BAB II
STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Administrasi Pembangunan Negara

Administrasi pembangunan negara merupakan sebuah elemen krusial dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional yang berkelanjutan dimana peranannya melibatkan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi kebijakan, selain itu administrasi pembangunan menjadi instrumen utama bagi pemerintah dalam mencapai kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata.

Administrasi pembangunan negara merupakan disiplin ilmu dan praktik yang bertujuan untuk mengelola sumber daya, kebijakan, dan program demi mencapai pembangunan yang berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat. Administrasi ini memainkan peran penting dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pembangunan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menciptakan pertumbuhan ekonomi, dan memastikan keberlanjutan lingkungan.

Siagian (2007:4) menyatakan bahwa administrasi pembangunan mencakup dua pengertian, yaitu (1) administrasi, dan (2) pembangunan. Administrasi berarti keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan

diselennggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Pembangunan biasanya didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar, yang ditempuh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (nation-building).

Administrasi pembangunan mendasarkan prinsipnya mengacu pada administrasi negara namun memiliki ciri-ciri yang lebih maju dibanding administrasi negara. Ciri-ciri administrasi pembangunan menurut Tjokroamidjojo (1985) adalah sebagai berikut:

1. Administrasi pembangunan lebih memberikan perhatian kepada lingkungan masyarakat yang berbeda-beda, terutama bagi lingkungan masyarakat di negara berkembang.
2. Administrasi pembangunan mempunyai peran aktif dan berkomitmen terhadap tujuan-tujuan pembangunan, baik dalam perumusan kebijakannya maupun dalam pelaksanaannya yang efektif. Bahkan administrasi juga ikut mempengaruhi tujuan-tujuan pembangunan masyarakat dan menunjang pencapaian tujuan-tujuan sosial, ekonomi dan lain-lain yang dirumuskan kebijakannya melalui proses politik.
3. Administrasi pembangunan berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong perubahan-perubahan kearah yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat di masa depan.

4. Administrasi pembangunan lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dari pemerintah. Dalam hal ini adalah kemampuan untuk merumuskan kebijakan pembangunan dan pelaksanaannya yang efektif serta kemampuan dan pengendalian instrumen-instrumen bagi pencapaian tujuan pembangunan. Administrasi pembangunan bersikap sebagai agen pembangunan.
5. Administrasi pembangunan harus mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijakan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan diberbagai bidang yaitu ekonomi, sosial, budaya dan lain lain. Dengan kata lain administrasi dari kebijakan dan isi program pembangunan.
6. Dalam administrasi pembangunan administrator dalam aparatur pemerintah juga bisa merupakan penggerak perubahan.
7. Administrasi pembangunan lebih berpendekatan lingkungan, beorientasi pada kegiatan dan bersifat memecahkan masalah.

Dapat disimpulkan bahwa administrasi pembangunan berkaitan dengan perumusan kebijakan dan tujuan pembangunan diberbagai bidang dengan cara pengerahan dan pengalokasian sumber daya untuk kegiatan pembangunan, dalam administrasi pembangunan aparatur pemerintah juga bisa merupakan penggerak perubahan, merumuskan kebijakan pembangunan dan pelaksanaannya yang efektif serta kemampuan dan pengendalian instrumen-instrumen bagi pencapaian tujuan pembangunan.

2. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan Publik menurut Dye (Nugroho, 2009:84) didefinisikan sebagai "*What government do, why they do it, and what difference it makes".* Kebijakan Publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Sementara, pengertian kebijakan yang dikemukan oleh Anderson (Nugroho, 2009;83) mendefinisikan kebijakan sebagai *"A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concer,"* Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Carl I. Friedrik (Nugroho, 2009:83) menjelaskan kebijakan publik sebagai:

> "Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu".

Senada dengan hal tersebut di atas Dye (Widodo, 2008:13) mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu: (a) stakeholders kebijakan, (b) pelaku kebijakan (*policy contents*), dan (c) lingkungan kebijakan (*policy environment*)'. Berdasarkan terori tersebut dapat disimpulkan bahwasanya suatu kebijakan dibuat oleh pemerintah untuk mencapai tertentu yang didalamnya terdapat pelaku-pelaku yang terlibat dalam mengatasi

masalah yang timbul dari lingkungannya. Kebijakan publik disusun melalui tahapan-tahapan penyusunan kebijakan publik tersebut. Menurut Dunn (2003:24) dalam tahapan kebijakan publik terdiri dari:

a. Tahap penyusunan agenda. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda para perumus kebijakan.
b. Tahap formulasi kebijakan. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.
c. Tahap adopsi kebijakan. Dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
d. Tahap implementasi kebijakan. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

e. Tahap penilaian kebijakan. Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauhmana kebijakan yang dibuat. Ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Kebijakan publik mencakup berbagai turunan yang melibatkan hampir setiap aspek kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan. Kebijakan ini tidak hanya dirancang untuk menyelesaikan masalah sesaat, tetapi juga untuk menciptakan keberlanjutan dan kesejahteraan bagi masyarakat secara keseluruhan.

