

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Teori Kebijakan**

Menurut Thomas R DYE menyebutkan bahwa kebijakan suatu pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*). Definisi ini dibuat dengan menghubungkan beberapa definisi lain David Easton, Lasswell dan Kaplan menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”. Sementara itu Lasswell dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai program yang di proyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik (*a projected program of goals, values and practices*). Sedangkan Frederick mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goals*), sasaran (*objective*), atau kehendak (*purpose*). William N Dunn mengaitkan pengertian kebijakan dengan analisis kebijakan yang merupakan sisi baru dari perkembangan ilmu sosial untuk pengalaman dalam kehidupan sehari-hari, ia mendefinisikan analisis kebijakan merupakan ilmu sosial terapan yang menggunakan metode untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dalam pemecahan persoalan sehari-hari (Abidin 2012:5).

Kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari pemerintahan, Kebijakan publik merupakan sesuatu yang dibuat dan direncanakan oleh pemerintah berdasarkan perencanaan, penyusunan, implementasi dan evaluasi demi

mencapai sebuah tujuan tertentu atau untuk mengatasi masalah yang sedang terjadi.

### **2.1.1 Ciri-ciri Umum Kebijakan**

Ciri-ciri umum merupakan keterangan yang menunjukkan sifat khusus dari sesuatu. Menurut Anderson dalam (Abidin 2012:22) atas pertimbangan tersebut mengemukakan bahwa beberapa ciri-ciri umum dari kebijakan sebagai berikut:

1. Setiap kebijakan harus memiliki tujuannya. Artinya pembuatan kebijakan harus penuh dengan pertimbangan dan tujuan tertentu dalam artian tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya tanpa adanya tujuan pembuatannya.
2. Sebuah kebijakan harus berdiri sendiri dengan terpisah dari kebijakan lainnya, namun berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat dan berorientasi pada implementasi, interpretasi dan penegakan hukum.
3. Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan berupa apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.
4. Kebijakan dapat berupa negatif atau melarang dan juga dapat berbentuk pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.
5. Kebijakan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

Kebijakan ini harus memiliki tujuan untuk kepentingan atau mengatasi suatu masalah tertentu, kebijakan juga harus berdiri sendiri tidak boleh bertumpang tindih antar kebijakan, kebijakan merupakan sesuatu yang sudah

diimplementasikan, kebijakan juga dapat berbentuk melarang dan juga dapat berbentuk menganjurkan berbuat sesuatu.

### **2.1.2 Unsur –Unsur Kebijakan**

Menurut (Abidin 2012:25) sebagai sistem yang terdiri dari subsistem, dilihat dari segi struktur kebijakan terdapat lima unsur-unsur kebijakan:

1. Tujuan kebijakan, bahwa suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tidak ada tujuan tidak ada kebijakan, tujuan menjadi unsur utama dari suatu kebijakan.
2. Masalah kebijakan, masalah adalah unsur yang sangat penting dalam kebijakan, kesalahan dalam menentukan masalah dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Dengan cara lain dikatakan bahwa jika masalah sudah dapat diidentifikasi maka dapat dikatakan sebuah pekerjaan dianggap sudah selesai.
3. Tuntutan dari kebijaksanaan (*demand*). Partisipasi dapat berupa dukungan, tuntutan, dan tantangan atau kritik. Tuntutan muncul karena dua sebab yaitu:
  - a. Karena terabaikan kepentingan
  - b. Munculnya suatu kebutuhan baru yang menyusul setelah suatu tujuan sebelumnya tercapai.
4. Dampak (*outcome*). Dampak ditimbulkan dari tujuan lanjutan yang muncul sebagai pengaruh dari pencapaian suatu tujuan. Secara visual dapat ditunjukkan jika anda melempar sebuah batu kekolam yang airnya tenang. Pengaruh dari jatuhnya batu akan menimbulkan riak didalam air

yang meluas disekitar tempat jatunya batu tersebut. Besar dampak yang terjadi untuk setiap kebijakan sulit ditetapkan. Hal ini karena hal-hal berikut ini:

- a. Tidak tersedianya informasi yang cukup. Mungkin dapat berupa data dilapangan pada tingkat lokal atau tidak ada data di instansi tingkat nasional dan daerah.
  - b. Dalam bidang sosial, pengaruh suatu kebijakan sulit dipisahkan dengan pengaruh kebijakan lain. Oleh karena itu, untuk menilai suatu dampak dari kebijakan perlu dilakukan pemisah antara kelompok variabel yang diukur dengan variabel yang tidak diukur.
  - c. Proses berjalannya suatu kebijakan dalam bidang sosial sulit diamati. Proses tersebut berbeda dalam setiap masyarakat dan setiap sektor.
5. Sarana atau alat kebijakan. Beberapa sarana yang dimaksud adalah kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis dan perubahan dari suatu kebijakan itu sendiri.

