

DISERTASI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN
KEMISKINAN DI KOTA MAKASSAR**

***POVERTY REDUCTION POLICY IMPLEMENTATION
IN MAKASSAR CITY***

**A N I R W A N
E013171014**



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
M A K A S S A R
2022**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN
KEMISKINAN DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

ANIRWAN

E013171014

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 15 Agustus 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor,

Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Co. Promotor,

Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si.
Nip. 196801011997022001

Co. Promotor,

Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 195901181985031006

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,

Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
Nip. 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Anirwan
Nomor Induk Mahasiswa : E013171014
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang Saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, Saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2022
Yang menyatakan,



Anirwan

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan Rahmat dan Hidayahnya, sehingga Disertasi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar” dapat terselesaikan sesuai harapan. Penulis menyadari sedalam-dalamnya bahwa penyusunan Disertasi ini tidak terlepas dari partisipasi berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Olehnya itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Dr. Phil. Sukri, S.IP.,M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku mantan Rektor Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Armin, M.Si, selaku mantan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
5. Prof. Dr. H. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si selaku Promotor sekaligus Ketua Program Studi Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Hasanuddin yang telah meluangkan waktu dan pikirannya untuk mengarahkan dan menuntun dengan ikhlas dalam penulisan Disertasi ini.
6. Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si selaku Co-Promotor I yang telah banyak meluangkan waktu dan pikirannya untuk memberikan masukan dan saran kepada penulis selama dalam proses pembimbingan.

7. Dr. Suryadi Lambali, MA selaku Co-Promotor II yang telah banyak meluangkan waktu dan pikirannya dalam membimbing penulis.
8. Prof. Dr. Alwi, M.Si, Dr. H. Nurdin Nara, M.Si, Dr. Muhammad Yunus, MA selaku Penguji Internal dan Dr. Andi Aslinda, M.Si selaku Penguji Eksternal yang telah banyak memberikan masukan dan saran kepada penulis dalam penyempurnaan Disertasi ini.
9. Bapak/Ibu Dosen Program Pascasarjana, pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar atas ilmu yang telah diajarkan.
10. Staf Akademik Program Pascasarjana, pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar atas pelayanan yang diberikan selama studi.
11. Pemerintah Kota Makassar atas pemberian izin untuk melakukan penelitian di Kota Makassar terkait kemiskinan.
12. Anggota DPRD Kota Makassar yang bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan informasi selama penelitian.
13. Bappeda Kota Makassar atas perhatian dan kerjasamanya selama dalam penelitian.
14. Dinas Sosial Kota Makassar sebagai lokus penelitian saya yang senantiasa memberikan pelayanan dan kemudahan selama dalam penelitian.
15. Pemerintah Kecamatan, Kelurahan, RT/RW Kota Makassar atas kerjasamanya selama dalam penelitian.

16. Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) Kota Makassar dan Pemerhati Kemiskinan Kota Makassar yang bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan informasi selama penelitian.
17. Pada kesempatan ini, ucapan dari lubuk hati yang paling dalam dan tak terhingga kepada kedua Orang Tua, Ayahanda tercinta H. Bambang (Almarhum) yang semasa hidupnya telah mengajarkan nilai-nilai kehidupan, dan Ibunda tercinta Hj. Marloji yang senantiasa mendoakan kebaikan dan keberkahan atas segala aktivitas keseharian kami, serta saudara-saudara saya atas supportnya.
18. Istriku tercinta Renny Puteri Harapan Rani Rasyid, S.Ip.,M.AP atas segala dukungan dan motivasinya serta anak-anakku, sehat selalu dan tumbuhlah menjadi generasi cerdas dan berakhlak yang di Ridhoi Allah SWT.
19. Seluruh keluarga besar kami dan semua pihak yang turut membantu penulis yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu dalam pengantar Disertasi ini.

Penulis menyadari dalam penyusunan Disertasi ini masih banyak kekurangan dan kelemahan dalam penyajiannya, olehnya itu saran dan kritikan yang sifatnya ilmiah dan membangun dalam rangka penyempurnaan kedepan. Akhir kata, penulis berharap semoga Disertasi ini bermanfaat, khususnya bagi penulis dan pembaca pada umumnya, Agama, Bangsa dan Negara, Amin.

Makassar, Agustus 2022
Penulis

Anirwan

ABSTRAK

ANIRWAN. *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar* (dibimbing oleh Muhammad Akmal Ibrahim, Hasniati, Surayadi Lambali).

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis proses dan hasil implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar merumuskan model implementasi, kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam, observasi, dan telaah dokumen. Data hasil penelitian dianalisis dengan analisis kualitatif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, display data, verifikasi data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar tidak signifikan menurunkan angka kemiskinan dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir, yakni 0,01 persen dari tahun 2014- 2019. Tidak signifikannya penurunan angka kemiskinan yang disebabkan oleh perilaku organisasi dan antarorganisasi (*organizational and inter-organizational behavior*) pelaksana kebijakan tidak optimal karena komitmen dan koordinasi pelaksana kebijakan belum efektif sehingga pendataan dan penyaluran bantuan tidak tepat sasaran serta tidak adanya keseragaman penggunaan data kemiskinan oleh lembaga pelaksana kebijakan terkait. Perilaku birokrat/aparat tingkat bawah (*street level bureaucratic behavior*) tidak memiliki pemahaman yang cukup dan keleluasaan untuk menjalankan kebijakan sehingga berimplikasi terhadap profesionalisme birokrat/aparat tingkat bawah, tidak adanya keleluasaan untuk menerjemahkan pekerjaan mereka karena kebijakan bersifat top-down. Perilaku kelompok sasaran (*target group behavior*) merespon positif implementasi kebijakan, namun pada tataran implementasinya tidak tepat sasaran dan tidak mampu mengubah pola perilaku masyarakat miskin serta masih menggantungkan hidupnya pada program bantuan yang diimplementasikan sehingga mempengaruhi kinerja birokrat/aparat tingkat bawah (*street level bureaucratic*) dan dampak kebijakan. Tidak signifikannya penurunan angka kemiskinan yang diimplementasikan tidak berdampak positif pada pencapaian tujuan kebijakan yakni pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan; Penanggulangan Kemiskinan.



ABSTRACT

ANIRWAN. **The Implementation of Poverty Reduction Policy in Makassar City**
(supervis by Muhammad Akmal Ibrahim, Hasniati, and Suryadi Lambali)

This study aims to investigate and analyze the process and results of implementing poverty reduction policies in Makassar City and formulating a model for implementing poverty reduction policies in Makassar City. This research uses a qualitative approach with the type of case study research. Data collection techniques were carried out by in-depth interviews, observation, and document review. The research data were analyzed by qualitative analysis through the stages of data reduction, data presentation, data display, data verification, and drawing conclusions. The results show that the implementation of poverty reduction policies in Makassar City does not significantly reduce the poverty rate in the last five years, i. e. 0.01 percent from 2014 to - 2019. The insignificant reduction in the poverty rate caused by organizational and inter-organizational behavior implementation policies is not optimal because the commitment and coordination of policy implementers has not been effective, so data collection and distribution of aid are not on target. Besides, there is no uniformity in the use of poverty data by implementing agencies related policies. The behavior of bureaucrats/low-level officials (street level bureaucratic behavior) does not have sufficient understanding and flexibility to carry out policies, so it has implications on the professionalism of lower-level bureaucrats/apparatuses. There is no flexibility to translate their work because it is a top-down policy. The behavior of the target group responds positively to the implementation of the policy, but at the implementation level it is not on target and is unable to change the behavior patterns of the poor. Besides, it still depends on the assistance program that is implemented, so it affects the performance of lower-level bureaucrats/apparatus (street level bureaucratic) and policy impact. The insignificant reduction in the poverty rate that is implemented does not have a positive impact on the achievement of policy objectives, i. e. the fulfillment of basic rights and the improvement of living standards in a sustainable manner.

Keywords: policy implementation, poverty reduction



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR GRAFIK	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Administrasi Publik	15
1. Pengertian dan Konsep Administrasi Publik	15
2. Perkembangan Administrasi Publik	22
B. Kebijakan Publik	40
1. Pengertian dan Konsep Kebijakan Publik	40
2. Proses Kebijakan Publik	46
C. Implementasi Kebijakan Publik	56
1. Pengertian dan Konsep Implementasi Kebijakan	56
2. Pendekatan Model Implementasi Kebijakan	61
D. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	100
1. Pengertian dan Konsep Kemiskinan	100
2. Karakteristik dan Macam-Macam Kemiskinan	102
3. Penyebab Kemiskinan	104
4. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	108
E. Perspektif Transformasi Organisasi dalam Implementasi Kebijakan	114
F. Penelitian Terdahulu	119
G. Kerangka Pikir Penelitian	135
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	136
B. Pengelolaan Peran Peneliti	137
C. Lokasi Penelitian	137
D. Fokus Penelitian	138
E. Sumber Data	139
F. Teknik Pengumpulan Data	140
G. Teknik Analisis Data	142
H. Pengecekan Validitas Temuan	143

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Objek Penelitian	145
1. Gambaran Umum Kota Makassar.....	145
a. Profil Umum Kota Makassar.....	145
b. Profil Sosial Ekonomi Kota Makassar	149
c. Profil Kesehatan dan Pendidikan Kota Makassar	157
d. Profil Tenaga Kerja Kota Makassar.....	163
2. Gambaran Umum Dinas Sosial Kota Makassar	166
a. Sejarah Singkat Dinas Sosial Kota Makassar.....	166
b. Visi Misi Dinas Sosial Kota Makassar.....	167
c. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Makassar.....	168
d. Tugas Pokok Dinas Sosial Kota Makassar.....	169
e. Bidang Kewenangan Dinas Sosial Kota Makassar	171
3. Gambaran Umum Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar.....	180
B. Hasil Penelitian	187
1. Proses Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar	188
a. Perilaku Organisasi dan Antar Organisasi (<i>Organizational and Inter-Organizational Behavior</i>).....	165
b. Perilaku Birokrat/Aparat Tingkat Bawah (<i>Street Level Bureaucratic Behavior</i>).....	234
c. Perilaku Kelompok Sasaran (<i>Target Group Behavior</i>).....	252
2. Hasil Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	269
a. Kinerja Implementasi Kebijakan.....	269
b. Outcome Implementasi Kebijakan	305
C. Pembahasan Hasil Penelitian	329
1. Proses Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar	331
a. Perilaku Organisasi dan Antar Organisasi (<i>Organizational and Inter-Organizational Behavior</i>).....	331
b. Perilaku Birokrat/Aparat Tingkat Bawah (<i>Street Level Bureaucratic Behavior</i>).....	337
c. Perilaku Kelompok Sasaran (<i>Target Group Behavior</i>).....	342
2. Hasil Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar.....	344
a. Kinerja Implementasi Kebijakan.....	345
b. Outcome Implementasi Kebijakan	348
D. Temuan Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar	351
1. Existing Model Implementasi Kebijakan	351
2. Rekomendasi Model Implementasi Kebijakan	358
3. Proposisi	365
4. Kebaruan (<i>Novelty</i>).....	365

BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	367
B. Saran.....	368
C. Implikasi Penelitian.....	369
1. Implikasi Teoritis	369
2. Implikasi Metodologis	371
3. Implikasi Praktis.....	372

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Data Penduduk Miskin Kota Makassar Tahun 2012 – 2018.....	5
Tabel 2. Jumlah Kepala Keluarga Miskin yang Menerima Raskin Kota Makassar Tahun 2017.....	6
Tabel 3. Nilai, Struktur dan Manajemen dalam Keadilan Sosial	28
Tabel 4. Perubahan dan Daya Tanggap dalam Administrasi Negara Baru ...	29
Tabel 5. Matriks Matland	95
Tabel 6. Format Pergeseran Karakteristik Organisasi Modern	115
Tabel 7. Komparasi Penelitian terdahulu dengan Penelitian Sekarang	130
Tabel 8. Luas Daerah Menurut Kecamatan di Kota Makassar, 2020.....	147
Tabel 9. Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Makassar, 2016-2020.....	148
Tabel 10. Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk Pertahun, Distribusi Persentase Penduduk, Kepadatan Penduduk, Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Makassar, 2020	150
Tabel 11. Distribusi dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan Tahun 2020-2021	151
Tabel 12. Populasi Penduduk 2 Tahun Terakhir	151
Tabel 13. Perkembangan PDRB-ADHB dan PDRB-ADHK Kota Makassar Tahun 2015-2020.....	153
Tabel 14. PDRB Kota Makassar Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha	153
Tabel 15. PDRB Kota Makassar Atas Dasar Harga Konstan Menurut Lapangan Usaha	155
Tabel 16. PDRB Per Kapita Kota Makassar Tahun 2016-2021	156
Tabel 17. Angka Beban Ketergantungan Kota Makassar Tahun 2019-2020..	157

Tabel 18. Persentase Penduduk Kota Makassar yang Mengalami Keluhan Kesehatan di Kota Makassar 2019-2020.....	158
Tabel 19. Persentase Penduduk yang Berobat jalan Menurut Jenis Kelamin di Kota Makassar Tahun 2020.....	159
Tabel 20. Persentase Penduduk yang Memiliki Jaminan Kesehatan Menurut Jenis Kelamin, Tahun 2020	159
Tabel 21. Banyaknya Sarana Kesehatan Menurut Jenisnya di Kota Makassar 2020.....	160
Tabel 22. Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) Menurut Jenjang Pendidikan di Kota Makassar 2019 dan 2020	161
Tabel 23. Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas yang Melek Huruf Menurut Kelompok Umur di Kota Makassar 2019 dan 2020	161
Tabel 24. Kemampuan Baca Tulis Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas di Kota Makassar 2019-2020.....	162
Tabel 25. Persentase Penduduk Usia 15 Tahun Ke Atas menurut Jenis Kelamin dan Pendidikan yang Ditamatkan di Kota Makassar Tahun 2020.....	163
Tabel 26. Penduduk Usia 15 Tahun Keatas Menurut Kegiatan Utama Selama Seminggu yang Lalu, di Kota Makassar, 2019 dan 2020 ...	164
Tabel 27. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja dan Tingkat Pengangguran Terbuka Usia 15 Tahun Keatas di Kota Makassar 2019 dan 2020 .	165
Tabel 28. Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas yang Bekerja Selama Seminggu Menurut Status Pekerjaan Utama dan Jenis Kelamin di Kota Makassar, 2020	166
Tabel 29. Jumlah Penerima Program Keluarga Harapan Per Kecamatan Di Kota Makassar Tahun 2019.....	183
Tabel 30. Alokasi Anggaran Penanganan Kemiskinan di Kota Makassar Tahun 2016-2019.....	193
Tabel 31. Jumlah, Persentase Pendapatan Perkapita Masyarakat Miskin di Kota Makassar dari Tahun 2015-2019	264

Tabel 32. Variabel, Indikator Lokal dan Parameter Penanggulangan Kemiskinan.....	277
Tabel 33. Jumlah Rumah Tangga dan Individu secara Nasional.....	307
Tabel 34. Jumlah Rumah Tangga dengan Kepala Rumah Tangga Perempuan menurut Kelompok Umur KRT dengan Status Kesejahteraan 40% Terendah di Indonesia	308
Tabel 35. Jumlah Rumah Tangga dan Individu di Provinsi Sulawesi Selatan	310
Tabel 36. Jumlah Rumah Tangga dengan Kepala Rumah Tangga Perempuan menurut Kelompok Umur KRT dengan Status Kesejahteraan 40% Terendah di Provinsi Sulawesi Selatan	310
Tabel 37. Data Kemiskinan Per Kelurahan di Kota Makassar Per Januari 2020 Berdasarkan Data Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial Kemensos RI.....	324
Tabel 38. Data Kemiskinan Per Kecamatan di Kota Makassar Per Januari 2020 Berdasarkan Data Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial Kemensos RI.....	327
Tabel 39. Jumlah Rumah Tangga dengan Kepala Rumah Tangga Perempuan menurut Kelompok Umur KRT dengan Status Kesejahteraan 40% Terendah di Kota Makassar.....	328
Tabel 40. Matriks Temuan/Existing Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar	356
Tabel 41. Matriks Transformasi Implementasi Kebijakan	362

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Lima Lingkup Tingkatan Administrasi Publik.....	18
Gambar 2.	Proses Kebijakan Publik Menurut (Easton, 1971).....	48
Gambar 3.	Proses Kebijakan Publik (Anderson, 1984).....	50
Gambar 4.	Tahapan Kebijakan Publik (Ripley, 1985)	51
Gambar 5.	Prosedur Analisis Kebijakan Publik (Dunn, 1994).....	53
Gambar 6.	Dimensi-Dimensi yang Mempengaruhi Implementasi	64
Gambar 7.	Model Proses Implementasi kebijakan	65
Gambar 8.	Dampak Langsung dan Tidak Langsung terhadap Implementasi.....	71
Gambar 9.	Implementasi sebagai sebuah Proses Politik dan Administratif.	76
Gambar 10.	Kerangka Analisis Implementasi	80
Gambar 11.	Three Dimensionals Fit.....	86
Gambar 12.	Model Jaringan	88
Gambar 13.	Model Proses Implementasi Kebijakan	91
Gambar 14.	Implementasi Kebijakan “Communication Model”.....	94
Gambar 15.	Ambiguitas Matland	98
Gambar 16.	Model Sintesis Implementasi Kebijakan Publik.....	99
Gambar 17.	Bagan Kerangka Pikir Penelitian.....	135
Gambar 18.	Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Makassar Tahun 2020...	171
Gambar 19.	Cakupan PKH tahun 2017 - 2018.....	181
Gambar 20.	Alur Pendaftaran Masyarakat miskin di DTKS	274
Gambar 21.	Struktur Organisasi Verval DTKS.....	276

Gambar 22. Form Verifikasi dan Validasi Data Masyarakat Miskin	279
Gambar 23. Kondisi Eksisting Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	357
Gambar 24. Rekomendasi Model Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	364

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Perkembangan Persentase Masyarakat miskin di Indonesia Tahun 2015-2019.....	306
Grafik 2. Jumlah Rumah Tangga dan Individu secara Nasional.....	307
Grafik 3. Jumlah Rumah Tangga dan Individu Perempuan menurut Kelompok Umur KRT dengan Status Kesejahteraan 40% Terendah di Indonesia	308
Grafik 4. Perkembangan Persentase Masyarakat miskin Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2015-2019.....	309
Grafik 5. Perkembangan Persentase Masyarakat miskin di Kota Makassar Tahun 2015-2019.....	323
Grafik 6. Jumlah Rumah Tangga dengan Kepala Rumah Tangga Perempuan menurut Kelompok Umur KRT dengan Status Kesejahteraan 40% Terendah di Kota Makassar.....	328

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan dan program pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengatasi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat. Program Penanggulangan kemiskinan sebagai kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah dan kabupaten/kota, dunia usaha serta masyarakat untuk meningkatkan masyarakat miskin melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan ekonomi usaha mikro dan kecil, serta program lainnya dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi.

Salah satu indikator utama keberhasilan pertumbuhan ekonomi suatu Negara dapat dilihat dari angka kemiskinannya. Dengan demikian, kemiskinan menjadi salah satu tema utama dalam pembangunan. Keberhasilan dan kegagalan pembangunan acapkali diukur berdasarkan perubahan pada tingkat kemiskinan. Oleh karena itu, kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang ditandai dengan pengangguran, keterbelakangan, dan keterpurukan. Masyarakat miskin sangat lemah dalam kemampuan berusaha dan mempunyai akses yang terbatas kepada kegiatan sosial ekonomi. Dalam konteks demikian, kemiskinan dengan demikian erat kaitannya dengan kapasitas dan jumlah penduduk dalam suatu daerah itu sendiri.

Kemiskinan masih menjadi masalah yang dihadapi tidak hanya di Indonesia, namun juga menjadi permasalahan Internasional yang sedang dihadapi oleh berbagai Negara. Dalam usaha mengatasi permasalahan kemiskinan, Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) telah menetapkan *Millenium Development Goals* (MDGs) yang merupakan suatu pendekatan pembangunan global dan memiliki tujuan yang menitikberatkan pada hak ekonomi sosial dan budaya untuk menghapuskan kemiskinan dan menuju masyarakat yang bermartabat.

Indonesia menjadi salah satu dari 189 negara yang ikut berkomitmen dalam melaksanakan program pembangunan MDGs. Keikutsertaan Indonesia dikarenakan Pemerintah Indonesia merasa apa menjadi tujuan dan sasaran MDGs sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan di Indonesia. Dalam pelaksanaannya, Program pembangunan MDGs memiliki delapan tujuan pokok, antara lain : (1) Menanggulangi Kemiskinan dan kelaparan; (2) Mencapai pendidikan Dasar untuk semua; (3) Mendorong Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan; (4) Menurunkan Angka kematian anak; (5) Meningkatkan Kesehatan Ibu; (6) Memerangi HIV/AIDS, Malaria dan penyakit menular lainnya; (7) Memastikan Kelestarian Lingkungan Hidup; dan (8) Membangun Kemitraan Global untuk Pembangunan.

Penanggulangan kemiskinan berada dalam urutan pertama dari delapan tujuan MDGs yang perlu mendapatkan perhatian serius dari Pemerintah. Permasalahan kemiskinan dapat dianalisis melalui dua cara yaitu secara makro dan mikro. Secara makro yaitu pada level kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah dalam menangani permasalahan kemiskinan. Selama ini Pemerintah telah berupaya

menangani permasalahan kemiskinan dengan membuat berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), pada Maret 2012 jumlah orang miskin di Indonesia tercatat 29,25 juta atau 11,96 %. Kemudian periode Maret 2013 jumlah orang miskin di Indonesia sebanyak 28,17 juta atau 11,36 %. Selanjutnya pada Maret 2014 jumlah penduduk miskin tercatat 28,28 juta atau 11,25 %. Lalu pada Maret 2015 jumlah orang miskin 28,59 juta atau 11,22 %. Memasuki Maret 2016 penduduk miskin tercatat 28,01 juta atau 10,86%. Kemudian Maret 2017 penduduk miskin tercatat 27,77 juta atau 10,64 %. Terakhir pada Maret 2018 jumlah penduduk miskin tercatat 25,95 juta orang atau 9,82 %. Dari data juga disebutkan jumlah orang miskin di daerah perkotaan periode 2018 tercatat 10,14 juta turun 12,82 ribu orang dibandingkan periode September 2017 sebesar 10,27 juta. Sedangkan dari segi persentase penduduk miskin di daerah perkotaan tercatat 7,02 % lebih rendah dibanding periode September 2017 sebesar 7,26 %. (<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4138150/ini-data-kemiskinan>).

Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan. Berdasarkan ukuran kemiskinan dari BPS Kota Makassar bahwa ukuran kemiskinan terdiri dari : a) *Head Count Index* (HCI-P0) adalah persentase penduduk miskin yang berada di bawah Garis Kemiskinan (GK); b) Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index*-P1) merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk dari garis kemiskinan; c) Indeks Keparahan Kemiskinan

(*Poverty Severity Index-P2*) memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran di antara penduduk miskin. Semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin. (BPS, Makassar Dalam Angka 2021).

Untuk mengukur kemiskinan, BPS Kota Makassar menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Metode yang digunakan adalah menghitung Garis Kemiskinan (GK), yang terdiri dari dua komponen yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM). Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2.100 kalori per kapita per hari. Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, kesehatan, dan kebutuhan dasar lainnya. (BPS, Makassar Dalam Angka 2021).

Berdasarkan Data Badan Pusat Statistik Kota Makassar bahwa data penduduk miskin Kota Makassar dari Tahun 2013-2020 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1. Garis Kemiskinan, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin Kota Makassar Tahun 2013 - 2020

Tahun	Garis Kemiskinan (Rupiah/kapita/bulan)	Jumlah Penduduk Miskin (Ribuan)	Persentase Penduduk Miskin
2013	273 231	66,4	4,70
2014	281 917	64,23	4,48
2015	210 094	63,24	4,38
2016	347 723	66,78	4,56
2017	366 430	68,187	4,59
2018	386 545	66,22	4,41
2019	418 831	65,12	4,28
2020	442 513	69,98	4,54

Sumber : Data BPS, Makassar Dalam Angka 2021

Tabel diatas menunjukkan bahwa persentase kemiskinan di Kota Makassar dalam 8 (delapan) tahun terakhir, yakni dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2020 berkisar di angka 4 persen lebih pertahunnya. Tren penurunan angka kemiskinan di Kota Makassar sebesar 0,16 persen selama 8 (delapan tahun terakhir, yakni dari tahun 2013-2020. Persentase kemiskinan tersebut diukur dari variabel ekonomi/pendapatan (daya beli), variabel kesehatan, variabel ekonomi, variabel kepemilikan rumah, variabel kepemilikan aset, variabel jenis pekerjaan, variabel partisipasi pada pengambilan keputusan public. Berdasarkan hal tersebut, menggambarkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak signifikan menurunkan angka kemiskinan setiap tahunnya. Jika dilihat dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) yaitu nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2.100 kalori per kapita per hari bahwa garis kemiskinan penduduk di Kota Makassar dari tahun 2013 sampai tahun 2020 berada pada kisaran Rp. 273.231,- hingga Rp. 442.513,-. Sedangkan Indeks Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan di Kota Makassar dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 2. Indeks Kedalaman Kemiskinan dan Keparahan Kemiskinan di Kota Makassar Tahun 2013-2020

Tahun	Indeks Kedalaman Kemiskinan	Indeks Keparahan Kemiskinan
2013	0,84	0,24
2014	0,72	0,19
2015	0,60	0,12
2016	0,67	0,16
2017	0,64	0,13
2018	1,11	0,38
2019	0,60	0,15
2020	0,58	0,12

Sumber : Data BPS, Makassar Dalam Angka 2021

Tabel di atas menunjukkan bahwa Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index-P1*) dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2020 masih tergolong rendah dan menurun, yang artinya tingkat kesenjangan pengeluaran penduduk miskin masih tergolong tinggi. Sedangkan Indeks Keparahan Kemiskinan (*Poverty Severity Index-P2*) menunjukkan bahwa dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2020 masih tergolong rendah, artinya ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin masih tergolong tinggi. Ini menunjukkan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar tidak signifikan menurunkan angka kemiskinan.

Salah satu sasaran dari visi misi Kota Makassar adalah terwujudnya jaminan sosial keluarga miskin serbaguna. Untuk mencapai sasaran tersebut, Pemerintah Kota Makassar menetapkan strategi koordinasi pelaksanaan dan penajaman target penerima manfaat dalam gerakan penanggulangan kemiskinan dengan program pembangunan daerah adalah program jaminan sosial serbaguna keluarga miskin, (RPJMD Kota Makassar, 2014-2019).

Permasalahan kemiskinan menimbulkan berbagai persoalan menjadikan kemiskinan sebagai prioritas yang harus segera ditangani, dalam hal ini adalah

masalah kemiskinan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Makassar. Olehnya itu, penanganan kemiskinan harus mendapat perhatian khusus oleh pemerintah agar tidak menimbulkan permasalahan yang dapat menghambat proses pembangunan.

Undang-Undang Dasar 1945 terutama pada Pasal 28 (ayat 3) dan Pasal 34 (ayat 2) mengamanatkan bahwa “Jaminan Sosial adalah hak setiap warga negara” dan “Negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu”. Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial pasal 19 menyebutkan bahwa “penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan”. Lebih lanjut pasal 20 poin (c) menyebutkan bahwa “penanggulangan kemiskinan ditujukan untuk mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluas luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan”.

