# **BAB IIKAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, PROPOSISI**

## **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian Pustaka merupakan salah satu proses dalam sebuah penelitian yang dimana dalam kajian pustaka ini sebagai proses penjelasan berbagai kajian literatur yang digunakan atau sumber kepustakaan yang digunakan dalam penelitian sebagai dasar yang kuat.

### **2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

Kajian penelitian terdahulu untuk mendapatkan perbandingan dan acuan. Selain itu, untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini. Maka dalam kajian Pustaka ini dicantumkan kajian penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Hasil Penelitian oleh Fina Eria Nasution (2019)

Hasil penelitian terdahulu yang pertama oleh Fina Eria Nasution pada tahun 2019 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Peraturan Kementerian Sosial Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin di Dinas Sosial Kota Binjai” menjelaskan bahwa hasil penelitian ini tentang implementasi Peraturan Kementerian Sosial Nomor 13 tahun 2011 tentang Penanggulangan Fakir Miskin di Dinas Sosial Kota Binjai telah mencapai target dari perencanaan program kegiatan yang telah dilaksanakan. Pencapaian target tersebut berkisar 80-90%. Adapun pelayanan sosial dan bantuan pokok yang telah terlaksana dengan baik adalah pelayanan kesehatan dan obat-obatan generik gratis di puskesmas, klinik dan posyandu, bantuan sembako kepada para lansia dan keluarga tidak mampu serta bantuan pendidikan dan rehabilitasi bagi anak-anak jalanan dan anak-anak dari keluarga tidak mampu.

1. Hasil Penelitian Marselinus Bin Hendrikus (2016)

Hasil penelitian terdahulu yang pertama oleh Marselinus Bin Hendrikus pada tahun 2016 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program Pemberdayaan Fakir Miskin Kelompok Usaha Bersama di Kecamatan Nunukan” menjelaskan bahwa hasil penelitian ini tentang implementasi program ini belum berjalan sesuai dengan tujuan yang ingin di capai. Hal ini di tandai dengan banyaknya KUBE yang tidak berjalan maupun yang tidak aktif lagi. Hambatan yang di temui adalah adanya kepentingan aktor/aparat pada proses awal pembentukan kelompok, pemilihan jenis usaha yang tidak tepat, kurangnya pemahaman dan kemampuan anggota KUBE dalam mengelola dana dan mengembangkan usaha serta minimnya tenaga pendamping yang ada. Program KUBE tetap dibutuhkan sebagai salah satu program penanggulangan kemiskinan namun memerlukan perbaikan baik dari proses awal pembentukan, pengelolaan bantuan maupun dalam menjalankan usaha. Hal ini perlu di dukung dengan memberikan sosialisasi kepada masyarakat miskin, memberikan pembekalan dan pelatihan kepada anggota kelompok serta peningkatan kualitas dan jumlah pendamping sehingga lebih optimal dalam memberikan pendampingan.

1. Hasil Penelitian Munawir (2019)

Hasil penelitian terdahulu yang pertama oleh Munawir pada tahun 2019 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan (Studi Kasus Program KUBE-FM Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kabupaten Bataeng)” menjelaskan tentang Implementasi Kebijakan Program KUBE-FM. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari ukuran dan tujuan kebijakan, para implementor telah memahami maksud dan tujuan program. Terkait sumberdaya, implementor yang berkualitas dan anggaran masih terbatas. Dari aspek karakteristik agen pelaksana cukup memenuhi. Dari aspek komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas masih perlu ditingkatkan, begitu pula dari aspek disposisi implementor terlihat belum memenuhi harapan. Sedangkan dari aspek lingkungan sosial, ekonomi, dan politik masih harus terus diperhatikan. Hambatan implementasi dari sisi content of policy adalah kepentingan kelompok sasaran, kedudukan pengambil keputusan, pelaksana kebijakan, dan sumber daya yang disediakan. Sedangkan dari sisi context of implementation adalah kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, dan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

