

**IMPLEMENTASI PROGRAM KARTU SEJAHTERA
DI KOTA GORONTALO
(SEBUAH PENDEKATAN ANTROPOLOGI KEBIJAKAN PUBLIK)**



**MARTEN TAHA
E023192011**

**PROGRAM DOKTORAL ANTROPOLOGI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

IMPLEMENTASI PROGRAM KARTU SEJAHTERA DI KOTA
GORONTALO (SEBUAH PENDEKATAN ANTROPOLOGI
KEBIJAKAN PUBLIK)

Disusun dan diajukan oleh

MARTEN TAHA

E023192011

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Antropologi Fakultas Ilmu
Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 28 Maret 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor,

Prof. Dr. H. Mahmud Tang, MA.
Nip. 195112311984031003

Co. Promotor,

Prof. Dr. Munsil Lampe, MA.
Nip. 195612271986121001

Ketua Program Studi
Antropologi

Prof. Dr. Ansar Arifin, MS.
Nip. 196112271988111002

Co. Promotor,

Prof. Dr. Ansar Arifin, MS.
Nip. 196112271988111002

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **MARTEN A. TAHA**


Nomor Induk : **E023192011**

Program Studi : **S3 Antropologi**

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

Makassar, 17 Maret 2022

Yang Menyatakan,



MARTEN A. TAHA

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga saya dapat melakukan studi dengan baik di Program Doktor (S3) Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Disertasi ini tidak hanya sebatas rangkaian penelitian untuk mendapatkan gelar Doktor dalam bidang Antropologi di Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Tetapi lebih dari itu, Disertasi ini bertujuan untuk membuka cakrawala pemikiran kritis, tentang Implementasi Program Kartu Sejahtera Di Kota Gorontalo yang terdiri dari sembilan program yaitu 1) gratis biaya persalinan atau kelahiran, 2) gratis biaya akte kelahiran, KTP DAN KK, 3) gratis biaya kesehatan di Puskesmas dan rumah sakit (berlaku secara nasional), 4) gratis biaya pendidikan (dari SD sampai SMA), 5) gratis bantuan usaha mikro dan kecil, 6) gratis biaya izin usaha, 7) gratis biaya akte nikah, 8) gratis biaya ambulance dan pemakaman, 9) gratis Bantuan Pangan Non Tunai Daerah (BPNTD).

Secara esensial, disertasi ini menggunakan beberapa paradigma yaitu: Paradigma Antropologi *Welfare* (Kesejahteraan), Paradigma Antropologi Publik dan Paradigma Antropologi dalam Kebijakan Publik. Selain itu, disertasi ini juga didukung dengan teori Implementasi Kebijakan, teori Penanggulangan Kemiskinan, teori Kesejahteraan Sosial dan teori Pemberdayaan untuk menjustifikasi realitas secara mendalam masyarakat kota Gorontalo sebagai penerima program kartu sejahtera “Dari Lahir Sampai Mati (meninggal).

Dengan menggunakan teori yang telah disebutkan, program kartu sejahtera secara efektif mampu mengatasi masalah sosial, ekonomi, pendidikan dan kesehatan serta mendorong percakapan publik yang luas tentang perubahan sosial. Kebijakan yang telah diimplementasikan pada dasarnya telah menjadi teks kultural, alat klasifikasi dan narasi yang dipakai untuk menjustifikasi atau mengkritik kondisi saat ini, atau alat

retorika dan formasi diskursif yang berfungsi untuk menguatkan masyarakat. Kebijakan kartu sejahtera berkeinginan membuka kemungkinan baru yang lebih luas dari pengaturan, kuasa, dan perubahan sosial yang membentuk kehidupan sosial di kota Gorontalo. Kebijakan yang telah diimplementasikan pada dasarnya telah melekat atau mengalami pembudayaan dalam kehidupan sosial dan kultural karena melibatkan kuasa, lembaga internal terkait, dan tergeneralisir yang berlangsung secara produktif dan performatif.

Melalui kebijakan kartu sejahtera, fragmentasi budaya masyarakat kota Gorontalo dibawa secara bersamaan untuk masuk ke dalam semantik sosial baru. Dalam operasionalisasi kebijakan (*work of policy*) berlaku kegiatan untuk mengklasifikasi dan mengorganisasi individu dan masyarakat dan gagasan ke dalam cara yang baru, sehingga dapat dipahami bahwa kebijakan sebagai wahana yang sangat berkuasa untuk melakukan perubahan sosial, menyediakan instrumen untuk mengkonsolidasikan legitimasi dari tertib sosial yang sudah ada, menyediakan rasionalisasi dari perubahan kepemimpinan kota Gorontalo. Dengan demikian, kebijakan kartu sejahtera dapat dikatakan sebagai cara untuk membentuk perilaku manusia, proses subjektivikasi atau pembentukan subjek, dan praktik diskursif untuk mengubah tingkahlaku masyarakat menjadi lebih produktif.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya, penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin. Kepada Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku Direktur Sekolah Pasca Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin. Kepada Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Sc sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta stafnya yang telah banyak membantu dan memberikan fasilitas kepada penulis dalam menyelesaikan studi.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya, penulis sampaikan kepada Prof. Prof. Dr. Mahmud Tang, MA sebagai Promotor, Prof. Dr. Munsil Lampe, MA sebagai Co-Promotor dan kepada Prof. Dr. Ansar Arifin, MS sebagai Co-Promotor sekaligus Ketua Program Studi Doktoral (S3) Antropologi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, karena telah banyak memberikan sumbangsi pemikiran yang sangat konstruktif dan bermanfaat untuk memahami Antropologi Kesejahteraan dalam penulisan ini. Dari merekalah saya mengetahui beragam paradigma dan metode untuk masuk dalam *setting* yang sensitif untuk mengungkap dan menjabarkannya secara komprehensif dalam sebuah karya disertasi.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya, penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si; Dr. Muhammad Basir, MA dan Dr. Safriadi, M.Si sebagai penguji, yang memberikan tanggapan kritis pada saat ujian berlangsung dan mampu merubah sudut pandang saya tentang antropologi kesejahteraan, antropologi kebijakan publik dan bagaimana fenomena sosial-budaya diketahui dan dieksplanasi secara komprehensif.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya, penulis sampaikan kepada Prof. Dr. M. Yamin Sani, MS; Prof. Dr. Hamka Naping, MA; Prof. Dr. Pawennari Hijjang, MA; Prof. Nurul Ilmi Idrus, Ph.D; Prof. Dr. Supriadi Hamdat, MA; Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, M.Si; Dr. Tasripin Tahara, M.Si; Dr. Yahya, MA; Dr. Lahaji Haedar, M.Ag; dan Dr. Mashadi, M.Si, karena telah memebrikan ilmu yang sangat bermanfaat selama proses perkuliahan berlangsung, dan membuka wawasan saya tentang paradigma, metode dan praktek penelitian untuk melihat secara objektif realitas sosial-budaya dalam perspektif antropologi.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya penulis sampaikan kepada seluruh

Camat se-kota Gorontalo, Lurah se-kota Gorontalo, kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) se-kota Gorontalo, Tim Kelompok Kerja (Tim Pokja) Penyelenggaraan Program Unggulan Kartu Sejahtera dan Masyarakat penerima kartu sejahtera sekaligus sebagai responden dan informan, yang di tengah kesibukannya bersedia diwawancarai untuk menemukan data yang akan saya interpretasi dan ekplanasi secara mendalam. Dari kalianlah saya mendapatkan data berharga dan semakin mengajarkanku agar mampu menganalisis, menjustifikasi, menemukan dan mengkonstruksi teori yang relevan tentang problem sosial-budaya di kota Gorontalo, yang hingga saat ini masih harus diperhatikan dan diselesaikan dengan baik.

Ucapkan terimakasih yang tulus kepada Ayahanda Agus Taha (almarhum) dan Ibunda Jani Ibrahim (almarhumah) serta saudaraku dan iparku yang tercinta atas segala doa restu, nasehat dan bantuan agar saya selalu sehat dan sukses dalam mengejar cita-cita serta dapat menjadi manusia yang selalu komitmen dengan janji yang telah diikrarkan untuk berguna bagi keluarga dan orang lain.

Ucapan terimakasih yang tulus kepada istriku tercinta Hj. Jusmiati Taha Kiai Demak, anakku tersayang Rifka Pratiwi Martini Taha, Rizky Fitrah R. Taha dan Ria Kurnia Puspitasari dan cucu terkasih Alden Balapradana Makarawo, Abrizam Khalif Makarawo dan Taka Dzaky Alfarenda Taifiq. Dari kalianlah saya mengenal cinta kasih yang tulus dan spirit untuk melanjutkan studi di Program Studi Doktoral (S3) Antropologi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Makassar, 23 Maret 2022

Yang menyatakan,

Marten A. Taha

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vi
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Manfaat Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Paradigma Antropologi <i>Welfare</i> (Kesejahteraan)	11
2.2 Paradigma Antropologi Publik	12
2.3 Paradigma Antropologi dalam Kebijakan Publik	14
2.4 Kebijakan Publik	19
2.5 Implementasi Kebijakan.....	28
2.6 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan	37
2.7 Model-model Implementasi Kebijakan	40
2.8 Teori-teori yang Mendasari Program Kartu Sejahtera	70
2.8.1 Teori-teori Penanggulangan Kemiskinan	70
2.8.2 Teori-teori Kesejahteraan Sosial	89
2.8.3 Teori-teori Pemberdayaan	99
2.9 Alur Pikir Penelitian.....	113
BAB III METODE PENELITIAN	115
3.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	115
3.2 Lokasi Penelitian	116
3.3 Sumber Data	117

5.5.7	<i>Power and Context of Implementation (Lingkungan Kebijakan) Program Unggulan Kartu Sejahtera</i>	200
5.5.8	<i>Institution and Pemerintah Characteristic (karakteristik lembaga dan pemerintah)</i>	204

BAB VI RESPON MASYARAKAT TERHADAP PELAKSANAAN

	PROGRAM UNGGULAN KARTU SEJAHTERA	210
6.1	Pola Difusi dan Adopsi Program Kartu Sejahtera pada Masyarakat	210
6.2	Difusi Inovasi: Model Komunikasi Program Kartu Sejahtera	216
6.3	Adopsi Inovasi Program Unggulan Kartu Sejahtera	219
6.4	Respon Masyarakat terhadap Pelayanan Kartu Sejahtera	223
6.5	Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Gratis Biaya Persalinan atau Kelahiran	225
6.6	Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Gratis Biaya Akte Kelahiran, Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK)	228
6.7	Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Gratis Biaya Kesehatan Di Puskesmas dan Rumah Sakit (Berlaku Secara Nasional)	230
6.8	Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Gratis Biaya Pendidikan, dari Sekolah Dasar (SD) sampai Sekolah Menengah Atas (SMA)	233
6.9	Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Gratis Biaya Izin Usaha	236
6.10	Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Gratis Pemberian Fasilitas Usaha Mikro	241
6.11	Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Gratis Biaya Akte Nikah	243
6.12	Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Gratis Biaya Ambulance dan Pemakaman	249

6.13 Respon Masyarakat Terhadap Pelayanan Program Bantuan Pangan Non Tunai Daerah	253
--	-----

BAB VII PENCAPAIAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

KOTA GORONTALO.....	256
7.1 Pencapaian Kesejahteraan Sosial	256
7.2 Pencapaian pada Aspek Kependudukan	258
7.3 Pencapaian pada Aspek Pendidikan	267
7.4 Tinjauan pada Aspek Kesehatan	271
7.5 Pencapaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	274
7.6 Pencapaian Kesejahteraan Ekonomi	276
7.7 Pencapaian Indeks Gini Kota Gorontalo	281
7.8 Tingkat Kemiskinan Kota Gorontalo	282

BAB VIII HAMBATAN DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI

PROGRAM UNGGULAN KARTU SEJAHTERA	285
8.1 Hambatan Pelaksanaan Program Unggulan Kartu Sejahtera	286
8.1.1 Faktor Kepentingan	287
8.1.2 Faktor Azas Manfaat	289
8.1.3 Faktor Budaya.....	294
8.1.4 Faktor Aparat Pelaksana	299
8.2 Tantangan Pelaksanaan Program Unggulan Kartu Sejahtera	300
8.2.1 Tantangan Sosialisasi Menyeluruh secara Intens	302
8.2.2 Faktor Rendahnya Kesadaran Masyarakat Dalam Berpartisipasi	307
8.2.3 Faktor Anggaran	311

BAB IX PENUTUP

9.1 Kesimpulan	313
9.2 Saran	317

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN I:

PERATURAN WALIKOTA GORONTALO NOMOR 32 TAHUN 2014
TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN PROGRAM UNGGULAN KARTU
SISJAHTERA PEMERINTAH KOTA GORONTALO.

LAMPIRAN II:

PERATURAN WALIKOTA GORONTALO NOMOR 2 TAHUN 2016
TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN WALIKOTA NOMOR 32
TAHUN 2014 TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN PROGRAM
UNGGULAN KARTU SEJAHTERA PEMERINTAH KOTA GORONTALO

LAMPIRAN III:

PERATURAN WALI KOTA GORONTALO NOMOR 32 TAHUN 2021
TENTANG PETUNJUK TEKNIS PELAKSANAAN PROGRAM BANTUAN
SOSIAL PANGAN DAERAH KOTA GORONTALO TAHUN ANGGARAN
2021.

LAMPIRAN IV:

PROSEDUR PROSEDUR REGISTRASI KARTU SEJAHTERA

LAMPIRAN V:

PROSEDUR PEMBUATAN SURAT REKOMENDASI KARTU
SEJAHTERA

LAMPIRAN VI:

PROSEDUR PENGAMBILAN KARTU SEJAHTERA

LAMPIRAN VII:

KEPUTUSAN WALIKOTA GORONTALO NOMOR : / / / 2018 TENTANG
PEMBENTUKAN TIM KELOMPOK KERJA PENYELENGGARAAN

PROGRAM UNGGULAN KARTU SEJAHTERA PEMERINTAH KOTA
GORONTALO.

LAMPIRAN VIII: DAFTAR RIWAYAT HIDUP

ABSTRAK

MARTEN TAHA. *Implementasi Program Kartu Sejahtera di Kota Gorontalo (Sebuah Pendekatan Antropologi Kebijakan Publik)* (dibimbing oleh Mahmud Tang, Munsil Lampe, dan Ansar Arifin).

Penelitian bertujuan (1) menganalisis dan menjustifikasi Kebijakan Pelaksanaan Program Unggulan Kartu Sejahtera, (2) menganalisis dan menjustifikasi respons masyarakat terhadap pelaksanaan Program Unggulan Kartu Sejahtera, (3) menganalisis dan menjustifikasi pencapaian kesejahteraan masyarakat Kota Gorontalo, (4) menemukan dan mengonstruksi teori tentang hambatan dan tantangan implementasi Program Unggulan Kartu Sejahtera.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Informan adalah penerima bantuan Kartu Sejahtera, tim Program Kerja, Guru, Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala Dinas Sosial, dan Kepala Dinas Kependudukan. Data primer diperoleh dengan cara observasi, wawancara mendalam (in-depth interview). Data sekunder berasal dari buku dan jurnal penelitian yang diterbitkan secara *online* dan cetak. Analisis data dengan cara menyalin data, membaca seluruh data, menganalisis secara detail dan mendeskripsikannya secara holistik-integratif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kartu keluarga sejahtera sebagai suatu program yang mendapat respons positif dari masyarakat, karena mampu menyejahterakan rakyat dan mampu memenuhi kebutuhan pokok masyarakat seperti sandang, pangan, pendidikan, dan kesehatan.

Kata kunci: Kebijakan, Respons, Masyarakat, implementasi, Kartu Sejahtera.



ABSTRACT

MARTEN TAHA. *Implementation of The Prosperity Card Program in Gorontalo City (An Anthropological Approach to Public Policy)* (Supervised by **Mahmud Tang, Mungsi Lampe, and Ansar Arifin**)

The purpose of writing is divided into four parts, namely, first, to analyze and justify the Policy for the Implementation of the Prosperous Card Prosperity Program; second, to analyze and justify the community response to the implementation of the Prosperous Card Excellence Program; third, to analyze and justify the achievement of welfare of the people of the city of Gorontalo; and fourth, to find and construct theories about the obstacles and challenges of implementing the Prosperous Card Excellence Program.

This research used a qualitative method. The research informants were the recipients of the Prosperous Card, the Work Program team, teachers, the Head of the Education and Culture Office, the Head of the Social Service and the Head of the Population Service. Primary data was obtained by means of observation, in-depth interviews (in-depth interviews). Secondary data came from books and research journals published online and in print. Data analysis were done by copying data, reading all data, analyzing in detail and describing it holistically-integratively.

The results show that the Prosperous Family Card as a program received a positive response from the community, because it is able to prosper the people and be able to meet the basic needs of the community such as clothing, food, education and health.

Keywords: policy, response, community, implementation, Prosperity Card



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kehidupan sejahtera adalah kehidupan yang didambakan oleh semua manusia, tanpa memandang perbedaan agama, suku, bangsa, dan lain-lain. Namun, tidak selalu kehidupan sejahtera yang didambakan itu, dapat diraih oleh semua orang. Negara sangat berperan memfasilitasi dan menjamin setiap warga secara adil untuk dapat mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh warga negara. Hal inilah yang dicita-citakan *founding fathers* bangsa Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam sila ke-3 Pancasila, yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal itu juga termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa tujuan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan amanat inilah pemerintah memiliki tanggungjawab untuk menjaga dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Namun, kontribusi negara sebagai institusi yang memiliki peran dalam mensejahterakan warganya, ternyata masih jauh dari harapan. Berbagai masalah ekonomi, sosial dan politik di Indonesia seringkali disebabkan oleh kegagalan negara dalam memainkan perannya dengan baik. Seakan-akan negara tidak pernah dirasakan kehadirannya terutama oleh mereka yang lemah atau dilemahkan, yang miskin atau dimiskinkan (Darmadi 2013).

Pembangunan kesejahteraan dapat dilaksanakan oleh pemerintah bersama masyarakat dengan memerlukan lingkungan kebijakan yang kondusif yang mendorong masyarakat untuk dapat berperan aktif secara optimal dalam pembangunan kesejahteraan.

Pemerintah menjadi kunci dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat karena lemahnya kualitas institusi berhubungan dengan beberapa masalah ekonomi. Oleh karena itu, kualitas institusi yang baik diperlukan dalam rangka meningkatkan perekonomian negara demi mendukung tercapainya kesejahteraan (Pramuji, Saraswati Dyah 2020). Undang–Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, ayat 2 disebutkan Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Peran pemerintah sangat dibutuhkan, karena kebijakan dan peraturan yang dibuat untuk menjadi acuan dalam mendorong kearah pembangunan. Program–program pemerintah terkait penanggulangan kemiskinan didukung dengan Peraturan Presiden RI Nomor 166 tahun 2014 tentang program percepatan penanggulangan kemiskinan.

Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya (Undang–Undang Nomor 11 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat 1). Selanjutnya, penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam (Pasal 3) bertujuan untuk (1)

meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup; (2) memulikan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian; (3) meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial; (4) meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara lembaga dan berkelanjutan.

Lebih lanjut, pasal 5 ayat 2 menyatakan penyelenggaraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial seperti kemiskinan, ketelantaran, kecacatan keterpencilan, korban bencana dan kekerasan. Pasal 24 Ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara, serta negara mengembangkan sistem jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu.