Salah satu isu strategis di bidang sosial di Kota Makassar adalah soal kemiskinan. Angka kemiskinan yang masih cukup tinggi, pendataan yang masih belum seragam menjadi salah satu kendala dalam pengentasan kemiskinan terutama dalam pelayanan kesehatan keluarga miskin. Dengan diterapkannya Sistem Jaminan Sosial Nasional mulai tahun 2014 maka perlu ditingkatkan upaya-upaya untuk mendukung pemberlakuan program tersebut. Diantaranya melalui jaminan

sosial serbaguna Kepala Rumah Tangga Miskin, (RPJMD Kota Makassar, 2014-2019).

Program penanggulangan kemiskinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat adalah Program Keluarga Harapan (PKH) dimulai pada Tahun 2007 yang merupakan program perlindungan sosial yang memberikan bantuan uang tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dengan syarat dapat memenuhi kewajiban terkait pendidikan dan kesehatan. PKH bertujuan untuk mengurangi angka kemiskinan dan memutus rantai kemiskinan antar-generasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta mengubah perilaku yang kurang mendukung peningkatan kesejahteraan dalam rangka pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium atau *Millenium Development Goals* (MDGs). Selanjutnya program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan sosial adalah Beras Sejahtera (Rastra) merupakan bantuan sosial yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan akses masyarakat miskin dan rentan dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok (dalam hal ini beras) yang menjadi hak dasarnya.

Dalam rangka menanggulangi kemiskinan, Pemerintah Kota Makassar mengoptimalkan pelaksanaan program jaminan sosial serbaguna yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Makassar, yakni Program Keluarga Harapan (PKH), dan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang terangkum dalam Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Namun implementasi program tersebut belum optimal dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Makassar. Hal tersebut terlihat

dari angka kemiskinan di Kota Makassar kisaran 4 % sampai 5 % per tahunnya dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2020.

Merujuk pada isu tersebut bahwa masalah kemiskinan di Kota Makassar masih menjadi persoalan krusial. Hal ini tentunya sangat berkaitan dengan persoalan kebijakan kemiskinan dan implementasinya. Soren C. Winter (2003) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat ditentukan mulai dari desain formulasi kebijakan sampai evaluasi kebijakan yang dengan sendirinya ada keterkaitan antara proses politik dengan administrasi. Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh desain kebijakan yang lahir dari formulasi kebijakan. Selain itu keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat dipengaruhi faktor sosial ekonomi dimana kebijakan itu dibuat.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan merupakan program pemerintah pusat yang diimplementasikan oleh daerah sehingga cenderung mengabaikan fakta-fakta kemiskinan di daerah menyebabkan kurangnya inovasi dalam menanggulangi kemiskinan yang berimplikasi pada lemahnya kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Pressman dan Wildavsky (1973) mengatakan bahwa sejauh mana implementasi dapat berhasil tergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Karenanya kerjasama, koordinasi dan kontrol memegang peranan sangat penting. Eugene Bardach (1977), dalam studi implementasinya lebih menekankan pada aspek konflik dalam pelaksanaannya. Bardach melihat implementasi sebagai kelanjutan permainan politik dari tahap adopsi kebijakan, meskipun sebagian dengan aktor lain

dan hubungan antar aktor lainnya. Bardach menganalisis jenis permainan yang diterapkan oleh berbagai aktor dalam proses implementasi untuk mengejar kepentingan mereka sendiri. Namun, permainan tersebut cenderung mendistorsi implementasi dari tujuan kebijakan.

Kerangka analisis top-down dari Mazmanian dan Sabatier (1981) menetapkan 17 (tujuh belas) variabel yang dikategorikan kedalam tiga kelompok utama, yakni mudah tidaknya masalah yang ditangani oleh kebijakan, konteks sosial dan politik, dan kemampuan kebijakan untuk menyusun proses implementasi. Kerangka analisis tersebut mendapat dua jenis kritikan dari Moe, (1989). Menurut Moe, model tersebut naif dan tidak realistis karena terlalu menekankan kemampuan pendukung kebijakan untuk menyusun implementasi, sehingga mengabaikan kemampuan lawan kebijakan untuk ikut campur dalam proses penataan. Secara konseptual, model tersebut mengabaikan politik perumusan kebijakan dan desain kebijakan (Winter, 1986b).

Beberapa peneliti bottom-up menggunakan tujuan resmi dari kebijakan tertentu sebagai standar evaluasi (Lipsky, 1980; Winter, 1986a). Michael Lipsky (1980) mengembangkan teori tentang 'birokrat tingkat bawah.' Ini berfokus pada keputusan diskresioner yang dibuat oleh setiap pekerja lapangan. Peran diskresioner dalam memberikan layanan atau menegakkan regulasi membuat birokrat tingkat bawah menjadi aktor penting dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

Kerangka analisis top-down yang menggunakan tujuan resmi dari kebijakan tertentu sebagai standar evaluasi mendapat penolakan dari Elmore (1982). Elmore

berangkat dari analisis masalah spesifik seperti pengangguran kaum muda (Elmore, 1982) atau kondisi pertumbuhan perusahaan kecil (Hull dan Hjern, 1987). Selanjutnya di Hull dan Hjern Mencoba mengidentifikasi banyak aktor yang mempengaruhi masalah tersebut dan untuk memetakan hubungan di antara mereka. Dalam analisis jaringan ini, baik aktor publik maupun swasta menjadi penting. Hull dan Hjern (1987) memfokuskan pada peran jaringan lokal dalam mempengaruhi masalah tertentu dalam proses implementasi, dan mereka juga mengembangkan cara untuk mengidentifikasi jaringan. Menurut Hull dan Hjern, struktur implementasi empiris cenderung jauh lebih hierarkis daripada formal, dan mereka sering melintasi batas organisasi dan mungkin melibatkan aktor publik maupun swasta dalam membentuk jaringan kolaboratif di tingkat operasional yang bahkan dapat mengambil identitas mereka sendiri relatif independen dari organisasi induknya. Perspektif Elmore lebih ditujukan untuk membantu analis kebijakan dan pembuat kebijakan dalam merancang kebijakan yang tepat daripada menawarkan strategi penelitian dan berkontribusi pada pengembangan teori.

Perspektif top-down dan bottom-up menarik perhatian yang meningkat pada fakta bahwa baik atas maupun bawah memainkan peran penting dalam proses implementasi, tetapi dalam jangka panjang pertempuran antara kedua pendekatan tersebut tidak membuahkan hasil. Masing-masing cenderung mengabaikan porsi realitas implementasi yang dijelaskan oleh yang lain (Goggin et al., 1990). Selain itu, Richard E. Matland (1995) berupaya mensintesis kedua model tersebut. Matland mengemukakan bahwa nilai relatif mereka bergantung pada tingkat ambiguitas dalam tujuan dan sarana kebijakan dan tingkat konflik. Sabatier (1986)

juga menyarankan sintesis yang disebut Kerangka Kerja Koalisi Advokasi (ACF). Sabatier mengadopsi unit analisis 'bottom-up' - berbagai macam aktor publik dan swasta yang terlibat dengan masalah kebijakan, serta perhatian mereka dalam memahami perspektif dan strategi dari semua kategori aktor utama (tidak hanya pendukung program).

Mazmanian & Sabatier (1981); Elmore (1982); Hull dan Hjren (1987); Goggin et.al (1990); Winter (1990) mencoba menjelaskan variasi dalam hasil kebijakan dan memeriksa hubungan antara keluaran dan hasil implementasi. Pada tingkat perkembangannya, Tyler (2006); Poker & Nielson (2012) mencoba menjelaskan kepatuhan warga negara dan swasta dan peran penegakan implementasi kebijakan membentuk kepatuhan. George Boyne (2003); Meier & O'Toole (2007) juga menjelaskan bagaimana manajemen publik mempengaruhi kinerja organisasi (manajemen dan kinerja). Oleh karena itu, studi implementasi akan bermanfaat jika berfokus pada dan berusaha menjelaskan variasi dalam keluaran dan hasil serta mempelajari hubungan antara keluaran dan hasil implementasi. Lembaga/birokrat tingkat bawah biasanya berbeda-beda dalam memberikan keluaran dan hasil implementasi, sehingga studi implementasi dapat memainkan peran penting dalam upaya menjelaskan variasi keluaran dan hasil implementasi dengan berbagai faktor seperti peran kebijakan dan desain organisasi, (Hill 2006; Beer et.al, 2008).

Jika dilihat dari uraian perkembangan implementasi kebijakan, dari perspektif top-down hingga perspektif bottom-up, tidak ada teoritis atau pakar yang menitikberatkan urgensi transformasi dalam implementasi kebijakan,

sementara transformasi menawarkan perubahan atas kondisi sebelumnya ke kondisi yang baru sehingga memiliki potensi yang kuat untuk mengoptimalkan tujuan implementasi.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa fenomena kemiskinan di Kota Makassar masih tergolong parah. Disatu sisi, berbagai program penanggulangan kemiskinan yang digulirkan pemerintah belum mampu mengentaskan kemiskinan secara efektif. Berbagai program penanggulangan kemiskinan tersebut pada implementasinya cenderung kurang terkoordinasi, perilaku birokrasi tingkat bawah kelompok sasaran kurang baik sehingga menyebabkan terjadinya fragmentasi dalam tataran implementasinya. Secara konseptual dan fenomena, penanggulangan kemiskinan melibatkan berbagai stakeholder sehingga dibutuhkan integrasi stakeholder yang bertujuan untuk mencapai keberhasilan dalam implementasi kebijakan. Pemikiran inilah yang mendasari penulis tertarik meneliti tentang “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Makassar” sehingga penulis dapat menemukan fakta-fakta baru implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan penelitian diatas, maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar?
2. Bagaimana hasil implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hasil implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Dari uraian pada latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat :

1. Secara teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat memperkaya teori administrasi publik khususnya mengenai implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dan mendapatkan temuan baru model-model implementasi kebijakan yang efektif dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Makassar. Selain itu, dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya untuk pengembangan kajian implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dan teori administrasi publik.
2. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi Pemerintah Kota Makassar dalam memahami fenomena kemiskinan dan menjadi rujukan atau pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Selain itu dapat bermanfaat bagi keberhasilan implementasi kebijakan dengan penerapan model-model baru dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Pengertian dan konsep Administrasi Publik

Dewasa ini tidaklah mudah mendefinisikan administrasi publik. Kerumitan definisi administrasi publik, karena istilah administrasi publik berasal dari bahasa Inggris, yaitu *public administration*, dimana tidak ada kesepakatan tunggal dalam penerjemahan bahasa Indonesia. Ada tiga alasan mengapa administrasi publik sulit mendefinisikan. Ketiga alasan tersebut menurut Nugroho, (2003) adalah sebagai berikut:

- 1) Begitu banyak definisi administrasi publik.
- 2) Walaupun *public administration*, hanya dianggap sebagai ilmu usaha Negara di hari ini berkembang dibanding masa lalu.
- 3) Administrasi Negara semakin menuai kenyataan akan kompleksitas sebagai akibat keleluasaan dan kerumitan di dalam misinya dengan munculnya konsep *good governance*.

Administrasi publik berbeda dengan administrasi swasta, tidak hanya dalam konteksnya, tetapi juga dalam orientasi nilainya. Misalnya, administrasi swasta lebih bersifat "*profit oriented*" sementara administrasi publik lebih "*non profit oriented*"; administrasi swasta lebih menekankan rasionalitas berdasarkan "*economic man model*", sementara administrasi publik lebih menekankan rasionalitas berdasarkan "*administrative man model*"; dan administrasi swasta lebih mendapatkan sentuhan pasar lebih mendapatkan sentuhan pasar, lebih otonom, dan kurang mendapat pengaruh politik, sedang administrasi publik sebaliknya. "Administrasi publik juga harus mempertimbangkan nilai lain seperti

keadilan dan tanggung jawab terhadap publik atau *democratic responsibility and accountability*” (Chandler dan Plano, 1988).

Menurut Chandler dan Plano (1988), “administrasi publik adalah dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”. Chandler dan Plano juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.

Shafritz and Russell (1997) mendefinisikan administrasi publik berdasarkan empat kategori yaitu sebagai berikut:

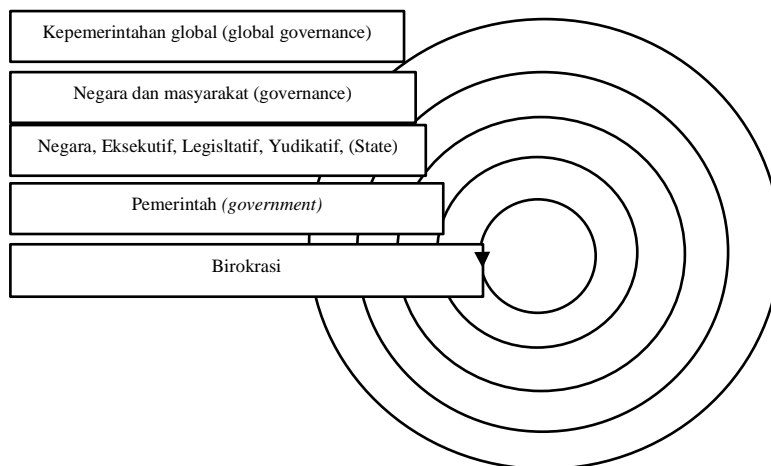
- 1) Definisi berdasarkan kategori politik melihat administrasi publik sebagai “*what government doing*” (apa yang dikerjakan pemerintah) baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan kolektif karena tidak dapat dilakukan secara individual.
- 2) Definisi berdasarkan kategori legal/hukum, melihat administrasi publik sebagai penerapan hukum (*law in action*), sebagai regulasi, sebagai kegiatan pemberian sesuatu dari penguasa kepada rakyatnya, dan sebagai bentuk ”pencurian” dari pihak yang kaya untuk ke pihak yang miskin, dimana pihak yang dirugikan harus tunduk menaatinya.
- 3) Definisi berdasarkan kategori manajerial, administrasi publik adalah fungsi eksekutif dalam pemerintahan, sebagai bentuk spesialisasi dalam manajemen (bagaimana mencapai hasil melalui orang lain).
- 4) Definisi berdasarkan kategori mata pencaharian, administrasi publik adalah suatu bentuk profesi (okupasi) mulai dari tukang sapu sampai ahli operasi otak di sektor publik.

Menurut Gordon (Kasim, 1993) administrasi publik adalah ‘studi tentang seluruh proses, organisasi dan individu yang bertindak sesuai dengan peran dan jabatan resmi dalam pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan peradilan’. Definisi ini secara implisit menganggap administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik. Pandangan ini berbeda dengan pendapat Ellwein, et.al, (Knill, 2001) bahwa ‘administrasi publik lebih berfungsi sebagai aplikasi hukum daripada pembuatan kebijakan dan kurang memiliki fleksibilitas dan diskresi secara komparatif ketika menerapkan provisi legal’.

Sementara itu, Hughes (1994) menyatakan “administrasi publik merupakan aktivitas melayani publik dan atau aktivitas pelayan publik dalam melaksanakan kebijakan yang diperoleh dari pihak lain”. Pelaksanaannya didasarkan pada prosedur dengan cara menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan. Administrasi publik terfokus pada proses, prosedur dan kesopanan.

Administrasi publik dapat didefinisikan kedalam lima tingkatan pengelompokan, yakni birokrasi, pemerintahan, Negara, *good governance*, dan *global governance*. Nugroho (2003) menggambarkan kelima tingkatan pengelompokan administrasi publik tersebut ke dalam suatu bagan sebagaimana di bawah ini :

Gambar 1. Lima Lingkup Tingkatan Administrasi Publik (Nugroho, 2003)



Model ini dikembangkan oleh Nugroho dari model pemahaman administrasi publik dari David Bresnick, Guru Besar Administrasi Publik pada *City University, New York*. Model tersebut yakni, *bureau, agency, superagency, political executive, political system, (legislative, judicial, public opinion)* dan *social system*.

Administrasi publik berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan. Karena pelaksanaan pemerintahan tugas birokrasi, maka tugas pemerintah (birokrasi) adalah membuat kebijakan publik dan mengimplementasikannya. Birokrasi dalam praktiknya sebagai abdi Negara/pegawai negeri sipil yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam menjalankan administrasi publik.

Definisi administrasi publik sebagai pemerintah (*government*) adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Legislatif bertugas membuat kebijakan, eksekutif menjalankan kebijakan dan yudikatif mengawasi pelaksanaan kebijakan yang diimplementasikan oleh eksekutif. Dari pembagian tugas tersebut, administrasi publik dimaknai sebagai pengelola urusan publik yang berarti implementasi kebijakan.

Administrasi publik sebagai Negara (*state*) merupakan organ atau lembaga yang mengatur kehidupan publik dan masyarakat (publik) yang memiliki kedaulatan Negara. Masyarakat sebagai pemegang kedaulatan Negara memberi legitimasi kepada Negara untuk mengatur kehidupan bersama. Dalam hal ini Negara dilihat sebagai organ/lembaga yang mengelola urusan pelayanan publik.

Administrasi publik sebagai Negara dan masyarakat (*governance*) merupakan interaksi antara Negara dengan masyarakat (*partnership activity*). Negara sebagai pengelola urusan pelayanan publik dituntut dapat mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut terlibat dalam pembangunan Negara.

Administrasi publik sebagai pemerintahan global (*global governance*), berarti pemerintahan yang baik harus ikut berpartisipasi dan mengambil peran penting dalam pengelolaan global. Pemerintahan global memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam membangun pemerintahan suatu Negara. Pemerintahan global dapat mengambil keputusan-keputusan yang sifat memaksa suatu Negara untuk mengikuti keputusan global. Keterlibatan Negara dalam pemerintahan global dapat memberikan signifikansi dalam pengambilan kebijakan negaranya.

Menurut K. Bailey, (Henry, 1988) menyatakan bahwa teori administrasi publik diangkat sebagai langkah dan upaya untuk memperbaiki proses pemerintahan. Lebih lanjut Bailey berpendapat ada empat kategori teori administrasi publik, dan setiap kategori teori mempunyai pusat perhatian yang berbeda satu dengan yang lainnya. Pertama, teori deskriptif atau lazim dikenal dengan deskripsi struktur bertingkat dan berbagai hubungan dengan lingkungan kerjanya. Kedua, teori normatif atau kajian yang menekankan pada nilai-nilai yang

menjadi tujuan, alternatif keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara administrasi publik (praktisi) dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada pelaksana kebijakan (*policy implementor*). Ketiga, teori asuntif, pemahaman yang benar terhadap realitas seorang administrator. Asumsi yang dibangun tidak didasarkan pada asumsi model keburukan (sifat setan) adapun asumsi model keparipurnaan (sifat malaikat) birokrasi. Keempat, teori instrumen melalui peningkatan teknik-teknik manajerial dalam rangka efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan publik. Atas dasar keempat teori itu, maka Bailey mengklasifikasikan tiga pilar administrasi publik: (a) perilaku organisasi (kelembagaan) dan perilaku orang (individu) di dalam organisasi, (b) teknologi manajemen, dan (c) kepentingan umum dalam hubungannya dengan pilihan etika seorang individu dan berbagai masalah sosial.

Makna administrasi publik sangatlah bervariasi, bahkan ada yang mempersepsikan "*administration of public*", ada yang mengatakan *administration for public*" bahkan ada yang mengatakan "*administration by public*". Fesler (1980), misalnya, mengemukakan bahwa "*the administration of governmental affairs*". Administrasi publik menyangkut penyusunan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar, dan untuk kepentingan publik.

Persepsi tentang administrasi publik sangatlah bervariasi. Variasi ini dapat dilihat dari pendapat-pendapat yang dikutip oleh Stillman (1990) sebagai berikut:

- 1) Menurut Dimock, Dimock, & Fox, administrasi merupakan produk barang-barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat ekonomi, atau serupa dengan business tetapi khusus dalam menghasilkan barang dan pelayanan publik.
- 2) Barton & Chapple melihat administrasi publik sebagai "*the work of government*" atau pekerjaan yang dilakukan pemerintah. Definisi ini

menekankan aspek keterlibatan personel dalam memberikan pelayanan publik.

- 3) Nigro & Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup tiga cabang yaitu yudikatif, legislatif dan eksekutif; mempunyai suatu peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik sehingga menjadi bagian dari proses politik; sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta, dan berkaitan erat dengan beberapa kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Definisi ini lebih menekankan proses kelembagaan yang melibatkan usaha kerjasama kelompok sebagai kegiatan publik yang berbeda dari kegiatan swasta.
- 4) Nicholas Henry memberi batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Dengan demikian, definisi ini melihat administrasi publik sebagai kombinasi teori dan praktek yang mencampuri proses manajemen dengan pencapaian nilai-nilai normatif dalam masyarakat.

Dari semua batasan di atas, ada beberapa makna penting yang harus diingat karena berkenaan dengan hakikat administrasi publik yaitu: 1) bidang tersebut lebih berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan dunia legislatif dan yudikatif; 2) bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik; 3) bidang tersebut juga berkaitan dengan masalah manusiawi; 4) meskipun bidang tersebut hampir mirip dengan administrasi swasta, tapi *overlapping* dengan administrasi swasta; 5) bidang tersebut diarahkan untuk menghasilkan *public goods dan services*; dan 6) bidang ini memiliki aspek teoritis dan praktis.

Dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan proses penataan suatu Negara melalui kebijakan untuk kepentingan Negara dan masyarakat. Semakin baik administrasi publik suatu Negara maka semakin maju Negara

tersebut. sebaliknya, semakin buruk administrasi publik suatu Negara maka memburuk keadaan Negara tersebut.

2. Perkembangan Administrasi Publik

Perkembangan Teori administrasi publik dimulai dari *Old Public Administration (OPA)* (Wilson 1887), *New Public Administration, (NPA)* (Frederickson & Smith, 2003), *New Public Service (NPM)* (Osborne dan Gabler, 1992), *New Public Service (NPS)* (Denhardt and Denhardt, 2003), dan *New Public Governance (NPG)* (Osborne, 2010). Adapun pembahasan perkembangan teori administrasi publik sebagaimana di bawah ini :

1. Old Public Administration (OPA)

Paradigma administrasi publik dimulai dengan *old public administration* atau administrasi publik lama. Paradigma administrasi negara lama dikenal juga dengan sebutan administrasi negara tradisional atau klasik. Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara.

Paradigma *old public administration* merupakan paradigma klasik yang berkembang sejak munculnya tulisan Wilson di tahun 1887 yang berjudul “*the study of administration*”. Terdapat dua gagasan utama dalam paradigma ini, yakni (1) menyangkut pemisahan politik dan administrasi, dan (2) administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Gagasan ini terus berkembang melalui para pakar seperti Taylor (1923) dengan “*scientific management*”, White (1926) dan Willoughby (1927) yang

mengembangkan struktur organisasi yang sangat efisien, dan Gullick & Urwick (1937) yang sangat terkenal dengan akronimnya POSDCORB, (Saleh & Muluk, 2006).

Dengan mengacu pada dua gagasan utama tersebut, paradigma ini menaruh perhatian pada fokus pemerintahan pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Paradigma ini berpandangan bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi. Paradigma ini berpandangan pula bahwa peran utama administrator publik dibatasi dengan tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran.

Paradigma *old public administration* memiliki tiga pemikiran, yaitu:

- 1) Paradigma dikotomi yang dikemukakan oleh Henry, memiliki dua kunci pokok yaitu, politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut. OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*) Frederick W. Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi.
- 2) Manusia rasional (administratif), Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap *old public administration*. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*).
- 3) Teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam *old public administration*. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan

atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Gagasan Wilson (1887) dapat diketahui dari hal-hal berikut:

- 1) *Government should establish executive authorities, controlling essentially hierarchical organization and having as their goal achieving the most reliable and efficient operations possible.*
- 2) *Their tasks were (administrasi publik) instead the implementation of policy and the provision of service, and in those tasks they were expected to act with neutrality and profesional to execute faithfully the direction that came their way. Not to be actively or extensively involved in the development of policy.*
- 3) *They were to be watched carefully and held accountable to elected political leaders, so as not to deviate from established policy.*
- 4) *Wilson recognized a potential danger in the other direction as well, the possibility that politics, or more specifically, corrupt politicians might negatively influence administrators in their pursuit of organizational efficiency.*

Gagasan Wilson tersebut disajikan dalam dua tema besar, yaitu:

- 1) Gagasan bahwa pemisahan politik dan administrasi, dan ini sangat berpengaruh di Negara Barat hingga lebih 50 tahun lebih (gagasan Wilson pada tahun 1830). Politik harus berhubungan dengan kebijakan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan Negara. Administrasi Negara sebagai badan eksekutif melaksanakan kebijaksanaan itu secara apolitis dan tidak memihak. Ketika kebijakan telah ditetapkan disitulah administrasi Negara baru bekerja. Administrator publik harus melaksanakan *accountability* kepada pejabat politik yang telah terpilih (*administrators were held to be accountable to their political masters-and only taught them to the citizenry*).
- 2) Publik administrator harus mencari efisiensi sebesar mungkin dalam operasi-operasinya dan juga mencapai efisiensi yang terbaik dalam mencapai

tujuannya melalui penyatuan keseragaman dan itu harus terjadi dalam struktur hierarkikal dari manajemen administratifnya yang teratur dan mantap (juklak dan juknis). Hal tersebut didukung dengan berkembangnya pandangan Frederick W. Taylor dan Lyndall Urwick & Luther Gulick. Taylor *the principles of scientific management* berpendapat bahwa pekerjaan manusia lebih dapat mencapai efisiensi terbesar jika didasari pada *time and motion studies*. Sedangkan Urwick & Gullick dengan *organization as a technical problem* yang memperkenalkan prinsip-prinsip administrasinya dengan akronim POSDCORB, yang dengan tegas menyatakan bahwa POSDCORB dapat diterapkan dalam semua kondisi dan bebas ruang dan waktu. Artinya prinsip tersebut dapat dilaksanakan di semua level administrasi dan semua keadaan terlepas apakah itu di Negara sedang berkembang atau Negara maju, jika tujuannya adalah untuk mendapatkan sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan administrasi seefisien dan seefektif mungkin.

Old public administration atau administrasi publik klasik memberikan perhatian pada bagaimana pemerintah melakukan tindakan administrasi secara demokratis, efisien dan efektif, dan bebas dari manipulasi kekuasaan, serta bagaimana pemerintah dapat beroperasi secara tepat, benar, dan berhasil (Wilson, 1887). Fokus perhatiannya adalah interaksi dan kerjasama di dalam organisasi pemerintah yang dibangun melalui hirarki. Model ini memberikan peran yang sangat besar kepada pemerintah, baik dalam perumusan kebijakan maupun penyampaian pelayanan publik. Dengan sifat yang hirarkis dan berpusat pada pemerintah, maka hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat

cenderung dimaknai sebagai hubungan yang bersifat atasan dan bawahan, interaksi sepihak dan tidak setara, kerjasama struktural dan formal, atau pada titik yang paling ekstrim, tidak ada kolaborasi sama sekali.

2. New Public Administration (NPA)

Frederickson & Smith (2003) menjelaskan bahwa munculnya *new public administration* diawali dengan beberapa kejadian seperti pada tahun 1960-an terjadi beberapa krisis secara bersamaan. Pertama, krisis kekotaan bersumber dari sub urbanisasi yang tidak bisa ditawar yang didukung pemerintahan. Kedua, krisis rasial amat erat berhubungan dengan krisis sebelumnya, untuk sebagian berasal dari *ghettoisasi* (perkampungan di kota yang umumnya dihuni oleh penduduk dari kelompok minoritas). Dengan memburuknya pusat-pusat kota, maka buruk pulalah lembaga pelayanan masyarakat, tingkat pengangguran yang tak terkendali terutama di kalangan minoritas dan sistem kesejahteraan terlalu menanggung beban yang berat. Ketiga, terjadi krisis energi diikuti dengan krisis lingkungan, perawatan kesehatan, transportasi dan seterusnya dan semua krisis ini telah mempengaruhi administrasi negara.

