

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Sebagai suatu konsep, kebijakan memiliki makna yang luas dan multi interpretasi. Sebagai contoh, James Anderson dalam (Kusumanegara, 2010 :1) memberi makna kebijakan sebagai perilaku aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Pengertian di atas sangat luas dan bisa diartikan bermacam-macam, misal, sang “aktor” dapat berupa individu atau organisasi; dapat pemerintah maupun non pemerintah. Demikian pula istilah “kegiatan tertentu” bisa diartikan kegiatan administratif, politis, ekonomis, dan lain-lain. Di samping itu, bentuk kegiatannya pun luas dan multi interpretasi misalnya dapat berupa pencapaian tujuan, perencanaan, program, dan sebagainya. Dengan demikian studi kebijakan adalah studi tentang perilaku berbagai aktor dalam berbagai bidang kegiatan yang mempunyai relevansi dengan sang aktor. Menurut kamus Inggris-Indonesia, kata “*public*” berarti (1) masyarakat umum, rakyat umum, orang banyak; (2) rakyat (Echlos & Shaldy 1987). Defenisi di atas menggambarkan bahwa kata publik dalam bahasa Indonesia diterjemahkan oleh beberapa kalangan secara berbeda sesuai dengan keperluan atau kepentingan. Jadi, kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh institusi otoritatif yang ditujukan dan berdampak

kepada publik serta ditujukan untuk mengatasi persoalan-persoalan publik (Lester dan Stewart, 2000).

Thomas R. Dye (1981) dalam (Tangkilisan, 2003 : 1) memberikan pengertian dasar mengenai kebijakan publik sebagai apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan Anderson dalam (Tangkilisan, 2003 : 2) memberikan defenisi kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Jones (1977) dalam (Tangkilisan, 2003 : 3) menekankan studi kebijakan publik ini pada 2 (dua) proses, yaitu :

- a) Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
- b) Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi terhadap masalah-masalah, terhadap kebijakan Negara, dan memecahkannya.

Menurut Charles O. Jones (1997) dalam (Tangkilisan, 2003 : 3) kebijakan terdiri dari komponen-komponen :

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

Harrold laswell dan Abraham Kaplan dalam Subarsono berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat. Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan pratik-pratik social yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilia-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat maka kebijkan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan pratika-pratika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut :

1. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar suatu nilai,
3. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya financial, materi, dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat top down approach atau bottom up approach, otoriter atau demokratis.

2.1.2 Tahap-tahap kebijakan

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Adapun tahap-tahap kebijakan publik (Winarno, 2002 : 29) :



1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah 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 yang ada.

3. 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 keputusan peradilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

5. Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.2. Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Setelah proses legislasi kebijakan selesai, maka kebijakan publik diimplementasikan. Dalam tahap implementasi, isi kebijakan dan akibat-akibatnya mungkin akan mengalami modifikasi dan elaborasi bahkan mungkin akan

diintegrasikan. Lester dan Stewart (2000) dalam (Kusumanegara , 2010 : 97), implementasi adalah sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum ditetapkan melalui proses politik. James Anderson (1979) dalam (Kusumanegara , 2010 : 97) menyatakan bahwa implementasi kebijakan/program merupakan bagian dari *administrative process* (proses administrasi). Proses administrasi sebagaimana diistilahkan oleh Anderson, digunakan untuk menunjukkan desain atau pelaksanaan sistem administrasi yang terjadi setiap saat. Proses administrasi mempunyai konsekuensi terhadap pelaksanaan, isi dan dampak suatu kebijakan.

Secara lebih luas, implementasi dapat didefinisikan sebagai proses administrasi dari hukum (statua) yang didalamnya, tercakup keterlibatan berbagai macam aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang dilakukan agar kebijakan yang telah ditetapkan mempunyai akibat, yaitu tercapainya tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik.

Menurut Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980) dalam (Tangkilisan, 2003 : 17), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky (1984) dalam (Tangkilisan, 2003 : 17), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk

menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Jones (1977) dalam (Tangkilisan, 2003 : 17) menganalisis masalah pelaksanaan kebijakan dengan mendasarkan pada konsepsi kegiatan-kegiatan fungsional. Jones (1977) mengemukakan beberapa dimensi dari implementasi pemerintahan mengenai program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan implementasi, juga membahas aktor-aktor yang terlibat, dengan memfokuskan pada birokrasi yang merupakan lembaga eksekutor. Jadi implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan adalah :

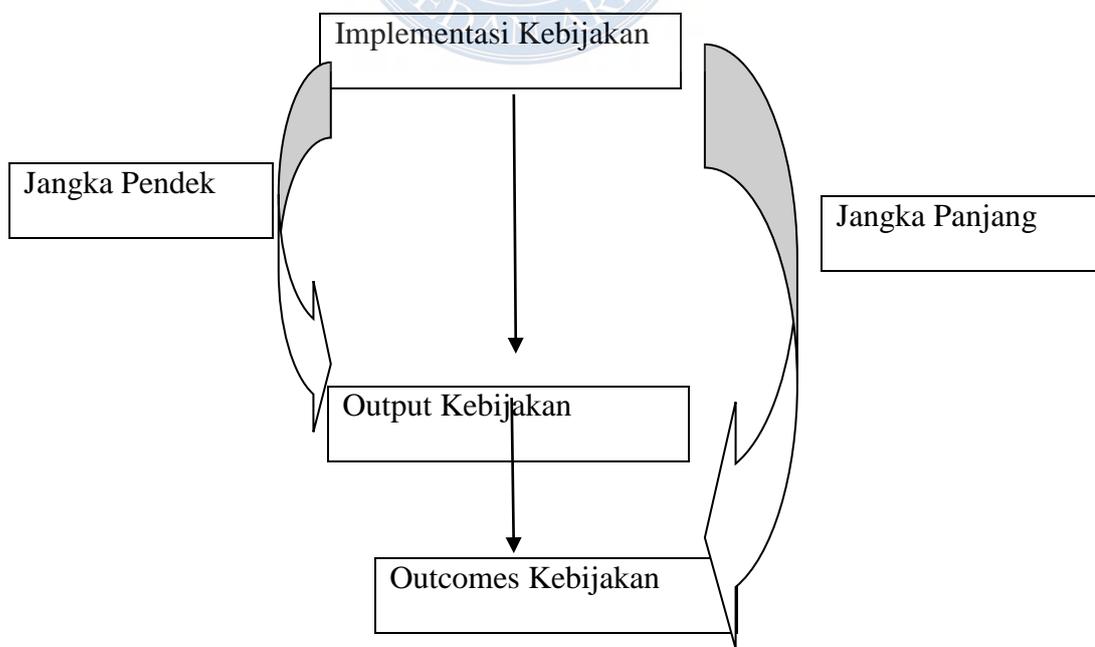
1. **Penafsiran** yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. **Organisasi** yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan
3. **Penerapan** yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

