

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

#### 2.1. Tinjauan Pustaka

Sebelum mengadakan penelitian yang sesungguhnya, peneliti mengadakan suatu studi pendahuluan, yaitu menjajaki kemungkinan diteruskannya pekerjaan meneliti. Menurut Suharsimi Arikunto Studi pendahulu ini dimaksudkan untuk mencari informasi yang diperlukan oleh peneliti agar masalahnya menjadi lebih jelas kedudukannya. Oleh karena itu peneliti memakai empat penelitian pendahulu untuk dijadikan sebagai rujukan yang akan di uraikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2.1. Studi Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
1.	Nano Prawoto, Fakultas Ekonomi UMY, Jurnal Ekonomi Dan Studi Pembangunan Volume 9, Nomor 1, April 2009:56-68	Memahami kemiskinan dan Strategi penanggulan nya	Program-program penanggulangan kemiskinan sudah banyak dilaksanakan diberbagai negara. Strategi pembangunan yang dikembangkan bangsa Indonesia selama ini adalah bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi yang dianggap tinggi tersebut ternyata tidak diikuti dengan pemerataan distribusi pendapatan pada semua golongan masyarakat sehingga terjadi trade off antara pertumbuhan dan pemerataan Mencermati beberapa kekeliruan paradigmatik penanggulangan kemiskinan, dimana analisis yang seharusnya memunculkan variable - variabel yang signifikan untuk

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
			<p>mengganggu kemiskinan justru variabel yang tidak signifikan dimasukkan, maka strategi yang harus dilakukan untuk mengatasi kemiskinan seyogyanya juga tidak hanya memprioritaskan aspek ekonomi tapi memperhatikan dimensi lain. Untuk meningkatkan kemampuan dan mendorong produktivitas, strategi yang dipilih adalah peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan; melibatkan masyarakat miskin dalam keseluruhan proses penanggulangan kemiskinan; strategi pemberdayaan</p>
2	<p>Nursiah Chalid dan Yusbar Yusuf. Jurusan Ilmu Ekonomi Universitas Riau. Jurnal Ekonomi Volume 22, Nomor 2 Juni 2014</p>	<p>Pengaruh Tingkat Kemiskinan, Tingkat Pengangguran, Upah Minimum Kabupaten/Kota Dan Laju Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Provinsi Riau</p>	<p>Dari hasil analisis diketahui tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran, upah minimum kabupaten/kota dan laju pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap IPM. Tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran berpengaruh negative terhadap IPM, masing-masing dengan koefisien regresi sebesar - 0,163 dan - 0,084. Upah minimum kabupaten/kota dan laju pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap IPM, dengan koefisien regresi masing-masing 0,005 dan 0,953. Variable yang sangat besar pengaruhnya terhadap IPM adalah laju pertumbuhan ekonomi.</p>

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
3	Juli Panglima Saragih. Transparansi Volume VII, Nomor 02, September 2015 Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi ISSN 2085-1162	Analisis kebijakan pemerintah dalam pengentasan Kemiskinan di daerah istimewa yogyakarta	Kebijakan pengentasan kemiskinan di DIY harus dilakukan secara terus-menerus dengan melakukan evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan dan program-program yang ada guna mencari solusi strategis di masa datang dan jangka-panjang. Kebijakan fiskal daerah dengan peningkatan anggaran daerah baik APBD DIY maupun APBD kabupaten/kota di DIY, serta dana kemiskinan yang bersumber dari APBD dapat membantu masyarakat miskin yang didesain dengan program yang bersifat produktif dan benar-benar meningkatkan kesejahteraan. Kebijakan pengembangan usaha-usaha mikro dan usaha-usaha kecil untuk masyarakat miskin dan berpenghasilan sangat rendah perlu dikembangkan oleh Pemerintah DIY. Hal ini akan sangat membantu penduduk miskin untuk mandiri dan meningkatkan penghasilan mereka yang pada gilirannya akan membantu untuk dapat bertahan hidup dan keluar dari garis kemiskinan. Selain itu Pemerintah DIY juga perlu mendorong perekonomian daerah dengan kebijakan ekonomi yang mampu meningkatkan investasi di sektor-sektor ekonomi guna menciptakan lapangan kerja baru. Dengan demikian angka pengangguran juga akan berkurang. Kebijakan pemerintah pusat dalam penanggulangan kemiskinan di DIY seperti beras untuk rakyat miskin (Raskin) dan bantuan langsung tunai (BLT) atau bantuan langsung masyarakat (BLM) sebagai kompensasi kenaikan harga BBM, juga dipandang membantu kelompok miskin, walaupun hanya bersifat jangka pendek. Namun pemerintah harus terus mencari kebijakan komprehensif dan strategis, serta

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
			<p>jangka panjang yang mampu mengurangi angka kemiskinan secara nyata di DIY. Dalam upaya pengetasan kemiskinan di DIY, Pemerintah DIY perlu menempuh kebijakan antara lain pertama, mempertajam dan membuat prioritas-prioritas program kemiskinan yang nyata setelah memetakan permasalahan kemiskinan penduduk. Kedua, menambah dan memfokuskan anggaran dalam APBD yang bersifat produktif untuk mendorong usaha-usaha mikro dan kecil masyarakat DIY sebagai upaya meningkatkan pendapatan per kapita dan kesejahteraan. Ketiga, mengembangkan sektor ekonomi unggulan daerah yang sangat potensial agar dapat memberikan multiplier effect bagi ekonomi masyarakat secara keseluruhan, termasuk penduduk miskin dan berpenghasilan sangat rendah. Keempat, pemerintah kabupaten/kota di DIY perlu terus meningkatkan koordinasi dalam kebijakan dan implementasi setiap program dan kegiatan yang berkaitan langsung dengan masyarakat miskin, sehingga tidak terkesan tumpang tindih dan berjalan sendiri-sendiri. Kelima, pendekatan participatory dalam mengurangi angka kemiskinan penduduk di DIY, dapat dipertahankan dan dikembangkan dengan memberikan keleluasaan bagi masyarakat untuk mandiri.</p>
4	Johnny W. Situmorang dan Saudin Sijabat. Jurnal Volume 6 - September 2011 : 43 - 69	Koperasi dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Tinjauan Probabilitas Tingkat Anggota Koperasidan Kemiskinan	Dari hasil analisis di atas dapat dinyatakan bahwa dukungan koperasi atas penanggulangan kemiskinan masih rendah. Padahal target grup pembangunan KUKM adalah kelompok usaha skala mikro yang dianggap sebagai kelompok usaha yang sangat tertinggal di antara kelompok usaha. Mereka pada umumnya adalah anggota koperasi

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
			<p>dimana seluruh upaya pemerintah, khususnya bantuan pembiayaan dilakukan melalui koperasi. Upaya pemerintah yang meluncurkan berbagai program penanggulangan kemiskinan memang perlutapi tidak cukup menjadikan koperasi sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan. Partisipasi lembaga lain, khususnya Dewan Koperasi yang terbentuk berdasarkan amanah UU perkoperasian, sangat dibutuhkan sebagai mitra pemerintah. Selama ini, peran Dewan Koperasi tidak terlalu mendukung keberadaan koperasi karena Dewan Koperasi belum berperan sebagai wadah menampung aspirasi gerakan koperasi. Menurut Situmorang (2009), Dewan Koperasi Indonesia menjadi semacam koperasi juga yang menyelenggarakan Rapat Anggota Tahunan (RAT) dan usaha sebagaimana layaknya koperasi. Fungsi pengawasan atas implementasi prinsip koperasi yang membedakannya dengan badan usaha lainnya yang mestinya menjadi kewenangan Dewan Koperasi, tidak berjalan dengan baik.</p>
5	Dicky Djatnika Utama. JIAKP, Vol. 6, No. 1, Januari 2009:1-12	Peranan Pendidikan Dalam Pengentasan Kemiskinan	<p>Langkah-langkah pemerataan dan perluasan akses pendidikan tersebut meskipun tidak berhubungan langsung dengan tingkat kesejahteraan seseorang, sebagai hak-hak dasar bagi masyarakat miskin, pendidikan merupakan salah satu alat mobilitas vertikal terpenting. Kesempatan untuk meningkatkan posisi ekonomi dalam masyarakat hanya dapat diperoleh ketika aset berupa modal materiil tidak di miliki. Pendidikan merupakan investasi dan kesempatan untuk berkom- petisi guna mendapatkan kesempatan memperoleh penghidupan yang lebih baik di masa depan dan turut terlibat dalam proses pembangunan. Dengan</p>

