

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. LATAR BELAKANG**

Permasalahan yang terjadi sejak masa kemerdekaan hingga masa reformasi, yaitu masalah kemiskinan yang sering terjadi pada negara – negara berkembang seperti sama halnya yang terjadi pada negara Indonesia. Kemiskinan merupakan masalah yang begitu serius yang menjadi tugas bagi pemerintah dalam menanganinya di karenakan kemiskinan memiliki ciri yang membuat masyarakat cenderung tertinggal.

Selama periode Maret s.d September 2016, persentase penduduk miskin Jawa Timur mengalami penurunan sebesar 0,20 poin persen, yaitu dari 12,05 persen Maret 2016 menjadi 11,85 persen September 2016. Penurunan selama satu semester tersebut ditunjukkan dengan turunnya jumlah penduduk miskin sebesar 64,77 ribu jiwa yang semula berjumlah 4.703,30 ribu jiwa pada Maret 2016 menjadi 4.638,53 ribu jiwa pada September 2016.(Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2017)

Dengan melihat kondisi suatu negara seperti itu maka upaya yang paling efektif bagi pemerintah pusat adalah melakukan konsep desentralisasi yang merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat terhadap pemerintah tingkat bawah atau tingkat daerah dalam mengurus serta menangani masalah kemiskinan di daerahnya sendiri.

Desentralisasi memiliki tujuan agar pemerintah lebih meningkatkan efektif dan efisien dalam menindak lanjuti sebuah masalah. Desentralisasi di wujudkan dalam bentuk otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Otonomi Daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Karena kewenangan yang diterima oleh Daerah melalui adanya Otonomi Daerah, akan memberikan “kebebasan” kepada Daerah. Dalam hal melakukan berbagai tindakan yang diharapkan akan sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya. Anggapan tersebut disebabkan karena secara logis Pemerintah Daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat.(dalam Sakinah Nadir, 2013)

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; dan d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota. (Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah)

Dengan adanya pelimpahan wewenang pusat kepada daerah yang memiliki tujuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam memberikan pelayanan serta

dalam menangani sebuah masalah di daerah tersebut maka otonomi daerah merupakan cara pemerintah agar pemerintah daerah mampu mengurus urusannya sendiri dalam daerah tersebut terkait masalah kemiskinan, kesehatan, pendidikan, pendapatan perekonomian maupun ketertinggalan masyarakatnya.

Semakin pesatnya jumlah penduduk yang ada di desa – desa juga mempengaruhi angka kemiskinan. Maka diperlukan peran pemerintah untuk menangani masalah tersebut baik pemerintah tingkat nasional, pemerintah tingkat daerah, dan pemerintah tingkat desa. Upaya yang bisa dilakukan pemerintah dalam mengentas kemiskinan yaitu diperlukan perumusan suatu kebijakan yang strategis yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan harus bersifat integrasi dari berbagai pihak dengan cara kolaborasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sekitar dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan dalam menangani masalah kemiskinan.

Dengan melihat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan manusia yang terdiri dari unsur kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Adapun Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten pasuruan antara kurun waktu 3 tahun dari tahun 2015 sampai 2017 mengalami peningkatan setiap tahunnya dimulai dari tahun 2015 IPM yang tercatat dalam angka 65,04 sedangkan ditahun 2016 IPM yang tercatat dalam angka 65,71 dan ditahun 2017 IPM yang tercatat dalam angka 66,69. (diakses melalui <https://pasuruankab.bps.go.id> pada 31 Maret 2019)

Seiring berjalannya waktu maka pemerintah Kabupaten Pasuruan mengeluarkan kebijakan berupa undang – undang yang di atur dalam PERATURAN BUPATI PASURUAN NOMOR 9 TAHUN 2016 tentang Program Desa Maslahat. Adapun pengertian dari program desa maslahat yaitu (Maju Aman Sehat Lahir Batin, Adil dan Bermartabat). Yang di laksanakan sebagai strategi pemerintah Daerah

Kabupaten Pasuruan dalam menjawab permasalahan kemiskinan yang terjadi di daerah Kabupaten Pasuruan serta untuk meningkatkan terkait perekonomian, kesehatan, serta pendidikan di Kabupaten Pasuruan.

Pemerintah Kabupaten Pasuruan, pada tahun 2014 mengeluarkan program baru yang disebut dengan program “Pasuruan Maslahat”. Program ini dimaksudkan untuk memaksimalkan potensi yang ada di desa tertinggal, yang difokuskan pada program Desa Maslahat untuk 24 desa di 24 kecamatan. Desa - desa yang mendapat program ini akan didorong supaya mampu memaksimalkan potensi yang dimilikinya. Tidak semua desa di wilayah Kabupaten Pasuruan mendapatkan kriteria ini. Sebab, kriteria desa-desa yang mendapat program tersebut antara lain yaitu:

1. Memiliki tingkat pendidikan dan pendapatan yang tergolong rendah
2. Memiliki potensi yang bisa untuk dioptimalkan.

Salah satu kriteria desa yang mendapatkan program ini antara lain, yaitu apabila terdapat sebuah desa yang memiliki banyak lahan kosong. Maka yang akan difokuskan di desa itu adalah ke arah peternakan. Dan apabila di desa itu memiliki potensi industri kreatif. Dana yang digunakan untuk program ini berasal dari dana lintas SKPD. Misalnya seperti, dari Dinas Perikanan, yang akan mendorong desa-desa yang memiliki potensi perikanan. Untuk menjalankan program ini, maka akan dilibatkan perangkat desa, organisasi kemasyarakatan, dan juga kepemudaan.( Diah Tri Hermawati, analisis pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan kabupaten pasuruan : 2017)

Jadi Program desa maslahat merupakan program yang dirancang sebagai program inovasi yang memiliki maksud untuk memaksimalkan potensi – potensi terkait sumberdaya alam yang ada di desa - desa tertinggal yang ada di kabupaten pasuruan yang terbagi dalam 24 desa di 24 kecamatan. Dan meprioritaskan satu potensi yang

bisa dikembangkan dan menjadi ciri khas atau ikon dalam desa tersebut. Yang diharapkan bisa mengentaskan dan menekan angka kemiskinan dalam desa tersebut.

Tujuan dari Program Desa Maslahat adalah :

1. Mewujudkan kondisi masyarakat yang sejahtera;
2. Mewujudkan tingkat kesehatan yang baik dan pendidikan yang bermutu;
3. Mewujudkan masyarakat yang berbudaya dan berakhlak mulia;
4. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa; dan
5. Mewujudkan lingkungan yang sehat, masyarakat yang produktif, berdaya saing dan mandiri.(Peraturan Bupati nomor 9 tahun 2016).

Dengan tujuan tersebut diharapkan program desa maslahat ini mampu menciptakan kondisi masyarakat yang tertinggal menjadi masyarakat yang maju serta mengalami perubahan dari kondisi sebelumnya, meningkatkan kualitas sumber daya alam dan sumber daya manusia di desa, meningkatkan akses kesehatan yang baik dan akses pendidikan yang bermutu, dan menjadikan pemerintah desa sebagai ujung tombak dalam pembangunan serta sebagai kunci dari tingkat keberhasilan program desa maslahat yang ada di kabupaten pasuruan.

Dalam penelitian peneliti memilih Desa Kalisat Kecamatan Rembang Kabupaten Pasuruan sebagai lokasi penelitian, yang mana desa kalisat adalah salah satu desa dari satu Kecamatan Rembang yang mendapat program desa maslahat dalam peraturan bupati nomor 9 tahun 2016. Desa kalisat memiliki 5 dusun yakni, Dusun Brukan, Dusun Krajan, Dusun Barat sungai, Dusun Budengan dan Dusun Kedunglikit. Peneliti memilih melakukan penelitian di desa kalisat dikarenakan desa kalisat termasuk dalam kategori desa yang tertinggal dengan melihat tujuan dari desa maslahat dengan kondisi yang terjadi setelah adanya program desa maslahat: 1. Perekonomian masyarakatnya yang masih tergolong rendah dikarenakan program

desa masalah tidak sesuai dengan kebutuhan mereka, 2. Tingkat kesehatan yang baik dengan adanya program Kampung KB, serta tingkat pendidikan yang belum bermutu dikarenakan belum ada kegiatan program desa masalah terkait pendidikan serta tidak ada fasilitas pendidikan untuk sekolah menengah keatas (SMA),