Tiga peristiwa yang terjadi antara tahun 1960-an dan 1970-an yang berpengaruh pada masyarakat dan pemerintahan serta administrasi negara, yakni perang Vietnam, kekacauan kota dan perselisihan rasial yang terus berlangsung dan skandal *watergate*. Kebanyakan karyawan negara tidak punya identitas dengan bidang administrasi negara, mereka lebih mengidentifikasi diri dengan lapangan profesi lain, dan menjadikan administrasi negara sebagai profesi kedua. Beberapa

peristiwa yang dijelaskan di ataslah yang kemudian mendorong lahirnya administrasi negara baru (*new public administration*).

Lebih lanjut Frederickson & Smith (2003) menjelaskan bahwa administrasi negara sebelumnya memfokuskan diri pada manajemen yang efisien, ekonomis dan terkoordinir atas instansi pelayanan. Dasar pemikiran untuk administrasi negara hampir senantiasa berupa manajemen yang lebih baik (lebih efisien ataupun lebih ekonomis). Administrasi negara baru menambahkan “keadilan sosial (*social equity*)” pada sasaran-sasaran dan dasar pemikiran klasik. Administrasi negara yang konvensional maupun klasik berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan: (1) bagaimana kita dapat menyediakan pelayanan yang lebih baik dengan sumberdaya yang tersedia (efisiensi)?, (2) bagaimana kita dapat mempertahankan tingkat pelayanan kita sembari membelanjakan lebih sedikit uang (ekonomis)?, (3) Adakah pelayanan ini meningkatkan keadilan sosial?. Administrasi negara baru menambahkan “keadilan sosial (*social equity*)”. Ketimpangan sebagai wujud ketidakadilan, oleh karena itu perlu ada perubahan, dan perubahan yang dilakukan perlu memberikan ruang partisipasi bagi publik.

Pokok pikiran yang dikembangkan oleh Frederickson & Smith (2003) tentang *new public administration* adalah, “keadilan sosial”. Keadilan sosial adalah sebuah ungkapan yang mencakup pengertian seperangkat pilihan nilai, yakni pilihan kerangka organisasi, pilihan corak manajemen, menekankan persamaan hak dalam pelayanan pemerintahan, menekankan pertanggungjawaban atas keputusan-keputusan dan pelaksanaan program untuk manajer-manajer publik, menekankan perubahan dalam manajemen publik, menekankan daya tanggap lebih kepada

kebutuhan warga negara ketimbang terhadap kebutuhan-kebutuhan organisasi publik, menekankan suatu pendekatan terhadap studi mengenai administrasi negara dan pendidikan administrasi negara yang bersifat interdisipliner, terapan, dan memecahkan masalah secara teoritis sehat (Frederickson & Smith, 2003).

Salah satu perhatian pokok administrasi negara baru menurut Frederickson & Smith, (2003) adalah perlakuannya yang adil terhadap warga negara. Nilai-nilai keadilan dalam administrasi negara baru dapat dilihat dalam model berikut:

Tabel 3. Nilai, Struktur dan Manajemen dalam Keadilan Sosial

Nilai yang akan dimaksimalkan	Alat Struktur untuk Mencapai	Alat Manajemen untuk Mencapai
Daya tanggap (<i>Responsiveness</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desentralisasi (<i>politis dan administratif</i>), 2. Perjanjian, 3. Pengadilan ketatanegaraan atas birokrasi tingkat jalanan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Interaksi klien yang rutin dengan karyawan dan manajer 2. Definisi manajemen tentang demokrasi, mencakup lebih luas daripada daya tanggap terhadap pejabat-pejabat terpilih, tetapi juga
Partisipasi pekerja dan warga negara dalam pembuatan keputusan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dewan rukun tetangga yang mempunyai kekuasaan. 2. Kelompok-kelompok kerja yang saling tumpang tindih. 3. Keterlibatan pekerja dalam proses-proses keputusan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan etika yang mendesakkan hak pekerja dan warga negara untuk berpartisipasi dalam proses keputusan itu yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka, 2. Latihan dalam pengembangan organisasi
Keadilan Sosial (<i>Social Equity</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistem penghasilan berdasar wilayah dengan sistem distribusi lokal 2. Keluaran (<i>output</i>) pelayanan masyarakat yang disamaratakan menurut kelas sosial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kode etik profesional yang memerinci keadilan 2. Keterikatan manajemen pada asas bahwa pemerintahan mayoritas tidak merusak hak-hak minoritas untuk memperoleh pelayanan masyarakat yang sama.
Pilihan warga Negara (<i>Public Choice</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Merencanakan bentuk-bentuk pelayanan alternatif untuk memperluas pilihan 2. Tumpang tindih 3. Perjanjian 	Pengurangan monopoli manajemen atas pelayanan tertentu seperti pemeliharaan kesehatan atau pendidikan
Tanggung jawab administrasi untuk efektivitas program	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desentralisasi 2. Delegasi 3. Target pelaksanaan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengukuran pelaksanaan, bukan hanya atas standar umum organisasi, tetapi juga menurut kelas sosial, 2. Mengukur pelaksanaan untuk siapa?

Sumber: Frederickson & Smith, 2003

Tabel di atas menyajikan suatu daftar nilai yang nampaknya menjadi suatu gugusan norma atau rangkaian kecenderungan yang menandai apa yang nampak berhubungan dengan administrasi negara kontemporer. Diakuinya bahwa gugusan nilai itu pada saat ini belum suatu model, akan tetapi lebih merupakan campuran model dan nilai yang sekarang nampak menjadi paling mendesak dalam kehidupan-kehidupan politik dan administrasi kita. Setiap nilai membutuhkan sejumlah alat struktur dan alat manajemen untuk mencapainya. Pemilihan alat struktur dan alat manajemen merupakan sebuah strategi dalam memaksimalkan nilai-nilai keadilan dan prasyarat mewujudkan keadilan sosial.

Sebagaimana sudah dikemukakan di atas oleh Frederickson & Smith (2003) bahwa nilai yang akan dimaksimalkan dalam mewujudkan keadilan sosial adalah daya tanggap (*responsiveness*). Untuk mewujudkannya membutuhkan sebuah model sebagai kerangka acuan, maka salah satu alat struktur yang dibutuhkan adalah desentralisasi, sementara alat manajemen yang dibutuhkan adalah manajemen demokrasi antara lain daya tanggap terhadap kelompok-kelompok kepentingan dan minoritas-minoritas yang tidak terorganisir. Sejumlah perubahan dan daya tanggap dalam administrasi negara baru adalah sebagai berikut:

Tabel 4. Perubahan dan Daya Tanggap dalam Administrasi Negara Baru

Dari	Transisi	Menuju
Masalahnya pada dasarnya adalah pembaruan atau perubahan (membetulkan apa yang salah)	Perubahan dan reorganisasi harus dilakukan	Masalahnya adalah melembagakan prosedur-prosedur perubahan (pengenalan bahwa yang dibetulkan tidak mungkin tetap benar dan membuat criteria dapat dibenarkan sama pentingnya dengan kebenaran)
Perubahan sosial yang cepat adalah fenomena yang tidak abadi yang mesti dijaga dan memerlukan penyesuaian diri	Organisasi harus berusaha menanggapi perubahan sosial yang cepat (mengurangi kelambatan)	Perubahan sosial yang cepat adalah peristiwa abadi yang perlu dipermudah dan dimanfaatkan.
Masalah-masalah yang disebabkan ketidakpastian,	Masalah-masalah yang disebabkan oleh ketidakpastian,	Masalah-masalah yang terjadi karena ketidakpastian, ruwetnya

ruwetnya dan lajunya perubahan memerlukan investasi yang lebih besar dalam mesin organisasi dan dalam perkembangannya.	ruwetnya dan lajunya perubahan memerlukan perombakan-perombakan atas mesin-mesin organisasi yang telah mapan.	dan lajunya perubahan memerlukan investasi yang lebih besar dalam kemerosotan dan kemunduran.
“Daya tanggap” memerlukan pengamatan yang teliti atas informasi yang terbuka dalam organisasi sehingga bisa dirasakan kapan penyesuaian diperlukan	“Daya tanggap” memerlukan partisipasi yang luas oleh para klien, terutama untuk tujuan-tujuan kooptasi.	“Daya tanggap” memerlukan pengamatan yang relatif atas klien dan warga negara sehingga mereka bisa melakukan penyesuaian bila diperlukan.
Kepemimpinan berdasarkan otoritas	Kepemimpinan berdasarkan persetujuan	Kepemimpinan berdasarkan pemahaman perubahan

Sumber: *Frederickson & Smith, 2003*

Berdasarkan perubahan dan daya tanggap yang dikemukakan dalam tabel di atas, dapat ditentukan beberapa indikator untuk daya tanggap seperti: 1). perubahan mekanisme/prosedur daya tanggap yang terkesan lamban ke mekanisme responsivitas yang lebih cepat; 2). kemampuan organisasi perangkat daerah dalam merespon perubahan kebutuhan masyarakat yang begitu cepat; 3). anggaran yang dibutuhkan untuk menjamin responsivitas; 4). perubahan perilaku birokrat kearah yang lebih responsif; 5). membutuhkan pengamatan yang relatif cepat atas perubahan kebutuhan publik dan data/informasi yang akurat sebagai dasar sebuah daya tanggap yang cepat dan tepat; 6). membutuhkan pemimpin yang mempermudah perubahan daya tanggap; 7). dukungan politik atas perubahan teknologi dan mekanisme daya tanggap.

3. New Public Manajemen (NPM)

Paradigma *new public management*, yang pada dasarnya berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis ke dalam sektor publik. Paradigma *new public management* sering disingkat dengan NPM ini, berbasis pada teori pilihan publik (*public choice theory*), dukungan intelektual bagi paradigma ini berasal dari aliran kebijakan publik (*public policy schools*) dan gerakan manajerial (*managerialism movement*). Aliran kebijakan publik dalam beberapa dekade

memiliki akar yang cukup kuat dalam ilmu ekonomi, sehingga analisis kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep *market economics, costs and benefit*, dan *rational models of choice*. Selanjutnya aliran ini mulai mengalihkan perhatiannya pada implementasi kebijakan, yang selanjutnya mereka sebut *public management*, yang sebenarnya sinonim dengan *public administration* (Denhardt & Denhardt 2003).

Dukungan intelektual dari *managerialism movement* berakar dari pandangan bahwa keberhasilan sektor bisnis dan publik bergantung pada kualitas dan profesionalisme para manajernya. Kemudian dapat dicapai melalui produktivitas yang lebih besar, dan produktivitas ini dapat ditingkatkan melalui disiplin yang ditegakkan oleh para manajer yang berorientasi efisiensi dan produktivitas. Untuk memainkan peran penting ini, manajer harus diberi "*the freedom to manage*" dan bahkan "*the right to manage*" (Denhardt & Denhardt, 2003).

Menurut Sumartono (2007), Paradigma NPM dalam prakteknya, sebagai gerakan manajerialis mempunyai pengaruh besar dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara maju, seperti Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika Serikat. Di Inggris, reformasi administrasi publik dijalankan sejak masa PM Margaret Thatcher. Di Amerika Serikat, gerakan ini mendapat dukungan dan komitmen dari Al Gore, wakil presiden Amerika Serikat pada tahun 1993, dengan konsepnya "*work better and cost less*" (Al Gore, 1993). Kemudian dipopulerkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) melalui karyanya "*reinventing government*". Gerakan ini menyebar keseluruh dunia sehingga menjadi inspirasi

utama di banyak negara dalam mereformasi administrasi publik baik dengan melakukan privatisasi gaya Inggris ataupun gerakan mewirauasakan birokrasi gaya Amerika Serikat.

Gambaran tentang paradigma NPM ini dapat dilihat dari pengalaman Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government*, karya Osborne dan Gaebler (1992). Inti dari prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

- 1) *Catalytic government: steering rather than rowing*. Pemerintahan entrepreneur berfungsi memisahkan pembuatan/penetapan keputusan (*steering*) dengan peran pemberian pelayanan (*rowing*). Tugas-tugas operasional harus dilakukan oleh staf pelaksana yang diberi kewenangan untuk itu dan para pimpinan yang tidak dibebani tugas-tugas operasional agar mereka dapat menjalankan tugas utamanya membuat keputusan.
- 2) *Community-owned government: empowering rather than serving*. Pemerintahan entrepreneur harus bekerja sama dengan atau melalui masyarakat yaitu dengan memberdayakan masyarakat untuk mengendalikan lingkungan dan kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri dan tidak lagi menggantungkan pemberian pelayanan kepada birokrat atau petugas profesional.
- 3) *Competitive government: injecting competition into service delivery*. Pemerintahan entrepreneur di dalam berperan sebagai penyedia pelayanan harus dilakukan secara kompetitif misalnya harus lebih murah dan lebih cepat agar pelanggan merasa puas. Monopoli pemerintah tidak lagi tepat dan hanya dengan pemberian pelayanan yang kompetitif maka pemerintahan akan lebih efisien, mendorong inovasi (*innovation*) dan merevitalisasi lembaga-lembaga publik.
- 4) *Mission-driven government: transforming rule-driven organizations*. Pemerintah lebih mengutamakan perwujudan misi atau tujuan daripada peran pengaturan, yang memiliki beberapa keunggulan yaitu lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel dan lebih bersemangat tinggi untuk mewujudkan misi dan tujuannya.
- 5) *Result oriented government: funding outcome, not inputs*. Pemerintahan lebih berorientasi pada hasil. Semua peningkatan dan penambahan sumber-sumber harus diperhitungkan lebih matang agar hasil benar-benar dapat dicapai, tidak sekedar memboroskan sumber-sumber secara membabi buta.
- 6) *Customer-driven: meeting the needs of customer, not the bureaucracy*. Pemerintahan menciptakan sistem pelayanan yang "ramah pelanggan"

dan sesuai dengan sebesar mungkin keinginan pelanggan secara holistik. Sehingga pemerintah sebagai pemberi pelayanan selalu peka terhadap kebutuhan dan keinginan pengguna pelayanan.

- 7) *Enterprising government: earning rather than spending*. Pemerintahan didorong untuk menggunakan prinsip-prinsip kewirausahaan yang condong berusaha meningkatkan terus pendapatan yang kemudian bisa ditabung untuk menambah investasi dengan cara lebih berorientasi pada keuntungan melalui penggunaan teknik-teknik manajemen yang lebih rasional.
- 8) *Anticipatory government: prevention rather than cure*. Pemerintahan diharuskan lebih preventif daripada kuratif antisipatif dan proaktif daripada reaktif, berpandangan ke depan dalam proses pembuatan keputusan, mengembangkan arah dan tujuan yang lebih strategis dan dinilai sangat urgen.
- 9) *Decentralized government: from hierarchy to participation and teamwork*. Pemerintahan lebih mengedepankan desentralisasi karena lebih memberikan kesempatan atau pemberdayaan yang dibawah untuk mengembangkan kemampuannya, meningkatkan semangat kerja, lebih mempunyai komitmen yang tinggi terhadap tugas dan organisasinya daripada pemerintahan yang sentralistik.
- 10) *Market oriented government: leveraging change through the market*. Pemerintahan entrepreneur lebih berorientasi pada pasar daripada strategi birokrasi yang bergaya komando. Sasarannya adalah menyusun dan menstruktur pasar sedemikian rupa dengan mendesain ulang peraturan-peraturan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan publik.

Paradigma NPM, seperti halnya paradigma *old public administration*, tidak hanya membawa teknik administrasi baru namun juga seperangkat nilai tertentu. Masalahnya terletak pada nilai-nilai yang dikedepankan tersebut seperti efisiensi, rasionalitas, produktivitas dan bisnis karena dapat bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi. Jika pemerintahan dijalankan seperti halnya bisnis dan pemerintah berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik maka pertanyaannya adalah siapakah sebenarnya pemilik dari kepentingan publik dan pelayanan publik? Atas dasar pemikiran tersebut Denhardt dan Denhardt memberikan kritik terhadap paradigma *new public management* sebagaimana yang

tertuang dalam kalimat “*in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat.*” (Denhardt dan Denhardt, 2003).

4. New Public Service (NPS)

Dasar teoritis paradigma *New Public Service* (NPS) ini dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Dalam NPS konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat. Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Paradigma NPS berpandangan bahwa responsivitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen*) bukan *clients*, konstituen (*constituent*) dan bukan pula pelanggan (*customer*). Pemerintah dituntut untuk memandang masyarakatnya sebagai warga negara yang membayar pajak. Dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi, sebenarnya warga negara tidak hanya dipandang sebagai *customer* yang perlu dilayani dengan standar tertentu saja, tetapi lebih dari itu, mereka adalah pemilik (*owner*) pemerintah yang memberikan pelayanan tersebut. Dalam pandangan *new public service*, administrator publik wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya. Tujuannya adalah untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Paradigma *new public service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan

demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.

Paradigma *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian pekerjaan administrator publik menurut Denhardt and Denhardt tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat.

Pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka para administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan

Paradigma baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga Negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Pada intinya, paradigma baru ini merupakan “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*” (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Denhardt and Denhardt (2003) kemudian menyampaikan sejumlah prinsip *new public service*. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

- 1) *Serve citizen, not customers*
Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai daripada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (*customer*), tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga negara (*citizen*).
- 2) *Seek the public interest*
Pada administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat, yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu. Lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.
- 3) *Value citizenship over entrepreneurship*
Kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh gerakan para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.
- 4) *Think strategically, act democratically*
Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.
- 5) *Recognized that accountability is not simple*
Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.
- 6) *Serve rather than steer*

Semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru.

7) *Value people, not just productivity*

Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Pelajaran penting yang bisa diambil dari NPS ini adalah bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberikan perhatian kepada pelayanan masyarakat sebagai warga Negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berfikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai dan standar yang ada dan menghargai masyarakat dalam artian keterlibatan masyarakat menjadi sesuatu yang sangat penting.

5. New Public Governance

New public governance dalam diskusi akademik studi administrasi publik muncul di tahun 2000-an oleh Osborne (2010), yang bertentangan dengan *new public management* dan pendahulunya *public administration*. Osborne (Haveri, 2006) berpendapat bahwa *new public governance* berakar dengan kuat dalam organisasi sosial dan teori jaringan dan mengakui sifat semakin terfragmentasi dan tidak pasti dari manajemen publik di abad kedua puluh satu.

New public governance adalah model teoritis untuk *new public management* dan *public administration*. *New public governance* digunakan sebagai model terpisah, tetapi berbagi beberapa kesamaan dengan *new public management* dan *public administration*. Menekankan pandangan sistemik untuk administrasi publik

dan melihat yang berbeda sektor administrasi sebagai sistem pelayanan publik dan sistem sosial yang kompleks dalam bentuk jamak dan negara pluralis, konotasi logika *new public governance* ini di sisi lain sangat berbeda. Konteks sistem pelayanan publik sering digambarkan sebagai sistem *social-cybernetic*.

Osborne (2010) berpendapat kompleksitas sistem politik-administrasi dengan ketentuan negara plural dan majemuk negara. negara plural mengacu pada beberapa pelaku saling tergantung kontribusi untuk pengiriman publik layanan, dan negara pluralis untuk beberapa proses menginformasikan sistem pembuatan kebijakan.

Menurut Osborne (2010), model *new public governance* didasarkan pada teori-teori kelembagaan dan jaringan (seperti sistem terbuka dan teori-teori neo-institusional). Pemerintahan di *new public governance* mengasumsikan negara menjadi baik plural dan pluralis. (Osborne, 2010), organisasi dan lembaga terlihat di lingkungan mereka dan penekanannya adalah dalam negosiasi nilai-nilai, makna dan hubungan. Terakhir, Osborne berpendapat perbedaan di dasar nilai *new public governance* sebagai tersebar dan diperebutkan, bukan “etos sektor publik” di *public administration* dan penekanan pada kemandirian persaingan di *new public management* (Osborne, 2010).

New public governance memfokuskan pada lima prinsip (Osborne, 2010) diantaranya:

- 1) *Social-political governance*, menyangkut hubungan antar institusi dalam masyarakat. Kooiman (1999) mengatakan bahwa hubungan timbal balik dan interaksi antar institusi dalam masyarakat perlu dipahami secara totalitas dalam pembuatan ataupun implementasi kebijakan publik. Dalam konsep demikian, pemerintah tidak lagi

menjadi domain dalam pembuatan kebijakan publik, tetapi tergantung kepada keseluruhan komponen masyarakat (*stakeholders*).

- 2) *Public policy governance*, berkaitan dengan bagaimana elit pembuat kebijakan beserta jaringannya berinteraksi dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik.
- 3) *Administrative governance*, menyangkut efektivitas penerapan administrasi publik dan posisinya untuk menangani masalah-masalah dewasa ini yang semakin kompleks.
- 4) *Contract governance*, berkaitan dengan penerapan NPM, dipandang perlu adanya kontrak perjanjian dalam penyelenggaraan pelayanan publik (perjanjian antara penyedia layanan dengan pihak penerima layanan).
- 5) *Network governance*, merupakan jaringan kerjasama mandiri antar organisasi pemerintah atau tanpa organisasi pemerintah dalam penyedia pelayanan publik.

Perkembangan paradigma dalam ilmu administrasi publik sampai pada *new public governance*. Konsep *New Public Governance* (NPG) merupakan perkembangan terbaru dari teori *governance*. Sebagai sebuah pemikiran yang paling terkini dalam wacana ilmu administrasi publik. Paradigma administrasi publik telah mengalami perkembangan dari *old public administration*, *new public management*, *new public service* (Bovaird dan Loffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2004), dan *new public governance* (Osborne, 2010).

Paradigma *new public governance*, dimana pendekatan ini merujuk pada saling ketergantungan antara para *stakeholders* dengan tujuan mempengaruhi hasil kebijakan (Bovaird & Loffler, 2009). *Stakeholders* tersebut meliputi antara lain, masyarakat (warga Negara), organisasi masyarakat, organisasi swasta, lembaga public, media massa, organisasi nirlaba, kelompok kepentingan, dan sebagainya.

Paradigma *new public governance* menekankan pada pelaksanaan kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik pada masyarakat. Paradigma ini lahir karena kritik pada *new public management* diantaranya: NPM

bukan paradigma tetapi *cluster* beberapa negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-American, Australia, dan negara-negara Skandinavia, dalam realitas NPM bagian dari *public administration* hal ini karena kekurangan dasar teoritis dan konseptual (Fredrikson dan Smith, 2003). Antara *public administration* dan *new public management* gagal dalam menjelaskan desain kompleks realitas, menjalankan dan manajemen pelayanan publik pada abad 21.

Paradigma *new public governance* hadir selain sebagai paradigma baru untuk menggantikan paradigma *public administration* dan paradigma *new public service* juga sebagai satu cara terbaik “*the one best way*” untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan layanan publik abad 21 (Alfon dan Hughes, 2008). Kedua, term “*governance*” dan “*public governance*” bukan term baru. Kritik pada terminologi *corporate governance*, *good governance*, dan *public governance*. *Corporate governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses dimana menyediakan arahan dan *accountability* pada organisasi lain. Pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan antara pembuat kebijakan dan organisasi publik. *Good governance* memfokuskan pada penyebaran model sosial normatif, politik, dan *administrative governance* oleh organisasi supranasional seperti World Bank.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian dan Konsep Kebijakan Publik

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam 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, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Friedrich (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.

Pendapat 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.

Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab (2008:40) 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 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 debirokratisasi dan deregulasi. Baik Wahab maupun Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno, 2009:11).

James E Anderson (Islamy, 2009:17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah :

“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”. (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno (2007:18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

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.

Studi kebijakan berkembang pada awal 1970-an terutama melalui tulisan Harold D. Laswell. Definisi dari kebijakan publik yang paling awal dikemukakan oleh Laswell dan Kaplan (1970:1) kebijakan publik didefinisikan menjadi “*a project program of goals, value, and practices*” yaitu sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. Senada dengan definisi ini, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (Suwitri, 2008:10) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”. Lebih lanjut Kebijakan publik menurut (Dye, 1979) adalah “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Istilah kebijakan publik adalah terjemahan istilah “*public policy*”. Kata “*policy*” ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” (Wibawa, 1994; Darwin (LAN, 2008:4) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Wahab, 1990; dalam LAN, 2008:4). Saat ini kecenderungan untuk “*policy*” diartikan dalam istilah “kebijakan” (LAN, 2008:4).

Dunn (2003:132) menyebut istilah kebijakan publik sebagai berikut: “kebijakan publik (*public policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”. Pengertian kebijakan publik menurut Dunn menyebutkan bahwa segala tindakan dari pemerintah baik yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan berdasarkan keputusan yang telah ditetapkan. Keputusan tersebut bersumber dari pilihan kolektivitas yang mempunyai keterkaitan satu sama lainnya dan dibuat oleh lembaga yang berwenang.

Robert Eyestone (Agustino, 2008:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Chandler dan Plano (Tangkilisan, 2003:1) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton (Agustino, 2009:19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai *“the authoritative allocation of values for the whole society”*. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam *“authorities in a political system”* yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Anderson (1978:3), mengemukakan bahwa, *“public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”*. Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk “memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator); menyesuaikan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator); memperhatikan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator)” (Hoogerwerf, 1983:9).

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian 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 ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Dengan mempelajari beberapa konsepsi dan definisi tentang kebijakan publik, maka bertambah luaslah pengetahuan kita tentang kebijakan publik. Dari definisi kebijakan publik tersebut, dengan harapan dapat memberikan gambaran betapa kebijakan publik itu memiliki banyak dimensi, sehingga untuk memahaminya diperlukan langkah untuk mengidentifikasi karakteristik kebijakan publik itu sendiri, (Suratman, 2017). Lanjut Suratman bahwa adapun implikasi definisi kebijakan, tersebut, berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah; tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan; mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan; ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

2. Proses Kebijakan Publik

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan. Menurut Dye (2005:31), bagaimana sebuah kebijakan dibuat dapat diketahui dengan mempertimbangkan sejumlah aktivitas atau proses yang terjadi didalam sistem politik. Proses kebijakan publik merupakan proses yg amat rumit dan kompleks. Oleh karenanya untuk mengkajinya para ahli kemudian membagi proses kebijakan publik ke dalam beberapa tahapan. Tujuannya untuk mempermudah pemahaman terhadap proses tersebut (Charles Lindblom, 1986:3).

Pada tahun 1956 Harold Lasswell memperkenalkan tujuh tahap model proses kebijakan yang terdiri dari kecerdasan, promosi, rekomendasi, pemanggilan,

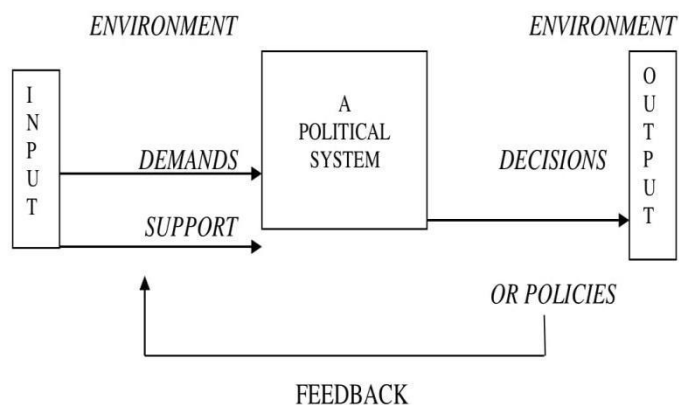
aplikasi, pemutusan, dan penilaian. Model ini telah sangat berhasil sebagai kerangka dasar bagi bidang studi kebijakan dan menjadi titik awal dari berbagai tipologi proses kebijakan. Harold Lasswell (Suwitri, 2014:21-23) menyebut proses kebijakan publik sebagai *policy cycle* yang terdiri atas 7 (tujuh) tahapan adalah sebagai berikut.