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
			pendidikan yang terprogram baik dan menjangkau semua (education for all) seperti target MDGs dengan kualitas tertentu maka pendidikan menjadi instrumen paling efektif untuk memotong mata rantai kemiskinan yang ada di tanah tercinta indonesia.
6	Cica Sartika, M.Yani Balaka, dan Wali Aya Rumbia. Jurusan Ilmu Ekonomi Universitas Halu Oleo. Jurnal Ekonomi (JE) Vol .1(1), April 2016 E-ISSN: 2503-1937	Studi Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan Masyarakat Desa Lohia Kecamatan Lohia Kabupaten Muna	Faktor-faktor penyebab terjadinya kemiskinan di Desa Lohia yaitu: tingkat umur; besarnya beban tanggungan keluarga; rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan, rendahnya tingkat pendapatan, dan sarana produksi yang masih sederhana serta etos kerja yang rendah. Berdasarkan kesimpulan ini maka disarankan: (a). Diharapkan kepada pemerintah pusat dan daerah agar lebih memperhatikan masalah kemiskinan khususnya di Desa Lohia karena tingkat kemiskinan di Desa Lohia sangat tinggi. (b). Diharapkan kepada pemerintah untuk memberikan bantuan khususnya di Desa Lohia berupa sarana pertanian kepada masyarakat, penyuluhan tentang KB, mengadakan pelatihan/kursus untuk menambah pengetahuan/keterampilan masyarakat untuk dapat meningkatkan kesejahteraannya.
7	Almira Qatrunnada Qurratu'ain dan Vita Ratnasari. Jurusan Statistika, Fakultas MIPA, Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS). JURNAL SAINS DAN SENI ITS Vol. 5 No. 2 (2016) 2337-3520	Analisis Indikator Tingkat Kemiskinan di Jawa Timur Menggunakan Regresi Panel	Kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis dan pembahasan pada penelitian ini adalah sebagai berikut: (1). Rata-rata persentase penduduk miskin di Jawa Timur dari tahun 2005 hingga tahun 2014 semakin menurun. Selain itu, selisih antara nilai minimum dan maksimum pada masing-masing variabel berbeda jauh. Hal ini mengindikasikan bahwa terjadi ketidakmerataan yang ada di kabupaten/kota. (2) Model estimasi regresi panel yang terbaik adalah FEM dengan efek individu dan

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
			waktu sebagai berikut. $y_{it} = 28,17747 + \mu_i + \lambda_t - 0,063665 X_{2it} - 0,087965 X_{6it}$ Variabel prediktor berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kemiskinan adalah variabel angka partisipasi sekolah (X2) dan penduduk dengan akses air bersih (X6). Sedangkan untuk hasil pengelompokkan, persentase penduduk miskin di tiap kabupaten/kota memiliki tren meningkat tiap tahunnya sehingga terjadi pergeseran cluster yang awalnya berada dalam cluster dengan persentase penduduk miskin tinggi menjadi cluster dengan persentase penduduk miskin rendah.
8.	Sugiyarto, Jangkung Handoyo Mulyo, Rosalia Natalia Seleky. Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian, Universitas Gadjah Mada. Agro Ekonomi Vol. 26/No. 2, Desember 2015.	Kemiskinan Dan Ketimpangan Pendapatan Rumah Tangga Di Kabupaten Bojonegoro	Hasil analisis menunjukkan angka kemiskinan yang tinggi berdasar kriteria ADB dan Bank Dunia, namun berdasar BPS angka kemiskinan cukup rendah. Berdasar hasil indeks FGT diketahui tingkat kedalaman kemiskinan ( <i>depth of poverty</i> ) sebesar 0,05, sementara tingkat keparahan kemiskinan ( <i>severity of poverty</i> ) sebesar 0,02. Lebih lanjut, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan dalam skala sedang dengan indeks Gini 0,459.
9	Rusdarti & LestaKarolina Sebayang. Universitas Negeri Semarang. Jurnal <i>Economia</i> , Volume 9, Nomor 1, April 2013	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kemiskinan Diprovinsi Jawa Tengah	Hasil penelitian menunjukkan bahwa penurunan tingkat pengangguran tidak berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan. Faktanya bahwa jumlah orang miskin di daerah lebih besar daripada kota. Secara statistik, PDRB dan variabel lainnya seperti pengeluaran publik berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan sedangkan pengangguran pengaruhnya tidak signifikan.
10	Raihana Kaplale, SP, M.Sc. Jurusan Agribisnis Faperta Unpatti Ambon. Volume 1 No. 1 Oktober 2012	Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan di kota ambon (study kasus di	Hasil penelitian menunjukan bahwa besarnya pendapatan rumah tangga untuk Dusun Kranjang Rp 369.057.000/tahun atau setara dengan per bulan Rp 273.116 sampai Rp 59.226/bulan sedangkan untuk Desa Waiheru besar pendapatan

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
		dusun kranjang desa waiyame kec. Teluk ambon dan desa waiheru kec. Teluk ambon baguala kota ambon)	adalah Rp 266.079.000/tahun atau setara dengan per bulan Rp 194.479 sampai Rp 178.333 per bulan yang bersumber dari usaha pertanian (on farm) dan luar sektor pertanian (non farm). Sedangkan besarnya pengeluaran adalah Rp 306.840.500/tahun pada Dusun Kranjang dan Desa Waiheru 214.259.500/tahun yang terdiri dari pangan dan non pangan. Faktor-faktor penyebab kemiskinan adalah menurunnya produktifitas tanaman, lapangan kerja yang sulit di dapat, rendahnya tingkat pendidikan kepala keluarga, ketergantungan masyarakat terhadap alam dan kondisi yang ada, biaya dalam proses ritual adat, terbatasnya akses terhadap modal (uang tunai).

Berdasarkan tabel diatas, peneliti akan menjelaskan terkait studi terdahulu yang sudah di lakukan oleh peneliti sebelumnya tentang kemiskinan sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Nano Prawoto dengan judul **“Memahami Kemiskinan dan Strategi Penanggulangannya”** menjelaskan bahwa program-program penanggulangan kemiskinan sudah banyak dilaksanakan diberbagai negara. Strategi pembangunan yang dikembangkan bangsa Indonesia selama ini adalah bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi yang dianggap tinggi tersebut ternyata tidak diikuti dengan pemerataan distribusi pendapatan pada semua golongan masyarakat. Sehingga terjadi *trade-off* antara pertumbuhan dan pemerataan. Mencermati

beberapa kekeliruan paradigmatik penanggulangan kemiskinan, dimana analisis yang seharusnya memunculkan variabel-variabel yang signifikan untuk mengganggu kemiskinan justru variabel yang tidak signifikan dimasukkan, maka strategi yang harus dilakukan untuk mengatasi kemiskinan seyogyanya juga tidak hanya memprioritaskan aspek ekonomi tapi memperhatikan dimensi lain; untuk meningkatkan kemampuan dan mendorong produktivitas, strategi yang dipilih adalah peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan; melibatkan masyarakat miskin dalam keseluruhan proses penanggulangan kemiskinan; strategi pemberdayaan.

2. Penelitian serupa juga dilakukan oleh Nursiah Chalid dan Yusbar Yusuf yang berjudul **“Pengaruh Tingkat Kemiskinan, Tingkat Pengangguran, Upah Minimum Kabupaten/Kota Dan Laju Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Provinsi Riau”**. Dari hasil analisis diketahui tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran, upah minimum kabupaten/kota dan laju pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap IPM. Tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran berpengaruh negative terhadap IPM, masing-masing dengan koefisien regresi sebesar -0,163 dan -0,084. Upah minimum kabupaten/kota dan laju pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap IPM, dengan koefisien regresi masing-masing 0,005 dan 0,953. Variable yang sangat besar pengaruhnya terhadap IPM adalah laju pertumbuhan ekonomi.