Para ahli berusaha memberikan penjelasan bagaimana pembuatan kebijakan publik *(public policy making).* Dalam kaitan ini, Henry (1995:294) mengelompokkan model-model kebijakan ke dalam dua kelompok yaitu: analisis dari dimensi proses kebijakan publik; dan analisis dari dimensi *output* dan efek kebijakan publik. Model kebijakan publik yang dianalisis dari dimensi proses lebih bersifat deskriptif, yakni berusaha menggambarkan bagaimana kebijakan publik itu dibuat (Islamy, 1997:25). Sedangkan model kebijakan publik yang dianalisis dari output dan efeknya lebih bersifat perspektif, yakni berusaha menentukan cara-cara untuk meningkatkan isi/muatan dari kebijakan publik *(the content of public policy)* (Henry, 1995:294) atau bagaimana caranya meningkatkan kualitas proses pembuatan kebijakan (Islamy, 1997:25).

Ada dua kelompok besar model kebijakan publik, yaitu: pertama, model kebijakan publik yang lebih menekankan peranan dari kelas-kelas dan kelompok-kelompok dalam masyarakat dalam pembuatan kebijakan *(society-centered explanations of policy choice).* Termasuk dalam kelompok ini adalah: *class analytic approach, pluralist approach, dan public choice approach*. Kedua,model kebijakan yang lebih menonjolkan peranan elit dalam pembuatan kebijakan *(state-centered models of policy choice).*

Menurut Suharno (2008: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan, walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan *(intended risks)* maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

   Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah, kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

3. Konsep Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan adalah proses penerjemahan kebijakan yang telah dirumuskan menjadi tindakan nyata untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Solichin Abdul Wahab (1997) dalam bukunya "Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara", implementasi kebijakan adalah

"tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau badan-badan tertentu untuk melaksanakan program-program yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan kebijakan." Abdul Wahab menekankan pentingnya koordinasi dan integrasi antara berbagai pihak terkait dalam proses implementasi agar kebijakan dapat berjalan efektif.

Pengertian implementasi yang dijelaskan tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah sebuah tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang tetapi tidak hanya sekedar menjalankan aturan atau instruksi semata, tetapi dalam pelaksanaannya juga melibatkan koordinasi dan integrasi di antara berbagai pihak terkait guna mewujudkan cita-cita serta tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Merilee Grindle dalam bukunya *"Politics and Policy Implementation in the Third World"* (1980), menyatakan bahwa: “implementasi adalah “proses yang terjadi setelah kebijakan dirumuskan, yang melibatkan penerapan kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.”

Pengertian implementasi yang dikemukakan oleh Merilee Grindle dapat dikatakan bahwa implementasi merupakan proses yang juga dipengaruhi oleh konten kebijakan dan konteks pelaksanaannya, termasuk kondisi sosial, politik, dan ekonomi yang ada.

Sejalan dengan penjelasan tersebut, Winarno (2002) juga mengemukakan dalam bukunya “Kebijakan Publik: Teori dan Proses” bahwa implementasi adalah upaya untuk menjalankan kebijakan

atau keputusan yang telah diambil agar bisa berdampak pada masyarakat. Winarno juga menekankan bahwa implementasi bukan hanya sekedar proses teknis tetapi juga memerlukan dukungan politik, birokrasi, dan keterlibatan masyarakat agar tujuan kebijakan dapat tercapai dengan baik.

