dimensi yang penting terkait dengan kebijakan yang memberikan dampak sekarang dan yang akan datang.
- (2) Selisih antara dampak aktual dengan yang diharapkan
Evaluator perlu memperhatikan dampak-dampak yang tidak diinginkan dan bertentangan dengan yang diharapkan
- (3) Tingkat agregasi dampak
Dampak yang dirasakan secara individual akan dapat mempengaruhi pada perubahan di masyarakat secara keseluruhan
- (4) Tipe dampak, yaitu :
 - a. Dampak pada kehidupan ekonomi.
 - b. Dampak pada proses pembuatan kebijakan.
 - c. Dampak pada sikap publik. Dampak pada sikap publik.
 - d. Dampak pada kualitas kehidupan individu, kelompok, dan masyarakat yang bersifat non ekonomis.

Selanjutnya, menurut Wibawa (1994) di dalam evaluasi juga terdapat unit sosial yang dapat terkena dampak kebijakan, antara lain :

1. Dampak individual
Dampak terhadap individu ini dapat menyentuh aspek-aspek sebagai berikut:
 - a. Dampak psikis
 - b. Dampak lingkungan
 - c. Dampak ekonomi
 - d. Dampak sosial dan personal.
2. Dampak organisasional
Dampak dari suatu kebijakan dapat dirasakan oleh suatu organisasi atau kelompok, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dampak langsung dapat berupa terganggu atau terbantunya pencapaian tujuan organisasi atau kelompok. Sementara itu, suatu kebijakan juga dapat menimbulkan dampak tak langsung terhadap sebuah organisasi atau kelompok, misalnya melalui peningkatan semangat kerja dan kedisiplinan dari anggota organisasi atau kelompok itu sendiri.
3. Dampak pada masyarakat
Dampak terhadap masyarakat oleh sebuah kebijakan menunjukkan sejauh mana kebijakan tersebut mempengaruhi kapasitas masyarakat dalam melayani anggotanya, karena masyarakat merupakan suatu unit yang melayani para anggotanya.
4. Dampak pada lembaga dan sistem sosial.
Terdapat beberapa indikator yang dapat dijadikan pedoman dasar untuk melihat apakah suatu sistem sosial tersebut lemah atau tidak, yaitu :
 - a. Kelebihan beban;
 - b. Distribusi tidak merata;
 - c. Persediaan sumber daya yang dianggap kurang;
 - d. Adaptasi yang lemah;
 - e. Koordinasi yang jelek;
 - f. Turunnya legitimasi;
 - g. Turunnya kepercayaan;

- h. Tertutupnya mekanisme koreksi dan adaptasi, diganti dengan sistem kuota.

Berdasarkan beberapa uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa suatu kebijakan dapat dikatakan atau dinilai berhasil jika kebijakan tersebut menghasilkan dampak seperti yang diinginkan. Selain itu, untuk mengetahui dampak dari sebuah kebijakan diperlukan beberapa indikator atau dimensi dalam penilaiannya.

2.5 Kemiskinan

Kemiskinan sering didefinisikan hanya sebagai fenomena ekonomi, dalam arti rendahnya penghasilan atau tidak memiliki mata pencaharian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun lebih dari itu. Esensi kemiskinan yaitu menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

United Nations Development Programme (UNDP) dalam mendefinisikan kemiskinan sebagai kelaparan, ketiadaan tempat berlindung, ketidakmampuan berobat ke dokter jika sakit, tidak mempunyai akses ke sekolah dan buta huruf, tidak mempunyai pekerjaan, takut akan masa depan, hidup dalam hitungan harian, ketidakmampuan mendapatkan air bersih, ketidakberdayaan, serta tidak ada keterwakilan dan kebebasan. Pendapat yang hampir sama disampaikan oleh Booth dan Rowntree dalam Niemietz (2011) mendefinisikan bahwa kemiskinan sebagian “... *the inability to afford a minimum standard of goods necessary for physical sustenance, such of food, clothing, shelter and medicine*”. (adalah ketidakmampuan untuk membeli barang-barang standar minimum yang

diperlukan untuk kebutuhan fisik seperti makanan, pakaian, tempat tinggal dan obat-obatan).