Dalam penyelenggaraan kewajiban–kewajiban sosial tersebut diperlukan peran masyarakat yang seluas–luasnya baik perseorangan, keluarga, organisasi keamanan, organisasi profesi, badan usaha, lembaga kesejahteraan sosial, maupun lembaga kesejahteraan sosial asing demi terselenggaranya kesejahteraan sosial yang terarah terpadu dan berkelanjutan. Terminologi yang sering digunakan dalam penelitian yang membahas kesejahteraan adalah standar hidup, kesejahteraan, kesejahteraan, dan

kualitas hidup (Ferguson 1981) dan (Albrow 2006). Dalam kajian ekonomi kesejahteraan yang bertujuan untuk menolong masyarakat membuat pilihan yang lebih baik, kesejahteraan seseorang dilihat dari *willingness to pay* saat individu atau masyarakat berperan sebagai konsumen (Richard, dkk, 2004).

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilakukan untuk mengupayakan terpenuhinya taraf kesejahteraan sosial masyarakat. Pada perkembangannya, dinamika lingkungan strategis menuntut perubahan paradigma dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Termasuk di antaranya perubahan tuntutan reformasi birokrasi yang mensyaratkan perlunya pelayanan publik yang berkualitas, berorientasi pada tercapainya kesejahteraan masyarakat yang optimal.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial selama ini telah dilakukan namun dalam implementasinya masih bersifat pelayanan sosial sektoral/fragmentaris, jangkauan yang terbatas, hanya merespon masalah aktual secara reaktif, fokus pelayanan masih berbasis institusi dan belum adanya rencana strategis untuk keterpaduan pelayanan. Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik dalam rangka kesejahteraan sosial masih bersifat parsial dan sektoral dan belum menunjukkan keterpaduan antar program-program kesejahteraan sosial. Kebijakan untuk kesejahteraan sosial masih terpencar dan belum terintegrasi, sehingga banyak program-program kesejahteraan sosial tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

Dalam memudahkan interpretasi, perubahan taraf kesejahteraan dikaji menurut delapan bidang yang mencakup kependudukan, kesehatan dan gizi,

pendidikan, ketenagakerjaan, taraf dan pola konsumsi, perumahan dan lingkungan, kemiskinan, serta sosial lainnya yang menjadi acuan dalam upaya peningkatan kualitas hidup. Kebijakan–kebijakan pemerintah pusat terkait dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara umum sudah dilakukan. Namun realita dan data yang ada masih menunjukkan rendahnya aspek–aspek kesejahteraan sosial baik dalam skala nasional maupun lokal atau daerah salah satunya di daerah Kota Gorontalo.

Kesejahteraan sosial di Kota Gorontalo masih belum dikatakan baik. Hal ini dapat dilihat dari beberapa data-data dari indikator – indikator kesejahteraan sosial yang ada di Kota Gorontalo diantaranya indikator tentang pendidikan dan angkatan kerja. Data jumlah penduduk berumur 15 tahun keatas menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan dan jenis kegiatan (angkatan kerja) di Kota Gorontalo tahun 2019 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1: Data jumlah penduduk berumur 15 tahun keatas menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan dan jenis kegiatan (angkatan kerja) di Kota Gorontalo tahun 2019.

Pendidikan Tinggi Yang Ditamatkan	Angkatan Kerja			Bukan Angkatan Kerja
	Bekerja	Pengangguran Terbuka	Jumlah	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Sampai dengan Sekolah Dasar	25396	656	26052	11143
Sekolah Menengah Pertama	15169	691	15860	16986
Sekolah Menengah Atas	22478	1352	23830	17596
Sekolah Menengah Atas Kejuruan	15788	2132	17920	8584
Perguruan Tinggi Atau diatas SMA	22823	2019	24842	3690
Jumlah / Total	101654	6850	108504	57972

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Gorontalo tahun 2019.

Dari data di atas dapat dilihat bahwa angka pengangguran dari tamatan pendidikan antara SMA, SMK dan Perguruan Tinggi masih sangat tinggi. Hal ini tentunya mengindikasikan rendahnya serapan tenaga kerja di daerah Kota Gorontalo.

Selanjutnya data tentang kesejahteraan sosial dengan indikator kesehatan khususnya persalinan dan kelahiran yaitu Jumlah bayi lahir, bayi berat badan lahir rendah (BBLR), BBLR Dirujuk, dan Bergizi Buruk serta keadaan persalinan dan jumlah ibu hamil di Kota Gorontalo, 2015-2019 sebagai berikut:

Tabel 1.2: Jumlah Bayi Lahir, Bayi Berat Badan Lahir Rendah (BBLR), BBLR Dirujuk, dan Bergizi Buruk di Kota Gorontalo, 2015-2019

Tahun	Bayi lahir	BBLR		Gizi Buruk
		Jumlah Total	Dirujuk	
2015	2009	124	124	16
2016	4015	122	122	20
2017	3909	105	105	22
2018	4164	135	70	28
2019	4091	158	71	15

Sumber: Kementerian Kesehatan Kota Gorontalo, 2019

Tabel 1.3: Keadaan Persalinan Dan Jumlah Ibu Hamil Di Kota Gorontalo, 2015-2019

Tahun	Jumlah Ibu Hamil	Melakukan Kunjungan K4	Melakukan Kunjungan K2	Kurang Energi Kronis (KEK)	Mendapat Zat Besi
2015	4321	4417	4167	301	3659
2016	4365	4433	4225	346	3849
2017	4406	4266	3962	208	3583
2018	4442	4425	4097	380	3613
2019	4475	4493	4184	429	3572

Sumber: Kementerian Kesehatan Kota Gorontalo, 2019

Dari data di atas dapat dilihat bahwa angka kelahiran atau jumlah bayi yang lahir sangat tinggi dibandingkan tahun sebelumnya. Sedangkan bayi dengan berat badan lahir rendah masih tinggi, angka rujukan untuk bayi dan keadaan bayi mengalami gizi buruk masih tinggi pula. Tentunya hal ini mengindikasikan pula bahwa keadaan kesejahteraan sosial dengan indikator kesehatan kelahiran bayi dan persalinan ibu hamil masih sangat rendah dan perlu untuk mendapat perhatian khusus.

Selanjutnya data tentang kesejahteraan sosial dengan indikator pendidikan khususnya Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) di Kota Gorontalo, 2015-2019 sebagai berikut:

Tabel 1.4: Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) di Kota Gorontalo, 2015-2019

Jenjang Pendidikan	Angka Partisipasi Murni (APM)			Angka Partisipasi Kasar (APK)		
	Laki - Laki	Perempuan	Jumlah Total	Laki - Laki	Perempuan	Jumlah Total
SD / MI	N/A	N/A	99,66	N/A	N/A	10,82
SMP / MTS	N/A	N/A	72,03	N/A	N/A	78,79
SMA, SMK / MA	N/A	N/A	56,69	N/A	N/A	78,98
Perguruan Tinggi	N/A	N/A	42,93	N/A	N/A	54,17

Sumber: BPS Kota Gorontalo, Survei Sosial Ekonomi Nasional, 2019

Data di atas dapat dilihat bahwa rendahnya angka partisipasi sekolah khususnya masyarakat yang berada pada tahapan SMA, SMK dan MA serta tahapan Perguruan Tinggi. Hal ini tentunya mengindikasikan pula bahwa

kesejahteraan sosial khususnya masyarakat kota gorontalo dengan indikator pendidikan masih sangat rendah. Selanjutnya data tentang kesejahteraan sosial dengan indikator kemiskinan khususnya garis kemiskinan persentase penduduk miskin di Kota Gorontalo, 2015 – 2019 sebagai berikut:

Tabel 1.5: Garis Kemiskinan dan Persentase Penduduk Miskin di Kota Gorontalo, Tahun 2015-2019

Tahun	Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan)	Persentase Penduduk Miskin (PO)
2015	404,620	6,05
2016	437,129	6,05
2017	452,758	5,70
2018	482,585	5,57
2019	520,095	5,45

Berdasarkan data dan realita yang telah diuraikan sebelumnya hal ini menjadi panduan masalah untuk diadakan penelitian secara mendalam tentang Implementasi Program Kartu Sejahtera ditinjau dari antropologi kebijakan publik.

1.2 Rumusan Masalah

- 1.2.1 Bagaimana Kebijakan Pelaksanaan Program Kartu Sejahtera?
- 1.2.2 Bagaimana respon masyarakat terhadap pelaksanaan Program Unggulan Kartu Sejahtera?
- 1.2.3 Bagaimana pencapaian kesejahteraan masyarakat kota Gorontalo?
- 1.2.4 Bagaimana hambatan dan tantangan implementasi Program Unggulan Kartu Sejahtera?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Menganalisis dan menjustifikasi Kebijakan Pelaksanaan Program Unggulan Kartu Sejahtera.
- 1.3.2 Menganalisis dan menjustifikasi respon masyarakat terhadap pelaksanaan Program Unggulan Kartu Sejahtera.
- 1.3.3 Menganalisis dan menjustifikasi pencapaian kesejahteraan masyarakat kota Gorontalo.
- 1.3.4 Menemukan dan mengkonstruksi teori tentang hambatan dan tantangan implementasi Program Unggulan Kartu Sejahtera.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan teoritik terhadap ilmu antropologi, khususnya antropologi kebijakan publik yang terkait dengan analisis dan konstruksi teori terhadap program pemerintah, dalam hal ini pemerintah kota Gorontalo yang telah merancang dan mengimplementasikan Program Kartu Sejahtera.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian implementasi program kartu sejahtera di Kota Gorontalo ini secara praktis memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang manangani program unggulan kartu sejahtera, dapat mengembangkan kualitas program

dan menjadikan penelitian ini sebagai pedoman atau panduan dalam melaksanakan program yang inovatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kota Gorontalo.

- b. Menjadi referensi utama pemerintah daerah di Indonesia tentang perumusan dan implementasi program kesejahteraan masyarakat melalui efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program yang bermanfaat untuk mengatasi realitas masyarakat minoritas, yang tertinggal, yang bergantung dan yang tidak berdaya.
- c. Menjadi referensi dasar untuk pihak swasta yang ingin berkontribusi dalam pemberdayaan dan pengembangan kualitas individu dan masyarakat secara berkelanjutan yang dibiayai dari dana *Corporate Social Responsibility (CSR)*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Paradigma Antropologi Welfare (Kesejahteraan)

Saat ini studi tentang kesejahteraan sebagian besar merupakan domain para ahli kebijakan sosial dan ekonom, tetapi minat pada pendekatan alternatif untuk studi kesejahteraan telah berkembang. Misalnya Clarke (2004), telah menyerukan 'perubahan budaya' dalam kebijakan sosial dan studi kesejahteraan, Appadurai (2004) telah bekerja sama dengan ekonom Bank Dunia untuk menyoroti pentingnya harapan atau apa yang dia sebut sebagai 'kapasitas untuk bercita-cita' di penciptaan kesejahteraan, the Danish Forskningsrådet for Kultur and Kommunikation (Research Council for Culture and Communication) (2007) telah menyerukan studi tentang kesejahteraan yang mampu melihat 'di balik angka-angka'. Kemajuan di luar antropologi semacam itu memiliki kepentingan pada kesejahteraan yang telah lama ada dan belakangan ini muncul kembali (Langer, 1981)

Pelopor dalam hal ini adalah Edgar dan Russell, yang meletakkan, *The Anthropology of Welfare*, yang mewakili minoritas, yang tertindas, yang bergantung, dan tidak berdaya". Mereka melakukannya dengan menempatkan studi tentang kesejahteraan dalam tradisi antropolog yang telah lama mapan berbicara "untuk" orang-orang yang tidak dapat berbicara untuk diri mereka sendiri, sebuah pendirian yang juga cocok dengan premis dasar dari pekerjaan sosial, kepedulian komunitas, dan perawatan terapeutik (Edgar dan Russell , 1998).

2.2 Paradigma Antropologi Publik

Antropologi, sering membuat orang terdiam: apa sebenarnya yang dilakukan antropolog? Pandangan klasik, antropolog seperti mempelajari peradaban "hilang", ritual esoterik, dan suku masyarakat, tidak cukup menggambarkan disiplin dan apa yang ditawarkannya. Antropologi kontemporer adalah tentang seluruh kehidupan manusia, masyarakat, dan budaya — tentang cerita dan komunitas, masalah dan praktik, logika budaya dan struktur negara yang membingkai kehidupan sehari-hari masyarakat, dan berbagai cara serta budaya yang digunakan orang untuk membuka jalan di dunia (McGranahan 2006).

Antropologi menjelaskan budaya, makna, dan praktik masa lalu dan masa kini, termasuk konfrontasi dengan sejarah disiplin itu sendiri. Ikatan masa lalu kita dengan ambisi kolonial dan lembaga negara melibatkan antropologi dalam penciptaan dan ratifikasi kategori budaya yang tepat yang sekarang kita coba dengan rendah hati tetapi dengan penuh semangat untuk memahami dan mendekonstruksi (McGranahan 2006).

Istilah “antropologi publik” diciptakan oleh Robert Borofsky dan Renato Rosaldo untuk menggambarkan upaya membangun hubungan yang erat dan saling menguntungkan dalam bentuk percakapan, keterlibatan, kolaborasi, dan keterikatan antara antropologi sebagai disiplin akademis dan publik (Borofsky, 2011).

Antropologi publik dapat dikonseptualisasikan sebagai posisi, pengetahuan, atau praktik antropologis (penelitian, publikasi, dan peristiwa)

yang melibatkan khalayak publik dan dapat diakses untuk pemahaman bersama, tidak terbatas pada komunitas antropologis akademik. Konsep publik mengacu pada dua kemungkinan pengertian: pertama, komunitas akademik di luar antropologi, dan kedua, orang atau komunitas yang bekerja dengan antropolog di lapangan. Penelitian antropologi yang memperlakukan subjek penelitian sebagai mitra dalam melakukan penelitian kolaboratif, dan menekankan akuntabilitas kepada mereka dalam publikasi hasil, juga populer disebut antropologi yang terlibat (Beck dan Maida, 2015).

Borofsky (2011) mendefinisikan antropologi publik sebagai berikut: Antropologi publik menunjukkan kemampuan antropologi dan antropolog untuk secara efektif mengatasi masalah di luar disiplin ilmu — menerangi masalah sosial yang lebih besar di zaman kita serta mendorong percakapan publik yang luas tentang mereka dengan tujuan eksplisit mendorong perubahan sosial. Ini menegaskan tanggung jawab kami, sebagai cendekiawan dan warga negara, untuk memberikan kontribusi yang berarti bagi komunitas di luar akademi — baik lokal maupun global—yang memungkinkan studi antropologi.

Antropologi publik terutama mengarahkan praktiknya secara sengaja kepada non-antropolog dan audiens non-akademis, karena bertujuan utama untuk "mempromosikan pengetahuan antropologi di arena publik dan meningkatkan citra publik antropologi". Mempromosikan karya antropologi di arena publik diperlukan untuk mencapai tujuan antropologi dan memenuhi kewajiban moral dan tanggung jawab etisnya.

Sebagai ilmu kemanusiaan, antropologi berupaya menerjemahkan keyakinan, emosi, kepekaan, pengetahuan, dan tradisi komunitas yang berbeda, untuk menghasilkan pemahaman baru yang meningkatkan dan memajukan badan pengetahuan antropologis. Pada saat yang sama, antropolog memiliki tanggung jawab moral untuk menyebarkan ilmunya kepada masyarakat untuk memperbaiki kondisi manusia. Keuntungan terpenting dari antropologi adalah ia memberi kita "alat untuk menyentuh detak jantung umat manusia".

Antropologi publik meliputi pengajaran, bimbingan belajar, magang, dan komitmen antropolog dalam komunitas, lokakarya, organisasi, dan kolokium, baik di dalam maupun di luar sekolah, perguruan tinggi, dan universitas. Ada cukup banyak hal yang terjadi di komunitas dan di notes untuk mengubah antropologi menjadi cara yang benar-benar publik untuk mengatasi, memecahkan masalah, menghubungkan dan berafiliasi, mengajar, dan belajar.

2.3 Paradigma Antropologi dalam Kebijakan Publik

Sebagai sebuah bidang kajian, antropologi kebijakan amat dipengaruhi oleh tulisan Shore & Wright (dalam Strathern, 2000). Mereka menjelaskan kebijakan sebagai teks kultural, alat klasifikasi, narasi yang dipakai untuk menjustifikasi atau mengkritik kondisi sekarang, atau alat retorika dan formasi diskursif yang berfungsi untuk menguatkan satu pihak atau malah mengeksklusi pihak lain. Keduanya berkeinginan membuka

kemungkinan baru yang lebih luas dari kepengaturan, kuasa, dan perubahan sosial yang membentuk kehidupan sosial hari ini.

Kebijakan pada dasarnya melekat dalam kehidupan sosial dan kultural serta “process of being”, serta tidak melulu berkaitan dengan kuasa, test eksternal, dan tergeneralisir melainkan berlangsung secara produktif, performatif, dan selalu berada dalam kontestasi.

Melalui analisis proses kebijakan, fragmentasi budaya, dibawa secara bersamaan untuk masuk ke dalam semantik sosial baru. Dalam operasionalisasi kebijakan (work of policy) berlaku pula kegiatan mengklasifikasi dan mengorganisasi orang dan gagasan ke dalam cara yang baru, sehingga bisa dipahami bahwa kebijakan adalah wahana yang sangat berkuasa untuk melakukan perubahan sosial.

Kebijakan bisa menyediakan instrumen untuk mengkonsolidasikan legitimasi dari tertib sosial yang sudah ada atau menyediakan rasionalisasi dari perubahan rejim, atau pergeseran atas tertib sosial yang sudah mapan.

Pendekatan yang ditawarkan oleh Shore dan Wright (dalam Strathern, 2000) ini memicu perspektif governmentality yang menggarisbawahi kebijakan sebagai cara untuk membentuk perilaku manusia, proses subjektivikasi atau pembentukan subjek, dan praktik diskursif. Mereka mencoba untuk lepas dari kerangka analisa kebijakan yang berpijak pada kacamata rasional-instrumentalistik yang mana banyak disumbang oleh disiplin ilmu pemerintahan, politik atau administrasi publik.

Persoalannya, pendekatan ini mengecilkan praktik mobilitas ide dan mobilitas teknologi dan praktik kekuasaan yang memiliki mobilitas untuk berpindah tempat; di sisi lain, praktik kebijakan tertentu adalah hasil dari transfer, dan mutasi yang pernah beroperasi dari satu negara tertentu. Proses ini disebut mobilitas kebijakan (*policy mobility*). Teknologi kekuasaan pada konteks ini terkait dengan praktik diskursif, norma, serta kerangka pembentukan subjektivikasi (Wedel, et al. 2005).

Antropologi kebijakan mengambil kebijakan publik itu sendiri sebagai objek analisis, bukan sebagai premis agenda penelitian yang tidak perlu dipertanyakan lagi. Antropologi sangat cocok untuk mengeksplorasi dasar-dasar budaya dan filosofis dari kebijakan—wacana yang memungkinkan, metafora yang memobilisasi, dan ideologi serta penggunaan yang mendasarinya. Karena itu, antropolog dapat menjelaskan bagaimana asumsi yang diterima begitu saja menyalurkan debat kebijakan ke arah tertentu, menginformasikan cara dominan mengidentifikasi masalah kebijakan, mengaktifkan klasifikasi tertentu dari kelompok sasaran, dan melegitimasi solusi kebijakan tertentu sambil meminggirkan yang lain (Wedel, et al. 2005).

Antropologi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan merepresentasikan “budaya” lokal, asli, atau terpinggirkan kepada pembuat kebijakan, badan pemerintah, atau LSM terkait. Fokusnya justru lebih luas dan lebih sempit: lebih luas sejauh tujuannya adalah untuk mengeksplorasi bagaimana negara (atau lebih tepatnya, para pembuat kebijakan dan

profesional yang berwenang untuk bertindak atas nama negara) berhubungan dengan populasi lokal; dan lebih sempit sejauh fokus etnografinya cenderung mengutamakan tujuan untuk memahami bagaimana kebijakan negara dan proses pemerintah dialami dan ditafsirkan oleh orang-orang di tingkat lokal, dengan mengingat bahwa para antropolog sedang menyusun kembali "lokal" atau "komunitas" untuk menangkap realitas yang berubah (Comaroff dan Comaroff, 2000).