**Tabel 2. 1**

**Kajian Penelitian Terdahulu**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| No | Nama Peneliti | Judul Penelitian | Persamaan dan Perbedaan |
| Teori yang digunakan | Pendekatan | Metode | Teknis Analisis |
| 1 | Fina Eria Nasution | Implementasi Kebijakan Peraturan Kementerian Sosial Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin di Dinas Sosial Kota Binjai. | Matland | Kualitatif | Deskriptif | Reduksi data, Penyajian data, Penarikan kesimpulan |
| 2 | Marselinus Bin Hendrikus | Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program Pemberdayaan Fakir Miskin Kelompok Usaha Bersama di Kecamatan Nunukan | Mazmanian dan Sabatier | Kualitatif | Deskriptif | Reduksi data, Penyajian data, Penarikan kesimpulan |
| 3 | Munawir, dkk | Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan (Studi Kasus Program KUBE-FM Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kabupaten Bataeng) | Van Metter dan Van Horn | Kualitatif | Deskriptif | Reduksi data, Penyajian data, Penarikan kesimpulan |

Sumber: Fina (2019), Marselinus (2016), Munawir (2019), Olahan Peneliti 2023.

### **2.1.2 Kajian Administrasi Publik**

**A. Pengertian Administrasi**

Administrasi secara diartikan secara etimologi berasal dari Bahasa Inggris yaitu administration atau to *administear* yang berarti mengelola (*to manage*) atau menggerakan (*to direct*). Administrasi dalam arti sempit yaitu kegiatan tata usaha seperti tulis menulis, surat menyurat. Pengertian administrasi secara luas menurut Siagian yang dikutip oleh Pasolong dalam bukunya Teori Administrasi Publik (2011:3) mengatakan sebagai berikut:

“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerjasama demi tercapainya tujuan yang di tentukan sebelumnya”.

Menurut Dr. Sondan Siagian (2012:13 admintrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasrkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Administrasi merupakan suatu kegiatan kerjasama dua orang atau lebih dalam pencapaian kegiatan kerjasama untuk pencapaian suatu tujuan yang secara arti sempit yaitu seperti kegiatan surat menyurat, tata usaha, dll.

**B. Unsur-Unsur Administrasi**

Menurut Sondang P.Siagian dalam (Mulyono, 2017) mengemukakan bahwa unsur-unsur administrasi adalah:

1. Terdapat manusia 2 orang atau lebih

2. Terdapat tujuan yang akan dicapai

3. Terdapat kerjasama

4. Terdapat kegiatan yang akan dilakukan

5. Terdapat peralatan/perlengkapan.

 **C. Pengertian Administrasi Publik**

Administrasi Publik dilihat menurut ahli yaitu pendapat dari Gie yang dikutip oleh Pasolong dalam bukunya tentang Teori Administrasi Publik (2011:3) mengemukakan bahwa:

“Administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.

Tentang Administrasi Publik dalam Beddy Iriawan (2017:225) yang dikutip dari Willoughby dan D. White memaknai bahwa Administrasi Publik sebagai pelaksana atau implementasi kebijakan hasil dari proses keputusan politik (Lembaga legislatif) yang dimana dijelaskan bahwa administrasi publik merupakan suatu keseluruhan proses Kerjasama secara rasional yangdilakukan aparatur negara atau pemerintah dimana sumber daya dan personal publik di organisir dan dikoordinasikan dalam rangka pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan hal-hal tujuan negara dan penyelenggaraan berbagai kebutuhan hubungan publik.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan, bahwaadministrasi merupakan suatu kegiatan kerjasama dua orang atau lebih dalam pencapaian kegiatan kerjasama untuk pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Hal tersebut berkaitan dengan adanya Manajeman Organisasi. Karena didalam Administrasi publik memerlukan adanya Manajeman Organisasi. Sehingga memudahkan dalam pencapaian tujuan yang direncanakan sebelumnya.

