# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan dijelaskan beberapa definisi dan pengertian mengenai suatu konsep teori yang berdasarkan atas referensi pustaka yang peneliti dapatkan. Dalam menjelaskan penelitian mengenai Evaluasi Pelaksanaan Kebijakaan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM Mpd) di Desa Talang Jawa Kecamatan Merbau Mataram Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2012, maka dalam peninjauan pustaka ini peneliti memfokuskan pada beberapa aspek kajian yaitu:

## A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

### 1. Pengertian Kebijakan Publik

Terdapat banyak definisi mengenai apa yang maksud dengan kebijakan publik dalam literatur-literatur politik. Masing-masing definisi memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing para ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda, walaupun pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan dapat menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan.

Definisi mengenai kebijakan publik menurut Thomas R. Dye dalam Santoso (2009: 27) ialah pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak. Sedangkan menurut William N Dunn dalam Pasolong (2010:39), 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, perekonomian dan lain-lain.

Berbeda dengan Easton dalam Islamy (2009:19) mendefinisikan kebijakan publik adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sedangkan Chandler dan Plano dalam Keban (2004:56), memberikan definisi kebijakan publik sebagai pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang telah ditentukan oleh pemerintah (instansi publik) yang mempunyai tujuan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat. Dengan kata sederhana kebijakan publik muncul dengan tujuan tertentu untuk mengatur kepentingan bersama.

**2. Proses Kebijakan Publik**

Menurut William N. Dunn (2003:22) proses kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat

politis. Sedangkan Winarno (2012:35) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Proses-proses penyusunan kebijakan publik tersebut dibagi kedalam beberapa tahapan. Tahapan-tahapan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a) Tahap Penyusunan Agenda

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

b) Tahap Formulasi Kebijakan

   Masalah 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. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap Adopsi Kebijakan

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

d) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksana-kan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

e) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan.

Pemaparan tentang tahap kebijakan diatas telah menjelaskan bahwa tahap kebijakan tersebut merupakan suatu proses yang saling terkait yang mempengaruhi satu sama lain. Tahap awal adalah penyusunan agenda, dalam tahap tersebut dilakukanya identifikasi persoalan (masalah) publik yang akan dibahas dalam tahap berikutnya, yaitu formulasi. Setelah diformulasikan, pada tahap adopsi akan dipilih alternatif

yang baik agar dijadikan solusi bagi pemecahan masalah publik. Kebijakan yang telah diputuskan dan disahkan akan diimplementasikan untuk meraih tujuan awal yang ditentukan. Pada tahap akhir, evaluasi kebijakan. Pada penelitian ini merupakan tahap akhir dari tahap-tahap kebijakan di atas, penelitian ini akan menilai ketepatan, manfaat, dan efektivitas hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi dan kemudian dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan.

## B. Tinjauan tentang Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

### 1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Chief J. O. Udoji dalam Agustino (2008:140) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Lester dan Stewart dalam Kusumanegara (2010:97) implementasi adalah sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum ditetapkan melalui proses politik. Sedangkan Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:149) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk

mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Wahab (2004:65) memberikan definisi bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok untuk melaksanakan keputusan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkanya.

**2. Model Implementasi Kebijakan**

Menurut Nugroho (2008:167) pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*top-bottmer*) dan dari bawah ke atas (*bottom-topper*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa (*command-and-control*) dan pola pasar (*economic incentive*).

Agustino (2008:140) mengemukakan bahwa dalam pendekatan model *top down*, merupakan pendekatan implementasi kebijakan publik yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat.

Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya.

Terdapat banyak model implementasi kebijakan publik yang bersifat *top down* yang dapat digunakan untuk penelitian evaluasi kebijakan publik. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan publik yang telah dikembangkan oleh George C. Edward III, karena variabel-variabel yang digunakan dalam model implementasi kebijakan publik tersebut dapat membantu menjawab permasalahan peneliti tentang evaluasi pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mpd di Desa Talang Jawa Kecamatan Merbau Mataram Kabupatan Lampung Selatan tahun 2011-2012.

Selain itu, alasan lainnya adalah karena model implementasi kebijakan publik yang telah dikembangkan oleh George C. Edward III sebagai model implementasi kebijakan *top down approach* (pendekatan atas ke bawah ) yang mana pendekatan implementasi kebijakan tersebut dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun di ambil dari tingkat pusat.

Menurut George C. Edward dalam Indiahono (2009:31) model implementasi kebijakan publik terbagi menjadi empat variabel yang sangat berperan penting dalam keberhasilan pencapaian implementasi kebijakan. Empat variabel tersebut antara lain:

a. Komunikasi

   Menunjuk bahwa setiap kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi yang efektif antara pelaksana program dengan kelompok sasaran.

Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan pelaksana kebijakan akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan ditetapkan dalam masyarakat.

b. Sumber daya

Menunjuk pada setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan kualitas maupun kuantitas pelaksana yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran kebijakan. Sedangkan sumber daya finansial merupakan kecukupan modal investasi atas sebuah kebijakan atau program.

c. Disposisi

Menunjuk pada karakteristik yang menempel erat pada pelaksana kebijakan atau program. Karakter yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan atau program adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis.

d. Struktur birokrasi

Menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini meliputi dua hal yaiti: 1) Mekanisme pelaksanaan program, yang biasanya sudah ditetapkan oleh *Standard Operating Procedure* (SOP) yang dicantumkan dalam kebijakan dan program. 2) Struktur organisasi harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.

