

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masalah kemiskinan menjadi salah satu masalah yang mendapatkan perhatian dari dunia. Dalam SDGs isu kemiskinan menjadi salah satu tujuan utama dari 17 tujuan SDGs. Tujuannya adalah mengakhiri kemiskinan dengan segala bentuk dan dimensinya pada tahun 2030. Karena isu kemiskinan dapat menghambat pembangunan suatu daerah. Pembangunan bertujuan memberikan pemenuhan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat agar tercipta kesejahteraan. Kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks sehingga tidak ada definisi mengenai kemiskinan secara utuh. Hal tersebut karena kemiskinan memiliki kaitan dengan banyak aspek yang saling berkaitan. Kemiskinan tidak lagi dipahami dengan ketidakmampuan ekonomi tetapi juga kegagalan memenuhi kebutuhan dasar manusia. Hak-hak dasar manusia meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, sandang dan papan, kebutuhan kesehatan, kebutuhan pendidikan, kebutuhan air bersih dan sanitasi (Bappenas). Oleh karena itu penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu agenda dalam melakukan pembangunan di suatu wilayah.

Kemiskinan terjadi karena ketidakberdayaan masyarakat untuk keluar dari pemasalahan kemiskinan yang dihadapinya. Selain itu, menurut Karl Mark fenomena kemiskinan terjadi karena suatu ketidakadilan serta kemiskinan tercipta karena akibat dari ulah kapitalis dalam masyarakat melalui proses eksploitasi (Keban, 2005). Penyebab kemiskinan terkait dengan dimensi sosial, ekonomi, dan budaya sehingga penyebab kemiskinan dapat dibedakan menjadi kemiskinan alami, kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural (Emmy, 2011). Menurut (Mas'oed, 2004) kemiskinan dapat dibedakan dalam dua jenis yaitu kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. Ahli lain berpendapat bahwa kemiskinan disebabkan oleh berbagai faktor budaya, yaitu rendahnya semangat kerja, kepemilikan faktor produksi yang tidak adil dan karena model pembangunan hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (Sutrisno, 2007). Kemiskinan memiliki efek yang meluas pada masyarakat secara keseluruhan. Kemiskinan juga merupakan jalan keluar bagi masalah sosial lainnya (Purwanto, 2013). Seharusnya kemiskinan dipandang sebagai masalah multidimensi, dimensi manusia berupa pengetahuan, keterampilan dan kepribadian, dimensi sosial dan dimensi finansial yang rendah (Chamhuri, Karim, & Hamdan, 2012).

Kemiskinan merupakan masalah global yang dihadapi dan menjadi perhatian dunia. Negara-negara miskin masih menghadapi masalah pertumbuhan dan distribusi pendapatan yang tidak merata, sementara banyak negara berkembang memiliki pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi belum menguntungkan masyarakat miskin (Kuncoro, 2003). Indonesia sebagai salah satu negara berkembang dihadapkan masalah kemiskinan yang dianggap serius. Menurut Badan Pusat Statistik per Maret 2020 jumlah penduduk miskin sebesar 26,42 juta orang atau sebesar 9,78%. Jumlah kemiskinan pada wilayah perkotaan mencapai 7,38% dan wilayah perdesaan mencapai 12,82%. Hal tersebut masih menjadi permasalahan yang serius untuk ditangani lebih lanjut oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Kartasasmita (1996) menunjukkan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan dapat dimasukkan ke dalam tiga arah kebijakan. Pertama, kebijakan tidak langsung yang ditujukan untuk menciptakan kondisi yang menjamin kelangsungan upaya penanggulangan kemiskinan; kedua, kebijakan langsung yang tidak menysar kepada kelompok berpenghasilan rendah dan yang ketiga kebijakan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program sekaligus memacu dan memperluas upaya penanggulangan kemiskinan. Kemiskinan seharusnya menjadi perhatian utama bagi para pembuat kebijakan karena hal tersebut berkaitan langsung dengan kesejahteraan serta pembangunan (Chen & Ravallion, 2008).

Berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan dikeluarkan dan diimplementasikan yang bertujuan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin. Untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan yang bersifat multidimensional, pemerintah menggunakan dua pendekatan utama yaitu meningkatkan pendapatan melalui peningkatan produktivitas penduduk miskin dan mengurangi pengeluaran penduduk miskin untuk memenuhi kebutuhan dasarnya (Salim, 2009). Selain dua pendekatan tersebut, ada pendekatan lain yaitu pendekatan berbasis aset (*asset-based approach*) serta pendekatan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*). Menurut Rakodi (2002) aset yang dimaksud adalah aset manusia, aset alam, aset fisik, aset finansial dan aset sosial. Peningkatan terhadap kelima aset tersebut dapat mengurangi jumlah penduduk miskin.

Pada September 2020 jumlah penduduk miskin Provinsi Jawa Tengah mencapai 4,1 juta atau 11,41% dari jumlah penduduk, yang terdiri dari penduduk miskin perkotaan sebesar 1,8 juta dan sisanya sebesar 2,2 juta berada di perdesaan hal ini menjadi perhatian pemerintah hingga masyarakat karena Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi besar yang ada di

Indonesia. Banyaknya kabupaten atau kota yang jumlah penduduk miskinnya masih cenderung tinggi salah satunya adalah Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang merupakan daerah *hinterland* dari Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah yaitu Semarang masih saja menjadi salah satu kabupaten yang kemiskinan tinggi di Provinsi Jawa Tengah yang seharusnya memberikan peluang kesejahteraan berupa terbukanya lapangan kerja karena faktor kedekatannya dengan pusat pertumbuhan Provinsi Jawa Tengah. Menurut Badan Pusat Statistik tahun 2020 jumlah penduduk miskin yang ada di Kabupaten Semarang mencapai 79,8 ribu atau sebesar 7,7% dari total jumlah penduduk yang ada di Kabupaten Semarang. Walaupun angka tersebut masih dibawah rata-rata dari Provinsi Jawa Tengah tetap harus diperhatikan karena Kabupaten Semarang merupakan salah satu daerah penyokong Ibukota Provinsi Jawa Tengah yaitu Kota Semarang. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Semarang tahun 2020 didapatkan bahwa Kecamatan Suruh merupakan kecamatan dengan persentase KK miskin tertinggi di Kabupaten Semarang sejumlah 5373 KK. Oleh karena itu Kecamatan Suruh dipilih menjadi wilayah studi pada penelitian ini.

Pemerintah Kabupaten Semarang telah menyadari permasalahan yang terjadi, kesadaran tersebut dibuktikan dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanggulangan Kemiskinan. Dalam peraturan tersebut berisikan arah kebijakan, strategi hingga program penanggulangan kemiskinan. Sebelum adanya peraturan tersebut penanggulangan kemiskinan telah menjadi isu strategis serta permasalahan yang mendesak dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Semarang Tahun 2005-2025 yaitu meningkatkan kualitas sumber daya manusia, menciptakan peluang kerja, perluasan akses pasar dan permodalan dalam rangka menanggulangi pengangguran dan kemiskinan.

Salah satu cara yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang dalam menciptakan lapangan pekerjaan adalah dengan mendorongnya kreativitas masyarakat sehingga mendapatkan pekerjaan dengan memanfaatkan sumber daya lokal. Kreativitas menjadi peran penting dalam memanfaatkan sumber daya lokal. Sumber daya lokal yang dimanfaatkan dapat berupa keindahan alam dengan dijadikan desa wisata dengan kreativitas masyarakat di dalamnya sehingga memiliki daya tarik yang tinggi sehingga banyak pengunjung yang datang sehingga secara otomatis pendapatan masyarakat meningkat.

Pemerintah Kabupaten Semarang telah membuat berbagai macam kebijakan dan program untuk menanggulangi kemiskinan, tetapi angka kemiskinan di Kabupaten Semarang

masih relatif tinggi sekitar 7,7% dari jumlah penduduk total. Salah satu tujuan sosial yang harus dipenuhi adalah pengentasan kemiskinan penduduk pedesaan karena pedesaan memiliki sumber daya dan daerah transisi yang lebih mendominasi (Salim, 2005). Berdasarkan permasalahan tersebut perlu dilakukan penelitian mengenai evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang. Evaluasi kebijakan ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang.