Amatya Sen dalam Anggraeni (2009) juga berpendapat bahwa kemiskinan tidak lagi hanya dilihat berdasarkan ketidakcukupan pendapatan namun lebih luas lagi, kemiskinan adalah ketiadaan satu atau beberapa kemampuan dasar yang dibutuhkan untuk memperoleh fungsi minimal dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini termasuk tidak memiliki pendapatan yang memadai untuk memperoleh kecukupan makan, pakaian, dan tempat berlindung (kemiskinan karena pendapatan) atau tidak mampu mengobati penyakit kesarana kesehatan (kemiskinan karena kesehatan yang buruk) juga tidak memiliki akses terhadap pendidikan, partisipasi politik, atau peran dalam masyarakat.

Definisi lain tentang kemiskinan diartikan lebih luas oleh Friedman dalam Suyanto (2015) sebagai ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Sementara yang dimaksud basis kekuasaan sosial meliputi :

- (1) pertama, modal produktif atas aset, misalnya tanah perumahan, peralatan, kesehatan.
- (2) Kedua, sumber keuangan, seperti *income* dan kredit yang memadai.
- (3) Ketiga, organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, seperti koperasi.
- (4) Keempat, *network* atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan keterampilan yang memadai.
- (5) Kelima, informasi-informasi yang berguna untuk kehidupan.

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Chambers dalam Suyanto (2015). Menurutnya inti dari masalah kemiskinan sebenarnya terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan. Secara rinci, *deprivation*

trap terdiri dari lima unsur, yaitu : (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan atau kadar isolasi, (4) kerentanan, dan (5) ketidakberdayaan. Kelima unsur tersebut saling terkait satu sama lain sehingga merupakan perangkat kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin.

BAPPENAS dalam Murdiansyah (2014) menetapkan hak-hak dasar masyarakat miskin yang tertuang dalam Rencana Strategis (Renstra) beberapa daerah di Indonesia diantaranya:

- (1) hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan;
- (2) hak untuk memperoleh perlindungan hukum;
- (3) hak untuk memperoleh rasa aman;
- (4) hak memperoleh akses atas kebutuhan hidup (sandang, pangan, papan) yang terjangkau;
- (5) hak untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan;
- (6) hak untuk memperoleh akses atas kesehatan;
- (7) hak untuk memperoleh keadilan;
- (8) hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik dan pemerintahan;
- (9) hak untuk berinovasi, serta
- (10) hak untuk berpartisipasi dalam menata dan mengelola pemerintahan yang baik.

Merujuk pada uraian tersebut, maka orang yang setidaknya bisa memenuhi hak-hak dasar tersebut dianggap tidak miskin, sedangkan yang tidak dapat memenuhinya maka dapat dikategorikan miskin. Meskipun pada kenyataannya,

untuk dapat hidup layak berbeda untuk tiap individu tergantung pada usia, tempat tinggal, dan lain-lain.

Berdasarkan penjelasan tersebut, diketahui bahwa belum ada definisi baku yang dapat diterima bersama oleh para ahli seputar kemiskinan. Namun dengan memperhatikan definisi-definisi teoritis yang telah dikemukakan tersebut, maka definisi operasional dari kemiskinan yang disampaikan disini adalah kondisi seseorang atau kelompok orang yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum yang diperlukan untuk dapat hidup layak dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat, sesuai dengan hak-hak dasar mereka.