- 1) *Intelligence*. Jones menyebut tahap ini sebagai mendefinisikan masalah. Data-data dan informasi dari suatu masalah dikoleksi, diproses dan dilakukan diseminasi.
- 2) *Promotion*. Pada tahapan ini upaya-upaya dilakukan untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses menjadi kebijakan publik. Upaya-upaya yang dilakukan menyerupai tahap-tahap dari Jones yaitu organization, representation dan agenda setting.
- 3) *Prescription*. Merupakan tahap formulasi, masalah yang terpilih berusaha diselesaikan melalui pengusulan, seleksi dan penilaian alternatif.
- 4) *Invocation*. Proses pengesahan atau persetujuan dari alternatif yang terpilih sehingga menjadi kebijakan publik disertai penyusunan sanksi bagi kelompok sasaran yang melanggar kebijakan tersebut.
- 5) *Application*. Kebijakan publik yang telah dilegitimasi siap dilaksanakan apabila dana telah tersedia, namun secara kasuistis kadang terjadi, kebijakan tetap harus dilaksanakan sedangkan dana belum dapat dicairkan.
- 6) *Termination*. Tahap penyesuaian kebijakan publik dengan kelompok sasaran.
- 7) *Appraisal*. Menilai hasil penyesuaian kebijakan, menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong untuk perbaikan atau diakhirinya suatu kebijakan.

Easton (1971), menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem biologi. Easton dalam terminologi ini menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Model proses kebijakan publik dari Easton (1971) mengasumsikan proses kebijakan publik dalam

sistem politik dengan mengandalkan input yang berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*).

Gambar 2. Proses Kebijakan Publik Menurut (Easton, 1971)



Sumber : Easton, (1971)

Charles O. Jones (1977) menekankan studi kebijakan publik ini pada 2 (dua) proses, yaitu, a) proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah, b) refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi terhadap masalah-masalah, terhadap Kebijakan Negara, dan memecahkannya. Lebih lanjut Charles O. Jones (1977) mengemukakan bahwa kebijakan terdiri dari komponen-komponen, a) goal atau tujuan yang diinginkan, b) plan atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan, c) program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan, e) *decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program, e) efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder). Charles O. Jones (1997) (Suwitri, 2014:23-24) mengemukakan sebelas (11) tahapan dalam proses kebijakan publik,

yang dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan termination. Adapun tahap-tahap tersebut sebagai berikut:

- 1) *Perception/definition*. Mendefinisikan masalah adalah tahap awal dari proses kebijakan publik. Manusia menghadapi masalah karena ada kebutuhan (*needs*) yang tidak dapat dipenuhi. Negara bertugas membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dalam rangka *welfare state*. Mengakses kebutuhan tidaklah sederhana, dibutuhkan sikap responsif, kepekaan terhadap prakiraan prakiraan kebutuhan masyarakat. Masalah masyarakat (*public problems*) sangatlah kompleks, pembuat kebijakan sering mengalami kesulitan membedakan antara masalah dan akibat dari masalah.
- 2) *Aggregation*. Tahap mengumpulkan orang-orang yang mempunyai pikiran sama dengan pembuat kebijakan. Atau mempengaruhi orang-orang agar berpikiran sama terhadap suatu masalah. Dapat dilakukan melalui penulisan di media massa, penelitian atau orasi.
- 3) *Organization*. Mengorganisasikan orang-orang yang berhasil dikumpulkan tersebut ke dalam wadah organisasi baik formal maupun informal.
- 4) *Representation*. Mengajak kumpulan orang-orang yang berpikiran sama terhadap suatu masalah untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses ke agenda setting.
- 5) *Agenda Setting*. Terpilihnya suatu masalah ke dalam agenda pembuat kebijakan.
- 6) *Formulation*. Tahap ini merupakan tahap yang paling kritis, masalah dapat diredefinisi dan memperoleh solusi yang tidak populer di masyarakat tetapi merupakan kepentingan kelompok mayor dari para pembuat kebijakan. Hal ini disebabkan interaksi para pembuat kebijakan baik sebagai individu, kelompok ataupun partai) yang dilakukan melalui negosiasi, bargaining, responsivitas dan kompromi dalam memilih alternatif-alternatif. Formulasi juga membahas siapa yang melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakan output kebijakan.
- 7) *Legitimation*. Proses pengesahan dari alternatif yang terpilih (*public policy decision making*).
- 8) *Budgeting*. Penganggaran yang disediakan untuk implementasi kebijakan. Kadang terjadi kasuistis di mana anggaran disediakan di tahap awal sebelum perception, atau sesudah implementasi. mempengaruhi penyusunan skala prioritas.
- 9) *Implementation*. Ketersediaan dana juga Kebijakan publik yang telah dilegitimasi siap dilaksanakan apabila dana telah tersedia, namun secara kasuistis kadang terjadi, kebijakan tetap harus dilaksanakan sedangkan dana belum dapat dicairkan.
- 10) *Evaluation*. Menilai hasil implementasi kebijakan, setelah menentukan metode metode evaluasi. Merupakan tahap di mana upaya dilakukan untuk menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong serta kelemahan dari

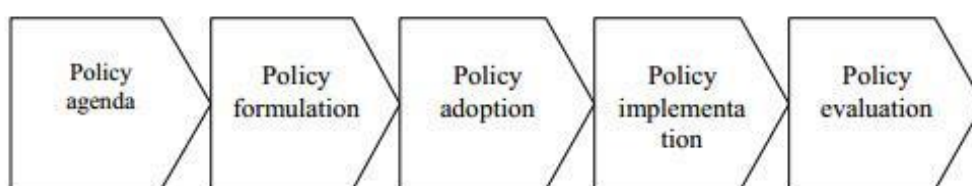
isi dan konteks kebijakan itu sendiri. Evaluasi kebijakan membutuhkan bantuan proses monitoring.

- 11) *Adjustment/Termination*. Tahap penyesuaian kebijakan publik untuk menentukan apakah perlu direvisi atau diakhiri karena kebijakan telah selesai atau mengalami gagal total.

Anderson, (1984) dalam bukunya yang berjudul “*Public Policy Making*”,

menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

Gambar 3. Proses Kebijakan Publik (Anderson, 1984)



Sumber : Anderson, (1984)

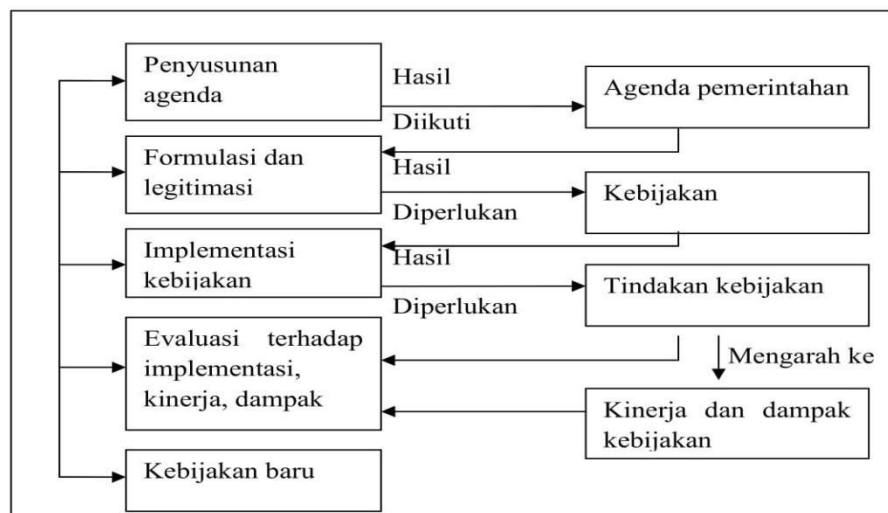
- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*)
Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan (*formulation*)
Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif- alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- 3) Penentuan kebijakan (*adaption*)
Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau 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?
- 4) Implementasi (*implementation*)
Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- 5) Evaluasi (*evaluation*)
Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan selain tahap formulasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Lengkapnya proses kebijakan publik akan terdiri dari langkah-langkah, (Dye, 1981:340), yaitu: 1)

problem identification (identifikasi masalah kebijakan), 2) *formulation* (tahap formulasi kebijakan), 3) *legitimation* (legitimasi kebijakan), 4) *implementation* (implementasi kebijakan), dan 5) *evaluation* (evaluasi kebijakan). Oleh karena itu, semua tahapan dalam proses kebijakan publik sama pentingnya dengan pihak-pihak yang berperan dalam proses itu, karena semuanya memiliki peran masing-masing yang saling melengkapi dan mendukung satu dengan yang lainnya.

Sementara itu dalam pandangan Ripley (1985), tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4. Tahapan Kebijakan Publik (Ripley, 1985)



Sumber : Ripley, 1985 (dalam Subarsono, 2005)

1) Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan

Dalam tahap ini ada tiga kegiatan yang perlu dilaksanakan:

- a) Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Hal ini penting karena bisa jadi suatu gejala yang oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah,

tetapi oleh kelompok masyarakat yang lainnya atau bahkan oleh para elite politik bukan dianggap sebagai suatu masalah.

- b) Membuat batasan masalah. Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi yang tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut.
- c) Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

2) Tahap Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

Pada tahap ini analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif- alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

3) Tahap Implementasi Kebijakan

Pada tahap ini perlu memperoleh dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan baik.

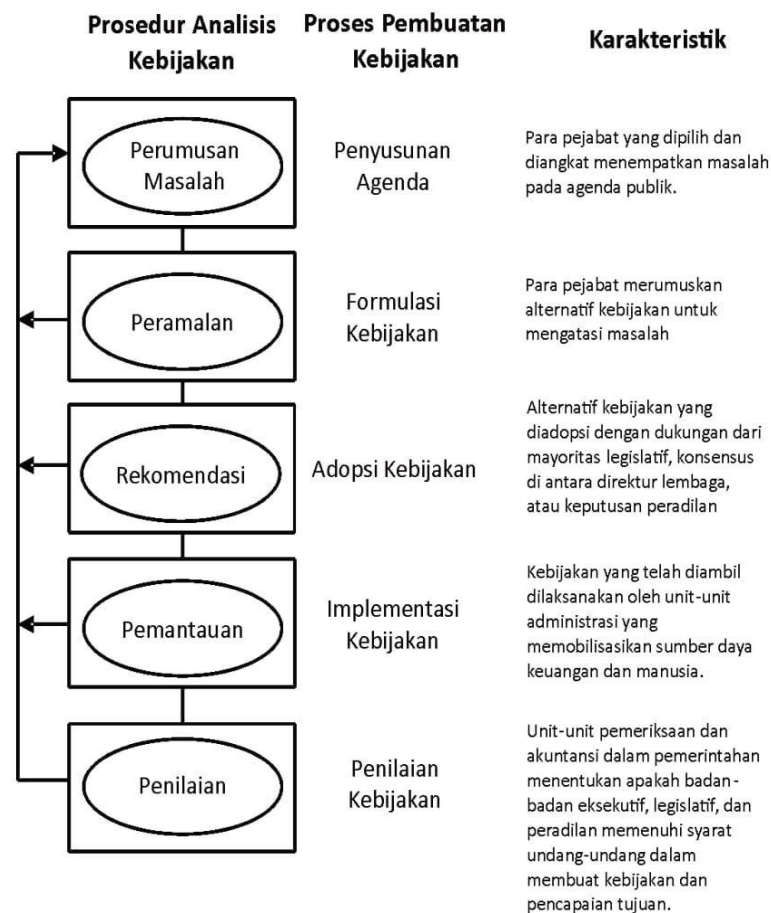
4) Tahap Evaluasi terhadap Implementasi, Kinerja dan Dampak Kebijakan

Tindakan (implementasi) kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, yang memerlukan proses berikutnya yakni evaluasi. Hasil evaluasi

tersebut berguna bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan berhasil.

Menurut Dunn (2000:22), aktivitas-aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan (*policy-making process*) dan divisualisasikan menjadi tahapan-tahapan yang saling bergantung, yang diatur menurut urutan waktu, bersifat tidak linear, dan bersifat kompleks antara lain: Penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assessment*).

Gambar 5. Prosedur Analisis Kebijakan Publik (Dunn, 2000)



Sumber : Dunn, 2000 (dalam Encep Syarif Nurdin, 2019)

- 1) Prosedur perumusan masalah (*problem structuring*) dilaksanakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Pada tahap ini, para pelaku kebijakan mengidentifikasi masalah yang dihadapi dengan disertai oleh analisa yang komprehensif, berisi asumsi, faktor-faktor penyebab masalah, peta tujuan yang hendak dicapai, perbedaan pandangan, dan peluang-peluang yang tersedia. Karakteristik penyusunan agenda dapat dilihat dari aktivitas ketika para pejabat atau pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) yang telah dipilih dan diangkat, menempatkan masalah dalam agenda publik.
- 2) Prosedur peramalan (*forecasting*) dilaksanakan dalam tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*). Prosedur ini menyediakan pengetahuan yang relevan mengenai masalah-masalah kebijakan, yaitu semua informasi yang telah dinilai secara kritis akan dirumuskan dalam tahap formulasi kebijakan. Para pejabat atau pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) merumuskan alternatif-alternatif kebijakan dalam rangka mengatasi masalah yang dihadapi. Tentu, dalam prosedur peramalan, para pemangku kepentingan dapat menganalisa bahkan menguji keadaan kebijakan di masa depan (*policy future*) disertai dengan memperkirakan akibat yang akan terjadi apabila kebijakan tersebut diimplementasikan, dan mengidentifikasi hambatan-hambatan apa yang pada umumnya akan muncul sebelum tujuan yang telah dirumuskan tercapai.
- 3) Prosedur rekomendasi (*recommendation*) akan menghasilkan informasi-informasi komprehensif mengenai manfaat dan biaya serta akibat-akibatnya di masa mendatang yang telah diestimasikan melalui prosedur sebelumnya, yaitu

peramalan (*forecasting*). Prosedur ini akan sangat membantu para pejabat atau pihak pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan (*policy adoption*) dalam memperkirakan tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenali faktor-faktor eksternal yang berpengaruh, menentukan kriteria-kriteria pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif. Sehingga, segala perkiraan yang telah dihasilkan akan direkomendasikan untuk dianalisa menjadi informasi-informasi untuk prosedur aksi kebijakan (*policy action*).

- 4) Prosedur pemantauan (*monitoring*) akan membantu para pejabat atau para pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*). Prosedur ini menyediakan segala informasi mengenai akibat dari kebijakan yang diambil pada aksi kebijakan (*policy action*). Selain itu, informasi mengenai tingkat kepatuhan, akibat, hambatan, dan rintangan yang tidak diinginkan dalam proses implementasi, serta beban pertanggungjawaban para pihak dalam implementasi kebijakan akan dipaparkan dan dinilai pada prosedur pemantauan. Karakter dari implementasi kebijakan yaitu bahwa kebijakan yang telah dirumuskan dan diambil akan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia sehingga pada akhirnya akan diperoleh hasil kebijakan (*policy outcomes*).
- 5) Prosedur penilaian (*evaluation*) pada akhirnya akan menghasilkan segala informasi mengenai ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan (*policy performance*) yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Bukan hanya berisi pencapaian dari kebijakan yang dipilih saja, pada prosedur ini seluruh pemegang kepentingan akan memberikan klarifikasi dan kritik

terhadap nilai-nilai kebijakan yang telah diimplementasikan. Sehingga semua masukan tersebut dapat digunakan untuk proses perumusan kembali masalah yang dihadapi agar dapat ditangani lebih baik.

C. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian dan Konsep Implementasi Kebijakan

Pressman dan Wildavsky (1973:xxi) mengemukakan bahwa, *“implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete”*.

Maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier (1983:48) mendefinisikan implementasi:

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah pemerintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Grindle (1980:7) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (Wibawa, 1994:15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik

secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (1980:7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane (Mazmanian dan Sabatier, 1983:21) (implementasi sebagai konsep dapat dibagi kedalam dua bagian adalah:

Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementer, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Gaffar, 2009:295).

Suatu kebijakan merupakan dokumen belaka, oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh Winarno (2005:101) menyebutkan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atas tujuan yang diinginkan.

Winarno menekankan implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan

melibatkan berbagai unsur yang terdiri dari pelaku, organisasi, prosedur dan teknik dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Anderson (1978:25) mengemukakan bahwa: *“Policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to Implementasi Kebijakan Publik the problem”*. Kemudian Edwards III (1980:1) mengemukakan bahwa: *“Policy implementation, ... is the stage of policy making between the establishment of a policy ... and the consequences of the policy for the people whom it affects”*. Sedangkan Grindle (1980:6) mengemukakan bahwa: *“implementation - a general process of administrative action that can be investigated at specific program level”*.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart (Winarno, 2002:101) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”

Pengertian implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn (Agustino, 2012:139) mengemukakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Van Metter dan Van Horn mengatakan bahwa untuk melaksanakan suatu kebijakan diperlukan tindakan langsung dari berbagai pihak yang terkait dalam membuat kebijakan agar kebijakan mudah dilaksanakan. Pentingnya pelaksanaan

suatu kebijakan dapat kita lihat dari fungsi pelaksanaan kebijakan itu sendiri untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran yang telah ditentukan agar dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (Agustino, 2012:139), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

Pelaksana keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan-tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Menurut Syauckani, dkk (2004:295) implementasi merupakan:

Suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, Pertama persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut. Ketiga, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara konkrit ke masyarakat.

Nugroho (2004:158) mengemukakan bahwa:

“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 *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho bahwa tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program serta melalui *derivate*. *Derivate* atau turunan dari

kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore, (Sunggono, 2004:139) didefinisikan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”. Sementara Mazmanian dan Sabatier, (Wibawa, et.al, 2002:21) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

2. Pendekatan Model Implementasi Kebijakan Publik

a. Pendekatan Model Top-Down (Generasi Pertama)

Generasi pertama (top-down) dipelopori oleh Pressman dan Wildavsky (1973). Pendekatan model top-down mengasumsikan bahwa apa yang sudah diputuskan (*policy*) adalah alternatif terbaik, dan agar mencapai hasil maka kontrol administrasi dalam pengimplementasiannya adalah hal mutlak. Ciri dari pendekatan ini adalah memandang proses pembuatan kebijakan sebagai suatu proses yang berlangsung secara rasional dan implementasi adalah melaksanakan tujuan yang telah dipilih tersebut dengan menentukan tindakan-tindakan rasional untuk mencapai tujuan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses administrasi yang terpisah dari penentuan kebijakan (yang bersifat politik). Pendekatan ini juga mengasumsikan bahwa setiap kegagalan kebijakan dalam mencapai dampak yang diinginkan, harus dicari faktor-faktornya dari kegagalan proses implementasi membangun mata-rantai hubungan sebab-akibat agar kebijakan bisa berdampak.

Dalam berbagai literatur, model implementasi kebijakan *top-down* terdiri dari, Model Implementasi Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky, (1973), Model Implementasi Donald Van Meter & Carl Van Horn, (1975), Model Implementasi Eugene Bardach, (1977), Model Implementasi George Charles Edwards III, (1980), Model Implementasi Merilee S. Grindle, (1980), Model Implementasi Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier, (1983), Model Implementasi Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn, (1984). Adapun pembahasan model-model implementasi implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

1) Model Implementasi Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky, (1973)

Karya Pressman dan Wildavsky ini adalah model implementasi yang pertama kali muncul. Dalam tulisan mereka yang berjudul *Implementation* (1973), mereka mengatakan bahwa Sejauhmana implementasi dapat berhasil tergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Karenanya kerjasama, koordinasi dan kontrol memegang peranan sangat penting. Jika tindakan-tindakan bergantung pada kaitan-kaitan dari mata rantai implementasi, maka tingkat kerjasama antar departemen yang dibutuhkan dalam mata rantai tersebut harus mendekati 100 persen, karena apabila ada hubungan kerjasama dalam rangkaian mata rantai tersebut yang defisit, maka akan menyebabkan kegagalan implementasi. Rumusan Pressman dan Wildavsky ini melihat bahwa persoalan implementasi dan kemungkinan tingkat keberhasilannya bisa dianalisis secara matematis.

Rumusan mereka mungkin berguna manakala *policy* implementasi tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan, sehingga faktor-faktor hubungan yang kritis bisa diperhitungkan untuk bisa segera diambil tindakan perbaikan. Namun rumusan ini sulit diterapkan pada kebijakan yang melibatkan berbagai aktor, apalagi mengingat hubungan antar aktor dari berbagai organisasi/departemen sangat jarang berlangsung mulus karena masing-masing juga mengejar pencapaian tujuan sendiri.

Selanjutnya mereka juga mengatakan bahwa pembuat kebijakan mestinya tidak menjanjikan apa-apa yang tak dapat mereka penuhi, karena implementasi kebijakan membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi *top-down* serta

sumberdaya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Jika sistem tidak mengizinkan kondisi seperti itu, maka sebaiknya pembuat kebijakan membatasi janji pada tingkat yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi (Parsons, 2008).

2) Model Implementasi Donald Van Meter & Carl Van Horn, (1975)

Donald Van Meter & Carl Van Horn (1975:447) merumuskan proses implementasi sebagai “...*actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objective set fort in prior policy decision*”. Rumusan tersebut memiliki makna secara eksplisit bahwa proses implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh perorangan (atau kelompok) swasta maupun publik yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.

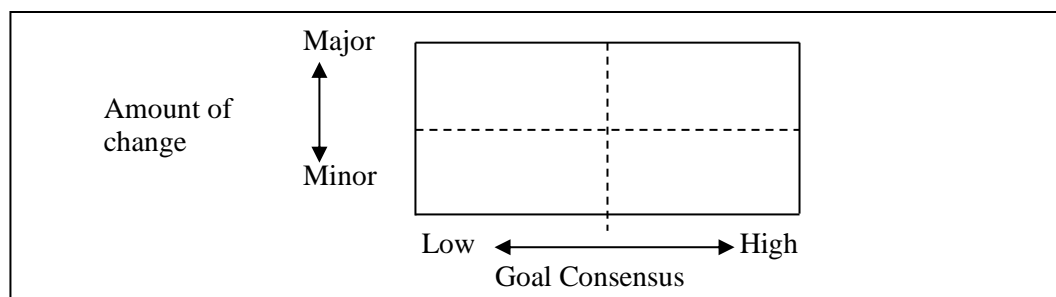
Dalam penelitiannya, Van Meter dan Van Horn membentuk sebuah mengenai korelasi kebijakan (*policy*) dan kinerja (*performance*). Model yang disebut dengan istilah *A Model of the Policy Implementation Process* berawal dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Dari argumen tersebut, Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan (*policy*) dengan kinerja (*performance*).

Van Meter dan Van Horn (1975:450) berpendapat bahwa kajian implementasi menambah suatu dimensi baru terhadap analisis kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn, bahwa kontribusi penelitian-penelitian sebelumnya telah dibatasi oleh apa yang mereka namakan sebagai “ketiadaan pandangan teoritik”

(Van Meter & Van Horn, 1975:451). Tanpa disertai kerangka teoritik, sangatlah mustahil untuk memahami proses implementasi kebijakan lebih jauh. Dalam upaya mengembangkan kerangka teoritisnya, Van Meter dan Van Horn (1975:453) telah mempersiapkan ‘tiga panduan kepustakaan’ yang diantaranya yaitu: (1) Teori organisasi, lebih spesifiknya yaitu mengenai tata kerja organisasi secara umum mengenai perubahan organisasi (inovasi) serta pengawasannya; (2) Dampak kebijakan publik, khususnya dalam hal ini adalah keputusan pengadilan, dan (3) Kajian yang dipilih mengenai hubungan antar-pemerintahan. Ketiga kepustakaan tersebut dijadikan bahan rujukan oleh Van Meter dan Van Horn dalam rangka membuat suatu model proses implementasi kebijakan.

Dalam rangka memperjelas hubungan antara kesepakatan mengenai tujuan dan besarnya perubahan yang diperlukan, Van Meter dan Van Horn (1975:460) membuat suatu bagan dimensi kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi. Model tersebut dapat dilihat seperti gambar berikut.

Gambar 6. Dimensi-Dimensi yang Mempengaruhi Implementasi



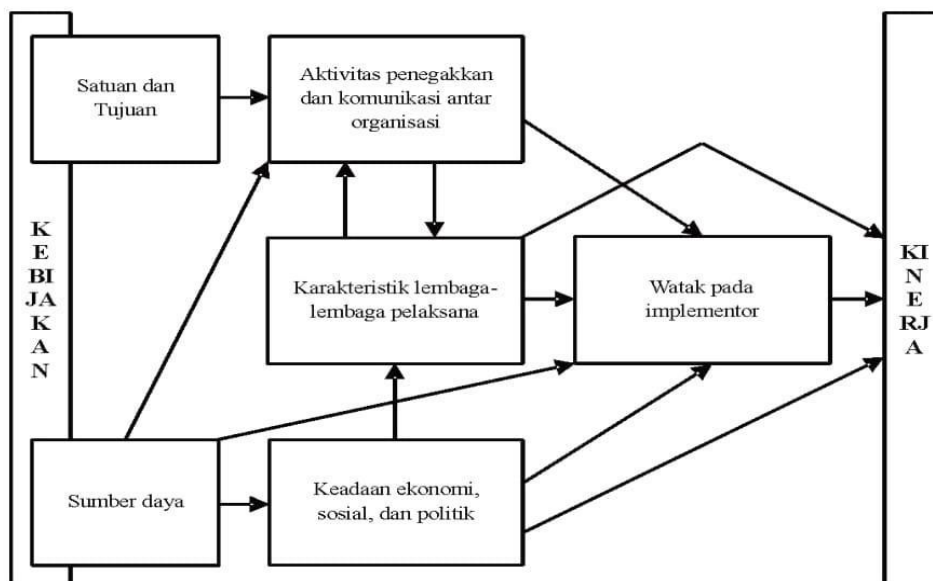
Sumber : Van Meter & Van Horn, 1975 (dalam Encep Syarief Nurdin, 2019)

Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa tingkat kemungkinan implementasi kebijakan yang efektif akan bergantung pada tipe kebijakan yang sedang dipertimbangkan. Selain itu, faktor-faktor khusus yang memicu dalam

perwujudan tujuan-tujuan program yang dibentuk tentunya akan berubah berdasarkan satu bentuk kebijakan ke bentuk kebijakan yang lain.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:449), sebuah kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif, namun gagal untuk memberikan dampak yang kuat, bisa jadi karena kurangnya perencanaan – atau – karena keadaan-keadaan lainnya. Namun demikian, keberhasilan kinerja program mungkin merupakan sebuah hal yang dinilai perlu, meskipun tidak sesuai dengan keadaan hasil yang dicapai, yakni luaran yang positif. Pandangan terhadap argumen, konsep-konsep, dan teori-teori dari kepustakaan yang dikutip di atas tersebut menjadi dasar bagi Van Meter Dan Van Horn untuk membuat model implementasi kebijakan berdasarkan jumlah perubahan yang akan dihasilkan dan ruang lingkup komitmen dalam rangka mencapai tujuan di antara para implementor dan pihak yang berkepentingan (*stakeholder*).

