

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latarbelakang

Pemerintah memiliki peran sebagai penyusun dan pelaksanaan birokrasi guna memenuhi kepentingan publik yang dikenal dengan istilah Administrasi Publik. Administrasi publik merupakan suatu hubungan pemerintah dengan masyarakat yang bertanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan publik dalam melaksanakan suatu kegiatan secara efektif dan efisien sesuai dengan praktik-praktik manajerial (Pasolong, 2010:1). Dengan kata lain, pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus mengutamakan kebutuhan masyarakat dan memberikan pelayanan publik yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan upaya-upaya dalam menyelesaikan permasalahan negara demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang memiliki berbagai macam permasalahan, salah satunya adalah permasalahan kemiskinan. Pada tahun 2018, jumlah penduduk miskin dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan sebesar 25,95 juta penduduk. Tingginya angka kemiskinan menggambarkan bahwa upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan pengentasan kemiskinan masih belum berhasil. Menurut Huraerah (2006:2) kebijakan pemerintah dalam mananggulangi permasalahan kemiskinan mengalami beberapa kekeliruan. Pertama,

pemerintah masih beorientasi pada aspek ekonomi dibandingkan aspek multidimensional dimana penanggulangan kemiskinan yang masih berfokus pada ekonomi terbukti mengalami kegagalan. Kedua, pemerintah lebih bernuansa kemurahan hati dibandingkan mengarahkan masyarakat menjadi lebih produktif. Ketiga, lebih memposisikan masyarakat miskin sebagai objek dan terakhir, yaitu keempat pemerintah masih menempatkan sebagai penguasa dibanding memposisikan diri sebagai fasilitator. Oleh sebab itu pemerintah perlu menciptakan pembangunan yang berkeadilan dengan memperhatikan seluruh kelompok masyarakat, termasuk termasuk dalam kondisi rumah tangga sangat miskin, miskin, dan hampir miskin.

Pemerintah berupaya mengatasi permasalahan kemiskinan, hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Peraturan ini menjelaskan bahwa pemerintah bertanggungjawab dalam melakukan suatu upaya dengan membentuk kebijakan atau program yang dapat membantu warga negara dalam memenuhi kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pangan, sandang, perumahan, pekerjaan, dan pelayanan sosial. Beberapa program telah dilaksanakan oleh pemerintah pada kepemimpinan kabinet kerja, seperti Program Indonesia Pintar (PIP), Program Indonesia Sehat (PIS), Program Keluarga Harapan (PKH), Beras Sejahtera (Rastra), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Program Dana Desa, serta Program Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS).

Salah satu bentuk upaya pemerintah dalam penanganan fakir miskin adalah Program keluarga harapan. Program Keluarga Harapan atau PKH merupakan

program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga miskin yang ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat PKH yang diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan. Sasaran PKH merupakan keluarga miskin dan rentan yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin. Basis Data Terpadu (BDT) sebagai dasar umum menentukan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang masuk kedalam Desil I (Rumah Tangga Sangat Miskin). Kriteria Keluarga Penerima Manfaat (KPM) PKH terdiri dari penduduk miskin yang memenuhi persyaratan berdasar pada aspek kesehatan yang dikhususkan pada ibu hamil dan balita dari rentan usia 0-6 tahun, aspek pendidikan seperti anak-anak yang sedang menempuh sekolah wajib belajar 12 tahun, serta aspek kesejahteraan sosial seperti lansia dan penyandang difabelitas. Program Keluarga Harapan bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial, mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan, menciptakan perubahan perilaku dan kemandirian Keluarga Penerima Manfaat dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial, mengurangi kemiskinan dan kesenjangan, dan mengenalkan manfaat produk dan jasa keuangan formal kepada Keluarga Penerima Manfaat.

Program Keluarga Harapan (PKH) sudah ada sejak tahun 2007, namun di Kota Semarang baru dilaksanakan pada tahun 2013. Kota Semarang merupakan salah satu daerah tempat dilaksanakan PKH karena menjadi kota

yang memiliki jumlah penduduk miskin terbanyak dibandingkan kota-kota lainnya yang ada di Jawa Tengah. Hal tersebut dapat dilihat pada Grafik 1.1 dibawah:

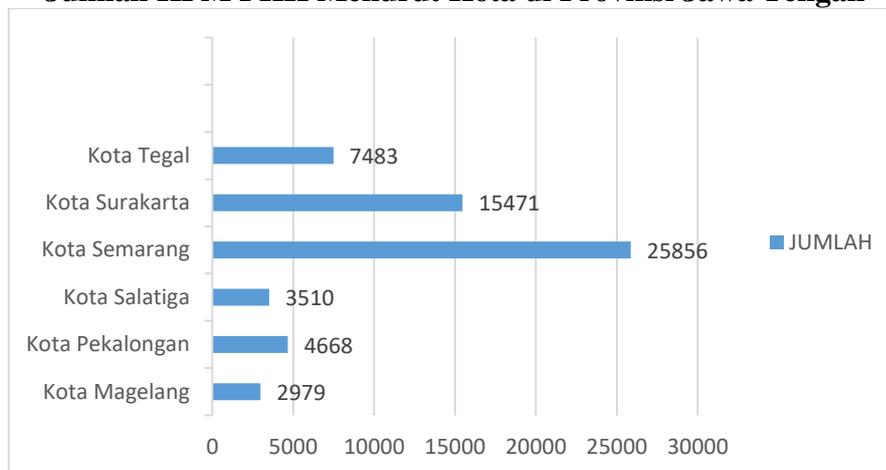


Sumber : BPS Jawa Tengah

Berdasarkan data BPS Jawa Tengah, dapat diketahui bahwa pada tahun 2018 Kota Semarang memiliki jumlah penduduk miskin sebanyak 73.600 jiwa. Tingginya angka kemiskinan di Kota Semarang ini mengalahkan angka kemiskinan yang ada di Kota Pekalongan, Kota Tegal, Kota Salatiga, Kota Magelang, dan Kota Surakarta. Oleh sebab itu, pemerintah perlu melakukan tindakan penanganan yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin di Kota Semarang.

Pada tahun 2019, Kota Semarang menjadi kota dengan Keluarga Penerima Manfaat PKH terbanyak diantara keenam kota se-Jawa Tengah lainnya, yaitu sebesar 25.856 jiwa. Jumlah penerima KPM se-Kota di Jawa Tengah dapat dilihat pada grafik 1.2 berikut :

Grafik 1.2
Jumlah KPM PKH Menurut Kota di Provinsi Jawa Tengah



Sumber : PKH Kementerian Sosial

Berdasarkan grafik 1.2, jumlah keluarga penerima manfaat PKH terbanyak di Provinsi Jawa Tengah adalah Kota Semarang yang disusul pada posisi kedua oleh Kota Surakarta dengan jumlah 15.471 KPM PKH. Pada posisi ketiga penerima PKH terbanyak diduduki oleh Kota Tegal yang disusul dengan Kota Pekalongan, Kota Salatiga, dan Kota Magelang diposisi terakhir.

Pemerintah memilih KPM PKH berdasarkan pada Basis Data Teradu (BDT) sebagai dasar umum menentukan kelompok warga miskin yang terdiri dari Desil I (rumah tangga sangat miskin), Desil II (rumah tangga miskin), Desil III (rumah tangga hampir miskin), dan Desil IV (rumah tangga hampir miskin dengan tingkat kesejahteraan paling tinggi). Berdasarkan ketentuan, kelompok warga yang berhak menjadi peserta PKH ialah kelompok Desil I, hal ini dikarenakan pada kelompok ini tingkat kemiskinan lebih parah dibandingkan dengan tingkat lainnya. Setelah dilakukan pemilihan dari BDT, calon KPM PKH yang terpilih akan di proses secara validasi dan verifikasi. Namun pada kenyataannya, terjadi perbedaan yang cukup signifikan antara masyarakat yang

masuk kedalam katagori Desil 1 dengan KPM PKH di Kota Semarang.

Perbedaan tersebut dapat terlihat pada tabel 1.1 berikut :

Tabel 1.1
Selisih Jumlah Desil 1 dan KPM PKH Kota Semarang 2019

Kecamatan	Jumlah Desil 1	Jumlah KPM	Selisih
Banyumanik	2147	1448	699
Candisari	2361	1543	818
Gajahmungkur	1532	664	868
Gayamsari	563	1432	-869
Genuk	936	2035	-1099
Gunungpati	1557	2049	-492
Mijen	2937	1654	1283
Ngaliyan	2266	1361	905
Pedurungan	2629	2111	518
Semarang Barat	1608	2280	-672
Semarang Selatan	2002	859	1143
Semarang Tengah	3216	949	2267
Semarang Timur	1034	1743	-709
Semarang Utara	2293	2665	-372
Tembalang	497	2414	-1917
Tugu	1240	386	854
Jumlah	28818	25593	

Sumber: diolah dari data Bappeda Kota Semarang 2019

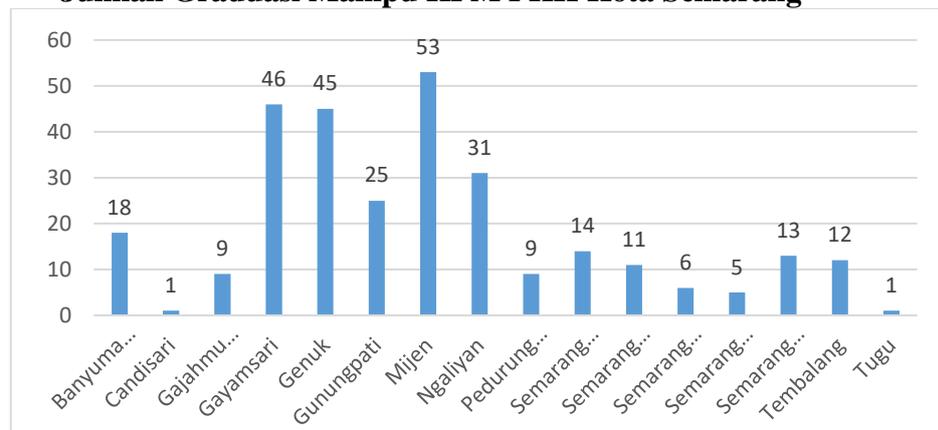
Data pada tabel 1.1 menunjukkan bahwa ditemukan sejumlah 9.355 KK yang termasuk kedalam Desil 1 tetapi tidak termasuk kedalam Keluarga Penerima PKH. Selain itu terdapat pula sejumlah 6.130 KK penerima PKH yang berasal dari luar kelompok Desil I. Pada Kecamatan Gayamsari terjadi selisih yang cukup besar, dimana sebanyak 869 KPM berasal dari luar Desil 1. Jumlah tersebut menunjukkan bahwa Kecamatan Gayamsari menduduki posisi ketiga dengan memiliki selisih yang cukup tinggi dibandingkan dengan kecamatan lainnya. Dengan kata lain, sebagian penerima KPM PKH di

Kecamatan Gayamsari tidak sesuai dengan ketentuan pemerintah yang lebih mengutamakan penerima PKM berasal dari Desil I.

Pada tahun 2019, dinas sosial Kota Semarang sedang berupaya menggencarkan tingkat graduasi guna memaksimalkan ketepatan program. Graduasi merupakan proses pengakhiran bantuan dana PKH kepada Keluarga Penerima Manfaat PKH akibat tidak terpenuhinya syarat kepesertaan baik dari segi kriteria ataupun segi sosial ekonomi. Graduasi dibagi menjadi tiga bagian, yaitu graduasi kriteria, graduasi mandiri, dan graduasi mampu.