2.5.1 Ciri dan Penyebab Kemiskinan

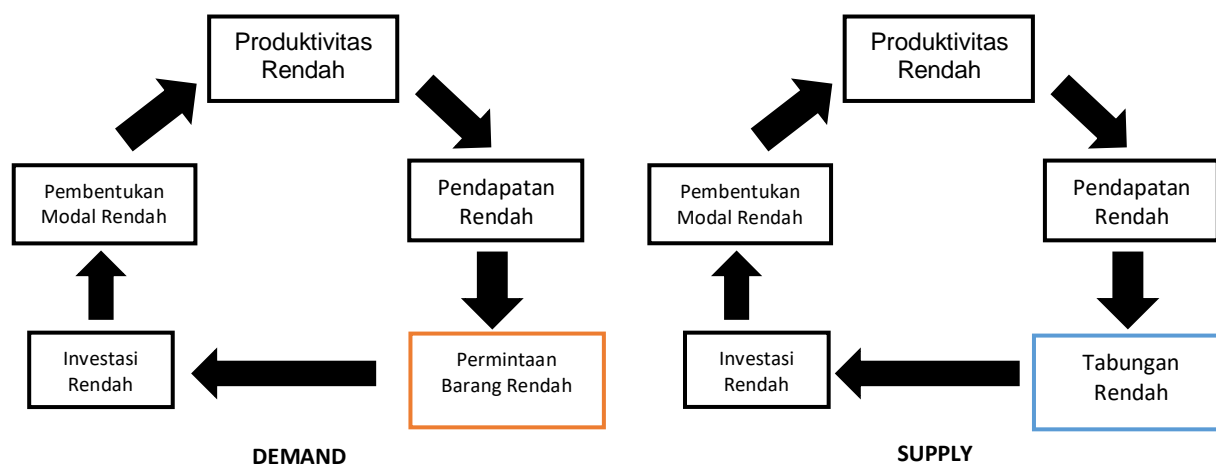
Definisi dari kemiskinan yang masih belum baku tersebut, membuat Suyanto (2015) mengemukakan beberapa ciri dari kemiskinan yang diambil dari berbagai studi yang ada, pada dasarnya meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan pada umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri, seperti tanah yang cukup, modal ataupun keterampilan. Faktor produksi yang dimiliki umumnya sedikit, sehingga kemampuan untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas.
2. Mereka pada umumnya tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri. Pendapatan yang diperoleh tidak cukup untuk memperoleh tanah garapan ataupun modal usaha. Sementara merekapun tidak memiliki syarat untuk terpenuhinya kredit perbankan, seperti jaminan kredit dan lain-lain, yang mengakibatkan mereka berpaling kelintah darat yang biasanya untuk pelunasannya meminta syarat-syarat berat dan bunga yang amat tinggi.
3. Tingkat pendidikan golongan miskin umumnya rendah, tidak sampai tamat sekolah dasar. Waktu mereka umumnya habis tersita untuk mencari nafkah sehingga tidak ada lagi waktu untuk belajar. Demikian juga dengan anak-anak mereka, tak dapat menyelesaikan sekolah oleh karena harus membantu orang tua mencari nafkah tambahan.
4. Banyak diantara mereka yang tinggal di daerah pedesaan dan tidak mempunyai tanah garapan, atau kalaupun ada relatif kecil sekali. Pada umumnya mereka menjadi buruh tani atau pekerja kasar di luar pertanian. Tetapi, karena bekerja di pertanian berdasarkan musiman, maka kesinambungan pekerjaan mereka menjadi kurang terjamin.

Banyak diantara mereka lalu menjadi pekerja bebas (*self employed*) yang berusaha apa saja. Akibat di dalam situasi penawaran tenaga kerja yang besar, maka tingkat upah menjadi rendah sehingga mengurung mereka selalu hidup di bawah garis kemiskinan. Didorong oleh kesulitan hidup di desa, maka banyak diantara mereka mencoba berusaha ke kota (urbanisasi) untuk mengadu nasib.

5. Banyak diantara mereka yang hidup di kota masih berusia muda dan tidak mempunyai keterampilan atau *skill* dan pendidikan. Sedangkan kota sendiri terutama di negara berkembang tidak siap menampung gerak urbanisasi penduduk desa tersebut. Apabila di negara maju pertumbuhan industri menyertai urbanisasi dan pertumbuhan kota sebagai penarik bagi masyarakat desa untuk bekerja di kota, maka proses urbanisasi di negara sedang berkembang tidak disertai proses penyerapan tenaga kerja dalam perkembangan industri. Bahkan sebaliknya, perkembangan teknologi di kota-kota negara sedang berkembang justru menampik penyerapan tenaga kerja, sehingga penduduk miskin yang pindah ke kota terdampar dalam kantong-kantong kemelaratan (*slumps*).

Kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait satu sama lain yaitu lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) yang berarti serangkaian kekuatan yang saling mempengaruhi, sehingga menimbulkan suatu keadaan dimana suatu negara khususnya negara berkembang mengalami banyak masalah untuk mencapai masalah pembangunan yang lebih tinggi. menurut Ragnar Nurkse dalam Kuncoro (2006) mengungkapkan bahwa adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menjadi penyebab produktivitas rendah sehingga pendapatan yang diterima juga rendah. Rendahnya pendapatan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya tabungan dan investasi ini menyebabkan keterbelakangan. Begitu seterusnya. Berikut gambar dari Lingkaran Setan Kemiskinan Versi Nurkse.



