

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Pada sub bab II dalam laporan penelitian ini nantinya juga akan menjabarkan riset terdahulu yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya dan teori atau konsep dalam menyelesaikan laporan penelitian. Penelitian terdahulu yang dijadikan rujukan adalah penelitian yang sejenis dengan yang dilakukan oleh peneliti. Penelitian terdahulu nantinya digunakan sebagai acuan penyelesaian permasalahan berdasarkan teori atau konsep yang sama juga digunakan untuk mengetahui pembeda dari penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian sebelumnya. Berikut beberapa jurnal penelitian terdahulu dan teori atau konsep pada penelitian ini :

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian pertama yaitu oleh Hesty Puspa Ningrum mengenai *Evaluasi Dampak Program Penanggulangan Feminisasi Kemiskinan (PFK) Terhadap Kepala Rumah Tangga Perempuan di Desa Datinawong, Kecamatan Babat, Kabupaten Lamongan*. Dalam penelitian ini memiliki kesamaan sebuah konsep atau teori yaitu mengenai Evaluasi Kebijakan dengan fokus penelitian pada evaluasi dampak kebijakan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Menurut penelitian ini penduduk di Jawa Timur 51% adalah perempuan, dengan kenyataan di lapangan bahwa hak-hak yang diterima perempuan masih sangat rendah karena adanya budaya patriarki sehingga menempatkan perempuan menjadi masyarakat kelas dua (termarjinalkan) khususnya para KRTP. Hasil penelitian ini mengatakan Pemerintah Provinsi Jawa

Timur berinovasi dengan Program Jalin Matra Pengentasan Feminisasi Kemiskinan untuk mengatasi kemiskinan bagi perempuan khususnya Kelompok Rumah Tangga Perempuan dengan status kesejahteraan miskin. Untuk menelaah jalannya program ini peneliti menggunakan pendekatan *Process-Outcome Studies* dari John Own yang berpendapat bahwa untuk mengetahui sebuah dampak dari kebijakan tersebut dapat dilihat dari jalannya pelaksanaan program tersebut. Hasil untuk mengetahui evaluasi dampak dapat dilihat dari peningkatan sisi ekonomi penghasilan dan mampu memenuhi kebutuhan keluarga juga dampak sosialnya yaitu peningkatan kesejahteraan di masyarakat (Ningrum 2017).

Kedua yaitu penelitian dari Lailatul Widad dengan judul *Partisipasi Perempuan Dalam Konteks Penanggulangan Feminisasi Kemiskinan dalam Program Jalin Matra (Studi Kasus di Desa Rebono Kab Pasuruan)*. Hasil dari penelitian ini menjelaskan bagaimana keikutsertaan perempuan yang berada garis kemiskinan dalam menyelesaikan permasalahan kemiskinan yang dialami oleh perempuan miskin dengan strategi atau upaya penyelesaian yang diberikan pemerintah (Widad 2017). Topik yang diambil dalam skripsi ini sama-sama membahas mengenai Feminisasi Kemiskinan dengan konteks pengentasan kemiskinan pada perempuan miskin, sedangkan untuk perbedaannya terletak pada penelitian terdahulu membahas tentang bagaimana bentuk partisipasi perempuan miskin dalam Program Jalin Matra PFK, sedangkan dalam penelitian ini akan membahas mengenai evaluasi program.

Penelitian dengan judul *Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Pelatihan Keterampilan Di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tembalang Kota Semarang* oleh Yenchilia dan Aufarul (Damanik and

Marom 2016) ini juga memiliki kesamaan dengan peneliti yaitu pada konsep atau teori mengenai Evaluasi Kebijakan menurut William Dunn. Dalam penelitian ini, Pemerintah Daerah sama-sama membuat inovasi program untuk penanggulangan kemiskinan, di Kota Semarang, sesuai dengan Peraturan Daerah nomor 4 Tahun 2008 tentang program pelatihan keterampilan. Tujuan akhir dari penelitian ini adalah untuk melakukan evaluasi kebijakan program tersebut, dengan menggunakan indikator evaluasi kebijakan milik William Dunn yaitu : Efektivitas, Kecukupan, Pemerataan, Responsivitas dan Ketepatan. Dari hasil penelitian itu didapatkan kesimpulan bahwa program pengentasan kemiskinan ini telah berhasil setelah diukur melalui indikator keberhasilan evaluasi menurut Dunn dan dalam program ini terdapat dampak positif juga negatif. Melalui evaluasi tersebut nantinya juga dapat digunakan untuk menilai sejauh mana program tersebut dan digunakan rujukan untuk pemerintah dalam mengkaji kebijakan tersebut ke depannya. Untuk perbedaan dengan penelitian yang akan diteliti oleh peneliti sekarang terletak pada subyek penelitian.