4. Model Implementasi Kebijakan

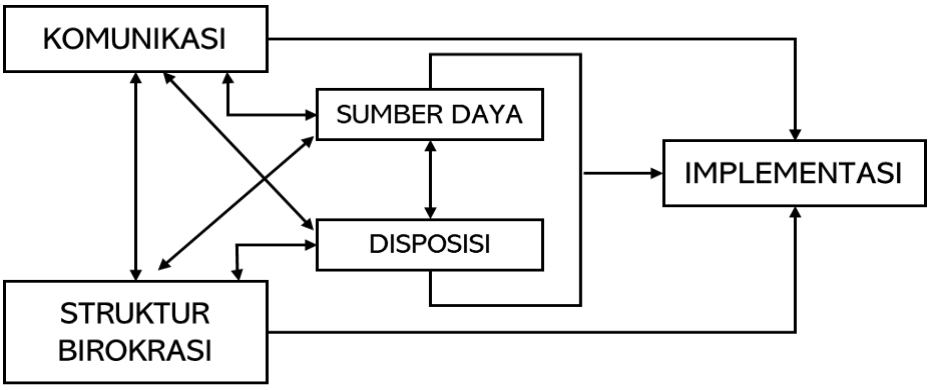
Implementasi sebuah kebijakan dapat berhasil apabila ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang digunakan dalam menyelesaikan masalah tertentu. Model yang dapat digunakan untuk mendeskripsikan dan menganalisa sebuah implementasi kebijakan, antara lain:

a. **Model George C. Edwards III**

Menurut George C. Edwards III mengimplementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan dimaksud. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Untuk itu Edwards mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor

communication, resources, disposition, dan bureaucratic structure (Edward dalam Widodo, 2011:96-110).

Gambar 1 Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut George C. Edwards III



Sumber : BUku George C. Edwards III

Gambar bagan diatas menjelaskan bahwa implementasi model George C. Edwards III, terdiri dari 4 faktor penting, antara lain:

1. **Komunikasi**

   Komunikasi adalah elemen penting pertama yang harus ada dalam implementasi kebijakan. Edward III menyatakan bahwa kebijakan harus disampaikan dengan jelas kepada para pelaksana kebijakan agar dapat dijalankan sesuai dengan instruksi. Komunikasi yang efektif membantu menghindari miskomunikasi yang dapat menghambat pelaksanaan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan publik, komunikasi yang baik antara pembuat kebijakan dan pelaksana juga memastikan bahwa tujuan dan prosedur kebijakan dipahami oleh semua pihak yang terlibat.

   Menurut Edward III bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu: 1)

Transformasi informasi dimensi transmisi ini menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung. 2). Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditrasmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing- masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien. 3) Dimensi konsistensi diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga tidak membingungkan pelaksana kebijakan, target dan pihak yang berkepentingan.

2. Sumber Daya

Faktor sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edwards III mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka

implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

a) Sumber Daya Manusia

Kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran.

b) Anggaran

Sumber daya anggaran merupakan biaya operasionalisasi sebuah implementasi kebijakan. Keterbatatasn anggaran akan mempengaruhi tingkat keberhasilan sebuah kebijakan.

c) Fasilitas

Fasilitas atau sumberdaya adalah peralatan sarana (Gedung/ tanah/sarana lainnya) yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

3. Disposisi

Disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan yang berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Sikap dari pelaksana

kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi. Sistem organisasi yang terstruktur dengan baik, termasuk adanya prosedur pengawasan dan pengendalian, membantu menjaga implementasi kebijakan berjalan sesuai ketentuan.

b. **Model Mazmanian dan Sabatier**

Mazmanian dan Sabatier mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai "upaya untuk menjalankan kebijakan yang telah dirumuskan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. "Mereka menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah proses yang berkelanjutan, mulai dari perumusan kebijakan hingga evaluasi dan umpan balik untuk kebijakan di masa depan. Menurut mereka, keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada perencanaan kebijakan, tetapi juga pada bagaimana kebijakan tersebut diterapkan dalam kondisi nyata di lapangan. Mazmanian dan Sabatier mengidentifikasi tiga variabel

utama yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan antara lain:

a) *Tractability of the Problem* (Kualitas atau Karakteristik Masalah)

Variabel pertama ini merujuk pada karakteristik atau kualitas masalah yang dihadapi, yang berhubungan dengan tingkat kesulitan dari masalah yang akan dipecahkan oleh kebijakan. Faktor-faktor dalam variabel ini mencakup:

1) Teknologi yang Diperlukan untuk Menangani Masalah: Apakah teknologi dan metode yang diperlukan untuk mengatasi masalah tersebut tersedia dan mudah digunakan?
2) Perilaku Sasaran Kebijakan: Seberapa jauh perilaku kelompok sasaran (target) dapat diubah atau dipengaruhi oleh kebijakan?
3) Besaran Masalah: Semakin besar masalah yang dihadapi, semakin sulit implementasi kebijakan.