Gambar 2.4 Lingkaran Setan Kemiskinan Versi Nurkse
Sumber : Kuncoro (2006)

Berdasarkan gambar tersebut, maka lingkaran setan kemiskinan versi Nurkse menjelaskan dua lingkaran perangkat kemiskinan dari segi penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*). Segi penawaran menjelaskan bahwa tingkat pendapatan masyarakat yang rendah akibat tingkat produktivitas rendah menyebabkan kemampuan masyarakat untuk menabung rendah. Rendahnya kemampuan menabung masyarakat menyebabkan tingkat pembentukan modal (investasi) yang rendah, sehingga terjadi kekurangan modal dan dengan demikian tingkat produktivitas juga akan rendah. Begitu seterusnya. Sedangkan dari segi permintaan menjelaskan di negara-negara yang miskin rangsangan untuk menanamkan modal sangat rendah karena keterbatasan luas pasar untuk berbagai jenis barang. Hal ini disebabkan pendapatan masyarakat yang sangat rendah karena tingkat produktivitasnya yang juga rendah, sebagai akibat dari tingkat pembentukan modal yang terbatas di masa lalu. Pembentukan modal yang terbatas ini disebabkan kekurangan rangsangan untuk menanamkan modal. Begitu seterusnya.

Selanjutnya menurut Suyanto (2015), kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua kategori yaitu:

- (1) Kemiskinan alamiah, yakni kemiskinan yang timbul sebagai akibat sumber-sumber daya yang langka jumlahnya dan/atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah. Artinya faktor-faktor yang menyebabkan suatu masyarakat menjadi miskin adalah secara alami memang ada, dan bukan bahwa akan ada kelompok atau individu di dalam masyarakat tersebut yang lebih miskin dari yang lain.
- (2) Kemiskinan buatan, yakni kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sebagian anggota masyarakat tetap miskin walaupun sebenarnya jumlah total produksi yang dihasilkan oleh masyarakat tersebut bila dibagi rata dapat membebaskan semua anggota masyarakat dari kemiskinan.

Kemiskinan buatan dalam perbincangan dikalangan ilmuwan sosial sering kali diidentikkan dengan pengertian kemiskinan struktural. Menurut Soemardjan dalam Suyanto (2015), yang dimaksud dengan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

Secara teoritis, kemiskinan buatan atau kemiskinan struktural dapat diartikan sebagai suasana kemiskinan yang dialami oleh suatu masyarakat yang penyebab utamanya bersumber, dan oleh karena itu dapat dicari pada struktur sosial yang berlaku adalah sedemikian rupa keadaannya sehingga mereka yang termasuk ke dalam golongan miskin tampak tidak berdaya untuk mengubah nasibnya dan tidak mampu memperbaiki hidupnya. Kemiskinan struktural, biasanya terjadi di dalam suatu masyarakat dimana terdapat perbedaan yang tajam antara mereka yang hidup melarat dengan mereka yang hidup dalam kemewahan dan kaya raya.

Sedangkan secara konseptual, menurut Suharto (2009), kemiskinan disebabkan oleh empat faktor yaitu :

- (1) Faktor individu, disebabkan oleh perilaku, pilihan atau kemampuan dalam menghadapi kehidupannya.
- (2) Faktor sosial, dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi yang menyebabkan kemiskinan antar generasi.
- (3) Faktor kultural, akibat kondisi atau kualitas budaya seperti malas, tidak memiliki jiwa wirausaha.
- (4) Faktor struktural, menunjuk pada struktur atau sistem yang tidak adil, tidak sensitif dan tidak *accessible*.

Selain itu, Baswir (2003) berpendapat bahwa berdasarkan penyebabnya kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok yaitu :

- (1) Kemiskinan natural adalah keadaan kemiskinan yang disebabkan oleh keterbatasan alamiah, baik dari segi sumber daya manusia maupun sumber daya alam;
- (2) Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor – faktor budaya, yang menyebabkan terjadinya proses pelestarian kemiskinan di dalam masyarakat;
- (3) Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor – faktor buatan manusia atau perilaku manusia seperti : kebijakan perekonomian tidak adil, penguasaan faktor-faktor produksi yang tidak merata, korupsi dan kolusi serta tata perekonomian yang lebih menguntungkan pihak tertentu termasuk berbagai peraturan atau produk yang dihasilkan manusia yang sifatnya melenggangkan kemiskinan.