Antropologi kebijakan, bagaimanapun, sama-sama tertarik untuk memahami budaya dan pandangan dunia dari para profesional kebijakan dan pembuat keputusan yang berusaha untuk menerapkan dan mempertahankan visi khusus mereka tentang dunia melalui kebijakan dan keputusan mereka.

Dari perspektif antropologis, apa yang terjadi di ruang rapat eksekutif, rapat kabinet, atau rapat umum tahunan pemegang saham tidak kalah pentingnya dengan yang terjadi di tingkat pabrik atau lokalitas.

Dengan demikian, pendekatan antropologis terhadap studi kebijakan menggabungkan seluruh proses dan hubungan yang terlibat dalam produksi kebijakan: dari pembuat kebijakan dan inisiatif strategis mereka hingga penduduk lokal yang selalu membentuk dan menengahi kebijakan sambil menerjemahkan dan menerapkannya ke dalam tindakan.

Dalam hal ini, antropologi kebijakan menanyakan hal-hal sebagai berikut:

1. Peran apa yang dimainkan kebijakan dalam membentuk subjek dan subjektivitas modern. Dengan kata lain, bagaimana kebijakan membentuk gagasan komunitas tentang manusia dan menjadi manusia.
2. Seberapa berguna untuk melihat kebijakan sebagai "teknologi politik", atau melihat kebijakan melalui aturan administrasi negara, hukum, dan putusan yudisial? Apakah berguna untuk melihat kebijakan sebagai "teknik diri" atau proyeksi bermakna dari pemahaman komunitas tentang dirinya sendiri, orang lain, dan dunia, serta apa batasan kesadaran yang diberikan batasan khusus yang diberlakukan oleh badan pemerintahan?.
3. Terakhir, bagaimana kita dapat mempelajari proses kebijakan secara antropologis, dan apa yang membedakan tentang sekumpulan perspektif yang diinformasikan secara antropologis (Wedel, et al. 2005).

Pada awalnya, antropologi kebijakan sebagai sub-bidang khusus antropologi politik selama tahun 1990-an, Pengaruh yang berkembang dari teori pemerintahan Foucauldian, dan pendekatan Latvia dalam studi sains dan teknologi, juga mempengaruhi bidang antropologi kebijakan yang muncul.

Konferensi Asosiasi Antropolog Sosial Eropa tahun 1994, yang diadakan di Oslo, menghasilkan buku *Anthropology of Policy: Perspectives on Governance and Power* (Shore dan Wright, 1997). Pada saat itu, studi tentang kebijakan sebagian besar diserahkan kepada para ilmuwan politik; Pada Tahun 1997, ia membenarkan analisis antropologis kebijakan dengan membandingkan peran kebijakan dengan peran mitos dalam masyarakat tradisional. Dengan cara ini, penulis berpendapat bahwa kebijakan paling

baik dikonseptualisasikan sebagai prinsip panduan untuk tatanan sosial, sebagai teknologi politik untuk kategori baru subjektivitas dan hubungan politik, dan sebagai situs untuk menganalisis operasi kekuasaan. Sejak itu, para antropolog menjadi lebih percaya diri tentang kesesuaian antropologis dari studi kebijakan, bahkan ketika perubahan interpretif dalam studi kebijakan kritis telah menghasilkan penggunaan metode etnografi yang lebih besar dalam ilmu politik dan disiplin terkait lainnya, termasuk geografi.

Para antropolog menganalisis kebijakan, produksinya, dan pengaruhnya di berbagai lokasi lapangan kelembagaan, banyak di antaranya melibatkan aktor negara dan non-negara yang menghasilkan kebijakan untuk mengatur kehidupan sehari-hari. Jadi, inti dari antropologi kebijakan bukanlah untuk mempelajari kebijakan demi kepentingan mereka sendiri — itu adalah bidang studi administrasi publik dan organisasi. Intinya adalah bahwa antropologi menggunakan kebijakan sebagai jendela untuk melihat proses transformasi politik, atau menganalisis apa yang dihasilkan saat ini (Shore dan Wright, 1997).

2.4 Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan pedoman untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, dan publik atau privat. Seseorang yang mempelajari kebijakan publik biasanya menemukan berbagai konsep yang didalamnya memuat istilah “kebijakan”. Konsep tersebut perlu dicermati karena mempunyai makna berbeda. Misalnya konsep kebijakan

(*policy*), studi kebijakan (*policy studies*), analisis kebijakan (*policy analysis*), advokasi kebijakan (*policy advocacy*), penelitian kebijakan (*policy research*) dan kebijakan publik (*public policy*). Sebagai suatu konsep, kebijakan memiliki makna yang luas dan multi interpretasi.

Secara konseptual kebijakan publik menurut Chandler dan Plano (1988) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Ia juga mengemukakan bahwa bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk investasi yang berkelanjutan oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.

Kebijakan publik yang dikenal luas, adalah apapun yang menjadi pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan (*whatever governments choose to do or not to do*) (Dye, 1988). Hal ini berarti bahwa apapun tindakan pemerintah, baik secara implisit maupun eksplisit merupakan kebijakan. Interpretasi tersebut bermakna bahwa kebijakan dilaksanakan badan/instansi pemerintah, dan kebijakan mengandung alternatif pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan.

Kebijakan publik dapat dimaknai sebagai totalitas penyelenggaraan pemerintahan, baik yang dilakukan secara langsung maupun melalui agen, yang berdampak pada kehidupan warga negara (*the sum of government activities, wheter acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens*) Kebijakan publik juga diartikan sebagai tindakan

pemerintah untuk mengatasi berbagai masalah (*government action to address some problem*) (Peters dan Guy, 1989).

Dunn, 2003) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Rumusan kebijakan publik juga dikemukakan oleh Lemieux dan Hall (1997), yaitu produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu.

Chaizi (2004) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan kedalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.

Lasswell, 2018) mengemukakan ruang lingkup kebijakan publik meliputi: metode penelitian proses kebijakan; hasil dari studi kebijakan; serta temuan dari hasil penelitian yang berkontribusi penting guna memenuhi kebutuhan intelegensi saat ini. Karena itulah, menurut Lasswell bahwa ilmu kebijakan harus kontekstual, multi metode, serta *problem oriented*.

Sebagaimana dikemukakan Porter (1990) bahwa keunggulan kompetitif dari suatu negara ditentukan oleh kemampuan negara tersebut dalam mewujudkan lingkungan yang mampu menumbuhkan daya saing terhadap para aktor di dalamnya, utamanya aktor ekonomi.

Di era persaingan global diperlukan lingkungan yang memungkinkan setiap aktor untuk mampu mengembangkan diri, dan lingkungan tersebut hanya dapat diciptakan oleh kebijakan publik.

Keban (2004), pada umumnya bentuk kebijakan dapat dibedakan atas 1) regulatory, yaitu mengatur perilaku orang, 2) redistributive, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, 3) distributive, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu, dan 4) constituent, yaitu sebuah kebijakan yang ditujukan untuk melindungi negara.

Kemudian ada juga pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan, yang dapat dibedakan dalam dua kelompok, yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran tertentu dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang diramalkan (*predictable*) atau dapat diantisipasi sebelumnya.

Para ahli yang mewakili kelompok pertama misalnya, Nakamura dan Small Wood (1980), yang memandang kebijakan publik dalam tiga aspek, yakni perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Bagi Nakamura dan Small Wood, sesuatu yang disebut kebijakan publik pasti mencakup ketiga aspek tersebut. Dalam hubungan ini mereka berpendapat bahwa “kebijakan publik adalah serentetan instruksi/perintah dari para pembuat kebijakan yang ditujukan kepada para pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut” (Nakamura dan Smallwood, 1990).

Ada pula para ahli yang menitikberatkan bahwa suatu kebijakan sebenarnya terdiri dari serangkaian keputusan atau tindakan. Oleh sebab itu tidak mengherankan apabila Pressman dan Wildavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal serta akibat-akibat yang dapat diramalkan (Pressman dan Wildavsky, 1973).

Dari berbagai pengertian yang dikemukakan di atas, ada kesamaan pandangan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh Pemerintah. Kebijakan publik dengan berbagai pengertiannya, sesungguhnya tetap mempunyai arah dan tujuan yang sama, yaitu untuk membawa kebaikan terutama bagi masyarakat yang lemah. Kebijakan publik bisa bertujuan untuk membawa kebaikan bagi seluruh warga negara tetapi bisa juga ditujukan untuk sebagian saja.

Selanjutnya menurut Charles O. Jones (1996) kebijakan terdiri dari komponen-komponen:

1. *Goal* atau tujuan yang diinginkan
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan

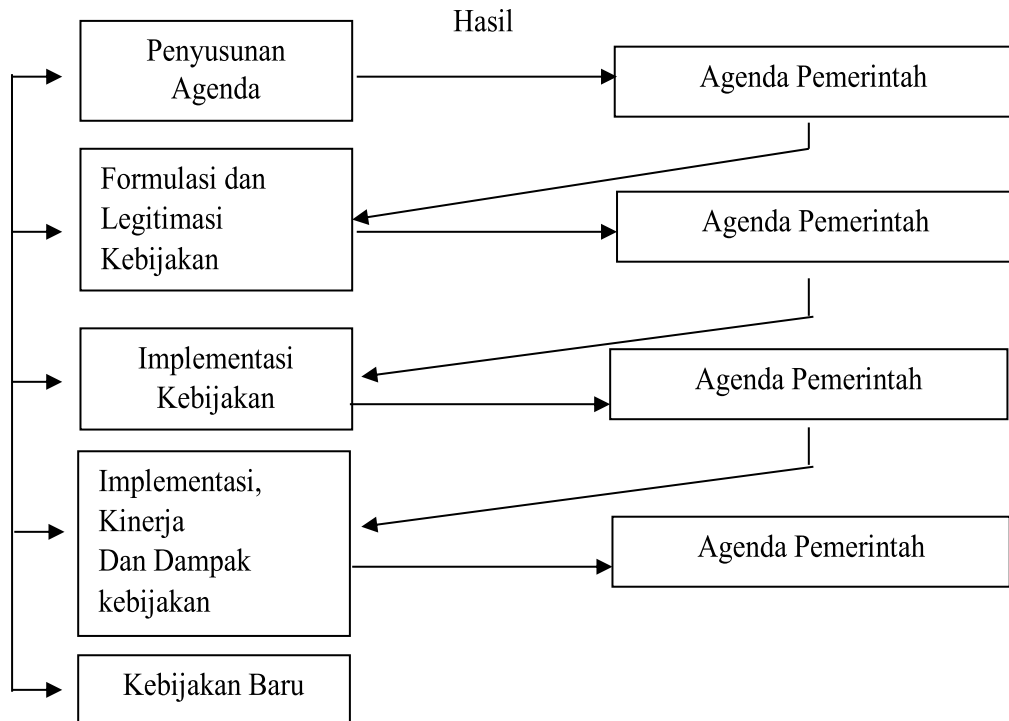
3. *Programs*, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4. *Decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. *Efek*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Atas dasar uraian dan defenisi di atas, maka dapat ditemukan beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut:

- (1) kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu,
- (2) kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah,
- (3) kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan, (4) kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu), dan
- (5) kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Ripley (dalam Subarsono (2005: 11) memberikan alur tahapan kebijakan publik seperti dalam gambar berikut ini:

Gambar 2.1: Tahapan Kebijakan Publik Menurut Rippley.



Dari gambar 2.1 dapat dijelaskan bahwa dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yakni: (1) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh kelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah, (2) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, 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.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumber daya dan informasi. Dalam proses implementasi sering ada sistem insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

Sementara itu Anderson (1984) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

1. Formulasi masalah (*problem formulation*) terkait dengan apa masalahnya, apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan dan bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*) terkait dengan Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut, dan siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan.

3. Penentuan kebijakan (*adoption formulation*) terkait dengan bagaimana alternatif ditetapkan, persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi, siapa yang akan melaksanakan kebijakan, bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan dan apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan.
4. Implementasi (*implementation*) terkait dengan siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, apa yang mereka kerjakan dan apa dampak dari isi kebijakan
5. Evaluasi (*evaluation*) meliputi bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan tersebut, siapa yang mengevaluasi kebijakan dan adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan.

Senada dengan pendapat Anderson (1984) juga menyatakan bahwa “proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.”

Setelah memahami tentang proses kebijakan publik, selanjutnya dijelaskan secara gamblang tentang implementasi kebijakan, karena dalam penelitian ini, penulis hanya ingin melihat dan menganalisis implementasi kebijakan publik sebagai salah satu tahapan atau proses kebijakan publik.

2.5. Implementasi Kebijakan

2.5.1. Konseptualisasi Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan terjemahan dari kata “*implementation*”, yang berasal dari kata kerja “*to implement*”. Sedangkan menurut Webster’s Dictionary (1979) dalam Tachjan (2008), kata “*to implement*” dimaksudkan sebagai: 1) berlaku untuk memenuhi dan menyelesaikan, 2) untuk menyediakan sarana untuk melaksanakan dan untuk memberikan efek praktis, 3) untuk menyediakan atau melengkapi dengan alat atau sarana yang tepat.

Kata “*to implement*” ini dimaksudkan *pertama* “membawa suatu hasil (akibat); *kedua*, menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; atau memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu; dan *ketiga*, dimaksudkan sebagai menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Secara etimologis, implementasi dapat didefinisikan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil atau mencapai maksud yang diinginkan. Suatu kebijakan mengandung “hipotesis yang berisi kondisi awal dan perkiraan konsekuensi (Pressman dan Wildavsky, 1973). Karena itu, implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Inti dasarnya suatu implementasi adalah “*membangun hubungan*” dan mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak.

Menurut Pressman dan Wildavsky (1973) implementasi akan

semakin tidak efektif jika hubungan antara semua agen yang menjalankan kebijakan justru menghasilkan “*defisit implementasi*” Untuk menghindari hal tersebut, tujuan harus didefinisikan secara jelas dan dipahami dengan baik, sumber daya harus disediakan, rantai komando harus bisa menyatukan dan mengontrol sumber-sumber daya tersebut, dan sistem harus bisa berkomunikasi secara efektif dan mengontrol individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas.

Bilamana kata “implementasi” dirangkai dengan kata “kebijakan”, maka implementasi kebijakan diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan atau disetujui dengan penggunaan sarana (alat untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut).

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dapat dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1984) mengemukakan bahwa “Implementasi Kebijakan adalah penerapan kebijakan oleh perangkat administrasi pemerintah terhadap masalah”.

Implementasi kebijakan menjadi pelaksanaan keputusan dari suatu perencanaan, apakah itu dari legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Implementasi kebijakan merupakan tindakan –tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Van Meter dan Van Horn (1975:447)).

Sejalan dengan hal tersebut, juga dikemukakan oleh Wahab (1990) sebagai: "suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan". Definisi yang sama juga dikemukakan Jones (1996:126) implementasi kebijakan merujuk pada pelaksanaan secara efektif, sehingga implementasi kebijakan memuat tentang aktivitas-aktivitas program yang akan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan dirasakan manfaatnya oleh kelompok sasaran yang dituju.

Pengertian implementasi kebijakan mengandung unsur-unsur seperti: 1) *proses*, yaitu rangkaian aktivitas atau aksi nyata yang dilakukan untuk mewujudkan sasaran / tujuan yang telah ditetapkan, 2) *tujuan*, yaitu sesuatu yang hendak dicapai melalui aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan, dan 3) *hasil dan dampak*, yaitu manfaat nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran.

Dengan demikian, studi implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha memahami apa sesungguhnya yang nyata setelah suatu program dirumuskan. Maksudnya, peristiwa atau kegiatan apa saja yang terjadi setelah proses kebijakan ditetapkan, baik menyangkut usaha-usaha yang mengadministrasikan maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-pristiwa.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu *tujuan*, *sasaran* dan *cara* dalam mencapai tujuan dan sasaran tersebut (Wibawa, 1994:5). Hubungan antara satu dengan lain dari ketiga komponen tersebut dapat disebut sebagai implementasi. Kemudian dalam

proses kebijakan publik, implementasi merupakan suatu tahap yang harus senantiasa ada yang tak dapat dipisahkan dari keseluruhan proses kebijakan sebagai suatu sistem.

Secara esensial berbagai tahap kebijakan yang dikemukakan oleh berbagai ahli (Jones, 1996:27-28; Anderson, 1984), menempatkan aspek implementasi sebagai tahap terpenting dalam sistem kebijakan publik. Alasannya bahwa aspek implementasi menjadi elemen penentu dalam merealisasikan kebijakan publik menjadi nyata untuk memenuhi suatu kepentingan publik.

Suatu kebijakan tidak lebih dari sekedar konsep atau rencana bagus di atas kertas belaka, tanpa diikuti tindakan nyata dalam bentuk implementasi. Dalam hal ini, program pengembangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah yang menjadi cita-cita mulia pihak pemerintah untuk mengangkat harkat masyarakat miskin dan terbelakang sebagai suatu program nasional, hanya berupa wacana belaka tanpa adanya implementasi yang menjadi kebijakan pemerintah.

Dengan demikian, implementasi mempunyai kedudukan penting dalam kebijakan negara. Karena itu, betapapun baiknya suatu kebijakan dirumuskan tidak akan bermakna, tanpa diikuti tindakan yang nyata. Pengalaman selama ini menurut Ginanjar (1996:64) pembangunan yang dilakukan banyak mengalami hambatan karena pelaksanaan tidak maksimal. Untuk itu, dalam kebijakan publik ada beberapa langkah yang perlu diperhatikan (Dye, 1988:340), yaitu 1) *problem identification*, 2)

formulstion , 3) *legitimation*, 4) *implementation*, dan 5) *evaluation*. Semua tahapan dalam proses kebijakan publik tersebut sama pentingnya dan berperan secara sebangun, karena semuanya memiliki peran masing-masing yang saling melengkapi satu sama lainnya.

Selanjutnya tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam “*Policy inputs*”, berupa masukan sumber daya, and “*policy process*”, bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*), dan dampak (*impact*) kebijakan (Dunn,1999:338).

Bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi adalah membentuk hubungan yang memungkinkan tujuan ataupun sasaran kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai “*policy delivery system*”. Maksudnya, implementasi sebagai suatu sistem penyampaian program.

Selanjutnya, Implementasi kebijakan memiliki unsur-unsur yang mutlak harus ada, yaitu : “ (1) unsur pelaksana (*Implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, dan (3) target group “ (Abdullah, 1988:11). Unsur Pelaksana (*Implementor*). Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan suatu kebijakan adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratif pada setiap tingkat pemerintahan.

Unsur pelaksana implementasi kebijakan pada dasarnya memiliki fungsi sebagai wahana melalui dan dalam hal berbagai kegiatan

administratif yang bertalian dengan proses kebijakan publik dilakukan. Dalam implementasi kebijakan, pelaksana memiliki *diskresi* mengenai instrumen apa yang paling tepat akan digunakan dalam implementasi kebijakan tersebut. Implementor memiliki otoritas dan kapasitas administratif yang dimilikinya untuk melakukan berbagai tindakan, mulai dari ; “penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan dan penilaian” (Siagian, 1985:69).

2.5.2. Program yang akan diimplementasikan

Program-program yang telah dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan telah diorganisasikan masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana. Agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi ke dalam program-program yang bersifat operasional. Untuk itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program yang dapat tersosialisasikan kepada publik secara mudah, efisien dan efektif.