Graduasi mampu merupakan proses pengakhiran PKH yang dilakukan oleh petugas PKH karena dianggap telah mampu secara ekonomi dan tidak berhak untuk mendapatkan bantuan dana PKH. Selanjutnya graduasi kriteria adalah proses pengakhiran KPM PKH yang disebabkan oleh sudah tidak terpenuhinya komponen kriteria PKH (kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial). Terakhir, graduasi mandiri adalah proses pengakhiran KPM PKH yang dilakukan oleh peserta PKH atas kesadaran diri sendiri karena dianggap telah mampu secara finansial sehingga tidak membutuhkan dana bantuan PKH. Terakhir, Pada kenyataannya, tingginya graduasi kategori mampu menunjukkan bahwa sebagian masyarakat secara sengaja membuat dirinya terlihat miskin sehingga dapat memperoleh bantuan melalui program keluarga harapan. Tingkat graduasi mampu di Kota Semarang dapat dilihat dari grafik dibawah ini :

Grafik 1.3
Jumlah Graduasi Mampu KPM PKH Kota Semarang



Sumber : data diolah dari Rekap Graduasi KPM PKH Dinas Sosial Kota Semarang 2017-2019

Grafik 1.3 menjelaskan bahwa tingkat Graduasi katagori mampu pada setiap kecamatan memiliki jumlah yang berbeda-beda. Kecamatan Gayamsari merupakan kecamatan yang berada pada posisi kedua setelah mijen, yaitu sebesar 46 graduasi. Ketidaktepatan sasaran KPM ini tentunya merugikan sehingga masyarakat yang masuk kedalam katagori rumah tangga sangat miskin tidak dapat menerima haknya.

Apabila meninjau dari penyaluran dana KPM PKH di kota Semarang, masih banyak kecamatan yang memiliki tingginya persentase KPM PKH yang belum menerima dana bantuan. Hal ini dapat diketahui pada tabel 1.2 berikut :

Tabel 1.2
Persentase Dana PKH Yang Belum Tersalurkan Kota Semarang

Kecamatan	Jumlah KPM PKH	Jumlah KPM yang Dana Tersalurkan	Persentase Dana Belum Tersalurkan
Banyumanik	1512	963	36%
Candisari	1612	966	40%
Gajahmungkur	718	356	50%
Gayamsari	1570	888	43%
Genuk	2167	1450	33%
Gunungpati	2179	1345	38%
Mijen	1783	1167	35%
Ngaliyan	1458	916	37%
Pedurungan	2208	1369	38%
Semarang Barat	2412	1389	42%
Semarang Selatan	926	606	35%
Semarang Tengah	1016	713	30%
Semarang Timur	1860	1213	35%
Semarang Utara	2800	1708	39%
Tembalang	2591	1931	25%
Tugu	412	265	36%

(Sumber : data diolah dari Rekap KPM PKH Dinas Sosial Kota Semarang dan Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Nomor 01/LJS/01/2018)

Tabel 1.2 menjelaskan bahwa Kecamatan Gayamsari merupakan wilayah kecamatan yang memiliki tingkat persentase dana yang belum tersalurkan terbesar kedua setelah Kecamatan Gajahmungkur, yaitu sebesar 43%. Sebanyak 682 KPM PKH di Kecamatan Gayamsari masih belum mendapatkan dana bantuan. Pelaksanaan PKH dinilai masih dikatakan belum efektif karena belum dapat mencapai tujuan dari PKH itu sendiri dimana dana PKH belum dapat tersalurkan dengan tepat waktu.

Permasalahan yang kompleks di Kecamatan Gayamsari ditinjau dari banyaknya jumlah penerima PKH yang diluar Desil I, tingginya jumlah graduasi katagori mampu, serta penyaluran dana yang tidak tersampaikan ke KPM PKH membuat peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana sebenarnya efektivitas program keluarga harapan di Kecamatan Gayamsari, apakah dalam pelaksanaannya sudah berjalan dengan efektif atau belum, serta faktor pendukung dan penghambat apa saja yang ada dalam efektivitas program keluarga harapan di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang.

1.2 Perumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

1. Belum optimalnya Basis Data Terpadu dalam pemilihan KPM di Kecamatan Gayamsari karena masih terdapat penerima yang berada diluar Desil 1.
2. Belum optimalnya penetapan KPM di Kecamatan Gayamsari karena masih terdapat KPM yang sudah teridentifikasi mampu
3. Proses penyaluran dana yang lama karena prosedur yang belum efisiensi waktu oleh pihak bank dalam melakukan pengecekan ulang data KPM.

1.2.2 Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana Efektivitas Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang?

- 2) Apa yang menjadi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam Efektivitas Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1) Menganalisis Efektivitas Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang.
- 2) Menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam Efektivitas Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi pembaca mengenai bagaimana efektivitas program keluarga harapan (PKH) di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang dan memberikan informasi untuk perkembangan ilmu administrasi publik.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi penulis, yang dilakkan dapat menambah pengetahuan mengenai bagaimana efektivitas program keluarga harapan di Kecamatan Gayamsari.
2. Bagi universitas, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya koleksi penelitian ilmiah yang dapat dijadikan refrensi penelitian ilmiah selanjutnya.

3. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan dalam upaya meningkatkan, memperbaiki, dan menyempurnakan efektivitas program keluarga harapan.

1.5 Landasan Teori

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang Efektivitas Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang tidak terlepas dari penelitian-penelitian yang sebelumnya dilakukan oleh peneliti lainnya.

Penelitian dengan judul “Implementasi Program Keluarga Harapan Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Miskin Di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tantungpinang” oleh Eni Ardianti, Rumzi Samin, dan Edison yang terbit pada tahun 2014. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif. Fokus penelitian ini adalah implementasi program PKH berdasarkan 4 (empat) dimensi, yaitu dimensi komunikasi, dimensi sumberdaya, dimensi disposisi, dan dimensi struktur birokrasi. Penelitian ini menghasilkan pelaksanaan PKH di Kecamatan Bukit Bestari yang dilihat berdasarkan 4 dimensi, yaitu dimensi komunikasi, yaitu informasi yang diberikan belum jelas sehingga masyarakat belum memahami dan mengerti PKH. Selanjutnya dimensi sumberdaya, yaitu pendamping PKH hanya berjumlah 1 orang harus mendampingi ratusan penerima bantuan. Kemudian dimensi disposisi, yaitu sikap pendamping sudah mendukung melakukan pertemuan namun masih terdapat masyarakat penerima bantuan yangn tidak menghadiri pertemuan. Terakhir, dimensi

struktur birokrasi, yaitu pihak kecamatan dan pendamping sudah memiliki SOP tata cara pelaksanaan PKH namun pada pelaksanaannya PKH masih belum dapat mensejahterahkan masyarakat miskin.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian dengan judul “Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Rowosari Kecamatan Tembalang Kora Semarang” oleh Nurul Najidah dan Hesti Lestari ini terbit pada tahun 2019 menggunakan teori Suharto dalam mengetahui dalam mengukur faktor yang mempengaruhi efektivitas program, yaitu sasaran, koordinasi, sosialisasi, dan jumlah bantuan.

Sejalan dengan penelitian sebelumnya, penelitian efektivitas program yang disusun oleh Monica Pertiwi, Herbasuki Nurcahyanto pada tahun 2017 dengan judul Efektivitas Program BPJS Kesehatan di Kota Semarang (Studi Kasus Pada Pasien Pengguna Jasa BPJS Kesehatan di Puskesmas Srandol) juga menggunakan salah satu indikator yang sama dalam mengukur efektivitas program, yaitu indikator ketepatan sasaran. Selain itu, penelitian ini menggunakan metode kuantitatif. Penelitian ini menggunakan teori efektivitas program menurut Sutrisno, yaitu pemahaman program, tepat sasaran, tepat waktu, tercapainya tujuan, dan perubahan nyata.

Penelitian Reza Khodaei Mahmoodi, Sadeghel, dan Hosseinzadeh Nojehdeh ini sejalan dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan indikator ketepatan tujuan untuk mengukur efektivitas program. Penelitian dengan judul *Investigating The Effectiveness Of E-Government*

Establishment In Government Organizations menggunakan beberapa indikator dalam menilai efektivitas, yaitu tujuan, sistem, strategis konstituen, bersaing nilai, serta ketidakefektifan. Penelitian ini menghasilkan pandangan mengenai meningkatnya kepuasan pengguna *e-government* karena dapat mengefisiensi waktu pengguna, meningkatkan efektivitas, meningkatkan pelayanan, meningkatkan informasi layanan, memperkenalkan pelayanan baru, meningkatkan kecepatan pembayaran, menjalin komunikasi dengan pengguna, serta meningkatnya kualitas layanan.

Selanjutnya penelitian oleh Elena Kolesnik, Larisa Pavlova, Tatyana Rybalova juga memiliki keselarasan dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan indikator sasaran dan tujuan untuk mengukur efektivitas program. Penelitian dengan judul *Effectiveness evaluation of implementation of target programs for municipal education: improvement of approaches* ini menggunakan metode penelitian kuantitatif serta menggunakan kriteria efektifitas program pemerintah berdasarkan dokumen pedoman metodologi untuk pengembangan implementasi program pemerintah federasi rusia No. 690 dari Kementerian Pembangunan Ekonomi Rusia November, 20, 2013, yaitu tingkat pencapaian sasaran dan sasaran program pemerintah, tingkat pencapaian tujuan dan sasaran subprogram dan program sasaran federal yang selaras dengan program pemerintah, tingkat implementasi kegiatan utama, program target departemen dan kegiatan program target federal dan pencapaian hasil langsung yang diharapkan dari implementasi, tingkat

kepatuhan dengan biaya yang direncanakannya, dan evaluasi efektivitas penggunaan dana federal. Penelitian ini menghasilkan evaluasi efektivitas implementasi program pada setiap tahap untuk membandingkan hasil perencanaan dengan hasil program serta dapat menentukan momen kritis yang memiliki pengaruh pada keefektifan kinerja program. Penentuan ini guna meminimalkan konsekuensi dari resiko. Selain itu, penelitian ini menggunakan

Sejalan dengan penelitian sebelumnya, penelitian yang disusun oleh Intania Irfani, F. Winarni juga menggunakan ketepatan sasaran serta ketepatan kebijakan sebagai indikator efektivitas program. Penelitian dengan judul Efektivitas program kota tanpa kumuh di Kelurahan Karangwaru Kota Yogyakarta ini menggunakan teori efektivitas program menurut Riani Nugroho (2012), yaitu : 1) Tepat kebijakan, 2) Tepat pelaksana, 3) Tepat target, 4) Tepat lingkungan, dan 5) Tepat proses. Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa program Kota Tanpa Kumuh di Kelurahan Karangwaru belum bisa dikatakan efektif. Hal ini dibuktikan dengan salah satu kriteria KOTAKU yang belum dapat terpenuhi, yaitu penyediaan pengamanan kebakaran.