Gambar 7. Model Proses Implementasi kebijakan



Sumber: Van Meter & Van Horn, 1975 (dalam Encep Syarief Nurdin, 2019)

Menurut Donald Van Meter & Carl Van Horn, implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Terdapat enam variabel yang membentuk jaringan antara kebijakan dan kinerja. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1) Ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan (*policy standard and objectives*)

Pengidentifikasian indikator-indikator kinerja suatu kebijakan merupakan tahapan yang penting dalam sebuah analisis kebijakan. Indikator-indikator kinerja tersebut merupakan sebuah sarana untuk menilai Sejauhmana ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dari sebuah kebijakan dapat diwujudkan, tentunya dalam tahap implementasi. Ukuran-ukuran standar dan tujuan-tujuan kebijakan dapat dengan mudah terukur dan jelas terlihat. Di sisi lain, lebih sulit lagi mengidentifikasi dan mengukur kinerja dari suatu kebijakan publik.

2) Sumber-sumber daya kebijakan (*resources*)

Sumber-sumber kebijakan atau *policy resources* dapat dinilai dalam bentuk sumber dana maupun sumber lainnya yang sekiranya dapat mewujudkan suatu program melalui sarana implementasi yang memiliki hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*). Sumber daya kebijakan memainkan peran yang sangat penting serta mempengaruhi setiap variabel dalam proses implementasi kebijakan.

3) Aktivitas-aktivitas pelaksanaan dan komunikasi antar organisasi
(*Interorganizational communication and enforcement activities*)

Komunikasi baik secara internal maupun eksternal sebagai proses yang rumit dan sukar. Mereka pun memberikan gambaran jelas bahwa dalam menyebarkan pesan atau informasi dalam suatu organisasi, maupun antar organisasi, juru komunikasi bisa saja mengubah makna baik secara sengaja maupun tidak disengaja. Jika informasi mengenai ukuran dan tujuan kebijakan yang disampaikan berbeda dengan informasi yang sebenarnya, maka hal tersebut tentu akan menimbulkan kesalahpahaman. Sehingga, para implementor tentu akan kesulitan dalam mencari makna dari kebijakan yang akan mereka implementasikan. Oleh karena itu, implementasi yang efektif akan tercapai melalui kejelasan mengenai rumusan standar dan tujuan serta ketepatan dan kekonsistenan dengan siapa mereka berkomunikasi. Selain komunikasi, mekanisme kerja dan prosedur yang terdapat dalam organisasi atau lembaga juga memainkan peran penting dalam mewujudkan kesuksesan implementasi.

4) Karakteristik atau ciri-ciri badan pelaksana (*Characteristics of the implementing agencies*)

Variabel karakteristik atau ciri-ciri badan pelaksana sebagai komponen yang terdiri dari karakteristik formal dari struktur organisasi dan karakteristik informal dari setiap anggotanya.

5) Keadaan ekonomi, sosial, dan politik (*Economic, social, and political conditions*)

Dampak dari keadaan ekonomi, sosial dan politik terhadap implementasi kebijakan hanya mendapatkan sedikit perhatian khusus. Meskipun demikian, faktor-faktor tersebut memiliki dampak yang sangat dalam terhadap kinerja badan pelaksana. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; Sejauhmana kelok mendukung atau kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipasi, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik pendukung implementasi kebijakan.

6) Watak Implementor

Terdapat tiga elemen respon para implementor yang mungkin mempengaruhi kemampuan (*ability*) dan kemauan (*willingness*) mereka untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan. Ketiga unsur tersebut antara lain: Pemahaman mengenai kebijakan, arah respon mereka terhadap kebijakan (penerimaan, bersikap netral, penolakan), dan intensitas respon mereka terhadap kebijakan tersebut.

3) Model Implementasi Eugene Bardach, (1977)

Eugene Bardach (1977) menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *the implementation game: what happen after a bill become a law?*. Ia menyatakan bahwa proses politik dalam suatu *policy* tidak berhenti hanya pada saat

penyusunannya, tapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah *policy* dijalankan, sehingga seringkali tujuan utama dari *policy* tersebut justru tidak tercapai.

Menurutnya sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidakpastian oleh orang-orang dan kelompok-kelompok guna memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengan sendirinya pada *policy* yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi, atau dengan kata lain, proses implementasi itu sudah dengan sendirinya berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksananya. Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah *policy*, karena dapat mengakibatkan: 1) terpecahnya sumberdaya, 2) kaburnya tujuan, 3) dilema dan kesulitan-kesulitan administrasi, 4) terkurasnya energi.

Untuk mengatasi atau meminimalisir dampak buruk permainan politik tersebut yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan, maka pembuat kebijakan harus memberikan perhatian ekstra pada:

- 1) Penulisan skenario implementasi (*scenario writing*). Artinya pembuat *policy* harus memperkirakan bagaimana skenario proses implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar *policy* tersebut dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, siapa pelaksanaannya, koordinasi antara pelaksana, sumberdaya yang cukup). Dengan penulisan

skenario implementasi ini kesulitan-kesulitan yang mungkin muncul dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi.

- 2) *Fixing the game*. Artinya politisi (*the top*) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam *policy*, harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan-penyimpangan yang terjadi diantara para implementor (jika perlu dengan tawar-menawar, persuasi, maneuver).

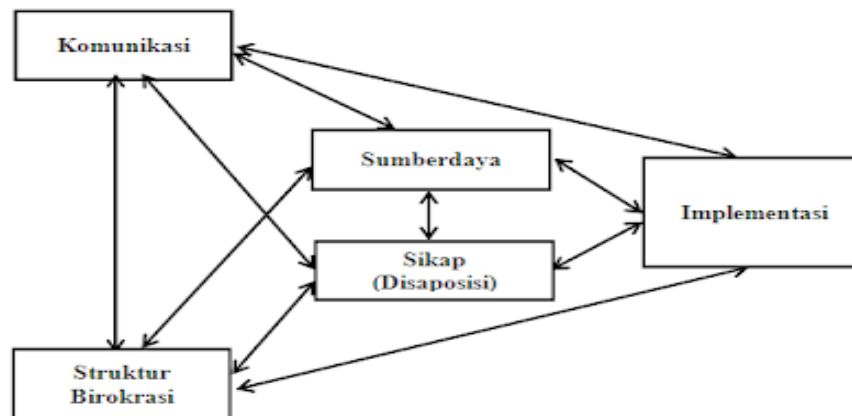
Dalam tulisannya lebih lanjut pada bukunya *getting agencies to work together* (1998), Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (*the street level*) dalam suatu implementasi kebijakan, dan menekankan pentingnya pendekatan informal dengan mereka, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan *policy*.

4) Model Implementasi George Charles Edwards III, (1980)

George C. Edwards III dalam bukunya berjudul *Implementing Public Policy* (1980) berpendapat bahwa kajian mengenai implementasi kebijakan dipandang sangat penting bagi kajian administrasi publik dan kebijakan publik. Edward III mengemukakan dua pertanyaan pokok: (1) hal-hal apa saja yang merupakan prasyarat bagi suatu implementasi yang berhasil? Apa saja yang menjadi penghambat utama terhadap keberhasilan implementasi?. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut, maka dirumuskan empat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat terpenting guna berhasilnya proses implementasi, Subianto, 2020). Edward III (1980) mempertimbangkan 4 (empat) faktor atau variabel penting dalam implementasi kebijakan publik, yaitu: komunikasi (*communication*), sumber daya

(*resources*), watak atau sikap (*dispositions or attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Gambar 8. Dampak Langsung dan Tidak Langsung terhadap Implementasi



Sumber : Edward III, (1980)

Keempat faktor atau variabel menurut Edward III (1980), yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), watak atau sikap (*dispositions or attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) sebagaimana yang dijelaskan dalam buku Subianto (2020) adalah sebagai berikut:

1) Komunikasi

Komunikasi sangat penting, karena suatu program hanya dapat diimplementasikan dengan baik, jika jelas bagi pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi (*clarity*) serta konsentrasi informasi yang disampaikan.

2) Sumberdaya (*resources*)

Mencakup empat komponen yakni, Staff yang cukup (kuantitas & kualitas); informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan; Authority (kewenangan) guna melaksanakan tugas dan tanggung-jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

3) Disposisi

Adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap program, khususnya dari mereka yang menjadi implementor, dalam hal ini terutama adalah aparatur birokrasi.

4) Struktur birokrasi

Yaitu terdapatnya suatu SOP (Standard Operating Procedures), tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. Jika hal ini tidak ada, maka sulit untuk mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah bersifat ad-hoc, memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang standar. Fragmentasi yang sering terdapat di dalam organisasi harus dihindari dan diatasi melalui sistem koordinasi.

5) Model Implementasi Merilee S. Grindle, (1980)

Merilee S. Grindle dalam buku yang di editnya berjudul *Politics and Policy Implementation in the Third World* (1980) mengungkapkan bahwa karakteristik umum implementasi kebijakan pada dunia ketiga kurang banyak diperhatikan. Hanya sedikit perhatian yang membahas mengenai karakteristik kebijakan dan program yang saling berhubungan terhadap permasalahan yang muncul dalam proses implementasi. Setiap bagian disusun dengan tujuan untuk menganalisa, mengkaji, dan memecahkan dua masalah utama tentang implementasi kebijakan yang berkaitan dengan *content* dan *context* pada kondisi-kondisi tertentu dalam pelaksanaan program-program kebijakan tersebut di negara-negara ketiga. Dua masalah utama tersebut yaitu (Grindle, 1980:5): 1) *What effect does the content of public policy have on its implementation?* (apa akibat dari isi kebijakan publik

dalam implementasinya?), s) *How does the political context of administrative action affect policy implementation?* (bagaimana konteks politik dari tindakan administratif mempengaruhi implementasi publik?). Kedua pertanyaan tersebut kemudian menjadi dasar bagi Grindle untuk membuat suatu model proses implementasi kebijakan yang keberhasilannya diukur dan dipengaruhi oleh dua elemen, yaitu: isi kebijakan (*the content of policy*) dan konteks kebijakan (*the context of policy*).

Menurut Grindle (1980:6) bahwa kebijakan publik diterjemahkan ke dalam program-program yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang dinyatakan dalam kebijakan. Pandangan tersebut didasarkan pada perbedaan antara kebijakan (*policy*) dan program (*program*) yang dianalisis oleh Grindle. Keberhasilan kegiatan-kegiatan implementasi kebijakan ditentukan dan dipengaruhi oleh dua hal, yaitu: materi muatan kebijakan (*the content of policy*) dan konteks kebijakan (*the context of policy*), sebagai berikut:

2) *Content of policy* (isi kebijakan)

Menurut Grindle bahwa keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi dalam hal kecakapan untuk menjalankan program sebagaimana yang telah dibentuk). Variabel materi muatan kebijakan mencakup beberapa sub variabel yang secara langsung mempengaruhi proses implementasi kebijakan. sub variabel-sub variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan antara lain:

a) Kepentingan yang terpengaruhi (*Interest affected*)

Jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap kegiatan politik. Kebijakan publik yang dimaksudkan untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya, akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut.

b) Macam-macam manfaat (*type of benefits*)

program yang memberikan manfaat secara kolektif atau terhadap banyak orang akan lebih mudah untuk memperoleh dukungan dan tingkat kepatuhan yang tinggi dari *target groups* atau masyarakat banyak.

c) Sejauhmana perubahan yang dibayangkan (*extended of change envisioned*)

Program yang bersifat jangka panjang dan menuntut perubahan perilaku masyarakat dan tidak secara langsung atau segera mungkin dapat dirasakan manfaatnya bagi masyarakat (*target groups*) cenderung lebih mengalami kesulitan dalam implementasinya.

d) tempat pembuatan keputusan (*site of decision making*)

Semakin tersebar pengambilan kedudukan pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan publik, baik secara geografis maupun secara organisatoris, akan semakin sulit pula implementasi program, semakin banyak satuan-satuan pengambilan keputusan yang terlibat di dalamnya.

e) para pelaksana program (*program implementers*)

Kemampuan pelaksanaan program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut. Birokrasi yang memiliki staf aktif, berkualitas, berkeahlian, dan berdedikasi tinggi terhadap pelaksanaan tugas akan sangat mendukung keberhasilan implementasi program.

f) sumber daya yang disepakati (*resources committed*)

Tersedianya sumber-sumber secara memadai akan mendukung keberhasilan implementasi program atau kebijakan publik.

3) *Context of implementation* (konteks implementasi)

Menurut Grindle Variabel konteks kebijakan mencakup beberapa sub variabel yang secara langsung mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Sub variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan antara lain:

a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat (*power, interests, and strategies of actors involved*)

Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan dari implementor akan menentukan keberhasilan implementasi suatu program. Aktor politik akan menyusun strategi muna memenangkan persaingan terjadi dalam implementasi apabila kekuatan politik merasa berkepentingan terhadap suatu program, sehingga *output* suatu program akan dinikmatinya.

- b) Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa (*institution and regime characteristics*)

Implementasi suatu program tentu akan mendapat konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian konflik akan menentukan *who gets what* atau “siapa mendapatkan apa”.

- c) Tingkat kepatuhan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*).

Tujuan program dalam lingkungan khusus dapat tercapai jika para implementor tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari *beneficiaries*. Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi.

Gambar 9. Implementasi sebagai sebuah Proses Politik dan Administratif



Sumber : Grindle, 1980 (Dalam Encep Syarif Nurdin, 2019)

6) Model Implementasi Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier, (1983)

Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier dalam bukunya berjudul *Implementation and Public Policy* (1983:4) menyatakan bahwa : “..what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy

implementation: those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impacts on people and events". Menurut Mazmanian & Sabatier, makna implementasi dapat diinterpretasikan dengan cara memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Mazmanian & Sabatier (1983:20) membentuk sebuah kerangka kerja konseptual dari proses implementasi kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut Model Kerangka Analisis Implementasi (*a framework for implementation analysis*), (dalam Nurdin, 2019).

Mazmanian & Sabatier (1983) mengatakan ada tiga isu pokok mengenai implementasi yang harus ditanyakan dan dianalisis oleh pembuat kebijakan:

- 1) Sejuahmana tindakan-tindakan badan-badan implementasi dan kelompok sasaran konsisten dengan tujuan-tujuan/sasaran-sasaran yang dinyatakan secara resmi oleh dokumen kebijakan dan dokumen-dokumen pendukung resmi lainnya?.
- 2) Sejuahmana tujuan-tujuan dapat dicapai dan Sejuahmana dampak yang dihasilkan sesuai dengan tujuan kebijakan?.
- 3) Faktor-faktor utama apakah yang mempengaruhi keluaran-keluaran (*outputs*) dan dampak-dampak kebijakan?. Adakah keluaran-keluaran atau dampak-dampak lain yang secara politik cukup penting?.
- 4) Bagaimanakah kebijakan tersebut diformulasi ulang berdasarkan pengalaman implementasi sebelumnya?.

Selanjutnya mereka juga mengajukan metodologi dan rekomendasi tentang bagaimana mengontrol implementasi dengan mengenali faktor-faktor yang dapat dikendalikan dan faktor-faktor yang dapat menyebabkan kesulitan, melalui model yang mereka kembangkan. Model yang mereka kembangkan mengajukan kerangka analisis implementasi sebagai berikut:

- 1) Proses implementasi tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada di dalam lembaga-lembaga pelaksana saja, namun justru banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar lembaga implementasi, yang diidentifikasi ke dalam 3 variabel besar: 1). variabel mudah tidaknya permasalahan (yang diintervensi melalui kebijakan tersebut) dikendalikan (*tractability variable*); 2) variabel daya dukung undang-undang atau peraturan untuk menstrukturkan proses implementasi (*statutory variable*); 3) variabel-variabel yang di luar peraturan/kebijakan yang (*non statutory variables*).
- 2) *Tractability variable* (sebagai variabel pengaruh/independen) mempengaruhi *Statutory variable* dan *non statutory variables* (sebagai variabel-variabel antara/*intervening*), dan secara bersama-sama mempengaruhi tahapan-tahapan proses implementasi.
- 3) Dalam proses implementasi terdiri dari 5 tahapan yang masing-masing dapat dipandang sebagai variabel dependen bagi tahap berikutnya.
- 4) Fokus utama para pembuat kebijakan harus dilakukan pada *intervening* variabel yang masih dalam kontrol pembuat kebijakan, yakni kemampuan menstrukturkan proses implementasi (*statutory variable*); serta untuk

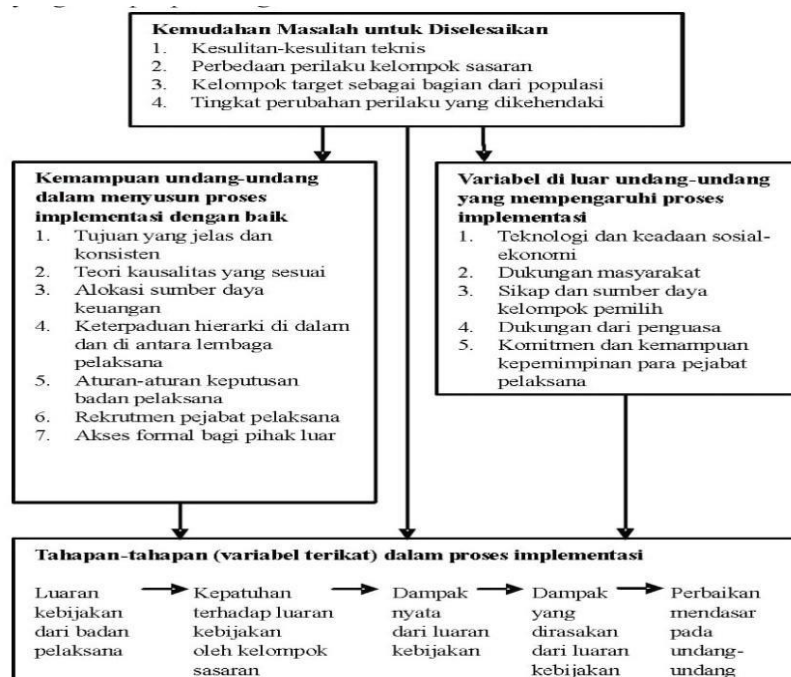
memperoleh dan mempertahankan dukungan masyarakat atas kebijakan tersebut.

Masing-masing variabel dan kelompok-kelompok variabel tersebut dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Variabel Independen: karakteristik permasalahan, yakni mudah tidaknya permasalahan yang dihadapi dengan indikator: a) ketersediaan teknologi dan teori teknis yang berkaitan dengan permasalahan kebijakan, b) keberagaman perilaku kelompok sasaran, c) sifat populasi. d) derajat perubahan yang diperlukan. Variabel independen terdiri dari :
 - a) Variabel Intervening yaitu kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi, bahwa setiap kebijaksanaan mempunyai kemampuan untuk menstruktur secara tetap proses implementasinya, dengan indikator: a) kejelasan dan konsistensi tujuan, b) adanya dukungan teori sebab akibat yang memadai, c) ketepatan alokasi sumber dana, 4) keterpaduan secara hierarkis di dalam dan antar instansi-instansi pelaksana, 5) aturan pelaksana dari para agen pelaksana, 6) perekrutan pejabat pelaksana, 7) akses yang diberikan secara formal bagi pihak luar untuk terlibat.
 - b) Variabel-variabel non kebijakan yaitu variabel di luar kebijakan yang implementasi kebijakan dengan indikator: a) kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, b) perhatian media terhadap permasalahan kebijakan, c) dukungan publik, d) sikap dan sumberdaya konstituen, e) dukungan pejabat yang lebih tinggi, f) komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana

2) Variabel Dependen, proses implementasi, yang terdiri dari 5 tahap yang masing-masing tahap dapat merupakan penentu keberhasilan bagi tahap berikutnya, yakni : a) keluaran-keluaran kebijakan dari badan pelaksana, b) kepatuhan pada keluaran-keluaran kebijakan oleh kelompok sasaran, c) dampak nyata dari keluaran-keluaran kebijakan, d) dampak yang dipersepsikan atas keluaran-keluaran kebijakan tersebut, e) evaluasi atau perbaikan mendasar terhadap output kebijaksanaan maupun perbaikan dalam isi kebijaksanaan yang telah ditetapkan setelah adanya *feedback*.

Gambar 10. Kerangka Analisis Implementasi



Sumber : Mazmanian & Sabatier, 1983 (Encep Syarief Nurdin, 2019)

7) Model Implementasi Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn, (1984)

Hogwood dan Gunn adalah penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingnya pendekatan *top-down* dalam proses implementasi, meski banyak kritik atas pendekatan tersebut. Bagi mereka pendekatan *bottom-up* yang cenderung mendekati permasalahan implementasi

kasus per kasus dianggap tidak menarik apalagi mengingat para pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis, sehingga sudut pandang mereka tentang implementasi bukanlah suatu hal yang mencederai demokrasi. Ide dasar mereka berasal dari publikasi Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi seringkali mengalami kegagalan, dan kemudian dikembangkan dalam tulisan yang berjudul *Policy Analysis For The Real World* (1984) yang menyatakan bahwa implementasi yang sempurna (*perfect implementation*) hakekatnya tidak mungkin dapat dicapai dalam praktek. Selain itu, Gunn memberikan penekanan terhadap implementasi kebijakan bahwa kesempurnaan itu hanya merupakan suatu konsep analitis atau idea.

Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Tachjan, 2006:41), kebijakan publik dapat diimplementasikan secara sempurna (*perfect implementation*) jika memenuhi beberapa persyaratan, antara lain:

- 1) Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*that circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*).
- 2) Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program (*that adequate time and sufficient resources are made available to the programme*).
- 3) Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termasuk sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in terms of overall*

resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available).

- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid. *(That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect).*
- 5) Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara (intervening variable) *(the relationship between cause and effect is direct and that there are a few, if any, intervening links).*
- 6) Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jikapun melibatkan lembaga lainnya, hendaknya hubungan ketergantungan antar lembaga tersebut sangat minim *(that there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance).*
- 7) Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi *(that there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process).*
- 8) Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang terlibat, dalam urutan langkah-langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna *(in the moving toward agreed objectives it is possible to*

specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant).

- 9) Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program (*that there is perfect communication among, and coordination of, the various elements involved in the programme*),
- 10) Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna (*That those in authority can demand and obtain perfect obedience*).

Menurut Hogwood & Gunn untuk mencapai implementasi yang sempurna adalah mungkin manakala dapat mengontrol seluruh sistem administrasi sehingga kondisi-kondisi sebagaimana yang mereka sebutkan di atas dapat terpenuhi, meski juga menyadari bahwa kondisi demikian nyaris mustahil terjadi di dunia nyata. Namun mereka memandang bahwa proposisi-proposisi tersebut adalah syarat normatif yang harus diupayakan agar implementasi berjalan menuju sempurna.

b. Pendekatan Model Bottom-Up (Generasi Kedua)

Pendekatan model Bottom-up dipelopori oleh Michael Lipsky (1980). Pendekatan *bottom-up* mengkritik pandangan model *top-down* yang menafikan kontribusi peran pelaksana tingkat bawah (*street level bureaucracy*) pada proses implementasi. Pada sudut pandang ini juga lebih dipertegas bahwa proses politik bukan hanya tidak berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga tetap berlangsung pada level pelaksana tingkat bawah yang banyak menentukan tingkat keberhasilan implementasi.

Dalam berbagai literatur, model implementasi kebijakan *bottom-up* terdiri dari, model implementasi Michael Lipsky, (1980), model implementasi David C.

Korten, (1987), model implementasi Walter Kickert, dkk, (1997), model implementasi S. Smith, (1997). Adapun pembahasan model-model implementasi implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

1) Model Implementasi Michael Lipsky, (1980)

Tentu saja tokoh pertama dan utama dari pendekatan ini adalah Lipsky, yang istilahnya untuk menggambarkan implementor paling bawah (*street-level bureaucracy*) tetap digunakan sampai sekarang. Pemikiran itu ia cetuskan dalam sebuah artikel yang diterbitkan pada tahun 1971, namun baru diterbitkan dalam bentuk buku pada tahun 1980 (Hill & Hupe, 2002).

Lipsky menekankan perlunya para pembuat keputusan/kebijakan untuk melihat dan mempertimbangkan kebutuhan dan pemikiran para profesional tersebut, sebab seringkali mereka berhadapan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang tak ada habisnya sementara sumberdaya yang ada terbatas. Mereka harus memutar otak dan berdiskresi agar dapat memberikan layanan ideal sebagaimana yang dituntut pada mereka (karena merekalah yang pertama kali mendapatkan kritik dari masyarakat yang tidak puas, bukan pembuat keputusan) sementara mereka menghadapi kondisi-kondisi yang jauh dari ideal. Tidak sebagaimana pandangan para penganut pendekatan *top-down* yang mengkategorikan para profesional yang melayani masyarakat tersebut sebagai salah satu unsur dalam proses kerja implementasi, Lipsky menekankan perlunya para pembuat kebijakan memandang mereka sebagai input dalam proses pembuatan kebijakan.

Lebih lanjut ia mengatakan bahwa kecenderungan untuk mengontrol kinerja mereka secara hirarki justru akan mengakibatkan para profesional memilih bekerja secara stereotip sesuai SOP dan mengabaikan kebutuhan masyarakat yang harus dilayani. Karenanya, menurut Lipsky dibutuhkan pendekatan-pendekatan yang berbeda dalam sistem pengendalian untuk memenuhi akuntabilitas publik, yakni terpenuhinya harapan masyarakat yang dilayani, bukan terpenuhinya kebutuhan birokrasi administrasi.

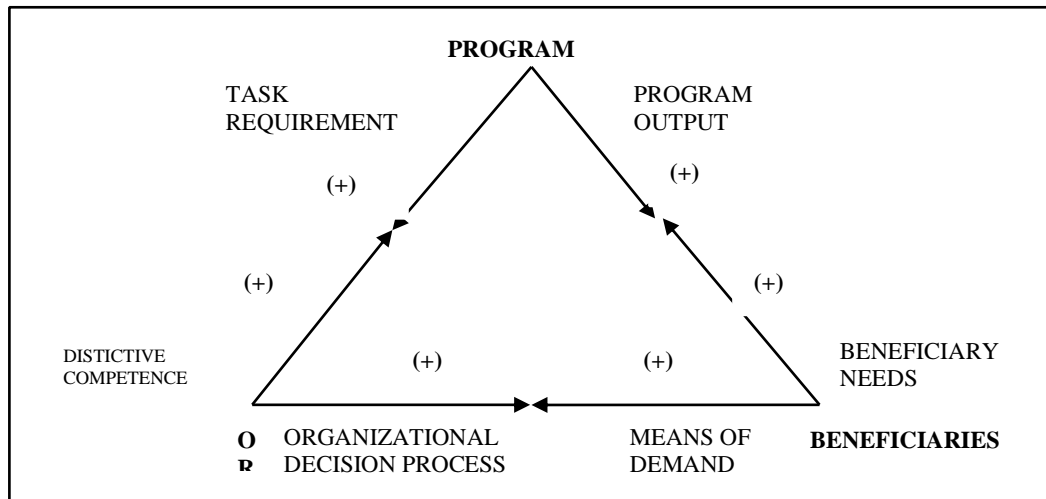
2) Model Implementasi David C. Korten, (1987)

Model ini melihat implementasi kebijakan lebih sebagai cara untuk *deliver* layanan-layanan pemerintah pada masyarakat. Dalam model ini proses implementasi dipandang sebagai proses belajar sosial yang bersifat kolaborasi antara birokrasi di tingkat lokal dengan kelompok sasaran atau komunitas, dengan tujuan agar komunitas mampu menolong dirinya sendiri dan mencapai *self-sustaining capacity*. Konsep ini pertama kali digagas oleh David C. Korten (1987) yang ia sebut sebagai *people-centered development*, yang ide dasarnya adalah penempatan masyarakat sebagai fokus utama sekaligus pelaku utama pembangunan, bukan sekedar pemaksimum manfaat. Sementara peran pemerintah bukan lagi semata sebagai penyedia manfaat dan layanan, namun lebih pada *enabler/fasilitator* yang memungkinkan tumbuhnya prakarsa dan kemandirian masyarakat.