1.2 Rumusan Masalah

Kemiskinan merupakan suatu permasalahan yang multidimensional, kemiskinan merupakan sebuah permasalahan yang terjadi akibat masyarakat tidak bisa memenuhi kebutuhan dasarnya. Berdasarkan tahun 2015 pada Kabupaten Semarang, Kecamatan Suruh merupakan kecamatan yang paling banyak penduduk miskin. Berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan telah dilakukan untuk mengurangi angka kemiskinan. Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang juga telah memiliki Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Kemiskinan. Selanjutnya Penanggulangan Kemiskinan sudah menjadi prioritas penanganan Kabupaten Semarang terlihat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Semarang Tahun 2016-2021. Berbagai macam kebijakan yang ada seharusnya dapat mengurangi jumlah penduduk miskin yang ada di Kabupaten Semarang. Berdasarkan fenomena yang ada perlu dilakukan evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang sudah ada maka *research question*, yaitu, “Kebijakan atau program apa yang paling efektif untuk penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang?”

1.3 Tujuan dan Sasaran

1.3.1 Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi dan mengetahui kebijakan apa yang paling efektif untuk penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang.

1.3.2 Sasaran

Dalam upaya mencapai tujuan penelitian, ditetapkan beberapa sasaran sebagai berikut.

- a. Mengidentifikasi kebijakan evaluasi penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang

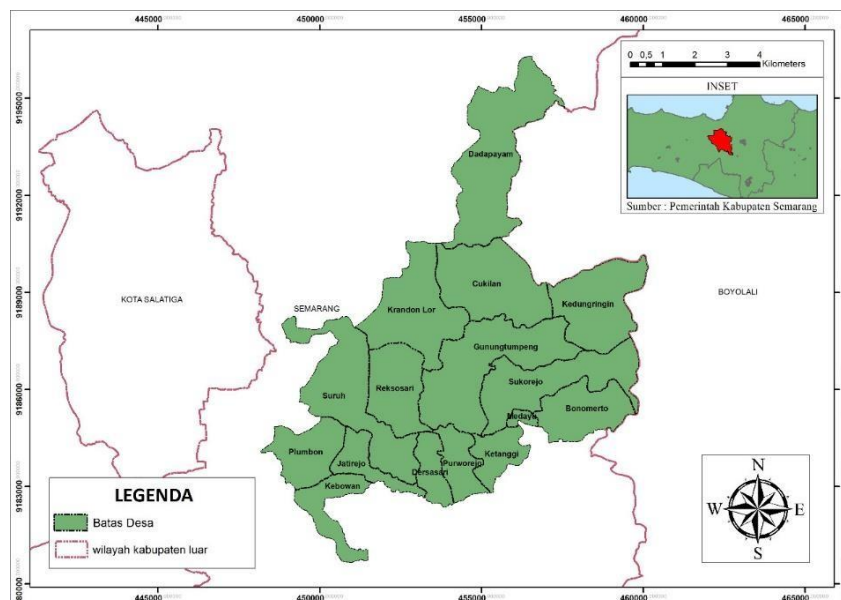
- b. Melakukan penilaian efektivitas terhadap kebijakan berdasarkan kriteria evaluasi kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang
- c. Mengevaluasi hasil kebijakan atau program penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang

1.4 Ruang Lingkup

Terdapat dua bagian terkait pembahasan ruang lingkup yaitu, ruang lingkup wilayah dan ruang lingkup substansi. Ruang lingkup wilayah menunjukkan batas-batas wilayah secara geografis yang termasuk dalam lokasi penelitian. Ruang lingkup substansi membatasi fokus topik penelitian yang dibahas. Berikut ini merupakan ruang lingkup wilayah dan ruang lingkup substansi.

1.4.1 Ruang Lingkup Wilayah

Dalam penelitian ini, lokasi penelitian berlokasi di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang. Kecamatan Suruh merupakan kecamatan yang memiliki kantung kemiskinan terbesar di Kabupaten Semarang. Kecamatan Suruh terletak di bagian tenggara Kabupaten Semarang dengan luas wilayah 64,02 km² dan secara administrasi terbagi ke dalam 17 Desa. Pada tahun 2020 tercatat jumlah penduduk Kecamatan Suruh mencapai 70.088 jiwa terdiri dari 33.325 laki dan 34.763 perempuan. Berikut merupakan peta administrasi Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang.



Gambar 1.1
Peta Administrasi Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang
Sumber: Bappeda Kabupaten Semarang

1.4.2 Ruang Lingkup Substansi

Pada penelitian ini merupakan penelitian evaluasi dengan jenis administrasi yaitu dibatasi dengan suatu kebijakan. Menurut Wollman (2007) terdapat 3 tipe atau tahapan evaluasi kebijakan yaitu evaluasi *ex ante*, evaluasi *on-going* dan evaluasi *ex-post*. Penelitian berada pada bagian tahapan evaluasi *ex-post*, yaitu evaluasi yang dilakukan untuk melihat hasil atau implementasi dari sebuah kebijakan atau nama lainnya adalah evaluasi performa. Evaluasi ini bertujuan untuk memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian tujuan serta dampak dari kebijakan yang telah dilaksanakan (Wollman, 2007). Evaluasi ini merupakan salah satu instrumen penting dalam menentukan apakah kebijakan tersebut masih dapat digunakan, diubah atau diberhentikan. Evaluasi yang dilakukan difokuskan pada substansi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan di Kecamatan Suruh di tingkat daerah, yaitu kebijakan dari provinsi dan pemerintah daerah di tingkat kabupaten dan kecamatan. Isi kebijakan yang akan dievaluasi adalah kebijakan hukum, yaitu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi atau kabupaten/kota. Pada penelitian kali ini kebijakan yang akan dievaluasi adalah dokumen Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dan Dokumen Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kabupaten Semarang tahun 2020.

1.5 Manfaat Penelitian

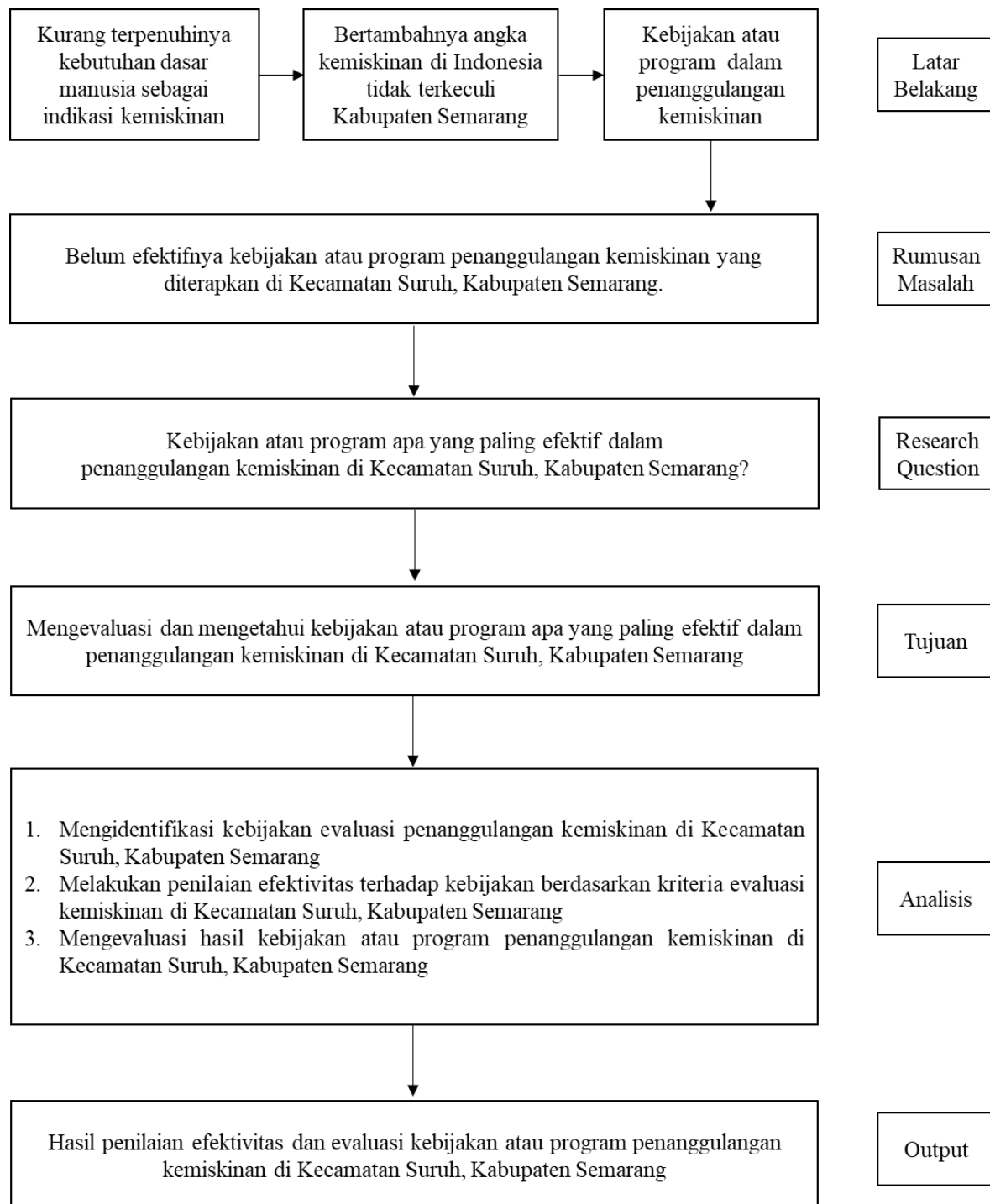
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah khususnya Kabupaten Semarang dan akademisi lain. Selain itu, secara khusus penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi perencanaan. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagi pemerintah Kabupaten Semarang, penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi terkait kebijakan penanggulangan kemiskinan yang ada di Kecamatan Suruh. Selain itu dapat dijadikan salah satu dasar dalam membuat perencanaan kedepannya terkait isu kemiskinan.
- b. Bagi akademisi, penelitian ini berguna untuk dijadikan sumber bahan dan informasi apabila ingin melakukan penelitian dengan tema yang sama.

