

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut James Anderson (dalam Winarno 2012:19) menyatakan bahwa “Kebijakan adalah digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda”.

Menurut Richard Rose (dalam Winarno 2014:20) yang menyatakan bahwa “Kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”.

Menurut Carl Friedrich (dalam Winarno 2014:20) memandang kebijakan bahwa :

“Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Berdasarkan uraian diatas penulis menyimpulkan bahwa istilah kebijakan sering dipergunakan sebagai rangkaian konsep yang kaitannya dengan tindakan-

tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya dalam menghadapi permasalahan yang ada.

2.1.2. Pengertian Kebijakan Publik

Setelah membahas pengertian kebijakan, maka pembahasan selanjutnya adalah pengertian kebijakan publik, karena kebijakan publik berbeda dengan kebijakan privat atau swasta. Banyak beberapa ahli yang mengungkapkan tentang pengertian kebijakan publik, akan tetapi masing-masing definisi tersebut memberi pandangan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing para ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda.

Menurut Robert Eyestone (dalam Winarno 2014:20) mengatakan bahwa “Kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”.

Menurut Thomas R. Dye (dalam Sudarsono 2013:2) yang merumuskan kebijakan publik sebagai :

“Apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Dan mengandung makna bahwa : (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta, (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik”.

Menurut James Anderson (dalam Winarno 2014:21) menyatakan bahwa :

“Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik, kebijakan publik berorientasi pada arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri”.

Definisi-definisi tersebut diatas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu kebijakan publik yaitu sebagai berikut :

Pertama : pada umumnya kebijaksanaan publik perhatiannya ditunjukkan pada tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.

Kedua : kebijakan publik mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan terpisah-pisah.

Misalnya, kebijakan tidak hanya keputusan untuk mengeluarkan peraturan tetapi juga keputusan yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.

Ketiga : kebijakan publik merupakan suatu pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, inflansi dan menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Artinya kebijakan publik memperhatikan sesuatu yang terjadi setelah di implementasikan.

Keempat : kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Dilihat dari segi positif kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Sedangkan dilihat dari segi negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan dalam konteks tersebut.

Kelima : kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan tindakan yang bersifat memerintah.

2.1.3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan publik.

Tahap- tahap kebijakan menurut Winarno (2014:35-37) sebagai berikut :

1. 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 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 di tunda 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 atau pilihan kebijakan yang ada. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

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 pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Pada tahap ini, 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 ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

5. 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. Dalam hal ini, memecahkan 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.

Pemaparan tentang tahap kebijakan tersebut diatas, penulis menyimpulkan bahwa tahap kebijakan merupakan suatu proses yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain dari tahap awal sampai dengan tahap akhir.

2.2. Implementasi Kebijakan

2.2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara sederhana, implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan penjabaran rumusan kebijakan yang bersifat abstrak menjadi tindakan yang bersifat konkrit, atau dengan kata lain pelaksanaan keputusan (formulasi) kebijakan yang menyangkut aspek manajerial dan teknik proses implementasi akan dimulai setelah tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah disusun, serta dana telah tersedia dan disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut. Sedangkan, implementasi dipandang secara luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.

Secara umum, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu atau kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar tujuan dan sasaran yang telah di buat sesuai dengan apa yang diinginkan.

Menurut Winarno dalam bukunya berjudul Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus) (2014:147-148), bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas sebagai berikut :

“Tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan

undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (output) maupun sebagai suatu dampak (outcome)".

Sementara itu, Grindle (Winarno 2014:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa :

"Secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Dimana sarana-sarana tertentu di rancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan".

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Agustino 2016:128) merumuskan :

"Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya".

Sedangkan menurut Van Metter dan Varn Horn (Winarno 2014: 149) bahwa implementasi kebijakan adalah :

"Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya".

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis menarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu aktivitas alokasi program atau tahapan

strategi dalam upaya mencapai tujuan yang telah dirumuskan secara matang, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai yang dinyatakan dalam kebijakan.

2.2.2. Model Proses Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan adalah model Van Metter dan Van Horn dalam (Winarno 2014:159-168). Model yang dirumuskan oleh Van Metter dan Van Horn mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel-variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas.