Secara garis besar ada 3 (tiga) komponen utama yang saling berinteraksi dalam proses implementasi program dengan pendekatan *community-based resource management*; yakni masyarakat, program dan organisasi pelaksana

program, yang harus saling berinteraksi secara kolaborasi dalam proses saling belajar untuk mencapai kesesuaian satu sama lain. Proses interaksi kolaborasi tersebut digambarkan oleh Korten sebagai berikut:

Gambar 11. Three Dimensionals Fit



Sumber : Korten, (1987)

Strategi yang digunakan untuk mencapai kualitas masyarakat tersebut secara teoritik, menurut Korten ditempuh melalui pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas (*community-based resource management*), dengan cara :

- 1) Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri.
- 2) Fokus utamanya adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin untuk mengelola, memobilisasi dan mengawasi sumber-sumber yang terdapat dalam komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.
- 3) Pendekatan ini menghargai perbedaan dan mentoleransi variasi lokal karenanya implementasi program bersifat amat fleksibel menyesuaikan dengan kondisi lokal.

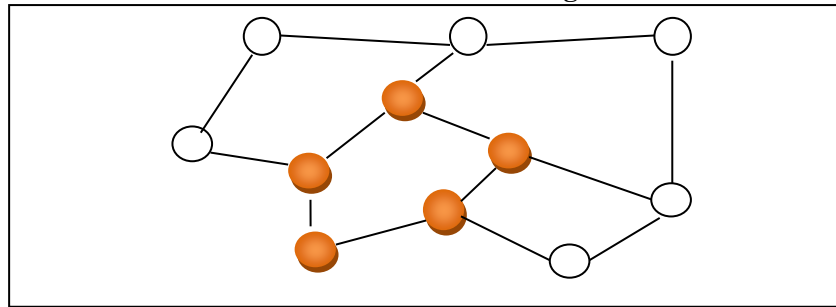
- 4) Menekankan pada *social learning process*, yang didalamnya terjadi interaksi kolaborasi antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan program, implementasi sampai pada evaluasi proyek dengan mendasarkan diri pada saling belajar.
- 5) Budaya kelembagaan ditandai adanya organisasi yang mengatur diri sendiri dan lebih terdistribusi yang berinteraksi satu sama lain guna memberikan umpan baik yang membantu tindakan koreksi diri. Dengan demikian keseimbangan yang lebih baik antara struktur vertikal dan struktur horizontal dapat diwujudkan.
- 6) Pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrasi, LSM dan satuan lembaga-lembaga tradisional yang mandiri, baik untuk meningkatkan kemampuan komunitas maupun untuk mencapai keseimbangan antara struktur vertikal dan horizontal dalam masyarakat.

3) Model Implementasi Walter Kickert, dkk, (1997)

Model Jaringan dikembangkan oleh Walter Kickert, Erik-Hans Klijn dan Joop Koppenjan dalam bukunya: *Managing Complex Networks: Strategies For the Public Sector* (1997). Model ini memahami proses implementasi sebagai sebuah proses interaksi yang kompleks di antara sejumlah besar aktor dalam suatu jaringan aktor yang independen. Interaksi antara aktor-aktor tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan apa yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi bagaimana yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Pada model ini semua aktor di dalam jaringan relatif otonom, dalam artian memiliki tujuan masing-masing yang

berbeda, tidak ada aktor sentral dan tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada model ini, koalisi dan/atau kesepakatan antara aktor yang berada di sentral jaringanlah yang menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya.

Gambar 12. Model Jaringan



Sumber : Kickert, dkk, (1997)

4) Model Implementasi S. Smith, (1973)

Thomas B. Smith merumuskan suatu pandangan dan model ilmiah yang dituangkan dalam karyanya yang berjudul *The Policy Implementation Process* (1973). Smith mengevaluasi asumsi tersebut dalam rangka membuat sebuah model proses implementasi kebijakan, khususnya di negara-negara dunia ketiga. Smith mendasarkan pola pikir dan pandangannya pada perubahan sosial dan politik (*social and political change*). Perubahan sosial dan politik menjadi dasar pandangan Smith karena kebijakan pemerintah pada dasarnya dibentuk untuk menimbulkan perubahan dalam masyarakat.

Smith (1973:202) memandang bahwa proses implementasi kebijakan melibatkan 4 (empat) komponen yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik. Keempat variabel tersebut memegang peranan penting dan perlu diperhatikan. Smith merumuskan suatu model implementasi kebijakan yang lebih menekankan kepada interaksi timbal-balik dari komponen-komponen yang mempengaruhinya.

Implementasi kebijakan, menurut Smith, terjadi ketika sebuah kebijakan (*policy*) yang telah melalui proses pembuatan kebijakan (*policy-making process*) masuk pada tahap implementasi. Pada tahap implementasi, terdapat empat komponen yang saling mempengaruhi dan merupakan suatu kesatuan. Keempat komponen tersebut antara lain: kebijakan yang diidealkan (*the idealized policy*), kelompok sasaran (*the target groups*), badan pelaksana (*the implementing organization*), dan Faktor-faktor lingkungan (*environment factors*). Keempat komponen yang terkait dalam proses implementasi adalah sebagai berikut:

1) Kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*)

Smith mengklasifikasikan kebijakan yang diidealkan menjadi empat kategori variabel yang relevan, yaitu:

- a) Kebijakan formal (*the formal policy*), yaitu pernyataan suatu keputusan yang bersifat formal, hukum, atau program yang pemerintah coba implementasikan.
- b) Jenis kebijakan (*the type of policy*), yaitu jenis-jenis kebijakan yang dalam hal ini diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yaitu: kebijakan yang pada hakikatnya bersifat rumit atau bahkan sederhana; kebijakan yang dikategorikan berhubungan dengan organisasi atau tidak berhubungan sama sekali; dan Kebijakan yang bersifat *distributif, re-distributive, regulatory, self-regulatory*, atau *emotive-symbolic*.
- c) Program (*the program*), yaitu program kebijakan yang mengandung tiga aspek, antara lain: Intensitas dukungan (*intensity of support*), sumber kebijakan (*the source of the policy*), dan ruang lingkup (*scope*).

d) Gambaran mengenai kebijakan (*images of the policy*), yaitu gambaran-gambaran umum secara lengkap mengenai kebijakan yang akan diimplementasikan.

2) Kelompok sasaran (*target groups*)

Kelompok sasaran (*target groups*) yaitu individu maupun sekelompok orang yang secara langsung mendapat pengaruh dari kebijakan dan mereka harus mengadopsi pola-pola interaksi (kebijakan) tersebut sebagaimana diharapkan oleh perumus kebijakan. Menurut Smith terdapat tiga faktor yang berpengaruh, yaitu: a) derajat kelembagaan atau antar-kelembagaan dari kelompok sasaran (*the degree of organization or institutionalization of the target group*), 2) kepemimpinan kelompok sasaran (*the leadership of the target group*); 3) pengalaman kebijakan sebelumnya dari kelompok target (*the prior policy experience of the target group*).

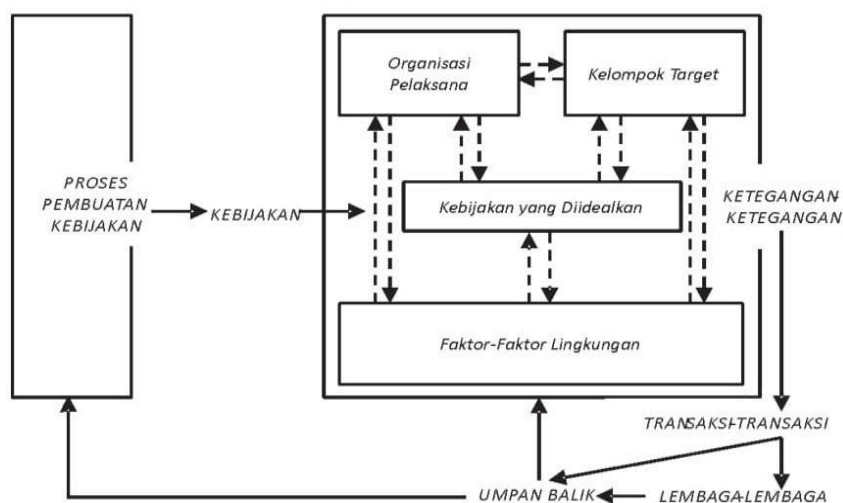
3) Badan pelaksana (*implementing organization*)

Badan pelaksana (*implementing organization*) yaitu organisasi-organisasi pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang diberikan tugas dan tanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Terdapat tiga variabel kunci untuk mempertimbangkan hal ini dalam implementasi kebijakan, yaitu: 1) struktur organisasi dan personil (*the structure and personnel*), b) kepemimpinan lembaga administratif (*the leadership of the administrative organization*), 3) kemampuan dan program yang diimplementasikan (*the implementing program and capacity*).

4) Faktor-faktor lingkungan (*environment factors*)

Faktor-faktor lingkungan (*environment factors*) yaitu unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik. Smith memperjelas bagaimana komponen lingkungan mempengaruhi proses implementasi kebijakan dengan memberikan contoh kebijakan yang diimplementasikan pemerintah daerah pada negara-negara di Dunia Ketiga. Smith memandang bahwa begitu pentingnya komponen lingkungan yang harus dipertimbangkan dalam proses implementasi kebijakan.

Gambar 13. Model Proses Implementasi Kebijakan



Sumber : Smith, 1973 (dalam Encep Syarief Nurdin, 2019)

Smith kemudian menjelaskan bahwa terdapat aspek yang kemudian berperan penting dalam kelanjutan proses implementasi kebijakan, yakni ketegangan (*tensions*), pola-pola transaksi (*transaction patterns*), lembaga-lembaga (*institutions*), dan umpan-balik (*feedback*).

c. Pendekatan Model Sintesis (*Hybrid Theories*) (Generasi Ketiga)

Usaha yang ketiga untuk mensintesis unsur-unsur pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dikembangkan oleh Goggin (1990). Di dalam modelnya mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan-batasan yang diberikan kepada (atau yang ditimpakan) daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (*federal*), dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi-preferensinya. Dengan demikian pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *top-down* maupun *bottom-up*.

Model implementasi sintesis (*hybrid*) dalam banyak literatur implementasi kebijakan publik, biasa juga disebut model implementasi integratif (Soren C. Winter, 2003). Goggin et.al, (1990) model implementasi sintesis (*hybrid*) menyebutnya sebagai generasi ketiga implementasi kebijakan publik. Model sintesis (*hybrid*) ini merupakan gabungan dari model *top-down* dan *bottom-up*.

Dalam berbagai literatur, model implementasi kebijakan Model Sintesis (*Hybrid Theories*) terdiri dari, Malcolm L. Goggin et.al (1990), Model Implementasi Matland, (1995), Model Implementasi Soren C. Winter, (2003). Adapun pembahasan model-model implementasi implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

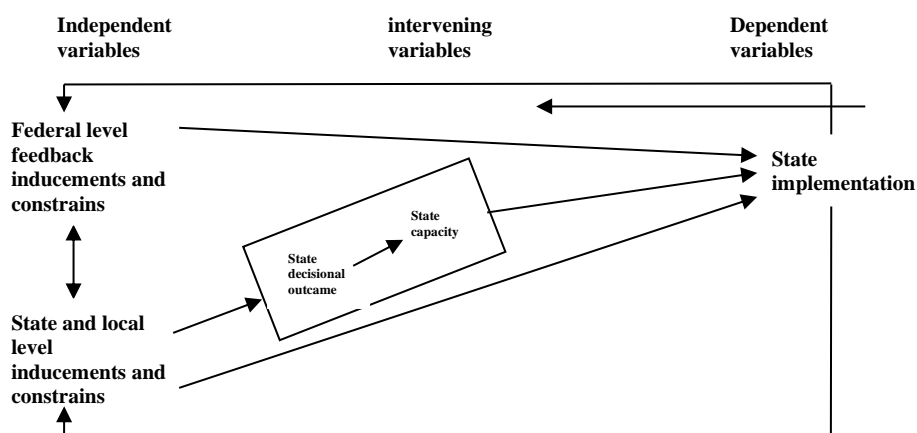
1) Model Implementasi Malcolm L. Goggin et.al (1990)

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester (1990) mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai “generasi ketiga model implementasi kebijakan”. Goggin dan koleganya bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Malcolm L. Goggin et al (Suratman, 2017) menjelaskan bahwa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan meliputi; (1) *federal-level inducements and constraints*, (2) *state and local level inducements and constraints*, (3) *organizational capacity*, (4) *ecological capacity*, (5) *feedback and policy redesign*.

Model komunikasi dari Goggin dan kolega menggunakan model sistem untuk menguji bagaimana perangsang-perangsang dan kendala-kendala pada level nasional, daerah dan lokal mempengaruhi perilaku implementasi. Model ini juga menyatukan serangkain kendala organisasional dan situasional sebagai variabel pengganggu (*intervening variables*). Variabel pokok dalam model adalah implementasi di tingkat Negara bagian (*state implementation*). Dan variabel prediktor adalah: (a) rangsangan-rangsangan dan kendala-kendala yang ditimpakan dari level pusat (*federal*), (b) rangsangan-rangsangan dan kendala-kendala yang menyeruak dari level *state* sendiri (Suratman, 2017). Gambar model implementasi Goggin dan kolega dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 14. Implementasi Kebijakan “Communication Model”



Sumber : Goggin et al (1990)

Komponen pertama dari model Goggin et.al adalah implementasi di daerah (*state*). Komponen kedua adalah perancang dan kendala pada level pusat yang mencakup isi keputusan dan bentuk keputusan. Komponen ketiga adalah perancang dan kendala pada level daerah. Komponen keempat adalah keputusan daerah dan kapasitas daerah. Komponen terakhir adalah umpan balik (Suratman, 2017).

2) Model Implementasi Matland, (1995)

Richard Matland (1995) mengembangkan sebuah model yang disebut dengan Model Matriks Ambiguitas-Konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai

ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi. Pemikiran Matland dikembangkan lebih rinci sebagai berikut:

Tabel 5. Matriks Matland

	Low Conflict	High Conflict
Low Ambiguity	Administrative implementation	Political implementation
	Implementation decided by resources	Implementation decided by power
Low Ambiguity	Examples smallpox eradication	Examples busing
	Experimental implementation	Symbolic implementation
	Implementation decided by contextual conditions	Implementation decided by coalition strength
	Example headstart	Example community action agencies

Pada prinsipnya matrik Matland memiliki “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

1) Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari:

- a) Sejauhmana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy*.
- b) Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
- c) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2) Ketepatan Pelaksanaan

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat

monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

3) Ketepatan Target

Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu:

- a) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
- b) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.
- c) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

4) Ketepatan Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu:

a) Lingkungan kebijakan

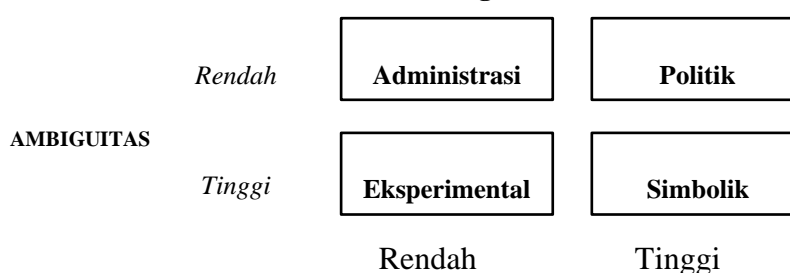
Yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

b) Lingkungan eksternal kebijakan

Lingkungan ini oleh Calista disebut sebagai variabel eksogen, yang terdiri dari atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Keempat “tepat” tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu dukungan politik, dukungan strategik, dan dukungan teknis. Selain tiga dukungan di atas, penelitian ataupun analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implementasi sesuai dengan isu kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan Matland berikut ini:

Gambar 15. Ambiguitas Matland



Sumber: Matland, (1995)

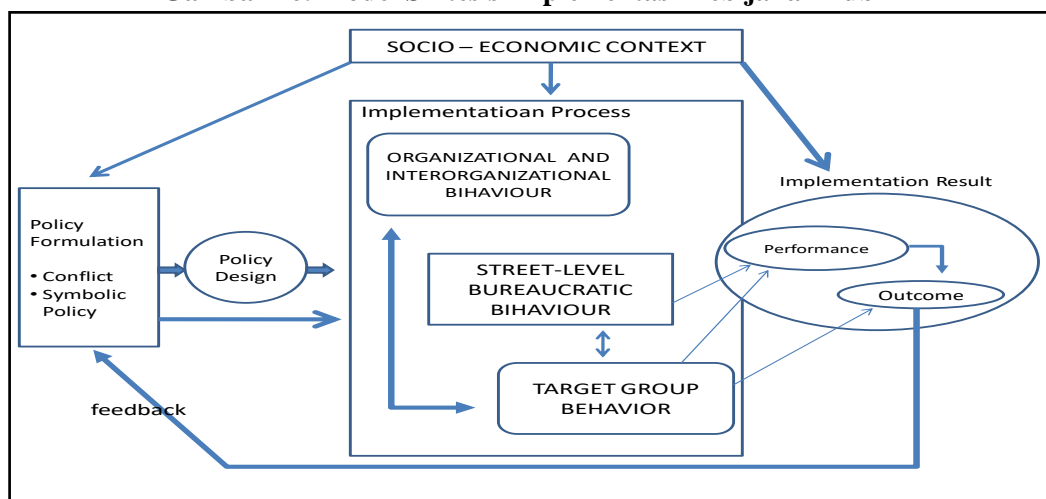
3) Model Implementasi Soren C. Winter, (2003)

Model integratif implementasi kebijakan Soren C. Winter (2003) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi ditentukan mulai dari desain formulasi kebijakan sampai evaluasi kebijakan yang dengan sendirinya ada keterkaitan antara proses politik dengan administrasi. Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh desain kebijakan yang lahir dari formulasi kebijakan. Selain itu keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat dipengaruhi faktor sosial ekonomi dimana kebijakan itu dibuat.

Menurut Soren C. Winter bahwa proses implementasi kebijakan terkait perilaku organisasi dan antar organisasi yang terkait, perilaku implementor (aparatur/birokrat) tingkat bawah, perilaku kelompok sasaran. Dengan demikian ada 3 (tiga) variabel yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi kebijakan yakni : (1) perilaku organisasi dan antarorganisasi (*Organizational and inter-*

organizational behavior). Dimensi-dimensinya adalah komitmen dan koordinasi antar organisasi; (2) perilaku birokrasi tingkat bawah (*Street Level bureaucratic behavior*). Dimensinya adalah diskresi; (3) perilaku kelompok sasaran (*target group behavior*) yang tidak hanya memberi pengaruh pada efek/dampak kebijakan, tetapi juga mempengaruhi kinerja birokrat/aparat tingkat bawah. Dimensinya mencakup respon positif dan negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung kebijakan yang disertai adanya umpan balik berupa tanggapan kelompok sasaran terhadap kebijakan yang dibuat.

Gambar 16. Model Sintesis Implementasi Kebijakan Publik



Sumber : Soren C. Winter, (2003)

Mereka melihat implementasi sebagai suatu hal yang tidak berdiri sendiri, mereka memperkenalkan pandangannya sebagai ‘model *integrated*’. Model *integrated* menunjukkan bahwa sukses implementasi ditentukan mulai dari formulasi sampai evaluasi, yang dengan sendirinya berarti ada keterkaitan antara proses politik dan administrasi.

D. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

1. Pengertian dan Konsep Kemiskinan

Istilah kemiskinan muncul ketika seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Kemiskinan merupakan persoalan klasik dan mengandung pengertian multidimensional yang berhubungan dengan kondisi ekonomi, sosiokultural, dan persoalan struktural.

Para ahli mempunyai pendapat yang beragam tentang kemiskinan. Beberapa mengartikan kemiskinan dalam lingkup yang luas dengan memasukkan dimensi-dimensi sosial dan moral. Kemudian ada pula yang mendefinisikan kemiskinan secara lebih spesifik pada kondisi ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya. *United Nations Development Programme* (1997) 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.

Menurut Nasikun (1995) ada tiga pandangan mengenai kemiskinan yaitu:

1. Kemiskinan berarti tidak cukupnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan yang paling mendasar untuk menjaga keberlangsungan kehidupan (*standard of living*). Standar hidup ini tentunya perlu ditetapkan secara obyektif.
2. Rendahnya pendapatan harus diukur secara subjektif, yakni relatif rendah terhadap pendapatan orang lain di dalam masyarakat.
3. Kemiskinan dihubungkan dengan usaha seseorang untuk mendapatkan pendapatan yang memadai.

Kotze (Hikmat, 2004) menyatakan bahwa masyarakat miskin memiliki kemampuan yang relatif baik untuk memperoleh sumber melalui kesempatan yang ada. Kendatipun bantuan luar kadang-kadang digunakan, tetapi tidak begitu saja dapat dipastikan sehingga masyarakat bergantung pada dukungan dari luar. Pendekatan pemberdayaan ini dianggap tidak berhasil karena tidak ada masyarakat yang dapat hidup dan berkembang bila terisolasi dari kelompok masyarakat lainnya. Pengisolasian ini menimbulkan sikap pasif, bahkan keadaan menjadi semakin miskin.

Hall dan Midgley (2004), menyatakan kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kondisi deprivasi materi dan sosial yang menyebabkan individu hidup di bawah standar kehidupan yang layak, atau kondisi dimana individu mengalami deprivasi relatif dibandingkan dengan individu yang lainnya dalam masyarakat. Sementara Friedman (1979), mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial meliputi (tidak terbatas pada) modal yang produktif (misalnya tanah, perumahan, peralatan, kesehatan, dan lainnya) sumber-sumber keuangan, organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang; pengetahuan, keterampilan yang memadai dan informasi yang berguna.

Selanjutnya Supriatna (1997) menyatakan bahwa kemiskinan adalah situasi yang serba terbatas yang terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan. Suatu penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya,

yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan bisa disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang ada, baik lewat jalur pendidikan formal maupun nonformal yang pada akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap rendahnya pendidikan informal.

Menurut Suparlan (1993), 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.

Kemiskinan adalah taraf hidup yang rendah atau suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakatnya 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, (Setiadi & Kolip, 2011).

2. Karakteristik dan Macam-Macam Kemiskinan

Masyarakat miskin sesuai karakteristiknya menurut Kartasmita (1996), umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga semakin tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.

Sementara itu Soemardjan (Sumodiningrat 1999), mendeskripsikan berbagai cara pengukuran kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda, dengan tetap memperhatikan dua kategori tingkat kemiskinan, sebagai berikut:

- 1) Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan.
- 2) Kemiskinan relatif adalah penghitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif karena berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial.

Lebih lanjut menurut Susetiawan (2002) “kemiskinan dibagi dua jenis, yakni kemiskinan mutlak (*absolute poverty*) dan kemiskinan relatif (*relative poverty*)”. Kemiskinan *absolut* adalah kemiskinan yang dihubungkan dengan garis kemiskinan atau *poverty line*. Jadi seseorang dikatakan miskin secara absolut jika pendapatan atau pengeluarannya berada tepat sedangkan kemiskinan relatif adalah kemiskinan yang dihubungkan dengan tingkat pendapatan atau pengeluaran orang lain. Jadi seseorang atau sekelompok orang dikatakan relatif miskin jika pengeluaran atau pendapatannya lebih rendah dibandingkan dengan pendapatan atau pengeluaran kelompok lain atau dibawah garis kemiskinan tertentu. Tingginya garis kemiskinan itu ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan kondisi obyektif yang ada.

Chamber (1983) mengemukakan lima karakteristik sebagai ketidakberuntungan (*disadvantages*) yang melingkupi orang miskin atau keluarga miskin antara lain: (a) *poverty*, (b) *physical weakness*, (c) *isolation*, (d) *powerlessness*. Selanjutnya Supriatna (1997) mengemukakan lima karakteristik penduduk miskin, antara lain:

- 1) Tidak memiliki faktor produksi sendiri.
- 2) Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri.
- 3) Tingkat pendidikan pada umumnya rendah.
- 4) Banyak diantara mereka tidak mempunyai fasilitas.
- 5) Diantara mereka berusia relatif muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan yang memadai.

Menurut Setiadi dan Kolip (2011) mengemukakan bahwa ada tiga macam kemiskinan adalah:

- 1) 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 yang modern. Kebiasaan seperti ini dapat berupa sikap malas, pemboros atau tidak hemat, kurang kreatif, dan relatif pula bergantung pada pihak lain.
- 2) Kemiskinan natural, adalah karena dari awalnya memang miskin. Kelompok masyarakat ini menjadi miskin karena tidak memiliki sumber daya manusia maupun pembangunan. Kemiskinan natural ini merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor alamiah seperti karena cacat, sakit, usia lanjut atau karena bencana alam. Kemiskinan ini merupakan daerah yang kritis sumber daya alamnya maupun daerah yang terisolasi.
- 3) Kemiskinan struktural, adalah bentuk kemiskinan yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang pada umumnya terjadi pada suatu tatanan sosial budaya maupun sosial politik yang kurang mendukung adanya pembebasan kemiskinan. Bentuk kemiskinan seperti ini juga terkadang memiliki unsur diskriminatif.

3. Penyebab Kemiskinan

Tidak sedikit penjelasan mengenai sebab-sebab kemiskinan. Kemiskinan massal yang terjadi di banyak negara yang baru saja merdeka setelah Perang Dunia II memfokuskan pada keterbelakangan dari perekonomian negara tersebut sebagai akar masalahnya, Hardiman dan Midgley (Kuncoro, 1997). Lebih lanjut penduduk negara tersebut miskin menurut Kuncoro (1997) karena menggantungkan diri pada sektor pertanian yang subsistem, metode produksi yang tradisional, yang seringkali dibarengi dengan sikap apatis terhadap lingkungan.

Menurut Kuncoro (1997), ada tiga hal yang menjadi penyebab munculnya kemiskinan, yakni ketidaksamaan kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang; kemiskinan muncul akibat perbedaan kualitas sumber daya manusia; dan kemiskinan muncul akibat adanya perbedaan dalam mengakses modal.

Nasikun (1995), menyoroti beberapa sumber dan proses penyebab terjadinya kemiskinan, yaitu:

- 1) *Policy Induces Processes*. Proses kemiskinan yang dilestarikan, direproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan (*induced of policy*) diantaranya adalah kebijakan anti kemiskinan, tetapi realitanya justru melestarikan.
- 2) *Socio Economic Dualism*. Yakni Negara eks koloni mengalami kemiskinan karena pola produksi kolonial, yaitu petani menjadi marjinal karena tanah yang subur dikuasai para petani skala besar dan berorientasi ekspor.
- 3) *Population Growth*. Perspektif yang didasari oleh teori Malthus bahwa pertumbuhan penduduk seperti deret ukur, sedang penambahan pangan seperti deret hitung.
- 4) *Resources Management and the Environment*. Adanya unsur *mismanagement* sumber daya alam dan lingkungan, seperti manajemen pertanian yang asal tebang dan dapat menurunkan produktivitas.
- 5) *Natural Cycles and Processes*. Yakni kemiskinan terjadi karena siklus alam. Misalkan yang tinggal di lahan kritis, dimana lahan ini jika turun hujan akan terjadi banjir, namun jika musim kemarau akan kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas yang maksimal dan terus menerus.
- 6) *The Marginalization of Women*. Adalah peminggiran kaum perempuan karena masih dianggap sebagai golongan kelas dua sehingga akses dan penghargaan lebih rendah ketimbang laki-laki.
- 7) *Culture and Etnik Factor*. Bekerjanya faktor budaya dan etnik yang eksis memelihara kemiskinan. Misalnya pola hidup yang konsumtif pada petani dan nelayan ketika panen, serta adat istiadat saat upacara adat yang dapat menyedot biaya mahal.
- 8) *Exploitative Intermediation*. Keberadaan penolong yang menjadi penodong, seperti rentenir.
- 9) *Internal Political Fragmentation and Civil Strife*. Yakni suatu kebijakan yang diterapkan pada suatu daerah yang fragmentasi politiknya kuat, dan dapat menjadi penyebab kemiskinan.