1.6 Kerangka Pemikiran

Berikut ini merupakan kerangka pemikiran mengenai evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang. Kerangka pemikiran ini adalah diagram alir yang dimulai dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan, proses dan yang terakhir adalah output. Kerangka pemikiran ini dapat dijadikan dasar rumusan hipotesis

sementara dan untuk mempermudah pemahaman mengenai penelitian ini. Kerangka Pemikiran dapat dilihat pada Gambar 1.2.



Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran
Sumber: Analisis Penulis

1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu metode yang digunakan untuk memperoleh dan mengolah data secara ilmiah guna mencapai tujuan tertentu. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang. Pada penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif dan metode penelitian studi kasus. Metode kualitatif adalah studi yang digunakan untuk menyelidiki, menemukan, mendeskripsikan, dan menjelaskan kualitas atau karakteristik dampak sosial yang tidak dapat dijelaskan, diukur dan digambarkan dengan metode kuantitatif. Metode penelitian studi kasus merupakan suatu penelitian yang meneliti sebagian anggota populasi saja dan tidak bertujuan untuk mengetahui gambaran karakter populasi secara keseluruhan (Yunus, 2010). Oleh karena itu, hasil dari penelitian ini hanya akan berlaku pada objek yang bersangkutan saja. Dalam kasus ini, objek tersebut adalah kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang.

1.7.2 Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah dokumen kebijakan pada level daerah, baik provinsi maupun kabupaten yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang. Sebelum menentukan nama dokumen kebijakan, diperlukan survey instansional untuk mengetahui kebijakan apa saja yang diterapkan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang. Kebijakan penanggulangan kemiskinan pada level daerah dapat meliputi Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, serta program-program yang dikeluarkan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berperan dalam penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh. Dokumen kebijakan penanggulangan kemiskinan yang akan di evaluasi adalah Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dan Dokumen Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Semarang tahun 2020. Dalam RKPD semua kebijakan terdapat di dalam OPD penanggungjawab serta dalam APBD juga terdapat di dalam anggaran pada OPD penanggungjawab.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan tahapan yang penting dalam suatu penelitian dimana tahapan ini akan mempengaruhi perolehan data yang sesuai dengan kebutuhan, tepat sasaran, mempunyai validitas dan realibilitasnya (Siyoto & Sodik, 2015). Teknik pengumpulan data pada penelitian ini ada dua yaitu pengumpulan data primer dan pengumpulan data sekunder. Berikut merupakan penjelasan dari dua teknik tersebut:

a. Teknik Pengumpulan Data Primer

Teknik pengumpulan data primer merupakan teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data secara langsung melalui interaksi dengan responden maupun narasumber. Adapun teknik pengumpulan data primer penelitian ini berupa wawancara online. Wawancara online ini dilakukan kepada para ahli dalam hal kemiskinan dan pejabat pemerintah setempat tingkat kabupaten, kecamatan atau bahkan desa. Terakhir teknik pengumpulan data berupa observasi lapangan yang mempunyai arti survei kondisi eksisting lapangan yang akan dijadikan penelitian.

b. Teknik Pengumpulan Data Sekunder

Teknik pengumpulan data sekunder merupakan kegiatan pengumpulan data yang dilakukan secara tidak langsung diambil dari subjek atau objek penelitian. Data sekunder disini berupa kegiatan telaah dokumen. Sumber-sumber berasal data sekunder berasal dari dokumen perencanaan, laporan pertanggungjawaban, atau bahkan publikasi ilmiah. Manfaat dari data ini adalah dapat membantu peneliti dalam mengidentifikasi dan memperdalam permasalahan dalam penelitian sehingga penelitian dapat berjalan dengan terarah dan mendapatkan solusi dari permasalahan yang ada.

1.7.4 Data Penelitian

Kebutuhan data penelitian digunakan untuk membantu peneliti dalam mencatat semua data yang dibutuhkan selama penelitian dilakukan. Data utama dalam penanggulangan kemiskinan menggunakan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial karena data tersebut diperbaharui 2 kali dalam setahun setelah tahun 2020 data tersebut diperbaharui 4 kali dalam setahun hal tersebut membuat DTKS menjadi data utama dalam penelitian ini sedangkan data BPS dan lainnya digunakan sebagai data pendukung dalam analisis pembahasan. Data tersebut disusun berdasarkan sasaran yang telah diterjemahkan ke dalam variabel penelitian. Pada Tabel 1.2 merupakan tabel data penelitian.

1.7.5 Teknik Analisis Data

Tahap analisis merupakan tahapan lanjutan yang dilakukan setelah data yang dibutuhkan terkumpul. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan atau program penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh,

Kabupaten Semarang. Adapun teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif, instrumen ceklis dan analisis *before-after comparisons*.

a. Analisis Deskriptif

Analisis deskriptif adalah analisis yang menggambarkan data yang telah didapatkan berdasarkan hasil telaah dokumen. Analisis deskriptif ini digunakan untuk mengetahui kebijakan penanggulangan kemiskinan apa saja yang ada di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang. Data-data tersebut disajikan dalam bentuk tabel, grafik maupun diagram dengan tujuan untuk mempermudah penyampaian informasi.

b. Instrumen Checklist

Analisis checklist adalah analisis yang digunakan untuk penilaian efektivitas evaluasi penelitian ini. Analisis checklist digunakan untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut sudah efektif dan sesuai dengan kriteria evaluasi yang telah ditentukan atau tidak. Analisis ini disajikan dalam bentuk tabel yang telah diisi oleh tanda checklist untuk mempermudah penyampaian informasi.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan instrumen checklist yang berisikan daftar kriteria evaluasi kebijakan yang akan di evaluasi. Daftar kriteria tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.1. Tujuan dari instrumen checklist ini untuk melihat apakah kebijakan tersebut sudah dapat mencakup seluruh kriteria atau hanya sebagian kriteria yang sudah ditentukan. Semakin banyak kriteria yang terpenuhi dalam suatu kebijakan maka kebijakan itu bagus begitu juga sebaliknya. Berikut ini adalah simulasi penggunaan metode instrumen checklist.

Contoh kebijakan yang akan di evaluasi adalah “Program Bantuan Sosial kepada Masyarakat Miskin”. Kebijakan tersebut merupakan program yang berada pada level daerah Kabupaten dengan sumber pendanaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Semarang.