Ada 6 (enam) variabel, menurut Van Metter dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut sebagai berikut :

1. Ukuran-Ukuran Dasar dan Tujuan-Tujuan Kebijakan

Indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan, agar hal tersebut dilakukan sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

2. Sumber-Sumber Kebijakan

Sumber-sumber kebijakan yang dimaksud mencakup dana ialah diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat dari suatu proses kebijakan, sumber daya manusia yaitu sebagai penggerak dan pelaksana kebijakan atau perangsang lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan

Ketepatan komunikasi dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Karena komunikasi mempunyai peranan penting untuk berlangsungnya koordinasi mengenai implementasi kebijakan yaitu tentang praktik pelaksanaan kebijakan.

4. Karakteristik Badan-Badan Pelaksana

Para peminat politik birokrasi telah mengidentifikasi banyak karakteristik badan-badan administratif yang telah mempengaruhi pencapaian kebijakan. Struktur birokrasi dapat 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. Dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sikap para pelaksana harus dilandasi dengan sikap disiplin. Karena hal tersebut dapat mempengaruhi keberhasilan dari implementasi kebijakan.

5. Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel yang selanjutnya yang diidentifikasi oleh Van Metter dan Van Horn. Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-

keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil. Faktor-faktor ini mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

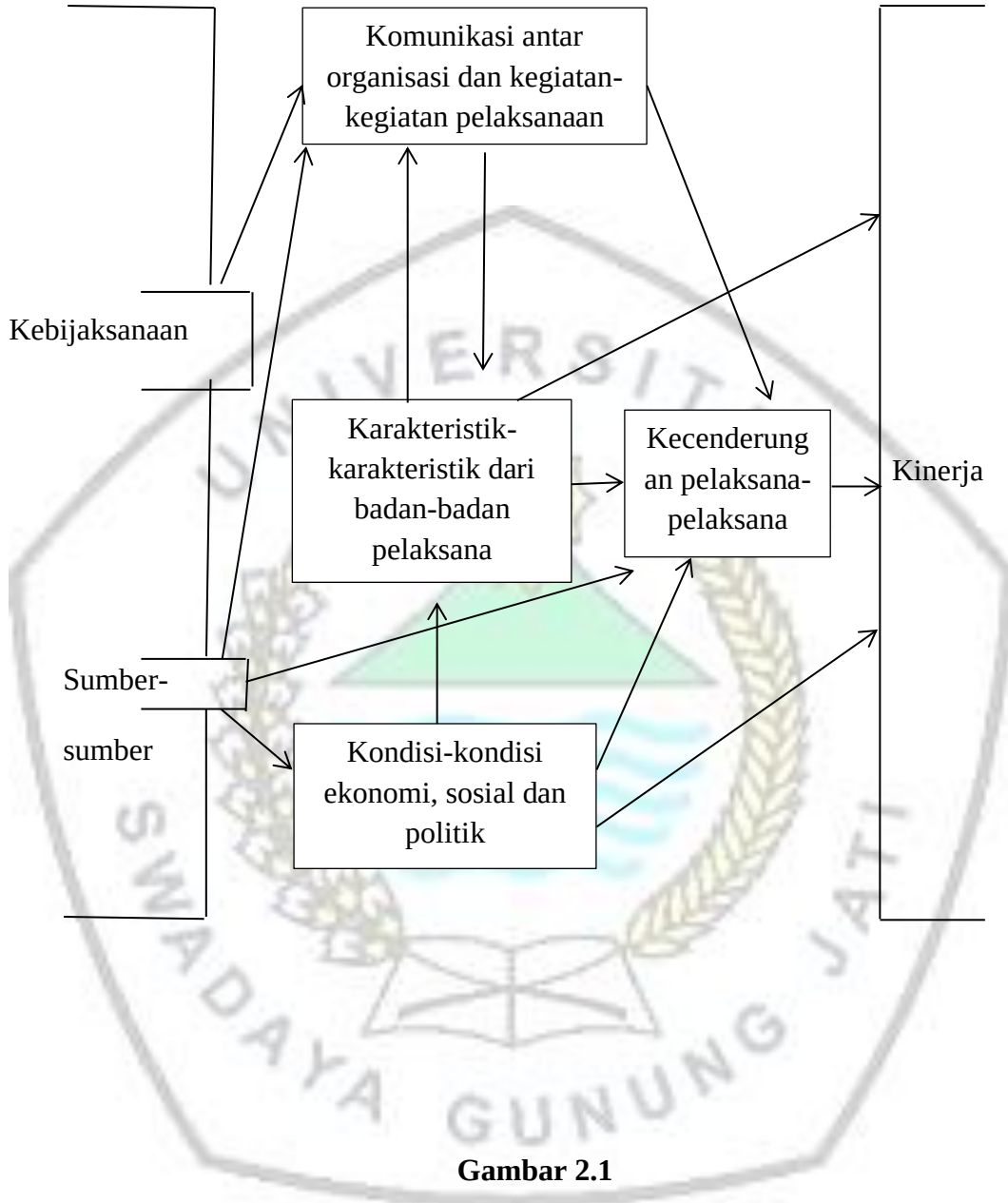
6. Kecenderungan Pelaksana

Tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin mempengaruhi kemampuan dan keinginan untuk melaksanakan kebijakan, yakni kognisi(pemahaman), tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, penolakan) dan intensitas tanggapan itu. Arah kecenderungan pelaksana terhadap kebijakan merupakan hal yang sangat penting. Kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Sikap para pelaksana akan berhasil jika pekerjaan dan tanggungjawabnya dilakukan dengan sikap disiplin.