Sementara Tachjan (2008) menyebutkan bahwa program-program harus bersifat operasional penjabarannya di lapangan. Tidak hanya berisi mengenai kejelasan tujuan/sasaran yang ingin dicapai, melainkan secara rinci telah menggambarkan pula alokasi sumber daya yang diperlukan, kemudian kejelasan metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh, dan

kejelasan standar yang harus dipedomani.

Selanjutnya isi program-program tersebut harus menggambarkan aspek *"kepentingan yang terpengaruhi oleh program*. Begitu pula dengan *jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, serta status pembuat keputusan. siapa pelaksana program, dan sumber daya yang digunakan dalam menjabarkan program di lapangan"*. Pendapat yang sejalan juga dikemukakan Grindle (1980 : 11) bahwa isi (*cintent*) suatu program harus mencakup; *"(1) interest affected, (2) type of benefits, (3) extent of change envisioned, (4) site of decision making, (5) program implementor, (6) resources commited"*.

Masih dalam bingkai program bahwa program merupakan rencana yang bersifat konferehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget.

Sebagaimana dikemukakan Terry (1977:253) bahwa program dapat didefinisikan sebagai rencana komprehensif yang mencakup penggunaan sumber daya yang berbeda di masa depan dalam pola yang terintegrasi dan menetapkan urutan tindakan yang diperlukan dan jadwal waktu untuk masing-masing untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Susunan program dapat mencakup tujuan, prosedur, metode, standar, dan anggaran.

Demikian halnya Terry dikemukakan Siagian (1985:85) bahwa program tersebut harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Sasaran yang hendak dicapai

- 2) Jangka waktu diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu
- 3) Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya
- 4) Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan, dan
- 5) Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi, keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Logika akhir dari struktur program ini bahwa setelah diidentifikasi masalah dan pemilihan alternatif yang paling rasional untuk diajukan sebagai kebijakan, kemudian dijabarkan ke dalam rencana, maka tahap *implementasi* akan mencakup langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Merancang bangunan program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu.
- b. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber lainnya.
- c. Membangun sistem penjadualan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

2.5.3 Kelompok Sasaran (*target groups*)

Kelompok sasaran yakni sekelompok orang, organisasi, atau individu dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa, atau manfaat program yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Tentang siapa kelompok sasaran yang akan dipengaruhi perilakunya oleh

kebijakan, dan seberapa jauh kelompok sasaran dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan, sangat tergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka.

Suatu hal yang perlu diketahui bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti; besaran kelompok sasaran, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia, dan keadaan sosial ekonomi dapat mempengaruhi tingkat efektivitas suatu implementasi. Sementara itu, sebagian dari karakteristik tersebut dipengaruhi oleh lingkungan dimana mereka hidup, apakah itu pada lingkungan geografis maupun lingkungan sosial-budaya.

Berkaitan dengan uraian tersebut, hal yang tak kalah pentingnya adalah faktor komunikasi, ikut berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran. Terjadinya “*error*” atau “*distorsi*” atas proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Dengan demikian, penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Dalam hal ini media komunikasi massa formal (televisi, radio, surat kabar, majalah, buku), dan media komunikasi massa informal (keluarga, kerabat, sahabat / teman, orang lain), sangat berperan dalam sosialisasi atau menyebarluaskan informasi isi kebijakan kepada kelompok sasaran.

Tingkat kegagalan suatu implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Mengikuti kerangka pemikiran yang dikemukakan oleh Hoogewerf (1978) bahwa penyebab kegagalan implementasi kebijakan sangat terkait pula dengan; isi (*content*) dari kebijakan yang harus diimplementasikan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat pada implementasi, banyaknya dukungan bagi kebijakan yang harus diimplementasikan, dan pembagian dari potensi - potensi yang ada (struktur organisasi, dan perbandingan kekuasaan).

2.6. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Kebijakan apapun bentuknya sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn (1984) membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ke dalam dua kategori yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccesful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dibuat di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat

kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki (Wahab,1990: 62)

Keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan dan mengoperasionalkan program-program peningkatan kualitas pendidik secara ideal yang telah dirancang sebelumnya.

Dari uraian tersebut diatas diketahui bahwa dengan adanya kebijakan implementasi, yang merupakan bentuk konkret dari konseptualisasi dalam kebijakan formulasi, tidak secara otomatis merupakan garansi berjalannya suatu program dengan baik. Oleh karena itu, suatu kebijakan implementasi pada umumnya satu paket dengan kebijakan pemantauan atau monitoring. Mengingat kebijakan implementasi adalah sama peliknya dengan kebijakan formulasi, maka perlu diperhatikan berbagai faktor yang akan mempengaruhinya.

Merilee Grindle mengatakan dalam kebijakan implementasi akan terkait didalamnya sekaligus proses politik dan administrasi. Sedang, Mazmanian dan Sabatier memandang bahwa suatu kebijakan implementasi selalu berkaitan dengan tiga variabel, yakni:

- (1) variabel karakteristik masalah, yang terdiri atas ketersediaan teknologi dan teori teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, sifat populasi, derajat perubahan perilaku yang diharapkan,

- (2) variabel daya dukung peraturan, yang terdiri atas kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari lembaga pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana dan akses formal pihak luar,
- (3) variabel nonperaturan, yang terdiri atas kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana. Kebijakan implementasi merupakan bagian tugas administrasi negara yang identik dengan proses politik. Untuk berhasilnya pelaksanaan suatu kebijakan masing-masing tingkatan perlu memahami keadaan yang dapat mendukung keberhasilan proses kebijakan dilaksanakan.

Selain itu, sebagaimana didalam kebijakan formulasi, didalam kebijakan implementasi juga terdapat 2 (dua) variabel yang sangat mempengaruhi terselenggaranya suatu implementasi, yaitu variabel Sumber Daya Manusia dan Sumber Daya Modal.

a. Sumber Daya Manusia

1. Motivasi: Mengandung makna sebagai suatu ungkapan kebutuhan seseorang yang bersifat pribadi dan internal.
2. Kepemimpinan: Mengandung makna sebagai suatu aktivitas untuk mempengaruhi orang-orang agar diarahkan mencapai tujuan organisasi.

3. Kinerja: Mengandung makna sebagai hasil yang dicapai oleh seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan tertentu.

b. Sumber Daya Modal

1. Biaya dan Manfaat: Mengandung makna membandingkan suatu kebijakan dengan cara menghitung total biaya dan total keuntungan yang diukur dalam bentuk uang.

2. Biaya dan Efektivitas: Mengandung makna membandingkan suatu kebijakan dengan cara mengkuantifikasi total biaya dan akibat yang diukur dalam bentuk pelayanan.

2.7 Model-model Implementasi Kebijakan Publik

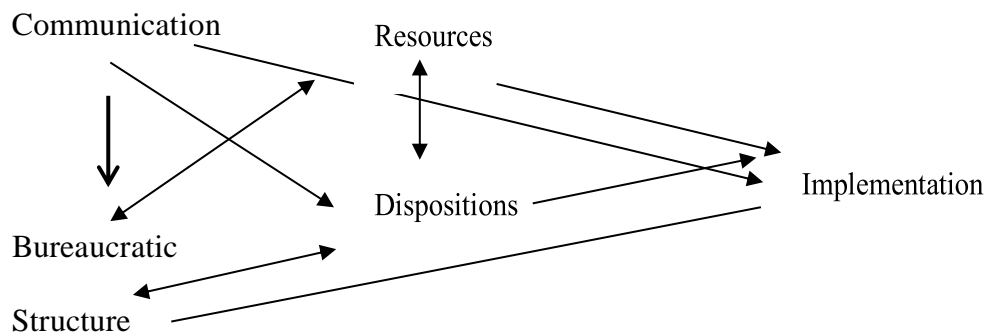
Memperhatikan beberapa pengertian implementasi kebijakan publik yang telah dijelaskan di atas, maka kajian implementasi kebijakan merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan.

Pandangan mengenai model (teori) implementasi kebijakan banyak kita temukan dalam berbagai literatur. Tetapi untuk keperluan penelitian ini, akan diambil beberapa pandangan mengenai model-model implementasi kebijakan publik.

2.7.1. Model Edwar III

Edward III (1980: 9) mengemukakan:”*In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask: what are preconditions for subcessful policy implementation? what are the primary obstacles to successful policy implementation?* ”untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka, Edward III (1980: 10) “menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu ; (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi:

Gambar 2.2: Model Implemetasi Kebijakan Edward III



Proses implementasi kebijakan, komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Perintah untuk melaksanakan kebijakan harus diteruskan kepada aparat, tepat, dan konsisten. Kurangnya sumber daya akan berakibat ketidakefektifan penerapan kebijakan.

Disposisi atau sikap pelaksana diartikan sebagai keinginan kesepakatan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika

penerapan kebijakan akan di laksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan mewakili kemampuan untuk menerapkannya, tetapi juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan.

Akhirnya struktur birokrasi mempunyai dampak atas penerapan dan tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut.

Variabel *pertama* yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah *komunikasi*. Komunikasi menurutnya, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Implementasi yang efektif baru akan tercapai apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan itu baru dapat berjalan manakala komunikasi berlangsung dengan baik. Artinya, suatu keputusan kebijakan atau peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada implementer yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus *tepat, akurat, dan konsisten*.

Untuk mengetahui sejauhmana komunikasi itu dapat berfungsi secara tepat, akurat, dan konsistensi, ada tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

(a) *Transmisi*; dalam penyaluran komunikasi tidak jarang terjadi kesalahpahaman (miskomunikasi) disebabkan komunikasi melalui beberapa tingkatan birokrasi. Akibatnya, terjadi distorsi membuat implementasi suatu kebijakan gagal. (b). *Kejelasan*: komunikasi yang diterima oleh para

pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, tetapi pada tataran tertentu, para pelaksan membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Pada tataran yang lain, hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang hendak ditetapkan. (c) *Konsistensi*, yakni perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas (untuk diterapkan dan dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel *kedua* adalah *Sumberdaya*. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Ada beberapa faktor yang berpengaruh sehingga sumberdaya dapat berjalan dengan baik, yaitu:

- a. *Staf*, atau lebih tepat dikenal *Street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- b. *Informasi*, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yaitu (1) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. (2)

Informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

- c. *Wewenang*, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- d. *Fasilitas*, Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana), maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel *ketiga* yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan, bagi George C. Edward III, adalah *disposisi*. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Variabel *keempat*, hal yang tak kalah pentingnya menurut Edward III turut mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan adalah *struktur birokrasi*. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada

kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan dapat menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan, harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

2.7.2 Model Donald Van Meter dengan Carl Van Horn

Tidak jauh berbeda dengan pendapat Edward III (1980) menegaskan bahwa "implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik." Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi dan yang menyangkut dalam proses kebijakan publik adalah; (1) aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi (2).karakteristik dan agen pelaksana/implementor, (3) kondisi ekonomi, sosial, politik dan (4) kecenderungan(dispotision) dari pelaksana/implementor. Implementasi kebijakan dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi berlangsung dalam antarmubungan berbagai faktor. Suatu kebijakan menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan.

Van Meter dan Van Horn (1975:65) , mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai " Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan".

Selanjutnya, duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn memperkenalkan suatu model yang dianggap paling klasik, yang disebut sebagai “ *A Model of the Policy Implementation Process* “. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan. Variabel-variabel tersebut meliputi:

1. Standar dan sasaran kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur sejauh mana tingkat keberhasilan yang dicapai oleh para pelaksana kebijakan berdasarkan dengan standar keputusan yang telah ditetapkan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil. Untuk itu, ukuran kebijakan tergolong berhasil, apabila warga dapat melakukannya sesuai tujuan kebijakan itu sendiri.

2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. *Manusia* adalah sumberdaya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu minim, maka kinerja kebijakan publik agak sulit diharapkan secara optimal

Di Indonesia masalah kompetensi dan kapabilitas sumberdaya

manusia nampak terabaikan, terutama pembangunan yang berorientasi pada masyarakat miskin, kesenjangan antar wilayah, sehubungan standar kebijakan publik untuk dilaksanakan di level warga.

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh corak para agen pelaksana. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku masyarakat agar tidak radikal menerima keputusan apapun dari para pembuat kebijakan, maka agen pelaksana haruslah berkarakteristik tegas dan ketat pada aturan hukum sebagai pedoman kebijakan.

4. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana.

Koordinasi merupakan mekanisme yang tangguh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan arus komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka semakin kecil kemungkinannya akan terjadi kesalahan yang dapat menimbulkan konflik. Begitu pula sebaliknya.

5. Sikap para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana sangatlah mempengaruhi berhasil dan tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Di Indonesia, hal tersebut sangatlah mungkin dapat terjadi, mengingat proses kebijakan publik bukanlah lahir atau hasil formulasi masyarakat setempat

yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka hadapi. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan implementor semata-mata kebijakan yang lahir dari atas (*top-down*) yang cenderung bersifat general. Pada hal permasalahan yang dihadapi di satu daerah belum tentu persis sama dengan permasalahan yang ada di daerah lain.

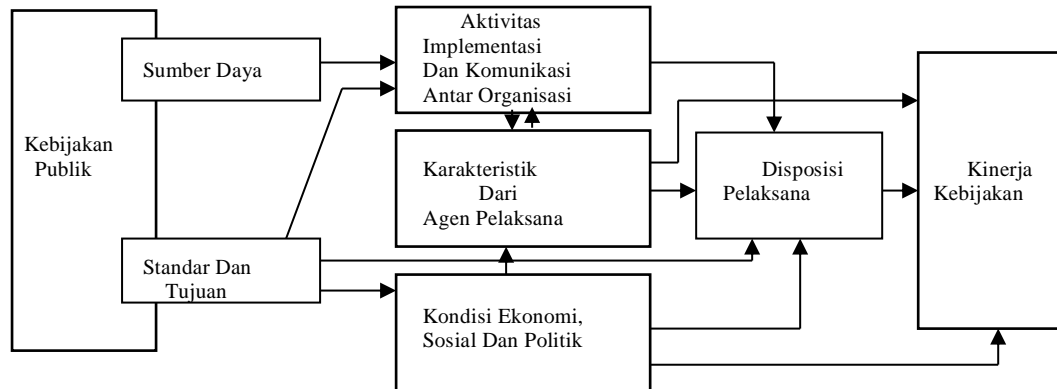
6. *Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik*

Pada bagian ini, yang perlu menjadi perhatian dalam menilai kinerja implementasi kebijakan publik, sebagaimana yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan sosial, ekonomi dan politik mendorong terciptanya keberhasilan kebijakan publik sesuai yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif, akan berpengaruh dan menjadi potensi kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik. Karena itu, keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat ditentukan adanya dukungan dan lingkungan yang kondusif.

Mengikuti penjelasan di atas, duet Van Meter dan Van Horn menawarkan model “*The Policy Implementation Process*” berikut ini:

Gambar. 2.3

Model The Policy Implementation Process



Sumber: Donal Van Meter dan Carl Van Horn (1975:463)

Kesemua variabel tersebut di atas membentuk sikap dan perilaku pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan, dan menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas, dan obyektifitas para individu pelaksana sangat mempengaruhi bentuk respons mereka terhadap semua variabel tersebut. Wujud respons individu pelaksana menjadi penyebab dari berhasil dan gagal nya implementasi kebijakan, lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka implementasi tidak akan efektif.

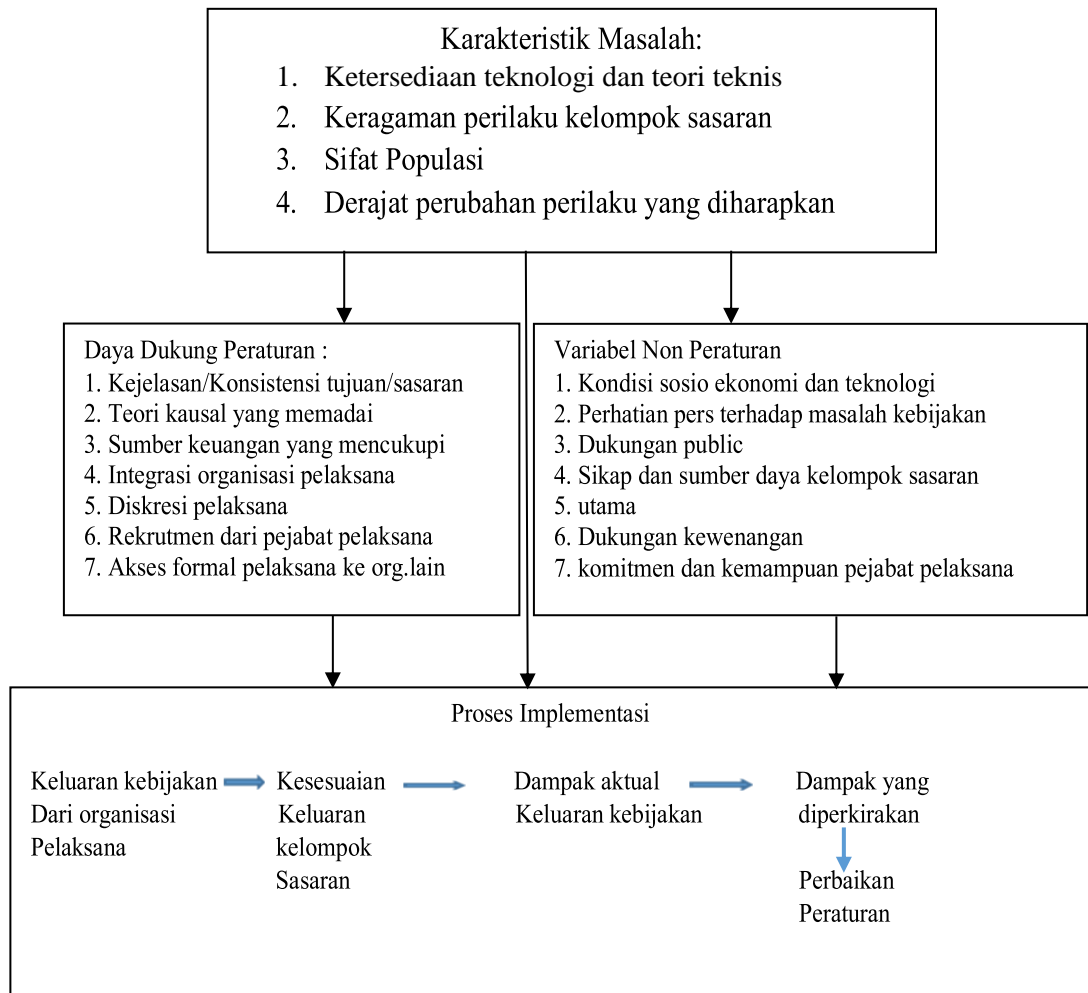
2.7.3. Model Masmanian dan Sabatier

Sementara itu, Model masmanian dan Sabatier (dalam Nugroho, 2006: 129) mengklasifikasi “proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yaitu: pertama, variabel independen,” yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan yang dikehendaki. kedua, variabel intervening: yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk

memstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi dan tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekturan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana. *Ketiga*, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat kebijakan.

Model Masmanian dan Sabatier (gambar 2.4) menyiratkan sebuah pengakuan bahwa meskipun formulasi kebijakan dulunya telah dirumuskan melalui proses *bargaining*, konflik maupun persuasi, tidak berarti para pelaku menghentikan desakannya ketika kebijakan mulai diimplementasikan. Justru para pelaku tersebut, baik politisi, kelompok penekan, birokrat tingkat atas maupun bawah, dan kelompok sasaran sendiri seringkali lebih intensif memperjuangkan kepentingannya pada tahap implementasi.