Model tersebut dapat menggambarkan implementasi program diberbagai tempat dan waktu. Untuk mendapatkan hasil yang lebih tepat dan akurat, peneliti rencananya

akan menggunakan keseluruhan variabel tersebut, sehingga dapat menjawab permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini. Adapun variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian antara lain:

1) Komunikasi yang menunjuk pada setiap kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi yang efektif antara pelaksana program dengan kelompok sasaran. Dalam penelitian ini, komunikasi dari pelaksana PNPM Mpd dalam menyosialisasikan dan melaksanakan program terhadap para pelaksana program sendiri dan sasaran pelaksana kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mpd yaitu masyarakat Desa Talang Jawa Kecamatan Merbau Mataram Kabupaten Lampung Selatan.
2) Sumber Daya, yaitu menunjuk pada setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan sumber daya yang mendukung dalam evaluasi pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mpd di Desa Talang Jawa Kecamatan Merbau Mataram yaitu sumber daya manusia yang meliputi kemampuan dan kuantitas pelaksana kebijakan dan program yakni UPK dan TPK baik kemampuan pada tingkat pendidikan, tingkat pemahaman terhadap tujuan dan sasaran serta aplikasi detail dari program dan juga kemampuan dalam menyampaikan program dan mengarahkan kepada sasaran kebijakan. Sedangkan sumber daya finansial yang mendukung dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mpd tersebut yakni ketersediaan dana yang meliputi jumlah dana yang dibutuhkan.

3) Disposisi, menunjuk pada karakteristik yang menempel erat pada pelaksana kebijakan program. Dalam penelitian ini, karakter yang harus dimiliki dalam pelaksana PNPM Mpd adalah kejujuran, komiten dan demokratis.
4) Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Dalam penelitian ini, aspek struktur birokrasi ini ada dua hal yaitu: a) Mekanisme pelaksanaan program, ketersediaan *standar operating prosedures* yang dicantumkan dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mpd. b) Struktur organisasi yaitu bagaimana desain dan struktur birokrasi yang ringkas dan tidak berbelit dalam struktur organisasi pelaksana yaitu UPK Kecamatan Merbau Mataram Kabupaten Lampung Selatan.

## C. Tinjauan tentang Evaluasi Kebijakan Publik

Pada tahap terakhir dalam proses pembuatan kebijakan adalah tahap penilaian kebijakan. Penilaian tersebut sering dikatakan sebagai evaluasi kebijakan. Kebijakan yang telah dibuat dan dikeluarkan oleh instansi pemerintah harus mendapatkan penilaian apakah kebijakan tersebut telah sesuai dengan tujuan yang diinginkan atau tidak. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan.

### 1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2008:471), sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut" evaluasi kebijakan". Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan

kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai.

Kemudian secara umum evaluasi kebijakan dijelaskan Anderson dalam Winarno (2012:229) merupakan kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Menurut Thomas Dye dalam Parsons (2005:547) evaluasi kebijakan adalah pemeriks-aan yang obyektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai. Sementara, Dunn (2003:132) evaluasi merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai nilai atau manfaat dari serangkaian aksi di masa lalu dan atau di masa depan.

Bila mengacu kepada teori Jones dalam Santoso (2009:43), evaluasi kebijakan adalah "*Judging the merit of government processes and program*", bahwa evaluasi kebijakan adalah penilaian terhadap kemampuan pemerintah dalam proses dan programnya.

Selanjutnya, Islamy (2009:112) menjelaskan:

> "Penilaian kebijaksanaan adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijaksanaan. Sebagai salah satu aktivitas fungsional, penilaian kebijaksanaan tidak hanya dilakukan dengan mengikuti aktivitas-aktivitas sebelumnya yaitu pengesahaan dan pelaksanaan kebijaksanaan, tetapi dapat terjadi pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijaksanaan. Dengan demikian penilaian kebijaksanaan dapat mencakup tentang: isi kebijaksanaan; pelaksanaan kebijaksanaan dan dampak kebijaksanaan. Jadi penilaian kebijaksanaan dapat dilakukan pada fase perumusan masalahnya; formulasi usulan kebijaksanaan; implementasi; legitimasi kebijaksanaan dan seterusnya.

Darwin dalam Widodo (2001:212) Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat "membuahkan hasil", yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan publik yang ditentukan.

Berdasarkan pengertian-pengertian evaluasi kebijakan yang dikemukakan di atas, kita dapat memahami makna dari evaluasi kebijakan publik. Evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk dapat memberikan penilaian terhadap kebijakan yang telah dilaksanakan.

**2. Sifat Evaluasi Kebijakan**

Sifat evaluasi kebijakan menurut Dunn (2003:608-609) adalah sebagai berikut:

a. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.

Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.

b. Interdependensi Fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai". Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

c. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*).

d. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dianggap sebagai intrinsik ataupun ekstrinsik. Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

### 3. Fungsi- fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Wibawa dan kawan-kawan dalam Nugroho (2008:477) evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

a) Eksplanasi, melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antarberbagi dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
b) Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
c) Audit, melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
d) Akunting, dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Dengan melihat fungsi-fungsi evaluasi kebijakan di atas, maka penelitian ini berfungsi sebagai eksplanasi, yaitu hasil yang dicapai dalam penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan gambaran masalah, kondisi, aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan dari pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mpd Tahun 2011-2012.

**4. Tipe- tipe Evaluasi Kebijakan**

James Anderson dalam Winarno (2012:230) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe yaitu:

1) Tipe Pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program, dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya.
2) Tipe Kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaraan atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi

dalam melaksanakan program. Namun kelemahan dalam tipe ini adalah kecendrungan untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

3) Tipe Ketiga, tipe evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakatnya dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti: Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya? Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang didapat? Siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan?

   Berdasarkan tipe-tipe pertanyaan seperti ini, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum.

Menurut Palumbo dalam Parsons (2005:549-552) menerangkan bahwa terdapat dua tipe evaluasi yaitu:

a. Evaluasi Formatif. Evaluasi Formatif merupakan evaluasi yang dilaksanakan pada saat sebuah kebijakan atau program sedang dilaksanakan yang didalamnya terdapat analisis yang meluas terhadap program yang dilaksanakan dan kondisi-kondisi yang mendukung bagi suksesnya implementasi tersebut. Fase

implementasi membutuhkan evaluasi “Formatif” yang memonitor ke mana arah dijalankan program sehingga dapat menyediakan umpan balik yang mungkin digunakan untuk pengembangan atau perbaikan proses implementasi.

b. Evaluasi Sumatif. Evaluasi Sumatif digunakan untuk mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang telah ditujukan diawal. Evaluasi Sumatif ini masuk dalam tahap *post implementation*, yakni dilakukan ketika kebijakan atau program sudah selesai dilaksanakan dan dengan mengukur atau melihat dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan program tertentu.

Tipe evaluasi yang digunakan dalam penelitian ini merupakan tipe evaluasi formatif yang ditujukan untuk dapat memonitor ke mana arah dijalankannya program sehingga dapat menyediakan umpan balik yang mungkin digunakan untuk pengembangan atau perbaikan proses implementasi.

**5. Langkah-langkah Dalam Evaluasi Kebijakan**

Suchman dalam Winarno (2012:233-234), mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

a) Mengidentifikasi tujuan program yang akan di evaluasi.
b) Analisis terhadap masalah.
c) Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
d) Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.

e) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.

f) Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Selain itu, Suchman juga mengidentifikasi beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi, yakni:

a. Apakah yang menjadi isi dari tujuan program?

b. Siapa yang menjadi target program?

c. Kapan perubahan yang diharapkan terjadi?

d. Apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak (*unitary or multiple*)?

e. Apakah dampak yang diharapkan besar?

f. Bagaimanakah tujuan-tujuan tersebut dicapai?

Dari keseluruhan tahap-tahap di atas, mendefinisikan masalah merupakan tahap yang paling penting dalam evaluasi kebijakan. Hanya setelah masalah-masalah dapat didefinisikan dengan jelas, maka tujuan-tujuan dapat disusun dengan jelas pula. Kegagalan dalam mendefinisikan masalah akan berakibat pada kegagalan dalam memutuskan tujuan-tujuan.

**6. Tipe-tipe Riset Evaluasi Kebijakan**

Menurut Henry dalam Wiyoto (2005:55-75) mengidentifikasikan ragam riset evaluasi kedalam tujuh tipe utama, yaitu:

a) *Front-end analyses* (evaluasi perencanaan program), merupakan riset evaluasi yang dikembangkan sebelum keputusan tentang sebuah program baru ditetapkan atau sebuah program dilanjutkan.

b) *Evaluability Assessments*, merupakan riset evaluasi yang dilakukan dengan jalan membandingkan asumsi kebijakan yang mendasari sebuah program, dengan apa yang seharusnya dicapai dalam program tersebut, serta menilai rasionalitas asumsi yang dibuat dan kemungkinan (peluang) program dapat mencapai sasarannya.

c) *Cost-benefit and cost-effectiveness* (riset tentang efisiensi program), merupakan tipe evaluasi yang dilakukan dengan teknik membandingkan *outputs* dan atau *outcomes* sebuah program, dengan sumberdaya yang telah dikeluarkan.

d) *Proces or implementation evaluation*, merupakan riset evaluasi program dengan menilai sejauh mana sebuah program berjalan seperti yang dikehendaki (ditetapkan). Artinya, mengevaluasi suatu proses dari aktivitas yang ada dalam sebuah program. Isu strategik yang terdapat pada tipe riset ini, yaitu : *how did the program operate*?, atau *What happened*, atau *What did the program do*?

e) *Effectiveness, outcome, or impact evaluation*, merupakan riset evaluasi yang ditujukan untuk menilai sejauh mana sebuah program mencapai hasil seperti yang telah ditetapkan. Riset ini memfokuskan pada *output* dan *outcomes*.

f) *Program and problem monitoring* (riset problem monitoring), merupakan tipe riset evaluasi yang memberikan informasi pada program dan problemnya, atau paling tidak tentang rekaman problem yang terjadi baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang di dalam sebuah variasi wilayah yang dilakukan secara simultan.

g) *Meta-evaluation, evaluation syntheses or comprehensive evaluation*, merupakan tipe evaluasi yang berupaya menganalisis kembali temuan-temuan dari berbagai

evaluasi yang telah dilakukan untuk menemukan apa yang dapat dipelajari dari yang telah terjadi tentang sebuah program/kebijakan publik.