Kebijakan seharusnya memiliki tujuan dan harus mengatasi masalah publik. Setiap kebijakan pasti memiliki dampak, dampak ini dapat berupa masa sekarang dan masa mendatang. Penilaian sebuah kebijakan berhasil atau tidaknya dapat dilihat dari output kebijakan ini atau dampak dari kebijakan.

### **2.1.3 Dampak Kebijakan Publik**

Untuk melihat sebuah dampak dari kebijakan publik ditetapkan dengan beberapa kriteria, kriteria ini menurut Wiliam N dunn dalam buku (Islami, 2014:280) diantaranya adalah:

- a. Efektivitas, yaitu terkait sejauh mana pelaksanaan kebijakan telah menghasilkan dampak terhadap penurunan kemiskinan
- b. Efisiensi, seberapa besar upaya yang dilakukan untuk menghasilkan dampak yang diinginkan. Berdasarkan modal yang dikeluarkan dengan capaian hasil yang didapatkan
- c. Ketepatan, seberapa besar ketepatan capaian dampak kebijakan untuk mengatasi masalah kemiskinan ini.
- d. Keadilan, yaitu apakah dampak kebijakan ini sudah tersalurkan secara adil diantara kelompok-kelompok yang berbeda.
- e. Responsivitas, yaitu berkaitan dengan kepuasan masyarakat terhadap kebijakan tersebut.
- f. Kecocokan, yaitu apakah dampak yang diinginkan benar-benar cocok dengan apa yang diharapkan.

Dampak kebijakan merupakan hasil atau pengaruh yang ditimbulkan setelah dilaksanakannya sebuah kebijakan. Menurut Thomas R. Dye dalam (Anggara, 2014:294) menyebutkan dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang disebabkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata. Kegiatan ini diukur dengan kriteria tertentu. Angka yang tercatat hanya memberikan sedikit informasi mengenai *outcome* atau dampak kebijakan publik. Karena itu untuk melihat dampak kebijakan perlu memperhatikan perubahan yang terjadi dilingkungan atau sistem politik yang disebabkan dari aksi politik tersebut. Menurut Thomas R. Dye terdapat beberapa kriteria untuk mengukur dampak kebijakan dengan melihat beberapa hal, antara lain sebagai berikut.

- a. Dampak kebijakan terhadap suatu kondisi atau kelompok target.

Objek yang dimaksud adalah masyarakat kurang mampu atau lebih tepatnya masyarakat miskin, masyarakat miskin (berdasarkan karakter tertentu). Para pengusaha kecil, kelompok anak-anak sekolah yang termarginalkan, dan lain-lain. Implikasi kebijakan terlihat dari upaya program-program yang mengembangkan kegiatan ekonomi produktif, memudahkan akses masyarakat terhadap akses pendanaan-informasi-pasar-jaringan. Kemudian kemudahan akses terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, kemudahan penyediaan hak-hak dasar masyarakat miskin, untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dapat dilihat dari penyediaan sarana dan prasarana, fasilitas sosial, sarana dan prasarana, faktor lingkungan, pendidikan, perwakilan hak politik dan kebutuhan lainnya.

- b. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain kelompok target.

Faktanya, dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program telah melibatkan secara langsung dan tidak langsung berbagai pihak, termasuk pengusaha, pemerintah, kontraktor, aparat pemerintahan, tokoh masyarakat, penyuluhan kesehatan, kontraktor guru, konsultan dan sebagainya.

- c. Dampak kebijakan pada kondisi sekarang dan kondisi yang akan datang.

Dampak kebijakan pengentasan kemiskinan melalui beberapa program telah menguatkan fondasi ekonomi kerakyatan dan kemandirian masyarakat pada umumnya dan masyarakat miskin khususnya. Dapat dikatakan bahwa dampak positif dari kebijakan penanggulangan kemiskinan tersebut meneguhkan

keinginan masyarakat dalam merespon gagasan yang sudah dimulai sejak tahun 1999. Sulit mengukur dampak langsung dari sebuah kebijakan dikarenakan dampak dari sebuah kebijakan tidak saja bersifat sekarang tetapi dapat berdampak pada masa depan.