Penelitian sebelumnya juga sejalan dengan penelitian yang disusun oleh Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, dan Siswidiyanto yang terbit pada tahun 2014 menggunakan kebijakan sebagai salah satu indikator mengukur efektivitas program. Penelitian dengan judul “Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Menanggulangi Kemiskinan Di

Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto” menggunakan teori dari Sunggono dalam mengetahui efektivitas program, yaitu isi kebijakan, informasi, dukungan, dan pembagian potensi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Fokus penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan PKH dengan melihat dari efektivitas pelaksanaan program serta mengetahui kelemahan-kelemahan PKH di wilayah tersebut. Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa implementasi PKH di Kecamatan Dawarblandong belum berhasil. Tidak semua isi kebijakan PKH dilaksanakan dengan sesuai. Selain itu, tujuan PKH juga belum mendapatkan hasil yang maksimal dikarenakan masih terdapat kemiskinan, gizi buruk, ibu meninggal karena melahirkan, serta rendahnya masyarakat yang mendukung peningkatan kesejahteraan.

Selaras dengan penelitian sebelumnya, penelitian yang disusun oleh Neera Shrestha Pradhan, Yufang Su, Yao Fu, Liyun Zhang, Yongping Yang juga menggunakan yang menggunakan ketepatan tujuan dan kebijakan sebagai indikatornya. Penelitian dengan judul *Analyzing the Effectiveness of Policy Implementation at the Local Level: A Case Study of Management of the 2009–2010 Drought in Yunnan Province, China* ini menggunakan metodologi kualitatif serta menggunakan teori efektivitas implementasi yang terdiri dari Tujuan program, Kebijakan, Perencanaan, Praktek, Implementasi, Perfoma, dan Evaluasi. Penelitian ini menghasilkan suatu dorongan bahwa orang perlu memahami perubahan iklim dan harus memainkan peran yang lebih besar dalam merancang strategi dalam

menghadapi bencana kekeringan. Rendahnya kesadaran perubahan iklim mengakibatkan masyarakat mengalami ketergantungan pada kebijakan pemerintah sehingga memiliki pengaruh persepsi masyarakat tentang efektivitas implementasi kebijakan lokal.

Penelitian mengenai efektivitas program dengan judul *Evaluation Of Learning And Pprogram Effectiveness* oleh Kristi D. Menix ini selaras dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan evaluasi sebagai salah satu indikator. Penelitian ini menggunakan teori dari Roberta S. Abruzzese mempertimbangkan efektivitas program melalui beberapa indikator, diantaranya Proses, Konten, Hasil, Dampak, Evaluasi total program, serta Pertimbangan biaya dan waktu dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Selain itu, penelitian ini menghasillkan sebuah pemahaman mengenai komponen integral dari evaluasi program yang efektif dengan berbagai konsep, model, proses, dan temuan penelitian dalam menunjukkan bukti untuk mengevaluasi hasil program. Model efektivitas program menunjukkan elemen-elemen utama dimana tanpa data dan proses evaluasi yang tepat, maka pemangku kepentingan tidak dapat menentukan nilai berhasil atau gagalnya suatu efektivitas program.

Penelitian ini juga selaras dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan evaluasi sebagai salah satu indikator mengukur efektivitas program. Penelitian disusun oleh Sea Hong Oh, Hee Young Lim, dan Byoungsoo Kim dengan judul *Strategy To Promote The Effectiveness Of Technology Transfer Of National R&D Programs In Korea: Seen Trought*

The G7 Leading Technology Development Program. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan menggunakan beberapa indikator sebagai alat ukur efektivitas, yaitu perencanaan, penjelasan program, dan evaluasi. Penelitian ini menghasilkan pandangan bahwa perencanaan strategis dapat membantu mempromosikan keefektifan transfer teknologi dengan menjanjikan potensi yang lebih besar dalam meningkatkan industri utama korea seperti korea semikonduktor, informasi & komunikasi, elektronik, dan mobil.

Tabel 1.3
Penelitian Terdahulu

No	Nama Jurnal, Nama Penulis, Judul	Teori yang digunakan	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Penulis
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Repository Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2017 Eni Ardianti, Rumzi Samin, dan Edison Implementasi Program Keluarga Harapan Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Miskin Di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tantungpinang	Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kualitatif. Peneliti menggunakan teori Edwerd III dalam subrsono (2011: 90-92) mengemukakan empat variabel yang mempengaruhi kierja implementasi, yakni 1. dimensi komunikasi 2. dimensi sumberdaya 3. dimensi disposisi 4. dimensi struktur birokrasi	Penelitian ini menghasilkan pelaksanaan PKH di Kecamatan Bukit Bestari yang dilihat berdasarkan 4 dimensi, yaitu dimensi komunikasi, yaitu informasi yang diberikan belum jelas sehingga masyarakat belum memahami dan mengerti PKH. Selanjutnya dimensi sumberdaya, yaitu pendamping PKH hanya berjumlah 1 orang harus mendampingi ratusan penerima bantuan. Kemudian dimensi disposisi, yaitu sikap pendamping sudah mendukung melakukan pertemuan namun masih terdapat masyarakat penerima bantuan yang tidak menghadiri pertemuan. Terakhir, dimensi struktur birokrasi, yaitu pihak kecamatan dan pendamping sudah memiliki SOP tata cara pelaksanaan PKH namun pada pelaksanaannya PKH masih belum	Penelitian ini berfokus pada 4 dimensi, yaitu 4 (empat) dimensi, yaitu dimensi komunikasi, dimensi sumberdaya, dimensi disposisi, dan dimensi struktur birokrasi. Sedangkan pada penelitian peneliti akan lebih berfokus dimensi struktur birokrasi yang ada pada pendampingan PKH di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang serta perbedaan lokus penelitian.

No	Nama Jurnal, Nama Penulis, Judul	Teori yang digunakan	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Penulis
			dapat mensejahterahkan masyarakat miskin.	
2	Journal Of Public Policy And Management Review, Volume 8, Nomor 2, 2019 Nurul Najidah, dan Hesti Lestari Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Rowosari Kecamatan Tembalang Kora Semarang	Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kualitatif. Penelitian ini menggunakan beberapa indikator dalam mengukur faktor yang mempengaruhi efektivitas program menurut Suharto, diantaranya sebagai berikut: 1. sasaran 2. koordinasi 3. sosialisasi 4. jumlah bantuan	Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa efektivitas PKH di kelurahan rowosari masib belum berjalan efektif. Berdasarkan empat kriteria, 3 didalamnya masih belum efektif (sasaran, tujuan, dan biaya). Selain itu penelitian ini juga menghasilkan faktor penghambat efektivitas PKH yang ada di kelurahan rowosari	Penelitian ini lokus di kelurahan rowosari kecamatan tembalang kota semarang . Sedangkan dalam penelitian penulis berlokus di kecamatan gayamsari kota semarang.
3.	Journal Of Public Policy And Management Review, Volume 6, Nomor 2, 2017 Monica Pertiwi, Herbasuki Nurcahyanto Efektivitas Program BPJS Kesehatan di Kota	Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kuantitatif. Penelitian ini menggunakan teori Efektivitas program menurut Sutrisno (2007:125-126), yaitu : 1. Pemahaman program 2. Tepat sasaran 3. Tepat waktu 4. Tercapainya tujuan 5. Perubahan nyata	Penelitian ini menunjukkan bahwa dari kelima indikator (pemahaman program, tepat sasaran, tepat waktu, tercapainya tujuan, perubahan nyata) 4 dari 5 dinyatakan efektif. Indikator yang dinilai masih kurang efektif adalah sosialisasi program sehingga dapat disimpulkan bahwa efektivitas program BPJS kesehatan di Kota Semarang (studi pengguna jasa BPJS	Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif. Sedangkan peneliti menggunakan metode kualitatif serta fokus dan lokus penelitian.

No	Nama Jurnal, Nama Penulis, Judul	Teori yang digunakan	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Penulis
	Semarang (Studi Kasus Pada Pasien Pengguna Jasa BPJS Kesehatan di Puskesmas Spondol)		kesehatan di puskesmas spondol sudah efektif.	
4.	<p>Science Direct, Volume 230, P. 136-141, 2016</p> <p>Reza Khodaei Mahmoodi, Sadegheh Hosseinzadeh Nojeh</p> <p><i>Investigating The Effectiveness Of E-Government Establishment In Government Organizations</i></p>	<p>Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kuantitatif Penelitian ini terdapat beberapa indikator dalam menilai efektivitas adalah sebagai berikut :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tujuan 2. Sistem 3. Strategis konstituen 4. Bersaing nilai 5. Ketidakefektifan 	<p>Penelitian ini menghasilkan pandangan mengenai meningkatnya kepuasan pengguna <i>e-government</i> karena dapat mengefisiensi waktu pengguna, meningkatkan pelayanan, meningkatkan informasi layanan, memperkenalkan pelayanan baru, meningkatkan kecepatan pembayaran, menjalin komunikasi dengan pengguna, serta meningkatnya kualitas layanan.</p>	<p>Penelitian ini dalam memperoleh hasil penelitian menggunakan metode kuantitatif. Sedangkan penelitian selanjutnya akan menggunakan metode kualitatif</p>
5.	<p>Research Gate, Public Policy Administration, Vol. 17, No.14, P 568-585, 2018</p> <p>Elena Kolesnik, Larisa Pavlova, Tatyana Rybalova</p>	<p>Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kuantitatif. Kriteria efektifitas program pemerintah berdasarkan dokumen pedoman metodologi untuk pengembangan implementasi program pemerintah federasi rusia No. 690 dari</p>	<p>Penelitian ini menghasilkan evaluasi efektifitas implementasi program pada setiap tahap untuk membandingkan hasil perencanaan dengan hasil program serta dapat menentukan momen kritis yang memiliki pengaruh pada keefektifan kinerja program. Penentuan ini guna</p>	<p>Penelitian ini dalam memperoleh hasil penelitian menggunakan metode kuantitatif. Sedangkan penelitian selanjutnya akan menggunakan metode kualitatif</p>

No	Nama Jurnal, Nama Penulis, Judul	Teori yang digunakan	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Penulis
	<i>Effectiveness evaluation of implementation of target programs for municipal education: improvement of approaches</i>	Kementerian Pembangunan Ekonomi Rusia November, 20, 2013, yaitu sebagai berikut : 1. tingkat pencapaian sasaran dan sasaran program pemerintah 2. tingkat pencapaian tujuan dan sasaran subprogram dan program sasaran federal yang selaras dengan program pemerintah 3. tingkat implementasi kegiatan utama, program target departemen dan kegiatan program target federal dan pencapaian hasil langsung yang diharapkan dari implementasi 4. tingkat kepatuhan dengan biaya yang direncanakannya 5. evaluasi efektivitas penggunaan dana federal	meminimalkan konsekuensi dari resiko. .	
6.	Journal Student Universitas Negeri Yogyakarta, Vol.7, No. 3, 2018 Intania Irfani, F. Winarni	Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kualitatif. Peneliti menggunakan teori Riani Nugroho (2012), yaitu : 1. Tepat kebijakan 2. Tepat pelaksana 3. Tepat target	Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa program Kota Tanpa Kumuh di Kelurahan Karangwaru belum bisa dikatakan efektif. Hal ini dibuktikan dengan salah satu kriteria KOTAKU yang belum dapat terpenuhi, yaitu penyediaan pengamanan kebakaran.	Pada penelitian ini, efektivitas yang diteliti berfokus pada program lingkungan serta berfokus di Kelurahan Karangwaru, Yogyakarta. Sedangkan penelitian selanjutnya akan berfokus pada