3. Selanjutnya penelitian yang dilakukan Juli Panglima Saragih, d dengan judul **“Analisis Kebijakan Pemerintah dalam Pengentasan Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta”** peneliti menjelaskan bahwa kebijakan pengentasan kemiskinan di DIY harus dilakukan secara terus-menerus dengan melakukan evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan dan program-program yang ada guna mencari solusi strategis di masa datang dan jangka-panjang. Kebijakan fiskal daerah dengan peningkatan anggaran daerah baik APBD DIY maupun APBD kabupaten/kota di DIY, serta dana kemiskinan yang bersumber dari APBN dapat membantu masyarakat miskin yang didesain dengan program yang bersifat produktif dan benar-benar meningkatkan kesejahteraan. Kebijakan pengembangan usaha-usaha mikro dan usaha-usaha kecil untuk masyarakat miskin dan berpenghasilan sangat rendah perlu dikembangkan oleh Pemerintah DIY. Hal ini akan sangat membantu penduduk miskin untuk mandiri dan meningkatkan penghasilan mereka yang pada gilirannya akan membantu untuk dapat bertahan hidup dan keluar dari garis kemiskinan. Selain itu Pemerintah DIY juga perlu mendorong perekonomian daerah dengan kebijakan ekonomi yang mampu meningkatkan investasi di sektor-sektor ekonomi guna menciptakan lapangan kerja baru. Dengan demikian angka pengangguran juga akan berkurang. Kebijakan pemerintah pusat dalam penanganan kemiskinan di DIY seperti beras untuk rakyat miskin (RasKin) dan bantuan langsung tunai (BLT) atau bantuan

langsung masyarakat (BLM) sebagai kompensasi kenaikan harga BBM, juga dipandang membantu kelompok miskin, walaupun hanya bersifat jangka pendek. Namun pemerintah harus terus mencari kebijakan komprehensif dan strategis serta jangka panjang yang mampu mengurangi angka kemiskinan secara nyata di DIY. Dalam upaya pengetasan kemiskinan di DIY, Pemerintah DIY perlu menempuh kebijakan antara lain pertama, mempertajam dan membuat prioritas-prioritas program kemiskinan yang nyata setelah memetakan permasalahan kemiskinan penduduk. Kedua, menambah dan memfokuskan anggaran dalam APBD yang bersifat produktif untuk mendorong usaha-usaha mikro dan kecil masyarakat DIY sebagai upaya meningkatkan pendapatan per kapita dan kesejahteraan. Ketiga, mengembangkan sektor ekonomi unggulan daerah yang sangat potensial agar dapat memberikan *multiplier effect* bagi ekonomi masyarakat secara keseluruhan, termasuk penduduk miskin dan berpenghasilan sangat rendah. Keempat, pemerintah kabupaten/kota di DIY perlu terus meningkatkan koordinasi dalam kebijakan dan implementasi setiap program dan kegiatan yang berkaitan langsung dengan masyarakat miskin, sehingga tidak terkesan tumpang tindih dan berjalan sendiri-sendiri. Kelima, pendekatan participatory dalam mengurangi angka kemiskinan penduduk di DIY, dapat dipertahankan dan dikembangkan dengan memberikan keleluasaan bagi masyarakat untuk mandiri.

4. Johnny W. Situmorang dan Saudin Sijabat dalam penelitiannya yang berjudul **“Koperasi dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Tinjauan Probabilitas Tingkat Anggota Koperasidan Kemiskinan”** menjelaskan bahwa dukungan koperasi atas penanggulangan kemiskinan masih rendah. Padahal target grup pembangunan KUKM adalah kelompok usaha skala mikro yang dianggap sebagai kelompok usaha yang sangat tertinggal di antara kelompok usaha. Mereka pada umumnya adalah anggota koperasi dimana seluruh upaya pemerintah, khususnya bantuan pembiayaan dilakukan melalui koperasi. Upaya pemerintah yang meluncurkan berbagai program penanggulangan kemiskinan memang perlu tapi tidak cukup menjadikan koperasi sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan. Partisipasi lembaga lain, khususnya Dewan Koperasi yang terbentuk berdasarkan amanah UU perkoperasian, sangat dibutuhkan sebagai mitra pemerintah. Selama ini, peran Dewan Koperasi tidak terlalu mendukung keberadaan koperasi karena Dewan Koperasi belum berperan sebagai wadah menampung aspirasi gerakan koperasi. Menurut Situmorang (2009), Dewan Koperasi Indonesia menjadi semacam koperasi juga yang menyelenggarakan Rapat Anggota Tahunan (RAT) dan usaha sebagaimana layaknya koperasi. Fungsi pengawasan atas implementasi prinsip koperasi yang membedakannya dengan badan usaha lainnya yang mestinya menjadi kewenangan Dewan Koperasi, tidak berjalan dengan baik.

5. Penelitian lain dilakukan oleh Dicky Djatnika Utama tentang pengentasan kemiskinan dengan judul “**Peranan Pendidikan Dalam Pengentasan Kemiskinan**” Langkah-langkah pemerataan dan perluasan akses pendidikan tersebut meskipun tidak berhubungan langsung dengan tingkat kesejahteraan seseorang, sebagai hak-hak dasar bagi masyarakat miskin, pendidikan merupakan salah satu alat mobilitas vertikal terpenting. Kesempatan untuk meningkatkan posisi ekonomi dalam masyarakat hanya dapat diperoleh ketika aset berupa modal materiil tidak di miliki. Pendidikan merupakan investasi dan kesempatan untuk berkom- petisi guna mendapatkan kesempatan memperoleh penghidupan yang lebih baik di masa depan dan turut terlibat dalam proses pembangunan. Dengan pendidikan yang terprogram baik dan menjangkau semua (education for all) seperti target MDGs dengan kualitas tertentu maka pendidikan menjadi instrumen paling efektif untuk memotong mata rantai kemiskinan yang ada di tanah tercinta indonesia.
6. Kajian serupa juga dilakukan oleh Cica Sartika, M.Yani Balaka, dan Wali Aya Rumbia dengan judul penelitian “**Studi Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan Masyarakat Desa Lohia Kecamatan Lohia Kabupaten Muna**”. Faktor-faktor penyebab terjadinya kemiskinan di Desa Lohia yaitu : tingkat umur; besarnya beban tanggungan keluarga; rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan, rendahnya tingkat pendapatan, dan sarana produksi yang masih sederhana serta etos kerja

yang rendah. Berdasarkan kesimpulan ini maka disarankan: (a). Diharapkan kepada pemerintah pusat dan daerah agar lebih memperhatikan masalah kemiskinan khususnya di Desa Lohia karena tingkat kemiskinan di Desa Lohia sangat tinggi. (b). Diharapkan kepada pemerintah untuk memberikan bantuan khususnya di Desa Lohia berupa sarana pertanian kepada masyarakat, penyuluhan tentang KB, mengadakan pelatihan/kursus untuk menambah pengetahuan/keterampilan masyarakat untuk dapat meningkatkan kesejahteraannya.

7. Berikutnya penelitian terkait tema kemiskinan juga dilakukan oleh Almira Qatrunnada Qurratu'ain dan Vita Ratnasari dengan judul penelitian "**Kemiskinan Dan Ketimpangan Pendapatan Rumah Tangga Di Kabupaten Bojonegoro**". Kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis dan pembahasan pada penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Rata-rata persentase penduduk miskin di Jawa Timur dari tahun 2005 hingga tahun 2014 semakin menurun. Selain itu, selisih antara nilai minimum dan maksimum pada masing-masing variabel berbeda jauh. Hal ini mengindikasikan bahwa terjadi ketidakmerataan yang ada di kabupaten/kota, (2) Model estimasi regresi panel yang terbaik adalah FEM dengan efek individu dan waktu sebagai berikut.  
$$\hat{y}_{it} = 28,17747 + \mu_i + \lambda t - 0,063665 X_{2it} - 0,087965 X_{6it}$$
 Variabel prediktor berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kemiskinan adalah variabel angka partisipasi sekolah ( $X_2$ ) dan penduduk dengan

akses air bersih (X6). Sedangkan untuk hasil pengelompokkan, persentase penduduk miskin di tiap kabupaten/kota memiliki tren meningkat tiap tahunnya sehingga terjadi pergeseran cluster yang awalnya berada dalam cluster dengan persentase penduduk miskin tinggi menjadi cluster dengan persentase penduduk miskin rendah.