3. Terkait budaya dan berakhlak mulia setelah ataupun sebelum adanya program desa masalah masyarakatnya sudah berbudaya dan berakhlak mulia, 4. Terkait penyelenggaraan pemerintahan yang bersih setelah adanya program desa masalah terkait pemerintahan masih terdapat para actor elit desa yang lebih mendominasi dalam setiap tahapan kegiatan,

5. Terkait masyarakat yang produktif berdaya saing mandiri setelah adanya pelaksanaan program desa masalah yang berupa pelatihan belum memberikan hasil yang maksimal dikarenakan tidak adanya keberlanjutan dan pelestarian program. Selain itu penelitian ini ingin mengetahui sekaligus menganalisa hasil dilapangan terkait pelaksanaan program desa masalah dan hasil serta *impact* yang ditimbulkan setelah adanya program desa masalah terhadap masyarakat desa kalisat.

Dalam perspektif evaluasi kebijakan publik, Menurut Lester & Steward (2000) dalam (Leo agustino,2016:163) yang menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan juga berusaha untuk menilai konsekuensi kebijakan yang ditunjukkan oleh dampak – dampaknya dan menilai berhasil atau tidaknya suatu kebijakan berdasarkan pada kriteria dan standart yang dibuat. Dalam evaluasi kebijakan terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan:

- 1) Bahwa evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai

aspek instrument (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrument tersebut.

- 2) Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepantasan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan menfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah – masalah publik, maka evaluasi harus menilai apakah tujuan yang telah ditetapkan kebijakan tersebut benar – benar mampu menyelesaikan masalah – masalah yang ada. Yang sering terjadi dalam praktiknya ialah tujuan telah tercapai tetapi masalah tidak terselesaikan.
- 3) Evaluasi kebijakan berusaha juga untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian – penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi. Hasil – hasil dari penilaian evaluasi tersebut dijadikan bahan belajar bagi para pelaku kebijakan yang lain. Karena itu, oleh banyak *scholar*, fungsi kebijakan yang satu ini lebih bersifat produktif. Karena tidak lagi menekankan pada kritik terhadap kekurangan yang ada, tapi lebih menjurus pada perumusan pembelajaran agar kelemahan atau kekurangan tidak terulang pada waktu dan tempat yang akan datang.

Dalam perspektif implementasi kebijakan publik maka Menurut Merilee S. Grindle (1980) dalam (Prof. Yulianto Kadji, 2015:15-60) menjelaskan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil, tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain di pengaruhi oleh *content of policy* (isi kebijakan) dan *contyex of implementation* (konteks implementasi).

Jadi, peneliti ingin mengetahui program tersebut dari sisi evaluasi program desa masalah di desa Kalisat Kecamatan Rembang Kabupaten Pasuruan dilaksanakan atau di implementasikan serta bagaimana hasil dari program desa masalah terhadap masyarakat atau desa yang tertinggal. Serta apakah program desa masalah tersebut mampu menjawab permasalahan – permasalahan yang ada di desa Kalisat Kecamatan Rembang Kabupaten Pasuruan.

Berdasarkan latar belakang yang terpapar di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“EVALUASI PROGRAM DESA MASLAHAT DI DESA KALISAT KECAMATAN REMBANG KABUPATEN PASURUAN”**

### **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan Program Desa Masalah di Desa Kalisat Kecamatan Rembang Kabupaten Pasuruan?
2. Bagaimana dampak dari Program Desa Masalah di Desa Kalisat Kecamatan Rembang Kabupaten Pasuruan?

### **1.3. Tujuan penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana pelaksanaan Program Desa Masalah di Desa Kalisat Kecamatan Rembang Kabupaten Pasuruan.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana dampak dari Program Desa Masalah di Desa Kalisat Kecamatan Rembang Kabupaten Pasuruan.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini berdasarkan pada latar masalah, perumusan masalah, dan tujuan penelitian yang terpapar diatas adapun manfaat yang didapat diantaranya:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini mampu memberikan wawasan dan wacana ilmu pengetahuan baru dalam pengembangan teori evaluasi dan implementasi kebijakan.

##### **2. Manfaat Praktis**

Dalam penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan dan inisiatif bagi pembaca apabila ingin mengembangkan ilmu pengetahuan yang telah didapat dari lapangan melalui penelitian sejenis ini. Serta diharapkan dapat memberikan kritik dan saran bagi penulis.