Penilaian dampak kebijakan merupakan sebuah proses penilaian sebuah perubahan bersih dari sebuah kebijakan yang telah mempengaruhi kondisi dari wilayah setelah dilaksanakan sebuah kebijakan dengan meninjau kembali kondisi sebelum dan setelah kebijakan tersebut diimplementasikan. Menurut (Islamy,2018:30) ada beberapa metode yang dipakai untuk menilai dampak dari sebuah kebijakan, yaitu:

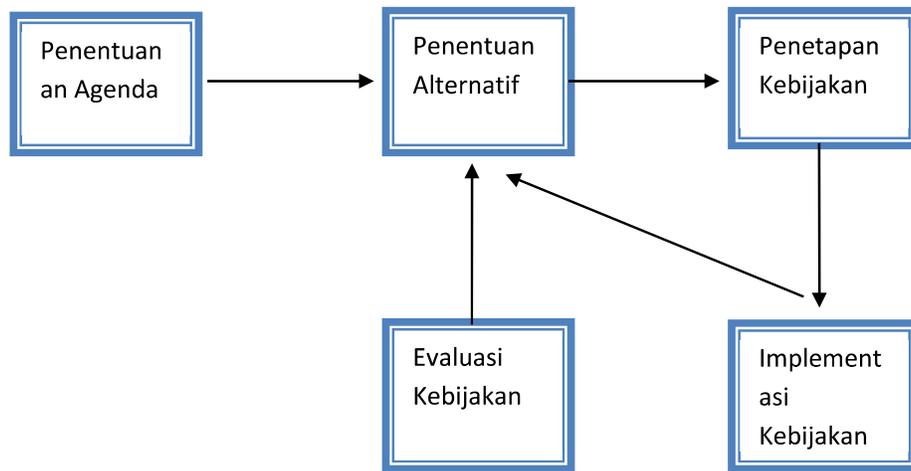
1. Membandingkan antara suatu masalah, situasi, dan kondisi dengan apa yang telah terjadi sebelum intervensi atau kebijakan dilaksanakan.
2. Melakukan eksperimen guna menguji sebuah kelompok tertentu terhadap apa yang telah terjadi pada suatu area atau kelompok yang bukan menjadi sasaran intervensi.
3. Mengukur biaya dan manfaat yang diperoleh yang telah terjadi sebagai hasil dari sebuah intervensi.
4. Menggunakan model-model tertentu untuk memahami dan menjelaskan tentang apa yang telah terjadi pada kebijakan masa lalu.
5. Menggunakan pendekatan kualitatif untuk menilai keberhasilan atau kegagalan kebijakan atau program.
6. Membandingkan apa yang telah terjadi (dampak yang diperoleh) pada tujuan-tujuan kebijakan atau program tertentu.

7. Menggunakan tolak ukur kinerja untuk menilai apakah tujuan-tujuan atau target-target telah tercatat.

Penilaian dampak kebijakan tersebut dilakukan dengan maksud untuk mengukur sejauh mana pengaruh yang dihasilkan dari kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh mereka yang menginginkan dan menerima kebijakan tersebut. Apakah penerima kebijakan telah mendapatkan perubahan yang signifikan atau bahkan mereka mendapat kerugian dari hadirnya kebijakan tersebut.

## **2.2. Proses Kebijakan Publik**

Proses kebijakan publik dapat dipahami sebagai rangkaian tahap atau fase kegiatan untuk membuat kebijakan publik. Para ahli berbeda-beda dalam menamai atau mengelompokkan tahap-tahap tersebut. Namun demikian, umumnya proses pembuatan kebijakan publik dapat di bedakan ke dalam lima tahap tahap berikut ini: penentuan agenda (*agenda setting*), perumusan alternatif kebijakan (*policy formulation*), penetapan kebijakan (*policy legitimation*), dan penilaian atau evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Selengkapnya rangkaian proses pembuatan kebijakan publik tersebut secara skematis menurut (Muclis 2013:79) tersaji pada gambar dibawah ini;



**Gambar 2.1 Proses Pembuat Kebijakan Publik**

Berikut penjelasan dari proses pembuatan kebijakan menurut (Muclis 2013:79):