Berdasarkan tipe-tipe evaluasi di atas maka penelitian ini rencananya akan menggunakan tipe *Effectiveness, outcome, or impact evaluation*, yaitu riset evaluasi yang ditujukan untuk menilai sejauh mana sebuah program mencapai hasil seperti yang telah ditetapkan di karenakan program PNPM Mpd ini ingin mengetahui dan memberikan gambaran tentang pencapaian hasil dari pelaksanaan program pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PNPM Mpd 2011-2012.

## D. Tinjauan tentang PNPM Mandiri

### 1. Pengertian PNPM Mandiri

Menurut pedoman umum pelaksanaan PNPM Mandiri Tahun 2011, pengertian yang terkandung mengenai PNPM Mandiri adalah:

1. PNPM Mandiri adalah Program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskin an berbasis pemberdayan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.

2. Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan atau meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraan. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

Visi dan Misi PNPM Mpd, yaitu:

a. Visi

   Tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan.

b. Misi

   1). Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya

   2). Pelembagaan sistem pembangunan partisipatif

   3). Pengefektifan fungsi dan peran pemerintah lokal

   4). Peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat

   5). Pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan

Strategi pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan:

a) Memberikan kewenangan yang lebih luas kepada masyarakat dalam mengambil keputusan.

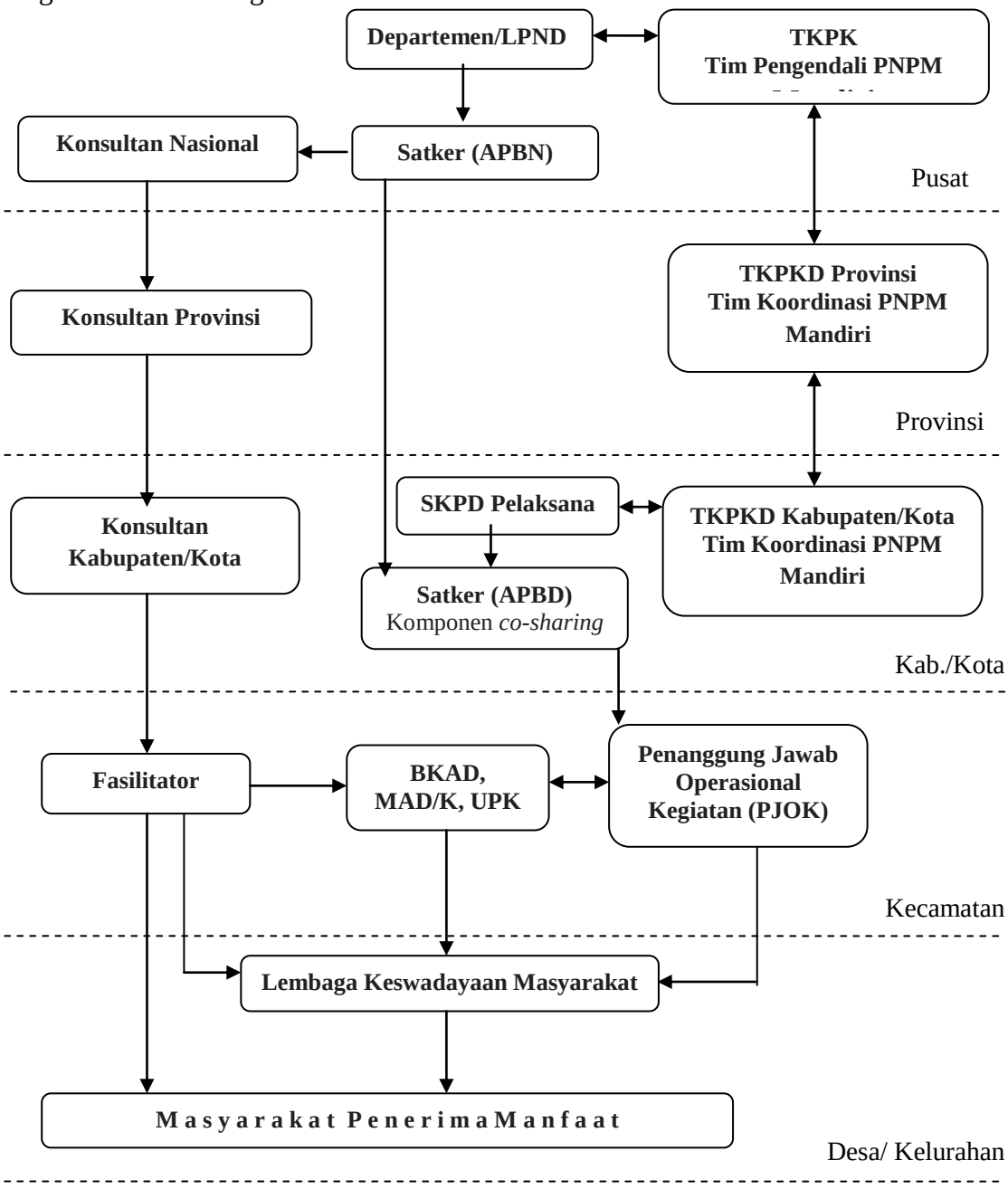
b) Meningkatkan sinergisitas antara masyarakat dan pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan.