Kemudian jurnal *Feminisasi Kemiskinan (Studi Kualitatif pada Perempuan Miskin di Desa Kembang Belor Kecamatan Pacet Kabupaten Mojokerto)* oleh Puji Laksono. Penelitian ini ingin memahami apa itu Feminisasi Kemiskinan, bagaimana peranan perempuan dalam upaya bertahan hidup di dalam keluarga miskin akibat beberapa faktor di Desa Kembang Belor. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Feminisasi Kemiskinan dan mekanisme survival oleh James C. Scott. Feminisasi Kemiskinan terjadi akibat kondisi yang dialami suatu keluarga ketika peran utama suami tidak berajalan (mencari nafkah), sehingga menyebabkan istri masuk dalam keterlibatan upaya

untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Sehingga menimbulkan mekanisme survival bagi perempuan miskin seperti menjadi tukang laundry, menjadi petugas kebersihan, berjualan kecil-kecilan dan sebagainya. Sedangkan masyarakat miskin itu berada di kelas bawah, adapun dalam konteks perempuan miskin yang termarginalkan maka untuk memperoleh akses publik sangat susah dan itu semakin menambah permasalahan kemiskinan di masyarakat (Laksono 2017).

Penelitian yang dilakukan Anis dan Aufarul dalam judul *Evaluasi Program Keluarga Harapan Dalam Rangka Mengatasi Permasalahan Pendidikan dan Kesehatan di Kecamatan Semarang Utara Kota Semarang*, fokus penelitiannya adalah peneliti ingin menilai suatu program pengentasan kemiskinan dilingkup pendidikan dan kesehatan yaitu Program Keluarga Harapan atau yang sering disebut dengan PKH melalui evaluasi kebijakan beserta faktor-faktor yang ada di dalamnya dengan menggunakan konsep Evaluasi Kebijakan dari William Dunn dan faktor yang mempengaruhinya teori Model George C Edward II (Sari and Marom 2019). Hasil penelitian menjelaskan bahwasannya pemerintah berupaya semaksimal mungkin untuk menciptakan program pengentasan kemiskinan diseluruh sektor untuk masyarakat yang menjadi sasaran program, salah satunya melalui Program Keluarga. Hasil evaluasi kebijakan PKH belum dapat dilakukan dengan baik, sedangkan faktor yang mempengaruhi ketidakberhasilan program tersebut yaitu sumber daya penerima kurang memanfaatkan dengan baik dan fasilitas yang kurang mempunyai.

Berdasar tinjauan pustaka pada penelitian terdahulu di atas dapat dilihat ada persamaan dan perbedaan dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Persamaan terletak pada beberapa teori Evaluasi Kebijakan oleh William Dunn

yang digunakan dalam penelitian terdahulu di atas juga akan digunakan oleh peneliti untuk penelitian ini. Sedangkan perbedaan terletak pada substansi evaluasi, dimana rata-rata penelitian terdahulu menggunakan evaluasi dampak sebagai tema dari penelitian, disini peneliti akan meneliti evaluasi tersebut dapat dilihat sebagai alat (untuk mengukur efektif/tidak) dan evaluasi sebagai proses (tahap awal sampai akhir program hingga dampak yang dihasilkan dari program). Perbedaan lain juga terdapat pada lokasi penelitian, dimana peneliti akan melakukan lokasi penelitian di Kabupaten Malang dengan subyek penelitian Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dan beberapa pihak yang terkait untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini.

## **2.2 Kebijakan Publik**

Sebelum lebih jauh membahas apa itu kebijakan publik terlebih dahulu kita harus memahami satu persatu apa itu kebijakan dan publik itu sendiri. Kebijakan atau yang dalam bahasa Inggris sering kita dengar sebagai *policy* adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Sedangkan pada lokus pemerintahan, kebijakan dipahami sebagai kebijakan pemerintah yang dapat diartikan sebagai suatu pernyataan kehendak yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar kekuasaan yang dimilikinya. Pemerintah adalah kekuasaan, tanpa kekuasaan pemerintah tidak memiliki arti apa-apa. Sedangkan menurut Lasswell, kebijakan pada umumnya merupakan sesuatu hal yang digunakan atau dipakai untuk menunjukkan pilihan penting guna memecahkan suatu masalah yang diambil dalam kehidupan organisasi atau dalam kehidupan privat sendiri (Nawawi 2009).

Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan (*kesempatan*) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Agustino 2012).