*a. Penentuan Agenda*

Agenda dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai daftar perihal atau masalah. Proses ini dimulai dari kegiatan pendefinisian masalah, yakni kegiatan yang berkaitan dengan pengenalan dan perumusan isu-isu yang perlu untuk diperhatikan oleh pemerintah. Isu-isu tersebut senyatanya merupakan keadaan yang berkembang di lingkungan masyarakat. Keadaan tersebut dirasakan oleh masyarakat atau sebagian besar masyarakat sebagai suatu ketidaknyamanan, yang kemudian dapat memunculkan kesadaran dan kebutuhan masyarakat untuk mengubah keadaan tersebut melalui tindakan-tindakan pemerintah.

*b. Formulasi Kebijakan*

Merupakan proses perumusan suatu pilihan atau alternatif kebijakan yang dilakukan dalam pemerintahan. Dapat disebutkan dua kegiatan utama dalam

formulasi kebijakan. *Pertama*, perancangan tujuan yang meliputi dengan rumusan masalah kebijakan, namun perancangan tujuan kebijakan akan dapat berbeda dari rumusan masalah kebijakan. *Kedua* formulasi kebijakan sekaligus juga menyangkut strategi pencapaian tujuan kebijakan. Perumusan alternatif biasanya didasarkan pada hasil dari kegiatan peramalan mengenai kondisi yang perlu atau dapat diwujudkan berkaitan dengan pemecahan masalah.

*c. Penetapan Kebijakan*

Penetapan kebijakan pada dasarnya adalah pengambilan keputusan terhadap alternatif kebijakan yang tersedia. Penetapan memiliki dua makna. *Pertama*, penetapan kebijakan merupakan proses yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan suatu pola tindakan tertentu atau sebaliknya. *Kedua*, penetapan kebijakan berkaitan dengan pencapaian konsensus dalam pemilihan alternatif yang tersedia. Tahap ini juga berkenaan dengan legitimasi dari alternatif yang dipilih, yakni berupa suatu rancangan yang ditetapkan menjadi sebuah praturan perundang-undangan.

*d. Pelaksanaan Kebijakan*

Pelaksanaan kebijakan atau biasa juga disebut sebagai implementasi kebijakan bersangkutan paut dengan pencapaian sebuah tujuan tertentu. Tahap pelaksanaan kebijakan pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Dalam hal ini pelaksanaan kebijakan dapat disebutkan juga sebagai suatu proses sederhana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

e. *Evaluasi Kebijakan*

Evaluasi kebijakan berarti menilai kembali dengan melihat akibat-akibat dan hasil dari sebuah kebijakan. Evaluasi atau penilaian kebijakan akan menimbulkan umpan-balik untuk menentukan apakah keputusan tersebut perlu diteruskan atau bahkan dihentikan.. Menurut Rossi dan Freeman terdapat empat alasan kenapa evaluasi dilakukan. Keempat alasan praktis tersebut sebagai berikut.

1. Evaluasi dilakukan untuk menilai kelayakan program yang sedang berlangsung dan untuk melihat kemanfaatan upaya-upaya untuk memperbaikinya.
2. Evaluasi dilakukan untuk mengukur kemanfaatan dari inisiatif dan program yang bersifat inovatif.
3. Evaluasi dilakukan untuk meningkatkan efektivitas dari administrasi dan manajemen program.
4. Evaluasi dilakukan untuk memenuhi berbagai persyaratan akuntabilitas.

### **2.3 Analisis Kebijakan Publik**

Analisis merupakan sebuah pemecahan suatu masalah guna mencari alternatif pemecahan masalah. Menurut Weimer dan Vinning dalam (Muchlis, 2013:113) menyebutkan analisis kebijakan merupakan sebuah nasihat (*advice*) yang berorientasi pelanggan yang relevan dengan keputusan-keputusan publik dan didasarkan nilai-nilai sosial. Selanjutnya Weimer & Vining menyebutkan bahwa seorang analisis kebijakan harus memiliki keterampilan dalam lima hal berikut ini.

1. Kemampuan untuk meletakkan masalah sosial yang dipersepsikan dalam konteks yang tepat.
2. Keterampilan teknis yang memungkinkan untuk memprediksi dan mengevaluasi konsekuensi dari berbagai kebijakan alternatif.
3. Kemampuan untuk mengkomunikasikan secara efektif hasil analisisnya kepada masyarakat dan kepada para pembuat keputusan publik.
4. Kemampuan untuk memahami konsep politik dan kelembagaan didalam melaksanakan kebijakan.
5. Memiliki etika profesi untuk membimbing interaksi dengan klien.