*c)* Memberikan bantuan kepada masyarakat berupa dana bantuan langsung masyarakat (BLM/ *block grant*) dan bantuan pendampingan berupa *technical assistance.*

**2. Organisasi dan Penanggungjawab PNPM Mandiri**

Struktur kelembagaan PNPM Mandiri mencakup seluruh pihak yang bertanggungjawab dan terkait dalam pelaksanaan serta upaya pencapaian tujuan PNPM Mandiri meliputi unsur pemerintah, fasilitator, dan konsultan pendamping, serta masyarakat baik pusat maupun daerah. Secara umum, struktur organisasi PNPM Mandiri digambarkan berikut ini

Bagan 1. Struktur Organisasi PNPM MPd




Sumber: UPK Kecamatan Merbau Mataram Kabupaten Lampung Selatan.
Catatan:
SKPD = Satuan Kerja Perangkat Daerah
TKPK = Tim Kordinasi Penanggulangan Kemiskinan
TKPKD = Tim Kordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah
BKAD = Badan Kerjasama Antar Desa
MAD/K = Musyawarah Antar Desa/Kelurahan

1) Pusat

Dalam rangka pengendalian dan kordinasi pelaksana PNPM Mandiri, dibentuk tim pengendali PNPM Mandiri. Tim pengendali berikut keanggotanya ditetapkan oleh dan bertanggung jawab kepada menteri koordinator bidang kesejahteraan rakyat selaku ketua tim kordinasi penanggulangan kemiskinan (TKPK). Tim pengendali PNPM Mandiri terdiri atas:

a) Tim Pengarah

Tim pengarah terdiri atas menteri-menteri dan kepala atau lembaga terkait pelaksanaan PNPM Mandiri. Tugas dan tanggung jawab tim pengarah adalah memberikan pengarahan kepada tim pelaksana baik materi yang bersifat substantif maupun teknis guna keberhasilan pengendalian PNPM Mandiri.

b) Tim Pelaksana

Tim pelaksana terdiri atas pejabat eselon 1 kebawah dari berbagai kementerian atau lembaga terkait pelaksana PNPM Mandiri. Tugas dan tanggung jawab tim pelaksana meliputi:

1 Merumuskan konsep kebijakan operasional, koordinasi, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian PNPM Mandiri.

2 Melakukan pemantuan dan evaluasi terhadap pelaksanaan PNPM mandiri.

3 Menilai hasil, manfaat dan dampak dari pelaksanaan PNPM mandiri terhadap pengurangan kemiskinan dan penciptaan kesempatan kerja bagi masyarakat miskin.

4 Mengusulkan pilihan-pilihan peningkatan efektivitas pelaksanaan PNPM Mandiri kepada tim pengarah.

5 Melaporkan hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PNPM Mandiri pada menteri kordinator bidang kesra minimal setiap 3 bulan.

6 Merumuskan konsep kebijakan operasional, perencanaan dan mekanisme pengendalian PNPM Mandiri yang dituangkan dalam bentuk berbagai pedoman dan surat edaran.

2) Daerah

Struktur organisasi PNPM Mandiri di daerah terdiri atas:

a. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Provinsi

Dalam rangka kordinasi pelaksanaan PNPM Mandiri, di daerah dibentuk tim koordinasi PNPM Mandiri provinsi yang anggotanya terdiri dari pejabat instansi terkait di daerah di bawah koordinasi Tim Kordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) provinsi. Di bentuk berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan oleh penanggungjawab TKPKD provinsi. Untuk memperlancar pelaksanaan operasional tim koordinasi PNPM Mandiri, di provinsi dapat dibentuk Satuan Kerja (Satker) yang mendukung operasional di ruang lingkup wilayah provinsi untuk pelaksanaan tugas-tugas tim yang bersumber dari APBD provinsi. Penunjukan satuan kerja tersebut ditentukan oleh gubernur.

a. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten atau Kota.

Dalam rangka kordinasi pelaksanaan PNPM Mandiri, di daerah dibentuk tim kordinasi PNPM Mandiri Kabupaten atau Kota yang anggotanya terdiri dari

pejabat instansi terkait di daerah di bawah kordinasi TKPKD kabupaten/ kota. Tim ini dibentuk berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan oleh penanggungjawab TKPKD kabupaten atau kota.