Gambar 2.4:
Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian dan Sabatier



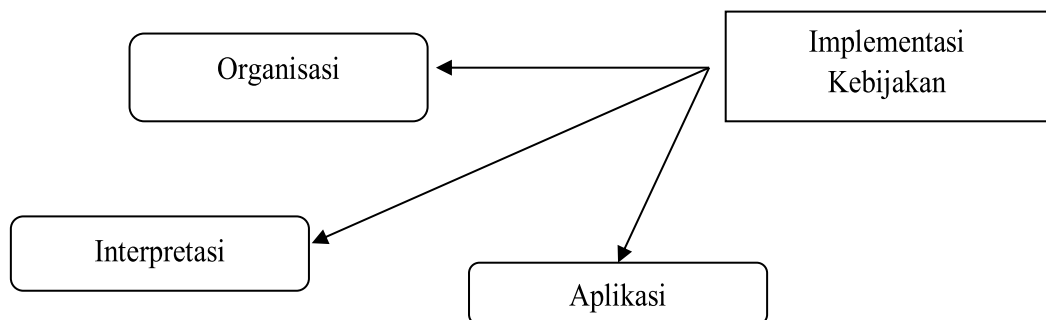
Berbeda dengan model Mazmanian dan Sabatier, Charles Jones menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan yaitu : (1) organisasi, pembentukan dan penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan, (2) interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana

dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan (3) Aplikasi (penerapan) berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

2.7.4. Model Charles Jones

Model yang dikemukakan oleh Charles Jones mempunyai persamaan dengan model yang dikemukakan oleh Jan Merse dan Warwick yang pada dasarnya juga menekankan pada faktor kemampuan organisasi, informasi, dukungan masyarakat dan pembagian potensi.

Gambar 2.5 Model Implementasi Kebijakan Menurut Charles Jones.



Hanya saja pada model Jan Merse menambahkan isi kebijakan sebagai salah satu kunci sukses mengimplementasikan kebijakan. Model kebijakan yang dibangun oleh beberapa pakar kebijakan publik seperti yang telah disebutkan sebelumnya, terbangun dari faktor-faktor yang menjadi kunci sukses mengimplementasikan kebijakan.

Selain model implementasi kebijakan publik, penting pula diketahui tentang efektifitas implementasi kebijakan publik. Menurut Nugroho (2009:

522) mengemukakan bahwa pada prinsipnya ada empat tepat yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan yaitu:

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan, apakah kebijakan tersebut dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
2. Apakah kebijakan tersebut sudah tepat pelaksanaannya. Suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif disebabkan pelaksanaannya jelek. Pihak yang menjadi pelaksana adalah pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*) dan aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintah kepada siapa program itu ditujukan yakni kelompok sasaran (*target group*).
3. Apakah tepat lingkungannya. Ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu lingkungan internal: lingkungan kebijakan adalah interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan, lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion* akan kebijakan dan implementasi kebijakan.
4. Apakah dukungan teknis cukup, hal ini terkait dengan ketersediaan sumber daya yang memadai. Sumber daya yang penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dan keahlian yang diperlukan, dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan). Selain itu juga adalah kemampuan sumber daya manusia untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut,

karena sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang tepat dan efektif (Kadji, 2008,41).

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penentu dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Bardach provokatif mengutarakan bahwa cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap klien. Bardach melukiskan kesulitan-kesulitan dalam mencapai kesepakatan didalam proses implementasi kesepakatan tersebut.

Implementasi kebijakan memiliki banyak pengertian dari berbagai ahli, seperti Mazmanian dan Sabatier (1983: 71) melihat implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik yang berasal dari legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Menurut Van Meter dan Van Horn (1978: 447), implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan

Jones (1996:126) Implementasi kebijakan merujuk pada pelaksanaan secara efektif, sehingga implementasi kebijakan memuat tentang aktivitas aktivitas program yang akan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan dirasakan manfaatnya oleh kelompok sasaran yang dituju. Pengertian implementasi kebijakan tersebut mengandung unsur-unsur, sebagai berikut : 1) proses, yaitu rangkaian aktivitas atau aksi nyata yang dilakukan untuk mewujudkan sasaran / tujuan yang telah ditetapkan; 2) tujuan, yaitu sesuatu yang hendak dicapai melalui aktivitas aktivitas yang dilaksanakan, dan 3) hasil atau dampak, yaitu manfaat nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Dengan demikian studi implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dirumuskan, yaitu peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses kebijakan ditetapkan, baik menyangkut usaha-usaha mengadministrasikan maupun usaha-usahan untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Dunn (1993: 56), memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan sebagai *policy implemetation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentilly theoretical*. Terkait dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi, karena terkait dengan tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*).

Dipandang dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (power), kepentingan, dan strategi para pelaku kebijakan, di samping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Proses implementasi pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa kalau tidak diimplementasikan. Tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Josy Adiwisatra dalam prolognya pada buku Tachjan (2006: xii-xiv), menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi “macan kertas” apabila tidak berhasil dilaksanakan. Keberhasilan implementasi kebijakan kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, di mana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan di antara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan

konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang memengaruhi beberapa aspek kehidupannya.

Sebuah kebijakan yang sudah diambil secara tepat pun masih kemungkinan mengalami kegagalan, jika proses implementasinya berjalan secara tidak baik dan optimal, sehingga kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Kenyataan ini mengisyaratkan, bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Nugroho (2003: 158), menawarkan 2 (dua) pilihan langkah untuk lebih mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Kebijakan agar dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realitas, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik. Wahab (1990) mengatakan, bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya. Setelah suatu keputusan diambil, langkah berikutnya

adalah bagaimana keputusan itu diimplementasikan. Implementasi bersifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya.

Pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka, karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada action intervention itu sendiri (Naihasya, 2006). Implementasi kebijakan dalam kasus ini memiliki kedudukan yang penting dalam pengambilan kebijakan.

Meter dan Horn (1975), mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan.

Hogwood dan Gunn (1984), mengemukakan bahwa implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah. Nugroho (2003: 119), mengartikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Pendapat Nugroho sejalan dengan pandangan Salusu (2003: 409), yang mengartikan implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang memengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (1983) membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui 3

(tiga) perspektif yang berbeda, yaitu: (1) Pembuat kebijakan: (2) Pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) Aktor individu selaku kelompok target.

Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan. Implementasi suatu kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya dalam proses pengambilan keputusan. Implementasi suatu kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan pelbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah (Akib, 2010: 2). Pendapat ini didasarkan atas pandangan Van Meter dan van Horn (1975), bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Anderson (1984: 92), menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada 4 (empat) aspek yang harus diperhatikan, yaitu: (1) Siapa yang dilibatkan dalam implementasi; (2) Hakikat proses administrasi; (3) Kepatuhan atas suatu kebijakan; dan (4) Efek atau dampak dari implementasi. Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang

melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan keputusan yang diinginkan.

Tangkilisan (2002: 18), menjelaskan ada 3 (tiga) kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) Penafsiran; (2) Organisasi; dan (3) Penerapan. Abidin (2004: 191), mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan 2 (dua) faktor utama, yaitu: (1) Faktor internal yang meliputi: kebijakan yang akan dilaksanakan dan faktor-faktor pendukung; dan (2) Faktor eksternal yang meliputi: kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait.

Abidin (2004: 191), menjelaskan bahwa implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistik atau dari atas ke bawah (apa yang dilaksanakan adalah apa yang telah diputuskan). Abidin (2004: 191), juga menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari 4 (empat) pendekatan, yaitu: (1) Pendekatan struktural; (2) Pendekatan prosedural; (3) Pendekatan kejiwaan; dan (4) Pendekatan politik. Nugroho (2003: 158) dan Naihasya (2006: 128), menjelaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada 2 (dua) langkah yang dilakukan, yaitu: (1) langsung mengimplementasikan ke dalam bentuk program-program; dan (2) melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Maka, ada 2 (dua) hal penting yang harus diperhatikan berkenaan dengan implementasi kebijakan, yaitu: (1)

peralatan kebijakan; dan (2) kewenangan yang tersedia untuk melakukan implementasi (Abidin, 2004: 199).

Peralatan kebijakan (Abidin, 2004: 199), adalah cara yang dipakai dalam menerapkan kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Peralatan kebijakan ini berhubungan dengan sumber daya manusia, khususnya sumber daya aparatur dan organisasi. Sumber daya aparatur adalah subjek dan sekaligus objek dalam implementasi kebijakan. Subjek berkenaan dengan kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan dan objek sumber daya manusia berkaitan dengan penerimaan suatu kebijakan.

Lebih lanjut, dikatakan bahwa kewenangan (Abidin, 2004), merupakan kekuasaan tertentu yang dimiliki dan secara formal diakui pihak-pihak lain untuk menggunakan peralatan yang tersedia dalam kebijakan. Kewenangan berkaitan dengan posisi yang bersangkutan dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Penting untuk melihat status dari kebijakan yang akan dilaksanakan, apakah merupakan suatu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, suatu kebijakan operasional atau teknis. Implementasi kebijakan umum biasanya dilakukan melalui petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis, karena masing-masing kebijakan terdapat pelaksanaan sendiri-sendiri.

Tujuan implementasi kebijakan secara sederhana adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah

diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut (Wibawa, dkk., 1994).

Nugroho (2003: 163), menjelaskan bahwa manajemen kegiatan implementasi kebijakan dapat disusun secara berurutan melalui tahapan-tahapan: (1) Implementasi strategi (pra implementasi); (2) Pengorganisasian; (3) Penggerakkan dan kepemimpinan; dan (4) Pengendalian. Inti dari pada implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Hal penting yang juga harus diperhatikan adalah perlunya pedoman yang dapat mengarahkan ruang gerak dari pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom di dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Pedoman ini membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada hal-hal yang bersifat khusus yang ditemukan ketika melakukan implementasi keputusan. Implementasi kebijakan pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan sentralistik atau dari atas ke bawah.

Abidin (2004), menjelaskan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara sempurna, karena menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sukar diprediksikan. Masalah lain yang juga sering muncul sehingga implementasi sering mengalami hambatan, yaitu dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan, akibatnya adalah adanya kesenjangan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan.

2.7.5. Model Merilee S. Grindle

Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan “*Implementation as a Political and Administrative Process*”. Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (outcomes) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu:

Pertama, proses kebijakan. Yaitu apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Kedua, Pencapaian tujuan kebijakan impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi dan juga penerimaan kelompok sasaran.

Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) Isi kebijakan meliputi:

- (1) *interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan,
- (2) *type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan,
- (3) *extend of change envision*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas,

(4) *site of decision making*, yaitu, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan,

(5) program implementer, yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, dan

(6) *resources committed*, yaitu, sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Isi implementasi meliputi: (1) *power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat; (2) *institution an regime characteristic*, yaitu, karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, dan (3) *compliance and responsiveness*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.

Selanjutnya, Grindle (1980:6) mengemukakan bahwa: “*implementation, a general process of administrative action that can be investigated at specific program level*” (suatu proses kegiatan administrasi publik (umum) yang dapat dilaksanakan berdasarkan tingkatan program). Sementara Anderson (1978) mengemukakan bahwa “*policy implementation is the application of the policy by the government’s administrative machinery to the problem*” (implementasi kebijakan merupakan aplikasi dari setiap kebijakan administrasi oleh pemerintah melalui tahapan dalam menyelesaikan setiap masalah).

Model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980)

ditentukan oleh *isi kebijakan* dan *Konteks implementasinya*. Ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan implementasi ditentukan oleh *derajat implementability* dari kebijakan itu sendiri. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut:

A. Content of Policy yang terdiri atas:

1. *Interest affected (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)*.

Interest Affected ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang ikut berpengaruh dalam suatu implementasi kebijakan. Suatu argumen mengemukakan bahwa mengimplementasikan suatu kebijakan pasti melibatkan banyak kepentingan.

2. *Type of Benefits (Tipe manfaat)*.

Di dalam *Type of Benefits* ini berupaya untuk menjelaskan bahwa dalam setiap kebijakan harus memiliki azas mamfaat yang dapat menunjukkan adanya keinginan positif yang akan dihasilkan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

3. *Extent of Change Emision (perubahan yang ingin dicapai)*.

Karena memiliki keinginan positif dalam pengimplementasian suatu kebijakan, maka *point Extent of Change Emision ini*, menaruh harapan seberapa jauh perubahan yang ingin dicapai dengan adanya implementasi kebijakan. Perubahan itu tentunya memberi dampak positif terhadap pencapaian hasil dari suatu kebijakan yang hendak dilaksanakan.

4. *Site of Decision making (letak pengambilan keputusan)*.

Pada dasarnya, suatu rumusan kebijakan yang akan diputuskan menjadi suatu kebijakan untuk diimplementasikan, seyogyanya memperhatikan waktu yang tepat untuk mengambil suatu keputusan. Letak keputusan yang tepat dapat melahirkan hasil yang maksimal. Karena itu, *Site of Decision making*, hendaknya dijelaskan di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan.

5. *Program Implementor* (pelaksana program).

Yang perlu dijelaskan dalam point ini bahwa dalam melaksanakan suatu kebijakan apapun, atau suatu program, terlebih lagi bila program itu menyentuh langsung kepentingan publik, seyogyanya didukung oleh pelaksana kebijakan yang handal dan kapabel demi keberhasilan kebijakan.

6. *Resorces Committed* (Sumber daya yang digunakan).

Untuk mencapai suatu hasil yang maksimal, maka pelaksanaan suatu kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang potensial, sehingga pelaksanaan kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik seperti yang diharapkan.

B. Context Policy, seperti dkemukakan Grindle adalah:

1. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat).

Suatu hal yang perlu diperhatikan adalah seorang aktor yang akan melaksanakan suatu kebijakan, seyogyanya memperhatikan kekuatan dan kekuasaan yang ikut berpengaruh, kepentingan yang bermain di

dalamnya, serta strategi yang digunakan dalam melaksanakan suatu kebijakan. Apabila hal tersebut terabaikan, maka bukan mustahil akan terjadi hambatan atau distorsi. Akibatnya, implementasi suatu kebijakan mengalami kegagalan. Dengan demikian, formulasi kebijakan yang akan diimplementasikan menjadi program yang nyata, tidak lagi berjalan sesuai dengan harapan.

2. *Institution, and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa).

Salah satu faktor yang tak kalah pentingnya adalah lingkungan. Lingkungan yang kondusif sangat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Artinya, berhasil dan tidaknya pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh implemntor, ditentukan oleh karakteristik institusi dan rezim penguasa.

3. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).

Salah satu faktor penting yang perlu mendapat perhatian dalam proses pelaksanaan satu kebijakan adalah dengan adanya respon dan kepatuhan dari unsur pelaksana. Karena itu, dalam implementasi kebijakan Pilkada, keberhasilan kinerja dapat diukur sejauh mana kepatuhan dan respon pelaksana kebijakan dalam menginterpretasi suatu kebijakan.

Sementara itu, Grindle juga mengemukakan bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari masing-masing:

1. Dalam proses, dapat dilihat pelaksanaan kebijakan, apakah sesuai yang telah

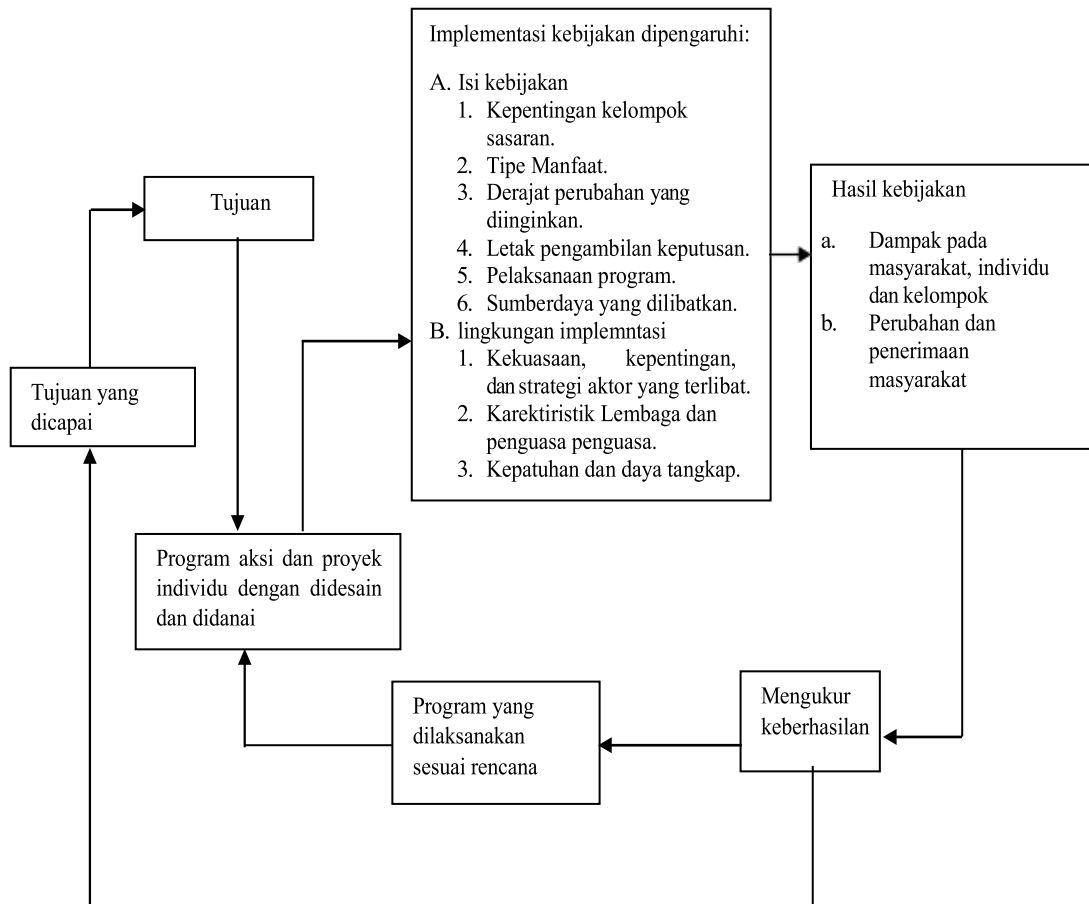
ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.

2. Tujuan kebijakan yang dicapai. Dimensi ini dapat diukur dengan melihat dua faktor, yakni
 - a. Impak atau efek terhadap masyarakat secara individu dan kelompok.
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran atas perubahan tersebut.

Dari uraian tersebut diatas, sebagaimana model implementasi yang dipaparkan Grindle, memiliki kelebihan yaitu kemampuan mengidentifikasi dan menjelaskan bukan saja karakteristik birokrasi sebagai pelaksana, tetapi juga kekuasaan dan kelompok-kelompok kepentingan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut. Kelemahan dari model ini, tidak adanya benang merah yang menjadi penjelas mana variabel yang berpengaruh secara langsung dan mana variabel yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap hasil kebijakan. Untuk lebih jelasnya, model Grindle sebagaimana diuraikan di atas, dapat kita lihat pada gambar berikut:

Gambar: 2.6

Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut (Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11)



Sumber: Merilee S. Grindle, 1980: 11

Pada gambar 2.6 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran

program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka peneliti menggunakan model dan pandangan tentang implementasi kebijakan dari Grindle, Merilec S, yang menjelaskan makna implementasi kebijakan sebagai berikut. “implementasi pada dasarnya suatu upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan.

Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan “policy delivery system” yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu. Implementasi kebijakan merupakan suatu fungsi dari implementasi program dan berpengaruh terhadap pencapaiannya.