Berdasarkan pemaparan diatas, penulis menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya tidak hanya terbatas pada proses pelaksanaan suatu kebijakan namun juga melingkupi tindakan-tindakan atau perilaku individu-individu dan kelompok pemerintah dan swasta, serta badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dalam mencapai tujuan, akan tetapi juga mencermati berbagai kekuatan politik, sosial, ekonomi yang mempunyai pengaruh terhadap sasaran yang ingin dicapai.

Ukuran-ukuran

Dasar dan tujuan-Tujuan



Model Proses Implementasi Kebijakan Van Metter dan Van Horn

2.2.3. Faktor-faktor Penentu Implementasi Kebijakan

Faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan (Agustino 2016:156-161) sebagai berikut :

1. Respeknya Anggota Masyarakat pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah

Merujuk pada filsafat John Locke, kodrat manusia yaitu mempunyai *state of nature* (keadaan alamiah) yang berkarakter positif. Artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antarindividu. Jika rasional ini berjalan dengan baik, logikanya, bahwa sistem sosial yang menggerakkan seluruh warga untuk saling menghormati, memberikan respek pada otoritas orang tua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh politisi, mematuhi aturan hukum yang telah ditetapkan dan percaya terhadap pejabat-pejabat pemerintah.

Penghormatan dan penghargaan pada pemerintah yang sah menjadi kunci penting bagi terwujudnya pemenuhan atas pengerjaan kebijakan publik. Ketika pemerintah yang sah berkuasa, maka masyarakat akan turut memenuhi ajakannya melalui undang-undang yang berlaku, peraturan pemerintah dan daerah serta keputusan pemerintah lainnya.

2. Adanya kesadaran Untuk Menerima Kebijakan

Pemerintah harus mampu merubah pola pikir masyarakat dengan cara sikap dan perilaku yang sesuai dengan pola pikir yang dibentuk oleh aparatur atau pemerintah itu sendiri.

3. Adanya Sanksi Hukum

Orang dengan sangat terpaksa mengimplementasikan atau melaksanakan suatu kebijakan, karena mereka takut terkena sanksi hukuman, seperti kurungan penjara, denda dan sanksi-sanksi lainnya. Oleh karena itu, upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi implementasi kebijakan publik yaitu menghadirkan sanksi hukum yang berat pada setiap kebijakan yang dibuatnya.

4. Adanya Kepentingan Publik

Masyarakat memiliki keyakinan bahwa kebijakan public dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Apabila suatu kebijakan dibuat berdasarkan ketentuan diatas, maka masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakannya.