Semakin kompleks dan luas masalah yang hendak diselesaikan oleh kebijakan, maka semakin besar pula tantangan yang akan dihadapi dalam proses implementasinya.

b) *Ability of Statute to Structure Implementation* (Kemampuan Kebijakan dalam Mengarahkan Implementasi)

Variabel ini berkaitan dengan sejauh mana peraturan atau undang-undang yang menjadi dasar kebijakan mampu memberikan pedoman yang jelas untuk implementasi kebijakan. Mazmanian dan Sabatier mengidentifikasi beberapa faktor penting dalam variabel ini:

1) Kejelasan dan Konsistensi Tujuan: Tujuan kebijakan harus jelas, terukur, dan tidak bertentangan satu sama lain. Jika tujuan kebijakan ambigu atau tidak konsisten, implementasi akan mengalami kesulitan.
2) Kejelasan Struktur Implementasi: Kebijakan harus dirancang dengan struktur pelaksanaan yang jelas, yang mencakup pembagian peran dan tanggung jawab antara instansi terkait, prosedur pelaksanaan, dan mekanisme pengawasan.
3) Kekuatan Hukum: Peraturan yang mendasari kebijakan harus kuat secara hukum agar para pelaksana kebijakan memiliki dasar yang kuat dalam menjalankan kebijakan tersebut.

Kemampuan kebijakan untuk mengarahkan implementasi sangat penting agar pelaksana memiliki panduan yang memadai dalam menjalankan kebijakan dan mengatasi tantangan di lapangan.

c) *Non-Statutory Variables Affecting Implementation* (Faktor Eksternal Non-Kebijakan)

Faktor eksternal non-kebijakan mengacu pada variabel-variabel diluar peraturan yang dapat mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor ini dapat mencakup:

1) Dukungan Politik dan Sosial: Dukungan dari pihak-pihak eksternal, seperti politisi, masyarakat, dan kelompok kepentingan, sangat penting dalam mendukung implementasi kebijakan. Tanpa dukungan ini, kebijakan mungkin mengalami hambatan yang signifikan.
2) Ekonomi dan Sumber Daya: Kondisi ekonomi, alokasi anggaran, dan ketersediaan sumber daya manusia dan teknologi akan sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.
3) Perubahan Sosial, Ekonomi, dan Politik: Kondisi yang berubah-ubah di masyarakat atau lingkungan politik juga akan berdampak pada pelaksanaan kebijakan. Kebijakan harus cukup fleksibel untuk beradaptasi dengan perubahan ini.

Ketiga variabel utama ini saling berinteraksi dalam proses implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi bergantung pada bagaimana kebijakan dirancang dengan mempertimbangkan kompleksitas masalah, kejelasan struktur

pelaksanaan, serta kemampuan untuk merespons pengaruh eksternal.

5. Konsep Efektivitas

Menurut Prihartono (2012 : 37), efektivitas diartikan sebagai tingkat keberhasilan mencapai sasaran. Sasaran diartikan sebagai keadaan atau kondisi yang diinginkan. Sedangkan efisiensi adalah perbandingan terbaik antara input dan output, atau sering disebut ratio input dan output. Menurut Richard M. Steers (1985), efektivitas yang berasal dari kata efektif, yaitu suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat menghasilkan satu unit keluaran (*output*). Suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat diselesaikan tepat pada waktunya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Katz dan Kahn (dalam Steers 1958 : 8) mendefinisikan efektivitas sebagai usaha mencapai keuntungan maksimal bagi organisasi dengan segala cara, di sini ada dua faktor yang di anggap paling penting dalam penentuan efektivitas. Pertama konsep efisiensi, yakni sebagai perbandingan antara masukan, keluaran, energi, dan mengajukan argumentasi bahasa penyelesaian atau pemecahan ekonomis dan teknis dalam masalah organisasi. Kedua efektivitas politis, yakni sebagai usaha-usaha jangka pendek untuk memaksimalkan keuntungan untuk organisasi melalui transaksi dan pertukaran yang menguntungkan baik dengan para anggota organisasi atau dengan pihak luar organisasi.

Dalam pelaksanaan program atau kegiatan sebuah organisasi sangat perlu untuk mengukur atau mengetahui sejauh mana langkah efesiensi dilakukan dalam organisasi tersebut. Keberhasilan organisasi pada umumnya diukur dengan konsep efektivitas. Menurut Riant Nugroho (2012:107) pada dasarnya ada “lima tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

a. Tepat Kebijakan

   Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal dapat memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi kedua kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Sisi ketiga adalah, kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

b. Tepat Pelaksanaan

   Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah saja. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat sebaiknya diselenggarakan oleh masyarakat.