### **2.3.1 Proses Analisis Kebijakan**

Menurut (Muchlis, 2013:115), mengatakan analisis kebijakan merupakan proses untuk mendapatkan rekomendasi bagi pemecah masalah yang sedang dihadapi masyarakat. Sebagai suatu proses, analisis kebijakan dipahami sebagai rangkaian kegiatan atau tahap yang disimulkan kedalam tiga langkah utama atau biasa disebut sebagai wujud dari masalah kebijakan atau (*policy paper atau policy brief*), berikut ketiga langkah utama diantaranya.

- a. Perumusan Masalah Kebijakan.

Merupakan suatu proses untuk mendefinisikan suatu kondisi sebagai suatu ketidak nyamanan yang harus dan dapat diselesaikan jalan keluarnya.

- b. Perumusan Alternatif Kebijakan

Faktor yang dicermati dalam penyusunan kebijakan menurut Dunn adalah tujuan, biaya, kendala, efek samping, waktu, resiko/ ketidak pastian.

c. Pemilihan Alternatif Kebijakan.

Yaitu meliputi pertimbangan dampak dan akibat dari pengambilan alternatif .

## 2.4 Teori Otonomi Daerah

Otonomi dalam arti luas yaitu “berdaya” atau bisa disebut sebagai kemandirian. Menurut (Sjafrizal, 2014:105) mengatakan bahwa, maksud otonomi daerah menyangkut dua hal pokok yaitu: kewenangan untuk membuat hukum sendiri (*own laws*) dan kebebasan untuk mengatur pemerintahan sendiri (*self government*) untuk itu otonomi daerah pada dasarnya adalah hak atau wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri bagi suatu daerah otonom.

Menurut (Widjaja, 2013:58) tujuan utama otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah dikatakan berhasil jika telah terwujudnya kehidupan yang lebih baik, lebih adil dalam memperoleh penghasilan/pendapatan yang sesuai agar terciptanya rasa aman, lingkungan hidup yang nyaman dan terlindungnya dari segala gangguan. Menurut suwandi dalam (Anggara,2014:302) filosofi dari otonomi daerah adalah:

1. Eksistensi pemerintah daerah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat secara demokratis.
2. Setiap kewenangan yang diberikan pusat ke daerah harus mampu menciptakan kesejahteraan dan demokrasi.
3. Pelayana publik yang baik dapat menimbulkan kesejahteraan
4. Pelayanan publik dapat juga berupa pelayanan dasar maupun bersifat pengembangan sektor unggulan.

Menurut (Sahya,Anggara 2014:305) mengemukakan beberapa dampak positif dan negatif dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diantaranya:

1. *Dampak Negatif*

- a. Adanya kesempatan bagi oknum-oknum dipemerintahan daerah untuk melakukan suatu tindakan yang dapat merugikan rakyat dan negara seperti KKN.
- b. Ada kebijakan-kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan konstitusi negara, yang dapat mengakibatkan pertentangan antara daerah dan daerah lain.
- c. Dengan sistem otonomi daerah, pemerintah pusat sulit untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah.
- d. Otonomi daerah membuat kesenjangan ekonomi yang terlalu jauh antar daerah
- e. Otonomi daerah juga dapat menimbulkan persaingan antar daerah yang dapat memicu perpecahan.

2. *Dampak Positif*

Hasil kajian Irda dalam (Anggara 2014:306), menunjukkan otonomi berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi penting, yaitu sebagai beriku.

- a. Meningkatkan kepedulian dan partisipasi masyarakat dalam proses politik pada ditingkat lokal.
- b. Perangkat pemerintah daerah memiliki komitmen yang kuat dalam memberikan layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat supaya meningkatkan kualitas pelayanan publik.

- c. Pemerintah daerah saling bekerja sama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi.