b. Satuan kerja PNPM Mandiri di Kabupaten atau Kota

Pelaksanaan PNPM Mandiri di Kabupaten atau Kota dilakukan oleh satuan kerja kabupaten atau kota. Kecamatan merupakan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) kabupaten atau kota yang memberikan pelayanan kepada desa/ kelurahan dan bertugas memfasilitasi desa atau kelurahan dalam rangka kerjasama antar desa atau kelurahan bagi kepentingan program. Kecamatan juga bertugas untuk melakukan pembinaan, penguatan kapasitas kelembagaan kerjasama antar desa atau kelurahan, serta mengelola administrasi kegiatan yang diperlukan guna menjamin akuntabilitas dan transparansi program. Dalam rangka tugas tersebut, di kecamatan dibentuk gugus tugas pelaksanaan (Penanggung Jawab Operasional Kegiatan atau PJOK) yang ditetapkan melalui Surat Keputusan (SK) Bupati atau Walikota.

c. Masyarakat Komunitas

Masyarakat membentuk atau mengembangkan kelembagaan masyarakat yang salah satu fungsinya adalah mengelola kegiatan dikecamatan dan desa atau kelurahan. Kelembagaan dikecamatan adalah Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dengan Musyawarah Antar Desa (MAD) sebagai forum tertinggi pengambilan keputusan dan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) sebagai pengelola yang bertanggung jawab kepada MAD. Musyawarah antar desa atau kelurahan dilakukan melalui musyawarah perencanaan

pembangunan (Musrenbang) kecamatan regular. Kelembagaan PNPM Mandiri di desa atau kelurahan adalah lembaga keswadayaan masyarakat yang dibentuk, ditetapkan oleh masyarakat, dan bertanggungjawab kepada masyarakat melalui musyawarah desa atau kelurahan. Lembaga ini berfungsi secara kolektif dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan kegiatan PNPM Mandiri di desa atau kelurahan.

### 3. Mekanisme Penyelenggaraan

Pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri dilakukan oleh masyarakat secara swakelola berdasarkan prinsip otonomi dan difasilitasi oleh perangkat pemerintahan yang dibantu oleh fasilitator atau konsultan. Pelaksanaan kegiatan meliputi:

a) Pemilihan dan penetapan tim pengelola kegiatan.
b) Pencairan atau pengajuan dana.
c) Pengerahan tenaga kerja.
d) Pengadaan barang atau jasa
e) Serta pelaksanaan kegiatan yang diusulkan.

Pada pelaksanaan kegiatan secara swakelola, apabila dibutuhkan barang atau jasa berupa bahan, alat, dan tenaga ahli (konsultan) perseorangan yang tidak dapat disediakan atau tidak dapat dilakukan sendiri oleh masyarakat, maka dinas teknis terkait dapat membantu masyarakat untuk menyediakan kebutuhan tersebut. Dalam proses pengadaan barang atau jasa yang dilakukan harus diperhatikan prinsip-prinsip efisien, efektif, terbuka, adil, dan bertanggung jawab.

**4. Penyaluran dan Sumber Dana**

Sumber dana pelaksanaan PNPM Mandiri berasal dari:

a) Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), baik yang bersumber dari rupiah murni maupun dari pinjaman atau hibah.
b) Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) provinsi, terutama untuk mendukung penyediaan dana pendamping bagi kabupaten dengan kapasitas fiskal rendah.
c) APBD kabupaten atau kota sebagai dana pendamping, dengan ketentuan minimal 20 persen bagi kabupaten atau kota dengan kapasitas fiskal rendah dan minimal 50 persen bagi kabupaten atau kota dengan kapasitas fiskal menengah ke atas dari total BLM dikabupaten atau kota.
d) Kontribusi swasta sebagai perwujudan tanggungjawab sosial perusahaan.
e) Swadaya masyarakat (asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan individu atau kelompok peduli lainnya).

Persiapan Penyaluran Dana

Satker PNPM Mandiri di masing-masing tingkatan bertanggungjawab pada aktivitas pendanaan dan penyalurannya. Pembayaran dan penyaluran dana PNPM Mandiri untuk masing-masing komponen program dilakukan oleh Satker PNPM Mandiri dengan mengajukan Surat Perintah Pembayaran (SPP) dan Surat Perintah Membayar (SPM) kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) yang ditunjuk,

yang selanjutnya KPPN tersebut akan menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) kepada bank pelaksana.

**5. Prinsip dan pendekatan PNPM Mandiri**

Prinsip-prinsip dasar dalam PNPM Mandiri adalah:

1) Bertumpu pada pembangunan manusia. Pelaksanaan PNPM Mandiri senantiasa bertumpu pada peningkatan harkat dan martabat manusia seutuhnya.
2) Otonomi. Dalam pelaksanaa PNPM Mandiri, masyarakat memiliki kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola.
3) Desentralisasi. Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat sesuai dengan kapasitasnya.
4) Berorentasi pada masyrakat miskin. Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.
5) Partisipasi. Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan.
6) Kesetaraan dan keadilan gender. Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan.

7) Demokratis. Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tahap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.

8) Prioritas. Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggunggugatkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administratif.

9) Kolaborasi. Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumber daya yang terbatas.

10) Keberlanjutan. Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antar pemangku kepentingan dalam penangulangan kemiskinan.

11) Transparansi dan Akuntabel. Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak hanya saat ini tapi juga dimasa depan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.

12) Sederhana. Semua aturan, mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan PNPM Mandiri harus sederhana, fleksibel, mudah dipahami, dan mudah dikelola, serta dapat dipertanggung jawabkan oleh masyarakat.