Secara etimologi *public* berasal dari sebuah kata dalam bahasa Yunani yakni *Pubes* yang artinya emosional atau intelektual (Nawawi 2009). Istilah publik sendiri di Indonesia dalam kehidupan sehari-hari dapat diartikan dibanyak makna, mulai dari pengertian secara umum hingga pengertian secara negara atau pemerintahan. Misalnya kata publik sendiri jika dikembangkan dalam ilmu umum maka contoh kata publik tersebut dapat dilihat dari makna *public goods* yang artinya merupakan barang-barang publik, kemudian ada istilah *public transportation* atau kendaraan umum dan contoh lainnya adalah *public toilets* toilet publik (Nawawi 2009). Itu adalah sedikit contoh memaknai dari arti *public* sendiri dalam bahasa umum.

Sedangkan jika dilihat dalam konteks negara atau pemerintahan, kata publik misalnya dapat diartikan sebagai *public administration* yang dalam bahasa pemerintahan artinya yaitu administrasi publik, kemudian ada *public policy* yang sering kita dengar sebagai kebijakan publik. Dari beberapa makna mengenai publik tersebut yang bermacam-macam, dapat disimpulkan dalam konteks ini publik adalah sekumpulan individu-individu bahkan kelompok atau dapat dikatakan sebuah ruang yang di dalamnya berisikan aktivitas manusia dengan kata lain merupakan kegiatan yang mengikutsertakan banyak orang dalam konteks tertentu guna untuk mencapai sebuah tujuan bersama (Suwitri 2008).

Jadi dapat disimpulkan, Kebijakan Publik secara umum dipahami sebagai sebuah usaha, upaya atau tindakan nyata yang dibuat oleh pemerintah sebagai

bentuk nyata dari wujud pelayanan untuk masyarakat sebagai pelaksana kewajiban dan tugas-tugas pemerintahannya dalam wujud sebuah peraturan perundang-undangan (*rule*) ataupun keputusan yang didalamnya dikemas sebagai suatu program yang menyangkut kepentingan publik (Anggara 2014). Atau dapat dikatakan bahwa Kebijakan Publik merupakan keputusan politik yang diambil pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang berkembang di masyarakat untuk dicarikan pemecahan persoalan tersebut. Turunan dari sebuah kebijakan yaitu adanya suatu program. Peran penting dari Kebijakan Publik itu sendiri diantaranya adalah :

1. Untuk menentukan arahan umum yang harus ditempuh guna mengatasi isu-isu yang berkembang di masyarakat
2. Untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintahan

Pada praktiknya kebijakan publik adalah hasil yang dibuat dari adanya proses politik yang dijalankan oleh peran dan fungsi aparatur pemerintahan atau yang disebut dengan birokrasi dalam suatu sistem pemerintahan disuatu negara guna mengarahkan untuk pengambilan suatu keputusan. Nantinya fokus dari hasil kebijakan publik yaitu diharapkan para pemangku kepentingan atau pemerintah dapat memenuhi tugas dan kewajibannya sebagai pelayan publik untuk masyarakatnya. Dengan adanya kebijakan publik tersebut pemerintah diharapkan dapat memecahkan permasalahan-permasalahan dan isu publik demi kepentingan publiknya sendiri. Isu-isu yang ada di dalam suatu kebijakan tersebut tentunya dapat saja dihasilkan dari pengulangan isu yang telah dibuat dan ada sebelumnya

dimana belum terselesaikan atau juga dapat isu yang diangkat merupakan isu baru yang menjadi prioritas strategis untuk segera diselesaikan (Samodra 1994).

### **2.3 Tahap-Tahap dalam Proses Kebijakan Publik**

Untuk menghasilkan sebuah kebijakan publik terdapat tahap-tahap dalam proses dan pembuatan kebijakan itu sendiri. Menurut William Dunn terdapat 5 tahapan dalam proses pembuatan kebijakan public (Dunn 2003), yaitu yang pertama adalah (1) Penyusunan Agenda, merupakan tahapan awal atau kegiatan awal dalam proses pembuatan suatu kebijakan sebagai pengingat bahwa awal proses pembuatan kebijakan diperlukan dibuat untuk menyampaikan permasalahan pada pemerintah. maksud disini adalah para pembuat kebijakan (*policy making*) melakukan proses untuk mencari isu yang strategis guna mendapatkan predikat bahwa isu tersebut memang layak untuk dijadikan masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, sehingga isu tersebut berhak untuk mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari isu yang lain karena tidak semua isu bisa menjadi suatu agenda dalam kebijakan.

Kemudian dalam tahap proses pembuatan kebijakan publik yang kedua adalah (2) Formulasi Kebijakan, dalam proses ini masalah-masalah atau isu yang telah dipilih menjadi isu strategis atau masuk dalam agenda kebijakan publik tersebut kemudian akan dibahas oleh para pembuat kebijakan (*policy making*) guna dicari pemecahan permasalahan yang terbaik. Pembuat kebijakan harus memikirkan bagaimana kebijakan itu nantinya dapat memberikan dampak baik atau bahkan dampak buruk, dapat mengatasi masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif tersebut. Istilah lainnya dalam



formulasi kebijakan ini nantinya pembuat kebijakan dapat melakukan peramalan guna menguji kebijakan yang dibuat di masa depan.