 **D. Peran Administrasi Publik**

Administrasi publik memiliki peran penting bagi para pengambil kebijakan dalam menentukan strategi pengelolaan pemerintahan maupun organisasi. Hal tersebut juga di ungkapkan oleh Thoha (20111:104) bahwa:

“Di dalam ilmu administrasi publik, memandang bahwa studi mengenai kebijaksanaan dalam administrasi publik menjadi sangat populer, akan tetapi sebagai halnya barang baru bidang kajian ini sebagian besar masih deskriptif, dan masih sangat sulit membangunnya. Setapak demi setapak para peneliti memulai untuk mengeneralisasikan dan membangun teori tentang proses pengambilan kebijaksanaan pemerintah dengan menggunakan model-model yang dikembangkan dari bidang studi lainnya”.

Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Hebert A. Simon dalam Thoha (2011: 105) bahwa:

“Studi tentang kebijakan adalah meminjam dari semua ilmu-ilmu sosial, dan analisis tentang kebijakan dipandang sebagai bidang studi yang bisa berintegrasi dengan ilmu-ilmu social”.

Proses menjalankan pengelolaan sumberdaya harus disertai dengan tanggungjawab publik dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat sehingga perlu transparansi dalam mengelola sumberdaya pemerintah daerah. Salah satu aspek penting dalam mengelola sumberdaya adalah pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan sumberdaya agar memenuhi harapan pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan bahwa peran administrasi publik sangat diperlukan untuk pengelolaan sumberdaya yang bertujuan pada kesejahteraan sebagai salah satu bentuk pencerminan negara demokrasi dalam mengimplementasikan strategi, kebijakan maupun program. Proses pengelolaan atau pengembangan sumberdaya, masyarakat adalah faktor terpenting karena tanpa keikutsertaan masyarakat tujuan pemerintahan tidak akan berjalan lancar.

### **2.1.3 Kajian Kebijakan Publik**

 **A. Pengertian Kebijakan**

Pengertian Kebijakan, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb).

Carl J Federick sebagaimana dikutip Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan bahwa;

“Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

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

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

**B. Pengertian Kebijakan Publik**

Pengertian kebijakan publik (public policy) secara terminologi itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society”* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Sedangkan Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai “*a projected program of goal, value, and practice”* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Winarno (2002:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai:

“Hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta”.

Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “*Is whatever government choose to do or not to do*” (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).

Definisi ini menguatkan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

 **C. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Tahap-Tahap Kebijakan Publik Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn sebagaimana dikutip Winarno (2007:32-34) adalah sebagai berikut:

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kabijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasanalasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Maslaah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain munkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, unuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yamh menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

### **2.1.4 Kajian Implementasi Kebijakan**

 **A. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai: tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuantujuan yang telah ditetapkan.

Implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

 **B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Teori George C. Edward Edward III dalam Subarsono (2011:90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu:

a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2011:99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

“standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik”.

Pendapat tentang faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan disebutkan oleh Grindle yang menyebutkan bahwa: “keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi”.

**C. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan**

Tahapan implementasi menurut Mulyadi (2015:12) implementasi kebijakan bahwa mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
3. Kesediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan

### **2.1.5 Kajian Kemiskinan**

Kotze (dalam Hikmat, 2004:6) menyatakan bahwa “masyarakat miskin memiliki kemampuan yang relatif baik untuk memperoleh sumber melalui kesempatan yang ada”. Kendatipun bantuan luar kadang-kadang digunakan, tetapi tidak begitu saja dapat dipastikan sehingga masyarakat bergantung pada dukungan dari luar. Pendekatan pemberdayaan ini dianggap tidak berhasil karena tidak ada masyarakat yang dapat hidup dan berkembang bila terisolasi dari kelompok masyarakat lainnya. Pengisolasian ini menimbulkan sikap pasif, bahkan keadaan menjadi semakin miskin.

Selanjutnya Supriatna (1997:90) menyatakan bahwa: “kemiskinan adalah situasi yang serba terbatas yang terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan”. Suatu penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya, yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan bisa disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang ada, baik lewat jalur pendidikan formal maupun nonformal yang pada akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap rendahnya pendidikan informal.