Implementasi kebijakan menunjuk aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan oleh organ pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan. Implementasi kebijakan sendiri biasanya ada yang disebut sebagai pihak implementor, dan kelompok sasaran. Implementor

kebijakan adalah mereka yang secara resmi diakui sebagai individu/lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program di lapangan. Kelompok sasaran adalah menunjuk para pihak yang dijadikan sebagai objek kebijakan.

Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan ouput dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcomes adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. Outcomes biasanya diukur setelah keluarnya ouput atau dalam waktu yang lama pasca implementasi kebijakan.

Gambar 1.1 Dimensi Waktu Output dan Outcomes Kebijakan



Sumber : Tangkilisan, 2003 : 37

2.2.2 Aktor-Aktor Implementasi

Dalam tahapan implementasi terdapat berbagai aktor yang terlibat. Mereka bisa berasal dari kalangan pemerintah maupun masyarakat, dan diidentifikasi berasal dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan, dan organisasi-organisasi komunitas (Anderson, 1979; Lester dan Stewart, 2000).

- **Birokrasi**

Pada umumnya birokrasi dipandang sebagai agen administrasi yang paling bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Pandangan ini berlaku untuk implementasi kebijakan negara maju dan negara yang sedang berkembang (NSB). Birokrasi mempunyai wewenang yang besar untuk sepenuhnya menguasai “area” implementasi kebijakan dalam wilayah operasinya karena mereka mendapat mandat dari lembaga legislatif.

Peran birokrasi yang dominan dalam “area” implementasi cukup menjadikannya sebagai aktor yang *powerfull*. Karena kekuatan birokrasi atas diskresi kebijakan tanpa disertai dengan kontrol eksternal yang memadai menyebabkan birokrasi kuat pula secara politik.

- **Badan Legislatif**

Walaupun birokrasi merupakan aktor utama dalam implementasi kebijakan publik, sejumlah aktor lain dan lembaga juga terlibat di dalam prosesnya.

Aktor selain birokrasi adalah legislatif maupun lainnya sebagaimana disebutkan terdahulu. Dijelaskan oleh Anderson (1979) dalam (Kusumanegara, 2003 : 103) bahwa para legislator mempengaruhi administrasi dalam berbagai cara. Semakin mendetail legislasi yang dibuat, akan semakin terbatas ruang gerak yang dimiliki agen-agen administrasi.

- **Lembaga Peradilan**

Di samping legislatif, lembaga peradilan juga merupakan aktor dalam implementasi kebijakan. Lembaga peradilan merupakan cabang yudisial yang menangani hukum publik. Namun lembaga peradilan dapat terlibat dalam implementasi kebijakan ketika muncul tuntutan masyarakat atas kebijakan tertentu yang implementasinya dianggap merugikan masyarakat sehingga menjadi perkara hukum. Menanggapi tuntutan tersebut, lembaga peradilan dapat merevisi ketentuan-ketentuan implementasi agar tidak merugikan masyarakat. Yang terpenting dari peranan lembaga ini adalah pengaruhnya dalam menginterpretasikan UU, peraturan-peraturan dan cara pengaturan administrasi yang telah atau sedang dilaksanakan.

- **Kelompok Kepentingan / Penekan**

Aktor lainnya yang berperan dalam implementasi adalah kelompok-kelompok penekan (*pressure groups*). Karena dalam implementasi berbagai diskresi banyak dilakukan oleh birokrasi, maka banyak kelompok-kelompok kepentingan yang ada di masyarakat berusaha mempengaruhi berbagai peraturan implementasi seperti pedoman acuan atau regulasi-regulasi. Tindakan kelompok-kelompok kepentingan menekan kebijakan pemerintah

(karena itu disebut kelompok penekan) dimaksudkan agar mereka memperoleh keuntungan dengan adanya implementasi program tertentu.

- **Organisasi Komunitas**

Lembaga lain yang sering terlibat dalam implementasi kebijakan adalah organisasi-organisasi komunitas. Banyak program-program yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan politik yang berlabel pro pembangunan masyarakat (*community development*). Dengan sendirinya masyarakat baik secara individual maupun kelompok terlibat dalam implementasi program itu baik sebagai obyek dan atau sebyek program.

2.2.3 Teknik Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan memerlukan perangkat yang digunakan untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan suatu program dengan kebijakan publik yang menjadi acuannya. Lester dan Stewart (2000) dalam (Kusumanegara, 2003 : 108) menyatakan bahwa perdebatan yang muncul tentang persoalan implementasi kebijakan publik mengarah pada dua pendekatan, yaitu pendekatan *command and control* dan pendekatan *economic incentive (market)*. Pendekatan *command and control* menyertakan mekanisme yang nampak koersif untuk menyelaraskan pelaksanaan dengan kebijakan acuan. Mekanisme tersebut misalnya rancangan baku, inspeksi, dan pemberian sanksi jika terjadi pelanggaran. Sedangkan pendekatan *economic incentive* menggunakan sarana perpajakan, subsidi, atau penalti agar pelaksanaan sesuai dengan kebijakan acuan.