2.8. Teori-Teori yang Mendasari Program Kartu Sejahtera

2.8.1. Teori-Teori Penanggulangan Kemiskinan

Sepanjang sejarah sebenarnya sudah sering dilakukan penelitian tentang kemiskinan, namun jawaban atas pertanyaan apa itu kemiskinan dan apa pula faktor penyebab kemiskinan masih simpang-siur. Antara ahli yang satu dengan ahli yang lain telah memberikan pandangan masalah ini secara berbeda-beda. Sedangkan menurut Schiller (1979), kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk mendapatkan barang-

barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas (Alan, 2005).

Pendapat sebagian ahli, kemiskinan acapkali didefinisikan hanya sebagai fenomena ekonomi, dalam arti rendahnya penghasilan atau tidak dimilikinya mata pencaharian yang cukup, untuk tempat bergantung hidup. Pendapat seperti ini, untuk sebagian mungkin benar, tetapi diakui atau tidak kurang mencerminkan kondisi riil yang sebenarnya dihadapi keluarga miskin.

Kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun lebih dari itu esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

Banyak bukti menunjukkan bahwa yang disebut sebagai orang atau keluarga miskin pada umumnya selalu lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga seringkali makin tertinggal jauh dari masyarakat lain yang memiliki potensi lebih tinggi. Studi yang dilakukan Wignjosoebroto et al., (1992) tentang kehidupan masyarakat rentan di Kota Surabaya menemukan bahwa seseorang atau keluarga yang dijejas kemiskinan, mereka umumnya tidaklah banyak berdaya, ruang geraknya serba terbatas, dan cenderung kesulitan untuk terserap dalam sektor-sektor yang memungkinkan mereka dapat mengembangkan usahanya. Jangankan

untuk mengembangkan diri menuju ke taraf sejahtera, sedangkan untuk bertahan menegakkan hidup fisiknya pada taraf yang subsisten saja bagi keluarga miskin hampir-hampir merupakan hal yang mustahil bila tidak ditopang oleh jaringan dan pranata social di lingkungan sekitarnya.

Definisi yang lebih lengkap tentang kemiskinan dikemukakan oleh John Friedman. Menurut Friedman (1985), kemiskinan adalah ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Sementara yang dimaksud basis kekuasaan sosial itu menurut Friedman meliputi: *Pertama*, modal produktif atas aset, misalnya tanah perumahan, peralatan, dan kesehatan. *Kedua*, sumber keuangan, seperti *income* dan kredit yang memadai. *Ketiga*, organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, seperti koperasi. *Keempat*, network atau jaringan social untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan keterampilan yang memadai. *Kelima*, informasi-informasi yang berguna untuk kehidupan.

Definisi dan pengertian kemiskinan yang lebih lengkap dalam arti sesuai dengan kenyataan dan secara jelas dikemukakan oleh Robert Chambers (1987). Menurut Robert Chambers, inti dari masalah kemiskinan sebenarnya terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan. Secara rinci, *deprivation trap* terdiri dari lima unsur, yaitu: (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan atau kadar isolasi, (4) kerentanan, dan (5) Ketidakberdayaan. Kelima unsur ini seringkali saling berkait satu

dengan yang lain sehingga merupakan perangkat kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin.

Dari kelima dimensi di atas, kerentanan dan ketidakberdayaan perlu mendapat perhatian yang utama. Kerentanan, menurut Chambers dapat dilihat dari ketidak mampuan keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu guna menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kegagalan panen, atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga miskin itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty racket* atau "roda penggerak kemiskinan" yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda dan aset produksinya sehingga mereka menjadi makin rentan dan tidak berdaya.

Ketidakberdayaan keluarga miskin salah satunya tercermin dalam kasus di mana elit desa dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai oknum yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi orang miskin. Ketidakberdayaan keluarga miskin di kesempatan yang lain mungkin dimanifestasikan dalam hal seringkali keluarga miskin ditipu dan ditekan oleh orang yang memiliki kekuasaan. Ketidakberdayaan sering pula mengakibatkan terjadinya bias bantuan terhadap si miskin kepada kelas di atasnya yang seharusnya tidak berhak memperoleh subsidi.

Seseorang atau sebuah keluarga yang miskin acapkali mampu tetap *survive* dan bahkan bangkit kembali terutama bila mereka

memiliki jaringan atau pranata sosial yang melindungi dan menyelamatkan. Tetapi, seseorang atau keluarga yang jatuh pada lingkaran setan atau kemiskinan, mereka umumnya sulit untuk bangkit kembali.

Seseorang yang dibelit perangkap kemiskinan acapkali tidak bisa ikut menikmati hasil pembangunan dan justru menjadi korban pembangunan, rapuh, tidak atau sulit mengalami peningkatan kualitas kehidupan, dan bahkan acapkali justru mengalami penurunan kualitas kehidupan.

Secara empirik, banyak bukti memperlihatkan bahwa naiknya penduduk di atas garis kemiskinan tidak secara otomatis bahwa kehidupan penduduk tersebut benar-benar bebas dari ancaman dan perangkap kemiskinan, melainkan penduduk tersebut sebenarnya hanya berpindah dari satu tahap kemiskinan yang terendah yaitu tahap *destitute* ke tahap apa yang di sebut sebagai *near poor*.

Di bandingkan dengan kelompok kemiskinan *destitute*, kelompok *near poor* memiliki kehidupan yang relatif lebih baik, namun belum benar-benar stabil. Dalam arti bila sewaktu-waktu kelompok *near poor* ini menghadapi suatu krisis, maka dengan cepat kelompok *near poor* ini akan melorot lagi ke status *destitute*.

Sebuah keluarga petani yang termasuk kelompok *near poor* tidak mustahil terpaksa turun kelas menjadi kelompok *destitute* bila tanpa diduga panen mereka tiba-tiba gagal karena serangan hama,

karena serangan banjir, atau karena anjloknya harga jual di pasaran akibat ulah spekulasi gabah.

Dalam kenyataan bahkan acap terjadi, kelompok masyarakat yang termasuk cukup atau kaya bukan kelompok *near poor* tiba-tiba harus mengalami penurunan status yang drastis, yakni masuk ke dalam kelompok "keluarga miskin baru". Jadi, berbeda dengan kesan dan pengumuman yang dikeluarkan pemerintah belakangan ini yang menyebutkan jumlah orang miskin di Indonesia senantiasa turun dari waktu ke waktu, dalam kenyataan justru tidak jarang terjadi penambahan jumlah orang miskin.

Usaha untuk memberantas kemiskinan memang bukan hal yang mudah, sebab apa yang dialami keluarga dan masyarakat miskin bukan sekedar kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya modal usaha saja, tetapi lebih dari itu yang sesungguhnya membelenggu keluarga dan masyarakat miskin adalah apa yang disebut Robert Chambers (1987) dengan istilah perangkap kemiskinan atau lingkaran setan kemiskinan.

Selama ini, berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk menanggulangi dan menghapus kemiskinan, antara lain merumuskan standar garis kemiskinan dan menyusun peta kantong-kantong kemiskinan. Di luar itu, tak sedikit program telah disusun dan dilaksanakan di lapangan, seperti terus memacu pertumbuhan ekonomi nasional, menyediakan fasilitas kredit bagi masyarakat miskin antara

lain melalui pemberian bantuan dana untuk membangun infrastruktur di permukiman kumuh, pengembangan model pembangunan kawasan terpadu, termasuk melaksanakan dan meningkatkan kualitas program pembangunan, dan lain-lain.

Untuk sebagian, berbagai bantuan dan program yang telah diupayakan pemerintah memang cukup bermanfaat. Namun, harus diakui bahwa upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan hingga kini masih belum membuahkan hasil yang memuaskan. Masih banyak penduduk Indonesia baik di desa maupun di kota yang hidup dibelit kemiskinan. Di sisi lain, fakta tak bisa diingkari, bahwa kendati jumlah orang miskin menurun, namun kesenjangan dalam banyak hal justru semakin lebar.

Menurut Kartasmita (1995), pada dasarnya lambatnya perkembangan ekonomi rakyat disebabkan sempitnya peluang untuk berpartisipasi dalam pembangunan yang mana hal itu merupakan konsekuensi dari kurangnya penguasaan dan pemilikan aset produksi terutama tanah dan modal.

Pada umumnya masyarakat miskin tidak memiliki surplus pendapatan untuk bisa ditabung bagi pembentukan modal. Pendapatan yang diperoleh hanya cukup untuk memenuhi utuhan konsumsi pokok sehari-hari.

Di samping itu, faktor lain yang menyebabkan berbagai program pengentasan kemiskinan menjadi kurang efektif tampaknya

adalah berkaitan dengan kurang dibangunnya ruang gerak yang memadai bagi masyarakat miskin itu sendiri untuk memberdayakan dirinya. Acap terjadi, kegiatan pembangunan yang bertujuan untuk menyejahterakan penduduk miskin justru terjebak menjadi program yang melahirkan ketergantungan baru, dan bahkan mematikan potensi swakarsa lokal.

Selama ini pendekatan pemerintah dalam mengatasi kemiskinan, baik di tingkat nasional, regional maupun lokal umumnya adalah dengan menerapkan pendekatan ekonomi semata, yang seringkali kurang mengabaikan peran kebudayaan dan konteks lokal masyarakat.

Ada kesan kuat bahwa di mata pemerintah masalah kemiskinan sepertinya hanya dipahami sebagai sebuah persoalan kekurangan pendapatan. Sangat kelihatan pula diberbagai program yang dilaksanakan pemerintah umumnya hanya berusaha memberikan bantuan di bidang permodalan, memberikan subsidi, dan semacamnya (Suyanto dan Karnaji, 2000). Kendati secara harfiah nama berbagai program pengentasan kemiskinan dan program Jaringan Pengamanan Sosial (JPS) berbeda-beda, tetapi substansinya sesungguhnya hampir sama, yakni memberikan aliran modal kepada masyarakat miskin dan meminta mereka bekerja lebih keras untuk memberdayakan dirinya sendiri. Memang, untuk jangka pendek pemberian bantuan ekonomi itu bisa bermanfaat. Tetapi, untuk jangka panjang sesungguhnya

pemberian bantuan ekonomi itu tidak akan bisa menyelesaikan masalah kemiskinan secara tuntas.

Banyak bukti memperlihatkan bahwa pemberian bantuan ekonomi saja ternyata justru melahirkan problem-problem baru yang tidak kalah ruwetnya. Bahkan, tidak mustahil terjadi diperolehnya bantuan modal pinjaman kredit justru akan menjadi titik awal dari macam-macam masalah lain dan kehancuran usaha masyarakat miskin (Mubyarto, 1985: 429). Sebabnya salah satunya adalah berpangkal dari kesalahan orang miskin itu sendiri yang kadang hidup boros. Tetapi, di sisi lain, kesalahan juga bisa bersumber dari tekanan-tekanan kebutuhan ekonomi yang memang tidak bisa dielakkan masyarakat miskin, sering menyebabkan mereka terpaksa harus mengalihkan dan memanfaatkan kredit yang diperoleh bukan untuk kegiatan produktif, tetapi untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif (Chambers, 1987).

Sementara itu, studi yang dilakukan Suyanto dan Karnaji (2000) dalam batas-batas tertentu menemukan bahwa implementasi Program GERDU TASKIN di lapangan ternyata tidak selalu seperti yang diharapkan. Belum jelasnya kelompok sasaran yang diprioritaskan, dan masih adanya ego sektoral di masing-masing departemen, serta ditambah lagi dengan orientasi program yang belum bersifat kontekstual, maka bisa dipahami jika pelaksanaan berbagai program penghapusan kemiskinan belum memperlihatkan hasil dan daya ungkit yang memadai. Bahkan, dalam beberapa hal, pelaksanaan

program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (GERDU TASKIN) yang semula diharapkan dapat memberdayakan penduduk miskin, ternyata dalam kenyataan justru melahirkan bentuk ketergantungan baru dan berbagai penyimpangan yang menyebabkan pada akhirnya Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (GERDU TASKIN) menjadi tidak efektif. Kekurangan lain, dari berbagai program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (GERDU TASKIN) adalah pada segi proses dan transparansinya. Ada kesan kuat, akibat kurangnya proses persiapan, khususnya program-program Jaring Pengamanan Sosial (JPS), menyebabkan tahap penting dalam program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (GERDU TASKIN) seperti keharusan untuk melakukan sosialisasi program menjadi kurang matang, dan akhirnya menyebabkan keterlibatan masyarakat untuk dapat ikut melakukan kontrol social menjadi lemah. Meski sulit untuk dikuantifisir, tetapi dalam banyak kasus acapkali ditemukan bahwa pelaksanaan program-program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan rawan bias, dan bahkan rawan kebocoran.

Memberantas kemiskinan dan memberdayakan masyarakat miskin yang sudah terlanjur meluas harus diakui jauh lebih mudah diucapkan daripada dilakukan dan dibuktikan dilapangan.

Kemiskinan sesungguhnya adalah masalah sosial yang jauh lebih kompleks dar sekedar persoalan kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya asset produksi untuk kelangsungan kehidupan.

Dengan memandang kemiskinan hanya dari aspek ekonomi saja, maka yang terjadi kemudian permasalahan kemiskinan diberbagai komunitas seringkali dianggap serba sama (uniform) dan diyakini akan dapat dipecahkan semata-mata hanya dengan mengandalkan pemberian bantuan modal usaha.

Belum adanya kerja sama yang benar-benar terpadu, dan ditambah lagi dengan orientas program yang belum bersifat kontekstual maka bisa dipahami jika pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan belum memperlihatkan hasil yang signifikan apalagi memperlihatkan daya ungkit yang benar-benar nyata. Bahkan tidak jarang terjadi, pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang semula diharapkan dapat memberdayakan penduduk miskin, ternyata dalam kenyataan justru melahirkan bentuk ketergantungan baru da berbagai bias yang pada akhirnya menyebabkan program yang dicanangkan menjadi tidak efektif.

Untuk menanggulangi tekanan kemiskinan, membangun kehidupan yang lebih baik, da sekaligus mengeliminasi kesenjangan social dan mempercepat upaya penanggulangan kemiskinan harus diakui bukanlah hal yang mudah. Dalam kenyataan sering terjadi alokasi dana yang dikucurkan dan program yang digulirkan ternyata tetap saja kalah dengan akselerasi besaran masalah dan tekanan kemiskinan yang berkembang di masyarakat. Kedepan agar dengan segala keterbatasan yang dimiliki dapat diperoleh hasil yang maksimal,

sebuah upaya percepatan penanggulangan kemiskinan yang komprehensif yang dapat dijadikan model di Kota Gorontalo.

Konseptual, perlu disadari bahwa upaya penanggulangan kemiskinan seyogyanya tidak dilakukan secara sepotong-sepotong, parsial, dan hanya bersifat temporer. Dengan mengacu pada sejumlah isu prioritas kemiskinan yang dihadapi di atas, maka program-program intervensi yang dikembangkan harus benar-benar komprehensif, tidak berhenti hanya pada aspek ekonomi kemiskinan saja, tetapi juga perlu menyentuh perbaikan pada aspek kerentanan, ketidak berdayaan, kelemahan jasmani dan keterisolasian.

Aspek-Aspek	Masalah	Program
Kemiskinan	Tidak memiliki asset produksi dan berpenghasilan yang tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari	1. Program Padat Karya 2. Bantuan peralatan usaha
Kerentanan	Tidak memiliki tabungan, mudah terperangkap hutang	1. Bantuan tabungan 2. Revitaliasai tekesra-kukesra
Ketidakberdayaan	Mudah dipermainkan tengkulak atau pengijon, lemah posisi tawarnya dalam penentuan harga jual produk yang dihasilkan, kemampuan melakukan diversifikasi usaha lemah.	1. Pelatihan keterampilan alternative 2. Pengembangan badan penyangga 3. Perlindungan bagi masyarakat miskin

Keterisolasian	Tidak memiliki akses terhadap jaringan kerja dan modal usaha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memfasilitasi pola hubungan kerja antara distributor dan usaha si miskin (mamasok barang dagangan bagi si miskin) 2. Bantuan modal usaha
Kelamahan Jasmani	Sering sakit, dan implikasi sakit bagi keluarga miskin bukan sekedar mengeluarkan biaya berobat, tapi juga emnanggng resiko hilangnya penghasilam karena tidak bekerja.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asuransi kesehatan 2. Bantuan dana bagi keluarga miskin di musim paceklik (<i>Cos of Living</i>)

Pada batas-batas tertentu, mungkin benar bahwa kegagalan berbagai program pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan selama ini disebabkan karena *moral hazard* atau *bad governance* dari rezim yang berkuasa. Tetapi, sekedar memperbaiki kualitas transparansi atau kontrol atas pelaksanaan kebijakan pembangunan sesungguhnya bukan jaminan bahwa otomatis kemudian akan terjadi perbaikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin.

Upaya untuk memberdayakan kegiatan produktif masyarakat miskin dan meningkatkan posisi bargaining mereka terhadap semua bentuk eksploitasi dan super-ordinasi, tak pelak prasyarat yang dibutuhkan adalah kemudahan ekonomi (*economic facilities*) yang benar-benar nyata dan peluang-peluang sosial (*social opportunities*) yang memihak kepada masyarakat miskin.

Kemudahan ekonomi dimaksudkan, bahwa kesempatan dan makin terbukanya akses masyarakat miskin terhadap berbagai sumber permodalan dan pasar yang tidak dibayang-bayangi dengan syakwasangka yang seringkali mendiskreditkan masyarakat miskin. Sedangkan yang dimaksud peluang-peluang sosial adalah upaya untuk meningkatkan kesempatan masyarakat miskin melakukan mobilitas sosial-ekonomi secara vertikal melalui pemenuhan kebutuhan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan bahkan kebutuhan untuk melakukan partisipasi politik secara aktif.

Upaya untuk memberdayakan masyarakat miskin niscaya tidak akan pernah bisa berhasil jika dilakukan secara sepotong-potong, temporer, dan apalagi jika semuanya dilakukan dengan tidak konsisten. Kegiatan pembangunan yang terkontaminasi oleh kepentingan politik praktis dan dilakukan dengan berbagai prasangka yang keliru, niscaya hanya akan melahirkan kegagalan.

Beberapa prasyarat yang dibutuhkan untuk lebih menjamin percepatan dan efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan adalah:

Pertama, untuk memberdayakan kegiatan produktif masyarakat miskin dan bagaimana meningkatkan posisi gaining mereka terhadap semua bentuk eksploitasi dan sikap superordinasi, tak pelak prasyarat yang dibutuhkan selain berbagai kemudahan ekonomi (economic facilities) yang benar benar nyata dan yang tak kalah penting

adalah terciptanya peluang-peluan social (social opportunity) yang memihak kepada pelaku ekonomi rakyat. Yang dimaksud peluang-peluang social adalah upaya untuk meningkatkan akses pelaku ekonomi rakyat terhadap berbagai fasilitas dan kebutuhan pasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan bahkan kebutuhan untuk melakukan partisipasi politik secara aktif.

Kedua, meningkatkan peran lembaga-lembaga local dan kelompok sekunder dimasyarakat dalam upaya monitoring dan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan tidak mengalami penyimpangan atau bias di tingkat pelaksanaan maka prasyarat yang dibutuhkan selain harus didukung oleh mekanisme dan sistem control yang kuat, khususnya pelibatan dan control dari masyarakat miskin itu sendiri sebagai kelompok sasaran dan kontrol lembaga-lembaga local dan kelompok-kelompok sekunder di masyarakat.