8. Kajian lain yang serupa juga dilakukan oleh Sugiyarto, Jangkung Handoyo Mulyo, Rosalia Natalia Seleky dengan judul penelitian **“Kemiskinan Dan Ketimpangan Pendapatan Rumah Tangga Di Kabupaten Bojonegoro”**. Hasil analisis pada kajian yang dilakukan menunjukkan angka kemiskinan yang tinggi berdasar kriteria ADB dan Bank Dunia, namun berdasar BPS angka kemiskinan cukup rendah. Berdasar hasil indeks FGT diketahui tingkat kedalaman kemiskinan (depth of poverty) sebesar 0,05, sementara tingkat keparahan kemiskinan (severity of poverty) sebesar 0,02. Lebih lanjut, tingkat ketimpangan distribusi pendapatan dalam skala sedang dengan indeks Gini 0,459.
9. Berikutnya kajian yang dilakukan Rusdarti & LestaKarolina Sebayang dengan judul kajian **“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kemiskinan Diprovinsi Jawa Tengah”**. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penurunan tingkat pengangguran tidak berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan. Faktanya bahwa jumlah orang miskin di daerah lebih besar daripada kota. Secara statistik, PDRB dan variabel lainnya seperti pengeluaran publik berpengaruh

signifikan terhadap kemiskinan sedangkan pengangguran pengaruhnya tidak signifikan.

10. Kajian serupa juga telah dilaksanakan oleh Raihana Kaplale, SP, M.Sc dengan judul penelitian “**Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan di kota ambon (study kasus di dusun kranjang desa waiyame kec. Teluk ambon dan desa waiheru kec. Teluk ambon baguala kota ambon)**”. Hasil kajiannya menunjukkan bahwa besarnya pendapatan rumah tangga untuk Dusun Kranjang Rp 369.057.000/tahun atau setara dengan per bulan Rp 273.116 sampai Rp 59.226/bulan sedangkan untuk Desa Waiheru besar pendapatan adalah Rp 266.079.000/tahun atau setara dengan per bulan Rp 194.479 sampai Rp 178.333 per bulan yang bersumber dari usaha pertanian (on farm) dan luar sektor pertanian (non farm). Sedangkan besarnya pengeluaran adalah Rp 306.840.500/tahun pada Dusun Kranjang dan Desa Waiheru 214.259.500/tahun yang terdiri dari pangan dan non pangan. Faktor-faktor penyebab kemiskinan adalah menurunnya produktifitas tanaman, lapangan kerja yang sulit di dapat, rendahnya tingkat pendidikan kepala keluarga, ketergantungan masyarakat terhadap alam dan kondisi yang ada, biaya dalam proses ritual adat, terbatasnya akses terhadap modal (uang tunai).

Dari beberapa studi terdahulu diatas, peneliti kemudian ingin menjelaskan perbedaan yang peneliti lakukan. Pada kajian ini peneliti lebih memfokuskan pada evaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan

dengan melihat perbandingan antara target angka kemiskinan yang menurun dari hasil pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan.

## **2.2. Landasan Teori**

### **2.2.1. Kebijakan Publik**

#### **2.2.1.1. Pengertian Kebijakan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip oleh Leo Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Endapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan

apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut Solichin Abdul Wahab istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno :2009 : 11).

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaiankegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan

berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

#### **2.2.1.2. Pengertian Kebijakan Publik**

Secara etimologis istilah Kebijakan berasal dari kata (*Policy*). Seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Menurut PBB kebijakan itu diartikan sebagai pendanaan untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat (Solichin Abdul Wahab, *Kebijaksanaan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001, hal.2 )

Sedangkan publik didefinisikan sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat) dan lain-lain. Arti dari publik itu sendiri adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

(Inu Kencana Syafie, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta, 1999, Hal.18 )

Kebijakan publik adalah jalan untuk mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai

masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut. (Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: Gramedia, 2003,hal.51) . Berikut definisi kebijakan publik menurut para ahli:

Menurut Carl Frederick, dalam Sholihin (2008:3) kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan. Sedangkan merumuskan sebagai langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi

Sedangkan kebijakan menurut Thomas R. Dye, kebijakan merupakan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Dapat ditarik kesimpulan kebijakan publik adalah serangkaian alternative yang dibangun oleh pemerintah dalam rangka memecahkan suatu permasalahan, pedoman pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam rangka menindak lanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi yang akan dilaksanakan.

Menurut RC.Chandler dan JC. Plano (1998) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya

yang ada untuk memecahkan masalah public. Menurut A. Hoogerwef (1979) , kebijakan publik sebagai unsur penting dari politik, dapat diartikan sebagai usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu

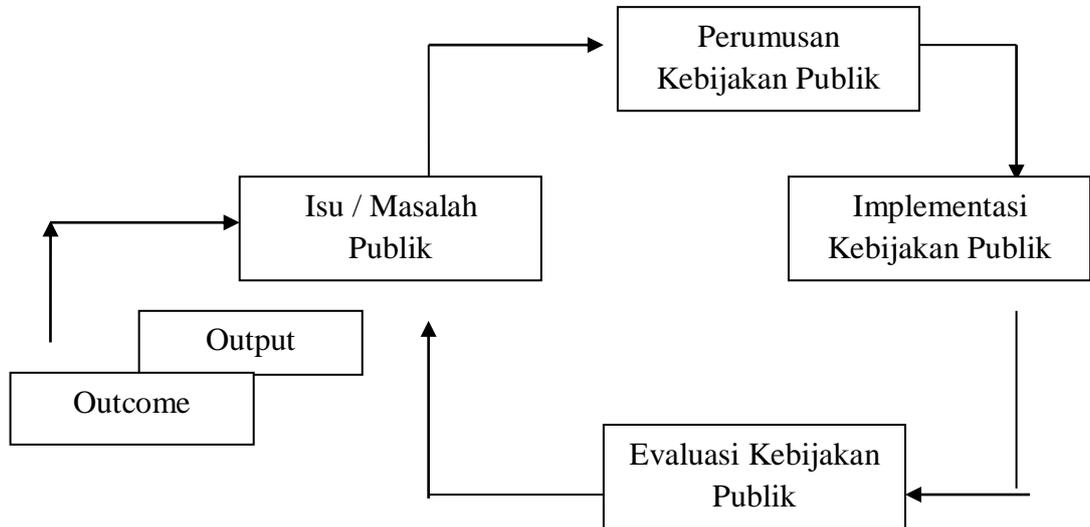
Dengan demikian dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dan program publik, sedangkan pengetahuan pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga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

Dapat disimpulkan dari definisi para ahli diatas bahwa kebijakan publik adalah suatu perencanaan dari pemerintah yang diusulkan dari kelompok atau perseorangan untuk mencapai suatu target yang melalui berbagai proses . dengan menggunakan dan memanfaatkan sumber daya yang ada . demi mencapai cita – cita yang dicita citakan Negara Indonesia dan membuat kinerja kebijaksanaan meningkat.

### **2.2.1.3. PROSES KEBIJAKAN**

Proses kebijakan merupakan keseluruhan aktivitas atau tindakan-tindakan dari mana kebijakan pemerintah itu dibuat. Memang tidak membuat kebijakan publik yang baik dan benar. Dibawah ini *skematik dari kebijakan publik*.

**Gambar 2.2 Proses Kebijakan**



Sumber: Rian Nugroho D, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Evaluasi, hal 73

Dari alur skematik di atas dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. Terdapat isu atau masalah publik disebut isu apabila masalah bersifat strategis, yakni bersifat mendasar menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seseorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai isu politik yang memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik yang harus diselesaikan.
2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi ini akan menjadi hukum bagi seluruh Negara dan warganya termasuk pimpinan Negara.

3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, diperlukan adanya tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru bagi penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri bermanfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Didalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk *impact* kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

(Rian Nugroho D, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta, Gramedia, hal 74 )

Sesuai dengan kondisi dan potensi SDM yang ada di Kabupaten Bantul maka penerapan kebijakanpun tidak akan terlepas dari bagaimana kesadaran masyarakat dalam menerimana dan peran pemerintah dalam mensosialisasikan kebijakan tersebut sehingga bisa berjalan secara efektif dan efisien.

#### **2.2.1.4. MODEL KEBIJAKAN PUBLIK**

Untuk lebih memahami proses kebijakan publik maka dikembangkan beberapa model dalam pembuatan suatu kebijakan publik.

Model kebijakan publik sebagai suatu proses:

#### 1. Model Kelembagaan

Model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik.