Ketiga (3) ada tahap Adopsi Kebijakan atau yang disebut rekomendasi. Tahap ini merupakan tahap yang cukup penting sebelum sebuah program muncul, pada tahap ini secara tidak langsung menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan dan menentukan pertanggung jawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

Tahap selanjutnya ada (4) Implementasi Kebijakan, yaitu proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya atau tindakan yang dilakukan setelah kebijakan dibuat oleh pembuat kebijakan (*policy making*) guna dimaksudkan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah menjadi prioritas kebijakan dengan cara monitoring atau pemantauan berjalannya kebijakan. Keberhasilan suatu implementasi nantinya dapat diukur dari ada tidaknya hambatan eksternal, *good policy*, hubungan ketergantungan yang minim, komunikasi juga koordinasi lancar dan dampak akhir dari kebijakan tersebut.

Tahap terakhir dalam tahapan proses pembuatan kebijakan publik yang kelima adalah (5) Evaluasi Kebijakan. Evaluasi kebijakan membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilai kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan selanjutnya. Atau dapat diartikan bahwa evaluasi adalah kegiatan untuk menilai sejauh mana keefektivan sebuah kebijakan publik antara harapan kinerja kebijakan dengan realitas yang dihasilkan di lapangan guna dipertanggung jawabkan dan penilaian terhadap sejauh mana tujuan dapat tercapai sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Pada evaluasi nantinya tidak hanya memberikan sebuah hasil kesimpulan dari seberapa masalah atau isu-isu yang berkembang di

masyarakat tersebut dapat terselesaikan, akan tetapi melalui evaluasi juga dapat memberikan kritik terhadap hal-hal kebijakan tersebut, sehingga dapat memberikan bantuan untuk menyusun kembali perumusan masalah terhadap isu-isu strategis dan dapat membantu penyusunan kebijakan yang akan datang lagi.

Pada intinya dalam sebuah proses kebijakan publik yang menghasilkan sebuah program, tahap-tahapan proses pembuatan kebijakan itu tidak bisa dipisahkan satu sama lain dan berlangsung terus-menerus. Suatu kebijakan dibuat pertama melalui proses Penyusunan Agenda dan akan berakhir di evaluasi kebijakan, proses tersebut akan kembali lagi pada proses awal selama kebijakan itu masih dibutuhkan dan digunakan guna mencapai tujuan dan dampak yang diinginkan.

Dalam penelitian ini nantinya peneliti akan memfokuskan pada tahap Evaluasi Kebijakan menurut William Dunn pada tahap evaluasi proses implementasi kebijakan Program Jalin Matra Penanggulangan Feminisasi Kemiskinan di Kabupaten Makang dan mengukur keberhasilan suatu program berdasarkan indikator keberhasilan program itu sendiri juga dari beberapa kriteria evaluasi yang dijelaskan oleh William Dunn dengan evaluasi dampak.

## **2.4 Evaluasi Kebijakan Pelaksanaan Program**

### **2.4.1 Definisi Evaluasi Kebijakan**

Dalam suatu kegiatan, evaluasi merupakan salah satu hal yang sangat dibutuhkan dan penting untuk dilakukan karena persoalan fakta di lapangan. Hasil dari suatu kegiatan tersebut perlu diadakan evaluasi agar kita tahu seberapa jauh

dan sudah sesuaikah hasilnya dengan apa yang telah diharapkan. Menurut Carol H. Weiss dia mengamati bahwa :

Evaluasi adalah sebuah “kata elastis yang meliputi segala macam pertimbangan. Penggunaan arti kata tersebut dalam penagrtian umum adalah satu istilah untuk menimbang suatu manfaat. Seseorang mengamati dan meneliti sebuah fenomena (seseorang atau kelompok baik mengamati benda maupun suatu gagasan) berdasarkan beberapa ukuran yang telah ditentukan. Menurutnya fenomena yang layak untuk dinilai adalah sebuah proses di seluruh program. Dengan deminikian evaluasi adalah menilai manfaat dari proses program pemerintah (Jones and Baird 1991).”