Pendekatan *command and control* dianggap para penentanginya terlalu kaku, mengabaikan inisiatif dan inovasi dalam pencapaian tujuan kebijakan, dan

menyia-nyiaikan sumberdaya masyarakat. Para penganut pendekatan *economic incentive* berpandangan bahwa sebaiknya per individu diberikan ruang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri, mempunyai kebebasan dan kerelaan bertindak untuk mencapai tujuan yang diinginkan dengan biaya sosial serendah mungkin.

Selain pendekatan yang disebutkan diatas ada juga pendekatan *compliance* dan *what happen*. Pendekatan *compliance* (kepatuhan) adalah mengkaji implementasi kebijakan dalam ranah kepatuhan para aktor implementasi kebijakan terhadap hal-hal yang telah ditetapkan dalam guidelines kebijakan. Kajian ini mendapatkan kritik karena terlalu menyederhanakan masalah. Masalah kebijakan dilihat sangat hitam putih dan positivistik. Jika ada kriteria yang tercantum dalam guideline kebijakan tidak dilakukan maka dengan mudah implementasi kebijakan telah gagal secara proses. Temuan-temuan yang berharga dalam kajian implementasi kebijakan kemudian teramat sulit ditemukan, karena dari awal sudah membatasi diri pada kajian kepatuhan guideline kebijakan dengan yang terjadi di ranah nyata. Meskipun demikian pendekatan kepatuhan yang sering disebut juga pendekatan top down ini memberi pesan pentingnya kepatuhan implementor terhadap sektor administrasi kebijakan. Logika sederhananya adalah bagaimana mungkin sebuah kebijakan akan berjalan dengan baik jika kriteria-kriteria dalam kebijakan tidak dijalankan dengan baik dan konsisten.

Pendekatan kedua adalah pendekatan *what happen* atau sering disebut juga pendekatan *bottom up*. Pendekatan ini menginginkan adanya pengungkapan

kejadian-kejadian dalam ranah implementasi kebijakan yang terjadi di lapangan secara jujur dan terbuka.

2.2.4 Model-Model Implementasi

Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” (*top-bottomer*) versus kebijakan yang berpola “bawah ke atas” (*bottom-topper*), dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*). Model-model implementasi kebijakan dapat dipetakan sebagai berikut :

Model mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli di atas mekanisme paksa di dalam Negara dimana tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara sistematis model ini dapat disebut sebagai “Zero-Minus model”, dimana yang ada hanya nilai “nol” dan “minus” saja. Model “top-down” mudahnya berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya “bottom-up” bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. Berikut model implementasi kebijakan :

1. Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn dalam (Winarno, 2002 :109-118) menawarkan suatu model yang mempunyai enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*). Model ini tidak hanya menentukan kepentingan-kepentingan , tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas. Variabel-variabel tersebut adalah :

a) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan pencapaian kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna didalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh.

b) Sumber-sumber kebijakan

Disamping ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang

(*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan. Dengan demikian, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan implementasi, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

d) Karakteristik badan-badan pelaksana

Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Van Meter dan Van Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan :

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- 2) Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan subunit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);

- 4) Vitalisasi suatu organisasi;
 - 5) Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
 - 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.
- e) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik

Berikut mengenai lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi yurisdiksi atau organisasi dimana implementasi itu dilaksanakan :

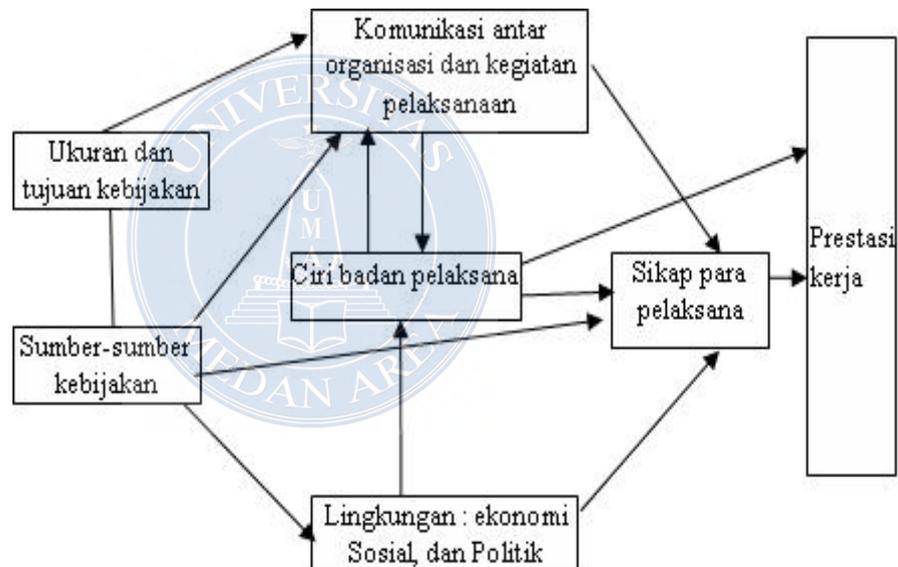
- 1) Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yurisdiksi atau organisasi pelaksana cukup mendukung implementasi yang berhasil?
- 2) Sejauh mana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan?
- 3) Apakah sifat pendapat umum, bagaimana pentingnya isu kebijakan yang berhubungan?
- 4) Apakah elit-elit mendukung atau menentang implementasi kebijakan?
- 5) Apakah sifat-sifat pengikut dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana; apakah ada oposisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan?

6) Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan.

f) Kecenderungan pelaksana (implementors)

Pemahaman pelaksana tentang tujuan umum maupun ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan merupakan satu hal yang penting. Implementasi kebijakan berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh.

Gambar 1.2 Model Implementasi Van Meter dan Van Horn



Sumber : Van Meter, Donald S., and Carl E Van Horn, dalam Tangkilisan, 2003: 232

2. Model Implementasi Kebijakan George Edward III

Menurut Edward dalam (Winarno, 2002 : 125), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administrasion* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mulai dengan mengajukan dua buah pertanyaan, yakni : Prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Edwards berusaha menjawab dua buah pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi.

Menurut Edwards III, oleh karena empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan

membahas semua faktor tersebut sekaligus. Ada empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik yaitu :

1) Komunikasi

Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*). Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementers*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Selain itu, faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan dan faktor terakhir adalah kejelasan.

2) Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Sumber-sumber yang penting meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk

menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Barangkali sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf. Ada satu hal yang harus diingat bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah ataupun staf, namun disisi yang lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.

3) Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

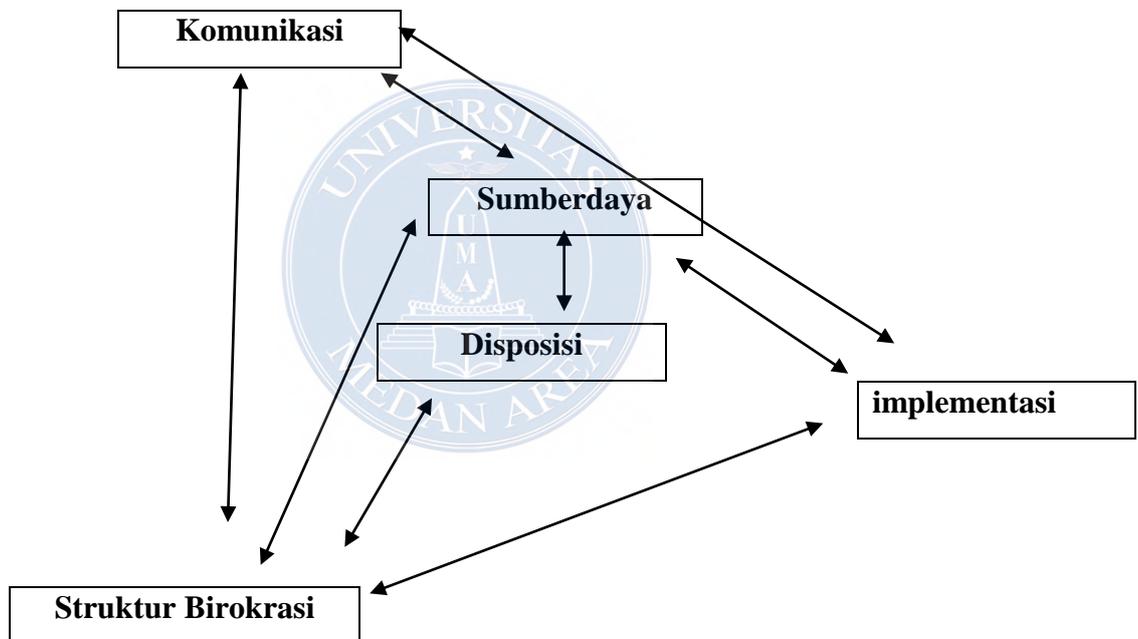
4) Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Menurut Edwards ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar (orang yang dipindahkan dengan mudah dari suatu

tempat ke tempat lain) dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar di antara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakn.

Gambar 1.3 Faktor Penentu Implementasi Menurut Edward III



Sumber : Wahab (1997:143)

3. Model Merilee S. Grindle (1980)

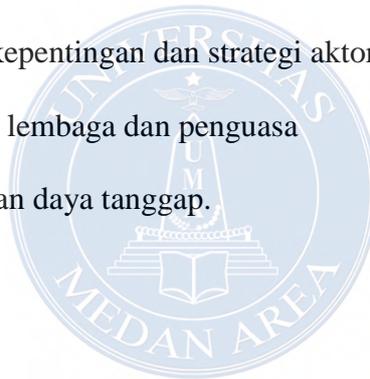
Model Grindle dalam (Nugroho, 2008 : 174) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya

ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup :

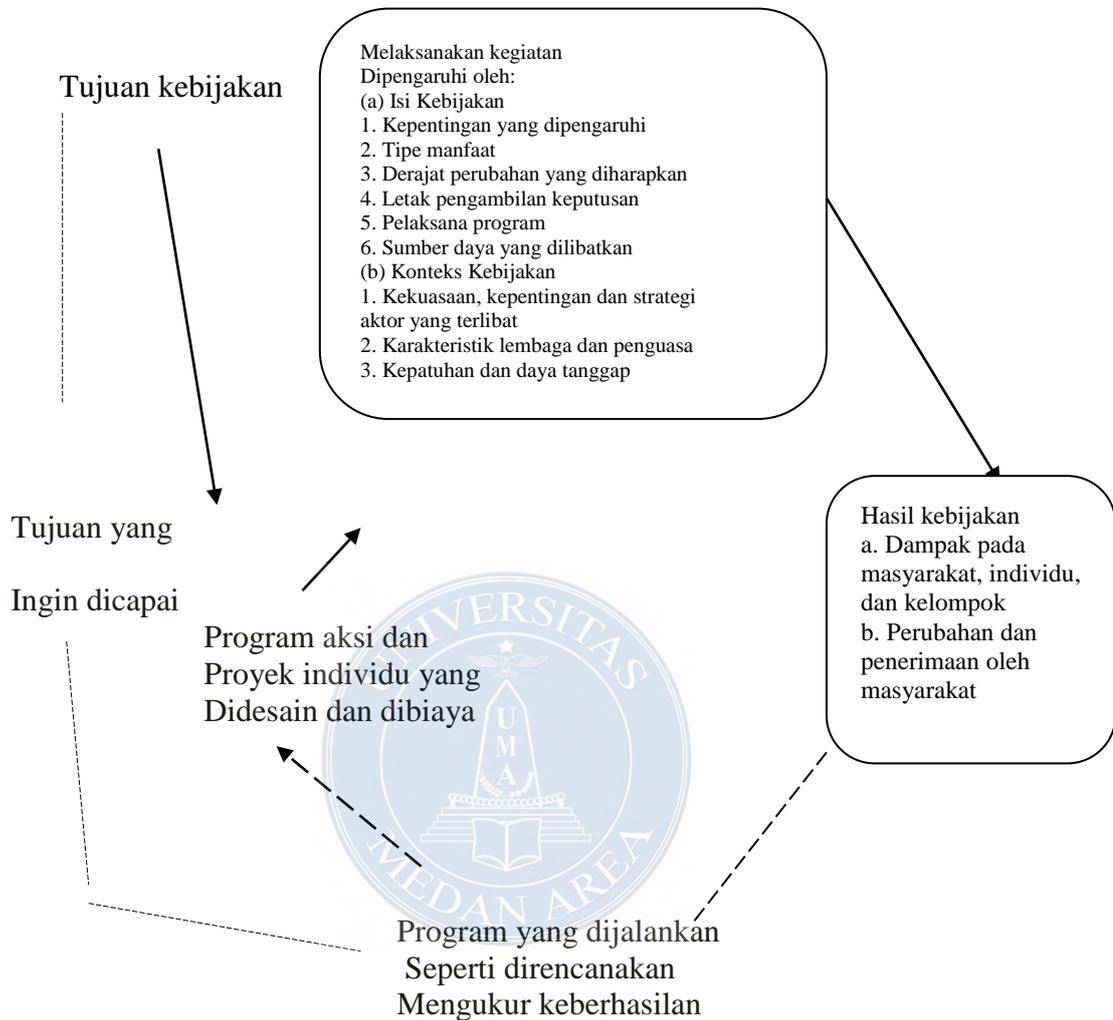
- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan,
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan,
- 5) (siapa) pelaksana program,
- 6) Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah :

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap.



Gambar 1.4 Model Implementasi Grindle



Sumber : Wahab (1997:123)

Dari beberapa teori model implementasi yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan bahwa proses implementasi terdiri dari beberapa aspek yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Kecenderungan-kecenderungan dan Struktur Birokrasi. Keseluruhan aspek dimaksud bertujuan dalam pencapaian sebuah kebijakan.

2.3. Program Kartu Indonesia Sehat (KIS)

Latar belakang munculnya Kartu Indonesia Sehat (KIS) karena untuk memenuhi kemaslahatan/hajat hidup orang banyak sehingga patut kita dukung dan realisasikan. KIS memberikan jaminan pada pemegangnya untuk mendapat manfaat pelayanan kesehatan seperti yang dilaksanakan dalam Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Ini bertujuan untuk meringankan beban masyarakat miskin terhadap kesehatan. KIS akan diberikan kepada anggota Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sehingga tidak menggeser Sistem JKN.

Dalam pelaksanaannya, pemerintah telah menunjuk BPJS Kesehatan sebagai penyelenggaranya. Dipilihnya KIS karena masih banyak masyarakat miskin yang belum mempunyai kartu BPJS sehingga dengan ini diharapkan semua lapisan masyarakat bisa menikmati akses kesehatan dengan mudah. Para penerima KIS tidak memerlukan administrasi yang sulit karena para gelandangan, pengamen, serta pengemis pun dapat memilikinya meskipun mereka tidak mempunyai data yang lengkap. Dengan KIS ini diharapkan semua pihak tidak ada lagi diskriminasi dalam penanganan kesehatan.

Implementasi dari KIS adalah Negara akan siap menjamin hak dari setiap masyarakatnya untuk mendapatkan akses kesehatan tanpa terkecuali. KIS Pada tahap pertama sampai akhir 2014 akan dibagikan ke 19 provinsi. Sedangkan provinsi lainnya akan disalurkan pada tahap selanjutnya. Pada 2015, diharapkan seluruh penduduk prasejahtera di Indonesia sudah memiliki kartu tersebut. Pendistribusian akan dibantu oleh PT Pos Indonesia dan perbankan nasional yaitu Bank Mandiri. Adapun keluarga miskin yang menjadi penerima bantuan iuran

JKN, yaitu sebanyak 86,4 jiwa, akan tetap ditanggung dengan Kartu Indonesia Sehat. Namun, anak dari keluarga miskin bisa langsung menggunakan Kartu Indonesia Sehat tanpa harus mendaftar lagi.

Prosedur pelayanan KIS prinsipnya sama dengan jaminan kesehatan lainnya. Peserta dapat mendatangi tempat pelayanan kesehatan tingkat pertama yaitu di puskesmas setempat untuk melakukan pemeriksaan dan jika kondisi penyakitnya harus mendapatkan pelayanan kesehatan tingkat lanjutan, maka pihak puskesmas akan memberikan surat rujukan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan lanjutan atau rumah sakit daerah. Namun jika sedang dalam keadaan darurat, maka peserta bisa langsung mendapatkan pelayanan kesehatan tingkat selanjutnya.

Pelayanan kesehatan merupakan hak dasar bagi rakyat seperti yang telah di tetapkan Undang-undang Dasar 1945 pasal 28 ayat (1). Hak dasar ini menjadi kewajiban Negara, Pemerintah Pusat maupun pemerintah Daerah untuk memenuhinya. Program KIS ini di harapkan dapat memberikan kontribusi meningkatkan umur harapan hidup.