5. Adanya Kepentingan Pribadi

Setiap kelompok atau individu sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu proyek implementasi kebijakan, oleh karena itu, dengan senang hati mereka akan menerima, mendukung dan melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan.

6. Masalah Waktu

Jika masyarakat memandang ada suatu kebijakan yang bertolakbelakang dengan kepentingan publik, maka masyarakat akan cenderung menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada

akhirnya suatu kebijakan yang dulunya pernah ditolak dan dianggap menentang, berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima.

2.3. Kemiskinan

2.3.1. Pengertian Kemiskinan

Seseorang yang disebutkan miskin pada dasarnya merupakan orang yang memiliki kekurangan sumber daya-sumber daya material ketika akan terlibat dalam aktivitas-aktivitas sosial yang ada, atau seseorang yang tidak memiliki kesempatan untuk memperoleh keuntungan atau standar hidup yang layak menurut lingkungan dia tinggal.

Kemiskinan merupakan masalah yang senantiasa hadir ditengah-tengah masyarakat, khususnya dinegar-negara berkembang. Dalam konteks masyarakat Indonesia, masalah kemiskinan juga merupakan masalah sosial yang senantiasa relevan untuk dikaji secara terus menerus.

Menurut Suparlan 1995 (dalam Khomsan, dkk 2015:2) Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai berikut :

“Kemiskinan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan”.

Bappenas atau Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 1993 (dalam Khomsan, dkk 2015:2) menjelaskan kemiskinan adalah “Situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekurangan yang ada padanya”.

Menurut Kurnianingsih (2012:47) kemiskinan dapat dipahami yaitu :”Sebagai ketidakmampuan seseorang dalam kebutuhan dirinya secara relatif sesuai persepsi yang dimilikinya yang mencakup ketidakmampuan ekonomis dan non ekonomis seperti sosial, politik dan spiritual”.

Menurut Kurniawan 2004 (dalam Khomsan, dkk 2015:2) menjelaskan bahwa kemiskinan ialah “ apabila pendapatan suatu komunitas berada dibawah satu garis kemiskinan tertentu”.

Uraian dari beberapa definisi-definisi diatas, penulis menyimpulkan bahwa kemiskinan merupakan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan lainnya yang dapat menjamin terpenuhinya standar kualitas hidup.

2.3.2. Macam-Macam Kemiskinan

Kemiskinan dapat dibagi ke dalam berbagai indikator yang berbeda. Jika dilihat dari sudut pandang pengukurannya, kemiskinan dibedakan ke dalam dua macam yakni kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif.

1) Kemiskinan Absolut

Kemiskinan absolut merupakan kemiskinan yang diukur dengan menggunakan standar yang sifatnya konsisten, atau tidak terpengaruh terhadap waktu, tempat ataupun negara. Indikator seseorang termasuk dalam kategori kemiskinan absolut adalah ketika dirinya berada dibawah garis kemiskinan, dan ia tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri yang paling minimum.

2) Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif adalah kondisi masyarakat yang tidak mampu secara ekonomi akibat kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau keseluruhan lapisan masyarakat.

Macam kemiskinan lainnya juga bisa dilihat dari sisi yang lebih kompleks dari indikator kemiskinan yang digunakan, yakni kemiskinan makro dan kemiskinan mikro.

1) Kemiskinan Makro

Konsep kemiskinan makro dilihat dari sudut pandang ketidakmampuan sisi ekonomi dan memenuhi kebutuhan hidup dasar, berupa makanan dan bukan makanan, yang diukur dari sisi pengeluaran. Pengukuran kemiskinan makro ini memanfaatkan data jumlah penduduk miskin secara nasional, yang diperoleh dari data penghitungan sampel secara nasional.

2) Kemiskinan Mikro

Konsep kemiskinan mikro dihitung dengan menggunakan 14 indikator kemiskinan pada basis rumah tangga. Adapun 14 variabel yang digunakan sebagai indikator kemiskinan tersebut meliputi:

- Luas lantai perkapita;
- Jenis tanah;
- Jenis dinding;
- Fasilitas tempat buang air besar;
- Sumber air minum;

- Sumber penerangan;
- Bahan bakar;
- Daya beli terhadap daging, susu, dan ayam;
- Frekuensi makan;
- Frekuensi membeli pakaian baru;
- Kemampuan berobat;
- Lapangan usaha kepala rumah tangga;
- Pendidikan kepala rumah tangga;
- Asset yang dimiliki rumah tangga.