c. Tepat Target

Ketepatan disini berkenaan dengan tiga hal. Pertama, target yang diintervensi sesuai dengan apa yang telah direncanakan, tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, dan tidak bertentangan dengan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, target tersebut dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Ketiga, intervensi implementasi kebijakan tersebut bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumya.

d. Tepat Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kemudian lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebiajakan dan implementasi kebijakan.

e. Tepat Proses

Secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu pertama *Policy acceptance* publik memahami kebijakan sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan. Kedua *Policy adoption* publik menerima kebijakan sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan. Ketiga *Strategic readiness* publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

6. Konsep Bantuan Sosial

Bantuan sosial adalah bentuk sebuah upaya atau intervensi pemerintah atau organisasi untuk memberikan dukungan kepada individu atau kelompok yang tergolong miskin, rentan, atau terdampak situasi darurat. Bantuan ini diberikan dalam bentuk uang, barang, atau layanan sosial untuk membantu kelompok masyarakat tersebut memenuhi kebutuhan dasar mereka, seperti pangan, kesehatan, pendidikan, dan perumahan. Bantuan sosial menjadi salah satu instrumen penting dalam kebijakan publik untuk mengurangi kemiskinan, ketimpangan sosial, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, bantuan sosial didefinisikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Pasal 1 Ayat 7, menyatakan bahwa bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang, barang, atau jasa dari pemerintah kepada individu, keluarga, kelompok, atau masyarakat miskin dan/atau rentan, yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup, kesejahteraan, dan/atau kemampuan penerima manfaat. Undang-undang ini menekankan bahwa bantuan sosial adalah hak kelompok masyarakat miskin dan rentan, dengan tujuan untuk membantu mereka memenuhi kebutuhan dasar.

Penjelasan tentang bantuan sosial menurut UU Nomor 13 Tahun 2011 diturunkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, dimana dalam PP ini

menjelaskan bantuan sosial sebagai "bantuan yang diberikan dalam bentuk uang, barang, atau jasa kepada individu, keluarga, kelompok, atau masyarakat yang rentan secara sosial dan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan sosial mereka." PP ini juga mengatur tentang peran pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola bantuan sosial serta mekanisme penyaluran dan pengawasan bantuan sosial.

Dalam penjelasan lainnya definisi bantuan sosial berdasarkan Permensos Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Sosial di Lingkungan Kementerian Sosial, pada pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa bantuan sosial adalah bantuan berupa uang, barang, atau jasa kepada seseorang, keluarga, kelompok atau masyarakat miskin, tidak mampu, dan/atau rentan terhadap risiko sosial.

Bantuan sosial dibedakan berdasarkan sifatnya yaitu sementara dan berkelanjutan. Bantuan sosial sementara adalah pemberian bantuan yang tidak harus diberikan setiap tahun anggaran, serta dapat dihentikan apabila penerima bantuan sosial telah lepas dari risiko sosial. Bantuan sosial berkelanjutan adalah bantuan yang diberikan secara terus menerus untuk mempertahankan taraf kesejahteraan sosial dan upaya untuk mengembangkan kemandirian.

Tujuan utama dari bantuan sosial adalah untuk meringankan beban masyarakat miskin atau rentan dalam memenuhi kebutuhan dasar, mengurangi kemiskinan, dan meningkatkan kualitas hidup mereka. Bantuan sosial juga bertujuan untuk:

1) Mengurangi ketimpangan sosial-ekonomi dengan memastikan bahwa masyarakat rentan mendapatkan dukungan dalam situasi sulit.
2) Meningkatkan kualitas hidup penerima bantuan dengan memberikan akses kepada kebutuhan dasar, seperti pangan, kesehatan, dan pendidikan.
3) Menyediakan jaring pengaman sosial bagi kelompok masyarakat yang terdampak bencana atau krisis ekonomi.

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan terkait dengan pemberian bantuan sosial yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat penerima manfaat. Beberapa bentuk bantuan sosial yang umum diberikan antara lain:

1) Bantuan Tunai Langsung (BLT)

   Bantuan tunai langsung adalah bantuan berupa uang tunai yang disalurkan langsung kepada masyarakat miskin. Program ini dirancang untuk memberikan bantuan keuangan cepat bagi keluarga miskin agar mereka dapat memenuhi kebutuhan mendesak. Bantuan ini, misalnya, banyak digunakan dalam situasi krisis ekonomi atau pandemi.

2) Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT)

   BPNT adalah program bantuan pangan yang diberikan dalam bentuk voucher elektronik atau kartu yang dapat digunakan oleh penerima untuk membeli bahan pangan di tempat yang ditunjuk, seperti e-warong. BPNT bertujuan untuk memberikan akses pangan bergizi

kepada keluarga miskin, sehingga dapat mengurangi angka malnutrisi dan meningkatkan kesehatan masyarakat.