Manfaat KIS

Peserta dapat memanfaatkan pelayanan kesehatan yang di berikan oleh fasilitas kesehatan yang bekerjasama dengan program Kartu Indonesia Sehat. Manfaat program KIS adalah sebagai Berikut :

A . Pelayanan Kesehatan Tingkat Pertama :

1. Rawat jalan tingkat pertama (RJTP) dan
2. Rawat inap tingkat pertama (RITP)

B. pelayanan Kesehatan Tingkat Lanjutan :

1. Rawat Jalan Tingkat Lanjutan (RJTL)
2. Rawat jalan Lanjutan (spesialistik)
3. Rawat Inap Tingkat Lanjutan (RITL) di kelas III
4. Rawat Inap Kelas Khusus (ICU/CCU/NICU/PICU)

C. Pelayanan Gawat Darurat (emergency)

D Pelayanan Transportasi Rujukan

E Pelayanan obat Generik dan atau Formularium Obat RS

F. Penunjang Diagnosis

G. Pelayanan Persalinan

H Tindakan Medis Operatif dan Non Operatif

I. Pelayanan yang tidak di tanggung

1. Pelayanan yang tidak sesuai prosedur
2. Pelayanan akosmetik (scaling, bedah plastic dll)
3. Ketidaksurban
4. Medical check up (pap smear dll)
5. Susu formula dan makanan tambahan
6. Pengobatan alternatif (tusuk jarum dll)
7. Pecandu narkotika
8. Sakita akibat percobaan bunuh diri
9. Alat bantu (kursi roda, kruk, kaca mata, gigi palsu)
10. Khitan tanpa indikasi medis
11. Pengguguran kandungan tanpa indikasi medis

12. Bencana alam

1.4. Konsep Kemiskinan

Kemiskinan memiliki dimensi yang luas, konsep kemiskinan memiliki banyak arti, tergantung dari perspektif yang digunakan: apakah bermakna sosio-kultural, ekonomi, psikologi, atau politik. Seringkali kemiskinan diartikan dengan merujuk pada faktor-faktor yang menyebabkannya, misalnya pada konsep mengenai kemiskinan kebudayaan dan kemiskinan struktural. Yang pertama melihat budaya kemiskinan seperti malas, apatis, kurang berjiwa wiraswasta sebagai penyebab seseorang miskin. Kedua menilai bahwa struktur sosial yang tidak adil, korup, paternalistik sebagai penyebab kemiskinan. Sejalan dengan pendekatan ini, operasionalisasi kemiskinan biasanya dirumuskan berdasarkan indikator-indikator masukan (*input indicators*).

Kemiskinan merupakan masalah sosial laten yang senantiasa hadir di tengah-tengah masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang. Kemiskinan senantiasa menarik perhatian berbagai kalangan, baik para akademisi maupun para praktisi. Berbagai teori, konsep dan pendekatan pun terus menerus dikembangkan untuk menyibak tirai dan mungkin “misteri” mengenai kemiskinan ini.

Dalam konteks masyarakat Indonesia, masalah kemiskinan juga merupakan masalah sosial yang senantiasa relevan untuk dikaji secara terus menerus. Ini bukan saja karena masalah kemiskinan telah ada sejak lama, melainkan pula karena masalah ini masih hadir di tengah-tengah kita dan bahkan kini gejalanya semakin meningkat sejalan dengan krisis multidimensional yang

masih dihadapi oleh Bangsa Indonesia. Meskipun pembahasan kemiskinan pernah mengalami tahap kejenuhan sejak pertengahan 1980-an, upaya pengentasan kemiskinan kini semakin mendesak kembali untuk dikaji ulang. Beberapa alasan yang mendasari pendapat ini antara lain adalah:

- I. konsep kemiskinan masih didominasi oleh perspektif tunggal, yakni “*kemiskinan pendapatan*” atau “*income-poverty*” (Chambers, 1997). Pendekatan ini banyak dikritik oleh para pakar ilmu sosial sebagai pendekatan yang kurang bisa menggambarkan potret kemiskinan secara lengkap. Kemiskinan seakan-akan hanyalah masalah ekonomi yang ditunjukkan oleh rendahnya pendapatan seseorang atau keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
- II. jumlah orang miskin di Indonesia senantiasa menunjukkan angka yang tinggi, baik secara absolut maupun relatif, di pedesaan maupun perkotaan meskipun Indonesia pernah dicatat sebagai salah satu negara berkembang yang sukses dalam mengentaskan kemiskinan, ternyata masalah kemiskinan kembali menjadi isu sentral di Tanah Air karena bukan saja jumlahnya yang kembali meningkat, melainkan dimensinya pun semakin kompleks seiring dengan menurunnya kualitas hidup masyarakat akibat terpaan krisis ekonomi sejak tahun 1997.
- III. kemiskinan mempunyai dampak negatif yang bersifat menyebar (*multiplier effects*) terhadap tatanan kemasyarakatan secara menyeluruh. Berbagai peristiwa konflik di Tanah Air yang terjadi sepanjang krisis ekonomi, misalnya, menunjukkan bahwa ternyata persoalan kemiskinan bukanlah

semata-mata mempengaruhi ketahanan ekonomi yang ditampilkan oleh rendahnya daya beli masyarakat, melainkan pula mempengaruhi ketahanan sosial masyarakat dan ketahanan nasional.

Sadar bahwa isu kemiskinan merupakan masalah laten yang senantiasa aktual, pengkajian konsep kemiskinan merupakan upaya positif guna menghasilkan pendekatan dan strategi yang tepat dalam menanggulangi masalah krusial yang dihadapi Bangsa Indonesia dewasa ini.