10) *International Processes*. Yakni bekerjanya sistem-sistem internasional seperti kolonialisme dan kapitalisme yang membuat banyak negara menjadi miskin.

Menurut Bagong Suyanto, (Basri, 2002), ada tiga faktor penyebab terjadinya kemiskinan dipedesaan dan diperkotaan, yaitu:

- 1) Sempitnya penguasaan dan pemilikan lahan atau akses produksi lain, ditambah lagi kurangnya ketersediaan modal yang cukup untuk usaha.
- 2) Nilai tukar hasil produksi yang semakin jauh tertinggal dengan hasil produksi lain, termasuk kebutuhan hidup sehari-hari.
- 3) Perangkat kemiskinan dan ketidaktahuan masyarakat, dengan artian mereka terlalu relatif terisolir atau tidak memiliki akses yang cukup untuk memperoleh informasi-informasi yang dibutuhkan, disamping itu masyarakat secara fisik lemah karena kurang gizi, mudah terserang penyakit dan tidak berdaya atau rentan.

Kemudian Sharp, et.al (Kuncoro, 1997) mencoba mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi. Pertama, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. Kedua, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan. Ketiga, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal. Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) menurut Nurkse (Kuncoro, 1997) karena adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan

rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitasnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima.

Soetrisno (1995), menguraikan bahwa munculnya kemiskinan berkaitan dengan budaya yang hidup dalam masyarakat, ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi dan penggunaan model pendekatan pembangunan yang dianut oleh suatu negara. Sementara itu Chambers (1983) menegaskan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah:

“Lilitan kemiskinan hilangnya hak atau kekayaan yang sukar untuk kembali, mungkin disebabkan desakan kebutuhan yang melampaui ambang batas kekuatannya, misalnya pengeluaran yang sudah diperhitungkan sebelumnya, namun jumlahnya sangat besar, atau tiba-tiba dihadapkan pada krisis yang hebat. Lazimnya kebutuhan yang mendorong seseorang yang terlilit kemiskinan, berkaitan dengan lima hal, kewajiban adat, musibah, ketidakmampuan fisik, pengeluaran tidak produktif dan pemerasan”.

Dari uraian tersebut diatas menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah adanya faktor internal berupa kebutuhan yang segera harus terpenuhi namun tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam berusaha mengelola sumberdaya yang dimiliki (keterampilan tidak memadai, tingkat pendidikan yang minim dan lain-lain). Faktor eksternal berupa bencana alam seperti halnya krisis ekonomi ini, serta tidak adanya pemihakan berupa kebijakan yang memberikan kesempatan dan peluang bagi masyarakat miskin.

Meskipun banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli sehubungan dengan sebab-sebab terjadinya kemiskinan, paling tidak ada dua macam teori yang lazim dipergunakan untuk menjelaskan akar kemiskinan yaitu teori marginalisasi dan teori ketergantungan (Usman,1993). Dalam teori marginalisasi, kemiskinan

dianggap sebagai akibat dari tabiat apatis, fatalisme, tergantung, rendah diri, pemboros dan konsumtif serta kurang berjiwa wiraswasta.

4. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Pemerintah mempunyai peranan besar dalam usaha menanggulangi kemiskinan. Untuk itu diperlukan suatu strategi dan bentuk intervensi yang tepat, dalam arti *cost effectiveness*-nya tinggi. Ada tiga pilar utama strategi pengurangan kemiskinan, yakni sebagai berikut: 1) pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan yang pro kemiskinan; b) pemerintahan yang baik; c) pembangunan sosial. Untuk mendukung strategi tersebut diperlukan intervensi-intervensi pemerintah yang sesuai dengan sasaran atau tujuan (Tambunan, 2006).

Prayitno dan Santosa (1996), mengemukakan bahwa langkah-langkah penanggulangan kemiskinan senantiasa perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain:

- 1) Program penanggulangan kemiskinan hanya berjalan baik dan efektif apabila ada suasana tentram dan stabil. Kestabilan mutlak diperlukan untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan karena pada dasarnya upaya penanggulangan kemiskinan adalah upaya untuk menciptakan ketentraman dan kestabilan politik, ekonomi, sosial dan politik.
- 2) Program penanggulangan kemiskinan dapat berjalan efektif apabila pertumbuhan penduduk dapat dikendalikan. Keluarga kecil yang sejahtera adalah salah satu dari faktor yang kondusif untuk mencapai sasaran menanggulangi kemiskinan.

- 3) Program penanggulangan kemiskinan harus dikaitkan dengan lingkungan hidup. Lingkungan hidup yang tetap lestari dan terjaga dengan baik memungkinkan distribusi kesejahteraan antar warga masyarakat secara merata.
- 4) Program penanggulangan kemiskinan harus merupakan program yang berkelanjutan, yaitu program yang dapat terus-menerus berjalan dan dapat mandiri. Hal ini berarti program penanggulangan kemiskinan harus dilandaskan pada peningkatan kemampuan masyarakat miskin untuk melakukan kegiatan produktif sehingga mampu menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi dan pendapatan yang lebih besar dari suatu kegiatan. Upaya meningkatkan kemampuan untuk menghasilkan nilai tambah paling tidak harus ada perbaikan akses terhadap empat hal, yaitu: a) akses terhadap sumber daya, b) akses terhadap teknologi, yaitu suatu kegiatan dengan cara dan alat yang lebih baik dan lebih efisien; c) akses terhadap pasar. Produk yang dihasilkan harus dapat dijual untuk mendapatkan nilai tambah. Ini berarti bahwa penyediaan sarana produksi dan peningkatan keterampilan harus diimbangi dengan tersedianya pasar secara terus-menerus, d) akses terhadap sumber pembiayaan.
- 5) Pendelegasian wewenang atau desentralisasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap program penanggulangan kemiskinan yang diupayakan pada tingkatan pemerintahan serendah mungkin. Pendelegasian wewenang dilakukan dengan meningkatkan kemampuan aparat dan masyarakat di daerah itu sendiri. Dalam hubungan ini, pemerintah daerah harus mengambil peranan yang lebih besar lagi karena mereka yang paling mengetahui mengenai kondisi dan kebutuhan penduduk di kantong-kantong kemiskinan di daerahnya.

Semakin dekat pelaksana proyek dan kegiatan dengan kelompok sasaran, maka akan semakin efektif.

- 6) Tekanan yang paling utama seyogyanya diberikan pada perbaikan pelaksana, terutama manusianya (*invest in people*) menyangkut aspek pendidikan dan kesehatan. Keduanya berkaitan dengan peningkatan akses secara merata dan sekaligus mutu yang lebih baik.
- 7) Pelayanan bagi orang jompo, penderita cacat, yatim piatu, dan kelompok masyarakat lain yang memerlukan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari upaya menanggulangi kemiskinan. Program ini bersifat khusus dan dilaksanakan secara selektif. Langkah yang diperlukan adalah meningkatkan efektifitas, efisiensi, dan jangkauan program tersebut. Searah dengan itu, pengembangan sistem jaminan sosial secara bertahap perlu terus ditingkatkan.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 1 ayat (11) menyebutkan bahwa Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Lebih lanjut pasal 3 poin (a) menyebutkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup.

Pasal 5 ayat 2 poin (a) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 menyebutkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial yaitu, kriteria kemiskinan. Lebih lanjut pasal 6 poin (b) menyebutkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi jaminan sosial.

Kemudian pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa Jaminan sosial dimaksudkan untuk:

- a. menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.
- b. menghargai pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya.

Ayat (2) Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan. Ayat (3) Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diberikan dalam bentuk tunjangan berkelanjutan

Penanggulangan kemiskinan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 pasal 19 menyebutkan bahwa “Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan” lebih lanjut pasal 20 menyebutkan bahwa “penanggulangan kemiskinan ditujukan untuk: a) meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha masyarakat miskin, b) memperkuat peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar, c) mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan, dan d) memberikan rasa aman bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan.

Pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 pasal 21 dilaksanakan dalam bentuk: a) penyuluhan dan bimbingan sosial, b) pelayanan social, c) penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha, d) penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar, e) penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar, f) penyediaan akses pelayanan perumahan dan permukiman; dan/atau, g) penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran hasil usaha.

Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 kemudian ditindaklanjuti melalui Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, Pasal 10 (1) menyebutkan bahwa jaminan Sosial dimaksudkan untuk: a. menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi. b. menghargai pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya. (2) Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan. (3) Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diberikan dalam bentuk tunjangan berkelanjutan. Lebih lanjut pasal 11 (1) bahwa jaminan Sosial dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) diberikan dalam bentuk bantuan iuran oleh Pemerintah. (2) Asuransi kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai sistem jaminan sosial nasional.

Pasal 12 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 menyebutkan bahwa jaminan sosial dalam bentuk bantuan langsung berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) diberikan kepada seseorang yang kebutuhan hidupnya bergantung sepenuhnya kepada orang lain. (2) Pemberian bantuan langsung berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk pemberian uang tunai atau pelayanan dalam panti sosial. (3) Pemberian bantuan langsung berkelanjutan berupa uang tunai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan kemampuan keuangan negara. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara serta jumlah pemberian uang tunai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden. Pasal 13 Pemberian bantuan langsung berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) dilaksanakan dengan menggunakan data yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan. Lebih lanjut pasal 14 (1) bahwa jaminan Sosial dalam bentuk tunjangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) diberikan sebagai penghargaan kepada pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan nasional. (2) Tunjangan berkelanjutan bagi pejuang dan perintis kemerdekaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tunjangan kesehatan, tunjangan hidup, dan/atau tunjangan perumahan. (3) Tunjangan berkelanjutan bagi keluarga pahlawan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tunjangan kesehatan, tunjangan hidup, tunjangan perumahan, dan/atau tunjangan pendidikan. (4) Pemberian tunjangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan kemampuan keuangan negara. (5)

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara serta besaran tunjangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

E. Perspektif Transformasi Organisasi dalam Implementasi Kebijakan

Transformasi organisasi merupakan suatu strategi dan implementasi untuk membawa organisasi dari bentuk dan sistem yang lama ke bentuk dan sistem yang baru dengan menyesuaikan seluruh elemen turunannya (sistem, struktur, *people*, *culture*) dalam rangka meningkatkan efektivitas organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan selaras dengan visi dan misi organisasi. Transformasi organisasi adalah sebuah proses tata kelola organisasi secara simultan, merupakan keharusan bagi organisasi. Transformasi organisasional sebagai proses perubahan organisasi yang mencakup struktur dan proses dalam rangka untuk meningkatkan kinerja yang sesuai dengan dinamika perkembangan lingkungan organisasi, Poerwanto (2006). Pada dasarnya semua perubahan yang dilakukan mengarah pada peningkatan efektivitas organisasi dengan tujuan mengupayakan perbaikan kemampuan organisasi dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan serta perubahan perilaku anggota organisasi (Robbins dan Timothy, 2016:763).

Dalam proses transformasi organisasi terdapat atau muncul tema umum yang mengkarakteristikkan proses dan bentuk transformasi organisasi itu sendiri yaitu bekerja sebagai sebuah tim yang solid dan secara bersama-sama mendukung struktur non-hirarkis. Adanya tuntutan perubahan organisasi, dewasa ini disebabkan oleh adanya perubahan lingkungan organisasi itu sendiri. Beer (1997) mengemukakan, sebagai konsekuensi dari perubahan lingkungan, maka organisasi

harus menemukan dirinya dalam memanajemeni sumber daya manusia secara kontinyu. Organisasi birokrasi yang hirarkikal diganti dengan organisasi datar dan terbuka. Lebih penting lagi, organisasi harus meningkatkan kapabilitasnya agar memiliki daya saing.

Poerwanto (2006) menjelaskan bahwa organisasi pada masa sekarang maupun masa datang, apa pun bentuk dan jenis kegiatannya akan terus menghadapi perubahan dan merubah dirinya. Lebih lanjut Poerwanto menjelaskan bahwa organisasi kini menghadapi tantangan perubahan global pada berbagai aspek kehidupan yang tidak akan pernah berhenti. Konsekuensinya, setiap organisasi harus dapat mengantisipasi dan mengadaptasi perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya atau organisasi yang bersangkutan merubah sistem operasinya melalui inovasi-inovasi yang relevan dengan kebutuhan eksistensinya. Poerwanto (2006) format pergeseran karakteristik organisasi modern dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 6. Format Pergeseran Karakteristik Organisasi Modern

Dari	Ke arah
a. Individual	a. Tim
b. Statis	b. Dinamis
c. Rentang kendali sempit	c. Rentang kendali luas
d. Fungsional	d. Integrasi, melibatkan setiap unit dalam kebijakan
e. Hierarki tinggi	e. Hierarki datar
f. Menekankan pada pengendalian	f. Memberi wewenang
g. Orientasi keuntungan	g. Orientasi pada proses
h. Sentralisasi	h. Desentralisasi
i. Stabilitas	i. Perubahan berkelanjutan

Sumber: Poerwanto, (2006)

Karakteristik organisasi modern cenderung lebih mengutamakan proses daripada tujuan akhir. Organisasi modern ditandai dengan proses kerja yang dilakukan secara tim dan terkoordinir dalam struktur, serta lebih menekankan pada wewenang dari pada komando dan kontrol. Pemberian wewenang merupakan

bentuk dari pemberdayaan sumber daya manusia untuk melakukan apa yang terbaik bagi organisasi. Pergeseran karakteristik organisasi pada berbagai aspek kehidupan merupakan tantangan yang mengharuskan organisasi melakukan transformasi dengan menciptakan kapabilitas baru untuk memperoleh keunggulan kompetitif, Poerwanto (2006).

Ulrich (1998) menyatakan terdapat tantangan kompetitif yang secara bersamaan mengharuskan organisasi membangun kapabilitas baru yaitu, globalisasi, kemampuan untuk mendapatkan laba melalui pertumbuhan, modal intelektual (*intellectual capital*), dan perubahan yang tidak pernah berhenti serta berlangsung dengan cepat. Tantangan yang demikian mengharuskan organisasi lebih adaptif, dan berupaya mengembangkan kapabilitas organisasionalnya sebagai alat kompetisi melalui keunggulan organisasi seperti kecepatan, kemampuan daya tanggap, dan kemampuan pembelajaran.

Meyerson (2001) menjelaskan bahwa perubahan organisasi dapat dilakukan melalui dua jalan, yaitu *drastic action* dan *evolutionary adaptation*. *Drastic action* diskontinu dan *change*, adalah perubahan akan berhadapan dengan organisasi atau tugas manajemen puncak. Dalam suatu situasi, perubahan mungkin terjadi secara cepat dan selalu mengakibatkan kesulitan yang signifikan. Sedangkan *evolutionary change* adalah perubahan tahap demi tahap, desentralisasi dan tidak memerlukan pergolakan. Dua pendekatan tersebut mendorong organisasi untuk memiliki budaya perubahan yang berorientasi pada masa depan. Pilihan apakah perubahan dilakukan dengan aksi drastis, atau evolusi tergantung dari kapabilitas, kebutuhan, dan luas pasar organisasi.

Terdapat dua langkah yang perlu dilakukan dalam perubahan organisasi. Pertama, adalah pengetahuan yang dimiliki oleh organisasi (*organizational knowledge*) untuk memasuki tahapan transformasi yang diinginkan dan harus dilakukan. Nonaka dan Takeuchi (1995) mengatakan bahwa *organizational knowledge* adalah kapabilitas organisasi secara keseluruhan untuk menciptakan pengetahuan baru, menyebarkannya ke seluruh jajaran organisasi dan mewujudkan pada berbagai produk, pelayanan dan sistem. Kedua, pembelajaran organisasi (*organizational learning*), Senge (1990) mengatakan *organizational learning* adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan atau melakukan adaptasi terhadap perubahan-perubahan lingkungan, dengan secara kontinyu mengadopsi berbagai keterampilan teknologis dan manajerial baru di seluruh jajaran organisasi, Poerwanto (2006).

Jenkins (Parsons, 1997:461) mengatakan bahwa: *A study of implementation is a study of change: how change occurs, possibly how it may be induced. It is also a study of micro-structure of political life; how organizations outside and inside the political system conduct their affairs and interact with one another; what motivates them to act in the way they do and what might motivate them to act differently.* Berdasarkan pendapat Parsons tersebut, dapat diterangkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses perubahan dan bagaimana perubahan itu terjadi.

Kesenjangan implementasi kebijakan yang oleh Walter Williams disebut sebagai "*implementation capacity*" dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu

organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Wahab, 2008:61).

Van Meter dan Van Horn (Syafri dan Setyoko, 2008:23) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai *“those actions by public and private, individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”*. Definisi tersebut bermakna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta, individu-individu (dan kelompok) yang diarahkan pada pencapaian tujuan/sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan dalam rangka mencapai tujuan atau sasaran kebijakan yang merupakan kinerja organisasi.

Hubungan implementasi kebijakan publik dengan kinerja organisasi dapat diterangkan bahwa implementasi kebijakan berdampak pada kinerja kebijakan. Bahwa kinerja implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat tercapainya standar dan sasaran tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (Syafri dan Setyoko, 2008) yang lebih menekankan mekanisme memaksa ketimbang mekanisme pasar yang bersifat linear menuju sasaran akhir yaitu kinerja kebijakan.

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang ditampilkan pada bagian ini bertujuan untuk membandingkan penelitian yang dilakukan dengan sejumlah penelitian pernah dilaksanakan oleh orang atau pihak lain. Hal-hal yang ditekankan pada penelitian terdahulu, meliputi: konsep yang digunakan; pendekatan dan metode penelitian; hasil penelitian dan relevansinya dengan penelitian yang akan dilakukan. Adapun penelitian terdahulu sebagai berikut :

- 2) Yingfeng Fang & Fen Zhang, (2021). *The Future Path To China's Poverty Reduction-Dynamic Decomposition Analysis With The Evolution Of China's Poverty Reduction Policies*. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana perubahan kemiskinan berdasarkan sumber pendapatan dan pertumbuhan biaya distribusi menurut sejarah kebijakan pengentasan kemiskinan China dalam empat puluh tahun terakhir?. Metode penelitian yang digunakan adalah metode Shapley dengan pertimbangan indikator kemiskinan, yaitu $P = (F, z) = P(, L, z)$ di mana fungsi distribusi yang sepenuhnya dicirikan oleh mean dan Lorenz Foster melengkung L , dan z adalah garis kemiskinan. indeks FGT, dan FGT0, FGT1, dan FGT2 mewakili $\alpha=0, \alpha=1$, dan $\alpha=2$, masing-masing. Ketika $\alpha=0$, fungsi kemiskinan akan memburuk ke tingkat kemiskinan *headcount*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi memberikan kontribusi terbesar pada penurunan di semua periode. Meningkatnya ketidaksetaraan memiliki efek buruk pada pengentasan kemiskinan karena membuat orang rentan terhadap kemiskinan, yang menjadi pertanda buruk bagi pengentasan kemiskinan di masa depan. Upah menjelaskan sebagian besar perubahan

kemiskinan baik untuk daerah perkotaan dan pedesaan dalam beberapa tahun terakhir dan merupakan alasan utama untuk meningkatkan ketidaksetaraan di daerah pedesaan. Pendapatan pertanian memainkan peran penting dalam mengurangi kemiskinan dan ketidaksetaraan pedesaan pada periode awal ketika Cina mengalami banyak reformasi pertanian. Di masa depan, pertumbuhan *pro-poor*.

- 3) Chi Hai Nguyen, (2020). *Implementation of Poverty Reduction Policies for the Khmer People in an Giang Province, Vietnam*. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana kebijakan pengurangan kemiskinan dan dampaknya realitas kemiskinan dan kemiskinan di etnis minoritas Khmer?. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan etnis, pengurangan kemiskinan etnis minoritas Khmer di An Giang telah mencapai banyak prestasi. Namun, masih memiliki banyak kesulitan, tidak benar-benar berkelanjutan, terutama beberapa kabupaten pegunungan dan perbatasan Triton, Tinh Bien dengan sejumlah besar etnis minoritas Khmer masih merupakan proporsi rumah tangga miskin yang cukup tinggi; inisiatif kaum miskin Khmer masih terbatas, sebagian dari mereka masih menunggu dan mengandalkan subsidi negara tidak merebut peluang untuk keluar dari kemiskinan. Terutama, banyak rumah tangga yang tidak mampu keluar dari kemiskinan; kehidupan sebagian etnis minoritas Khmer yang miskin tidak terjamin dan ada perbedaan antara wilayah pegunungan, wilayah etnis minoritas, dan rata-rata nasional; Fenomena jatuh kembali ke dalam kemiskinan masih sering terjadi. Karena karakteristik ekonomi An Giang terutama produksi pertanian, restrukturisasi ekonomi masih

lambat, faktor harga pasar selalu mempengaruhi produsen, bersama dengan bencana alam dan tahun banjir, selalu membuat perubahan bertambah dan berkurangnya rumah tangga miskin.

- 4) Ikon Cahaya & Ngozi Nwogwugwu, (2020). *Entrepreneurship Policies and Poverty Reduction in Selected States of the South-East, Nigeria*. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana hubungan antara kebijakan kewirausahaan dan pengurangan kemiskinan di negara bagian tertentu di Tenggara, Nigeria?. Penelitian ini menggunakan desain survei. Populasi penelitian ini adalah tiga negara bagian terpilih (Abia, Imo dan Anambra). Statistik deskriptif dan inferensial digunakan dalam analisis data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan kewirausahaan memainkan peran utama dalam pengurangan kemiskinan di negara bagian terpilih di Tenggara, Nigeria. Kebijakan kewirausahaan bila diterapkan dengan baik akan menghasilkan pengurangan kemiskinan, dan pada akhirnya memfasilitasi pencapaian pembangunan ekonomi. Program kewirausahaan yang berbeda dari pemerintah federal seperti; Program Pengembangan Perusahaan Nasional (NEDEP), Direktorat Ketenagakerjaan Nasional (NDE), Badan Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah Nigeria (SMEDAN), Skema investasi ekuitas industri kecil dan menengah (SMEIS), Perusahaan pemuda dengan inovasi di Nigeria (YOUWIN), Pedesaan Program Pembangunan Lembaga Keuangan (RUFIN), dan Rencana Revolusi Industri Nasional (NIRP) memiliki dampak yang berbeda di negara-negara bagian terpilih. Studi ini merekomendasikan penekanan yang kuat dan terfokus pada pemberdayaan

pemuda dan perempuan melalui penyediaan Pusat Pelatihan Kewirausahaan di semua wilayah pemerintah daerah di tiga negara bagian yang dipilih di Tenggara karena hal ini akan meningkatkan penciptaan lapangan kerja dan pengurangan kemiskinan.

- 5) Delly Mustafa, Yusriadi, Harlindah Harniati Arfan, (2020). *Implementation of Poverty Alleviation Policies in Indonesia*. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia melalui Program Keluarga Harapan (PKH)?. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara, dan dokumentasi saat menguji data validitas melalui pengamatan yang diperluas, ketekunan pengamatan, dan triangulasi. Teknik analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pengentasan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dengan prinsip pemberdayaan di Indonesia telah berjalan dengan baik. Akses informasi untuk pelaksanaan inisiatif ini telah dilaksanakan secara optimal untuk memastikan bahwa masyarakat dan pemerintah daerah mengetahui inisiatif pengentasan kemiskinan melalui program sosialisasi kepada masyarakat dan pemerintah, termasuk pendamping CCT. Ada jenis operasi yang dapat diakses melalui media, baik offline maupun online. Model akuntabilitas mencerminkan fungsi komunitas pertanggungjawaban struktur sebagai penerima manfaat bantuan dan fasilitator untuk BTB dan instansi terkait. Pemantauan dan penilaian program CCT dilakukan setiap tahun.

- 6) Safaruddin, Fatmawati, Burhanuddin, Hafiz Elfiansya Parawu, (2019). Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Keluarga Harapan Di Kecamatan Tamalate Kota Makassar. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana perilaku organisasi dan hubungan antar organisasi (*organizational and inter-organizational behavior*), perilaku implementor level bawah (*street level bureaucratic behavior*), dan perilaku kelompok sasaran (*target group behavior*) dalam implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui PKH di Kecamatan Tamalate Kota Makassar?. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisis data melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada aspek hubungan organisasi dan antarorganisasi terdapat komitmen dari organisasi lintas sektor dalam pelaksanaan PKH, dimana Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan berkomitmen menyukseskan program pemerintah di Bidang Sosial dan Bidang Pendidikan sebagai perpanjangan tangan dari kementerian masing-masing. Pada aspek perilaku implementor menunjukkan adanya upaya dan langkah-langkah yang dilakukan oleh implementor level bawah, yakni pendamping, agar program PKH dapat berjalan lebih efektif dan efisien, meskipun di beberapa aspek lainnya, pendamping masih belum mampu mengambil suatu tindakan dalam mengatasi suatu masalah yang ada di lingkup KMP. Pada aspek perilaku kelompok sasaran menunjukkan respon positif KPM dengan meningkatnya angka partisipasi belajar siswa dengan adanya

bantuan PKH pada bidang pendidikan. Adapun respon negatif muncul dari kurangnya pemahaman masyarakat terhadap PKH, sehingga dalam proses penyaluran bantuannya masih dinilai diskriminatif.

- 7) Iloh Angela Ugo & Olewe Benard O, (2018). *Implementation of Social Intervention Policies in Nigeria: (A Survey of Economic Planning Commission and Ministry of Human Capital Development and Poverty Reduction in Enugu State*. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana Bagaimana implementasi Kebijakan Intervensi Sosial (Jaringan Pengaman Sosial) di Nigeria dengan fokus pada program bantuan tunai nasional vis-à-vis Bantuan Tunai Bersyarat (CCT) dan Program N-Power dalam mandat kedua kementerian di Negara Bagian Enugu?. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe deskriptif dan analisis didasarkan pada *desk research* dan data yang dikumpulkan dari lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bahwa kerangka implementasi ada dari federal ke tingkat akar rumput, tetapi tidak memiliki wewenang dan tanggung jawab yang tepat di tingkat pemerintah negara bagian dan lokal. Juga masalah seperti kapasitas kelembagaan, koordinasi dan pengawasan yang buruk, penyediaan layanan dan infrastruktur yang buruk, nilai bantuan tunai yang rendah, dll yang menghambat efektivitas tujuannya. Berdasarkan temuan-temuan tersebut, rekomendasi dibuat dalam perjalanan ke depan untuk program bantuan tunai nasional yang berorientasi pada tujuan; bahwa pemerintah harus meningkatkan kapasitas kelembagaan.
- 8) Suratman, Akmal Ibrahim, Ali Fauzi Ely (2018). *Synthesis Model on the Implementation of Public Policy in National Community Empowerment*

Program in Makassar and Parepare, South Sulawesi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Makassar dan Parepare Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan studi kasus. Informan penelitian ditentukan dengan menggunakan *purposive sampling*, yakni Bappeda Kota Makassar dan Pare-Pare, Dinas/SKPD PU Kota Makassar dan Pare-Pare, Dinas Sosial/SKPD Kota Makassar dan Pare-Pare, dan LSM untuk Kemiskinan di Kota Makassar dan Pare-Pare. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, FGD, dan Dokumentasi. Teknis analisis data dengan analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku birokrasi tingkat organisasi dan jalan mengikuti arahan dari kepala, kecuali untuk kelompok sasaran, terutama respon yang sangat baik dari masyarakat terhadap program PNPM Mandiri Perkotaan. Bahkan, masyarakat terlibat, dan tidak ada yang tidak setuju atau menghambat implementasi program, baik di Parepare atau Makassar.