Tabel 1.1
KETERKAITAN PROGRAM BANTUAN SOSIAL DENGAN KRITERIA EVALUASI
KEBIJAKAN PENGENTASAN KEMISKINAN

Kriteria Evaluasi	Keterkaitan dengan Program*
Tingkat Pendidikan	v
Tingkat Kesehatan	v
Tingkat Ketenagakerjaan	x
Kepemilikan Lahan	x
Akses terhadap Infrastruktur	v

Akses terhadap Modal Usaha dan Tabungan	v
Keterlibatan Masyarakat	v
Kriteria Evaluasi	Keterkaitan dengan Program*
Keterlibatan antar Stakeholder	v
Berkelanjutan secara Ekonomi	v

Sumber: Analisis pribadi

Keterangan: *)

v : Ada Keterkaitan

x : Tidak Ada Keterkaitan

Apabila ditinjau berdasarkan berdasarkan 9 (sebelas) kriteria evaluasi kebijakan yang telah disusun, program bantuan sosial memenuhi 8 (sembilan) dari 9 (sebelas) kriteria yang ada. Jenis-jenis bantuan sosial yang disediakan meliputi biaya pangan, sandang, pendidikan, kesehatan, modal usaha, infrastruktur dan biaya pemenuhan kebutuhan lain yang bersifat penting dan mendesak. Berdasarkan jenis bantuan yang tersebut sangat jelas bahwa program bantuan sosial ini sangat berguna bagi masyarakat miskin di Kecamatan Suruh Kecamatan Suruh. Selanjutnya akan dilanjutkan dengan metode lainnya untuk melihat perbandingan sebelum dan sesudah adanya kebijakan tersebut.

c. Analisis *Before-After Comparisons*

Teknik analisis sebelum dan sesudah ini merupakan teknik analisis dengan membandingkan kondisi sebelum kebijakan atau program yang diterapkan dan setelah kebijakan atau program itu dilaksanakan (Patton, Sawicki, & Clark, 2016). Metode ini penulis berasumsi bahwa ada perbedaan antara data yang dikumpulkan sebelum dan sesudah implementasi merupakan hasil kebijakan atau program. Tujuan metode ini adalah untuk melihat apakah ada perbedaan sebelum dan sesudah adanya kebijakan apabila perbedaan sesudah adanya kebijakan lebih baik dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut berhasil untuk menanggulangi kemiskinan yang ada di Kecamatan Suruh.

Dalam teknik analisis sebelum dan sesudah ini akan menganalisis perubahan indikator kemiskinan tingkat kabupaten untuk melihat secara umum bagaimana kondisi kemiskinan setelah adanya kebijakan tersebut. Pada Kecamatan Suruh untuk melihat perbandingan sebelum dan sesudah akan menggunakan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) untuk melihat apakah ada perubahan jumlah DTKS tersebut setelah adanya kebijakan yang terlaksana.



Gambar 3
Before After Comparisons
Sumber : Patton, Sawicki, & Clark, 2016

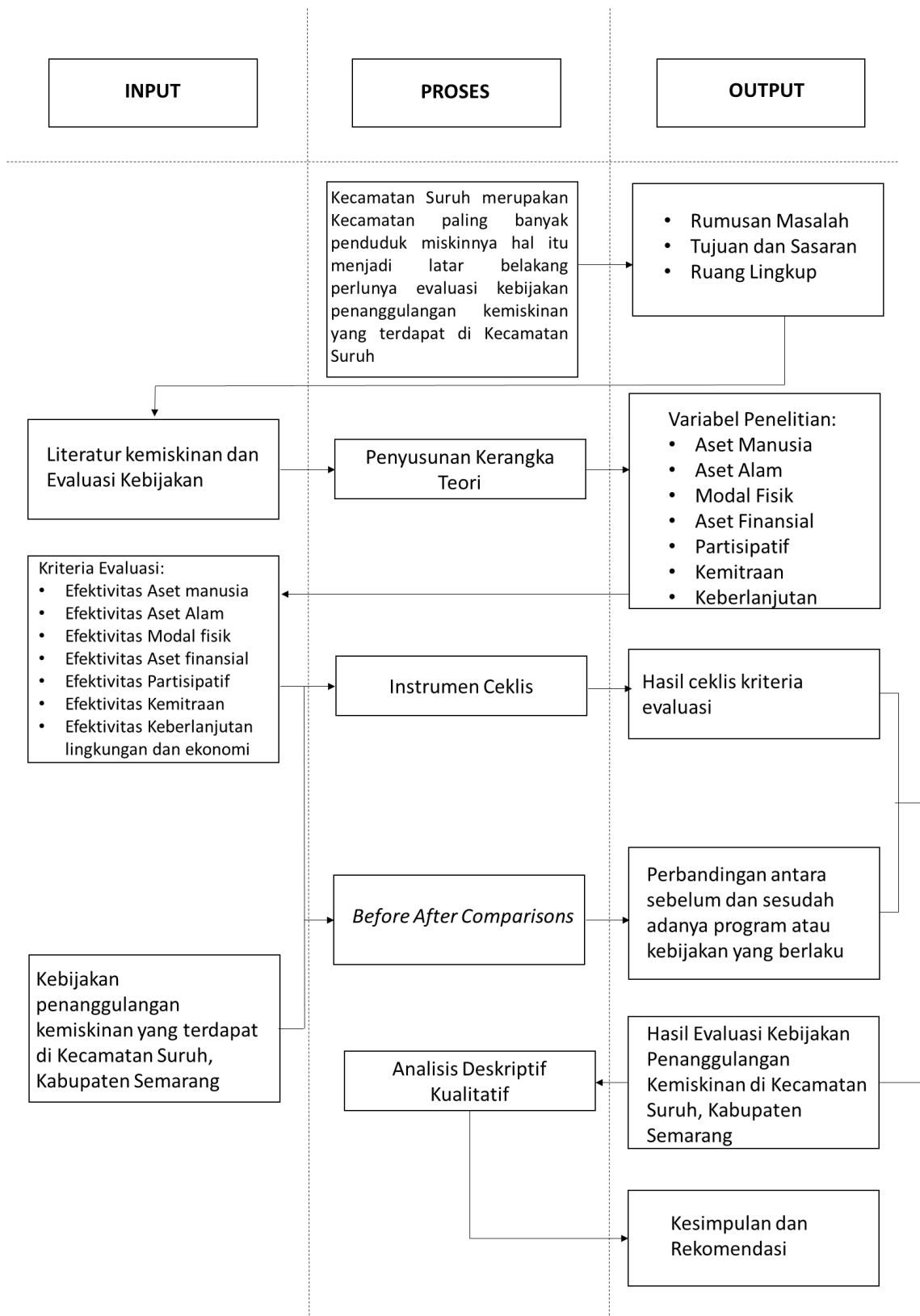
Tabel 1.2
DATA PENELITIAN

No	Sasaran	Variabel	Nama Data	Jenis Data	Teknik Pengumpulan Data	Sumber
1	Melakukan penilaian kriteria evaluasi berdasarkan pendekatan kebutuhan aset dan pendekatan penghidupan berkelanjutan	Tingkat Kesehatan	Kebijakan yang mendukung peningkatan kondisi kesehatan masyarakat miskin dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
		Tingkat Pendidikan	Kebijakan yang mendukung peningkatan kondisi pendidikan masyarakat miskin dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
		Tingkat Ketenagakerjaan	Kebijakan yang mendukung kegiatan masyarakat miskin dalam ketenagakerjaan dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
		Kepemilikan Lahan	Kebijakan yang mendukung peningkatan kepemilikan lahan masyarakat miskin dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
		Akses terhadap Infrastruktur	Kebijakan yang mendukung penguatan akses terhadap infrastruktur dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
		Akses terhadap Modal usaha dan tabungan	Kebijakan yang mendukung modal usaha dan tabungan masyarakat miskin dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
		Keterlibatan Masyarakat Miskin	Kebijakan yang mendukung keterlibatan masyarakat miskin dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
		Kerjasama antara sektor	Kebijakan yang mendukung keterlibatan sektor dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
		Aspek Keberlanjutan Ekonomi	Kebijakan yang mendukung keberlanjutan ekonomi masyarakat miskin dalam menanggulangi kemiskinan	Teks	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
2	Mengevaluasi hasil keberhasilan atau program penanggulangan kemiskinan	Efektivitas	Ketercapaian kebijakan penanggulangan kemiskinan di kecamatan suruh	Teks dan angka	Telaah Dokumen dan Wawancara	Dokumen Kebijakan Terkait dari dinas terkait
			Persentase Penduduk Miskin 2017-2021	Angka	Telaah Dokumen	BPS Kabupaten Semarang
			Indeks Kedalaman Kemiskinan 2017-2021	Angka	Telaah Dokumen	BPS Kabupaten Semarang
			Indeks Keparahan Kemiskinan 2017-2021	Angka	Telaah Dokumen	BPS Kabupaten Semarang
			Garis Kemiskinan 2017-2021	Angka	Telaah Dokumen	BPS Kabupaten Semarang
			Jumlah Penduduk Miskin 2017-2021	Angka	Telaah Dokumen	BPS Kabupaten Semarang

Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2021

1.8 Kerangka Analisis

Kerangka analisis berguna untuk menjelaskan secara singkat mengenai proses analisis yang akan dilakukan dalam penelitian. Kerangka analisis dalam hal ini juga akan digunakan sebagai acuan dalam proses analisi dan terdiri dari *input* data, proses analisis data, hingga output dari analisis yang digunakan. Berikut merupakan kerangka analisis dalam penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 1.4 berikut.



Gambar 1.4

Kerangka Analisis

Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2021

1.9 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan dalam penyusunan laporan tugas akhir yang berjudul Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang terdiri dari lima bab dengan gambaran pembahasan masing-masing bab sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan sasaran penelitian, ruang lingkup wilayah maupun materi, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, kerangka analisis dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN LITERATUR KEMISKINAN DAN EVALUASI KEBIJAKAN KEMISKINAN

Bab ini bertujuan untuk mengetahui teori atau literatur yang digunakan untuk mendukung penelitian. Bab ini sebagai batasan dalam pembahasan yang akan dibahas pada penelitian ini. Bab ini menjelaskan mengenai kajian literatur yang mendukung penelitian dan mencakup kajian mengenai kemiskinan, kebijakan penanggulangan kemiskinan, konsep evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan.

BAB III GAMBARAN UMUM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KECAMATAN SURUH

Bab ini berisi tentang gambaran umum kondisi eksisting lokasi penelitian baik dari aspek fisik geografis dan administratif maupun aspek non fisik seperti kondisi sosial ekonomi serta kebijakan pengentasan yang telah diterapkan di Kecamatan Suruh. Hal-hal yang akan dibahas pada bab ini meliputi gambaran umum Kecamatan Suruh, Profil kemiskinan Kecamatan Suruh, gambaran kebijakan penanggulangan kemiskinan yang diterapkan di Kecamatan Suruh.

BAB IV EVALUASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KECAMATAN SURUH

Bab ini berisi tentang hasil dan temuan penelitian yang terdiri dari dua analisis yaitu instrumen checklist yang dilanjutkan dengan analisis perbandingan antara sebelum dan sesudah (*before-after comparisons*) adanya kebijakan yang berlaku.

BAB V PENUTUP

Bab penutup ini berisi mengenai kesimpulan yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan untuk mengevaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang pada tahun 2020.

BAB II

KAJIAN LITERATUR

2.1 Kemiskinan

2.1.1 Definisi Kemiskinan

Kemiskinan sering ditandai dengan tingginya pengangguran dan keterbelakangan. Masyarakat miskin umumnya kurang mampu berbisnis dan terbatasnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi, sehingga akan tertinggal jauh dari masyarakat lain yang memiliki potensi lebih tinggi (Nurwati, 2008). Definisi tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas memasukkan aspek sosial dan moral (Sholeh, 2010)

Kemiskinan dapat diketahui dengan keadaan seseorang ketika tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pokoknya diantaranya adalah kebutuhan sandang, pangan dan papan serta rendahnya pendapatan, tingkat pendidikan dan keahlian yang rendah. Singkatnya, kemiskinan dapat dijelaskan sebagai taraf hidup yang rendah yaitu derajat kekurangan materi dari beberapa atau sekelompok orang lebih tinggi dari standar yang berlaku umum dalam masyarakat yang bersangkutan (Suparlan dalam Dewi, 2011). Kemiskinan yang dimaksud pada penelitian kali ini adalah kemiskinan yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar serta kapasitas manusia di dalamnya antara lain pendidikan, kesehatan dan terbatasnya akses untuk memperoleh sarana dan prasarana untuk meningkatkan kapasitas.

Poin yang diperhatikan adalah modal manusia, berupa pengetahuan, keterampilan, kepribadian dan hal lainnya, modal sosial dan modal finansial yang rendah (Chanburi, et al, 2013).

Menurut Chambers dalam Nasikun, Kemiskinan dapat dibagi dalam empat bentuk yaitu:

1. Kemiskinan Absolut

Kemiskinan absolut adalah seseorang yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk hidup dan bekerja dikarenakan pendapatannya dibawah garis kemiskinan.

2. Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif adalah dimana kondisi kemiskinan dipengaruhi oleh kebijakan pembangunan yang belum memberikan kesejahteraan yang mencakup seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatannya.

3. Kemiskinan Kultural

Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang berasal dari sikap masyarakat yang tidak mau memperbaiki kualitas hidupnya dan hanya mengharapkan bantuan dari pihak luar serta disebabkan oleh faktor utama yaitu budaya.

4. Kemiskinan Struktural

Kemiskinan struktural adalah kondisi kemiskinan akibat kurangnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam sistem sosial budaya dan politik yang tidak mendukung penanggulangan kemiskinan, tetapi seringkali mengarah pada kemiskinan yang semakin meluas.

2.1.2 Indikator Kemiskinan

Indikator merupakan variabel ukur yang kerap digunakan untuk mengukur, menilai, dan mengevaluasi suatu kebijakan atau fenomena yang ada. Berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS) ada 5 indikator kemiskinan mengukur kemiskinan. 5 indikator tersebut adalah Tingkat Kemiskinan atau Persentase Penduduk Miskin, Indeks Kedalaman Kemiskinan, Indeks Keparahan Kemiskinan, Garis Kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin. Garis kemiskinan ini mengukur ketidakmampuan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran sehingga Garis Kemiskinan dapat dilihat melalui penjumlahan Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). GKM merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang setara dengan 2100 kkal perkapita per hari sedangkan GKNM adalah kebutuhan minimum untuk sandang, papan, kebutuhan pendidikan dan kesehatan. Penduduk dengan rata-rata pengeluaran perkapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan akan dikategorikan sebagai penduduk miskin.

Indeks kedalaman kemiskinan merupakan satu ukuran rata-rata kesenjangan garis kemiskinan terhadap pengeluaran penduduk miskin. Indeks Kedalaman Kemiskinan ini berbanding lurus terhadap rata-rata kesenjangan pengeluaran penduduk miskin terhadap kemiskinan. Tidak hanya indeks kedalaman kemiskinan tetapi ada indeks keparahan kemiskinan, indeks keparahan kemiskinan memberikan gambaran tentang distribusi pengeluaran penduduk miskin. Semakin tinggi nilai indeks, semakin besar kesenjangan antara pengeluaran penduduk miskin.

Untuk mengukur kemiskinan secara global dapat digunakan standar pengukuran dari *World Bank*. *World Bank* membuat garis kemiskinan sebesar \$1,90 per hari. Angka tersebut

harus dikonversi terlebih dahulu melalui standar *World Bank* melalui konsep *Purchasing Power Parity* / Paritas daya beli. Singkatnya konsep ini digunakan untuk membuat nilai satu unit mata uang di suatu negara memiliki daya beli yang sama jika digunakan di negara lain. Penyetaraan ini diperlukan karena setiap negara memiliki pola daya beli berbeda-beda. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk menilai kemajuan yang dicapai dalam mengentaskan kemiskinan ditingkat global atau internasional serta untuk membandingkan angka kemiskinan antarnegara/wilayah dari perkembangan waktu yang ada.

Dalam mengukur kemiskinan, penelitian ini menggunakan indikator yaitu Persentase jumlah penduduk miskin, garis kemiskinan, indeks kedalaman kemiskinan, indeks keparahan kemiskinan dan jumlah penduduk miskin untuk mengevaluasi kebijakan yang berlaku.