Dalam konteks ini, harus diakui bahwa disatu pihak memang terdapat kesenjangan dan kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor natural dan kultural. Sebagaimana terjadi pada berbagai kelompok masyarakat lainnya di dunia, kemiskinan natural adalah sesuatu yang tidak dapat dielakkan karena keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia, terjadinya bencana alam atau karena cacat fisik maupun mental. Selain itu adanya kebiasaan hidup boros, tidak disiplin dan enggan bekerja keras masih merupakan budaya yang cukup dominan dalam kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Dan ada pula kemiskinan yang dianut oleh kelompok tertentu umumnya adalah masyarakat tradisional yang masih statis pemikirannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, diketahui bahwa ciri dari kemiskinan adalah hidup di bawah garis kemiskinan pada umumnya, tidak memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri, tingkat pendidikan tergolong rendah, tidak memiliki tanah garapan serta tidak memiliki keterampilan dan penyebab dari kemiskinan adalah adanya lingkaran setan kemiskinan serta disebabkan oleh adanya faktor yang dipengaruhi oleh individu, sosial, kultural, struktural dan kemiskinan natural.

2.5.2 Bentuk dan Model Kemiskinan

Konsep kemiskinan tidak hanya sekedar kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan pokok, akan tetapi juga kondisi ketidakberdayaan sebagai akibat rendahnya kualitas kesehatan dan pendidikan, rendahnya perlakuan hukum, kerentanan terhadap tindak kejahatan (kriminal), resiko mendapatkan perlakuan negatif secara politik, dan terutama ketidakberdayaan dalam meningkatkan kualitas kesejahteraannya sendiri. Berdasarkan kondisi kemiskinan yang dipandang sebagai bentuk permasalahan multidimensional, kemiskinan memiliki 4 bentuk. Adapun keempat bentuk kemiskinan menurut Suryawati (2004) adalah sebagai berikut:

1) Kemiskinan Absolut

Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi di mana pendapatan seseorang atau sekelompok orang berada di bawah garis kemiskinan sehingga kurang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan standar untuk pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup. Garis kemiskinan diartikan sebagai pengeluaran rata-rata atau konsumsi rata-rata untuk kebutuhan pokok berkaitan dengan pemenuhan standar kesejahteraan. Bentuk kemiskinan absolut ini paling banyak dipakai sebagai konsep untuk menentukan atau mendefinisikan kriteria seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin.

2) Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif diartikan sebagai bentuk kemiskinan yang terjadi karena adanya pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau ke seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan adanya

ketimpangan pendapatan atau ketimpangan standar kesejahteraan. Daerah-daerah yang belum terjangkau oleh program-program pembangunan seperti ini umumnya dikenal dengan istilah daerah tertinggal.

3) Kemiskinan Kultural

Kemiskinan kultural adalah bentuk kemiskinan yang terjadi sebagai akibat adanya sikap dan kebiasaan seseorang atau masyarakat yang umumnya berasal dari budaya atau adat istiadat yang relatif tidak mau untuk memperbaiki taraf hidup dengan tata cara moderen. Kebiasaan seperti ini dapat berupa sikap malas, pemboros atau tidak pernah hemat, kurang kreatif, dan relatif pula bergantung pada pihak lain.

4) Kemiskinan Struktural

Kemiskinan struktural adalah bentuk kemiskinan yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang pada umumnya terjadi pada suatu tatanan sosial budaya ataupun sosial politik yang kurang mendukung adanya pembebasan kemiskinan. Bentuk kemiskinan seperti ini juga terkadang memiliki unsur diskriminatif.