3) Program Keluarga Harapan (PKH)

   Program Keluarga Harapan adalah bantuan sosial bersyarat yang diberikan kepada keluarga miskin dengan syarat tertentu, seperti memastikan anak-anak mereka bersekolah dan memeriksakan kesehatan keluarga. PKH bertujuan untuk meningkatkan akses keluarga miskin terhadap pendidikan dan kesehatan, serta memutus rantai kemiskinan antar generasi.

4) Bantuan bagi Penyandang Disabilitas dan Lansia

   Penyandang disabilitas dan lansia sering kali mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan dasar karena keterbatasan fisik atau kemandirian yang menurun. Bantuan sosial bagi kelompok ini dapat berupa alat bantu, uang tunai, atau layanan sosial yang mendukung kehidupan sehari-hari mereka.

5) Bantuan dalam Situasi Darurat atau Bencana

   Bantuan sosial dalam situasi darurat atau bencana bertujuan untuk memberikan dukungan kepada masyarakat yang terdampak bencana alam, seperti banjir, gempa bumi, atau kebakaran. Bantuan ini biasanya mencakup makanan, obat-obatan, tempat tinggal sementara, serta dukungan untuk pemulihan pasca-bencana.

Proses pendistribusi bantuan atau penyaluran bantuan sosial dari pemerintah atau lembaga terkait kepada individu atau kelompok masyarakat yang berhak menerimanya, seperti masyarakat miskin,

penyandang disabilitas, lansia, dan kelompok rentan lainnya bertujuan untuk memastikan bahwa bantuan tersebut sampai pada mereka yang benar-benar membutuhkan secara tepat waktu, tepat sasaran, dan tepat jumlah.

Penyaluran bantuan sosial menjadi bagian penting dalam kebijakan sosial pemerintah untuk mengurangi kemiskinan, ketimpangan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyaluran ini melibatkan berbagai tahapan, seperti identifikasi penerima bantuan, verifikasi data, mekanisme distribusi, serta monitoring dan evaluasi. Setiap tahapan ini bertujuan untuk memastikan bantuan yang disalurkan sesuai dengan sasaran dan memberikan dampak yang maksimal.

Berdasarkan Permensos Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Di Lingkungan Kementerian Sosial, terdapat beberapa tahapan, antara lain:

1) Pendataan dan Identifikasi Penerima

   Tahap awal dalam penyaluran bantuan sosial adalah proses pendataan dan identifikasi calon penerima manfaat. Pendataan dilakukan melalui mekanisme survei atau pengumpulan data dari pemerintah daerah, desa, atau komunitas untuk memastikan bahwa yang tercatat adalah mereka yang berhak menerima bantuan. Data ini biasanya dikelola dalam Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial

(SIKS-NG) atau sistem serupa untuk memastikan keakuratan dan kemutakhiran data penerima bantuan.

2) Verifikasi dan Validasi Data

Setelah proses pendataan, dilakukan verifikasi dan validasi data untuk memastikan bahwa data penerima bantuan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Tahapan ini penting untuk memastikan bantuan sosial tepat sasaran, sehingga hanya mereka yang benar-benar membutuhkan yang menerima bantuan.

3) Distribusi Bantuan

Distribusi adalah proses utama dalam penyaluran bantuan sosial, di mana bantuan diberikan langsung kepada penerima melalui mekanisme yang telah ditentukan, seperti transfer tunai, kartu elektronik, atau barang langsung. Distribusi ini dapat dilakukan oleh instansi pemerintah, seperti Dinas Sosial, atau melalui kerja sama dengan lembaga non-pemerintah.

4) Monitoring dan Evaluasi

Setelah bantuan disalurkan, proses monitoring dan evaluasi dilakukan untuk menilai efektivitas program, mengidentifikasi kendala, dan memastikan bahwa bantuan benar-benar diterima oleh masyarakat yang membutuhkan. Monitoring juga bertujuan untuk menjaga akuntabilitas dan transparansi dalam penyaluran bantuan.

7. Bantuan Sosial KUBE

Kelompok Usaha Bersama (KUBE) adalah himpunan dari keluarga yang tergolong miskin dengan keinginan dan kesepakatan

bersama membentuk suatu wadah kegiatan, tumbuh dan berkembang atas dasar prakarsa sendiri, saling berinteraksi antara satu dengan yang lain, dan tinggal dalam satuan wilayah tertentu dengan tujuan untuk meningkatkan produktifitas anggotanya, meningkatkan relasi sosial yang harmonis, memenuhi kebutuhan anggota, memecahkan masalah sosial yang dialaminya dan menjadi wadah pengembangan usaha bersama.