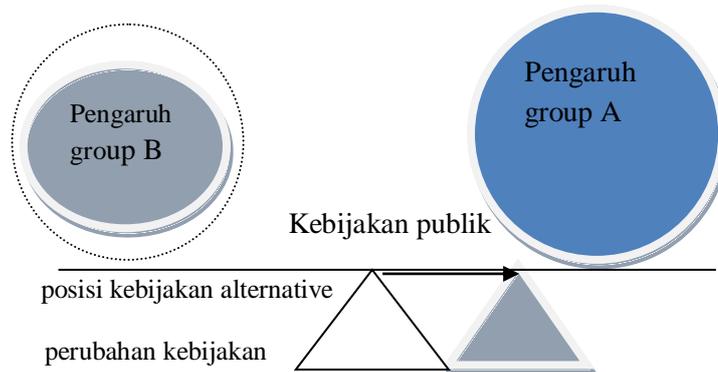
Model kelembagaan sebenarnya merupakan deviasi ataupun turunan dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur dari pada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya

#### 2. Model Kelompok

Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (equilibrium). Inti gagasannya adalah interaksi didalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Individu disetiap kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan public yang diperlukan

Model kelompok sendiri dapat digambarkan secara sederhana sebagai berikut:

**Gambar 2.2 Model Kebijakan Kelompok**



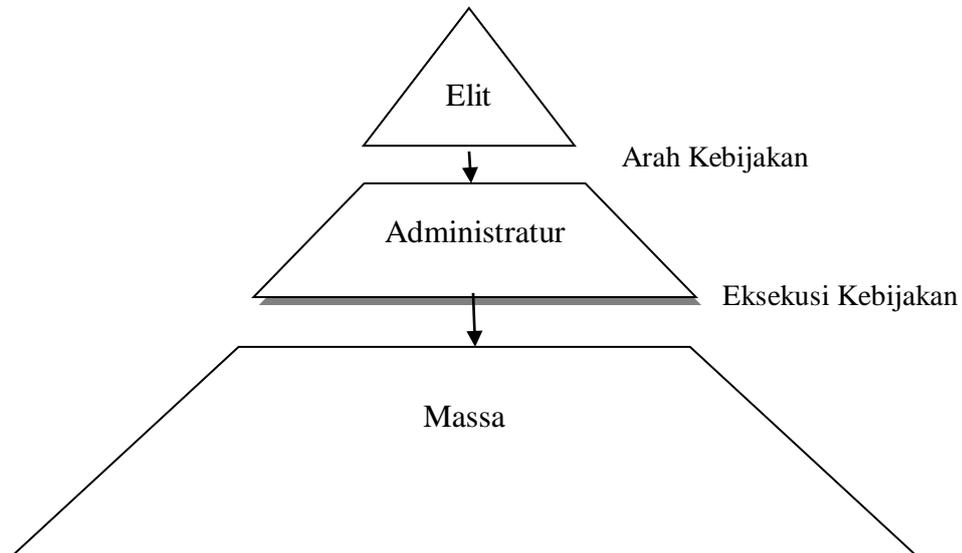
Sumber: Rian Nugroho D, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Evaluasi, hal 112

#### 1. Model Elit/Masa

Model ini menjelaskan bahwa didalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apapun, selalu ada bias didalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang diambil merupakan preferensi dari para elit.

Konsepsi model kebijakan elit/massa dapat dilihat pada gambar berikut ini:

**Gambar 2.3 Model Kebijakan Elit/Massa**



Sumber: Rian Nugroho D, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Evaluasi, hal 114

Pada gambar tersebut tampak bahwa elit secara *top down* membuat kebijakan publik untuk diimplementasikan oleh administrator publik kepada rakyat banyak atau massa

## 2. Model Rasional

Model ini mengembangkan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang bermanfaat optimum bagi masyarakat. Model ini menyebutkan bahwa formulasi kebijakan harus didasarkan berdasarkan keputusan yang sudah di perhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dengan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi

atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan:

- (1) Mengetahui prefensi publik dan kecenderungannya,
- (2) Menemukan pilihan-pilihan,
- (3) Menilai konsekuensi masing-masing pilihan,
- (4) Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan,
- (5) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

### 3. Model Inkremental

Model inkremental pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik.

Model ini melihat kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan masa lalu. Model ini juga dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-

masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

## **2.2.2. Evaluasi Kebijakan Publik**

### **2.2.2.1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik**

Dalam Studi analisis kebijakan publik, maka salah satu cabang bidang kajiannya adalah Evaluasi Kebijakan. Mengapa Evaluasi Kebijakan dilakukan, karena pada dasarnya setiap kebijakan negara (*public policy*) mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. Menurut Anderson dalam Winarno (2008:166), secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut.

Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan itu berarti bahwa kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan direncanakan. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan kependudukan tersebut tidak dapat berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki.

Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor diantaranya: pelaksanaannya jelek (bad execution), kebijakannya sendiri itu memang jelek (bad policy) atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik (bad luck). Adapun telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan adalah dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat dari suatu kebijakan atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari pada “implementasi kebijakan”.

Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008:166) evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (outcome) atau dampak (impact) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

Sinyal tersebut lebih diperjelas oleh Dolbeare (1975: 95) dijelaskan bahwa:

*“Policy impact analysis entails an extension of this research area while, at the same time, shifting attention toward the measurement of the*

*consequences of public policy. In other words, as opposed to the study of what policy causes”.*

Dengan demikian yang didefinisikan oleh Dye (1981: 366), secara singkat analisis dampak kebijakan “menggaris bawahi” pada masalah *what policy causes* sebagai lawan dari kajian *what causes policy*. Konsep evaluasi dampak yang mempunyai arti sama dengan konsep kebijakan.

*“Policy evaluation is learning about the consequences of public policy”.*

Adapun definisi yang lebih kompleks oleh Wholey dalam Dye(1981: 366) adalah sebagai berikut:

*“Policy evaluation is the assesment of the overall effectiveness of a national program in meeting its objectives, or assesment of the relative effectiveness of two or more programs in meeting common objectives”*

Evaluasi Kebijakan adalah merupakan suatu aktivitas untuk melakukan penilaian terhadap akibat-akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program-program pemerintah. Pada studi evaluasi kebijakan telah dibedakan antara “*policy impact/outcome* dan *policy output*. “*Policy Impact/outcome*” adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya suatu kebijakan.

#### **2.2.2.2. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan**

James Anderson dalam Winarno (2008: 229) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

a. Tipe Pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe Kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

c. Tipe Ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan

sistematis, di mana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan kota Yogyakarta dengan cara melihat hasil pelaksanaan program dan kegiatan di tahun 2015

Menurut Edi Suharto (2012:61), tujuan kebijakan publik sosial, dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan sosial merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan sosial selalu berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.

Menurut Edi Suharto (2012: 86), model-mod dalam analisis kebijakan publik adalah:

- a. Model Prospektif adalah bentuk kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut juga model prediktif
- b. Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan. Model ini biasa disebut model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampakdampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan

- c. Model Integratif adalah model perpaduan antara kedua model diatas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan

Berdasarkan pada ketiga tipe evaluasi kebijakan diatas maka nantinya penulis akan mengevaluasi keberhasilan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam rangka pengentasan kemiskinan melalui program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan yang telah di laksanakan tahun 2016

#### **2.2.2.3. Dimensi Evaluasi Kebijakan**

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Winarno (2002: 171- 174) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- a. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat
- b. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan

- c. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaankeadaan sekarang dan yang akan datang
- d. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan public
- e. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.
- b. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-

masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan.

- c. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakandiupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino (2008:187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut member sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

#### **2.2.2.4. Fungsi-Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik**

Menurut Samudra dan kawan-kawan dalam Nugroho (2003:186-187), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi

tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan program.

- b. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Menurut Soeprapto (2000:60) Isu yang kritis dalam evaluasi dampak kebijakan adalah apakah suatu program telah telah menghasilkan efek yang lebih atau tidak yang terjadi secara alami meskipun tanpa intervensi atau dibandingkan dengan intervensi alternatif. Tujuan pokok penilaian dampak adalah untuk menafsirkan efek-efek yang menguntungkan atau hasil yang menguntungkan dari suatu intervensi.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa evaluasi sistematis kebijakan adalah aktivitas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apakah kebijakan yang dijalankan

mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya, berapa biaya yang di keluarkan serta keuntungan apa yang didapat, siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan oleh pemerintah kota Yogyakarta.

#### **2.2.2.5. Model-Model Evaluasi Kebijakan**

Yang dimaksud dengan model evaluasi di sini adalah model desain evaluasi yang dibuat oleh orang ahli dalam evaluasi. Disamping itu, model evaluasi tersebut berfungsi sebagai pisau analisis dalam melaksanakan evaluasi. Diantara model dalam evaluasi adalah:

Menurut William Dunn (dalam Riant Nugroho, 2009:537) menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. Efektifitas, berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan.
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas yang dikehendaki.
3. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
4. Perataan (equity), berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat kebijakan.
5. Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai

kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.