Valentine dalam Bradshaw (2006) mengatakan bahwa *“the essence of poverty is inequality”* (esensi kemiskinan adalah ketidaksetaraan). Sehingga terkait dengan kemiskinan, Valentine dalam Bradshaw (2006) berpendapat bahwa berbagai model teori budaya tentang kemiskinan ada tiga yaitu :

- 1) Jika seseorang berpikir tentang budaya orang miskin sebagai sistem kepercayaan dan pengetahuan disfungsi, pendekatannya adalah untuk mengganti budaya itu dengan budaya yang lebih fungsional yang mendukung daripada merongrong pekerjaan produktif, investasi, dan tanggung jawab sosial.
- 2) Di sisi lain, jika seseorang menganggap budaya kemiskinan sebagai subkultur oportunistik dan tidak produktif yang diabadikan dari generasi ke generasi, maka fokusnya akan beralih ke kaum muda untuk menghentikan rekreasi budaya yang merugikan.
- 3) Mencoba bekerja dalam budaya untuk mendefinisikan kembali strategi yang sesuai secara budaya untuk memperbaiki kesejahteraan kelompok.

2.5.3 Program Penanggulangan Kemiskinan

Program pengentasan kemiskinan memerlukan upaya sistematis yang bersifat komprehensif. Hal ini untuk memastikan bahwa upaya tersebut akan mampu menyentuh setiap elemen masyarakat miskin. Paradigma penanggulangan kemiskinan yang digagas oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (2011), didasarkan pada empat prinsip utama, yaitu:

a. Pembangunan yang Inklusif

Pembangunan yang inklusif diartikan sebagai pembangunan yang mengikutsertakan dan sekaligus memberi manfaat kepada seluruh masyarakat. Fakta diberbagai negara menunjukkan bahwa kemiskinan hanya dapat berkurang dalam suatu perekonomian yang tumbuh secara dinamis. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang stagnan hampir bisa dipastikan berujung pada peningkatan angka kemiskinan. Pertumbuhan harus mampu menciptakan lapangan kerja produktif dalam jumlah besar, sehingga diharapkan ada peningkatan pendapatan mayoritas penduduk, peningkatan taraf hidup, dan pengurangan angka kemiskinan. Untuk diciptakan iklim usaha yang kondusif di daerah. Hal ini diperlukan kejelasan dan kepastian berbagai kebijakan dan peraturan, termasuk berbagai kemudahan seperti ijin berusaha, perpajakan dan perlindungan kepemilikan. Usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) harus didorong untuk terus menciptakan nilai tambah, termasuk melalui pasar ekspor. Untuk mencapai pertumbuhan yang inklusif dan berkualitas, perlu memberikan prioritas lebih besar pada sektor pedesaan dan pertanian, dimana sektor ini merupakan tempat terkonsentrasinya penduduk miskin.

b. Peningkatan akses terhadap pelayanan dasar

Memperbaiki akses masyarakat miskin terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, serta pangan dan gizi akan membantu mengurangi biaya yang harus dikeluarkan. Akses terhadap pelayanan dasar akan berperan dalam meningkatkan kualitas modal (*human capital*) terutama dikalangan masyarakat miskin

Peningkatan akses terhadap pelayanan dasar ditempuh melalui dua hal pokok, antara lain (1) anggaran pemerintah lebih difokuskan pada sektor-sektor yang paling menguntungkan penduduk miskin, mencakup penyediaan layanan pendidikan dan kesehatan dasar, air bersih dan sanitasi, pembangunan infrastruktur seperti jalan maupun listrik di pedesaan agar masyarakat miskin menjadi lebih produktif. (2) pelayanan publik yang berkualitas dan bisa diakses oleh masyarakat miskin.

c. Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan sangat penting untuk tidak memperlakukan masyarakat miskin semata-mata sebagai objek

pembangunan. Upaya untuk memberdayakan masyarakat miskin sangat penting untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penanggulangan kemiskinan agar dapat berupaya keluar dari kemiskinan.

d. Memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial

Sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk membantu individu dan masyarakat menghadapi goncangan-goncangan (*shocks*) seperti jatuh sakit, kematian anggota keluarga, kehilangan pekerjaan, bencana alam. Sistem perlindungan sosial yang efektif akan mengantisipasi agar seseorang atau masyarakat yang mengalami guncangan tidak sampai jatuh miskin.