No	Nama Jurnal, Nama Penulis, Judul	Teori yang digunakan	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Penulis
	Efektivitas program kota tanpa kmuh di kelurahan karangwaru kota yogyakarta	<ol style="list-style-type: none"> 4. Tepat lingkungan 5. Tepat proses 		program sosial dan berlokus di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang
7.	<p>Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No. 4, Hal. 709-714, 2014</p> <p>Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, dan Siswidiyanto</p> <p>Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Menanggulangi Kemiskinan Di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto</p>	<p>Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kualitatif. Penelitian ini menggunakan teori sunggono dalam mengetahui penghambat implementasi program, yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Isi kebijakan 2. Informasi 3. Dukungan 4. Pembagian potensi 	<p>Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa implementasi PKH di Kecamatan Dawarblandong belum berhasil. Tidak semua isi kebijakan PKH dilaksanakan dengan sesuai. Selain itu, tujuan PKH juga belum mendapatkan hasil yang maksimal dikarenakan masih terdapat kemiskinan, gizi buruk, ibu meninggal karena melahirkan, serta rendahnya masyarakat yang mendukung peningkatan kesejahteraan.</p>	<p>Penelitian ini menggunakan teori implementasi dari sudut kebijakan publik. Sedangkan penelitian penulis memandang dari sisi manajemen publik dengan menggunakan teori pengawasan serta perbedaan lokus penelitian.</p>
8.	<p>Spinger, Int J Disaster Risk Set 8:64-77, DOI 10.1007/S13753-017-0118-9, 2017</p> <p>Neera Shrestha Pradhan, Yufang Su, Yao Fu,</p>	<p>Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kualitatif. Penelitian ini menggunakan indikator Efektivitas implementasi yang terdiri dari :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tujuan program 2. Kebijakan 	<p>Penelitian ini menghasilkan suatu dorongan bahwa orang perlu memahami perubahan iklim dan harus memainkan peran yang lebih besar dalam merancang strategi dalam menghadapi bencana kekeringan. Rendahnya kesadaran</p>	<p>Penelitian ini membahas efektivitas kebijakan pemerintah. Sedangkan penelitian selanjutnya lebih membahas pada efektivitas program pemerintah.</p>

No	Nama Jurnal, Nama Penulis, Judul	Teori yang digunakan	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Penulis
	<p>Liyun Zhang, Yongping Yang</p> <p><i>Analyzing the Effectiveness of Policy Implementation at the Local Level: A Case Study of Management of the 2009–2010 Drought in Yunnan Province, China</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Perencanaan 4. Praktek 5. Implementasi 6. Perfoma 7. Evaluasi 	<p>perubahan iklim mengakibatkan masyarakat mengalami ketergantungan pada kebijakan pemerintah sehingga memiliki pengaruh persepsi masyarakat tentang efektivitas implementasi kebijakan lokal.</p>	
9.	<p>CE Article, The Journal Of Continuing Education In Nursing, Vol. 38, No. 5, 2007</p> <p>Kristi D. Menix, RN-BC, EdD, MSN</p> <p><i>Evaluation Of Learning And Program Effectiveness</i></p>	<p>Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kualitatif. Roberta S. Abruzzese mempertimbangkan efektivitas program melalui beberapa indikator, diantaranya yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proses 2. Konten 3. Hasil 4. Dampak 5. Evaluasi total program 6. Pertimbangan biaya dan waktu 	<p>Penelitian ini menghasilkan sebuah pemahaman mengenai komponen integral dari evaluasi program yang efektif dengan berbagai konsep, model, proses, dan temuan penelitian dalam menunjukkan bukti untuk mengevaluasi hasil program. Model efektivitas program menunjukkan elemen-elemen utama dimana tanpa data dan proses evaluasi yang tepat, maka pemangku kepentingan tidak dapat menentukan nilai berhasil atau gagalnya suatu efektivitas program</p>	<p>Penelitian ini lebih menekankan pada evaluasi efektivitas program. Sedangkan penelitian selanjutnya lebih menekankan pada efektivitas pelaksanaan program.</p>

No	Nama Jurnal, Nama Penulis, Judul	Teori yang digunakan	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Penulis
10.	<p>Science Direct, Volume 91, P. 221-229, 2016</p> <p>Sea Hong Oh, Hee Young Lim, Byoungsoo Kim</p> <p><i>Strategy To Promote The Effectiveness Of Technology Transfer Of National R&D Programs In Korea: Seen Trought The G7 Leading Technology Development Program</i></p>	<p>Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Kuantitatif. Penelitian ini mengguakan beberapa indikator dalam mengukur efektivitas, yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. perencanaan 2. penjelasan program 3. evaluasi 	<p>Penelitian ini menghasilkan pandangan bahwa perencanaan strategis dapat membantu mempromosikan keefektifan transfer teknologi dengan menjanjikan potensi yang lebih besar dalam meningkatkan industri utama korea seperti korea semikonduktor, informasi & komunikasi, elektronik, dan mobil.</p>	<p>Penelitian ini lebih berfokus pada pengukuran efektivitas secara umum dan berlokus di Korea. Sedangkan penelitian selanjutnya lebih berfokus pda pelaksanaan efektivitas program yanag berlokus di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang.</p>

Sumber : data diolah dari beberapa kebaruan penelitian ysng berbeda-beda

1.5.2 Administrasi Publik

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik (Anggara, 2016:11). Sejalan dengan pendapat tersebut, Siagian (dikutip Anggara, 2016:135) mendefinisikan administrasi negara sebagai keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan dua orang atau lebih, yang terlibat dalam bentuk usaha kerjasama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya. Apabila dikaitkan dengan publik, maka Robbins mendefinisikan administrasi negara sebagai keseluruhan proses dan aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dan melalui orang lain (dikutip dalam buku Anggara, 2016:134).

Menurut Rosenbloom (dalam Pasolong 2007:8) mengungkapkan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif dan eksekutif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

Administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta pengadilan (George J. Gordon dalam Syafiee, 2010:25). Administrasi publik menurut Nigro (dikutip dalam Pasolong 2007:8) adalah :

- a) Usaha kelompok yang bersifat kooperatif yang diselenggarakan dalam satu lingkungan publik.
- b) Meliputi seluruh tiga cabang pemerita eksekutif, yudikatif, dan legislatif serta pertalian diantara ketiganya.
- c) Mempunyai peranan yang penting dalam formulasi kebijaksanaan publik (*public policy*) dan merupakan bagian proses politik.
- d) Amat berbeda dengan administrasi privat, Berbeda erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat

Henry (Pasolong 2007:19) menyebutkan bahwa ruang lingkup administasi publik yang dilihat berdasar topik-topik yang dibahas selain perkembangan ilmu admnistrasi itu sendiri, yaitu:

- 1) Organisasi publik, yaitu prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku organisasi
- 2) Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan poduktivitas , anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia
- 3) Implementasi, yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi administrasi antara pemerintah dan etika birokrasi

Administrasi publik memiliki ruang lingkup dimana salah satunya merupakan manajemen publik. Robert T. Golembiewski menyatakan bahwa

dalam perkembangan ilmu administrasi publik perlu menekankan kepada *focus* dan *locus*. Fokus diartikan sebagai memperlihatkan hal yang dipelajari dari bidang studi tersebut, sedangkan *locus* lebih memperhatikan kepada tempat dari bidang studi tersebut (sugandi, 2011:10).

1.5.3 Paradigma Adminitrasi Publik

Thomas kuhn (dalam Inu Kencana, 2016:34) mengemukakan paradigma sebagai suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Selanjutnya Robert T.Golembiewski (dalam Inu Kencana, 2016:34) menganggap bahwa paradigma merupakan standar suatu disiplin ilmu dilihat dari fokus dan lokusnya. Fokus mmepersoalkan apa kajian (*what of the field*), atau cara bagaimana memecahkan (*solution*) persoalan. Sedangkan lokus mempersoalkan dimana lokasi (*where of the field*), atau medan penerapan suatu ilmu pengetahuan.

Berikut adalah paradigma-paradigma administrasi publik menurut Henry dan Islamy dalam Sri Suwutri (2008:16-33), yaitu sebagai berikut :

- **Paradigma 1 : Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)**

Menurut Frank J Goodnow berpandang bahwa paradigma memiliki dua fungsi, yaitu fungsi politik dan fungsi administratif. Fungsi politik berkaitan dengan penetapan kebijakan negara atau tujuan dari negara. Sedangkan fungsi adminitrasi lebih berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan atau tujuan negara yang telah ditetapkan pemerintah dalam menjalankan fungsi

politik. Paradigma ini memisahkan kekuasaan trias politica antara legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Legislatif dan yudikatif berperan menetapkan tujuan dan keinginan negara melalui proses formulasi kebijakan, sedangkan eksekutif berperan melaksanakan ketetapan yang telah dirumuskan oleh legislatif dan yudikatif. Paradigma ini menempatkan administrasi negara pada birokrasi pemerintahan, sedangkan lembaga legislatif dan yudikatif bertempat di penetapan tujuan dan kebijakan negara sehingga keduanya memiliki posisi yang lebih tinggi dari administrasi negara. Kondisi ini disebut dikotomi politik dan administrasi

- **Paradigma 2 : Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937)**

Paradigma ini, administrasi negara mem"fokus"kan diri pada pencarian prinsip-prinsip administrasi negara agar pelaksanaan pencapaian tujuan dan keinginan negara dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Pada paradigma ini dikemukakan prinsip-prinsip administrasi negara oleh Luther H. Gulick and Lyndall Urwick yaitu *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, bugeting* (POSDCORB).

Pada tahun 1947-1950 Hebert A. Simon menawarkan dua macam sarjana administrasi negara yaitu sarjana administrasi negara yang mengembangkan ilmu administrasi negara secara murni yang berdasarkan ilmu sosial dan sarjana administrasi negara yang berhubungan dengan pengembangan kebijakan negara berlandaskan pada ilmu politik, ekonomi, dan sosiologi.

Don K. Price memperkuat dengan perlunya satu ilmu pengetahuan dibedakan antara *scientific estate* dan *professional estate*.

▪ **Paradigma 3 : Administrasi Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)**

Simon mempertegas hubungan antara administrasi negara dan ilmu politik dengan pernyataannya bahwa terdapat hubungan yang sebenarnya sangat kuat dalam proses perumusan kebijakan negara antara administrasi negara yang bertugas menciptakan struktur kondusif pada lembaga pemerintahan dalam rangka implementasi kebijakan negara, dengan ilmu politik yang bertugas menciptakan struktur kondusif pada masyarakat agar dapat membangkitkan perubahan politik dan sosial yang berdampak pada keberhasilan implementasi kebijakan negara sesuai yang diharapkan. Pemikiran ini merupakan cikal bakal perkembangan ilmu administrasi publik.

Sulit terpisahkannya administrasi negara dengan ilmu politik membawa administrasi negara kembali pada induk disiplin ilmu politik dan berupaya membangun kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Lokus administrasi negara pada birokrasi pemerintahan, tetapi fokusnya dalam mencari prinsip-prinsip administrasi negara semakin berkurang. Akibatnya administrasi negara menjadi sinonim dengan ilmu politik dan teralinasikan dari bagian ilmu politik menjadi “warganegara kelas dua”.

- **Paradigma 4 : Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)**

Pada paradigma ini, ilmu administrasi negara mencari induk baru yaitu ilmu administrasi. Ilmu administrasi adalah studi gabungan teori organisasi dan teori manajemen. Teori organisasi menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi niaga, administrasi negara, dan sosiologi untuk mempelajari tingkah laku organisasi, sedangkan ilmu manajemen menggunakan bantuan dari ilmu statistik, komputer, analisa sistem, dan ekonomi dalam mempelajari perilaku organisasi. Prinsip-prinsip ilmu administrasi negarapun tidak melepaskan diri dari bantuan-bantuan ilmu tersebut. Prinsip-prinsip administrasi negara berlaku universal, maka muncul keinginan memisahkan antara prinsip-prinsip dalam organisasi *public administration* dan *private administration* atau bisnis. Lokus ilmu administrasi negara berada pada organisasi publik.