6. Ketepatan, berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk suatu masyarakat.

Menurut Bridgman & Davis dalam Badjuri dan Yuwono (2002: 138) menjelaskan empat indikator pokok yaitu input, process, outputs dan outcomes. Masing-masing indikator tersebut akan dijelaskan berikut ini:

- a. Indikator *input* (masukan)

Indikator input menfokuskan pada penilaian apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator ini terdiri atas sumber daya manusia, uang, atau infrastruktur pendukung lainnya.

- b. Indikator *process* (proses)

Indikator proses menfokuskan pada penilaian bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Indikator ini terdiri atas aspek efektivitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tertentu.

- c. Indikator *outputs* (hasil)

Indikator hasil, menfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik.

Indikator hasil ini misalnya berapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu.

d. Indikator *outcomes* (dampak)

Indikator dampak menfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan. Apakah kerusakan lingkungan dapat diminimalisasi dalam jangka lama.

Menurut Finance dalam Badjuri dan Yuwono (2002: 135) ada empat tipe evaluasi, yakni: evaluasi kecocokan (*appropriateness evaluation*), evaluasi efektivitas (*effectiveness evaluation*), evaluasi efisiensi (*efficiency evaluation*) dan evaluasi meta (*meta evaluation*).

Dari ketiga model evaluasi di atas, peneliti memilih model yang pertama yakni model William Dunn (dalam Riant Nugroho, 2009:537) sebagai analisis peneliti dalam mengevaluasi kegiatan program penanggulangan kemiskinan di Kota Yogyakarta tahun 2016.

#### **2.2.2.6. Pendekatan Evaluasi Kebijakan**

William Ndun (2003) menjelaskan terdapat tiga pendekatan besar dalam evaluasi kebijakan, yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis:

1) Evaluasi Semu

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk

menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan, tanpa mempersoalkan lebih jauh tentang nilai dan manfaat dari hasil kebijakan tersebut bagi individu, kelompok sasaran, dan masyarakat dalam skala luas. Analisis yang menggunakan pendekatan ini mengasumsikan bahwa nilai atau manfaat dari suatu hasil kebijakan akan terbukti dengan sendirinya serta akan diukur dan dirasakan secara langsung, baik oleh individu, kelompok, maupun masyarakat.

Metode-metode yang banyak digunakan dalam pendekatan evaluasi semu adalah rancangan kuasi-eksperimen, kuesioner, *random sampling*, dan teknik-teknik statistik. Pendekatan evaluasi semu ini relevan dengan seluruh pendekatan pemantauan kebijakan

## 2) Evaluasi Formal

Evaluasi formal (formal evaluation) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghimpun informasi yang valid mengenai hasil kebijakan dengan tetap melakukan evaluasi atas hasil tersebut berdasarkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan tenaga administratif kebijakan. Pendekatan ini memiliki asumsi bahwa tujuan dan target yang telah ditetapkan dan

diumumkan secara formal merupakan ukuran yang paling tepat untuk mengevaluasi manfaat atau nilai suatu kebijakan.

Evaluasi formal terdiri dari evaluasi sumatif dan evaluasi formatif. Evaluasi yang bersifat sumatif adalah evaluasi yang dilakukan untuk mengukur pencapaian target atau tujuan segera setelah selesainya suatu kebijakan yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya bersifat pendek dan menengah. Sedangkan evaluasi formatif merupakan evaluasi yang dilakukan secara terus menerus dalam waktu yang relatif panjang untuk memantau pencapaian target dan tujuan suatu kebijakan.

Evaluasi formal ini memiliki beberapa varian, antara lain: *Pertama*, evaluasi perkembangan. Yang dimaksud dengan evaluasi perkembangan adalah kegiatan penilaian yang secara eksplisit ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari staf program.

*Kedua*, evaluasi proses retrospektif. Evaluasi ini terdiri dari pemantauan dan evaluasi setelah suatu kebijakan dilaksanakan pada jangka waktu tertentu. Evaluasi varian ini tidak melakukan intervensi atau manipulasi secara langsung kepada input dan proses kebijakan. Evaluasi ini hanya mendasarkan diri pada informasi yang telah ada tentang

kebijakan yang sedang berjalan, yang berhubungan secara langsung dengan hasil output dan dampak kebijakan.

*Ketiga*, evaluasi hasil retrospektif. Evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan tanpa melakukan kontrol secara langsung terhadap input dan proses kebijakan. Kalaupun dilakukan kontrol, itu hanya sebatas kontrol statistik, atau kontrol dengan metode kuantitatif, untuk mengeliminir pengaruh dari banyak faktor.

Evaluasi ini dapat dibagi lagi ke dalam dua bentuk, yakni studi inter sektoral dan studi longitudinal. Studi lintas sektoral adalah studi yang mengevaluasi dua atau lebih kebijakan pada suatu jangka waktu tertentu. Evaluasi ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menemukan signifikan tidaknya perbedaan hasil kebijakan dan sekaligus mencari penjelasan atas perbedaan tersebut. Sedangkan studi longitudinal merupakan studi yang mengevaluasi satu atau lebih kebijakan pada dua jangka waktu atau lebih, dengan tujuan untuk mengetahui perubahan dari satu atau lebih kebijakan dari satu waktu ke waktu yang lain.

*Keempat*, evaluasi eksperimental. Berbeda dengan dua varian sebelumnya, evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan dengan melakukan kontrol secara langsung atas input dan proses kebijakan. Dalam evaluasi ini,

hampir seluruh faktor dalam input dan proses dikontrol, dipertahankan secara konstan, dan diposisikan sebagai hipotesis kontrol yang bersifat logis.

### **2.2.3. Kemiskinan**

#### **2.2.3.1. Pengertian Kemiskinan**

Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat di suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang, maupun papan. Kemampuan pendapatan yang rendah ini juga akan berdampak berkurangnya kemampuan untuk memenuhi standar hidup rata-rata seperti standar kesehatan masyarakat dan standar pendidikan.

Istilah kemiskinan muncul ketika seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Untuk memahami pengertian tentang kemiskinan ada berbagai pendapat yang dikemukakan. Menurut Suparlan (1995) kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.

Secara umum, kemiskinan diartikan sebagai kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam mencukupi kebutuhan pokok sehingga kurang mampu untuk menjamin kelangsungan hidup (Suryawati, 2004: 122). Kemampuan pendapatan untuk mencukupi kebutuhan pokok berdasarkan standar harga tertentu adalah rendah sehingga kurang menjamin terpenuhinya standar kualitas hidup pada umumnya. Berdasarkan pengertian ini, maka kemiskinan secara umum didefinisikan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan lainnya yang dapat menjamin terpenuhinya standar kualitas hidup.

Kondisi masyarakat yang disebut miskin dapat diketahui berdasarkan kemampuan pendapatan dalam memenuhi standar hidup (Nugroho, 1995). Pada prinsipnya, standar hidup di suatu masyarakat tidak sekedar tercukupinya kebutuhan akan pangan, akan tetapi juga tercukupinya kebutuhan akan kesehatan maupun pendidikan. Tempat tinggal ataupun pemukiman yang layak merupakan salah satu dari standar hidup atau standar kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Berdasarkan kondisi ini, suatu masyarakat disebut miskin apabila memiliki pendapatan jauh lebih rendah dari rata-rata pendapatan sehingga tidak banyak memiliki kesempatan untuk mensejahterakan dirinya (Suryawati, 2004).

Menurut Chambers dalam Ali (1996:18) ada lima ketidakberuntungan yang melingkari kehidupan orang atau keluarga miskin yaitu:

- (a) Kemiskinan (*poverty*)
- (b) Fisik yang lemah (*Physical weakness*)
- (c) Kerentanan (*vulnerability*)
- (d) Keterisolasian (*isolation*)
- (e) Ketidakberdayaan (*powerlessness*)

Kelima hal tersebut merupakan kondisi nyata yang ada pada masyarakat miskin di negara berkembang.