Dalam upaya pelaksanaan percepatan penanggulangan kemiskinan, perlu dilakukan penguatan kelembagaan di tingkat nasional sampai tingkat daerah yang menangani penanggulangan kemiskinan, untuk melakukan langkah-langkah koordinasi secara terpadu lintas pelaku dalam penyiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan telah dibentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Tim Nasional ini merupakan wadah koordinasi secara terpadu lintas pelaku untuk memastikan agar pelaksanaan dan pengendalian program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan dapat terlaksana sesuai dengan rencana. Sedangkan di provinsi dan kabupaten/ kota dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) provinsi dan kabupaten/ kota. Dalam mengurangi kemiskinan di Indonesia, pemerintah melakukan strategi yang difokuskan melalui tiga klaster program, yaitu :

1. Klaster Pertama : Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Keluarga

Program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Fokus pemenuhan hak

dasar ditujukan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat miskin untuk kehidupan lebih baik. Cakupan program pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial dititikberatkan pada pemenuhan hak dasar utama. Penerima manfaat pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial ditujukan pada kelompok masyarakat sangat miskin. Hal ini disebabkan bukan hanya karena kondisi masyarakat sangat miskin yang bersifat rentan, akan tetapi juga karena mereka belum mampu mengupayakan dan memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri.

2. **Klaster Kedua** : Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat

Upaya penanggulangan kemiskinan tidak cukup hanya dengan memberikan bantuan secara langsung pada masyarakat miskin karena penyebab kemiskinan tidak hanya disebabkan oleh aspek-aspek yang bersifat materialistik semata, akan tetapi juga karena kerentanan dan minimnya akses untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat miskin. Pendekatan pemberdayaan dimaksudkan agar masyarakat miskin dapat keluar dari kemiskinan dengan menggunakan potensi dan sumberdaya yang dimilikinya.

Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat merupakan sebuah tahap lanjut dalam proses penanggulangan kemiskinan. Pada tahap ini, masyarakat miskin mulai menyadari kemampuan dan potensi yang dimilikinya untuk keluar dari kemiskinan. Pendekatan pemberdayaan sebagai instrumen dari program ini dimaksudkan tidak hanya melakukan penyadaran terhadap masyarakat miskin tentang potensi dan sumberdaya yang dimiliki, akan tetapi juga mendorong masyarakat miskin untuk

berpartisipasi dalam skala yang lebih luas terutama dalam proses pembangunan di daerah. Cakupan program pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat dapat diklasifikasikan berdasarkan:

a) Wilayah

Kelompok berbasis dilakukan pada wilayah perdesaan, wilayah perkotaan, serta wilayah yang dikategorikan sebagai wilayah tertinggal.

b) Sektor

Kelompok program berbasis pemberdayaan masyarakat menitikberatkan pada penguatan kapasitas masyarakat miskin dengan mengembangkan berbagai skema program berdasarkan sektor tertentu yang dibutuhkan oleh masyarakat di suatu wilayah.

3. **Klaster Ketiga** : Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro Dan Kecil

Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil adalah program yang bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil. Aspek penting dalam penguatan adalah memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat miskin untuk dapat berusaha dan meningkatkan kualitas hidupnya. Cakupan program kelompok program berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil dapat dibagi atas 3 (tiga), yaitu: (1) pembiayaan atau bantuan permodalan; (2) pembukaan akses pada permodalan maupun pemasaran produk; dan (3) pendampingan dan peningkatan keterampilan dan manajemen usaha.

Melalui pembagian klaster bertingkat tersebut diharapkan kelompok keluarga miskin yang awalnya merupakan penerima program pada kluster

pertama akan dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dan selanjutnya naik kelas menjadi penerima program pada klaster kedua dan selanjutnya untuk terus memperbaiki kehidupannya hingga mampu memanfaatkan program klaster ketiga dan akhirnya diharapkan dapat keluar dari masalah kemiskinan.

Terkait strategi pemerintah dalam mengurangi kemiskinan, program penanggulangan kemiskinan dalam hal perumahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Barito Selatan berupa program rehabilitasi rumah bagi keluarga miskin pedesaan masuk pada klaster pertama. Hal ini dikarenakan pada klaster pertama, program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Sehingga dilaksanakan kegiatan rehabilitasi rumah ini bertujuan untuk pemenuhan hak dasar keluarga miskin pedesaan dalam hal perumahan.