- **Paradigma 5 : Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-)**

Pada paradigma ini ilmu administrasi negara telah menjadi administrasi negara dengan dikemukakannya lokus pada organisasi publik, yang berbeda tujuannya dengan organisasi bisnis. Perkembangan ilmu administrasi negara semakin mendekatkan hubungan administratif antara organisasi publik dan privat, hubungan antara teknologi dengan sosial. Keadaan seperti ini telah

memperkuat perkembangan lokus administrasi negara dengan digunakannya ilmu organisasi bisnis pada ilmu administrasi negara.

Nicolas Henry mengemukakan adanya paradigma ilmu administrasi negara baru, dimana fokus administrasi negara adalah teori organisasi dan ilmu manajemen dan lokusnya adalah kepentingan publik dan masalah-masalah publik.

Administrasi negara telah tumbuh menjadi sistem penyelenggaraan kebijakan publik dan semakin penting perannya dalam proses kebijakan publik. Setiap unsur aparatur negara memiliki peran dalam proses kebijakan publik sesuai batas kewenangannya masing-masing. Peran dan tanggungjawab aparatur negara atau administrator negara dalam proses kebijakan publik menjadi semakin besar dan semakin sering dengan meningkatnya posisi dan jenjang jabatan pemerintahan yang diembannya.

- **Paradigma 6 : *Governance* (1990-sekarang)**

Konsep paradigma ini merupakan penerjemahan baru dan aplikasi dari akhir tahun 1980 sampai 1990. Menurut Tamayan (dalam Ikeanyibe dkk, 2017), konsep ini dapat dikatakan sebagai praktik dari kekuasaan dan wewenang yang dilakukan oleh para pimpinan politik untuk kesejahteraan warga negara, proses kompleks dimana beberapa sektor masyarakat memegang kekuasaan, dan memberlakukan serta mengumumkan kebijakan publik yang secara langsung mempengaruhi interaksi manusia dan kelembagaan, ekonomi, serta perkembangan sosial. Selain itu, Stoker (dalam Ikeanyibe

dkk, 2017) melanjutkan bahwa terdapat lima proposisi kritis dan dilematis yang kemudian menjadi prinsip paradigma ini yaitu :

1. Jaringan institusi dan aktor dari dalam dan diluar pemerintah
2. Batas yang bau-abu dan tanggungjawab untuk menangani masalah sosial dan ekonomi
3. Ketergantungan kekuasaan diantara institusi yang terlibat dalam aksi kolektif
4. Jaringan aktor otonom yang mengatur diri sendiri
5. Kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bergantung pada kekuatan pemerintah untuk memerintahkan atau mengguakan wewenangnya.

Selanjutnya, Gibson (dalam Ikeanyibe dkk, 2017), mengamati bahwa terdapat banyak bentuk dari paradigma *governance* (tata kelola) yang didokumentasikan dalam literatur. Setiap model *governance* (tata kelola) mengusulkan penekanan yang berbeda yang kurang atau lebih bergantung pada konteks lokal. Beberapa model ini terdiri dari sebagai berikut :

1. *Governance as Government* (Pemerintahan sebagai pemerintah)

Pada konteks ini berkaitan dengan penjelasan keberadaan dari masyarakat, pihak ketiga, dan keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan telah ada mulai dari administrasi publik pada era tradisional. Dalam pendekatan ini, pemerintah tetap menjadi pemegang inisiatif dalam hal mengintegrasikan aktor-aktor lainnya dalam mencapai tujuan pemerintahan.

2. *Good Governance* (Tata kelola pemerintahan yang baik)

Model ini menekankan pada pentingnya peranan dari pemerintah untuk mengambil tindakan yang berkaitan dengan kepentingan publik melalui kepemimpinan yang efektif dan visioner, integritas, transparansi dan akuntabilitas.

3. *Governance as Good Enough Governance* (Pemerintahan sebagai tata kelola pemerintahan yang cukup baik)

Model ini merupakan konsep dan model alternatif yang diperkenalkan oleh Merilee Grindle dalam tulisannya mengenai penekanan dalam *good governance*. Tata kelola yang cukup baik berkaitan dengan kontribusi intervensi dalam perkembangan politik dan ekonomi perlu dipertanyakan, diprioritaskan, dan relevan dengan kondisi negara tersebut. Pemerintah sebagai tata kelola pemerintahan yang cukup baik tidak membahas mengenai jalan pintas mengenai pembangunan, pengembangan kebijakan, implementasi program, pemberian layanan ataupun isu-isu dalam *good governance*. Konsep ini hanya mengadvokasi penggunaan pendekatan inkremental dan kontinjensi dalam prioritas dalam mengejar tata pemerintahan yang baik mengingat kenyataan keterbatasan sumber daya uang, waktu, pengetahuan, dan kapasitas manusia dan organisasi.

4. *Collaborative, Partnership, Network Governance* (Kolaborasi, kemitraan, dan jaringan pemerintahan)

Model baru dari pemerintahan ini menekankan pada fungsi jaringan, kemitraan, kolaborasi, serta banyak hal lain yang menggaris bawahi pemerintahan sebagai keterlibatan eksternal daripada proses internal, organisasi, uang, waktu, pengetahuan, kapasitas manusia, dan organisasi

Selain paradigma-paradigma sebelumnya, terdapat tiga paradigma lainnya dalam paradigma administrasi publik, yaitu sebagai berikut :

- ***Old Public Administration (OPA)***

Paradigma ini diusung oleh Woodrow Wilson yang menyarankan bahwa administrasi publik harus dipisahkan dari politik. Woodrow Wilson dalam hal ini menawarkan postur birokrasi dengan semangat bisnis yang sebelumnya diprakasai oleh Taylor dalam hal manajemen. Pendapat ini juga didukung oleh Max Weber dalam buku Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik (Keban, 2008:244), ketika masyarakat berkembang menjadi semakin kompleks maka dibutuhkan suatu institusi yang rasional yaitu birokrasi dengan penerapan perilaku yang impersonal atau saklek sehingga tercipta profesionalitas.

Akan tetapi, pandangan Weber mengenai birokrasi sebagai suatu bangunan model dalam pemerintahan menghadapi beberapa kendala. Dalam perkembangannya, birokrasi bisa berubah menjadi sangat kaku, bertele-tele, dan penuh *red-tape* (Keban, 2008:244)

- ***New Public Management (NPM)***

Paradigma *new public management* (NPM) berangkat dari paradigma manajemen yang sebelumnya dianggap kurang efektif. Pemerintah tidak lagi dilayani melainkan melayani masyarakat. *New public management* (NPM) membagi konsentrasi ilmu administrasi negara menjadi kebijakan publik dan manajemen publik.

Paradigma ini mengubah budaya kerja dengan mereformasi administrasi negara dengan meminjam administrasi bisnis yang disebut dengan *reinventing government* atau wirausaha birokrasi. Paradigma ini bersifat normatif, merubah cara berpikir tentang peranan administrator publik, kondisi dari profesi administrasi publik dan mempertanyakan bagaimana dan mengapa kita melakukan sesuatu. Paradigma ini juga mengedepankan mekanisme pasar antara lembaga-lembaga publik dengan pelanggan mereka (masyarakat) dipahami sebagai transaksi seperti yang terjadi pada mekanisme pasar (Donald F. Kettl, dalam Suwitri 2008). Paradigma ini menuntut pemerintah lebih bersifat: 1) *catalytic*, 2) *community owned*, 3) *competitive*, 4) *mission driven*, 5) *result oriented*, 6) *customer driven*, 7) *enterprising*, 8) *anticipatory*, 9) *decentralized*, 10) *market oriented* (Osborne dan Peter Plastrik, 2000 :322).

Penerapan NPM di seluruh dunia memiliki variasi yang berbeda-beda, meski demikian tujuan dari NPM ini tetaplah sama, yaitu memperbaiki efisiensi dan efektivitas sektor publik, meningkatkan daya respon lembaga

publik terhadap klien atau pelanggan, mengurangi pengeluaran publik, dan memperbaiki akuntabilitas manajerial.

Pemerintahan bergaya wirausaha menjadi cara yang efisien dan efektif untuk menghindari bangkrutnya suatu birokrasi. William Hudnut mengemukakan pendapat bahwa pemerintah wirausaha bersedia meninggalkan program dan metode lama, bersifat inovatif, imajinatif, dan kreatif, serta berani mengambil resiko, bekerjasama dengan pihak sasta, menggunakan pengertian bisnis yang mendalam, menswastakan diri, mendirikan berbagai perusahaan dan mengadakan berbagai usaha yang menghasilkan laba, berorientasi pasar, memusatkan pada ukuran kinerja, memberi penghargaan terhadap jasa.

Namun kemudian NPM mengalami perubahan orientasi yang menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald, dan Pettgrew (dalam Pasolong, 2013:35), yaitu sebagai berikut :

1. Orientasi *The Drive* mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja
2. Orientasi *Downsizing* and *Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi, dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat
3. Orientasi *In Search Of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi

4. Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian lebih besar terhadap aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi “*user*” dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepadapenjabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan “*social learning*” dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

▪ ***New Public Service (NPS)***

Sepuluh tahun setelah munculnya paradigma NPM, paradigma NPS muncul sebagai paradigma baru yang diprakarsai oleh J.V. Denhardt & R.B. Denhardt. Peminjaman teori-teori bisnis pada NPM menimbulkan banyak kritikan, sehingga Denhart merasa teori bisnis perlu diadaptasi dalam wilayah publik dan dinamai dengan *new public service* (NPS). Pada paradigma NPS lebih diarahkan pada demokrasi, *pride*, dan *citizen* daripada *market*, *competition*, dan *customers service*. Ilmu administrasi negara seharusnya :

- 1) Melayani masyarakat, dan bukan pelanggan
- 2) Mengutamakan kepentingan publik
- 3) Mengutamakan warga negara daripada kewirausahaan
- 4) Lebih berpikir strategis dan bertindak demokratis
- 5) Kesadaran kesulitan menerapkan akuntabilitas
- 6) Melayani daripada mengendalikan

- 7) Memandang manusia sebagai manusia, bukan produktivitas semata (Denhart, Denhart :2003).

Namun masih terdapat kendala dimana pengalaman ide-ide pokok ini oleh para pelayan publik. Apabila para pelayan publik sadar dan menerapkan ide-ide pokok dalam memberikan layanan, pasti pelayanan sektor pemerintah tidak akan kalah dengan sektor swasta (Pasolong, 2013:36-37).

Penelitian ini mengacu pada paradigma *new public management* (NPM) yang muncul pada tahun 1990-an. Kaitan paradigma tersebut dengan penelitian ini adalah pada paradigma NPM dijelaskan bahwa fokusnya pada efisiensi, kualitas pelayanan, serta efektivitas. Berdasarkan hal tersebut, peneliti menyoroti fokus NPM dari sisi efektivitas guna memastikan keberhasilan program dalam mencapai tujuannya, dimana peneliti ingin mengetahui seberapa efektif program keluarga harapan yang dijalankan pemerintah dalam memberikan bantuan kepada rumah tangga sangat miskin sebagai salah satu bentuk penanganan fakir miskin yang ada di Indonesia, khususnya pada Kecamatan Gayamsari Kota Semarang.