2.1.3 Penyebab Kemiskinan

Berbagai macam faktor yang dapat menyebabkan kemiskinan diantaranya: rendahnya tingkat kesehatan, pendidikan serta lapangan kerja yang terbatas dan kondisi geografis yang terisolasi. (Kartasasmita, 1996). Laporan yang dikeluarkan oleh *World Bank* (2006) dijelaskan bahwa ada lima faktor yang dianggap dapat mempengaruhi kemiskinan yaitu; pendidikan, jenis pekerjaan, gender, akses terhadap pelayanan kesehatan dasar dan infrastruktur dan lokasi geografis. (Nasikun, 2001) menyebutkan beberapa faktor penyebab terjadinya kemiskinan antara lain:

- a. *Policy induces processes*: proses pemiskinan yang disebabkan oleh kebijakan penanggulangan kemiskinan yang ada kebijakan tersebut bukan menurunkan angka kemiskinan tetapi justru melestarikan kemiskinan yang ada.
- b. *Socio-economic dualism*: kemiskinan yang berasal dari negara ekskoloni yang tanah pertanian yang subur dikuasai oleh petani berskala besar dan berorientasi ekspor sehingga petani kecil mengalami kemiskinan.
- c. *Population growth*: kemiskinan yang berdasarkan pada teori Malthus yang menyebutkan bahwa pertambahan penduduk bersifat deret ukur sedangkan kebutuhan pangan bersifat deret hitung.
- d. *Resources management and the environment*: kemiskinan yang disebabkan oleh salah pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan bukan menaikan produktivitas tetapi malah menurunkan produktivitas sumber daya alam.
- e. *Natural cycles and processes*: kemiskinan yang disebabkan oleh kondisi geografis yang mengharapakan produktivitasnya berasal dari alam.

- f. *The marginalization of woman*: kaum perempuan kehilangan peran dalam penanggulangan kemiskinan karena perempuan dianggap sebagai golongan lemah sehingga pekerjaan lebih memprioritaskan kepada kaum pria.
- g. *Cultural and ethnic factors*: kemiskinan ini disebabkan oleh pola hidup atau budaya masyarakat yang dinilai terlalu konsumtif pada kegiatan tertentu.

Selain beberapa faktor diatas, penyebab kemiskinan di masyarakat khususnya di daerah pedesaan disebabkan oleh keterbatasan aset yang dimiliki, Menurut Nerayan Deppa dkk (2000) yaitu:

- a. *Physical assets* (Aset fisik)

Kemiskinan dapat disebabkan oleh masyarakat yang tidak memiliki benda fisik yang diperlukan dalam modal hidup seperti kendaraan, peralatan kerja ataupun kondisi rumah yang tidak memadai atau layak.

- b. *Human assets* (Aset kemanusiaan)

Kemiskinan dapat disebabkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia yang tidak dapat menjamin hidup mereka, mencakup tingkat pendidikan, kesehatan dan tenaga kerja serta kurangnya semangat kerja dan jiwa kepemimpinan dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia.

- c. *Social assets* (Aset sosial)

Kemiskinan dapat disebabkan oleh kondisi sosial yang membuat masyarakat miskin merasa terasingkan dalam sistem kehidupan yang ada hal tersebut menyebabkan masyarakat miskin membuat sistem kehidupannya sendiri yang berlandaskan kekerabatan dan rasa sepananggungan yang membuat mereka masuk ke dalam zona kemiskinan.

- d. *Environmental assets* (Aset lingkungan)

Kemiskinan dapat disebabkan oleh kondisi geografis yang tidak memiliki sumber daya alam yang baik sebagai modal hidup mereka seperti udara bersih tanpa polusi, air baku tanpa pencemaran serta petani dan nelayan yang bergantung kepada aset lingkungan.

Pada penelitian ini kemiskinan diidentifikasi melalui variabel rendahnya pendapatan, rendahnya pendidikan dan kesehatan serta dari aspek fisik (akses menuju sarana prasarana yang baik) dan aspek kemanusiaan (kualitas sumber daya manusia).

2.1.4 Strategi Kemiskinan

Menurut (Wrihatnolo, 2006), setidaknya ada 4 strategi untuk mengatasi permasalahan kemiskinan tersebut, yaitu:

1. Strategi pertumbuhan berkualitas (*quality growth*). Strategi tersebut bertujuan untuk meningkatkan daya beli masyarakat miskin, menciptakan pendapatan yang cukup bagi keluarga miskin, mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin, memungkinkan masyarakat miskin untuk berpartisipasi dalam pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin.
2. Strategi peningkatan akses rumah tangga miskin terhadap layanan dasar. Strategi tersebut bertujuan untuk meningkatkan kualitas masyarakat miskin dan ditandai dengan penyediaan atau akses pelayanan dasar bagi masyarakat miskin, yaitu kesehatan dasar, wajib belajar dan konsumsi makanan bergizi yang bermanfaat bagi keluarga miskin.
3. Strategi perlindungan sosial (*social protection*). Strategi tersebut bertujuan untuk meningkatkan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin, sehingga memungkinkan masyarakat miskin untuk menikmati sistem perlindungan sosial, sehingga mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin.
4. Strategi pemberdayaan masyarakat (*community development*). Strategi ini bertujuan untuk mendorong peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan untuk penanggulangan kemiskinan. Masyarakat miskin disini lebih berperan penting bukan hanya mengikuti keputusan. Pemberdayaan masyarakat miskin ini menjadi faktor penting dalam penanggulangan kemiskinan dengan masyarakat diberdayakan diharapkan masyarakat miskin dapat meningkatkan kualitas serta kuantitas masyarakat miskin.

2.2 Kebijakan

2.2.1 Definisi dan Konsep Evaluasi Kebijakan

Dalam konteks perencanaan wilayah dan kota, kebijakan publik berkaitan dengan kegiatan perencanaan. (Dubey, 1979) menyebutkan bahwa kegiatan perencanaan banyak terlihat dalam proses analisis kebijakan. Sistem perencanaan bertanggung jawab untuk menentukan isi kebijakan dan aturan umum. Selain itu, Wilson dalam Hall (1975) membuat diagram proses perencanaan yang menjelaskan bahwa kebijakan merupakan implementasi dari perencanaan. Proses yang diawali dari tahap perencanaan sampai tahap implementasi aksi tersebut. Menurut (Easton, 1953), kebijakan publik ini secara utuh dikuasai oleh pembuat

kebijakan yaitu pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat selaku penerima kebijakan tersebut dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Menurut (Dunn, 2000) istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Menurut (Anderson, 1994). Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut penilaian dari suatu kebijakan dimulai dari materi, implementasi hingga capaian tujuan dan dampak. Evaluasi kebijakan ini juga dapat digunakan dalam menentukan apakah kebijakan tersebut berhasil atau gagal hasil dari evaluasi tersebut dapat digunakan untuk penentuan kebijakan selanjutnya.

Menurut PP No. 39 Tahun 2006, di dalam pelaksanaan kegiatan evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tahapan yang berbeda pada penelitian ini evaluasi yang dilakukan pada tahap pasca-pelaksanaan (*ex-post*), berikut ini adalah tahapan kegiatan evaluasi yaitu:

1. Evaluasi pada Tahap Perencanaan (*ex-ante*), yaitu evaluasi yang dilakukan sebelum pelaksanaan kebijakan tersebut bertujuan untuk menentukan dan memilih kebijakan tersebut apakah sudah cukup baik dan sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya atau belum
2. Evaluasi pada Tahap Pelaksanaan (*on-going*), yaitu evaluasi dilakukan pada saat pelaksanaan kebijakan tersebut bertujuan untuk menilai proses pelaksanaan kebijakan tersebut apakah sudah sesuai rencana yang telah ditentukan sebelumnya atau belum.
3. Evaluasi pada Tahap Pasca-Pelaksanaan (*ex-post*), yaitu evaluasi yang dilaksanakan setelah kebijakan tersebut berakhir bertujuan untuk menilai apakah kebijakan tersebut sudah sesuai tujuan yang ada sebelumnya serta menilai tingkat efisiensi, efektivitas serta manfaat dari kebijakan tersebut.