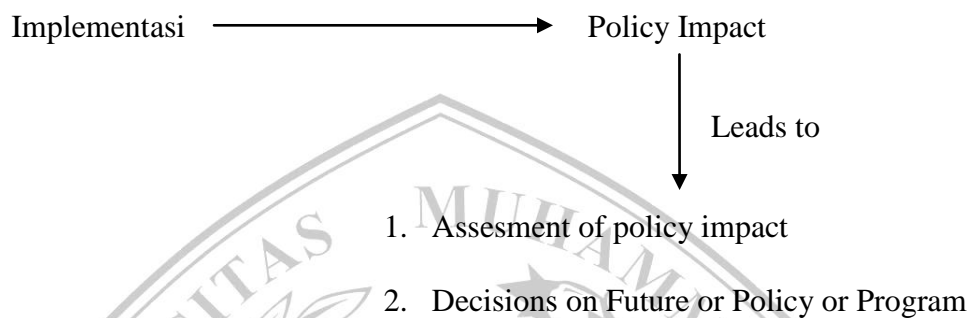
Sedangkan secara umum istilah Evaluasi menurut William Dunn dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), penilaian (*assessment*) dan menganalisa suatu hasil (Dunn 2003). Evaluasi adalah sebuah proses penting untuk mengukur sejauh mana kebijakan publik itu telah dibuat, tidak hanya itu evaluasi juga akan menghasilkan kesimpulan akhir sejauh mana permasalahan isu-isu stratgeis yang sudah dipilih tersebut dapat terselesaikan, evaluasi kebijakan juga membantu memberikan kritik-kritik terhadap suatu kebijakan untuk penyesuaian kebijakan kembali dan menjelaskan dampak dari hasil kebijakan.

Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik sendiri dibagi menjadi 2 (dua) tipe, yaitu tipe yang pertama adalah Evaluasi Implementasi/Proses (*Process of public policy implementation*) dan tipe Evaluasi Hasil (*outcomes of public policy implementation*).

#### **2.4.2 Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan di dalamnya terdapat inti dari sebuah kebijakan mengenai penilaian atas pelaksanaan kebijakan yang sedang dan juga sudah berjalan dan memberi pemahaman akan akibat dari sebuah kebijakan publik tersebut. Dalam evaluasi kebijakan terdapat *effect* yang berarti akibat atau hasil

yang langsung terlihat dalam sebuah proses kebijakan tersebut, dan juga ada *impact* yang diartikan sebagai hasil akhir dari suatu kebijakan dimana hasil atau dampaknya dapat terlihat cukup lama dalam suatu kebijakan. Tahapan yang berlangsung dalam sistem dan proses kegiatan yang berlangsung dalam evaluasi kebijakan menurut Dunn dan Lane (Ali 2012) adalah sebagai berikut :



Dari gambar di atas dapat dijelaskan, sebuah kebijakan yang di dalamnya terdapat program yang telah diimplementasikan dalam bentuk aksi kebijakan (*policy action*), dengan harapan kemudian difokuskan pada hasil akhirnya yaitu dampak kebijakan (*policy impact*) maka proses evaluasi tersebut akan berjalan untuk mengarah ke *assesment of policy impact* yang artinya penilaian evaluasi dilakukan terhadap dampak yang diakibatkan oleh adanya implementasi dan *decisions on future or policy or program* yang maksudnya dari *policy impact* tadi evaluasi diberlakukan dengan harapan evaluasi dapat memberikan perumusan kembali terhadap isu-isu atau masalah yang ada untuk dibuat kebijakan publik selanjutnya.

Fungsi dari Evaluasi Kebijakan sendiri menurut Dunn ada tiga yaitu : Pertama, evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan dilihat dari seberapa jauh kebutuhan, nilai dan seberapa jauh tujuan atau indikator dalam sebuah program sudah tercapai melalui

tindakan publik. Atau kata lainnya dalam hal ini evaluasi digunakan untuk mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan dan target tertentu dapat dicapai. Kedua, evaluasi memberikan klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang ada dalam memilih sebuah tujuan dan target, dengan kata lain evaluasi dapat digunakan untuk mengukur sejauh mana kepantasan program tersebut dalam mencapai target. Ketiga fungsi evaluasi yaitu memberikan sumbangan mengenai analisis kebijakan, metodologi untuk digunakan kembali oleh pembuat kebijakan kedepannya guna perumusan kembali dan rekomendasi (Anggara 2014).

### **2.4.3 Evaluasi Kebijakan William Dunn**

Pada akhirnya laporan penelitian ini akan membahas mengenai Tahap-Tahap dalam Proses Kebijakan dengan berfokus pada Tahap Evaluasi Kebijakan. Evaluasi kebijakan adalah tahapan yang paling penting dalam sebuah proses kebijakan, tanpa ada evaluasi suatu kebijakan itu tidak akan ada nilainya karena di dalamnya evaluasi berusaha memberikan nilai dari suatu kebijakan yang telah diimplementasikan dan kita juga bisa mengetahui seberapa jauh para birokrat yang berperan dan memiliki wewenang di dalamnya mampu bekerja dengan baik dan hasil akhir dari evaluasi nantinya kita juga akan tahu tercapaika indikator keberhasilan dalam suatu program serta dampak yang dihasilkan dari adanya program tersebut entah dampak positif juga dampak negatif juga perlu diketahui.