1.5.4 Manajemen Publik

Manajemen publik menurut Ott, Hyde, dan Shafritz (dalam Wijaya dan Danar, 2014:1) merupakan cabang dari administrasi publik yang secara khusus membahas keilmuan mengenai desain program dan restrukturisasi, alokasi sumber daya melalui sistem penganggaran, manajemen keuangan, manajemen sumberdaya manusia, dan evaluasi program dan audit.

Menurut G.R. Terry (dalam Syafiee, 2010:49) menyebutkan bahwa manajemen merupakan suatu proses yang khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Kemunculan manajemen publik sebagai keilmuan berasal dari pemikiran organisasi sektor publik yang fokusnya adalah internal organisasi, yaitu mengatur organisasi sektor publik bekerja dengan optimal untuk mencapai tujuan. Namun, organisasi sektor publik juga tidak lepas dari realitas eksternal yang selalu dipengaruhi kebijakan publik dan kepentingan publik (Wijaya dan Danar, 2014:1). Manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua unsur yang terdapat dalam ilmu administrasi publik. Definisi manajemen publik menurut Ovrman (Pasolong, 2010:83) merupakan suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi dengan SDM, keuangan fisik, informasi dan politik di sisi lain. Tabel 1.4 berikut ini menyajikan penjelasan mengenai keempat fungsi dasar manajemen tersebut.

Tabel 1.4
Fungsi-Fungsi Dasar Manajemen

Fungsi	Penjelasan
Perencanaan (<i>planning</i>)	Manajer organisasi publik harus mampu melaksanakan perencanaan. Perencanaan dapat didefinisikan sebagai penentuan terlebih dahulu apa

Fungsi	Penjelasan
	<p>yang harus dikerjakan, kapan dikerjakan, dan siapa yang mengerjakan. Dalam perencanaan terlibat pengambilan keputusan. Oleh karena itu, maka perencanaan dapat dilihat sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan penyusunan rangkaian tindakan yang akan dilakukan. Rencana yang baik akan merumuskan tujuan dan sasaran apa yang ingin dicapai.</p> <p>Tanpa perencanaan, maka manajer tidak dapat mengetahui bagaimana cara untuk mengorganisasikan kegiatan supervisi dengan efektif dan efisien. Tanpa perencanaan, maka peluang untuk melkukan supervisi secara optimal akan hilang. Tanpa perencanaan yang baik, maka segala hambatan tidak akan mampu diantisipasi dengan baik</p>
Pengorganisasian (<i>organizing</i>)	<p>Pengorganisasian ditujukan untuk mengelompokkan kegiatan sumberdaya manusia da sumberdaya lainnya yang dimiliki organisasi agar pelaksanaan suatu recana dapat dicapai secara efektif dan efisien. Pengorganisasian merupakan proses manajerial yang berkelanjutan dan perlu disesuaikan dengan berbagai perubahan aktual yang terjadi. Oleh karena itu, maka manajer harus mampu menyesuaikan strategi yang telah disusunnya dengan kondisi nyata sehingga tuuan yang telah ditetapkan oleh manajer dapat dicapai secara efektif dan efisien.</p> <p>Fungsi pengorganisasian perlu dilakukan untuk mewujudkan struktur organisasiyang efektif dan efisien, uraian tugas tiap bidang di dalam organisasi, wewenang, tanggung jawab, serta penentuan suberdaya manusia dan sumberdaya lainnya yang dibutuhkan, akan semakin terkelola dengan baik. Berbagai kegiatan yang dapat dilaksanakan dalam kegiatan pengorganisasian antara lain :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Mengkondisikan egawai didalam mengemban pekerjaan; b. Menetapkan tujuan yang ingin dicapai dari apa yang dilakukan oleh pegawai;

Fungsi	Penjelasan
	<p>c. Menetapkan strategi yang akan digunakan dalam menyelesaikan pekerjaan;</p> <p>d. Menyusun paduan tentang bagaimana seharusnya tugas dilaksanakan;</p> <p>e. Apa saja yang harus dipahami dan dikerjakan dalam tugas tersebut;</p> <p>f. Bagaimana cara penilaiannya</p>
Menggerakkan (<i>actuating</i>)	<p>Fungsi menggerakkan kadang disebut juga dengan fungsi kepemimpinan. Kepemimpinan ini merupakan suatu proses untuk mempengaruhi aparatur dalam usaha untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Manajer yang handal harus memiliki jiwa kepemimpinan supervisi yang handal.</p>
Pengendalian (<i>controlling</i>).	<p>Pengendalian merupakan suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan standar prestasi dengan sasaran perencanaan, merancang sistem umpan balik informasi sesungguhnya dengan standar terlebih dahulu ditetapkan, menentukan apakah ada penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut dan mengambil tindakan perbaikan-perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa berbagai tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi dapat berlangsung dengan efektif dan efisien. Jadi tujuan utama dari pengendalian adalah memastikan bahwa hasil yang diperoleh minimal sama dengan apa yang telah direncanakan.</p> <p>Pengendalian tidak bersifat restriktif tetapi korektif, dalam arti bahwa bilamana terjadi penyimpangan dapat diketahui sedini mungkin. Jadi bukan merupakan fungsi yang negatif dari manajemen.</p> <p>Melalui pengendalian diharapkan :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Dapat diketahui atau dipastikan kemajuan yang telah dicapai dalam rangka mencapai tujuan organisasi; b. Dapat meramalkan arah perkembangan dan hasil yang akan dicapai oleh aparatur; c. Dapat memberikan solusi atas apa yang diperlukan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi;

Fungsi	Penjelasan
	d. Memberikan masukan yang dapat digunakan untuk memperbaiki roda organisasi publik dimasa yang akan datang.

Sumber : Sukarna (2011)

1.5.5 Efektivitas

Efektivitas menurut Subkhi dan Jauhar (2013:247) dapat didefinisikan sebagai hubungan antara output dan tujuan. Efektivitas merupakan ukuran seberapa jauh tingkat *output*, kebijakan dan prosedur dari organisasi mencapai tujuan yang ditetapkan. Hal ini sejalan dengan pendapat Sedarmayanti (2009 :59) mendefinisikan bahwa konsep efektivitas sebagai suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai. Pengertian efektivitas ini lebih berorientasi kepada keluaran, sedangkan masalah penggunaan masukan kurang menjadi perhatian utama. Efisiensi dikaitkan dengan efektivitas, maka walaupun terjadi peningkatan efektivitas belum tentu efisiensi meningkat.

Selanjutnya efektivitas menurut Thoha (2008:3) merupakan suatu kegiatan organisasi yang efektif jika didalamnya terdapat interaksi tiga dimensi yaitu dimensi teknis, dimensi konsep, dan dimensi manusia. Efektivitas digunakan sebagai tolak ukur untuk membandingkan antara rencana dan proses yang dilakukan dengan hasil yang dicapai. Menurut Makmur (dalam 2011:7-9) mendefinisikan efektivitas sebagai penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditentukan, artinya baik atau tidaknya

suatu pelaksanaan tugas tergantung pada penyelesaian tugas, bagaimana cara pelaksanaannya dan biaya yang dikeluarkan. Sedangkan menurut Sondang (dalam Othenk, 2008:4) mengungkapkan bahwa efektivitas merupakan pemanfaatan sumberdaya sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankan.

Definisi-definisi efektivitas dapat disimpulkan menjadi definisi, yaitu efektivitas merupakan keterkaitan antara tujuan program dengan hasil yang ada pada saat pelaksanaan serta menunjukkan kesesuaian antara tujuan dan hasil pelaksanaan.

1.5.6 Efektivitas Program

Dirjen Binlantas Depnaker (dalam Indriyani 2014) menyatakan bahwa penilaian terhadap tingkat kesesuaian program merupakan salah satu cara untuk mengukur efektivitas program yang dapat diketahui dengan membandingkan tujuan program dengan *output* program.

Menurut Makmur (2011:5) mengungkapkan bahwa efektivitas berhubungan dengan tingkat kebenaran atau keberhasilan dan kesalahan. Makmur mengungkapkan bahwa efektivitas program dapat dikatakan efektif apabila kegiatan dimana proses pelaksanaannya menggunakan ketepatan antara harapan yang diinginkan dan hasil yang dicapai. Sedangkan kegiatan tidak efektif apabila mengalami kesenjangan antara

harapan dan hasil yang ingin dicapai. Oleh sebab itu efektivitas program merupakan ketepatan harapan, implemementasi, dan hasil yang dicapai.

1.5.6.1 Kriteria Efektivitas Program

Efektivitas program dapat diukur dengan membandingkan antara rencana awal dan hasil yang didapat pada kenyataannya. Apabila dalam pelaksanaan terdapat kekeliruan atau ketidaktepatan yang menghasilkan target atau tujuan tidak tercapai atau tidak sesuai dengan rencana awal, maka program tersebut dikatakan tidak efektif. Menurut Campbell J.P (dalam Starawaji, 2009) terdapat indikator efektivitas secara umum adalah sebagai berikut:

1. Keberhasilan Program

Efektifitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dnegan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Keberhasilan program dapat di tinjau dari proses dan mekanisme suatu kegiatan dilakukan dilapangan.

2. Keberhasilan Sasaran

Efektifitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan dengan memusatkan perhatian terhadap aspek output, artinya efektifitas dapat diukur dengan seberapa jauh tingkat output dalam kebijakan dan prosedur dari organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

3. Kepuasan terhadap Program

Kepuasan merupakan kriteria efektifitas yang mengacu pada keberhasilan program dan memenuhi kebutuhan pengguna. Kepuasan dirasakan oleh pengguna terhadap kualitas produk atau jasa yang dihasilkan. Semakin berkualitas produk dan jasa yang diberikan maka kepuasan yang dirasakan oleh pengguna semakin tinggi, maka dapat menimbulkan keuntungan bagi lembaga.

4. Tingkat Input dan Output

Pada efektifitas tingkat input dan output dapat dilihat dari perbandingan antara masukan (input) dengan keluaran (output). Jika output lebih besar dari input, maka dapat dikatakan efisien dan sebaliknya jika input lebih besar dari output maka dapat dikatakan tidak efisien.

5. Pencapaian Tujuan Menyeluruh

Sejauhmana organisasi melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini merupakan penilaian umum dengan sebanyak mungkin kriteria tunggal dan menghasilkan penilaian umum efektifitas organisasi.

Indikator pengukuran efektivitas yang dikemukakan oleh Makmur (2011:7) adalah sebagai berikut :

1. Ketepatan perhitungan biaya

Berkaitan dengan ketepatan pemanfaatan biaya, tidak mengalami kekurangan juga sebaliknya tidak mengalami kelebihan biaya sampai kegiatan dapat dilaksanakan dan diselesaikan dengan baik.

2. Ketepatan berpikir

Ketepatan berpikir akan melahirkan keefektifan, sehingga kesuksesan yang senantiasa diharapkan melalui tenaga kerja yang menjalankan tugas dengan baik dan melakukan suatu bentuk kerjasama yang dapat memberikan hasil maksimal.

3. Ketepatan tujuan

Ketepatan tujuan merupakan aktivitas organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan yang ditetapkan secara tepat, akan sangat menunjang efektivitas pelaksanaan kegiatan terutama yang berorientasi kepada jangka panjang.

4. Ketepatan sasaran

Penentuan sasaran yang tepat baik, yang ditetapkan secara individu maupun secara organisasi sangat menentukan keberhasilan aktivitas organisasi. Sasaran yang kurang tepat, akan menghambat pelaksanaan berbagai kegiatan itu sendiri.