- 9) Muhammad Tahir, Yulianto Kadji, Zuchri Abdussamad, Yanti Aneta, (2017) *Integrative Model of Nussp Program Policy Implementation in the Poor Community Empowerment Based on Tridaya.* Penerapan kebijakan program NUSSP (Proyek Peningkatan Sektor Tempat Tinggal) adalah kebijakan perumahan proyek peningkatan dan penyelesaian sektor dalam konteks manajemen permukiman kumuh perkotaan untuk pemberdayaan masyarakat miskin berdasarkan Tridaya di Kota Makassar yang telah dilaksanakan sejak saat itu 2005-2009 (fase I). Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif

dengan menggunakan studi kasus pada lima kelurahan di Lokasi program NUSSP sebagai bidang utama, yaitu: Buloa, Cambaya, Lette, Rappocini, dan Balang Beru kecamatan di Makassar. Pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* (FGD), pengamatan langsung dan partisipatif didukung oleh studi dokumen, sejarah kasus, dan triangulasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pencapaian model integratif dari implementasi kebijakan program NUSSP di Indonesia penanganan permukiman kumuh perkotaan dengan menggunakan pendekatan pemberdayaan Tridaya sebagai upaya untuk memberdayakan masyarakat miskin, dalam bentuk keluaran dan hasil implementasi kebijakan yang telah memberikan manfaat bagi masyarakat miskin pemerintah dan masyarakat miskin dari aspek pengembangan pemberdayaan, seperti fisik lingkungan, pemberdayaan ekonomi, dan pemberdayaan sosial. Meskipun dari aspek ekonomi dan sosial pemberdayaan yang relatif tidak optimal dilakukan oleh pemerintah dan pihak swasta, belum juga relatif optimal dilakukan oleh pelaku pelaksana NUSSP dalam pemanfaatan nilai-nilai budaya lokal dan keagamaan nilai-nilai untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan program NUSSP di lapangan. Temuan penelitian tersebut dalam bentuk pengembangan konsep pemberdayaan “Tridaya” menjadi “Pancadaya” (Pengembangan Lingkungan, Sosial, Ekonomi, Budaya dan Agama). Temuan ini mengungkap pentingnya tentang penggunaan nilai-nilai budaya dan agama yang ditransformasikan dalam konsep pemberdayaan masyarakat miskin, demikianlah adanya diasumsikan bahwa mereka akan memberikan kontribusi

yang signifikan dalam mendukung model integratif program NUSSP implementasi kebijakan dalam penanganan permukiman kumuh dalam rangka memberdayakan masyarakat miskin di daerah kumuh perkotaan.

- 10) Lilian R. Chesikaw, (2016). *Participation of Project Beneficiaries in Planning and Implementation of Poverty Reduction Policies and Projects in Baringo North Sub-County: Gendered Perspective*. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana partisipasi penerima manfaat proyek dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan dan proyek penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Baringo Utara, dari perspektif gender?. Penelitian ini mengumpulkan data dari anggota masyarakat termasuk; pemimpin gereja, pejabat pemerintah, pejabat dari lembaga swadaya masyarakat dan anggota masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perempuan berpartisipasi dalam penggalangan dana dan mobilisasi sumber daya dan kadang-kadang mereka terlibat dalam kegiatan tim. Demikian pula, sebagian besar penerima manfaat berpartisipasi sebagai anggota proyek, yang lain sebagai pemimpin proyek tersebut, beberapa sebagai perwakilan masyarakat sementara yang paling sedikit berperan sebagai contact person sementara sejumlah besar tidak memiliki peran tunggal dalam proyek tersebut, mayoritas dari siapa adalah wanita. Lebih dari itu, perlu dicatat bahwa dalam semua peran, perempuan membentuk jumlah paling sedikit mulai dari perumusan ide hingga implementasi. Peran yang dimainkan oleh penerima manfaat proyek dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek berbeda secara signifikan berdasarkan jenis kelamin responden. Oleh karena itu, ini

menyiratkan bahwa variabel gender menentukan alokasi peluang dan tanggung jawab dalam proyek.

- 11) Do Kim Chung, Nguyen Phuong Le, Luu Van Duy, (2015). *Implementation of Poverty Reduction Policies: An Analysis of National Targeted Program for Poverty Reduction in the Northwest Region of Vietnam*. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di wilayah Northwest?. Penelitian ini didasarkan pada data dan informasi sekunder dan primer. Data sekunder yang terkait dengan kebijakan dan program kemiskinan dikumpulkan dari laporan dan dokumen yang diterbitkan. Sedangkan, data dan informasi primer dikumpulkan melalui wawancara semi-struktural dan mendalam serta diskusi kelompok terfokus dengan 120 pelaksana kebijakan yang telah bekerja di tingkat provinsi, kabupaten, dan komune di enam provinsi Barat Laut terpilih termasuk Lang Son, Ha Giang, Hoa Binh, Son La, Lao Cai dan Thanh Hoa. Selain itu, 360 perwakilan penerima manfaat yang dikategorikan miskin di enam provinsi diwawancarai. Data dan informasi yang terkumpul diolah dan dianalisis dengan software SPSS. Penelitian ini menggunakan analisis statistik termasuk Korelasi Pearson dan penilaian dampak kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perempuan berpartisipasi dalam penggalangan dana dan mobilisasi sumber daya dan kadang-kadang mereka terlibat dalam kegiatan tim. Demikian pula, sebagian besar penerima manfaat berpartisipasi sebagai anggota proyek, yang lain sebagai pemimpin proyek tersebut, beberapa sebagai perwakilan masyarakat sementara yang paling sedikit berperan sebagai *contact*

person sementara sejumlah besar tidak memiliki peran tunggal dalam proyek tersebut, mayoritas dari siapa adalah wanita. Lebih dari itu, perlu dicatat bahwa dalam semua peran, perempuan membentuk jumlah paling sedikit mulai dari perumusan ide hingga implementasi. Peran yang dimainkan oleh penerima manfaat proyek dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek berbeda secara signifikan berdasarkan jenis kelamin responden. Oleh karena itu, ini menyiratkan bahwa variabel gender menentukan alokasi peluang dan tanggung jawab dalam proyek.

- 12) Zulkarnain A.Hatta & Ishaque Ali, (2013). *Poverty Reduction Policies in Malaysia: Trends, Strategies and Challenges*. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana *trend* dan tantangan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan di Malaysia?. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Langkah-langkah perlindungan harus dilakukan untuk memerangi potensi dampak yang ditimbulkan pada masyarakat miskin yang rentan terhadap globalisasi dan liberalisasi. Semua kelompok etnis, terlepas dari keragaman mereka, harus diberi kesempatan untuk mengakses kecakapan luas yang diperlukan untuk ekonomi. Tindakan harus dipicu pada tingkat kebijakan untuk mengatasi potensi akar kemiskinan dan kurangnya perhatian pada isu-isu masyarakat terpinggirkan untuk memastikan inklusi yang terpinggirkan. Program-program mandiri yang mendorong keterlibatan masyarakat miskin dalam kegiatan-kegiatan untuk meningkatkan tingkat pendapatan mereka dan rencana-rencana pemberdayaan masyarakat miskin juga harus ada. Tindakan harus diambil untuk mengatasi sikap negatif terhadap status orang miskin. Prioritas harus

diberikan untuk memberdayakan masyarakat dan mendorong saling mendukung dan perhatian di antara para anggotanya. Dinamika kemiskinan yang kompleks yang harus diatasi dengan pendekatan multidisiplin dan tugas pengentasan kemiskinan harus difokuskan pada peningkatan keterampilan manusia, inovasi dan pengetahuan masyarakat miskin.

Komparasi penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 7. Komparasi Penelitian terdahulu dengan Penelitian Sekarang

No	Nama dan Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	Yingfeng Fang & Fen Zhang, (2021). <i>The Future Path To China's Poverty Reduction- Dynamic Decomposition Analysis With The Evolution Of China's Poverty Reduction Policies</i>	Bagaimana perubahan kemiskinan berdasarkan sumber pendapatan dan pertumbuhan biaya distribusi menurut sejarah kebijakan pengentasan kemiskinan China dalam empat puluh tahun terakhir?	Pertumbuhan ekonomi memberikan kontribusi terbesar pada penurunan di semua periode. Meningkatnya ketidaksetaraan memiliki efek buruk pada pengentasan kemiskinan karena membuat orang rentan terhadap kemiskinan, yang menjadi pertanda buruk bagi pengentasan kemiskinan di masa depan. Upah menjelaskan sebagian besar perubahan kemiskinan baik untuk daerah perkotaan dan pedesaan dalam beberapa tahun terakhir dan merupakan alasan utama untuk meningkatkan ketidaksetaraan di daerah pedesaan. Pendapatan pertanian memainkan peran penting dalam mengurangi kemiskinan dan ketidaksetaraan pedesaan pada periode awal ketika Cina mengalami banyak reformasi pertanian. Di masa depan, pertumbuhan pro-poor	Penelitian terdahulu hanya mengkaji tentang perubahan kemiskinan berdasarkan sumber pendapatan dan pertumbuhan biaya distribusi masyarakat. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
2	Chi Hai Nguyen, (2020). <i>Implementation of Poverty Reduction Policies for the Khmer People in an Giang Province, Vietnam</i>	Bagaimana kebijakan pengurangan kemiskinan dan dampaknya realitas kemiskinan dan kemiskinan di etnis minoritas Khmer?	Implementasi kebijakan etnis, pengurangan kemiskinan etnis minoritas Khmer di An Giang telah mencapai banyak prestasi. Namun, masih memiliki banyak kesulitan, tidak benar-benar berkelanjutan, terutama beberapa kabupaten pegunungan dan perbatasan Triton, Tinh Bien dengan sejumlah besar etnis minoritas Khmer masih merupakan proporsi rumah tangga miskin yang cukup tinggi; Inisiatif kaum miskin Khmer masih terbatas, sebagian dari mereka masih menunggu dan mengandalkan subsidi negara tidak merebut peluang untuk keluar dari kemiskinan. Terutama, banyak rumah tangga yang tidak mampu keluar dari kemiskinan; kehidupan sebagian etnis minoritas Khmer yang miskin tidak terjamin dan ada perbedaan antara wilayah pegunungan, wilayah etnis minoritas, dan rata-rata nasional; Fenomena jatuh kembali ke dalam kemiskinan masih sering terjadi. Karena karakteristik ekonomi An Giang terutama produksi pertanian,	Penelitian terdahulu hanya mengkaji tentang implementasi kebijakan pengurangan kemiskinan dan dampaknya. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan

			restrukturisasi ekonomi masih lambat, faktor harga pasar selalu mempengaruhi produsen, bersama dengan bencana alam dan tahun banjir, selalu membuat perubahan bertambah dan berkurangnya rumah tangga miskin.	
3	Ikon Cahaya & Ngozi Nwogwugwu, (2020). <i>Entrepreneurship Policies and Poverty Reduction in Selected States of the South-East, Nigeria</i>	Bagaimana hubungan antara kebijakan kewirausahaan dan pengurangan kemiskinan di negara bagian tertentu di Tenggara, Nigeria?	Studi ini menyimpulkan bahwa kebijakan kewirausahaan memainkan peran utama dalam pengurangan kemiskinan di negara bagian terpilih di Tenggara, Nigeria. Kebijakan kewirausahaan bila diterapkan dengan baik akan menghasilkan pengurangan kemiskinan, dan pada akhirnya memfasilitasi pencapaian pembangunan ekonomi. Program kewirausahaan yang berbeda dari pemerintah federal seperti; Program Pengembangan Perusahaan Nasional (NEDEP), Direktorat Ketenagakerjaan Nasional (NDE), Badan Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah Nigeria (SMEDAN), Skema investasi ekuitas industri kecil dan menengah (SMEIS), Perusahaan pemuda dengan inovasi di Nigeria (YOUWIN), Pedesaan Program Pembangunan Lembaga Keuangan (RUFIN), dan Rencana Revolusi Industri Nasional (NIRP) memiliki dampak yang berbeda di negara-negara bagian terpilih. Studi ini merekomendasikan penekanan yang kuat dan terfokus pada pemberdayaan pemuda dan perempuan melalui penyediaan Pusat Pelatihan Kewirausahaan di semua wilayah pemerintah daerah di tiga negara bagian yang dipilih di Tenggara karena hal ini akan meningkatkan penciptaan lapangan kerja dan pengurangan kemiskinan.	Penelitian terdahulu hanya mengkaji tentang kebijakan kewirausahaan dalam mengurangi kemiskinan. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
4	Delly Mustafa, Yusriadi, Harlindah Harniati Arfan, (2020). <i>Implementation of Poverty Alleviation Policies in Indonesia</i>	Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia melalui Program Keluarga Harapan (PKH)?	Kebijakan pengentasan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dengan prinsip pemberdayaan di Indonesia telah berjalan dengan baik. Akses informasi untuk pelaksanaan inisiatif ini telah dilaksanakan secara optimal untuk memastikan bahwa masyarakat dan pemerintah daerah mengetahui inisiatif pengentasan kemiskinan melalui program sosialisasi kepada masyarakat dan pemerintah, termasuk pendamping CCT. Ada jenis operasi yang dapat diakses melalui media, baik offline maupun online. Model akuntabilitas mencerminkan fungsi komunitas pertanggungjawaban struktur sebagai penerima manfaat bantuan dan fasilitator untuk BTB dan instansi terkait. Pemantauan dan penilaian program CCT dilakukan setiap tahun.	Penelitian terdahulu hanya mengkaji tentang implementasi kebijakan PKH di Indonesia. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
5	Safaruddin, Fatmawati, Burhanuddin, Hafiz Elfiansya Parawu, (2019). <i>Implementasi Kebijakan Penanggulangan</i>	Bagaimana perilaku organisasi dan hubungan antar organisasi (organizational and inter-organizational behavior), perilaku implementor level	Hasil penelitian menunjukkan, pada aspek hubungan organisasi dan antarorganisasi terdapat komitmen dari organisasi lintas sektor dalam pelaksanaan PKH, dimana Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan berkomitmen menyukseskan program pemerintah di Bidang Sosial dan Bidang Pendidikan	Penelitian terdahulu hanya mengkaji proses implementasi kebijakan PHK di Kota Makassar Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan

	Kemiskinan Melalui Program Keluarga Harapan Di Kecamatan Tamalate Kota Makassar	bawah (street level bureaucratic behavior), dan perilaku kelompok sasaran (target group behavior) dalam implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui PKH di Kecamatan Tamalate Kota Makassar?	sebagai perpanjangan tangan dari kementerian masing-masing. Pada aspek perilaku implementor menunjukkan adanya upaya dan langkah-langkah yang dilakukan oleh implementor level bawah, yakni pendamping, agar program PKH dapat berjalan lebih efektif dan efisien, meskipun di beberapa aspek lainnya, pendamping masih belum mampu mengambil suatu tindakan dalam mengatasi suatu masalah yang ada di lingkup KMP. Pada aspek perilaku kelompok sasaran menunjukkan respon positif KPM dengan meningkatnya angka partisipasi belajar siswa dengan adanya bantuan PKH pada bidang pendidikan. Adapun respon negatif muncul dari kurangnya pemahaman masyarakat terhadap PKH, sehingga dalam proses penyaluran bantuannya masih dinilai diskriminatif.	hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
6	Iloh Angela Ugo & Olewe Benard O, (2018). <i>Implementation of Social Intervention Policies in Nigeria: (A Survey of Economic Planning Commission and Ministry of Human Capital Development and Poverty Reduction in Enugu State)</i>	Bagaimana implementasi Kebijakan Intervensi Sosial (Jaringan Pengaman Sosial) di Nigeria dengan fokus pada program bantuan tunai nasional vis-à-vis Bantuan Tunai Bersyarat (CCT) dan Program N-Power dalam mandat kedua kementerian di Negara Bagian Enugu?	Kerangka implementasi ada dari federal ke tingkat akar rumput, tetapi tidak memiliki wewenang dan tanggung jawab yang tepat di tingkat pemerintah negara bagian dan lokal. Juga masalah seperti kapasitas kelembagaan, koordinasi dan pengawasan yang buruk, penyediaan layanan dan infrastruktur yang buruk, nilai bantuan tunai yang rendah, dll. Menghambat efektivitas tujuannya. Berdasarkan temuan-temuan tersebut, rekomendasi dibuat dalam perjalanan ke depan untuk program bantuan tunai nasional yang berorientasi pada tujuan; bahwa pemerintah harus meningkatkan kapasitas kelembagaan.	Penelitian terdahulu hanya mengkaji tentang implementasi kebijakan jaringan pengaman sosial. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
7	Suratman, Akmal Ibrahim, Ali Fauzi Ely (2018) <i>Synthesis Model on the Implementation of Public Policy in National Community Empowerment Program in Makassar and Parepare, South Sulawesi</i>	Bagaimana model integrasi implementasi kebijakan PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Makassar dan Parepare Provinsi Sulawesi Selatan dari aspek perilaku antar organisasi, perilaku birokrasi, perilaku kelompok sasaran?	Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku birokrasi tingkat organisasi dan jalan mengikuti arahan dari kepala, kecuali untuk kelompok sasaran, terutama respon yang sangat baik dari masyarakat terhadap program PNPM Mandiri Perkotaan. Bahkan, masyarakat terlibat, dan tidak ada yang tidak setuju atau menghambat implementasi program, baik di Parepare atau Makassar.	Penelitian terdahulu hanya mengkaji tentang implementasi kebijakan program PNPM Mandiri Perkotaan dengan model integratif. Sementara sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan kemiskinan
8	Muhammad Tahir, Yulianto Kadji, Zuchri Abdussamad, Yanti Aneta, (2017) <i>Integrative Model of Nussp Program Policy Implementation in the Poor Community</i>	Bagaimana Penerapan kebijakan program NUSSP (Proyek Peningkatan Sektor Tempat Tinggal) dengan pendekatan Tridaya untuk masyarakat miskin di Kota Makassar tahun 2005-2009?	Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk pengembangan konsep pemberdayaan "Tridaya" menjadi "Pancadaya" (Pengembangan Lingkungan, Sosial, Ekonomi, Budaya dan Agama). Temuan ini mengungkap pentingnya tentang penggunaan nilai-nilai budaya dan agama yang ditransformasikan dalam konsep pemberdayaan masyarakat miskin, demikianlah adanya diasumsikan bahwa mereka akan memberikan kontribusi	Penelitian terdahulu hanya mengkaji tentang program Tridaya sebagai bentuk pemberdayaan masyarakat miskin. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk

	<i>Empowerment Based on Tridaya.</i>		yang signifikan dalam mendukung model integratif program NUSSP implementasi kebijakan dalam penanganan permukiman kumuh dalam rangka memberdayakan masyarakat miskin di daerah kumuh perkotaan	menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
9	Lilian R. Chesikaw, (2016). <i>Participation of Project Beneficiaries in Planning and Implementation of Poverty Reduction Policies and Projects in Baringo North Sub-County: Gendered Perspective</i>	Bagaimana partisipasi penerima manfaat proyek dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan dan proyek penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Baringo Utara, dari perspektif gender?	Perempuan berpartisipasi dalam penggalangan dana dan mobilisasi sumber daya dan kadang-kadang mereka terlibat dalam kegiatan tim. Demikian pula, sebagian besar penerima manfaat berpartisipasi sebagai anggota proyek, yang lain sebagai pemimpin proyek tersebut, beberapa sebagai perwakilan masyarakat sementara yang paling sedikit berperan sebagai contact person sementara sejumlah besar tidak memiliki peran tunggal dalam proyek tersebut, mayoritas dari siapa adalah wanita. Lebih dari itu, perlu dicatat bahwa dalam semua peran, perempuan membentuk jumlah paling sedikit mulai dari perumusan ide hingga implementasi. Peran yang dimainkan oleh penerima manfaat proyek dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek berbeda secara signifikan berdasarkan jenis kelamin responden. Oleh karena itu, ini menyiratkan bahwa variabel gender menentukan alokasi peluang dan tanggung jawab dalam proyek.	Penelitian terdahulu hanya mengkaji tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
10	Do Kim Chung, Nguyen Phuong Le, Luu Van Duy, (2015). <i>Implementation of Poverty Reduction Policies: An Analysis of National Targeted Program for Poverty Reduction in the Northwest Region of Vietnam</i>	Bagaimana proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di wilayah Northwest?	Temuan menunjukkan bahwa penentuan penerima manfaat yang tidak akurat, pendekatan perencanaan top-down, kurangnya sumber daya, sumber daya yang disalahgunakan, proses desentralisasi yang lambat dan sistem pemantauan yang tidak tepat merupakan kendala utama dalam implementasi kebijakan untuk kemiskinan. pengurangan di wilayah tersebut. Oleh karena itu, studi ini merekomendasikan bahwa (1) proses perencanaan harus didesentralisasikan ke tingkat komune; (2) mobilisasi dan alokasi sumber daya harus ditangani oleh pemerintah daerah; (3) paket dukungan untuk komune sangat ideal untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan pengurangan kemiskinan; dan (4) sistem pemantauan kemiskinan yang baik harus didasarkan pada partisipasi masyarakat setempat.	Penelitian terdahulu mengkaji tentang implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan
11	Zulkarnain A.Hatta & Isahaque Ali, (2013). <i>Poverty Reduction Policies in Malaysia: Trends, Strategies and Challenges</i>	Bagaimana trend dan tantangan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan di Malaysia?	Langkah-langkah perlindungan harus dilakukan untuk memerangi potensi dampak yang ditimbulkan pada masyarakat miskin yang rentan terhadap globalisasi dan liberalisasi. Semua kelompok etnis, terlepas dari keragaman mereka, harus diberi kesempatan untuk mengakses kecakapan luas yang diperlukan untuk ekonomi. Tindakan harus dipicu pada tingkat kebijakan untuk mengatasi potensi akar kemiskinan dan kurangnya perhatian pada isu-isu masyarakat terpinggirkan untuk memastikan inklusi yang terpinggirkan. Program-program mandiri yang mendorong keterlibatan	Penelitian terdahulu mengkaji tentang trend dan tantangan kebijakan pengentasan kemiskinan. Sementara penelitian sekarang fokus mengkaji proses dan hasil implementasi kebijakan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan

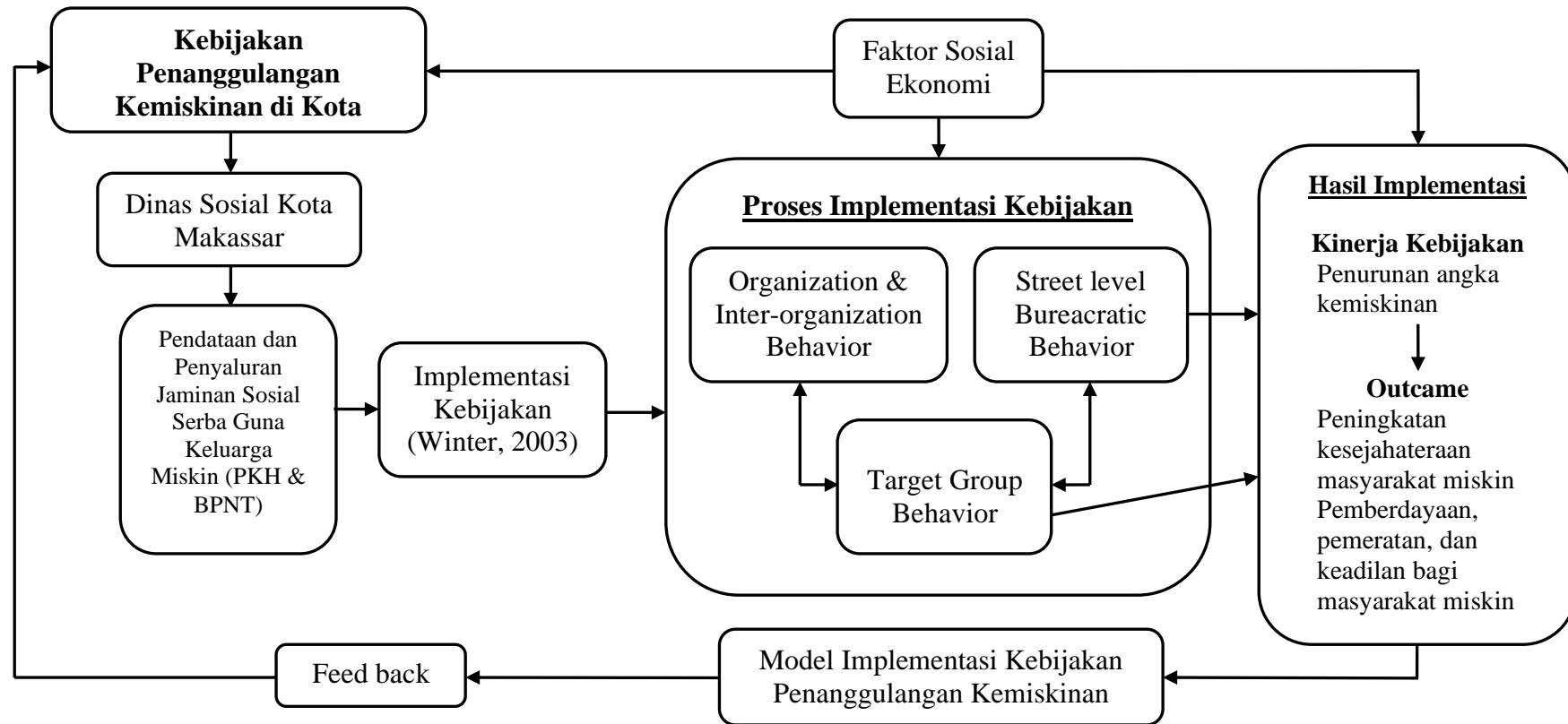
			masyarakat miskin dalam kegiatan kegiatan untuk meningkatkan tingkat pendapatan mereka dan rencana-rencana pemberdayaan masyarakat miskin juga harus ada. Tindakan harus diambil untuk mengatasi sikap negatif terhadap status orang miskin. Prioritas harus diberikan untuk memberdayakan masyarakat dan mendorong saling mendukung dan perhatian di antara para anggotanya. Dinamika kemiskinan yang kompleks yang harus diatasi dengan pendekatan multidisiplin dan tugas pengentasan kemiskinan harus difokuskan pada peningkatan keterampilan manusia, inovasi dan pengetahuan masyarakat miskin.	
--	--	--	--	--

Sumber : *Olahan Penelitian Terdahulu, 2021.*

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu sebagaimana yang ditampilkan pada tabel di atas, maka diperoleh beberapa kesimpulan penting yang dianggap relevan dengan kajian yang dilakukan. Beberapa kesimpulan penting dari kajian terdahulu meliputi: *pertama*, bahwa kajian implementasi kebijakan pada umumnya bisa dikaji dari berbagai perspektif. *Kedua*, kajian implementasi kebijakan yang berkaitan dengan kemiskinan lebih ditekankan pada kinerja dan *outcomes* kebijakan yang berkaitan langsung dengan objek kajian penelitian. *Ketiga*, kajian implementasi kebijakan pada umumnya menggunakan metode analisis kualitatif. Sehingga pada penelitian sekarang mengkaji tentang proses dan hasil implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan untuk menemukan model implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan kualitatif.

G. Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 17. Bagan Kerangka Pikir Penelitian



Sumber : Diadaptasi dari Model Implementasi Kebijakan Soren C. Winter, (2003)