#### **2.2.3.2. Sebab-sebab Kemiskinan**

Sen dalam Ismawan (2003) mengutarakan bahwa penyebab kemiskinan dan keterbelakangan adalah persoalan aksesibilitas. Akibat keterbatasan dan ketertidaan akses maka manusia menghadapi keterbatasan (bahkan tidak ada) pilihan untuk mengembangkan hidupnya, kecuali menjalankan apa yang dapat dilakukan (bukan apa yang seharusnya dilakukan). Saat ini dengan demikian manusia mempunyai keterbatasan dalam melakukan pilihan, akibatnya potensi manusia untuk mengembangkan hidupnya menjadi terhambat.

Menurut Kuncoro yang mengutip Sharp (2000), penyebab kemiskinan adalah:

- (1) Secara mikro kemiskinan minimal karena adanya ketidaksamaan polakepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah;
- (2) Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdayam manusia. Kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah Rendahnya kualitas sumber daya ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan;
- (3) Kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Ketiga penyebab kemiskinan diatas bermuara dalam teori lingkaran setan kemiskinan (*The vicious cycle of poverty*). Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas sehingga berimplikasi pada rendahnya pendapatan yang diterima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi yang berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya.

#### **2.2.3.3. Konsep Penanggulangan Kemiskinan**

Dalam Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2014 Penanggulangan Kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah

dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat. Dalam pasal 3 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2009 Penanggulangan kemiskinan bertujuan antara lain: (1) mewujudkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar penduduk miskin secara bertahap agar dapat menjalani kehidupan yang bermartabat; (2) tercapainya proses percepatan penurunan jumlah penduduk miskin di Daerah, (3) tercapainya proses percepatan penurunan jumlah penduduk miskin di Daerah, (4) terjaminnya konsistensi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar SKPD dan pemangku kepentingan dalam penanggulangan masalah kemiskinan.

#### **2.2.4. Pemberdayaan Masyarakat**

##### **2.2.4.1. Pengertian pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan menurut arti secara bahasa adalah proses , cara , perbuatan , membuat berdaya, yaitu kemampuan untuk melakukan sesuatu atau kemampuan bertindak yang berupa akal, ikhtiar atau upaya. (Depdiknas, 2003 ). Masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu . dan yang terkait oleh suatu rasa identitas bersama ( koentjaraningrat, 2009). Dalam beberapa kajian mengenai pembangunan

komunitas, pemberdayaan masyarakat sering dimaknai sebagai upaya untuk memberikan kekuasaan agar suara mereka didengar guna memberikan kontribusi kepada perencanaan dan keputusan yang mempengaruhi komunitasnya ( foy,1995).

Pemberdayaan adalah proses transisi dari keadaan ketidakberdayaan ke keadaan kontrol relatif atas kehidupan seseorang,takdir, dan lingkungan (sadam,1997). Menurut mubarak (2010) pemberdayaan masyarakat dapatdiartikan sebagai upaya untuk memulihkan atau meningkatkan kemampuan suatu komunitas untuk mampu berbuat sesuai dengan harkat dan martabat mereka dalam melaksanakan hak-hak dan tanggung jawabnya selaku anggota masyarakat.

Pada pemberdayaan pendekatan proses lebih memungkinkan pelaksanaan pembangunan yang memanusiakan manusia. Dalam pandangan ini pelibatan masyarakat dalam pembangunan lebih mengarah kepada bentuk partisipasi, bukan dalam bentuk mobilisasi. Partisipasi masyarakat dalam perumusan program membuat masyarakat tidak semata berkedudukan sebagai konsumen program, tetapi juga sebagai produsen karena telah ikut serta terlibat dalam proses pembuatan dan perumusannya, sehingga masyarakat merasa ikut memiliki program tersebut dan mempunyai tanggung jawab bagi keberhasilan serta memiliki motivasi yang lebih bagi partisipasi pada tahap – tahap berikutnya. (soetomo,2006)

#### **2.2.4.2. Konsep Pemberdayaan Masyarakat**

Istilah konsep berasal dari bahasa latin *conceptum*, artinya sesuatu yang dipahami. Konsep merupakan abstraksi suatu ide atau gambaran mental, yang dinyatakan dalam suatu kata atau symbol. Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan berasal dari kata power yang bearti kekuasaan atau keberdayaan. Konsep pemberdayaan berawal dari penguatan modal sosisi di masyarakat (kelompok) yang meliputi penguatan *penguatan modal social* . apabila kita sudah percaya (trusts), patuh aturan (role), dan jaringan (networking) memiliki modal sosial yang kuat maka kita akan mudah mengarahkan dan mengatur (direct) masyarakat serta mudah mentransfer knowledged kepada masyarakat.

Dengan memiliki modal sosial yang kuat maka kita akan dapat menguatkan knowledge, modal (money), dan people. Konsep ini mengandung arti bahwa konsep pemberdayaan masyarakat adalah transfer kekuasaan melalui penguatan modal sosial kelompok untuk menjadikan kelompok produktif untuk mencapai kesejahteraan sosial. Modal sosial yang kuat akan menjamin suistainable didalam membangun rasa kepercayaan di dalam masyarakat khususnya anggota kelompok ( how to build thr trust).

Oleh karena itu, ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai modal sosial dan kekuasaan. Kekuasaan seringkali dikaitkan dan dihubungkan dengan keinginan dan minat mereka. Pada dasarnya, pemberdayaan diletakkan pada kekuatan tingkat individu dan

sosial ( sipahelut, 2010 ). Pemberdayaan merujuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (freedom), dalam mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan , bebas dari kesakitan. (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan. (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan keputusan yang mempengaruhi mereka (suharto,2005).

Jimmu, (2008) menyatakan bahwa pengembangan masyarakat tidak hanya sebatas teori tentang bagaimana mengembangkan daerah pedesaan tetapi memiliki arti yang kemungkinan perkembangan di tingkat masyarakat. Pembangunan masyarakat seharusnya mencerminkan tindakan masyarakat dan kesadaran atas indentitas diri. Oleh karena itu, komitmen untuk pengembangan masyarakat harus mengenali keterkaitan antara individu dan masyarakat dimana mereka berada.

Masyarakat adalah sebuah fenomena struktural dan bahwa sifat struktural dari kelompok atau masyarakat memiliki efek pada cara orang bertindak, merasa dan berfikir. Tapi ketika kita melihat struktur tersebut, mereka jelas tidak seperti kualitas fisik dari dunia luar. Mereka bergantung pada keteraturan reproduksi sosial, masyarakat yang hanya memiliki efek pada orang orang sejauh struktur diproduksi dan

direproduksi dalam apa yang orang lakukan. Oleh karena itu pengembangan masyarakat memiliki epistemologis logis dan yang dasar dalam kewajiban sosial yang individu memiliki terhadap masyarakat yang mengembangkan bakat mereka.

Pemberdayaan ini memiliki tujuan dua arah, yaitu melepaskan belenggu kemiskinan dan keterbelakangan dan memperkuat posisi lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan. Pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan merujuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial; yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya ( sipahelut, 2010 )

#### **2.2.4.3. Teori Pemberdayaan**

##### **1. Teori Ketergantungan Kekuasaan**

Power merupakan kunci konsep untuk memahami proses pemberdayaan. Peikiran modern tentang kekuasaan dimulai dalam

tulisan – tulisan dari nocollo machiavellia ( the prince, awal abad ke-16) dan Thomas Hobbes (leviathan abad, pertengahan 17 ). Tujuan dari kekuasaan adalah untuk mencegah kelompok dari berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan juga untuk memperoleh persetujuan pasif kelompok ini untuk situasi ini. Power merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari interaksi sosial. Kekuasaan adalah fitur yang tidak terpisahkan dari kehidupan sosial. Hal ini selalu menjadi bagian dari hubungan, dan tanda-tanda yang dapat dilihat bahkan pada tingkat interaksi mikro (sadan,1977).

Lebih lanjut ( Abbot, 1996 : 16-17 ) menyatakan bahwa pengembangan masyarakat perlu memperhatikan kesetaraan (equality), konflik dan hubungan pengaruh kekuasaan (power relations ) atau jika tidak maka tingkat keberhasilannya rendah. Setelah kegagalan teori modernisasi muncul teori ketergantungan, dimana teori ketergantungan pada prinsipnya menggambarkan adanya suatu hubungan antara negara yang timpang, utamanya antara negara maju dan negara pinggiran. Menurut Abbot dari teori ketergantungan muncul pemahaman akan keseimbangan dan kesetaraan, yang pada akhirnya membentuk sebuah pemberdayaan dalam partisipasi masyarakat dikenal sebagai teori keadilan.