Pendapat Makmur juga selaras dengan pendapat Riant Nugroho (2012:707-710) yang menyatakan bahwa untuk mengukur efektivitas suatu program dapat dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Ketetapan program

Ketepatan yang dinilai dari sejauhmana program telah memecahkan permasalahan ataupun rumusan karakter permasalahan yang hendak akan dipecahkan.

2. Ketepatan pelaksana

Ketepatan pelaksana terdiri dari pemerintah, kerjasama antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat, serta implementasi kebijakan yang bersifat monopoli.

3. Ketepatan target

Ketepatan target untuk mengetahui intervensi terhadap target yang telah direncanakan, tidak mengalami tumpang tindih atau bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, serta intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.

4. Ketepatan lingkungan

Ketepatan lingkungan dibagi menjadi dua, yaitu lingkungan internal dan eksternal. Lingkungan internal berkaitan dengan interaksi antara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga terkait. Sedangkan lingkungan eksternal berkaitan dengan persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan.

5. Ketepatan proses

Ketepatan proses terdiri atas tiga proses, yaitu terdiri dari *policy acceptance*, *policy adoption*, dan *strategic readiness*.

acceptance merupakan pemahaman masyarakat terhadap kebijakan sebagai suatu aturan dan pemahaman pemerintah terhadap kebijakan sebagai suatu tugas yang harus dilaksanakan. Selanjutnya *policy adoption* merupakan penerimaan kebijakan oleh masyarakat sebagai suatu aturan dan pemerintah sebagai suatu tugas yang harus dilaksanakan. Sedangkan *strategic readiness* merupakan kesiapan masyarakat sebagai bagian dari kebijakan dan pemerintah sebagai pelaksana kebijakan.

Teori efektivitas program apabila disimpulkan dapat dirumuskan sebagai suatu tolak ukur dalam menilai hasil pelaksanaan suatu program dan membandingkannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Suatu program dapat dikatakan efektif apabila tindakan yang dilakukan sesuai dengan hasil yang diharapkan.

1.5.6.2 Faktor Pendukung dan Penghambat Efektivitas Program

Menurut Starman (dalam Kunarjo, 2002:126) menyatakan bahwa dalam pelaksanaan program diperlukan adanya faktor yang mendukung terselenggaranya suatu program kegiatan yang bermutu, tepat waktu dan tepat sasaran. Oleh karena itu, Starman menentukan faktor pendukung untuk mengukur efektivitas program, yaitu :

- b. peranan pendamping, yaitu tenaga pendamping dalam mendampingi individu atau kelompok dalam kegiatan

masyarakat yang berperan sebagai fasilitator, komunikator, dan dinamisor guna memenuhi kebutuhan dan pemecahan masalah masing-masing individu maupun kelompok (Deptan, 2004).

- c. partisipasi masyarakat, yaitu keterlibatan mental dan emosional dalam situasi kelompok yang mendorong mmeberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggungjawab bersama mereka (Huneryear dan Heoman dalam Siti Irene Astuti, 2009:32).
- d. kemampuan kelompok sasaran, yaitu kemampuan yang harus dimiliki seperti kemampuan berkomunikasi yang baik, pengetahuan yang luas, bersikap mandiri, dan mampu menempatkan dirinya sesuai dengan karakteristik sasaran (Bahua:2010).

Bardach (Tarigan,2007:25) mengungkapkan faktor yang menghambat efektivitas program, yaitu disebabkan oleh keterbatasan sumber daya, struktur organisasi yang kurang memadai, dan komitmen yang rendah dari pelaksana. Pendapat lainnya dikemukakan oleh G. Shabbir Cheema dan Dennis A.Rondineli (Dalam Mutiarin Dyah Dan Zaenudin Arif, 2014:98-99) menyebutkan bahwa faktor yang mempengaruhi efektivitas suatu program adalah sebagai berikut :

1. Kondisi lingkungan, yaitu elemen sistem dalam lingkungan yang dapat mempengaruhi keberhasilan dari suatu program yang mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program. Menurut Haedar Akib terdapat faktor yang mempengaruhi proses implementasi, yaitu faktor kebijakan dan faktor di luar kebijakan. Menurut Keban (dalam Akib, 2010) faktor diluar kebijakan terdiri dari kondisi sosial ekonomi dan teknologi, sikap dan sumberdaya yang dimiliki kelompok, dukungan dari pejabat atasan, dan komitmen kepemimpinan pelaksana.
2. Sumber daya, yaitu sumber pendukung baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya nonmanusia pada pelaksanaan suatu program . Menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Zaenal, 2017) sumberdaya terbagi menjadi dua, yaitu sumber daya manusia dan sumber daya finansial.
3. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana, yaitu mencakup struktur organisasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang akan mempengaruhi suatu program.

Berdasarkan beberapa faktor yang diungkapkan para ahli, penelitian ini menggunakan teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A.Rondineli (Dalam Mutiarin Dyah Dan Zaenudin Arif, 2014:98-99) sebagai indikator faktor pendukung dan penghambat efektivitas

program keluarga harapan di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang. Hal ini dikarenakan faktor lingkungan, sumberdaya, serta karakteristik dan kemampuan agen sangat erat kaitannya dalam mempengaruhi ektivitas program.

1.5.7 Program Keluarga Harapan

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan, Program keluarga harapan (PKH) merupakan program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga miskin yang ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat PKH. Sasaran PKH merupakan keluarga miskin dan rentan yang terdaftar dalam Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin. Kriteria KPM PKH terdiri dari penduduk miskin yang memenuhi persyaratan berdasar pada aspek kesehatan, pendidikan, lansia, dan kesejahteraan sosial. PKH memiliki tujuan, diantaranya :

- a) Untuk meningkatkan taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial;
- b) Mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan;
- c) Menciptakan perubahan perilaku dan kemandirian Keluarga Penerima Manfaat dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial;
- d) Mengurangi kemiskinan dan kesenjangan; dan

- e) Mengenalkan manfaat produk dan jasa keuangan formal kepada Keluarga Penerima Manfaat.

Program keluarga harapan memiliki beberapa komponen yang harus dipenuhi oleh KPM, diantaranya :

1. Kriteria komponen kesehatan meliputi :

- a. ibu hamil/menyusui; dan
- b. anak berusia 0 (nol) sampai dengan 6 (enam) tahun.

2. Kriteria komponen pendidikan meliputi :

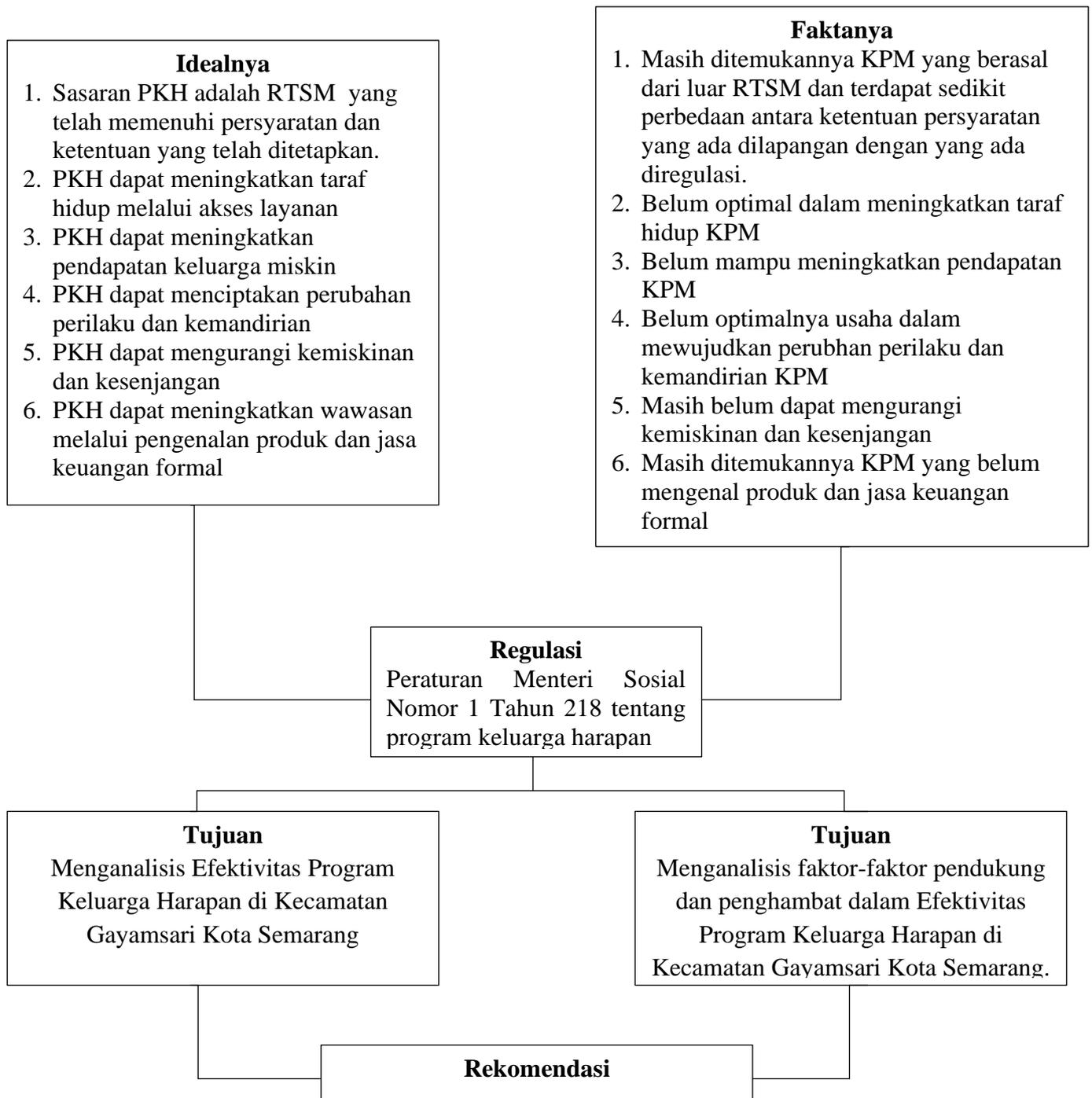
- a. anak sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah atau sederajat;
- b. anak sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah atau sederajat;
- c. anak sekolah menengah atas/madrasah aliyah atau sederajat; dan
- d. anak usia 6 (enam) sampai dengan 21 (dua puluh satu) tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 (dua belas) tahun.

3. Kriteria komponen kesejahteraan sosial meliputi :

- a. lanjut usia mulai dari 60 (enam puluh) tahun; dan
- b. penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat.

1.5.8. Kerangka Berpikir

Gambar 1.1
Kerangka Berpikir



1.6 Operasionalisasi Konsep

Efektivitas program merupakan kegiatan tolak ukur dalam menilai hasil pelaksanaan suatu program dan membandingkannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Suatu program dapat dikatakan efektif apabila tindakan yang dilakukan sesuai dengan hasil yang diharapkan. Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program bantuan yang diberikan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan melalui pemberian bantuan non tunai kepada keluarga sangat miskin berdasarkan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teori Makmur, Nugroho, dan Campbell dalam mengukur efektivitas program keluarga harapan di Kecamatan Gayamsari.