Pendekatan atau upaya-upaya rasional dalam mencapai tujuan program dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan program adalah pembangunan yang berbasis masyarakat dengan:

1) Menggunakan kecamatan sebagai lokus program untuk mengharmonisasikan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian program
2) Memposisikan masyarakat sebagai penentu atau pengambil kebijakan dan pelaku utama pembangunan pada tingkat lokal.
3) Mengutamakan nilai-nilai universal dan budaya lokal dalam proses pembangunan partisipatif.
4) Menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik sosial, budaya dan geografis.
5) Melalui proses pemberdayaan masyarakat yang terdiri atas pembelajaraan, kemandirian, dan keberlanjutan.

**6. Tujuan**

Program ini memiliki 2 tujuan antara lain:

1) Tujuan Umum

   Meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.

2) Tujuan Khusus

a Meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin, dan atau kelompok perempuan dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.

b Meningkatnya kapasitas pemerintah desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif

c Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat.

d Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa

**7. Pemilihan Sasaran**

Harmonisasi sasaran ditujukan untuk memadukan aspek wilayah dan kelompok masyarakat penerima manfaat.

Lokasi PNPM Mandiri diutamakan pada kecamatan yang memiliki kriteria:

a) Memiliki jumlah penduduk miskin cukup besar
b) Tingkat pelayanan dasar rendah
c) Tingkat kapasitas fiskal rendah
d) Memiliki desa atau kelurahan tertinggal

Penentuan lokasi PNPM inti ditetapkan oleh tim pengendali PNPM Mandiri. Lokasi PNPM penguatan diarahkan kelokasi PNPM inti dengan mempertimbangkan

usulan sektor dan daerah, efisiensi dan efektivitas penanggulangan kemiskinan, serta mengurangi kesenjangan antar kecamatan.

## E. Tinjauan tentang Pemberdayaan Masyarakat

### 1. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Prijono dan Pranaka dalam Sulistiyani (2004:77) mengatakan pemberdayaan mengandung dua makna yaitu: (1) *To give power or authority* yaitu memberikan kekuasaan, mengalihkan kekuasaan atau mendelegasikan otoritas kepada pihak yang kurang atau belum berdaya. (2) *To give ability to or enable* yaitu memberikan kemampuan atau keberdayaan serta memberikan peluang kepada pihak lain untuk melakukan sesuatu. Suharto (2009:59) pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan.

Sen dalam Sumodiningrat (2007:28) menyatakan pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu pendekatan yang kini sering digunakan dalam meningkatkan kualitas kehidupan dan mengangkat harkat martabat keluarga miskin. Konsep ini menjadi sangat penting karena memberikan perspektif positif terhadap orang miskin karena orang miskin tidak dipandang sebagai orang yang serba kekurangan dan objek pasif penerima pelayanan belaka melainkan sebagai orang yang memiliki beragam kemampuan yang dapat dimobilisasi untuk perbaikan hidupnya. Dengan demikian, pemberdayaan masyarakat pada hakekatnya adalah nilai kolektif pemberdayaan individual.

Prijono dalam Wrihatnolo dan Nugroho (2007:17-118), menjelaskan bahwa istilah pemberdayaan sering kali di artikan dalam konteks kemampuan meningkatkan keadaan ekonomi individu. Selain itu pemberdayaan juga merupakan konsep yang mengandung makna perjuangan bagi mereka yang terlibat dalam perjuangan tersebut. Sedangkan Kartasasmita dalam Lucie Setiana (2005:6) mengatakan bahwa pada dasarnya memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan.

Dari beberapa pengertian pemberdayaan masyarakat di atas maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah Suatu upaya untuk dapat membangun manusia atau masyarakat dalam meningkatkan harkat dan martabat yang mengalami masalah kemiskinan.

**2. Dimensi dan Indikator Pemberdayaan Masyarakat**

Menurut Kieffer dalam Suharto (2009:63), pemberdayaan mencakup tiga dimensi yang meliputi kompetensi kerakyatan, kemampuan sosiopolitik, dan kompetensi partisipatif. Sedangkan Parsons juga mengajukan tiga dimensi pemberdayaan yang merujuk pada:

a) Sebuah proses pembangunan yang bermula dari pertumbuhan individual yang kemudian berkembang menjadi sebuah perubahan sosial yang lebih besar.

b) Sebuah keadaan psikologis yang ditandai oleh rasa percaya diri, berguna dan mampu mengendalikan diri dan orang lain.
c) Pembebasan yang dihasilkan dari sebuah gerakan sosial, yang dimulai dari pendidikan dan politisasi orang-orang lemah dan kemudian melibatkan upaya-upaya kolektif dari orang-orang lemah tersebut untuk memperoleh kekuasaan dan mengubah struktur-struktur yang masih menekan.

Menurut Schuler, Hashemi dan Riley dalam Suharto (2009:63) mengembangkan delapan indikator pemberdayaan, yang mereka sebut sebagai *empowerment index* (index pemberdayaan), antara lain: (a) Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk pergi ke luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, dan kerumah tetangga. (b) Kemampuan membeli komoditas kecil: kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari dan kebutuhan dirinya. (c) Kemampuan membeli komoditas besar: kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder dan tersier. (d) Terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami atau istri mengenai keputusan-keputusan keluarga. (e) Kebebasan relative dari dominasi keluarga: responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seseorang yang mengambil uang, melarang mempunyai anak, melarang berkerja diluar rumah dan lain-lain. (f) Kesadaran hokum dan politik: mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa atau kelurahaan. (g) Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes: seseorang dianggap “berdaya” jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain

melakukan protes. (h) Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga: memiliki rumah, tanah, tabungan dan lain-lain.