Dalam hal ini beberapa bentuk program taktis yang barangkali perlu dilaksanakan adalah (a) Pemasangan “papan informasi” di tiap-tiap desa sebagai media informasi alokasi dana dan rincian program-program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan di daerah yang bersangkutan, dan (b) pembentukan tim verifikasi di tiap-tiap desa yang melibatkan berbagai elemen masyarakat termasuk LSM dan ulama yang bertugas untuk memberikan keputusan terakhir dalam penentuan kelompok control terhadap pelaksanaan program diluar mekanisme kelembagaan yang sudah ada.

Ketiga, bagaimana sejauh mungkin menghindari kebijakan penanggulangan kemiskinan yang bersifat meritokratis. Yang dimaksud penduduk atau keluarga miskin sesungguhnya bukan sekedar dibedakan menurut batasan absolute penghasilan atau garis kemiskinan. Sejak awal seyogyanya disadari bahwa persoalan kemiskinan dan kesejahteraan social penduduk bukanlah fenomena single dimension sebagai masalah kekurangan pendapatan atau modal berusaha saja, melainkan harus dipahami sebagai fenomena single dimension. Kemiskinan disini bukan sekedar persoalan kurangnya atau akses seseorang yang renda terhadap lintas uang dan barang.

Untuk menjamin efektivitas sebuah kebijakan, bantuan atau program social apapun yang ditujukan kepada keluarga miskin, oleh sebab itu selain harus benar-benar terfokus kepada keluarga miskin yang berada dilapis paling bawah, disaat yang sama pelaksanaan program tersebut harus dibarengi dengan upaya-upaya perlindungan yang meihak.

Program pembangunan sector social dalam bentuk apaun, entah bantuan modal usaha, bantuan teknologi atau proses pendampingan yang dimaksudkan untuk meangsang perkembangan kegiatan produktif keluarga miskin, tidak mustahil akan bersifat meritokratis karena tidak didukung oleh kesiapan basis social massa secara merata.

Bisa dibayangkan, bagaimana mungkin seorang pengusaha kecil konveksi misalnya dapat bersaing dengan perusahaan garmen

besar yang sudah memiliki asset lebih, baik dari segi modal, teknologi, maupun sumber daya manusia?

Seperti dikatakan George dan Widding (1992), kebijaksanaan yang berorientasi pertumbuhan dan hanya mengutamakan kesamaan kesempatan berkompetisi yang secara konseptual vberlawanan dengan pedekatan pembangunan yang berdimensi kerakyatan semakin khilangan daya tariknya karena telah terkumpul banyak bukti bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yan egaliter ternyata telah mebuahkan hasil yang tidak egaliter. Kedua ahli ini juga menyatakan bahwa keijaksanaan yang terlalu menekankan unsure persamaan kesempatan saja scenderung bersifat meriokratis. Penekanan lebih ditujukan kepada persamaan dalam bersaing daripada persamaan dalam hasil yang dicapai. Jadi, semacam tutrunan langsung dari undividualisme yang dibalut dan dimanusiawikan melalui usaha-usaha negara yang mencerminkan kompromi antara nilai laissez-faire.

Keempat, perlunya perlindungan yang efektif bagi masyarakat miskin. Kemiskinan sesungguhnya terjadi bukan sekedar karena kelemahan mental, tidak dimilikinya etos wirausaha atau factor-faktor internal dari orang miskin itu sendiri. Perlu disadari bahwa fenomena “lingkaran kemiskinan” bukanlah satu kawasan tersendiri yang sama sekali tidak terkait dengan fenomena “kawasan berlebihan”.

Banyak bukti menunjukkan, bahwa kemiskinan dan proses permiskinan pada dasarnya justru terjadi sebagai akibat dari proes

eksploitasi atau pengambilan hak secara kurang adil dari milik atau hak orang-orang miskin.

Posisi tawar-menawar yang lemah, ketidakberdayaan dan tidak dimilikinya akses terhadap hukum dan perlindungan sosial yang memadai adalah faktor utama yang menyebabkan penduduk miskin seringkali mudah diperlakukan tidak adil atau menjadi sasaran dari perlakuan-perlakuan yang merugikan mereka.

Di tengah tekanan situasi krisis dan belenggu perangkap kemiskinan yang kronis, harus diakui tidaklah mudah untuk menjamin efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat miskin. Namun demikian, dengan menyadari bahwa program-program pemberdayaan yang dirancang sejak awal dan kemudian dilaksanakan benar-benar bertumpu pada pranata lokal, berbasis pada komunitas setempat, serta menempatkan masyarakat miskin itu sendiri sebagai subjek, niscaya hasil akhirnya akan lebih maksimal.

Untuk menghindari syakwasangka dan untuk memahami apa sebenarnya kebutuhan keluarga miskin, ada jumlah petunjuk yang ditawarkan para ahli. Chambers (1983), misalnya, menyatakan ada tiga hal yang bisa dilakukan untuk mengeliminasi meruyaknya syakwasangka dan persepsi yang salah tentang keluarga miskin, yakni (1) menghilangkan sikap anti golongan miskin, (2) tinggal lebih lama dan pergi lebih jauh ke berbagai pelosok desa, dan (3) berlaku seperti

orang atau rakyat kecil dan mau belajar dari mereka (*learning from the people*) bukan *learning about the people*.

Kecenderungan untuk mengunjungi desa sepanjang jalan aspal yang hanya dapat dijangkau oleh kendaraan dapat dilawan dengan berjalan kaki lebihjauh dan keluar dari jalan raya atau jalan aspal. Kecenderungan untuk hanya memusatkan perhatian kepada daerah proyek dapat diimbangi dengan kunjungan ke daerah lain yang di luar proyek dengan kunjungan yang tak dijadwalkan dan dilakukan secara sederhana untuk menghindari kesan yang menyesatkan.

Kecenderungan untuk menghubungi orang-orang tertentu, dapat diimbangi dengan kunjungan kepada keluarga miskin, sengaja menemui kaum wanita, menjenguk orang-orang yang sakit di rumahnya sendiri (bukan di klinik). Kecenderungan untuk melakukan kunjungan pada musim kemarau dapat dialihkan dengan kunjungan ke desa pada bulan-bulan penghujan tentang keadaan mereka yang memburuk pada waktu itu.

Sementara itu, kecenderungan untuk bersikap sopan- santun dapat diubah dengan cara menjelaskan apa yang diinginkan, dan prasangka serta sikap keangkuhan yang biasa ada di lingkungan kaum profesional dapat diperbaiki dengan mencoba melakukan introspeksi untuk melihat keterbatasan diri sendiri dan selalu bertanya secara terbuka.

Pendek kata, agar para perencana pembangunan tidak memperoleh jawaban-jawaban semu dan kesan-kesan yang menyesatkan tentang kemiskinan menurut Chambers, selain perlu kewaspadaan dan kecermatan, tidak bisa tidak kita harus bersedia mengubah cara pandang yang semula aristokratis ke model cara pandang yang berorientasi pada kerakyatan.

2.8.2. Teori-teori Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan adalah sebuah tata kehidupan dan penghidupan sosial, material, maupun spiritual yang diikuti dengan rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman diri, rumah tangga serta masyarakat lahir dan batin yang memungkinkan setiap warga negara dapat melakukan usaha pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri sendiri, rumah tangga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi (Rambe, 2004).

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (UU Nomor 11 Tahun 2009 Pasal 1 dan 2). Kesejahteraan adalah suatu kondisi dimana seluruh

kebutuhan jasmani dan rohani dari rumah tangga tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup (Badan Pusat Statistik, 2007).

Kesejahteraan sosial menurut adalah: kesejahteraan sosial adalah sistem pelayanan dan lembaga sosial yang terorganisir, yang dirancang untuk membantu individu dan kelompok untuk mencapai standar hidup dan kesehatan yang memuaskan, dan hubungan pribadi dan sosial yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan kapasitas penuh mereka dan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan keluarga dan masyarakatnya (Friedlander, 2014).

Kesejahteraan sosial adalah sistem yang terorganisasi dari pelayanan sosial dan institusi-institusi yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok guna mencapai standar hidup dan kesehatan yang memadai dan relasi-relasi personal dan sosial sehingga memungkinkan mereka dapat mengembalikan kemampuan dan kesejahteraan sepenuhnya selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakatnya.

Kesejahteraan sosial sebagai disiplin akademik adalah: Ilmu Kesejahteraan Sosial adalah suatu ilmu terapan yang mengkaji dan mengembangkan kerangka pemikiran serta metodologi yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas hidup (kondisi) masyarakat antara lain melalui pengelolaan masalah sosial; pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat; dan pemaksimalan kesempatan anggota masyarakat yang berkembang. Ilmu Kesejahteraan Sosial merupakan suatu ilmu terapan yang

berusaha untuk mendalami pemikiran-pemikiran tentang kesejahteraan dan berusaha mengembangkan metode-metode yang dapat digunakan untuk mencapai suatu kondisi sejahtera (Adi, 2007).

Kesejahteraan sosial sebagai suatu institusi yang terdiri dari kebijakan – kebijakan dan program-program yang digunakan pemerintah untuk menjamin tingkat minimum tertentu dari pelayanan – pelayanan sosial, uang, dan hak-hak konsumsi, dengan menggunakan kriteria akses kepada pekerjaan atau kriteria distribusi selain kriteria pasar.

Kesejahteraan sosial tidak bisa ditangani oleh satu pihak, tetapi harus secara bersama-sama oleh berbagai pihak. Kegiatan yang dibuat pun harus benar-benar terorganisir dengan baik, hal ini bertujuan agar apa yang menjadi tujuan aktivitas ini bisa tercapai dan tidak salah sasaran. Kesejahteraan sosial sebagai disiplin akademik merujuk pada kaitannya dengan ilmu kesejahteraan sosial yang mencoba mengembangkan pemikiran, strategi, dan teknik untuk meningkatkan derajat kesejahteraan suatu masyarakat.

Tujuan utama dari kesejahteraan sosial adalah tercapainya kondisi sejahtera yang bisa diasumsikan ke dalam terpenuhinya kebutuhan pokok masyarakat seperti sandang, pangan, dan papan yang menjadi kebutuhan minimal masyarakat, serta bisa menyesuaikan diri dengan keadaan lingkungannya.

Kesejahteraan sosial bertujuan untuk menghilangkan atau mengurangi tekanan-tekanan yang diakibatkan terjadinya perubahan-

perubahan sosial-ekonomi, menghindari terjadinya konsekuensi konsekuensi sosial yang negatif akibat pembangunan serta menciptakan kondisi kondisi yang mampu mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Fungsi – fungsi dari kesejahteraan sosial antara lain:

1. Fungsi Pencegahan (*Preventive*): Kesejahteraan sosial ditujukan untuk memperkuat individu, keluarga, dan masyarakat supaya terhindar dari masalah-masalah sosial baru. Dalam masyarakat transisi, upaya pencegahan ditekankan pada kegiatan-kegiatan untuk membantu menciptakan pola-pola baru dalam hubungan sosial serta lembaga-lembaga sosial baru.
2. Fungsi Penyembuhan (*Curative*): Kesejahteraan sosial ditujukan untuk menghilangkan kondisi-kondisi ketidakmampuan fisik, emosional, dan sosial agar orang yang mengalami masalah tersebut dapat berfungsi kembali secara wajar dalam masyarakat. Dalam fungsi ini tercakup juga fungsi pemulihan (rehabilitasi).
3. Fungsi Pengembangan (*Development*): Kesejahteraan sosial berfungsi untuk memberikan sumbangan langsung ataupun tidak dalam proses pembangunan atau pengembangan tatanan dan sumber-sumber daya sosial dalam masyarakat.
4. Fungsi Penunjang (*Supportive*): Fungsi ini mencakup kegiatan-kegiatan untuk membantu mencapai tujuan sektor atau bidang pelayanan kesejahteraan sosial yang lain. Fungsi-fungsi di atas yang berusaha dicapai

dalam upaya meningkatkan derajat kesejahteraan. Fungsi dari kesejahteraan sosial jika ditinjau dari definisi di atas sangatlah komplit. Fungsi fungsi tersebut dilakukan mulai dari langkah pencegahan, penyembuhan, bahkan pengembangan (Friedlander & Apte, 2014).

Perubahan konsep kesejahteraan sosial merupakan paradigma yang datangnya tidak tiba-tiba. Perubahan tersebut mempunyai akar historis sejak Wilensky dan Leabaux (1965) memperkenalkan dua konsep kesejahteraan sosial yaitu konsep kesejahteraan sosial yang berbasis ‘residual’ dan kesejahteraan sosial yang berbasis ‘institusional’. Di Amerika saat itu berkembang konsep ‘residual dan developmental’.

Konsep residual mengacu kepada pandangan bahwa institusi kesejahteraan sosial hanya akan memainkan peranan apabila lembaga utama (primer) seperti, keluarga dan pasar tidak mampu lagi menangani masalah sosial yang dihadapinya atau lembaga-lembaga tersebut mengalami ‘matisuri’ (*breakdown*). Sedangkan konsep institusional melihat kesejahteraan sosial, program, dan layanan yang diberikannya memiliki fungsi pertama (*first line function*). Lembaga demikian memberikan layanan sosial (social services) pada masyarakat negara industri maju (*developed countries*) dan juga di negara sedang berkembang.

Dalam konteks perubahan sosial yang terus berlangsung, konsep kesejahteraan sosial mengalami tiga tahapan perkembangan yakni:

1. Ketika Undang undang kemiskinan yakni *Elizabeth Poor Law* (1601) diperkenalkan untuk memberikan jaminan sosial berupa pertolongan atau

layanan bantuan kepada orang miskin di Inggris. Berdasarkan UU tersebut, orang miskin yang tidak bekerja mendapatkan ‘hibah’ atau ‘subsidi’ untuk menjaga kelangsungan hidup dirinya dan keluarganya.

2. Kesejahteraan sosial dalam konteks negara sejahtera (*Welfare State*).

Dalam hal ini negara memberikan perlindungan sosial (*social expenditure*) kepada warga negaranya untuk menjamin standar layanan minimum bagi semua warga negaranya. Layanan sosial ini diberikan negara melalui kebijakan pemerintah dalam bentuk pendapatan, gizi, kesehatan, pendidikan, dan perumahan bagi warga masyarakat yang sangat membutuhkan.

3. Konsep masyarakat sejahtera (*Welfare Society*), yang dilandasi konsep

bahwa aspirasi yang datangnya dari masyarakat mengenai upaya memaksimalkan pengembangan individu. Dalam konsep ini, manusia sebagai individu merupakan konsep sentral dari keseluruhan proses pembangunan. Oleh karena itu, manusia pada hakekatnya memiliki martabat tinggi sebagai insan sehingga menjadi titik sentral dari tujuan mewujudkan kesejahteraan sosial untuk semua. Konsep ini tidak bisa dipisahkan dengan tujuan pembangunan nasional suatu negara untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang pada intinya untuk mencapai ‘*well-being*’ seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali.

Sehubungan dengan hal tersebut perubahan konsep kesejahteraan sosial menuju konsep institusi (*institutional* dan *developmental*) juga memiliki *first line function* dalam masyarakat industri. Untuk itu paradigma

‘Kesejahteraan sosial’ haruslah mengalami perubahan. Ada tujuh komponen atau pilar paradigma kesejahteraan sosial yang menurut (Romanyshyn, 1989) perlu dimasyarakatkan yaitu:

1. Konsep Residual Menjadi Institusional.

Dalam paradigma residual menempatkan program kesejahteraan sosial di luar institusi normal masyarakat. Institusi kesejahteraan sosial dianggap sebagai ‘*resort*’ terakhir bagi mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya melalui lembaga keluarga dan ekonomi pasar.

Sedangkan konsep dalam paradigma ‘*institusional*’ berasumsi bahwa masyarakat modern membutuhkan berbagai bentuk layanan sosial untuk mendukung peran keluarga untuk menghadapi perubahan sosial dan perubahan ekonomi yang terus berlangsung.

Di masyarakat modern bermunculan lembaga-lembaga tertentu untuk menggantikan fungsi keluarga, seperti mengasuh, mengajar agama, mendidik, dan lain sebagainya. Bahkan lembaga di masyarakat sekarang ini lebih dominan dan penting dibandingkan dengan lembaga keluarga.

2. Konsep Amal (*Charity*) Menjadi Konsep Hak-hak Warga Negara.

Perubahan konsep ini merupakan proses historis yang sangat panjang. Menurut (Marshall, 1965), setiap warga negara memiliki tiga hak yaitu, hak sipil, hak politik, dan hak sosial. Hak sipil adalah kebebasan, kemerdekaan berbicara, yang harus diperlakukan sama di depan hukum, dan hak untuk memiliki benda secara pribadi. Hak politik adalah hak untuk dipilih dan memilih. Sedangkan hak sosial adalah hak yang berkaitan

dengan mendapatkan jaminan sosial, perlindungan sosial, pendidikan, layanan sosial yang layak, akses dan kesempatan yang sama terhadap sumber – sumber daya sosial yang ada, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat.

3. Konsep Spesial menjadi universal.

Bagi orang awam, kesejahteraan sosial seringkali dimaknai dengan suatu program khusus (spesial) yang diperuntukkan bagi golongan miskin. Sesungguhnya, program kesejahteraan sosial dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan universal untuk semua warga negara. Program spesial cenderung mengisolasi golongan miskin dari golongan luas dan memandangnya sebagai golongan *inferior*. Program kesejahteraan sosial universal bebas *stigma* demikian dan mengintegrasikan golongan miskin ke dalam masyarakat luas.

4. Konsep Minimum Menuju Optimum.

Dalam paradigma baru kesejahteraan sosial, seharusnya bergerak dari pernyataan yang terbatas bahwa hanya sumber – sumber minimal disediakan untuk individu yang mempunyai masalah. Kemudian bergeser ke arah optimalisasi sumber-sumber dan lingkungan sosial manusia sehingga dapat mencapai taraf kesejahteraan yang diinginkan bagi seluruh penduduk dan warga negara.

5. Konsep Reformasi Individu ke Reformasi Sosial.

Paradigma lama yang berangkat dari asumsi bahwa kesejahteraan sosial dibentuk dan diperuntukkan kepada individu yang mengalami

gangguan (kemunduran) moral. Gangguan moral demikian merupakan karakter dari hasil diagnosis abad ke-19, dan gangguan psikologis sebagai hasil dari diagnosis abad ke-20.

Pada masa sekarang seharusnya masalah sosial harus dipandang sebagai gangguan struktural, yaitu merupakan hasil produk dari gangguan tatanan institusional. Munculnya masalah sosial tidak bisa dilepaskan dengan pengaruh struktural yang ada. Sebagai konsekuensinya adalah tatanan sosial haruslah dilakukan reformasi, dibandingkan dengan reformasi terhadap tatanan individu atau kelompok.

6. Konsep Layanan Sukarela Menuju Layanan Publik.

Tanggung jawab publik terhadap layanan sosial untuk kesejahteraan sesungguhnya merupakan tradisi abad ke-19 dan permulaan abad ke-20. Selama abad ke-20, layanan yang menekankan pada pasar bebas dan pada standart minimum intervensi pemerintah dalam urusan masyarakat, kemudian berkembang usaha sukarela. Namun, sejak meningkatnya biaya sosial (*social cost*) sebagai akibat dari individualisasi dan demokratisasi, maka program sukarela semakin menurun. Hal ini, karena kemampuan secara sukarela tidak mampu lagi memenuhi tuntutan masyarakat yang semakin meningkat.

Pada saat ini tekanan politik yang semakin gencar menuntut pemerintah untuk bertanggung jawab dan memikul fungsi yang lebih luas di bidang kesejahteraan sosial.

7. Konsep Kesejahteraan Bagi Golongan Miskin dan Konsep Masyarakat Sejahtera Bagi Orang Kaya.

Di dalam konsep masyarakat sejahtera (*welfare society*), semua institusi sosial harus dievaluasi secara kritis dalam arti sejauhmana kontribusinya dalam kerangka memaksimalkan pembangunan bagi kepentingan individu dan masyarakat luas.