1. Efektivitas

Efektivitas merupakan suatu ukuran kinerja yang dilakukan oleh organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan melihat pada pelaksanaannya. Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Gayamsari dapat dilihat dari fenomena berikut :

1) Ketepatan sasaran program

Ketepatan sasaran Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari dapat diukur dari :

- a) Katagori kesehatan meliputi ibu hamil dan anak berusia 0 sampai 6 tahun.

- b) Katagori pendidikan, meliputi anak sekolah dari tingkat sekolah dasar sampai sekolah tingkat menengah atau mewujudkan terlaksananya pendidikan wajib 12 tahun.
- c) Katagori sosial meliputi orang lanjut usia dan penyandang difabelitas.

2) Ketepatan Tujuan

Ketepatan tujuan program keluarga harapan di Kecamatan Gayamsari dapat diukur dari :

- a) Meningkatnya taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial
- b) Beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan
- c) Perubahan perilaku dan kemandirian Keluarga Penerima Manfaat dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial
- d) Kemiskinan dan kesenjangan
- e) Produk dan jasa keuangan formal kepada Keluarga Penerima Manfaat.

3) Kepuasan program

Kepuasan program dapat diukur dari :

- a) Persyaratan pelayanan, yaitu syarat teknis maupun administratif yang harus dipenuhi dalam pengurusan Program Keluarga

Harapan seperti syarat komponen PKH serta syarat dokumen yang harus dikumpulkan (KTP dan KK)

- b) Prosedur pelayanan, yaitu tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan dengan melihat dari tingkat kemudahan dan transparansi prosedur layanan seperti kemudahan prosedur penyaluran dana bantuan PKH dan transparansi prosedur penetapan keluarga penerima manfaat.
- c) Penanganan pengaduan, yaitu tersedianya standar informasi penanganan pengaduan, saran, dan masukan yang jelas serta mudahnya mengakses layanan tersebut yang dapat dilihat dari kemudahan akses serta respon pemerintah dalam menanggapi.
- d) Kepastian waktu, yaitu jangka waktu yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan yang dapat dilihat dari ketepatan waktu penyaluran dana bantuan PKH.

4) Ketepatan pelaksana

Ketepatan pelaksana dapat diukur dari tenaga kerja dalam menjalankan tugasnya dan bentuk kerja sama yang dilakukan tenaga kerja dalam Program Keluarga Harapan (PKH) dengan menggunakan kriteria sebagai berikut:

- a) Koordinasi, yaitu suatu usaha kerjasama antar stakeholders dalam mensinkronisasi, kesinambungan, dan kebersamaan program keluarga harapan.

- b) Ketepatan pelayanan, yaitu upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan keluarga penerima manfaat serta ketepatan penyampaiannya dalam mengimbangi harapan keluarga penerima manfaat.

2. Faktor pendukung dan penghambat efektivitas

Faktor pendukung dan penghambat efektivitas program dapat diukur melalui kriteria sebagai berikut :

- a) Kondisi lingkungan, yaitu kondisi dengan melihat dari karakteristik sosio kultural dan penerima program
- b) Sumber daya, yaitu dapat diukur dengan menggunakan kriteria sebagai berikut :
 - 1. Sumberdaya manusia (pemerintah, pendamping, dan keluarga penerima manfaat)
 - 2. Sumber daya finansial (penyaluran dana bantuan dan kemampuan daya serap anggaran).
- c) Kemampuan agen pelaksana, yaitu kemampuan pelaksana sebagai tolak ukur keberhasilan PKH di lapangan yang dijalankan oleh pendamping PKH, seperti :
 - 1. Validasi, Verifikasi, dan Pemutakhiran Data, yaitu tugas pendamping PKH dalam mencocokkan data, memastikan komitmen komponen keluarga penerima manfaat, serta pemutakhiran data setiap ada perubahan.

2. Pertemuan peningkatan kemampuan keluarga (P2K2), yaitu penyelenggaraan yang diadakan setiap bulan dengan memberikan kegiatan sosialisasi.
3. Proses penyaluran bantuan PKH, yaitu memfasilitasi akses kepada keluarga penerima manfaat dalam penyaluran bantuan non tunai PKH.

1.7 Metode Penelitian

1.7 1 Desain Penelitian

Menurut Pasolong (2012:75) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif merupakan suatu yang mendeskripsikan apa yang terjadi pada saat melakukan penelitian, di dalamnya terdapat dua upaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisa dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada. Penelitian ini tidak menguji hipotesa, melainkan hanya mendeskripsikan informasi apa adanya secara objektif. Penelitian kualitatif bersifat holistik dan lebih menekankan pada proses dalam melihat hubungan antar variabel pada objek yang diteliti lebih bersifat interaktif, yaitu saling mempengaruhi serta memandang objek sebagai suatu hal yang dinamis (Sugiyono, 2014:10-11).

Pada penelitian ini, pendekatan yang digunakan peneliti adalah pendekatan penelitian kualitatif deskriptif yang dilakukan dengan tujuan untuk menggambarkan secara faktual dan akurat fakta, sifat, dan fenomena yang diselidiki dalam efektivitas Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari.

1.7.2 Situs Penelitian

Lokus dari penelitian adalah tempat atau wilayah penelitian dilaksanakan. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan kegiatan penelitian serta pengamatan bagaimana efektivitas program keluarga harapan di lokasi Kecamatan Gayamsari. kecamatan ini dipilih sebagai tempat dan wilayah penelitian karena kecamatan merupakan yang memiliki permasalahan dalam penyaluran dana serta tingkat graduasi KPM yang telah mampu.

1.7.3 Subyek Penelitian

Penelitian ini menggunakan teknik pengambilan populasi atau sampel (responden) yang tidak memberikan peluang atau kesempatan yang sama. Informan dalam penelitian ini terdiri dari Peneliti menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu teknik pengambilan populasi atau sampel/informan menjadi responden penelitian berdasarkan pertimbangan, salah satunya pertimbangan responden yang dipandang paling mengetahui dalam mengungkap masalah penelitian. Pada penelitian ini yang menjadi narasumber yang dipandang paling mengetahui efektivitas program keluarga harapan di Kecamatan Gayamsari adalah sebagai berikut :

1. Kepala Seksi Jaminan Sosial Keluarga Dinas Sosial Kota Semarang
2. Koordinator Pelaksana Program Kelurga Harapan (PPKH) di Kota Semarang
3. Kepala Seksi Sosial Kccamatan Gayamsari
4. Pendamping Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari

5. 3 (tiga) Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gayamsari

1.7.4 Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2009: 157) menjelaskan sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Penelitian ini membagi jenis data yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Kata-kata dan tindakan

Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai merupakan sumber data utama. Sumber data utama dicatat melalui catatan tertulis atau melalui perekaman video/audio, pengambilan foto atau film.

2. Sumber data tertulis

Sumber tertulis merupakan data-data tambahan yang diperoleh dari sumber dari Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan, buku pedoman pelaksanaan Program Keluarga Harapan, data penyaluran dana PKH Kota Semarang, data KPM PKH kota Semarang, dan data Graduasi PKH.

3. Foto

Sekarang ini foto sudah lebih banyak dipakai sebagai alat untuk keperluan penelitian karena dapat dipakai dalam berbagai keperluan. Foto menghasilkan data deskriptif yang cukup berharga dan sering digunakan untuk menelaah segi-segi subjektif dan hasilnya sering

dianalisis secara induktif. Penggunaan foto untuk melengkapi sumber data jelas banyak sekali manfaatnya, hanya perlu diberi catatan khusus tentang keadaan dalam foto. Pada penelitian ini, terdapat foto yang diambil berdasarkan pengamatan langsung peneliti maupun dokumentasi pendamping PKH Kecamatan Gayamsari guna mendukung faktualnya penelitian.

1.7.5 Sumber Data

Sugiyono (2014:137) mengungkapkan bahwa pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai sumber seperti sumber primer dan sumber sekunder.

a. Data primer

Sumber primer merupakan sumber data yang langsung diberikan kepada pengumpul data. Pada penelitian ini, sumber primer dapat diperoleh langsung dari narasumber penelitian yang akan menjawab permasalahan efektivitas program keluarga harapan di Kecamatan Gayamsari. Salah satunya seperti wawancara langsung kepada koordinator PKH kota Semarang.

b. Data sekunder

Sumber sekunder merupakan sumber data yang tidak langsung diberikan kepada pengumpul data. Pada penelitian ini, sumber sekunder dapat diperoleh melalui dokumen ataupun data-data yang ada di situs pemerintahan.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data menurut Sugiyono (2014) dilakukan karena mempengaruhi kualitas data hasil penelitian. Oleh karena itu dalam pengumpulan data dalam penelitian kualitatif ini, peneliti menggunakan teknik :

a. Observasi

Menurut Hadi (Sugiyono:2014) observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis dimana yang terpenting adalah proses pengamatan dan juga ingatan..

b. Wawancara

Dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara bersifat tertutup dan terbuka sehingga responden dapat memberikan informasi yang tidak terbatas dan mendalam dari berbagai macam perspektif berkenaan dengan fokus penelitian yang hasil dari wawancara ini dibuat transkrip.

c. Dokumentasi

Penjajakan, inventirasi dan, validasi dokumen yang relevan dengan fokus penelitian yang seharusnya dimana pelaksanaan penelitian dapat dipertanggungjawabkan dengan dukungan dokumen yang valid.

1.7.7 Analisis Dan Interpretasi Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode

tertentu (Sugiyono:2014). Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2014), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan melalui :

1. *Data Reduction* (Reduksi Data)

Mereduksi berarti merangkum, memilih hal-hal pokok dan penting kemudian dicari tema dan polanya. Pada tahap ini peneliti memilah informasi mana yang relevan dan mana yang tidak relevan dengan penelitian. Setelah direduksi data akan mengerucut, semakin sedikit dan mengarah ke inti permasalahan sehingga mampu memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai obyek penelitian dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya.

2. *Data Display* (Penyajian Data)

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan atau menyajikan data. Data disajikan dalam bentuk tabel dan uraian penjelasan yang bersifat deskriptif.

3. *Penarikan Kesimpulan*

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2016 : 252) adalah penarikan kesimpulan. Setelah semua data tersaji permasalahan yang menjadi obyek penelitian dapat dipahami dan kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan hasil dari penelitian ini.

1.7.8 Validitas dan Reabilitas

Pada penelitian kualitatif harus melakukan uji kredibilitas untuk menilai kebenaran dari penelitian. Menurut Sugiyono (2014:270) mengungkapkan bahwa dalam melakukan uji kualitas data maka perlu melakukan perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan, triangulasi, diskusi dengan teman, analisis kasus negatif, serta melakukan pengecekan data yang diperoleh dari pemberi data. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan cara triangulasi dalam menguji kualitas data penelitian. Triangulasi merupakan pengujian kredibilitas dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Triangulasi dapat dibagi menjadi beberapa bagian, diantaranya sebagai berikut :

1) Triangulasi Sumber

Melakukan pengujian dengan mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Pada penelitian ini, perolehan data tidak hanya difokuskan pada pemerintah saja sebagai pembuat program, tapi juga masyarakat sebagai objek dari program sehingga data yang diperoleh tidak bersifat subjektif.

2) Triangulasi Teknik

Pada triangulasi teknik, uji kualitas data dapat dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Pada penelitian ini, peneliti mencoba berbagai macam teknik seperti wawancara, observasi, ataupun dokumentasi untuk memastikan data yang dianggap paling benar.

3) Triangulasi Waktu

Cara melakukan uji kualitas dengan triangulasi waktu yaitu dengan cara melakukan teknik wawancara, observasi, atau teknik lain dalam waktu dan situasi yang berbeda.