Secara politik, kemiskinan dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan (power). Kekuasaan dalam pengertian ini mencakup tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumberdaya. Ada tiga pertanyaan mendasar yang berkaitan dengan akses terhadap kekuasaan ini, yaitu:

1. bagaimana orang dapat memanfaatkan sumberdaya yang ada dalam masyarakat,
2. bagaimana orang dapat turut ambil bagian dalam pembuatan keputusan penggunaan sumberdaya yang tersedia, dan
3. bagaimana kemampuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan.

Kemiskinan secara sosial-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas.

Dimensi kemiskinan ini juga dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat yang mencegah atau

merintanginya seseorang dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang ada di masyarakat. Faktor-faktor penghambat tersebut secara umum meliputi faktor internal dan eksternal.

Faktor internal datang dari dalam diri si miskin itu sendiri, seperti rendahnya pendidikan atau adanya hambatan budaya. Teori “kemiskinan budaya” (*cultural poverty*) yang dikemukakan Oscar Lewis, misalnya, menyatakan bahwa kemiskinan dapat muncul sebagai akibat adanya nilai-nilai atau kebudayaan yang dianut oleh orang-orang miskin, seperti malas, mudah menyerah pada nasib, kurang memiliki etos kerja dsb.

Faktor eksternal datang dari luar kemampuan orang yang bersangkutan, seperti birokrasi atau peraturan-peraturan resmi yang dapat menghambat seseorang dalam memanfaatkan sumberdaya. Kemiskinan model ini seringkali diistilahkan dengan *kemiskinan struktural*. Menurut pandangan ini, kemiskinan terjadi bukan dikarenakan “ketidakmauan” si miskin untuk bekerja (malas), melainkan karena “ketidakmampuan” sistem dan struktur sosial dalam menyediakan kesempatan-kesempatan yang memungkinkan si miskin dapat bekerja.

1.4.1. Pendekatan dalam Kemiskinan

Pendekatan terhadap masalah kemiskinan dipengaruhi oleh ruang lingkup (dimensi) yang hendak dicakup oleh konsep kemiskinan (Molo, 1995:2). Acuan bagi pendekatan ini adalah definisi operasional konsep kemiskinan itu sendiri. Prasyarat pertama dalam konsep kemiskinan, menurut Sen (1981:87) adalah

penentuan suatu kriteria tentang `siapa` atau kelompok sosial mana yang harus menjadi fokus perhatian dan keprihatinan, dan khususnya pemerintah.

Pendekatan biologis yang diajukan Rowntree (dalam Molo, 1995:2) mendefinisikan suatu keluarga kedalam `kemiskinan primer` apabila pendapatan total mereka tidak dapat menutupi kebutuhan-kebutuhan minimum, yaitu untuk memelihara `efisiensi fisik`, guna kelangsungan hidup (*survival*) mereka. Pendekatan biologis ini merupakan ciri studi-studi rintisan tentang kemiskinan dengan tekanan pada masalah kelaparan. Kelaparan jelas merupakan dimensi menonjol dalam masyarakat.

Selain pendekatan biologis, dikenal pula pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs*). Konsep kebutuhan dasar ini dikembangkan oleh Internatinal Labour Force (1976:32). Menurut konsep ini, kebutuhan dasar mencakup kebutuhan konsumsi minimum suatu keluarga, yaitu pangan, perumahan (papan) dan pakaian yang memadai. Disamping itu, konsep tersebut mencakup pula layanan-layanan (*service*) esensial yang disediakan untuk masyarakat luas, seperti air bersih, sanitasi, transfortasi umum, fasilitas kesehatan dan pendidikan. Jadi, konsep pendekatan kebutuhan dasar ini merupakan perluasan dari konsep pendekatan biologis.

Pendekatan berikutnya disebut pendekatan ketimpangan. Pendekatan ini tidak terfokus pada pengukuran garis kemiskinan, tetapi pada besarnya perbedaan antara 10 atau 20 persen masyarakat yang paling bawah dengan 20 atau 90 persen penduduk lainnya (Molo, 1995:4). Kajian yang berorientasi pada pendekatan ketimpangan ini tertuju pada upaya memperkecil perbedaan antara mereka yang

berada di bawah (miskin) dengan meraka yang makmur (better-off) dalam setiap dimensi stratifikasi dan diferensiasi sosial.

Berbeda dengan ketiga pendekatan tersebut di atas, menurut Soemardjan (1997:2-3), dilihat dari sudut sosiologi, kemiskinan dapat dikelompokkan atas empat macam, yaitu : kemiskinan individual, kemiskinan relatif, kemiskinan struktural dan kemiskinan budaya. Kemiskinan Individual terjadi karena adanya kekurangan-kekurangan yang disandang oleh seorang individu mengenai syarat-syarat yang diperlukan untuk mengentaskan dirinya dari lembah kemiskinan. Syarat-syarat tersebut misalnya individu itu sakit-sakitan saja sehingga tidak dapat bekerja yang memberi penghasilan, atau mungkin tidak mendapat kesempatan memperoleh pendidikan yang wajar ataupun ketrampilan.

Kemiskinan relatif menurut Molo (1995:5) adalah sebagai standar hidup umum dalam masyarakat yang berbeda-beda menurut definisi kultural. Konsep ini menunjuk pada kenyataan bahwa seseorang dikatakan miskin bukan karena standar hidupnya rendah, melainkan karena standar hidupnya lebih rendah daripada standar hidup orang lain. Maka dari itu garis kemiskinan akan berubah sesuai dengan perkembangan ekonomi.

Kemiskinan Struktural, disebut demikian karena disandang oleh suatu golongan yang `built in` atau menjadi bagian yang seolah-olah tetap dalam struktur masyarakat. Dalam konsep kemiskinan struktural ini ada suatu golongan sosial yang menderita kekurangan-kekurangan fasilitas, modal, sikap mental atau usaha yang diperlukan untuk melepaskan diri dari ikatan kemiskinan. Contoh dari golongan kemiskinan struktural ini misalnya golongan pegawai negeri kecil,

petani yang tidak memiliki tanah, nelayan yang tidak memiliki perahu, buruh tanpa ketrampilan khusus dan lainnya.