Penelitian ini akan membahas mengenai tahapan proses kebijakan pada Evaluasi Kebijakan, dengan berpacu pada teori atau konsep Evaluasi Kebijakan milik William Dunn. Nantinya peneliti akan mengevaluasi proses implementasi kebijakan karena menurut Dunn tahapan evaluasi ialah usaha dalam menilai kebijakan hingga hasilnya, sehingga sumber dari evaluasi tersebut ada pada proses

implementasinya atau saat proses kinerja kebijakan dan evaluasi dampak kebijakan program untuk mengetahui faktor pendukung hingga penghambat; memberikan masukan (input) guna kebijakan yang akan datang.

Untuk itu, William Dunn dalam menilai keberhasilan sebuah kebijakan publik melalui proses evaluasi tersebut menurutnya perlu mempertimbangkan beberapa indikator, William Dunn mengembangkan 5 (lima) indikator atau kriteria dalam evaluasi kebijakan (Dunn 2003) yaitu :

**Tabel 1**  
**Kriteria Evaluasi Menurut Dunn**

No	Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
1	Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan sudah tercapai?	Unit Pelayanan
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan?	Unit Biaya, Manfaat Bersih, Rasio cost-benefit
3	Kecukupan	seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dalam memecahkan masalah?	Biaya tetap Efektivitas tetap
4	Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata pada kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto, Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls
5	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan mereka?	Konsistensi dengan survei warga negara
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

*Sumber : William Dunn (2003)*

Dari tabel di atas dapat dijabarkan mengapa evaluasi itu penting dilakukan, berikut sedikit argument yang ditemukan :

1. Dalam evaluasi kebijakan nanti tujuan utamanya adalah mengukur sejauh mana nilai tujuan dan sasaran yang telah dicapai. Lebih pada alternatif yang digunakan untuk mencapai hasil.
2. Efisiensi dalam kriteria Dunn dimaksudkan untuk menseleksi alternatif yang digunakan tersebut didasarkan pada pertimbangan biaya.
3. Dalam konteks evaluasi kebijakan, kecukupan menurut Dunn ialah kriteria yang digunakan untuk mengetahui seberapa kebijakan tersebut dapat dirasakan (memenuhi tingkat kebutuhan) dan dapat memecahkan masalah.
4. Kebijakan publik di dalamnya terdapat sasaran penerima program, dalam konteks kriteria pemerataan diartikan bahwsannya lapisan masyarakat sasaran penerima program harus sama-sama rata merasakan manfaat dan dampak dari sebuah kebijakan tersebut.
5. Untuk mengukur kebijakan publik, salah satu kriteria yang dibutuhkan adalah respon dari sasaran penerima program, yang merupakan sebuah tanggapan (misal kepuasan) untuk pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan publik yang terjadi di masyarakat.
6. Kriteria ketepatan digunakan untuk memberikan penilaian suatu tujuan dalam memecahkan masalah kebijakan publik dengan mengukur bahwasannya program kebijakan itu harus merata dan efisien berdasarkan tujuan kebijakan publik.

Untuk mengukur evaluasi sebuah program dengan menggunakan Teori Evaluasi William Dunn, beberapa kriteria di atas dapat disesuaikan kembali sesuai dengan keadaan di lapangan.

## **2.5 Program Jalin Matra**

### **2.5.1 Latar Belakang Program Jalin Matra**

Jalan Lain Menuju Mandiri dan Sejahtera (Jalin Matra) adalah sebuah program yang menggantikan Program Jalan Lain Menuju Kesejahteraan Masyarakat (Jalin Kersa) yang sudah berlangsung selama lima tahun mulai 2009-2013. Program Jalin Matra sendiri mulai dilaksanakan pada tahun 2014-2019, sebagai bagian dari program pengentasan kemiskinan di Provinsi Jawa Timur di bawah kepemimpinan Gubernur Jawa Timur Pak Soekarwo dan Gus Ipul pada masa itu sesuai dengan Visi Misi kepemimpinan mereka. Dimana Visi Provinsi Jawa Timur pada masa itu yaitu “Jawa Timur Lebih Sejahtera, Berkeadilan, Mandiri, Berdaya Saing, dan Berakhlak” dan dengan Misi “Makin Mandiri dan Sejahtera Bersama Wong Cilik”.