#### **2.4.1 Otonomi Desa**

Otonomi desa memiliki konsep bahwa sebuah kewenangan pemerintahan desa untuk lebih mandiri lagi dan berdiri sendiri dengan kemampuan memanfaatkan potensi SDM dan SDA yang ia miliki. Dalam (Nadir, 2014) Menyebutkan Otonomi Desa lebih dimaknai sebagai adanya kemampuan serta prakarsa masyarakat desa untuk dapat mengatur dan melaksanakan dinamika kehidupannya dengan sedapat mungkin didasarkan pada kemampuannya sendiri dengan mengurangi intervensi pihak luar, berdasarkan wewenang yang dimilikinya dengan berdasarkan pada peraturan yang berlaku Pemberlakuan kebijakan otonomi desa juga menimbulkan berbagai tanggapan serta pandangan baik itu dari pemerintah maupun masyarakat, tentang dampak ataupun hal-hal yang ingin dicapai dari penerapannya.

Dalam Undang Undang No 6 Tahun 2014 pasal 16 dijelaskan kewenangan desa, diantaranya:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan

- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2.5 Teori Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan kondisi dimana seseorang tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Menurut BPS dalam buku (Kuncoro, 2014) bahwa untuk mengukur kriteria garis kemiskinan ini BPS menggunakan batas miskin dari besarnya rupiah yang di belanjakan perkapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dengan patokan 2.100 kalori perhari. Dan kebutuhan bukan makanan yaitu pengeluaran untuk perumahan, sandang, serta aneka barang dan jasa. Dengan pendapatan minimal Rp 1.900.000

### **2.5.1 Kategori Kemiskinan**

Kategori kemiskinan dapat dibagi kedalam beberapa kategori, menurut (Zamzam, 2018) mengelompokkan kategori kemiskinan menjadi 5 kelompok, diantaranya:

#### *a. Kemiskinan Absolut*

Kemiskinan absolut tidak hanya dilihat dari pemenuhan kebutuhan dasar minimum yang dapat membuat seseorang dapat hidup layak, hal ini juga ditentukan dari tingkat pendapatan untuk memenuhi kebutuhan. Dengan demikian, tingkat pendapatan minimum merupakan batas antara keadaan yang disebut garis kemiskinan atau biasa disebut miskin. Seseorang disebut masuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada dibawah garis

kemiskinan dan pendapatan mereka tidak dapat memenuhi untuk mencukupi kebutuhan hidup dasar yaitu seperti sandang, pangan, pendidikan dan kesehatan.

*b. Kemiskinan Relatif*

Sekelompok orang dalam masyarakat dikatakan berada pada garis kemiskinan relatif apabila pendapatannya lebih rendah jika dibandingkan kelompok lain tanpa memperhatikan apakah mereka masuk kategori miskin absolut atau tidak. Kemiskinan relatif ini terjadi karena adanya ketimpangan pendapatan dalam masyarakat antara yang kaya dan yang miskin atau dikenal dengan istilah ketimpangan distribusi pendapatan.

*c. Kemiskinan Struktural*

Kemiskinan struktural mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya yang tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan meskipun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya. Mereka berpegang teguh atas norma-norma dan budaya mereka yang sudah dianut secara turun temurun.

*d. Kemiskinan kronis*

Kemiskinan kronis disebabkan oleh beberapa hal, yaitu kondisi sosial budaya yang mendorong sikap dan kebiasaan hidup masyarakat yang tidak produktif. Keterbatasan sumber daya dan keterisolasian (daerah dengan keterbatasan sumber daya alam dan daerah terpencil).

*e. Kemiskinan sementara*

Masalah kemiskinan ini diakibatkan adanya Perubahan roda pekonomi dari kondisi normal menjadi krisis ekonomi, Perubahan yang bersifat musiman,

perubahan ini dapat berupa bencana alam atau timbulnya suatu dampak yang dapat menyebabkan perubahan tingkat kesejahteraan dalam masyarakat

### **2.5.2 Penyebab Kemiskinan**

Menurut (Kuncoro, 2014:245) mencoba mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya *ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya* yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam *kualitas sumber daya manusia*. Kualitas sumber daya yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang giliran upahnya juga rendah. Kemiskinan muncul akibat *perbedaan akses dalam modal*, teori ini muncul bermula dari teori lingkaran setan. Adanya keterbelakangan, ketidak sempurnaan pasar dan kurangnya modal yang menyebabkan rendahnya produktivitas.