2.2.2 Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dikeluarkan dan diterapkan oleh pemerintah seluruhnya bertujuan untuk mengurangi kemiskinan yang ada. Penanggulangan kemiskinan tidak dapat dipisahkan dengan aspek pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang secara tidak langsung dapat mengurangi angka kemiskinan tetapi yang terjadi malah tingkat kesenjangan yang semakin tinggi (Zulfikry, 2017). Pemerintah Indonesia sendiri menggunakan dua pendekatan utama dalam kebijakan pengentasan kemiskinan yaitu meningkatkan pendapatan melalui peningkatan produktivitas penduduk dan mengurangi pengeluaran kaum miskin untuk kebutuhan dasar (Salim, 2009)

Dalam konteks penanggulangan kemiskinan diperlukan pendekatan Setidaknya ada dua pendekatan lainnya, yaitu, *Asset-Based Approach* (pendekatan berbasis aset) dan *Sustainable Livelihood Approach* (pendekatan penghidupan berkelanjutan). Pendekatan berbasis aset menekankan kepada aset manusia, aset alam, aset finansial, modal usaha dan aset sosial. Pendekatan berbasis aset yang berdasarkan penelitian oleh Rakodi (2002), faktor penentu dari peningkatan tingkat kesejahteraan masyarakat miskin pada pendekatan berbasis aset adalah akses mereka terhadap aset modal yang mereka miliki pengaruh variabel eksternal yang membatasi atau mendorong penggunaan aset tersebut.

Pada pendekatan ini, variabel akan fokus ada pengembangan aset yang dimiliki oleh masyarakat miskin. Terdapat 5 (lima) aset yang perlu dimiliki oleh setiap orang meliputi:

1. *Human assets* (Aset manusia)

Kuantitas dan kualitas sumber daya tenaga kerja akan digolongkan berdasarkan aset manusia (Carney, 1998) Selain itu aset manusia menyangkut kualitas sumber daya manusia seperti tingkat pendidikan, pengetahuan, keterampilan, maupun tingkat kesehatan dan penguasaan teknologi)

2. *Nature assets* (Aset alam)

Aset alam berasal dari cadangan sumber daya alam yaitu sumber daya yang berguna untuk keberlanjutan penghidupan seperti lahan, air dan sumber daya lainnya. Sumber daya ini merupakan sumber daya yang digantungkan oleh masyarakat pedesaan karena sebagian besar masyarakat desa hanya menguasai lahan yang kurang memadai untuk mata pencaharian, selain itu karena mereka tidak dapat mengakses aset privat, sumber daya tersebut menjadi sumber daya bersama. Sedangkan bagi masyarakat miskin perkotaan, sumber daya alam tidak berpengaruh secara signifikan. Hal ini menjadi isu besar bagi mereka adalah masalah kepemilikan lahan.

3. *Physical assets* (Modal fisik)

Peningkatan akses terhadap modal fisik atau produksi (infrastruktur dasar dan sarana dasar) adalah elemen penting dari strategi untuk mengurangi kemiskinan rumah tangga. Hal tersebut berlaku baik bagi masyarakat pedesaan yang terlihat dalam sektor pertanian maupun kegiatan lainnya dan bagi rumah tangga miskin di perkotaan, dimana infrastruktur, investasi dalam peralatan perumahan merupakan hal penting dalam peningkatan pendekatan mereka.

4. *Financial assets* (Aset finansial)

Sumber daya finansial merupakan sumber daya keuangan yang tersedia (termasuk tabungan, kredit, pengiriman uang dan pensiun serta akses untuk memperoleh modal usaha) dapat memberikan pilihan mata pencaharian berbeda bagi masyarakat miskin. (Carney, 1998)

5. *Social assets* (Aset sosial)

(Fukuyama, 2002) meyakini bahwa kepercayaan sosial atau aset sosial sangat berperan dalam meningkatkan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi, beberapa daerah gagal mencapai tersebut karena kurangnya peran atau rendahnya kepercayaan kepada masyarakat miskin.

Menurut DFID (1999), kerangka kerja *livelihood* mengidentifikasi lima kategori aset utama yaitu 1) Modal manusia; 2) Modal alam; 3) Modal fisik; 4) Modal finansial; 5) Modal sosial. Aset pertama yaitu modal manusia yang merupakan kerja pertama dan terpenting tetapi juga keterampilan, pengalaman, pengetahuan dan kreatifitas. Aset kedua yaitu modal alam yang merupakan sumber daya seperti tanah, air, hutan dan padang rumput serta mineral. Aset ketiga yaitu modal fisik merupakan rumah, alat dan mesin, stok pangan atau ternak, perhiasan. Aset keempat yaitu modal finansial yang merupakan uang dalam rekening tabungan atau kaus kaki tua, pinjaman atau kredit. Aset terakhir yang kelima yaitu modal sosial yang menunjuk pada kualitas hubungan antara orang-orang.

Pendekatan yang kedua adalah pendekatan penghidupan yang berkelanjutan. Menurut (Chambers & Conway, 1999) *Sustainable Livelihood* merupakan penghidupan terdiri dari kapabilitas, aset (perbekalan, sumber daya, dan akses) dan kegiatan yang dibutuhkan untuk sarana hidup. Sebuah penghidupan dapat berkelanjutan jika dapat mengatasi dan pulih dari tekanan dan guncangan, dapat memelihara atau meningkatkan kemampuan dan aset, dan memberikan peluang menciptakan penghidupan berkelanjutan bagi generasi berikutnya, dan yang memberikan kontribusi berupa manfaat nyata ke penghidupan lain di tingkat lokal dan global, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Pada *Sustainable livelihood* memiliki beberapa prinsip dalam melakukan aktivitas pengembangan yang berfokus pada penanggulangan kemiskinan. Menurut (Ashley & Carney, 1999) setidaknya ada 6 prinsip pendekatan *sustainable livelihood* yaitu:

1. Berpusat pada manusia atau masyarakat (People-Centered). Prinsip ini memiliki makna bahwa kemiskinan dapat dikurangi secara berkelanjutan jika ada dukungan yang berfokus pada sumber daya masyarakat miskin. Dukungan tersebut dapat berupa

kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dapat membantu masyarakat miskin terlepas dari kemiskinan.

2. Responsif dan partisipatif. Prinsip ini memiliki makna bahwa masyarakat miskin itu sendiri yang menjadi aktor kunci dalam penanggulangi kemiskinan yang ada serta pihak eksternal harus terlibat dalam proses yang memungkinkan mereka untuk mendengarkan dan menanggapi orang miskin.
3. Multi-level. Prinsip ini memiliki makna bahwa penanggulangan kemiskinan hanya akan bisa diatasi dengan penanganan berbagai macam tingkatan atau level dari pemerintah mulai dari pusat hingga daerah bukan hanya pada tingkatan tertentu saja.
4. Kemitraan. Prinsip ini memiliki makna bahwa penanggulangan kemiskinan lebih baik ditangani secara kolaborasi atau kerjasama antara sektor publik dan swasta.
5. Keberlanjutan. Prinsip ini memiliki makna bahwa setidaknya ada empat dimensi kunci dalam keberlanjutan yaitu ekonomi, kelembagaan, sosial dan kelestarian lingkungan.
6. Dinamis. Prinsip ini memiliki makna bahwa dukungan eksternal harus bersifat dinamis menyesuaikan strategi penghidupan yang dilakukan serta fleksibel dalam merespon perubahan situasi masyarakat.

Dalam mengevaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, dibutuhkan kriteria evaluasi yang dapat menilai apakah kebijakan tersebut berhasil atau tidak. Dua pendekatan yang telah dijelaskan sebelumnya akan dijadikan sebagai landasan pada penelitian ini. Pendekatan berbasis aset (*Asset-based approach*) dan pendekatan penghidupan berkelanjutan (*Sustainable livelihood*). Pada penelitian ini tidak memakai semua variabel yang terdapat pada dua pendekatan tersebut tetapi menggunakan sebagian yang sesuai dengan kondisi eksisting yang terdapat di Kecamatan Suruh. Pada pendekatan berbasis aset variabel yang digunakan adalah variabel aset manusia (*human assets*), aset alam (*nature assets*), modal fisik (*physical assets*), dan aset finansial (*financial assets*). Pada pendekatan penghidupan berkelanjutan, terdapat 3 kriteria yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kriteria partisipatif, kriteria kemitraan dan kriteria keberlanjutan.