Kemudian pengertian lainnya Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan salah satu media untuk membangun kemampuan untuk memecahkan masalah, memenuhi kebutuhan, melaksanakan peran sosial dengan mengembangkan potensi masyarakat khususnya keluarga miskin, yang mengintegrasikan aspek sosial dan ekonomi.

KUBE adalah program yang bertujuan meningkatkan kemampuan anggota KUBE di dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup sehari-hari, ditandai dengan meningkatnya pendapatan keluarga; meningkatnya kualitas pangan, sandang, papan, kesehatan, tingkat pendidikan; meningkatnya kemampuan anggota KUBE dalam mengatasi masalah-masalah yang mungkin terjadi dalam menampilkan peranan-peranan sosialnya, baik dalam keluarga maupun lingkungan sosialnya.

Sasaran program KUBE adalah keluarga miskin produktif (orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan) atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian,

tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan; keluarga miskin yang mengalami penurunan pendapatan dan kesejahteraannya atau mengalami penghentian penghasilan.

Berdasarkan Petunjuk Teknis Bantuan Pemerintah yang diserahkan ke masyarakat miskin yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Selatan, mengatur kriteria penerima bantuan adalah sebagai berikut:

a) Masyarakat miskin yang telah dilakukan identifikasi, verifikasi dan diusulkan oleh pemerintah kab/kota
b) Terdaftar dalam Data Kemiskinan Kementerian Sosial RI.
c) Membuat permohonan, dengan melampirkan :
   - Fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau keterangan domisili dari pemerintah setempat
   - Fotocopy Kartu Keluarga (KK)
   - Terdaftar dalam Data Kemiskinan yang dikelola oleh Kementerian Sosial RI.
   - Bukti sebagai masyarakat miskin dari pemerintah desa/kelurahan atau Dinas Sosial Kab/Kota atau Kementerian Sosial RI;
   - Diusulkan oleh Pemerintah Kab/Kota melalui OPD yang menangani bidang Sosial
   - Pernyataan pada saat menerima bantuan dari KPA, yang meliputi:
     ➢ bersedia mengikuti semua kewajiban yang diberikan dan bertanggung jawab dalam pemanfaatan bantuan

- Tidak sedang mendapat bantuan kegiatan pada tahun yang sama.

Adapun jenis usaha yang memenuhi kriteria untuk memperoleh bantuan sosial adalah usaha-usaha yang membutuhkan alat-alat produksi seperti alat pertukangan, alat pertanian, alat kerajian. Khusus untuk usaha jasa seperti warung kecil bantuan sosial dapat diberikan jika usulan dari kelompok adalah alat usahanya seperti etalase toko, kulkas, blender. Bantuan ini tidak diperuntukkan untuk bahan/barang habis pakai.

B. Definisi Konsep

Definisi konsep adalah unsur penelitian yang menjelaskan tentang karakteristik sesuatu masalah yang hendak diteliti. Berdasarkan tinjauan teori yang di atas, dapat dikemukakan definisi konsep yang erat kaitannya dengan penelitian ini adalah:

1. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tindakan yang dilaksanakan dengan didasarkan pada instruksi yang telah direncanakan, dibuat atau ditetapkan. Selain itu implementasi juga membuat kita dapat mengetahui sejauhmana suatu kebijakan/program itu dilaksanakan. Implementasi dapat menganalisa faktor-faktor yang menjadi penghambat suatu kebijakan/program, sehingga kita dapat melakukan pembenahan atau penyempurnaan kekurangan/hambatan dalam penyaluran bantuan sosial kepada warga miskin.

2. Bantuan Sosial yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bentuk dukungan yang diberikan oleh pemerintah atau lembaga kepada individu atau kelompok masyarakat yang memerlukan, seperti mereka yang miskin, rentan, atau terdampak situasi darurat. Bantuan sosial itu sendiri bertujuan untuk membantu penerima memenuhi kebutuhan dasar, mengurangi beban pengeluaran sampai dengan meningkatkan taraf kesejahteraannya. Bentuk-bentuk bantuan sosial bisa berupa uang, barang, atau layanan yang diberikan baik kepada individu, keluarga, kelompok, komunitas dan masyarakat.
3. KUBE yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebuah wadah berkumpul masyarakat/keluarga miskin yang memiliki kesamaan tujuan membangun kesejahteraan secara bersama-sama. Dengan melakukan kegiatan ekonomi dengan membetuk kelembagaan dan dapat berpartisipasi dalam melakukan kegiatan pembangunan perekonomian, sehingga masyarakat mampu memenuhi kebutuhan hidupnya.
4. Dalam penelitian ini penyaluran bantuan sosial adalah sebuah proses distribusi bantuan yang diberikan oleh Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Selatan kepada penerima manfaat yang telah ditetapkan melalui berbagai tahapan, antara lain : permohonan, verifikasi data usulan, distribusi bantuan sampai dengan pengawasan agar bantuan yang diterima sesuai dengan tujuan untuk mengurangi beban pengeluaran serta meningkatkan kesejahteraan dan mendukung pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat penerima.