Negara berkembang biasanya masih saja memiliki ciri-ciri terutama sulitnya mengelola pasar dalam negerinya menjadi pasar persaingan yang lebih sempurna. Ketika mereka tidak dapat pembangunan ekonomi, maka akan cenderung rendahnya produktivitas, turunnya pendapatan riil, rendahnya tabungan, dan investasi juga mengalami penurunan sehingga melingkar ulang menuju kekurangan modal. Demikian seterusnya, berputar. Oleh karena itu, setiap usaha memerangi kemiskinan seharusnya diarahkan untuk memotong lingkaran dan perangkat kemiskinan ini.

Penyebab kemiskinan ini juga dikelompokkan menjadi 6 kelompok dalam artikel (Zamzam, 2018) diantaranya sebagai berikut:

*a. Pendidikan yang Terlampau Rendah*

Tingkat pendidikan yang begitu rendah dapat menyebabkan seseorang kurang mempunyai keterampilan tertentu yang diperlukan dalam kehidupannya. Keterbatasan pendidikan dan keterampilan yang dimiliki seseorang dapat mempengaruhi terhadap pendapatan dan dunia kerja.

*b. Malas Bekerja*

Adanya sikap malas bekerja dan bergantung pada nasib dapat mengakibatkan seseorang bersifat acuh tak acuh dan tidak bergairah untuk bekerja.

*c. Keterbatasan Sumber Alam*

Suatu masyarakat mengalami kemiskinan jika sumber daya alamnya tidak lagi memberikan keuntungan bagi kehidupan mereka. Hal ini sering dikatakan masyarakat itu miskin karena terbatasnya sumber daya alam yang mereka miliki.

*d. Terbatasnya Lapangan Kerja*

Keterbatasan lapangan kerja akan membawa akan membawa sebab kemiskinan terhadap masyarakat. Untuk mengatasi masalah ini seseorang harus bisa menyediakan lapangan kerja baru sedangkan secara nyata hal sangat kecil kemungkinannya bagi masyarakat miskin karena keterbatasan keterampilan dan modal.

*e. Keterbatasan Modal*

Keterbatasan dalam memiliki modal dapat mempengaruhi seseorang untuk melengkapi alat maupun bahan untuk menerapkan keterampilan yang mereka miliki dengan tujuan untuk menambah penghasilan dalam sehari-hari.

*f. Beban keluarga*

Semakin banyak anggota keluarga maka semakin banyak pula tuntutan dalam kehidupan sehari-hari, seseorang yang mempunyai anggota keluarga yang banyak jika tidak dibarengi dengan usaha peningkatan pendapatan akan menyebabkan keluarga tersebut berada pada garis kemiskinan.

Beberapa cara dalam memerangi kemiskinan di pedesaan didalam (Kuncoro,2014:246) dijelaskan bahwa. Pertama, mendasarkan pada mobilisasi tenaga kerja yang masih belum didayagunakan (*idle*) dalam rumah tangga petani gurem agar terjadi pembentukan modal di pedesaan. Petani kecil dan gurem merupakan sumber daya yang tersembunyi dan merupakan potensi gabungan. Kedua, dapat dilakukan dengan cara menyusun kerangka kelembagaan di pedesaan yang memungkinkan tenaga kerja yang belum didayagunakan untuk pemupukan modal .

## **2.6 Penelitian Terdahulu**

1. Penelitian yang dilakukan oleh Shinta Yuniana Pertiwi yang berjudul Model Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan. Penelitian ini menggunakan model penelitian kualitatif, dengan dibuatnya Perda Nomor 1 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Sukoharjo masih belum mampu untuk mencapai tujuan pengentasan kemiskinan, baik yang disebabkan oleh faktor sumber daya manusia (SDM) dan juga pasrtisipasi masyarakat. kondisi ini diperparah lagi dengan masih kurangnya sosialisasi tentang pentingnya penanggulangan kemiskinan dan adanya suatu program penngentasan

kemiskinan bagi masyarakat miskin di Kabupaten Sukoharjo. Jurnal ini diterbitkan oleh Pandecta. Volume 9. Nomor 2. Desember 2014 ISSN 1907-8919.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Abu Huraerah dengan judul Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia. penelitian ini berfokus pada strategi pemerintah dalam menangani kemiskinan. Peran yang seharusnya menjadi tanggungjawab berbagai pihak dalam menyusun dan melakukan perencanaan sejatinya dapat dilaksanakan sebaik mungkin demi tercapainya kesejahteraan bersama. Namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu dilihat dampak atau perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah. Dalam hal ini pemerintah hendaknya memperhatikan strategi kebijakan pengentasan kemiskinan yang tepat. Jika terjadi kesalahan strategi penanggulangan kemiskinan berakibat pada tidak efektifnya sebuah pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Saraswati Tabanan dengan judul Faktor-faktor Penyebab Kemiskinan Kultural dan Model Pengentasan Berbasis Kearifan Lokal: Studi pada Masyarakat Miskin di Pegunungan Kintamani, Bali. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya kemiskinan kultural dengan mengembangkan model pengentasan kemiskinan berbasis kearifan lokal, yaitu nilai-nilai agama Hindu Tat Twam Asi pada masyarakat kawasan wisata Kintamani. Setiap tahunnya jumlah kunjungan wisatawan terus meningkat rerata 11%