Program Jalin Matra adalah salah satu program hasil inovasi Pemerintah Provinsi guna memfokuskan pada penyelesaian permasalahan bagi warganya yang kurang beruntung di ekonomi, sosial, budaya (wong cilik) di Jawa Timur. Jalin Matra sendiri memiliki 3 (tiga) produk kegiatan unggulan di dalamnya yaitu :

1. Jalin Matra Bantuan Rumah Tangga Sangat Miskin (BRTSM) dengan kriteria sasaran penerima program adalah para masyarakat yang tingkat keparahan kemiskinan ada di paling bawah atau tingkat kemiskinan Desil 1 dengan status kesejahteraan 1-5%



2. Jalin Matra Penanggulangan Feminsiasi Kemiskinan (PFK), dengan kriteria yang sama seperti Jalin Matra BRTSM yaitu Desil 1 dengan tingkat kesejahteraan 1-10% akan tetapi keduanya dibedakan dengan penerima sasaran programnya.
3. Jalin Matra Penanggulangan Kerentanan Kemiskikan (PK2), program ini diberikan kepada masyarakat-masyarakat yang rentan atau hampir miskin jika suatu kelompok rumha tangga tersebut tidak dapat mencukupi kebutuhannya maka akan terjadi kejadian hampir miskin. Sasaran pada kelompok Desil 2-3 dimana tingkat kesejahteraan 10-40% terendah.

Untuk memperjelas kriteria-kriteria penerima bantuan Jalin Matra, disebutkan di tabel di bawah ini mengenai status kemiskinan atau status tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia dapat diukur berdasar pada TNP2K Data PPFM (Peogram Penanganan Fakir Miskin) :

**Tabel 2.2**  
**Tingkat Kesejahteraan Kemiskinan**

No	Desil	Kriteria
1	Desil 1	Rumah Tangga/ Individu dengan kondisi kesejahteraan 1-10% terendah di Indonesia
2	Desil 2	Rumah Tangga/ Individu dengan kondisi kesejahteraan 11%-20% terendah di Indonesia
3	Desil 3	Rumah Tangga/ Individu dengan kondisi kesejahteraan 21%-30% terendah di Indonesia
4	Desil 4	Rumah Tangga/ Individu dengan kondisi kesejahteraan 31%-40% terendah di Indonesia

5	Desil 10	Rumah Tangga/ Individu dengan tingkat kesejahteraan 10% paling tinggi
---	----------	---

*Sumber : TNP2K Data PPFM 2020*

Mekanisme program Jalin Matra ini yaitu data diperoleh dari tiap-tiap Kabupaten untuk diuji atau disaring kembali oleh provinsi berdasarkan kriteria dan ketentuan yang ada. Setiap Kabupaten/Kota nantinya akan memperoleh kebijakan tersebut akan tetapi tidak selalu setiap tahun Kabupaten/Kota mendapatkannya, karena harus bergantian agar semua Kabupaten menerima manfaatnya dan juga karena terbatasnya anggaran yang diberikan Pemerintah Provinsi sebab anggaran Jalin Matra ini berasal dari APBD Provinsi Jawa Timur.

### **2.5.2 Program Jalin Matra Penanggulangan Feminisasi Kemiskinan**

Dalam laporan penelitian ini nanti peneliti akan lebih memfokuskan Program Jalin Matra Penanggulangan Feminisasi Kemiskinan (PFK) di Kabupaten Malang. Program PFK merupakan program pengentasan kemiskinan berbasis gender dimana sasaran programnya tersebut diberikan kepada masyarakat dengan status kesejahteraan terendah atau Desil 1 dengan kriteria penerima bantuan adalah para Kelompok Rumah Tangga Perempuan (KRTP) Miskin atau yang sering disebut dengan istilah Janda Miskin. Maksud dan tujuan secara garis besar Pemerintah Provinsi Jawa Timur dari program ini ialah memberikan bantuan berupa proses pemberdayaan perekonomian keluarga untuk Kelompok Rumah Tangga Perempuan yang menjadi kepala rumah tangga tunggal dalam suatu keluarga miskin untuk menekan angka kemiskinan pada perempuan. Dan nantinya diharapkan tujuan jangka panjang pada program ini adalah sifantya

berkelanjutan (*sustainable*) untuk mengatasi adanya kemiskinan kembali pada KRTP.

Program ini lahir dari adanya fakta bahwa Data Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Timur menunjukkan jika jumlah penduduk wanita di Jawa Timur ternyata lebih didominasi oleh perempuan. Hal tersebut diperkuat oleh rilis data Tim Nasional Percepatan Penanggulangan kemiskinan (TNP2K) tahun 2015, menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga dengan KRTP dengan status kesejahteraan 40% terendah di seluruh Indonesia yaitu sebanyak 4.374.535 KRTP. Provinsi Jawa Timur menempati posisi tertinggi dengan jumlah KRTP sebanyak 990.533 rumah tangga atau 22,6%, dari keseluruhan jumlah tersebut di Desil 1 sebanyak 144.951 rumah tangga (Sumber: Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial. 2015).