2.2.3 Kriteria Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

William Dunn (2000) mengemukakan enam kriteria evaluasi kebijakan yang dapat diterapkan pada waktu yang berbeda. Keenam kriteria tersebut meliputi: 1) efektivitas; 2) efisiensi; 3) kecukupan; 4) pemerataan; 5) responsifitas dan 6) ketepatan. Kriteria tersebut digunakan secara retrospektif (*ex-post*) untuk melakukan evaluasi kebijakan dan dilakukan

secara prospektif (*ex-ante*) untuk melakukan rekomendasi kebijakan. Namun pada penelitian ini, evaluasi yang dilakukan secara *ex-post* (retrospektif) yaitu evaluasi yang fokus mengkaji hasil dari sebuah kebijakan yang telah dilaksanakan. Oleh karena itu, kriteria evaluasi yang akan digunakan pada penelitian hanyalah kriteria evaluasi efektivitas.

Tabel 2.1
KRITERIA EVALUASI KEBIJAKAN

No	Tipe Kriteria	Pertanyaan
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan tercapai?
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
3	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dalam memecahkan masalah?
4	Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
5	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna untuk bernilai?

Sumber: Dunn, 2000

Pada penelitian ini kriteria efektivitas difokuskan pada “apakah hasil yang diinginkan telah tercapai atau efektif sesuai dengan tujuan?” Kriteria efektivitas juga berkenaan dengan pencapaian suatu alternatif untuk mencapai harapan yang diinginkan. Dalam melakukan evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, diperlukan kriteria evaluasi yang bisa digunakan untuk menilai kebijakan yang khusus terkait dengan penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, kriteria evaluasi kebijakan efektivitas selanjutnya akan disintesiskan dengan kriteria-kriteria penanggulangan kemiskinan dan penilaian akan fokus pada pertanyaan “apakah kebijakan mengenai penanggulangan kemiskinan yang ada sudah efektif dan telah memuat kriteria-kriteria yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan pengurangan kemiskinan yang ada?”. Terdapat 9 (sebelas) kriteria penanggulangan kemiskinan yang telah disusun berdasarkan sudut pandang pendekatan berbasis aset dan pendekatan berbasis penghidupan berkelanjutan. Berikut ini adalah tabel kerangka kriteria evaluasi beserta pertanyaan evaluasi.

Tabel 2.2

KRITERIA EVALUASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Kriteria	Sub Kriteria	Efektifitas	Keterangan
Assets-based Approach (Pendekatan Berbasis Aset)			
Aset Manusia	Tingkat Pendidikan	Kriteria Evaluasi 1	Apakah kebijakan tersebut sudah efektif dalam mengatur penguatan tingkat pendidikan masyarakat miskin?
	Tingkat Kesehatan	Kriteria Evaluasi 2	Apakah kebijakan tersebut sudah efektif dalam mengatur penguatan tingkat kesehatan masyarakat miskin?
	Tingkat Ketenagakerjaan	Kriteria Evaluasi 3	Apakah kebijakan tersebut sudah mengatur efektif penguatan ketenagakerjaan masyarakat miskin?
Aset Alam	Kepemilikan Lahan	Kriteria Evaluasi 4	Apakah kebijakan tersebut sudah mengatur penguatan kepemilikan lahan masyarakat miskin?
Modal Fisik	Akses terhadap Infrastruktur	Kriteria Evaluasi 5	Apakah kebijakan tersebut sudah efektif dalam mengatur penguatan akses terhadap infrastruktur masyarakat miskin?
Aset Finansial	Akses terhadap Modal dan Tabungan	Kriteria Evaluasi 6	Apakah kebijakan tersebut sudah efektif dalam mengatur penguatan modal dan tabungan masyarakat miskin?
Sustainable Livelihood (Pendekatan Penghidupan Berkelanjutan)			
Partisipatif	Keterlibatan Masyarakat	Kriteria Evaluasi 7	Apakah kebijakan tersebut sudah efektif dalam keterlibatan masyarakat miskin dalam pelaksanaan kebijakan tersebut?
Kemitraan	Keterlibatan sektor publik dan swasta	Kriteria Evaluasi 8	Apakah kebijakan tersebut sudah efektif dalam keterlibatan sektor publik dan swasta dalam menanggulangi kemiskinan?
Berkelanjutan	Aspek Ekonomi	Kriteria Evaluasi 9	Apakah kebijakan tersebut sudah efektif dalam memperhatikan keberlanjutan ekonomi masyarakat miskin?

Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2021

2.3 Sintesis Literatur

Sintesis literatur merupakan rangkuman kajian literatur yang telah dilakukan dan dijelaskan pada subbab sebelumnya. Adapun dalam rangka mencapai tujuan dalam penelitian ini, maka sasaran yang sudah dirumuskan akan diturunkan menjadi beberapa variabel yang sesuai dengan teori yang sudah dituliskan. Berikut merupakan tabel sintesis literatur:

Tabel 2.3
SINTESIS LITERATUR

No	Tujuan	Sumber	Ringkasan Teori	Variabel Literatur	Variabel Terpilih
1	Mengetahui kebijakan atau program penanggulangan kemiskinan apa yang paling efektif berdasarkan kriteria evaluasi yang telah disusun di Kecamatan Suruh, Kecamatan Semarang	Rakodi (2002) A Capital Asstes Framework for Household Livelihood Strategies: Implications for Policy. Developemnt Policy Review,17, 315-342	Pendekatan berbasis aset dalam menanggulangi kemiskinan	Human assets (aset manusia)	1. Human assets 2. Natural assets 3. Physical assets 4. Financial assets
				Natural assets (Aset alam)	
				Physical assets (Aset fisik)	
				Financial assets (Aset finansial)	
				Social assets (Aset sosial)	
		Ashley dan Carney (1999) <i>Sustainable livelihoods: Lessons from early experience</i>	Pendekatan penghidupan berkelanjutan	Berpusat pada manusia	1. Partisipatif 2. Kemitraan 3. Keberlanjutan
				Responsif dan partisipatif	
				Multi-level	
				Kemitraan	
				Keberlanjutan	
				Dinamis	

Sumber: Hasil Analisis, 2021

2.4 Kerangka Teori

Pada penelitian ini kebijakan pengentasan kemiskinan akan dinilai berdasarkan dua pendekatan yaitu pendekatan berbasis aset dan pendekatan berbasis penghidupan berkelanjutan. Masing-masing pendekatan tersebut diterjemahkan ke dalam beberapa variabel penelitian. Kriteria pendekatan berbasis aset yang digunakan dalam penelitian ini adalah aset manusia, aset alam, modal fisik dan aset finansial sedangkan kriteria pendekatan penghidupan berkelanjutan ialah partisipatif, kemitraan dan berkelanjutan. Secara lebih rinci yang selanjutnya akan dijelaskan pada Tabel 2.4

Tabel 2.4
KERANGKA TEORI VARIABEL PENELITIAN

No	Pendekatan	Variabel	Keterangan
1	Pendekatan Berbasis Aset	Aset Manusia	Variabel ini digunakan untuk melihat apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah diterapkan di Kecamatan Suruh sudah berorientasi pada aset manusia menyangkut kualitas sumber daya manusia
		Aset Alam	Variabel ini digunakan untuk melihat apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah diterapkan di Kecamatan Suruh sudah mengatur mengenai aset alam seperti kepemilikan lahan
		Modal Fisik	Variabel ini digunakan untuk melihat apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah diterapkan di Kecamatan Suruh sudah berorientasi pada modal fisik seperti sarana dan prasarana
		Aset Finansial	Variabel ini digunakan untuk melihat apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah diterapkan di Kecamatan Suruh sudah mengatur penguatan modal serta kredit dan tabungan masyarakat miskin
2	Pendekatan Penghidupan Berkelanjutan	Partisipatif	Variabel ini digunakan untuk melihat apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah diterapkan di Kecamatan Suruh sudah melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut
		Kemitraan	Variabel ini digunakan untuk melihat apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah diterapkan di Kecamatan Suruh sudah melibatkan sektor publik maupun swasta dalam pelaksanaan kebijakan tersebut
		Berkelanjutan	Variabel ini digunakan untuk melihat apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah diterapkan di Kecamatan Suruh sudah memperhatikan keberlanjutan ekonomi

Sumber: Hasil Analisis, 2021