Sedangkan yang dimaksud dengan kemiskinan budaya adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu masyarakat di tengah-tengah lingkungan alam yang mengandung cukup banyak bahan yang dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki taraf hidupnya. Sebabnya kemiskinan itu timbul karena kebudayaan masyarakat itu tidak mengandung ilmu pengetahuan, pengalaman, teknologi, jiwa usaha dan dorongan sosial yang diperlukan untuk menggali kekayaan alam di lingkungannya dan menggunakannya untuk keperluan manusia dan masyarakat (Soemardjan, 1997:3).

Berdasarkan uraian tentang konsep dan pendekatan kemiskinan di atas, dapat disimpulkan bahwa kemiskinan dapat dikelompokkan atas dua konsep, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut menunjuk pada ketidak mampuan seseorang untuk mendukung kebutuhan minimum : kesehatan dan efisiknya, yang sering dinyatakan dalam kalori atau tingkat konsumsi gizi.

Pemahaman mengenai kemiskinan yang berkembang akhir-akhir ini tidak hanya mengacu pada soal ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar karena rendahnya pendapatan, tetapi juga mempertimbangkan dimensi lain dari kehidupan manusia yang menyangkut aspek-aspek sosial dan moral. Pengertian kemiskinan menjadi bersifat multidimensional, kompleks, dan dinamis. Hal ini sejalan dengan perkembangan pemahaman dari banyak negara dan definisi kemiskinan berdasarkan hasil rumusan Konferensi Dunia untuk Pembangunan

Sosial (*World Summit for Social Development*), Maret 1995 di Kopenhagen sebagai berikut :

Kemiskinan memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan, kelaparan dan kekurangan gizi, rendahnya tingkat kesehatan, keterbatasan dan kurangnya akses pada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya, kondisi tidak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat, kehidupan bergelandangan dan tempat tinggal yang tidak memadai, lingkungan yang tidak aman, serta diskriminasi dan keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan dengan rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial, dan budaya.”

Dengan demikian, redefinisi kemiskinan mencakup semua dimensi kesejahteraan manusia, yaitu kecukupan pangan, papan, dan kenyamanan; mengurangi kerentanan terhadap benturan-benturan dari luar; akses ke dunia pendidikan, kesehatan, perawatan, dan sarana-sarana dasar; serta peluang berpartisipasi dalam kehidupan sosial dan politik tanpa dibeda-bedakan dengan masyarakat lainnya (World Bank, 2001). Oleh karena itu, pendekatan pemecahan masalah kemiskinan harus bersifat komprehensif dan dimulai dari subjeknya, yaitu si “orang miskin” tersebut. UNDP dalam laporannya tahun 2002 menyatakan hal berikut.

“Keberhasilan upaya penanggulangan kemiskinan tidak hanya mensyaratkan adanya pertumbuhan ekonomi yang baik, tetapi juga harus didukung oleh adanya penduduk miskin yang memiliki kekuatan politik. Cara terbaik untuk mencapai hal itu seiring dengan pengembangan sumber daya manusia ialah dengan membangun tata pemerintahan yang demokratis, kuat, dan berakar di masyarakat pada semua jenjang pemerintahan”.

Pendekatan baru dalam upaya penanggulangan kemiskinan ini sejalan dengan semangat yang terkandung dalam kebijakan otonomi daerah (UU No.23/2014). Kebijakan itu mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi,

partisipasi, transparansi, penegakan hukum, keadilan, menghargai perbedaan, pelayanan, pemberdayaan, dan penempatan rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang hakiki. Oleh karena itu, ada dua hal penting yang patut digarisbawahi dalam masalah penanggulangan kemiskinan berkaitan dengan momentum implementasi kebijakan otonomi daerah. Pertama, mengingat begitu kompleksnya dimensi kemiskinan, penyebab kemiskinan di suatu daerah dengan daerah lainnya dapat sangat berbeda, bahkan perbedaan dapat terjadi pada tingkat rumah tangga atau individu. Implikasinya adalah untuk mengetahui akar terjadinya kemiskinan di suatu daerah tidak dapat didekati secara umum, tetapi harus dilihat secara lokal. Kedua, kebijakan desentralisasi membuka ruang yang lebih bagi munculnya inisiatif lokal. Oleh karena itu, aspirasi komunitas lokal (penduduk miskin) dalam menentukan penggunaan dana atau program pemberdayaan penduduk miskin harus lebih banyak didengarkan.

Di dalam pelaksanaan pencatatan dan pelaporan pendataan keluarga miskin dipergunakan batasan/pengertian beberapa istilah yang digunakan dalam pendataan keluarga miskin. Adapun beberapa tersebut adalah sebagai berikut.

a. Keluarga Miskin Sekali

Adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator yang meliputi :

- 1). Pada umumnya seluruh anggota keluarga makan 2 kali sehari atau lebih.
- 2). Anggota keluarga memiliki pakaian berbeda untuk dirumah, bekerja/sekolah dan bepergian.

3). Bagian lantai yang terluas bukan dari tanah.

b. Keluarga Miskin

Adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator yang meliputi :

- 1). Paling kurang sekali seminggu keluarga makan daging/ikan/telur.
- 2). Setahun terakhir seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru.
- 3). Luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk tiap penghuni.

c. Indikator Penentu kemiskinan

Adalah indikator yang ada pada tahapan keluarga pra sejahtera alasan ekonomi dan KS I alasan ekonomi yang dapat menggambarkan kemampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan kualitas pangan, sandang dan tempat tinggal/papan.