Program penanggulangan kemiskinan dibedakan dalam tiga kebijakan strategi yaitu jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Program penanggulangan kemiskinan jangka pendek yang telah dilaksanakan oleh pemerintah yaitu Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Program Bantuan Siswa Miskin (BSM), Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS), dan Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN). Program pada jangka menengah adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja / Padat Karya Produktif. Sedangkan program penanggulangan kemiskinan jangka panjang adalah Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Kredit Usaha Bersama (KUBE). Pada program rehabilitasi rumah bagi keluarga miskin pedesaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Barito

Selatan merupakan program penanggulangan kemiskinan dalam jangka pendek, karena program ini merupakan bantuan yang bersifat stimulan untuk pembangunan atau peningkatan kualitas rumah kepada masyarakat atau keluarga miskin yang berpenghasilan rendah.

Selanjutnya, sasaran program rehabilitasi rumah bagi keluarga miskin pedesaan jangka menengah adalah untuk menurunkan angka kemiskinan dalam bidang perumahan yang tidak layak huni, dan sasaran jangka panjangnya adalah sudah tidak ada lagi rumah yang tidak layak huni.

2.5.4 Rumah Tangga Miskin

Pada masalah kemiskinan tentunya tidak terlepas dari adanya pengklasifikasian rumah tangga miskin. Badan Pusat Statistik (2008) menggunakan empat belas kriteria dalam menentukan rumah tangga miskin (RTM) dan rumah tangga sangat miskin (RTSM). Empat belas kriteria ini sangat berguna dalam menghasilkan data *by name by address* oleh BPS, sehingga untuk mendapatkan data ini harus melalui metode sensus. Kriteria-kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

1. Luas lantai = < 8 m²
2. Jenis lantai = tanah/ bambu/ kayu/ semen berkualitas rendah
3. Jenis dinding = bambu/ rumbia/ kayu/ tembok berkualitas rendah
4. Fasilitas buang air besar = tidak punya/ bersama/ umum/ lainnya
5. Sumber air minum = sumur atau mata air tidak terlindung/ sungai/ air hujan
6. Penerangan utama = bukan listrik
7. Bahan bakar masak = kayu/ arang/ minyak tanah
8. Konsumsi makanan = membeli daging/ ayam/ susu maksimal 1x dalam seminggu
9. Frekuensi makan = makan maksimal 2x sehari
10. Konsumsi pakaian = membeli pakaian maksimal 1 stel dalam 1 tahun
11. Kemampuan berobat = tidak mampu ke puskesmas
12. Pekerjaan = buruh tani/ bangunan atau pekerjaan lain dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000,-

13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga = tidak sekolah/ tidak tamat SD/ tamat SD
14. Kepemilikan asset = tidak mempunyai tabungan/ barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor, emas, ternak atau barang modal lainnya.

Selain empat belas kriteria dalam menentukan RTM dan RTSM tersebut, adapula kriteria dalam menentukan rumah layak huni dan rumah tidak layak huni. Menurut Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor : 22/Permen/M/2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota, yang dimaksud dengan rumah layak huni adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya. Berikut kriteria rumah layak huni yaitu meliputi :

- a) Memenuhi persyaratan keselamatan bangunan meliputi:
 - 1). struktur bawah/pondasi;
 - 2). struktur tengah/kolom dan balak (Beam).
 - 3). struktur atas.
- b) Menjamin kesehatan meliputi pencahayaan, penghawaan dan sanitasi.
- c) Memenuhi kecukupan luas minimum 7,2 m²/orang sampai dengan 12m²/orang.

Dalam kriteria tersebut tidak menghilangkan penggunaan teknologi dan bahan bangunan daerah setempat sesuai kearifan lokal daerah untuk menggunakan teknologi dan bahan bangunan dalam membangun rumah layak huni. Selanjutnya pengertian rumah tinggal tidak layak huni menurut Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2017 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni dan Sarana Prasarana Lingkungan adalah rumah tidak layak huni yang selanjutnya disebut rutilahu adalah tempat tinggal yang tidak memenuhi syarat kesehatan, keamanan dan sosial. Adapun kriteria rumah tidak layak huni yang dapat diperbaiki meliputi:

- a. Dinding dan / atau atap dalam kondisi rusak yang dapat membahayakan keselamatan penghuni;
- b. Dinding dan / atau atap terbuat dari bahan yang mudah rusak/ lapuk;
- c. Lantai terbuat dari tanah, papan, bambu/ semen, atau keramik dalam kondsii rusak;
- d. Tidak memiliki tempat mandi, cuci dan kakus; dan/atau
- e. Luas lantai kurang dari $7,2\text{m}^2/\text{orang}$ (tujuh koma dua meter persegi perorang).