pada lima tahun terakhir, yang seharusnya berdampak pada peningkatan pendapatan sebagai efek ikutannya. Namun, yang terjadi justru sebaliknya bahwa masyarakat di kawasan wisata Kintamani tetap miskin, mencapai angka 6,80% di atas angka kemiskinan. Dimuat dalam Jurnal Kajian Bali Vol. 06, No. 02, Oktober 2016.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Azwardi Sukanto dengan judul Efektifitas Alokasi Dana Desa (Add) Dan Kemiskinan Di Provinsi Sumatera Selatan. Dari hasil penelitian ditemukan beberapa hal yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini yaitu: penyaluran dana ADD belum sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Bila dilihat dari jumlah yang disalurkan hingga tahun 2012 belum satu pun yang memenuhi ketentuan yang berlaku (minimal 10% dari dana bagi hasil ditambah pajak dikurangi belanja pegawai). Namun, daerah yang telah melakukan penyaluran ADD menunjukkan peningkatan, bila tahun 2006 sebesar 35,71%, meningkat menjadi 90% ditahun 2012. Jurnal Ekonomi Pembangunan, Juni 2014 Volume 12, No.1 hal: 29 – 41 ISSN 1829-5843.
5. Penelitian yang dilakukan oleh Imron Rosyadi dengan judul Identifikasi Faktor Penyebab Kemiskinan di Pedesaan dalam Perspektif Struktural. Pengukuran kemiskinan mengacu pada konsep yang diterapkan BPS, yakni menggunakan model Garis Kemiskinan (GK). Hasil penelitian ini adalah hasil pengujian goodness of fit yang menunjukkan bahwa variabel independen (GKRT, PKRT, JART, DD, ATP, SE, SBH, KLL, KTP dan PU) dapat diandalkan sebagai model estimator bagi variabel dependen

(Tingkat Kemiskinan). Hasil pengolahan regresi logistik ordinal menunjukkan bahwa dari 10 (sepuluh) variabel independen, terdapat 2 (dua) variabel independen yang belum berpengaruh signifikan pada derajat kemiskinan, yaitu GKRT dan JART. Jurnal ini diterbitkan oleh *University Research Colloquium*. ISSN 2407-91

6. Penelitian yang dilakukan oleh Bobby Mandala Putra dan Azhar Abbas dengan judul *Poverty Reduction Program Evaluation In Batam City*. Research results Show problem first, poverty alleviation program interventions cannot be reduced poverty in Batam. Second, the target group feels their life is better after receiving poverty alleviation program. Third, the target group continues to live in poverty. in order to out of poverty. Fourth, the target group has resigned itself to living in poverty. Although the amount of money, goods, or services they received cannot yet be fulfilled throughout their daily lives. Fifth, several target groups (low-income families) give up on poverty because they think poverty is that destiny cannot be changed. *Proceedings IAPA Annual Conference: Them 5 2019*.
7. Penelitian yang dilakukan oleh Nuraeni, Nasir, Asrian dengan judul *Dampak Pemekaran Desa Terhadap Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Desa Onemanu Kecamatan Lambandia Kabupaten Kolaka Timur*. Hasil penelitian menunjukkan Dampak dari pemekaran desa ini dapat dilihat dari jumlah ketersediaan sarana pendapatan, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur jalan yang cukup meningkat dari tahun sebelum pemekaran

dan sesudah pemekaran. Pada tingkat pendapatan masyarakat menunjukkan hasil yang meningkat yakni memiliki pendapatan tambahan setiap bulannya jika di bandingkan dengan sebelum adanya pemekaran.

Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol 1. No. 1. Juli-Desember 2019, hlm 34-43

## 2.7 Kerangka Pemikiran