Perbedaan mendasar dari konsep kemiskinan makro dan mikro terletak pada metodologi yang digunakan pada pengukurannya, jika pada kemiskinan makro dihitung berdasarkan konsep *basic need approach* (pendekatan kebutuhan dasar), pada kemiskinan mikro berdasarkan pada pendekatan kualitatif.

Macam kemiskinan juga dapat dilihat berdasarkan pada pola waktunya. Berdasarkan pola waktu, kemiskinan dibedakan 9cke dalam 4 (empat) macam yakni : (a) *persistent poverty*, (b) *cyclical poverty*, (c) *seasonal*, dan (d) *accidental poverty*.

1) *Persistent poverty* (kemiskinan yang terus-menerus)

Merupakan jenis kemiskinan yang kronis atau terjadi secara turun-temurun. Daerah dengan penduduk yang tergolong miskin yang tinggal di daerah-daerah dengan sumber daya yang kritis, atau daerah terisolasi, minim infrastruktur sehingga tidak terdapat akses jalan dan transportasi dengan daerah lainnya.

2) *Cyclical poverty* (kemiskinan siklis)

Merupakan macam kemiskinan yang terjadi mengikuti polasklus ekonomi secara keseluruhan.

3) *Seasonal poverty* (kemiskinan musiman)

Merupakan macam kemiskinan yang terjadi musiman seperti sering ditemukan pada masyarakat dengan mata pencaharian sebagai nelayan dan buruh pertanian tanaman pangan.

4) *Accidental poverty* (kemiskinan tak disengaja)

Merupakan macam kemiskinan yang terjadi dikarenakan peristiwa bencana alam atau dampak suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

2.3.3. Penyebab Kemiskinan

Menurut Cox (2004:1-6) dalam Bhinadi (2017:12-13) penyebab kemiskinan bersifat kompleks dan terbagi dalam beberapa dimensi penyebab kemiskinan, sebagai berikut :

1. Kemiskinan yang diakibatkan oleh globalisasi

Globalisasi melahirkan negara pemenang dan negara kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju, sedangkan negara-negara berkembang seringkali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi. Karena negara-negara berkembang terpinggirkan maka jumlah kemiskinan dinegara-negara berkembang jauh lebih besar dibandingkan negara-negara maju.

2. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan

Pola pembangunan yang diterapkan telah melahirkan beberapa bentuk kemiskinan, seperti kemiskinan perdesaan, adalah kondisi wilayah desa yang mengalami kemiskinan akibat proses pembangunan yang meminggirkan wilayah perdesaan; kemiskinan perkotaan yaitu kondisi kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan ekonomi, dimana tidak semua kelompok memperoleh keuntungan.

3. Kemiskinan Sosial

Dimensi ketiga ini melihat pada kondisi sosial masyarakat yang tidak menguntungkan beberapa kelompok dalam masyarakat. Kondisi sosial yang dimaksud misalnya bias gender, diskriminasi, atau eksploitasi ekonomi.

4. Kemiskinan Konsekuensial

Dimensi keempat ini menekankan faktor-faktor eksternal yang menyebabkan kemiskinan. Faktor-faktor yang dimaksud adalah konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk. Faktor-faktor tersebutlah yang menyebabkan munculnya kemiskinan dalam masyarakat.

2.3.4. Pengukuran Kemiskinan

Terdapat pula pengukuran kemiskinan di kelompokkan dalam dua jenis menurut Soemardjan ((Tamboto, dkk 2019:32) yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif yaitu sebagai berikut.