Kriteria Rumah Tangga Miskin Kesejahteraan 10% atau Desil 1 menurut Tim Nasional Penanggulangan Perencanaan Kemiskinan (TNP2K) dalam PSE :

1. Luas lantai rumah kurang dari 8m<sup>2</sup>
2. Jenis lantai rumah tidak permanen
3. Jenis tembok rumah tidak permanen
4. Tidak memiliki sanitasi atau sanitasi bersama
5. Sumber penerangan rumah tidak menggunakan listrik
6. Sumber air minum berasal dari sumur/ sumber air yang tidak terlindungi/  
air hujan
7. Konsumsi daging sapi/susu/ayam sekali seminggu
8. Konsumsi makanan lebih dari 80% pendapatan
9. Pendapatan informal kurang dari Rp. 350.000/bulan

10. Tidak memiliki tabungan atau barang yang bernilai di atas Rp. 500.000,-

Salah satu hal yang mendasari mengapa peneliti tertarik untuk mengambil isu strategis dengan subyek penelitian di Kabupaten Malang adalah dengan keadaan di lapangan yang menunjukkan bahwa Kabupaten Malang merupakan Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Timur dengan jumlah penduduk miskin tertinggi dan ada realita banyak janda miskin pada tingkat kemiskinan Desil 1 (Sumber : <https://www.wartaprima.com/2020-angka-kemiskinan-jadi-pr-pemkab-malang> ).

### **2.5.3 Maksud dan Tujuan Program Jalin Matra PFK**

Maksud pelaksanaan Program Jalin Matra PFK adalah program yang didesain khusus untuk mengoptimalkan dan mengefektifkan program penanggulangan kemiskinan bagi rumah tangga miskin dengan KRTP. Sedangkan tujuan untuk Jalin Matra PFK sendiri antara lain :

1. Memberikan akses interaksi dan perlindungan terhadap KRTP melalui optimalisasi peran Kader TP-PKK sebagai mother care bagi KRTP;
2. Memperluas akses Rumah Tangga Sasaran dengan KRTP terhadap usaha produktif untuk peningkatan aset usaha / pendapatan keluarga;
3. Membantu mendorong ketahanan sosial ekonomi rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar;
4. Mendorong motivasi berusaha (*need for achievement*) dan kemampuan (*life skill*) KRTP dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

#### **2.5.4 Ruang Lingkup Program Jalin Matra PFK**

1. Membantu dengan hati, karena Program PFK ini pada hakikatnya adalah bentuk implementasi dari pemerintah atas kewajiban negara untuk melindungi, mengayomi dan memenuhi hak-hak masyarakat miskin terkhusus para KRTP agar mereka dapat bertahan hidup dan keluar dari kemiskinan.
2. Partisipatoris Deleberatif. Dimana pengambilan keputusan di tingkat stakeholdesr dilakukan dengan musyawarah mufakat dengan warga. Atau dalam Program PFK disebut dengan Rembug Warga untuk mengkaji tentang kebijakan tersebut di awal.
3. Prespektif Gender, fokus sasaran program dengan menempatkan KRTP sebagai pusat perhatian, diposisikan sebagai pelaku (subyek) dengan meningkatkan perannya (gender role) dalam hal akses, kesempatan, partisipasi, sesuai pengalaman, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan keluarga.
4. Transparan dan Akuntabel, Jalin Matra PFK dilaksanakan secara transparan dan dapat dipertanggung jawabkan kepada semua pihak yang berkepentingan.
5. Keterpaduan, Jalin Matra PFK melibatkan banyak pihak SKPD terkait, Pemerintah Kabupaten hingga Desa, Tenaga Pendamping dan Ibu PKK.
6. Keberlanjutan (Sustainability), Jalin Matra PFK merupakan jalan untuk meningkatkan perekomonian yang perlu terus dikembangkan dan dijaga keberlangsungannya.

### 2.5.5 Sasaran Program Jalin Matra PFK

Sasaran Jalin Matra PFK mengacu pada Basis Data Terpadu PPFM 2015 dengan memperhatikan data PPFM 2018. Kriteria sasaran Jalin Matra PFK sebagai berikut :

1. Rumah Tangga dengan status kesejahteraan 10% terendah (Desil 1) Basis Data Terpadu PPFM 2015;
2. Rumah tangga dengan KRTP;
3. KRTP yang memiliki Anggota Rumah Tangga (ART) Produktif dengan usia antara 15 – 65 tahun dan atau KRTP sebatang kara Produktif ;
4. Diprioritaskan Desa dengan KRTP minimal 10 Rumah Tangga.