Lebih lanjut Emil Salim dalam Supriatna (1997: 82) mengemukakan lima karakteristik penduduk miskin. Kelima karakterisktik penduduk miskin tersebut adalah:

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

 **A. Penyebab Kemiskinan**

Beberapa faktor yang menyebabkan timbulnya kemiskinan menurut Hartomo dan Aziz (1997) yaitu:

“Pendidikan yang terlampau rendah, malas bekerja, keterbatasan sumber alam, terbatasnya lapangan kerja, keterbatasan modal, beban keluarga”.

Tingkat pendidikan yang rendah menyebabkan seseorang kurang mempunyai keterampilan tertentu yang diperlukan dalam kehidupannya.Keterbatasan pendidikan atau keterampilan yang dimiliki seseorang menyebabkan keterbatasan kemampuan seseorang untuk masuk dalam dunia kerja. Adanya sikap malas (bersikap pasif atau bersandar pada nasib) menyebabkan seseorang bersikap acuh tak acuh dan tidak bergairah untuk bekerja.Suatu masyarakat akan dilanda kemiskinan apabila sumber alamnya tidak lagi memberikan keuntungan bagi kehidupan mereka.

Hal ini sering dikatakan masyarakat itu miskin karena sumberdaya alamnya miskin.Keterbatasan lapangan kerja akan membawa konsekuensi kemiskinan bagi masyarakat. Secara ideal seseorang harus mampu menciptakan lapangan kerja baru sedangkan secara faktual hal tersebut sangat kecil kemungkinanya bagi masyarakat miskin karena keterbatasan modal dan keterampilan. Seseorang miskin sebab mereka tidak mempunyai modal untuk melengkapi alat maupun bahan dalam rangka menerapkan keterampilan yang mereka miliki dengan suatu tujuan untuk memperoleh penghasilan.Seseorang yang mempunyai anggota keluarga banyak apabila tidak diimbangi dengan usaha peningakatan pendapatan akan menimbulkan kemiskinan karena semakin banyak anggota keluarga akan semakin meningkat tuntutan atau beban untuk hidup yang harus dipenuhi.

Menurut Sharp (dalam Kuncoro, 2006) terdapat tiga faktor penyebab kemiskinan jika dipandang dari sisi ekonomi yaitu:

1. Kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya yang terbatas dan kualitasnya rendah.
2. Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia.Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktifitanya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah.Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau keturunan.
3. Kemiskinan muncul karena perbedaan akses dalam modal. Faktor-faktor penyebab kemiskinan di Indonesia seperti tingkat pendidikan yang rendah, produktivitas tenaga kerja rendah, tingkat upah yang rendah, distribusi pendapatan yang timpang, kesempatan kerja yang kurang, kualitas sumberdaya alam masih rendah, penggunaan teknologi masih kurang, etos kerja dan motivasi pekerja yang rendah, kultur/budaya (tradisi), dan politik yang belum stabil.

Kesemua faktor tersebut di atas saling mempengaruhi, dan sulit memastikan penyebab kemiskinan yang paling utama atau faktor mana yang berpengaruh langsung maupun tidak langsung. Kesemua faktor tersebut merupakan viciois circle (lingkaran setan) dalam masalah timbulnya kemiskinan (Tulus:1997).

 **B. Indikator Kemiskinan**

Menurut Badan Pusat Statistik, indikator kemiskinan terdiri dari (Badan Pusat Statistik, 2016) bahwa:

1. Head Count Index, yaitu persentase penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan
2. Poverty Gap Index (Indeks kedalaman kemiskinan), merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan.
3. Poverty Severity Indeks (Indeks keparahan kemiskinan), merupakan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin.

 **C. Fakir Miskin**

Berdasarkan UU 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya. Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Dalam hal ini pelaksanaan penanganan fakir miskin dapat dilakukan oleh pemerintah daerah masing-masing agar program penanganan fakir miskin sesuai dengan kebutuhan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 dijelaskan bahwa:

1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. 2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak.

4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

**D. Indikator Kemiskianan**

Terdapat kriteria atau indikator masyarakat miskin/fakir miskin menurut Badan Pusat Statistik yaitu sebagai berikut:

* 1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8m2 per orang
	2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
	3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
	4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
	5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
	6. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai /air hujan.
	7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar / arang / minyak tanah
	8. Hanya mengkonsumsi daging / susu / ayam dalam satu kali seminggu.
	9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
	10. Hanya sanggup makan sebanyak satu / dua kali dalam sehari
	11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas / poliklinik
	12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 500m2, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600.000,- per bulan
	13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah / tidak tamat SD / tamat SD.
	14. Tidak memiliki tabungan / barang yang mudah dijual dengan minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit / non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Dikategorikan masyarakat miskin/fakir miskin apabila terdapat minimal 9 indikator diatas.

Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksudkan diatas, sehingga pemerintah atau pemerintah daerah wajib untuk memberikan pelayanan berupa rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai suatu upaya perwujudan negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan warga negara yang miskin sehingga tercapainya kehidupan yang layak.

## **2.2 Kerangka Berpikir**

Penelitian ini mengacu kepada para pendapat ahli-ahli tentang teori- teori implementasi kebijakan. Teori tersebut digunakan sebagai ukuran dalam penelitian ini. Penelitian ini menggunakan teori Van Metter dan Van Horn. Implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk mewujudkan pelaksanaan kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kebijakan kinerja dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan yaitu:

**1. Standar dan Tujuan Kebijakan**

Kebijakan implementasi kinerja dapat mengukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang realistis dengan sosio-kultur yang ada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur pelaksanaan kebijakan implementasi tentunya telah menyatakan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, pelaksanaan kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

**2. Sumber Daya**

Kebijakan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan implementasi. Setiap tahapan implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: “Penelitian kota baru menunjukkan bahwa terbatasnya pasokan insentif federal merupakan penyumbang utama kegagalan program”.

**3. Karakteristik Organisasi Pelaksana**

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan. Hal ini penting karena kebijakan pelaksanaan implementasi akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan yang dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan kebijakan agen pelaksana.

**4. Komunikasi antar Organisasi**

Kebijakan publik dapat dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu *(implementors).*Yang bertanggung jawab atas pelanggaran standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka pengajuan informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi.

**5. Sikap para Pelaksana**

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006): “sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik”. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang memahami betul permasalahan dan masalah yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top and down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

**6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik**

Hal terakhir yang diperhatikan perlu guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan pelaksanaan kebijakan implementasi. Oleh karena itu, upaya penerapan kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Penjelasan diatas akan memudahkan dalam penelitian ini tentang Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bandung. Akan diperjelas oleh gambar model Paradigma Kerangka Pemikiran sebagai berikut:

**Gambar 2. 1**

**Model Paradigma Kerangka Berpikir**

Dimensi Implementasi Kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn:

Standar dan Tujuan Kebijakan

Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bandung sesuai Peraturan Daerah Kota Bandung No.4 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bandung yang baik, tepat dan akurat.

Sumber Daya

Karakteristik Organisasi Pelaksana

Komunikasi Antar Organisasi

Sikap Organisasi Pelaksana

Lingkungan Ekonomi, Sosial, Politik

Sumber: Van Metter dan Van Horn (1975) yang diolah oleh Peneliti.

**Model Implementasi Kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn.**



Sumber: Van Metter dan Van Horn 1975.

## **2.3 Proposisi**

Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah, kajian pustaka, dan kerangka berikir, peneliti merumuskan proposisi bahwa Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bandung dapat dikatakan berjalan dengan baik, tepat dan akurat apabila dalam pelaksanaanya didukung oleh dimensi Implementasi Kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn, yaitu Standar dan tujuan kebijakan, Sumber Daya, Karakteristik Organisasi Pelaksana, Komunikasi Antar Organisasi, Sikap Para Pelaksana, dan Lingkungan Sosial, Ekonomi, Politik.