Dalam perubahan paradigma kesejahteraan sosial (Midgley, 1995), menjelaskan pentingnya dan perlu diimplementasikan ‘pembangunan sosial’ (*social development*) di dalam mewujudkan masyarakat suatu negara yang sejahtera. Dalam hal ini pembangunan sosial paling tidak seperti yang dialami oleh Amerika telah terjadi tiga reformasi sebagai berikut: (1) *era paternalistik konservatif*, pada era ini, tekanannya pada aspek kuratif terutama bagi golongan miskin dan penderita cacat (*difabel*); (2) *era liberalisasi*, pada era ini tekanannya pada aspek pengembangan asuransi sosial menurut skala yang luas; (3) *era demokrasi sosial*, pada era ini tekanannya pada kebijakan sosial dan perlindungan sosial bukan hanya orang miskin tetapi juga orang-orang kaya.

Sebagaimana bidang lain, kesejahteraan sosial juga mengalami perkembangan. Hal ini tidak hanya dipengaruhi oleh perkembangan bidang kajian pada umumnya, tetapi juga masalah sosial yang terjadi dari adanya masyarakat yang terus berkembang menjadi masyarakat modern.

Usaha Kesejahteraan di saat ini, tidak hanya berorientasi pada hal yang bersifat kuratif dengan menekankan masalah sosial secara residual,

melainkan upaya rehabilitatif dan juga preventif. Dalam hal ini, semua pendekatan tersebut disebut dengan *holistic approach*. Paling tidak, di jaman modern saat ini, program layanan sosial di masyarakat modern sekarang ini dapat dibagi menjadi dua kategori, yang masing – masing didukung dan ditanggung pembiayaannya oleh kebijakan dan keuangan negara dan swasta.

Dengan model ini usaha kesejahteraan sosial menjadi lebih kuat karena didukung dengan kebijakan sekaligus bidang keuangannya. Dua sektor itu meliputi, (1) sektor publik, termasuk semua lembaga dan organisasi di bawah tanggung jawab negara, pemerintah daerah, propinsi, dan pusat; (2) sektor swasta, termasuk lembaga amal, lembaga nirlaba, dan juga lembaga profit lainnya.

2.8.3. Teori-Teori Pemberdayaan

Pemberdayaan merupakan terjemahan dari istilah *empowerment*. Di Indonesia, istilah pemberdayaan sudah dikenal pada tahun 1990-an di banyak NGOs, baru setelah Konferensi Beijing 1995 pemerintah menggunakan istilah yang sama. Dalam perkembangannya istilah pemberdayaan telah menjadi wacana (*discourse*) public bahkan seringkali dijadikan kata kunci (*key word*) bagi kemajuan dan keberhasilan pembangunan masyarakat.

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris “*empowerment*”, yang secara harfiah biasa diartikan sebagai “pemberkuasaan” dalam arti pemberian atau peningkatan “kekuasaan” (*power*) kepada masyarakat yang

lemah atau tidak beruntung (*disadvantaged*). *Empowerment aims to increase the power of disadvantaged*, demikian menurut Jim Ife seperti dikutip Suharto (1997: 214).

Sementara Swift dan Levin mengatakan pemberdayaan mununjuk pada usaha "*reallocation of power*" melalui perubahan struktur sosial (Suharto, 1997: 214). Sedangkan Rappaport mengungkapkan pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat mampu menguasai (berkuasa atas) kehidupannya (Suharto, 1997: 215).

Robert Chambers, seorang ahli yang pemikiran dan penelitiannya banyak dicurahkan untuk kepentingan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat. Chambers dalam Kartasasmita (1997: 10) berpendapat bahwa pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan pradigma baru pembangunan, yakni bersifat "*people centered, participatory, empowering, and sustainable*". Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*), yang pemikirannya akhir-akhir ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternative terhadap konsep pertumbuhan pada masa lalu.

Konsep ini tidak mempertentangkan pertumbuhan dengan pemerataan, karena seperti dikatakan Donal Brown, keduanya tidak harus diasumsikan sebagai "*incompatible or antithetical*". Konsep ini mencoba melepaskan diri dari perangkap "*zero sum game*" dan "*trade off*". Ia

bertitik tolak dari pandangan bahwa dengan pemerataan tercipta landasan yang lebih luas untuk pertumbuhan dan yang akan menjamin pertumbuhan yang berkelanjutan.

Oleh karena itu, Kirदार dan Silk mengatakan “*the pattern of growth is just as important as the rate of growth*”. Yang dicapai adalah seperti yang dikatakan Ranis, “*the right kind of growth*”, yakni bukan yang vertikal menghasilkan “*trickle down*”, seperti yang terbukti tidak berhasil tetapi sifat yang bersifat horizontal (*horizontal flows*), yakni “*broadly based, employment intensive, and not compartmentalized* (Kartasasmita, 1997).

Pengertian konvensional bahwa konsep pemberdayaan sebagai terjemahan *empowerment* mengandung dua pengertian, yaitu (1) *to give power or authority* atau memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain, (2) *to give ability to* atau *to enable* atau usaha untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Eksplisit dalam pengertian Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah adalah bagaimana menciptakan peluang untuk mengaktualisasikan keberdayaan seseorang, sehingga orang tersebut dapat eksis dalam kehidupannya secara pribadi.

Berikut pengertian pemberdayaan dikemukakan beberapa ahli dilihat dari tujuan, proses, dan cara-cara pemberdayaan (Suharto, 1997: 210-224) :

(a) Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang

yang lemah atau tidak beruntung (Ife, 1995).

- (b) Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk memengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parson et al, 1994).
- (c) Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial (Levin,1987).

Paradigma pembangunan yang dilakukan dalam upaya mengangkat derajat masyarakat miskin, berorientasi pada pendekatan pemberdayaan masyarakat. Mendasar pada teori ini, maka konsep pembangunan dalam aras pemberdayaan masyarakat lebih cocok digunakan dan dianalisis pada aras mikro, misalnya aras komunitas.

Adapun pendekatan ilmiah yang lebih tepat dilaksanakan dalam hal ini adalah pendekatan Induktif. Dengan demikian, konsep pembangunan dalam artian pemberdayaan masyarakat lebih memungkinkan untuk menggunakan metode kualitatif. Mengenai penggunaan metode kuantitatif bermakna sebagai penjelas atau pendalaman dari data kualitatif.

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam : (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, dan bebas dari kemiskinan; (b) Menjangkau sumber-sumber produktif yang

memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang dan jasa yang mereka perlukan; dan (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan yang mempengaruhi mereka.

Mengacu dari beberapa pengertian di atas, maka pemberdayaan adalah sebuah proses sekaligus tujuan. *Sebagai proses*, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. *Sebagai tujuan*, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial.

Berdasarkan deskripsi aspek teoritis, pemberdayaan masyarakat, dapat *di-breakdown* ke dalam dimensi dan indikator yang dapat digunakan untuk mengukur proses pemberdayaan masyarakat sebagai bentuk kebijakan (Nugroho, 2004). Dimensi dan indikator proses pemberdayaan masyarakat yang dimaksud adalah:

1. Dimensi masyarakat sebagai subjek pembangunan, indikatornya:
 - a. Partisipatif
 - b. Desentralisasi
 - c. Demokrasi
 - d. Transparansi
 - e. Akuntabilitas.
2. Dimensi penguatan kelembagaan masyarakat , indikatornya :
 - a. Pembentukan dan penguatan kelembagaan

- b. Pelatihan bagi pengelola dan masyarakat
 - c. Desentralisasi kepada lembaga masyarakat
 - d. Partisipasi lembaga masyarakat
3. Dimensi kapasitas dan dukungan aparat pemerintah, indikatornya :
- a. Kapasitas aparat dalam memfasilitasi
 - b. Kapasitas aparat dalam mendukung dan melakukan pendampingan
4. Dimensi upaya penanggulangan kemiskinan, indikatornya :
- a. Pemetaan kemiskinan
 - b. Kesesuaian usulan dengan kebutuhan
 - c. *Coverage* program
 - d. Ketepatan pemberian dana dan kemampuan pengelolaan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM).

Dari perspektif organisasi, Lyons, et al, (2001) berpendapat bahwa suatu komunitas pada masyarakat harus memenuhi dua kondisi sosial untuk dapat mengalami proses pemberdayaan, yaitu anggota masyarakat harus mempunyai perasaan bermasyarakat (*sense of community*), dan anggota masyarakat harus berpartisipasi secara aktif dalam kegiatan komunitas tersebut.

Perasaan bermasyarakat dipandang sebagai: (1) suatu semangat kebersamaan; (2) suatu perasaan akan adanya struktur kekuasaan yang bisa dipercaya; (3) suatu kesadaran bahwa saling manfaat (*trade and mutual benefit*) timbul karena kebersamaan; dan (4) suatu semangat yang datang dari pengalaman bersama yang dijaga sebagai suatu seni

(McMillan,1996

Selain itu, yang diperhatikan adalah perasaan bermasyarakat sangat penting dalam pembangunan lokal, karena hal tersebut memberikan kontribusi pada perasaan individu dan pemberdayaan kelompok yang mendorong masyarakat sekelilingnya untuk bertindak secara kolektif dalam upaya memenuhi kebutuhan bersama.

Partisipasi masyarakat lokal (*citizen*) adalah proses turut berpartisipasinya para individu dalam pengambilan keputusan tentang institusi, program, dan lingkungan yang memengaruhi mereka

Menurut Ife seperti dikutip Suharto (1997), pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan di sini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan atau penguasaan klien atas:

- a. Pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal, pekerja.
- b. Pendefinisian kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
- c. Lembaga-lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan.
- d. Ide atau gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam satu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.

- e. Sumber-sumber: kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informasi dan masyarakat.
- f. Aktifitas ekonomi: kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi dan pertukaran barang serta jasa
- g. Reproduksi: kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Tujuan dasar pemberdayaan adalah keadilan sosial dengan memberikan ketentraman kepada masyarakat yang lebih besar serta persamaan politik dan sosial melalui upaya saling membantu dan belajar melalui pengembangan langkah-langkah kecil guna tercapainya tujuan yang lebih besar. Namun demikian, untuk memberdayakan masyarakat memerlukan rangkaian proses yang panjang tidak seketika atau tidak langsung jadi), agar mereka menjadi lebih berdaya.

Sizanne Kinder Vetter (dalam Saraswati, 1997: 79) mengatakan bahwa tujuan “orang-orang yang memperoleh pemahaman dan kontrol atas kekuatan sosial ekonomi dan atau politik untuk meningkatkan posisi mereka dalam masyarakat.

Proses pemberdayaan cenderung dikaitkan sebagai unsur pendorong (*driving's force*) sosial-ekonomi dan politik. Pemberdayaan adalah suatu upaya dan proses bagaimana agar berpungsi sebagai “power” (*driving's force*) dalam pencapaian tujuan yaitu pengembangan diri (*self-development*). Secara konseptual, pemberdayaan harus mencakup enam hal sebagai berikut:

- a. *Learning by doing*. Artinya, pemberdayaan adalah sebagai proses hal belajar dan ada suatu tindakan-tindakan konkrit yang terus-menerus, yang dampaknya dapat terlihat.
- b. *Problem solving*. Pemberdayaan harus memberikan arti terjadinya pemecahan masalah yang dirasakan krusial dengan cara dan waktu yang tepat.
- c. *Self-evaluation*. Yaitu bahwa pemberdayaan harus mampu mendorong seseorang atau kelompok tersebut untuk melakukan evaluasi secara mandiri.
- d. *Self-development and coordination*. Artinya mendorong agar mampu melakukan pengembangan diri dan melakukan hubungan koordinasi dengan pihak lain secara lebih luas.
- e. *Self-selection*. Suatu kumpulan yang tumbuh sebagai upaya pemilihan dan penilain secara mandiri dalam menetapkan langkah-langkah ke depan.
- f. *Self-decisim*. Dalam memilih tindakan yang tepat hendaknya dimiliki kepercayaan diri (*self-confidence*) dalam memutuskan suatu secara mandiri (*self-decisim*) (Saraswati, 1997: 79-80)

Keenam unsur tersebut merupakan pembinaan untuk berdaya, sebagai penguat dan pengait pemberdayaan jika dilakukan secara kontinyu maka pengaruh yang ditimbulkan semakin lama semakin kuat dan apabila telah kuat diharapkan dapat terjadi proses menggelingding dengan sendirinya (*snow ball*)

Menurut Sunyoto Usman, pemberdayaan masyarakat adalah sebuah proses dalam bingkai usaha memperkuat apa yang lazim disebut *community*

self-reliance atau kemandirian. Dalam proses ini masyarakat didampingi untuk membuat analisis masalah yang dihadapi, dibantu untuk menemukan alternatif solusi masalah tersebut, serta diperhatikan strategi memanfaatkan berbagai *resources* yang dimiliki dan dikuasai. Dalam proses itu, masyarakat dibantu bagaimana merancang sebuah kegiatan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki, bagaimana mengimplementasikan rancangan tersebut, serta bagaimana membangun strategi memperoleh sumber-sumber eksternal yang dibutuhkan sehingga memperoleh hasil optimal dengan kata lain, prinsip yang dikedepankan dalam proses pemberdayaan adalah memberi peluang masyarakat untuk memutuskan apa yang mereka inginkan sesuai dengan kemauan, pengetahuan, dan kemampuannya sendiri (Jamasy, 2004: xiii-xiv)

Dalam pandangan Ginanjar (1997: 11-12) memberdayakan adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat. Dalam kerangka pemikiran itu, upaya memberdayakan masyarakat haruslah dilakukan dengan:

- a. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Di sini titi tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia atau setiap masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan

memotivasi dan mengembangkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

- b. Upaya itu harus diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat.

Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim atau suasana. Perkataan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (input) serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

- c. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, tanggungjawab adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan lembaga-lembaga sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

- d. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Dengan sadar pandangan demikian, maka pemberdayaan masyarakat sangat erat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan dan pengalaman demokrasi.

- e. Memberdayakan juga mengandung arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dalam pemihakan kepada yang lemah sangat mendasar

sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi karena hal itu, justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindung harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

Azis (2005: 135) merinci tahapan-tahapan yang seharusnya dilalui dalam melakukan pemberdayaan.

Pertam, membantu masyarakat dalam menemukan masalahnya. *Kedua*, melakukan analisis (kajian) terhadap permasalahan tersebut secara mandiri (partisipatif) kegiatan ini biasanya dilakukan dengan cara curah pendapat, membentuk kelompok-kelompok diskusi, dan mengadakan pertemuan warga secara periodik (terus-menerus). *Ketiga*, menentukan skala prioritas masalah dalam arti memilah dan memilih tiap masalah yang paling mendesak untuk diselesaikan. *Keempat*, mencari penyelesaian masalah yang sedang dihadapi, antara lain dengan pendekatan sosio-kultural yang ada dalam masyarakat. *Kelima*, melaksanakan tindakan nyata untuk menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi. *Keenam*, mengevaluasi seluruh rangkaian dan proses pemberdayaan itu untuk dinilai sejauhmana keberhasilan dan kegagalannya.

Proses pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dan dapat disingkat menjadi 5P, yaitu: Pemungkinan, Penguatan, Perlindungan, Penyokongan, dan Pemeliharaan (Suharto, 1995):

a. Pemungkinan: menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus

mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat kultural dan struktural yang menghambat.

- b. Penguatan: memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menubuh-kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menunjang kemandirian mereka.
- c. Perlindungan: melindungi masyarakat terutama kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.
- d. Penyokongan: memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terjatuh ke dalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
- e. Pemeliharaan: memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terdapat keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.

Dubois dan Miley memberi beberapa prinsip yang dapat menjadi pedoman dalam pemberdayaan masyarakat:

- a. Membangun relasi pertolongan yang: (1) merefleksasikan respon empati; (2) menghargai pilihan dan hak klien menentukan nasibnya sendiri (*self-determination*); (3) menghargai perbedaan dan keunikan individu; (4) menekankan kerjasama klien (*client partnership*).
- b. Membangun komunikasi yang: (1) menghormati martabat dan harga diri klien; (2) mempertimbangkan keragaman individu; (3) berfokus pada klien; (4) menjaga kerahsiaan klien.
- c. Terlibat dalam pemecahan masalah yang: (1) memperkuat partipasi klien dalam semua aspek proses pemecahan masalah; (2) menghargai hak-hak klien; (3) merangkai tantangan sebagai kesempatan belajar; (4) melibatkan klien dalam pembuatan keputusan dan evaluasi.
- d. Mereflesikan sikap dan nilai profesi pekerjaan sosial melalui: (1) ketaatan terhadap kode etik profesi; (2) keterlibatan dalam pengembangan profesional; riset, dan perumusan kebijakan; (3) penerjemahan kesulitan-kesulitan pribadi ke dalam isu-isu publik; (4) penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidakserataan kesempatan (Suharto, 2005: 68).

Bagan 2.1

Model Pemberdayaan Masyarakat

TUJUAN Untuk meningkatkan kekuasaan/kemampaun	Kelompok Lemah secara Struktural	Kelas : orang miskin, pengangguran, pekerja bergaji rendah. Gender : wanita Etnis : masyarakat lokal, kelompok minoritas
	Kelompok Lemah Khusus	Manula, anak dan remaja, penyandang cacat (fisik, mental) <i>gay</i> dan <i>lesbian</i> ,

		secara terasing (secara geografis maupun sosial)
	Kelompok Lemah secara Personal	Orang yang mengalami masalah pribadi, keluarga, kesedihan (<i>grief</i>) kehilangan (<i>loss</i>)
TIPE KEKUASAAN Memiliki kemampuan atas	Pilihan Personal dan Kesempatan Hidup; Pendefinisian Kebutuhan; Ide atau Gagasan; Lemvaga- lembaga; Sumber-sumber; Aktivitas; Ekonomi; Reproduksi	
PROSES	Pemungkinan; penguatan; perlindungan; penyokongan; pemeliharaan.	
STRATEGI	Mikro: bimbingan, konseling, <i>setres management, crisis intervention</i> . Mezzo: pendidikan, pelatihan, dinamika kelompok Makro: pengembangan kebijakan, perencanaan sosial, kampanye, aksi sosial, <i>lobbying</i> , perorganisasian masyarakat, manajemen konflik.	
PRINSIP/ PEDOMAN	Membangun relasi pertolongan; Membangun komunikasi; Terlibat dalam pemecahan masalah; Merefleksikan sikap dan nilai profesi.	

Sumber: Dimodifikasi dari Ife serta Dubois dan Miley oleh Suharto (1997: 23).

2.9. Alur Pikir Penelitian dan Keterkaitan Antar Konsep

Penelitian ini Menggunakan pendekatan antropologi kebijakan Publik dan Antropologi Kesejahteraan. Kedua pendekatan ini tidak bisa dipisahkan, pada pendekatan pertama menggunakan paradigma bahwa publik (manusia) dan interaksinya berada dalam aturan kebijakan yang telah ditetapkan. Kebijakan yang mendasari penelitian ini adalah Program Unggul Kartu Sejahtera yang telah dilaksanakan sejak tahun 2015 hingga saat ini (tahun 2021). Kemudian pada pendekatan kedua, mengasumsikan bahwa tujuan dari suatu kebijakan adalah terciptanya kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat secara berkelanjutan, yaitu masyarakat Kota Gorontalo.

Keterkaitan antara teori-teori yang telah dikemukakan di atas, akan lebih jelas bila kita lihat pada gambar di bawah ini:

Bagan 2.2: Alur Pikir dan Keterkaitan Antar Konsep