1. Menurut Badan Pusat Statistik (2010), bahwa penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan.
2. Garis kemiskinan merupakan penjumlahan dari garis kemiskinan makanan dan garis kemiskinan non makanan.
3. Garis kemiskinan makanan ialah jumlah nilai pengeluaran dari 52 komoditi dasar makanan yang riil dikonsumsi penduduk referensi yang kemudian disetarakan dengan 2100 kilo kalori perkapita perhari.
4. Garis kemiskinan non makanan merupakan penjumlahan nilai kebutuhan minimum dari komoditi-komoditi non makanan terpilih yang meliputi perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan.

2.4. Kluster Penanggulangan Kemiskinan

Kluster penanggulangan kemiskinan dibagi dalam tiga yaitu, kluster 1, kluster 2 dan kluster 3. Setiap kluster memiliki target, sasaran dan tujuan yang berbeda-beda, meskipun mempunyai kesamaan untuk menanggulangi kemiskinan.

1. Kluster 1, yaitu Kelompok Program Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Keluarga.

Program pada kluster 1 bertujuan untuk mengurangi beban rumah tangga miskin melalui peningkatan akses terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih dan sanitasi. Termasuk dalam kluster ini yaitu

Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Program Bantuan Siswa Miskin (BSM), Jamkesmas, dan program raskin.

Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program perlindungan sosial yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dan bagi anggota keluarga Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) diwajibkan melaksanakan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Program ini, dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus mata rantai kemiskinan antar generasi sehingga generasi berikutnya dapat keluar dari perangkap kemiskinan (Kemenkominfo, 2011:18).

Bantuan Operasional Sekolah merupakan bantuan pendidikan berbentuk dana yang diberikan kepada setiap sekolah dan madrasah untuk kepentingan non personalia (Wikipedia.com).

Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat) ialah salah satu program jaminan kesehatan bagi masyarakat Indonesia yang memberikan perlindungan sosial dibidang kesehatan untuk masyarakat miskin atau tidak mampu yang iurannya ditanggung oleh pemerintah agar kebutuhandasar kesehatannya yang layak dapat terpenuhi.

Beras Miskin (Raskin) merupakan sebuah program bantuan pangan bersyarat yang diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia berupa penjualan beras dibawah harga pasar kepada penerima tertentu.

2. Kluster 2, yaitu Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan

Kluster 2 ini bertujuan untuk mengembangkan potensi dan kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan. Yang

termasuk dalam kluster ini yaitu Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP), Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja atau Padat Karya Produktif serta (Kemenkominfo, 2011:23).

3. Kluster 3, yaitu Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro dan Kecil

Program yang dibuat dalam kluster 3 bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil. Yang termasuk dalam program tersebut adalah Kelompok Usaha Rakyat (KUR), Usaha Ekonomi Produktif (UEP) serta Kelompok Usaha Bersama (KUBE).

Kelompok Usaha Rakyat (KUR) adalah program yang utama bagi pemerintah dalam mendukung Usaha Kecil dan Mikro(UKM) berupa kebijakan pemberian kredit atau investasi kepada perseorangan atau badan usaha yang produktif dan layak, namun belum memiliki jaminan tambahan atau jaminan belum cukup.

Kelompok Usaha Rakyat (KUR) bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas akses pembiayaan kepada usaha produktif, meningkatkan kapasitas daya saing Usaha kecil dan Mikro (UKM) serta mendorong pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja.

Usaha Ekonomi Produktif (UEP) merupakan serangkaian kegiatan yang ditunjukkan untuk meningkatkan kemampuan dalam mengakses sumber daya ekonomi, meningkatkan kemampuan usaha ekonomi,

produktivitas kerja, meningkatkan penghasilan, tabungan dan menciptakan kemitraan usaha yang saling menguntungkan (Kristianto, 2010:170). Sasaran yang di tujukkan dalam pelaksanaan program tersebut ialah kelompok masyarakat miskin yang masih produktif dan telah memiliki usaha ekonomi produktif.

KUBE merupakan program yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan anggota KUBE di dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup sehari-hari. Sasaran program KUBE adalah keluarga miskin produktif (orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak memiliki kemampuan di dalam memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian, tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan; Keluarga Miskin yang mengalami penurunan pendapatan serta kesejahteraannya atau mengalami penghentian penghasilan (Kemenkominfo, 2011:38).