Sebagai contoh : Teori “ketergantungan kekuasaan” mengatakan kepada kita bahwa pemberi dana memperoleh kekuasaan dengan memberikan uang dan barang kepada masyarakat yang tidak dapat

membalasnya. Hal ini memberikan ide bahwa lembaga/organisasi /LSM sebaiknya tidak menerima dana dari hanya satu donor jika ingin merdeka/bebas.

Pada konteks pemberdayaan maka teori ketergantungan dikaitkan dengan kekuasaan yang biasanya dalam bentuk kepemilikan uang/modal. Untuk mencapai suatu kondisi berdaya/kuat/mandiri, maka sekelompok masyarakat harus mempunyai keuangan/modal yang kuat. Selain uang/modal, maka ilmu pengetahuan/knowledge dan aspek people/sekumpulan orang /masaa yang besar juga harus memiliki agar kelompok tersebut mempunyai power. Kelompok yang memiliki power maka kelompok itu akan berdaya.

## **2. Teori Sistem**

Talcott parsons (1991) melahirkan teori fungsional tentang perubahan. Seperti para pendahuluanya, parsons juga menganalogikan perubahan sosial pada masyarakat seperti halnya pertumbuhan pada makhluk hidup. Komponen utama pemikiran parsons adalah adanya proses diferensiasi. Parsons berasumsi bahwa setiap masyarakat tersusun dari sekumpulan subsistem yang berbeda berdasarkan makna fungsionalnya bagi masyarakat yang lebih luas. Ketika masyarakat berubah, umumnya masyarakat tersebut akan tumbuh dengan kemampuan yang lebih baik untuk menanggulangi permasalahan

hidupnya. Dapat dikatakan Parsons termaksud dalam golongan yang memandang optimis sebuah proses perubahan.

Parsons (1991) menyampaikan empat fungsi yang harus dimiliki oleh sebuah sistem agar mampu bertahan yaitu :

1. Adaptasi, sebuah sistem harus mampu menanggulangi situasi eksternal yang gawat. Sistem harus dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan.
2. Pencapaian , sebuah sistem harus mendefinisikan dan mencapai tujuan utamanya.
3. Integrasi , sebuah sistem harus mengatur hubungan antar bagian yang menjadi komponennya. Sistem juga harus dapat mengelola hubungan antara ketiga fungsi penting lainnya.
4. Pemeliharaan pola , sebuah sistem harus melengkapi, memelihara dan memperbaiki motivasi individual maupun pola pola kultural yang menciptakan dan menompang motivasi.

Apabila dimasukkan dala aspek pemberdayaan masyarakat, maka teori system social ini mengarah pada salah satu kekuatan yang harus dimiliki kelompok agar kelompok itu berdaya yaitu memiliki sekumpulan orang/masaa. Apabila kelompok itu memiliki massa yangg besar dan mampu bertahan serta berkembang menjadi lebih besar maka kelompok itu dapat dikatakan berdaya.

### **3. Teori ekologi ( Kelangsungan Organisasi )**

Organisasi merupakan sesuatu yang telah melekat dalam kehidupan kita, karena kita adalah makhluk sosial. Kita hidup di dunia tidaklah sendirian, melainkan sebagai manifestasi makhluk sosial, kita hidup berkelompok , bermasyarakat , berbangsa dan bernegara. Struktur organisasi merupakan kerangka antar hubungan satuan – satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing – masing mempunyai peranan tertentu. Struktur organisasi akan tampak lebih tegas apabila dituangkan dalam bentuk bagan organisasi.

Seseorang masuk dalam sebuah organisasi tentu dengan berbagai alasan karena kelompok akan membantu beberapa kebutuhan atau tujuannya seperti perlindungan , cinta dan kasih sayang, pergaulan , kekuasaan , dan pemenuhan sandang pangan. Berbagai tujuan tersebut memperlihatkan bahwa kehidupan saling pengaruh antar orang jauh lebih bermanfaat dari pada kehidupan seorang diri. Seseorang pada umumnya mempunyai kebutuhan yang bersifat banyak yang menginginkan dipenuhinya lebih dari satu macam kebutuhan, sehingga keberadaan kelompok merupakan suatu keharusan.

Menurut Lubis dan Husaini bahwa teori organisasi adalah sekumpulan ilmu pengetahuan yang membicarakan mekanisme kerjasama dua orang atau lebih secara sistematis. Untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Teori organisasi merupakan sebuah teori

untuk mempelajari kerjasama pada setiap individu. Hakekat kelompok dalam individu untuk mencapai tujuan beserta cara cara yang ditempuh dengan menggunakan teori yang dapat menerangkan tingkah laku, terutama motivasi , individu dalam proses kerjasama. Pada teori ekologi, membahas tentang organisasi sebagai wadah untuk sekumpulan masyarakat dengan tujuan yang sama agar teratur jelas dan kuat. Orientasi organisasi mengacu pada sekumpulan orang/massa yang harus dimiliki kelompok untuk dapat memiliki power/daya. Kelompok yang memiliki organisasi dengan kuat dan berkelanjutan maka kelompok ini dikatakan berdaya.

Teori Konstruktivisme didefinisikan sebagai pembelajaran yang bersifat generatif , yaitu tindakan mencipta sesuatu makna dari apa yang dipelajari. Beda dengan teori behavioristik yang memahami hakikat belajar sebagai kegiatan yang bersifat mekanistik antara stimulus dan respon , sedangkan teori konstruktivisme lebih memahami belajar sebagai kegiatan manusia membangun atau menciptakan pengetahuan dengan memberi makna pada pengetahuannya sesuai dengan pengalamannya. Teori konstruktivisme juga memiliki pemahaman tentang belajar yang lebih menekankan pada proses daripada hasil. Hasil belajar sebagai tujuan dinilai penting, tetapi proses yang melibatkan cara dan strategi dalam belajar juga dinilai penting.

Pada proses pemberdayaan masyarakat pendekatan teori belajar secara konstruktivisme perlu di tanamkan dan diupayakan agar masyarakat mampu menkonstruksi pemahaman untuk berubah. Pemberdayaan masyarakat hendaknya tetap mempertahankan nilai – nilai yang sudah melekat di masyarakat selama nilai tersebut baik dan benar. Nilai – nilai kebersamaan , keikhlasan , gotong – royong , kejujuran , kerja kerasharus di bangun dan dikonstruksikan sendiri oleh masyarakat untuk menciptakan perubahan agar lebih bedaya. Keterikatan dengan konsep pemberdayaan maka aspek ilmu yang ada di dalam masyarakat perlu di bangun dengan kuat dan di konstruksinan di dalam masyarakat itu sendiri.

### **2.3. Definisi Konsepsional**

Definisi Konsepsional adalah usaha untuk menjelaskan batasan pengertian antara konsep yang satu dengan yang lainnya. Karena sebuah konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian. Bila masalah dan teorinya sudah jelas biasanya fakta yang menjadi gejala pokok perhatian telah diketahui pula. (Koentjoroningrat. 1974."Metode-  
*Metode Penelitian Sosial*", Jakarta: PT.Gramedia )

Definisi konsep digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian , keadaan , kelompok atau individu yang menjadi pusat penelitian ilmu sosial. Melalui konsep, peneliti diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikirannya dengan menggunakan satu

istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan lainnya. Konsep pembahasan dalam penelitian ini menggunakan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan kebijakan adalah tindakan – tindakan yang dilakukan oleh kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan . ( adanya beras untuk masyarakat miskin yaitu RASKIN , kredit usaha rakyat KUR , bantuan siswa miskin BSM , program keluarga harapan PKH .
2. Dampak positif adanya kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan yaitu dapat menanggulangi kemiskinan dan mengurangi angka persen kemsikinan dan banyak masyarakat yang sejahtera di kota yogyakarta.
3. Faktor yang mempengaruhi keberhasilan pemerintah yaitu dengan berjalannya program pemerintah dan melakukan kegiatan yang sudah dirangkai atau disusun untuk menanggulangi kemiskinan.

#### **2.4. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah suatu unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variable , maka perlu adanya batasan-batasan penelitian dengan menentukan indikator-indikator. Dalam definisi operasional ini penulis menggunakan teori

Menurut William Dunn (dalam Riant Nugroho, 2009:537) menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. Efektifitas, berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan.
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas yang dikehendaki.
3. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
4. Perataan (equity), berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat kebijakan.
5. Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.
6. Ketepatan, berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk suatu masyarakat.