## F. Tinjauan tentang Model Pembangunan Partisipatif

Menurut Sumodiningrat (1999:225) mengatakan model pembangunan partisipatif mengutamakan pembangunan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal dalam wadah pembangunan yang dimiliki, dengan menekankan upaya pengembangan kapasitas masyarakat untuk memberdayakan masyarakat.

Pembangunan partisipatif merupakan sebuah konsep yang sudah dipakai sejak awal dekade 1980 an, pemerintah mengadopsi skema pembangunan dari bawah (*bottom-up planning*) yang berangkat dari partisipasi masyarakat tingkat kelurahan, kemudian dibawa tingkatan kecamatan dan akhirnya bermuara pada sistem pembangunan nasional.

Pembangunan partisipatif adalah suatu model perencanaan pembangunan yang mengikutsertakan masyarakat dan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Masyarakat aktif melibatkan diri dalam melakukan identifikasi masalah, perumusan masalah, pencarian alternatif pemecahan masalah, penyusunan agenda pemecahan, terlibat proses penggodokan (konversi), ikut memantau implementasi, dan aktif melakukan evaluasi. Pelibatan masyarakat tersebut diwakili oleh kelompok-kelompok masyarakat yang terdiri atas kelompok politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan (Nurcholis 2009).

Pembangunan partisipatif adalah pembangunan yang bertujuan melibatkan kepentingan rakyat baik langsung maupun tidak langsung. Pembanngunan partisipatif

dalam menanggulangi kemiskinan mensyaratkan pelibatan masyarakat miskin pada umumnya dan keluarga miskin secara khusus. Dalam hal ini keluarga miskin diberikan kesempatan lebih besar untuk terlibat secara aktif baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi program pembangunan yang dilaksanakan.

## G. Tinjauan tentang Kemiskinan

Masalah kemiskinan merupakan persoalan pokok dalam pembangunan di Negara berkembang termasuk Indonesia. Salah satu kendala yang menyebabkan masih banyaknya penduduk hidup dalam kemiskinan adalah karena lemahnya struktur sosial ekonomi sehingga menghambat peluang untuk berusaha dan meningkatkan pendapatan.

### 1. Pengertian Kemiskinan

Tjokrowinoto dalam Sulistiyani (2009:27) , menyatakan kemiskinan tidak hanya menyangkut persoalan kesejahteraan semata, tetapi kemiskinan menyangkut persoalan kerentanan, ketidakberdayaan, tertutupnya akses kepada berbagi peluang kerja, menghabiskan sebagian besar penghasilannya untuk kebutuhan konsumsi, angka ketergantungan yang tinggi, rendahnya akses terhadap pasar, dan kemiskinan terefleksi dalam budaya kemiskinan yang diwarisi dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Menurut SMERU dalam Suharto (2009:134), mendifinisikan kemiskinan secara luas sebagai kondisi yang ditandai oleh serba kekurangan: kekurangan pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk, dan kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh

masyarakat. Sedangkan Sandra Walkman dalam Susanto (2005:146) mengartikan kemiskinan sebagai beberapa keadaan atau kurang tersediannya sumber ekonomi dalam bentuk materi maupun non materi yang diperlukan untuk menunjang suatu kehidupan masyarakat.

Suparlan dalam Masjukri (2007:40-41) mengartikan kemiskinan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat bersangkutan. Sementara kalau mengacu pada definisi kemiskinan menurut BPS dan Depsos dalam Suharto (2009:133) menyatakan kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada di bawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non makanan, yang disebut garis kemiskinan atau batas kemiskinan. Garis kemiskinan adalah sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2100 kilo perorang perhari dan kebutuhan non-makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya.

Dari beberapa pengertian kemiskinan di atas, dapat disimpulkan bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi dimana sejumlah atau segolongan orang mengalami situasi dalam pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari tidak terpenuhi sesuai dengan standar yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2100 kilo kalori perorang perhari,  dilatar belakangi oleh kurang tersedianya

sumber ekonomi, baik dalam bentuk materi maupun non-materi dibandingkan dengan standar kehidupan umum yang berlaku dalam suatu kelompok masyarakat.

**2. Karakteristik Kemiskinan**

Menurut SMERU dalam Suharto (2009:132), menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberaoa karakeristik yaitu:

a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan).
b. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
c. Ketiadaan jaminan masa depan karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).
d. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal.
e. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan keterbatasan sumber alam.
f. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.
g. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
h. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.
i. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial.

**3. Dimensi Kemiskinan**

David Cox membagi kemiskinan ke dalam beberapa dimensi antara lain:

a) Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan yang kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju.

Sedangkan negara berkembang seringkali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.

b) Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).

c) Kemiskinan sosial. Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak, dan kelompok minoritas.

d) Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian lain atau faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam dan lainnya.