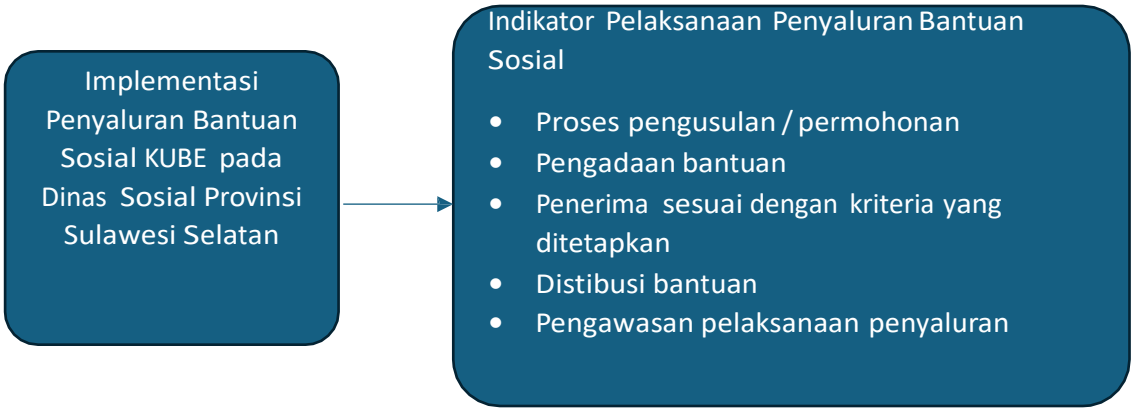
5. Proses pengusulan atau permohonan yang dimaksud adalah tahapan atau langkah awal dalam memperoleh bantuan yang diajukan oleh kelompok usaha kepada Dinas Sosial. Proses ini merupakan pembuatan proposal yang berisi informasi terkait kebutuhan bantuan, rencana penggunaan dana atau sumber daya. Pengusulan harus dilakukan sesuai dengan prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Dinas Sosial.
6. Pengadaan bantuan adalah melakukan penyediaan bantuan yang berdasarkan proposal bantuan yang telah disetujui untuk diberikan kepada kelompok usaha dan disalurkan oleh Dinas Sosial dengan melengkapi administrasi terkait untuk memastikan bantuan dapat disalurkan secara tepat dan efisien sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan.
7. Penerima bantuan sesuai dengan kriteria adalah penerima bantuan KUBE yang ditetapkan oleh Dinas Sosial dengan merujuk pada syarat dan ketentuan yang telah dipenuhi oleh kelompok usaha.
8. Distribusi bantuan adalah proses penyaluran atau pendistribusian bantuan yang telah disiapkan kepada penerima yang memenuhi kriteria. Proses distribusi mencakup pengiriman bantuan ke lokasi yang tepat, memastikan bantuan sampai dengan jumlah dan kualitas yang sesuai, serta mengatur logistik yang diperlukan untuk memudahkan penerimaan oleh kelompok usaha.
9. Pengawasan pelaksanaan penyaluran adalah kegiatan pemantauan dan evaluasi terhadap penggunaan bantuan yang telah disalurkan

kepada penerima untuk memastikan bahwa bantuan tersebut digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan ini dapat dilakukan melalui audit, laporan berkala, atau inspeksi lapangan.

C. Kerangka Penelitian

Kerangka penelitian merupakan penjelasan mengenai hubungan atau kaitan antara objek dan variabel yang diteliti. Kerangka penelitian ini disusun berdasarkan beberapa sumber salah satunya adalah Peraturan Gubernur Nomor 11 Tahun 2022 Tentang Peraturan Pelaksanaan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor
7 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Gambar 2
Kerangka Fikir Penelitian



Sumber : Peraturan Gubernur Nomor 11 Tahun 2022 Tentang Peraturan Pelaksanaan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah