

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Bagian ini berisi referensi pendukung yang berkaitan dengan tema yang sama yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu sehingga teori yang digunakan peneliti dalam mengkaji penelitian yang dilakukan bervariasi. Dari penelitian terdahulu yang berhasil penulis himpun, sebenarnya tidak ada temuan penelitian dengan judul yang sama persis. Namun penulis menjadikan beberapa penelitian sebagai acuan dalam memperkaya informasi pada penelitian penulis, bahwa penelitian terkait efektivitas program *cash for work* sebagai upaya pemerintah dalam mitigasi pandemi *covid-19* dengan judul dan pendekatan yang berbeda. Beberapa penelitian terdahulu yang sesuai dan masih terkait dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian terdahulu pertama yang dilakukan oleh Ghina Nabilah Effendi *et al* yang berjudul “*Cash For Work? Extreme Poverty Solutions Based on Sustainable Development*”. Hasil penelitian menyatakan bahwa program *cash for work* adalah solusi untuk mengatasi kemiskinan di suatu wilayah Indonesia dimana salah satu pelaksanaan program *cash for work* di

Desa Mekar Sari Kabupaten Yogyakarta menunjukkan perubahan positif untuk mengurangi kemiskinan sebagai bentuk tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs). Adanya program *cash for work* berdampak pada pembukaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan pekerja yang terlibat dalam program *cash for work* mengikuti standar *Sustainable Development Goals* (SDGs). Dalam pelaksanaannya, program *cash for work* dinilai telah terlaksana sesuai dengan tujuan, contoh kecil pelaksanaan kegiatannya adalah yang mengikuti prioritas dalam penggunaan dana desa pembayaran upah yang dibayar tunai (*cash for work*) (Effendi dkk., 2020).

2. Penelitian terdahulu selanjutnya dilakukan oleh Dalles Siahaan dengan judul “Efektivitas Pelaksanaan Program Perluasan Kesempatan Kerja Melalui Kegiatan Infrastruktur Program *Cash For Work* di Kota Pekanbaru”. Hasil riset ini menemukan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan padat karya infrastruktur ini antara lain, situasi alam karena akses untuk menuju lokasi pembangunan infrastruktur masih dalam kategori daerah pinggiran atau minim pembangunan dan kondisi cuaca dimana musim hujan sangat berpengaruh dalam pelaksanaannya yang membuat program ini berjalan kurang efektif, hal ini juga diketahui dari beberapa indikator keberhasilan efektivitas menurut Makmur (2011:7-9) dengan variabel ketepatan penentuan waktu, ketepatan dalam menentukan tujuan, ketepatan sasaran dan ketetapan perhitungan biaya yang

menghasilkan tinjauan program kurang efektif selama pelaksanaan (Siahan, 2020).

3. Penelitian terdahulu yang ketiga dilakukan oleh Deni Hardyana dengan judul penelitian “Implementasi Padat Karya Tunai Dalam Menurunkan Penduduk Miskin Di Pedesaan Provinsi Lampung dan Riau”. Masyarakat yang diikutsertakan dalam program PKT adalah masyarakat yang termasuk miskin, menganggur, dan merupakan masyarakat sasaran program. Namun ditemukan beberapa masyarakat yang tidak sesuai kriteria diikut sertakan dalam program sebab adanya faktor kedekatan dengan kepala desa atau aparat desa walaupun pendamping Lokal Desa (PLD) telah melaksanakan kegiatan secara optimal. Hasil penelitian ini adalah dari temuan di lapangan yang dikategorikan di beberapa desa dengan hasil bahwa desa yang sudah maju dan mandiri tidak bisa melaksanakan program PKT karena di beberapa daerah yang mempunyai biaya taraf hidup tinggi sering kali tidak mencukupi dan bisa membantu masyarakat setempat dengan upah yang diterima (Herdiyana, 2019).

Tabel 3

Pemetaan Penelitian Terdahulu

No	Nama Penulis	Judul	Teori	Temuan
1	Moh Andika Lamalaka dalam jurnal Katalogis Vol. 3 Tahun 2016	Implementasi Kebijakan Program Padat Karya Tunai Di Kota Palu pada <i>Zero Proverty Program</i>	Pendekatan yang digunakan yakni teori implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn (2006:39) yang memiliki beberapa variabel dan melihat fenomena serta	Dianalisis menggunakan teori Van Meter dan Van Horn. Hasil penelitian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: a. Standar dan tujuan kebijakan pelaksanaannya belum maksimal dan perlu ditingkatkan. b. SDM dan SDA kegiatan dari program hanya sekedar bersih-bersih.

			fakta di lapangan berbanding terbalik.	<p>c. Karakteristik organisasi pelaksanaan masih belum memahami petunjuk yang perlu dikerjakan</p> <p>d. Sikap para pelaksana masih acuh jika terdapat masalah dalam pelaksanaan dan pekerjaan di lapangan.</p> <p>e. Komunikasi antar organisasi kurang efektif melalui sosialisasi yang masih belum optimal</p> <p>f. Aspek sosial, ekonomi dan politik yang mana faktor sosial dan ekonomi masyarakat yang lebih dominan.</p>
2	Rajab Lubis, Arifal Hidayat, Rismalinda Universitas Pasir Pengaraian, Pekanbaru, Indonesia.	Efektivitas Program PKTD Di Desa Koto Tinggi Kecamatan Rambah Terhadap Pembangunan Infrastruktur	Rancangan kuesioner didasarkan pada evaluasi indikator persepsi responden (aparatus desa) terhadap pembangunan infrastruktur dalam memanfaatkan dana desa	Ranking tertinggi pada Koto Tinggi dalam pengukuran efektivitas adalah efektivitas terhadap aspek perencanaan dan jadwal kegiatan pembangunan infrastruktur dengan indeks kepentingan sebesar 3,55. Berdasarkan hasil tersebut aparat desa harus lebih memperhatikan perencanaan agar jadwal pembangunan infrastruktur berhasil dan sesuai dengan rencana yang telah disepakati.
3	Roni Manembu, Albert Kusen, Djefry Deeng Dalam jurnal HOLISTIK, Vol. 12 Tahun 2019	Kontribusi Padat Karya Terhadap Masyarakat Pada Penggunaan Dana Desa (Studi Kasus Desa Kaneyen Kecamatan Tareran Kabupaten Minahasa Selatan)	Penggunaan teori yaitu teori pemberdayaan masyarakat Menurut Suryana (2010) yang menyatakan keterlibatan masyarakat di semua tahapan proses mulai dari menganalisa situasi sampai menentukan pendistribusian.	Hasil dari penelitian ini adalah dalam perencanaan hingga pelaksanaan kegiatan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah desa Kaneyan sudah cukup baik dilihat dari Penggunaan Dana Desa di Desa Kaneyan berhasil menyerap 96,38% anggaran dalam realisasinya yang digunakan sesuai dengan prinsip yakni akuntabilitas, partisipatif dan transparan dengan penggunaan dana sesuai kegiatan pembangunan dan pemberdayaan.
4	Ghina Effendi, Eko Priyo Purnomo, Ajree Ducol Malawani. Universitas	Cash For Work Solusi Kemiskinan Ekstrem Berdasarkan Pembangunan Berkelanjutan	Penelitian ini menggunakan indikator prinsip program, dan tantangan dalam pelaksanaan program <i>cash for</i>	Berdasarkan temuan dalam penelitian ini bahwa pelaksanaan <i>program cash for work</i> di Desa Mekar Sari Ness menunjukkan perubahan positif untuk mengurangi kemiskinan sebagai bentuk tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs) Adanya program <i>cash for work</i> berdampak

	Muhammadiyah Yogyakarta dalam jurnal JEJAK: Jurnal Ekonomi dan Kebijakan. Vol 13 Tahun 2020		<i>work.</i>	pada pembukaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan pekerja yang terlibat dalam program <i>cash for work</i> . Tantangan dalam pelaksanaan program <i>cash for work</i> adalah harmonisasi dana desa, keterampilan atau kemampuan kerja, rekrutmen tenaga kerja, kesesuaian waktu.
5	Dalles Siahahan. Progran Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau	Efektivitas Pelaksanaan Program Perluasan Kesempatan Kerja Melalui Kegiatan <i>Cash For Work</i> di Kota Pekanbaru	Teori acuan pada pelaksanaan penelitian adalah teori Efektivitas menurut Makmur (2011:7-9) yang menyatakan indikator efektivitas sebagai berikut: 1. Ketepatan penentuan waktu 2. Ketepatan dalam menentukan tujuan, 3. Ketepatan sasaran	Hasil riset ini menemukan bahwa program perluasan kesempatan kerja melalui kegiatan padat karya infrastruktur kurang efektif. Hal ini diketahui dari beberapa indikator keberhasilan efektivitas tidak memenuhi atau tidak termasuk kriteria yaitu: 1. Ketepatan dalam menentukan pilihan, bahwa penyerapan tenaga kerja atau pemberdayaan masyarakat hanya bersifat sementara dan tidak berkelanjutan 2. Ketepatan dalam menentukan tujuan, pekerjaan yang dibuat dari program ini bersifat sementara, karena jika kegiatan selesai dilaksanakan maka lapangan pekerjaan akan hilang dan kesempatan untuk bekerja tidak berkelanjutan. 3. Ketepatan sasaran, sasaran utama dari program ini yaitu tenaga kerja yang pengangguran. Dilihat dari ketepatan sasaran sudah tepat pada sasaran.
6	Nova Ferdiansyah, Universitas Islam Malang Jurnal DINAMIKA Volume 27 Bulan Juli Tahun 2021	Efektivitas Pengalihan Dana Desa Berdasarkan Surat Edaran Kementerian Desa Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Desa Tanggap Covid-19 dan Penegasan Padat Karya Tunai Desa Guna Menangani Covid-19	Teori sebagai acuan dalam riset ini adalah teori Efektivitas menurut Osborne dan Gaebler (1997:25). Untuk mengukur efektivitas adalah dengan mengukur kualitas output.	1. Pemerintah desa telah menjalankan surat edaran tersebut secara efektif dan efisien melalui program-program seperti pengadaan tempat cuci tangan, program PKT, dan pembentukan relawan <i>covid-19</i> dan pembagian masker sesuai dengan yang tertera dalam surat edaran tersebut 2. Dengan adanya program padat karya tunai dilakukan melalui dana desa Naru dapat membantu perekonomian masyarakat dengan sistem kerjasama dan bantuan langsung pemerintah dengan memanfaatkan dana desa.

7	Riza Aisyah. Program Studi Administrasi Publik, Universitas Panca Marga Probolinggo. Tahun 2021	Efektivitas Program <i>Cash For Work</i> Sebagai Upaya Pemerintah dalam Mitigasi Pandemi Covid-19 (Studi pada Kelurahan Kebonsari Wetan Kecamatan Kanigaran Kota Probolinggo	Teori yang digunakan dalam riset ini untuk meninjau efektivitas program melalui pendekatan indikator efektivitas menurut Sutrisno dalam Wulandari (2018:16) yakni, pemahaman program, ketepatan sasaran, ketepatan waktu, tercapainya tujuan, dan perubahan nyata	Hasil temuan pada observasi dan wawancara dilapangan menghasilkan sejumlah temuan yakni dengan didasarkan pada indikator teori efektivitas menurut Sutrisno dalam Wulandari (2018:16) yang Menunjukkan bahwa dalam indikator pemahaman program sudah dinilai efektif dilihat dari seluruh aktor pelaksana telah memahami tugas dan tanggung jawabnya dalam pelaksanaannya, ketepatan sasaran sudah sesuai penerima program dan prioritas kebutuhan masyarakat, ketepatan waktu dinilai efektif dilihat dari tidak adanya perbaikan yang melebihi batas waktu, tercapainya tujuan sudah di rasa tercapai segala tujuan sesuai yang ditentukan sebelumnya, perubahan nyata dirasa kurang efektif karena program ini hanya bersifat sementara sehinga masyakat akan cenderung kembali menganggur ketika program ini telah selesai. Beberapa prinsip mitigasi yang dikemukakan oleh Harjadi, 2007 pada program <i>cash for work</i> di Kelurahan Kebonsari Wetan telah memnuhi beberapa prinsip yakni melibatkan berbagai pihak, prioritas utama adalah kelompok rentan.
---	---	--	---	--

Sumber: Penulis, 2021

Pada tabel diatas terdapat beberapa penelitian sebelumnya dengan yang saat ini dilakukan oleh peneliti dalam persamaan dan perbedaan. Kesamaan dalam penelitian yang dilakukan adalah membahas tentang program padat karya tunai atau *cash for work* yang merupakan program pemerintah serta penggunaan metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif deskriptif. Sedangkan pembeda pada penelitian yang dilakukan yaitu hasil temuan dari fokus penelitian dan teori sebagai bahan analisis. Fokus yang digunakan oleh peneliti yaitu untuk mengetahui efektivitas program *cash for work* pada masa pandemi *COVID-19* di salah satu kelurahan Kota Probolinggo yang berkesempatan mendapatkan program CFW ini.

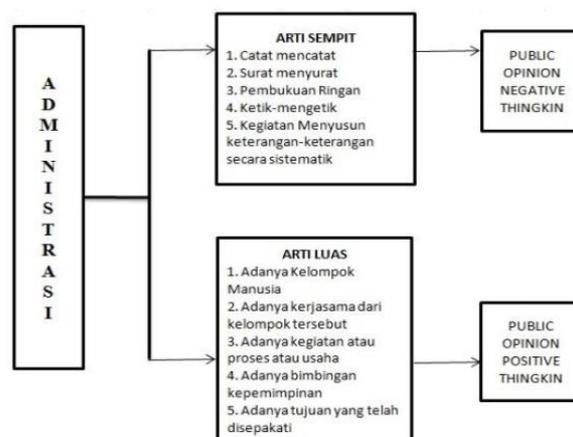
B. Kerangka Dasar Teoritik

Pada penulisan dan penyusunan skripsi ini peneliti menyusun suatu kerangka teoritik yang digunakan sebagai dasar berpikir dalam menggambarkan masalah yang akan diteliti. Penggunaan teori sebagai dasar landasan agar penelitian memiliki pandangan yang lebih jelas. Berikut beberapa tinjauan pustaka yang dijadikan sebagai referensi dalam penelitian:

1. Administrasi

Administrasi secara etimologis berasal dari bahasa latin yaitu *ad* + *ministrare* yakni administrate, yang memiliki arti melayani atau membantu. Jadi Administrasi yaitu segala hal kegiatan yang dilakukan dalam pengaturan hingga pengurusan yang membutuhkan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. (Alemina Henuk-Kacaribu. 2020). Administrasi dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu:

Gambar 2
Pembagian Arti Administrasi



Sumber: Afifuddin, 2010: 6

1. Dalam arti sempit administrasi berasal dari bahasa Belanda yakni *Administratie* yang memiliki arti kegiatan yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*) diantaranya catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan (*clerical work*) (Silalahi, 2013:5).
 2. Administrasi dalam arti luas berasal dari bahasa Inggris “*Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*” dengan arti kegiatan kelompok yang melakukan kerja sama untuk mencapai tujuan bersama (Afifuddin, 2010: 3-4).
- a. Ruang Lingkup Administrasi

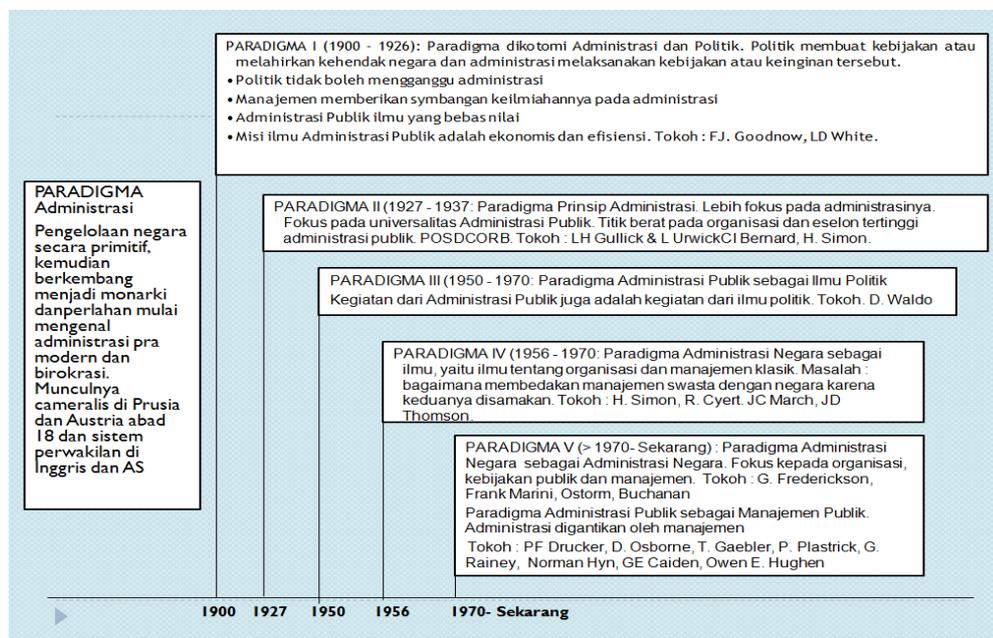
Pasolong (2008:21) membagi delapan ruang lingkup administrasi publik yaitu, “kebijakan publik, birokrasi publik, manajemen publik, kepemimpinan, pelayanan publik, administrasi kepegawaian negara, kinerja, dan etika administrasi publik”. Ruang lingkup administrasi publik terdiri dari:

- 1) Organisasi publik, berprinsip pada perilaku birokratisasi dan model organisasi.
- 2) Manajemen publik, berkaitan dengan manajemen, produktivitas, manajemen sumber daya manusia dan dana.
- 3) Implementasi, berkenaan dengan pendekatan kebijakan publik dan penerapannya, administrasi pemerintah dan etika birokrasi (*Enhanced Reader*, t.t.)

b. Paradigma Administrasi Publik

Thoman S. Kuhn, berpendapat bahwa paradigma adalah cara menyelesaikan masalah ilmiah di lingkungan masyarakat pada masa tertentu. Administrasi mengalami 5 perkembangan dalam paradigma dan setiap paradigma memiliki ciri khusus sesuai focus dan locus sebagai berikut:

Gambar 3
Perkembangan Paradigma Administrasi



Sumber: I Ketut Suardi (Diolah penulis), 2021

1. Paradigma I (1900 – 1926) Paradigma Dikotomi Politik Administrasi

Paradigma ini menyatakan bahwa pemerintah memiliki fungsi pokok yakni politik dan administrasi sehingga perlu dibedakan antara administrasi dan politik. Administrasi negara harus bergandengan dengan birokrasi pemerintahan. Fungsi politik adalah pencerminan tindakan negara dalam bentuk kebijakan sedangkan fungsi administrasi yakni berhubungan dengan

pelaksana kebijakan. Adanya perbedaan hal ini lah, sering terjadi perdebatan dari kalangan akademisi maupun praktisi sehingga memunculkan istilah dikotomi politik administrasi.

2. Paradigma II (1927 – 1937) Prinsip-prinsip Administrasi

Paradigma administrasi dipandang sebagai universal pada organisasi dengan menonjolkan fokusnya yang pada kenyataannya administrasi berprinsip pada setiap organisasi industri maupun pemerintahan baik itu dari segi lingkungan, sosial budaya, tujuan bahkan jenis organisasi yang melaksanakan.

3. Paradigma III (1950 – 1955) Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik

Pada paradigma III ini kembali menekankan hubungan administrasi negara dengan ilmu politik secara konseptual. Pada tahap ini berkembangnya administrasi negara sudah menjadi bagian dari ilmu politik, namun karena adanya kritikan yang membuat administrasi negara kembali pada birokrasi pemerintahan yang masuk pada disiplin induknya.

4. Paradigma IV (1956 – 1970) Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi

Munculnya paradigma ini diawali dari anggapan bahwa ilmu administrasi merupakan ilmu kedua setelah ilmu politik. Ilmu administrasi dalam paradigma ini dinyatakan sebagai teori organisasi dan ilmu manajemen dalam segala studi dengan tujuan meningkatkan efektivitas dan efisiensi program secara lebih tepat.

5. Paradigma V (1970 – sekarang) Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara

Pada hal ini administrasi negara mulai masuk dalam teori organisasi, ilmu kebijakan dan ekonomi politik. *Herbert Simon* menyatakan ada dua aspek yang perlu dikembangkan dalam administrasi negara, antara lain:

1. Administrasi negara lebih memusatkan pada perkembangan ilmu murni administrasi
2. Penentuan kebijakan publik dilakukan oleh satu kelompok besar

*Sumber:*Jurnal Administrasi Universitas Medan Area (Pasolong,2012: 36-38).

c. Pergeseran Administrasi Publik

Dalam perspektif teoritik telah terjadi pergeseran administrasi dalam perkembangan administrasi Berikut tabel perbedaan dalam pergeseran administrasi yang menekankan pada pelayanan publik:

Tabel 4 Perbedaan dalam pergeseran administrasi

Aspek	Old Public Administration	New Public Administration	New Public Manajement	New Public Service
Perkembangan Model	Wodrow Wilson	Herbert Simon, Politt	Taylorism	Frederickson, Denhardt
Teori & Epistemologi	Teori politik dan ilmu social	Keterkaitan ilmu & nilai	Teori ekonomi berdasarkan ilmu social	Teori demokrasi, positif, kritis, dan interpretatif
Peranan pemerintah	<i>Rowing</i> (pengayuh)	<i>Steering</i> (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan	Tidak jelas batas antara sektor publik dan privat
Struktur Organisasi	Sangat birokrasi, top-down	Desentralisasi	Desentralisasi dengan kontrol	Kolaboratif
Pihak yang menerima tanggung jawab	Klien dan konsituen	Masyarakat marjinal	Pelanggan	Warganegara

Akuntabilitas (keandalan)	Menurut hierarki Administrative	Berdasarkan keinginan <i>customers</i>	Pada berbagai aspek diantaranya hukum, norma dan politik	Kebijakan yang berasal dari partisipasi masyarakat, sektor swasta dan negara
Konsepsi Kepentingan Publik	Didefinisikan secara politis dan tercantum dalam konstitusi	Kepentingan kaum marjinal	Mewakili kepentingan pribadi	Nilai yang diakui dari hasil bersama

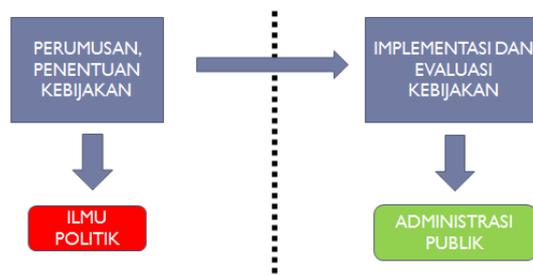
Sumber: (Puspitarini E , 2019) (Jurnal Pergeseran Dalam Paradigma Ilmu Administrasi Publik. Endang, 2021) Diolah Penulis, 2021

Paradigma diatas dapat memberikan gambaran bahwa ilmu administrasi mengalami perubahan orientasi. Jika dilihat dalam tatanan empirik dapat dinyatakan bahwa penerapan paradigma mengalami kegagalan dalam mengelola negara sehingga mengalami tatanan perubahan paradigma yang memunculkan paradigma baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

d. Hubungan Administrasi Publik dengan Kebijakan Publik

Jika dilihat berdasarkan konseptual, kebijakan publik merupakan dua rumpun ilmu yang terdiri atas ilmu politik dan administrasi publik. Menurut prinsip ilmu administrasi publik, kebijakan publik merupakan aktor dinamis dari negara (organisasi) yang berasal dan dibuat oleh pemerintah (manajemen) untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan kenegaraan. Hubungan dari penjelasan diatas dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4
Hubungan Administrasi Publik dengan Kebijakan Publik



Sumber: Rahmadi, 2018 (Diolah Penulis), 2021

Dalam proses pemerintahan hubungan administrasi publik dengan kebijakan publik yaitu administrasi publik merupakan realisasi kebijakan yang berfokus pada penegakan hukum, pembuat dan penerapan peraturan serta regulasi dalam mengimplementasikan kebijakan publik dengan tujuan menata kebijakan publik dalam memecahkan masalah publik yang terjadi baik pada instansi pemerintah atau organisasi (Abdul Kadir, 2018).

2. Kebijakan Publik

Menurut Soetopo kebijakan publik yaitu kebijakan yang dibuat pemerintah yang didalamnya mengandung manfaat pada kepentingan masyarakat yang diproyeksikan dengan tujuan, nilai praktek tertentu dan tidak menimbulkan kerugian pada para pelaksana kebijakan (Soetopo, 2005:10). Senada dengan Anggara hyang menyatakan, kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah pada dasarnya adalah tindakan pemerintah yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat baik dilakukan maupun tidak dilakukan (Anggara, 2014).

Walaupun perbedaan pendapat mengenai kebijakan, namun pada intinya para ahli kebijakan memiliki pengertian yang sama, yaitu bentuk tindakan dari pemerintah adalah kebijakan publik yang memberikan arah dan pedoman yang berkenaan dengan proses proses penyelenggaraan pemerintahan. Dalam prosesnya, kebijakan publik bersifat komprehensif, yaitu segala hal bisa saja mempengaruhi atau dipengaruhi bagi masyarakat yang melaksanakan atau tidak melaksanakan. Adapun tahap – tahap kebijakan adalah sebagai berikut:

Gambar 5

Tahap – tahap Kebijakan

Tahap-Tahap Kebijakan:

Penyusunan kebijakan



Formulasi kebijakan



Adopsi kebijakan



Implementasi kebijakan



Evaluasi kebijakan

Sumber: William Dunn (2003: 32-34)

William Dunn (2003: 32-34) menegaskan, dalam membuat kebijakan publik terdapat proses dan variabel, antara lain:

- (1) Tahap penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada

agenda publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

(2) Tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

(3) Tahap adopsi kebijakan yakni, dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas

(4) Tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*) yaitu proses pelaksanaan kebijakan untuk mencapai hasil yang diharapkan. Dalam tahap ini persaingan akan saling bersaing dan menempati kedudukannya dari berbagai kepentingan. Mayoritas akan mendapatkan dukungan dari para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

(5) Tahap evaluasi kebijakan. (*policy evaluation*), yaitu proses memonitor dan menilai hasil penerapan kebijakan di lingkungan masyarakat untuk meninjau dampak maupun tujuan yang sesuai atau belum dari penerapan kebijakan tersebut

Kebijakan yang dirumuskan untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran dan digunakan dalam upaya mitigasi pemerintah dalam situasi pandemi *covid-19* di Indonesia adalah kebijakan *cash for work* untuk memberikan penghasilan tambahan kepada kelompok berpenghasilan rendah yang merupakan sasaran dari program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) melalui Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 177/KPTS/M/2021 Tentang Penetapan Lokasi dan Besaran Bantuan Kegiatan Infrastruktur Berbasis Masyarakat Tahun Anggaran 2021.

Tujuan dari kebijakan publik adalah menyerap, mengatur, membebaskan sumber daya untuk memperkuat negara dan pasar (*William N. Dunn / Pengantar Analisis Kebijakan Publik / Perpustakaan Lembaga Administrasi Negara, t.t.*). Dalam implementasi kebijakan publik, keberhasilan pada tujuan dan sasaran yang tepat dapat dinyatakan dalam efektivitas yang berfokus pada pencapaian tujuan kebijakan dalam pembentukan kinerja.

3. Organisasi

Dalam setiap organisasi memerlukan teori organisasi sebagai alat (*tool*) atau wahana dan manajemen dalam pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya yang didalam ilmu administrasi lebih menekankan pada kedudukan organisasi yang berhubungan dengan administrasi. Organisasi di bentuk sebagai upaya mencapai tujuan sekalipun organisasi tersebut dalam skala kecil. Begitu juga dengan organisasi negara yang

dibentuk pada dasarnya untuk mewujudkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka melaksanakan tujuan organisasi dan peraturan perundangan yang telah ditetapkan yakni pelayanan publik (Anggara, 2016). Pelaksanaan organisasi harus berpedoman pada prinsip-prinsip organisasi untuk menciptakan organisasi yang berhasil dan tepat pada tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Berikut adalah penjelasan singkat:

1) Prinsip perumusan tujuan.

Perumusan tujuan yang dimaksud haruslah dibuat dengan jelas sebab organisasi atau lembaga memiliki tujuan yang harus dilakukan oleh organisasi dengan menentukan hal yang diperbuat pada organisasi itu sendiri.

2) Prinsip pembagian kerja.

Pembagian tugas kerja dilakukan untuk menata kegiatan organisasi untuk menghindari terjadinya kesalahan atau pekerjaan yang tidak merata dalam sebuah organisasi

3) Prinsip pendelegasian kekuasaan atau wewenang.

Untuk menjalankan tugas dan wewenangnya suatu unit harus diberi kekuasaan dan harus melakukan pertanggungjawaban agar tugasnya dapat berjalan dengan baik dan benar

4) Prinsip tingkat pengawasan.

Sistem pengawasan perlu dijalankan untuk mencapai tujuan organisasi secara maksimal. Tingkat pengawasan ini melalui serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh tim pengawas.

5) Prinsip rentang manajemen.

Pada prinsip ini rentang manajemen yang dimaksud adalah bagaimana seorang atasan yang membawahi beberapa karyawan dengan melihat pengawasan secara efektif dan efisien secara optimal.

6) Prinsip kesatuan perintah.

Kesatuan perintah dari atasan bahwa pada suatu organisasi seorang bawahan harus memberikan laporan pertanggung jawaban dari apa yang telah dikerjakan.

7) Prinsip koordinasi.

Prinsip ini diperlukan untuk menghindari konflik pada antar anggota serta memperkuat kerja sama antar anggota organisasi.

4. Efektivitas

a. Pengertian Efektivitas

Kata efektivitas berasal dari efektif yang memiliki hubungan dengan efisiensi. Menurut Makmur (2011:7-9) berpendapat bahwa efektivitas merupakan kemampuan melaksanakan tugas dan fungsi dalam mencapai tujuan dari suatu organisasi yang dalam pelaksanaannya tidak ada tekanan antara atasan dengan bawahan. Menurutnya ada 8 indikator kriteria untuk melihat efektivitas diantaranya, ketepatan penentuan waktu, ketepatan penentuan biaya, ketepatan dalam pengukuran, ketepatan dalam menentukan pilihan,

ketepatan berpikir, ketepatan dalam menentukan perintah, ketepatan dalam menentukan tujuan, dan ketepatan sasaran.

Sedangkan Mardiasmo didalam bukunya *Efisiensi dan Efektifitas* (2017:134) menyatakan Efektivitas adalah hubungan antara output dengan tujuan. Kontribusi output berpengaruh terhadap terhadap pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan, Semakin besar output yang diberikan maka kinerja suatu organisasi semakin efektif.

b. Pendekatan Efektivitas

Salah satu jenis efektivitas yaitu efektivitas program. Konsep efektivitas digunakan sebagai ukuran untuk mengukur suatu keefektifan program yang dijalankan dalam sebuah instansi pemerintah maupun non-pemerintah sebagai wujud inovasi untuk menanggulangi suatu masalah.

Duncan (dalam Steers, 2008:53) menyatakan untuk mengukur dalam pelaksanaan program baik program instansi pemerintah atau swasta, ada 3 hal yang perlu diukur diantaranya:

1. Pencapaian Tujuan:

Pencapaian tujuan akhir dinilai dari proses tahap perencanaan hingga periodisasi sudah sesuai tujuan sebelumnya atau sebaliknya.

2. Integrasi

Integrasi dilakukan dengan mengadakan sosialisasi dan musyawarah dengan berbagai pihak yang terkait mengenai

program kerja yang akan dilaksanakan sesuai dengan yang telah disepakati bersama.

2. Adaptasi

Pada spek ini yaitu bagaimana kemampuan suatu organisasi dalam menyesuaikan diri dengan lingkungan yang akan menjadi target pelaksanaan suatu program.

Dalam mengkaji pelaksanaan program dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, penulis menilai efektivitas menggunakan teori Sutrisno (dalam Wulandari 2018:16) yang menyatakan bahwa terdapat beberapa variabel untuk mengetahui sejauh mana keefektifan suatu program diantaranya:

a. Pemahaman program

Pada indikator ini bagaimana program dapat mudah diterima dan dipahami dalam pelaksanaannya, biasanya melalui tahap proses sosialisasi yang dilaksanakan oleh pihak instansi kepada masyarakat dengan tujuan memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada aktor pelaksana mengenai pelaksanaan program *cash for work* pada masa pandemi *COVID-19*.

b. Ketepatan Sasaran

Pada variabel ketepatan sasaran ini hal yang perlu diperhatikan adalah kelompok rentan dimana perlu peninjauan langsung akan keberadaan program yang sedang dijalankan. Tepat sasaran dalam kaitannya dengan penelitian ini adalah program *cash for work* di

Kelurahan Kebonsari Wetan sudah tepat sasaran sesuai dengan peraturan dan kriteria penerima masyarakat atau justru sebaliknya.

c. Ketepatan Waktu

Indikator berikutnya adalah ketepatan waktu, jika pelaksanaan program telah sesuai dengan aturan atau target waktu yang telah ditetapkan maka program dapat dikatakan efektif. Semakin tepat realisasi program pada waktu pelaksanaan maka semakin efektif program tersebut dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini pekerjaan yang dilakukan melalui program *cash for work* di Kelurahan Kebonsari Wetan sudah sesuai standart operasional waktu yang ditetapkan atau sebaliknya.

d. Tercapainya Tujuan

Dalam indikator ini suatu program dinyatakan efektif apabila tujuan program berhasil dicapai. Dapat ditinjau mulai dari proses sosialisasi hingga evaluasi pada pelaksanaan program. Dalam penelitian ini adalah dapat dilihat dari realisasi pelaksanaan *cash for work* dari tahap perencanaan hingga evaluasi program apakah hasil yang didapat telah sesuai dengan target dan tujuan yang ditetapkan sebelumnya atau justru sebaliknya.

e. Perubahan Nyata

Pada indikator perubahan nyata, meninjau keefektifan dapat dilihat dari sejauhmana program *cash for work* memberikan dampak atau

manfaat pada masyarakat dengan melihat perbandingan sebelum dan pasca kegiatan program.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa suatu program bisa dinyatakan efektif jika perencanaan dan hasil yang diperoleh tepat sasaran dan berhasil dilaksanakan dengan maksimal. Untuk menganalisis pada penelitian ini, peneliti akan menjadikan indikator efektivitas dari teori Sutrisno dalam Wulandari (2018:16) sebagai teori analisis yang ditinjau dari pemahaman program, ketepatan sasaran, ketepatan waktu, tercapainya tujuan dan perubahan nyata. Peneliti beranggapan bahwa ke lima indikator diatas lebih sesuai dengan indikasi sehingga teori tersebut dipilih untuk mengetahui efektivitas dari program *cash for work* di Kelurahan Kebonsari Wetan Kota Probolinggo yang menjadi fokus penelitian yang dilakukan peneliti.

5. Program *Cash For Work*

Menurut Nagamatsu (2013), *cash for work* (CfW) merupakan metode untuk meringankan korban terdampak bencana melalui kegiatan rekonstruksi yang mengikut sertakan masyarakat sebagai pekerja dengan memberikan upah secara tunai. Sementara (Adato dkk., 2018) mengungkapkan bahwa program CFW merupakan program bersyarat dengan menunjukkan beberapa tingkat variasi negara-demi-negara dan adaptasi yang diperuntukkan pada masyarakat lokal. Sedangkan menurut (Rai Budiasa, 2019) menyatakan *cash for work* saat ini lebih menekankan kepada penggunaan tenaga kerja lokal yang tersedia dan pelaksanaan

kegiatan melalui pembangunan atau perbaikan yang lebih memanfaatkan tenaga manusia dibandingkan dengan modal atau mesin.

Carruth juga menjelaskan *cash for work* diberikan kepada pekerja penerima manfaat dengan menciptakan lapangan kerja (Carruth & Freeman, 2021). Sementara itu, nama lain dari *CfW* adalah transfer tunai yang merupakan bentuk bantuan sosial yang fokus utamanya pada hal-hal sebagai berikut (Harvey dan DFID, 2005):

- 1) Uang tunai yang diberikan kepada masing-masing rumah tangga, hal ini berbeda dengan komunitas masyarakat atau lembaga pemerintahan
- 2) Hibah tunai, PKT dan program kupon lebih daripada intervensi seperti monetisasi, keuangan mikro, asuransi, dukungan anggaran dan biaya keringanan
- 3) Uang tunai sebagai alternatif transfer natura seperti input pertanian, tempat tinggal dan barang-barang selain makanan sebagai alternatif distribusi bantuan makanan.

Menurut Habibie pengembangan dari program padat karya di Indonesia sangat tepat sebab banyak sumber daya manusia yang belum memiliki keterampilan. Dimana didalam kegiatan bentuk pekerjaannya akan diberikan pengetahuan mengenai konstruksi infrastruktur baik itu perbaikan ringan maupun pembangunan sehingga memberikan wawasan baru terhadap pekerja.

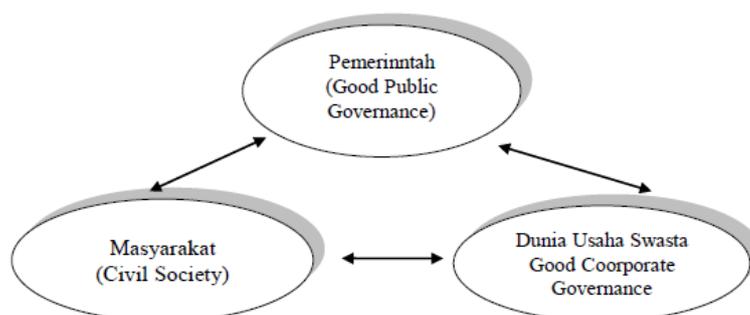
Kegiatan program CFW pada dasarnya memang bukan membangun infrastruktur baru, tetapi lebih kepada kegiatan pemeliharaan atau perbaikan atau rehabilitasi untuk infrastruktur yang tergolong kategori kerusakan ringan dan sedang. Program *cash for work* ini sangat tepat di luncurkan sebagai upaya pemerintah Indonesia dalam mitigasi pandemi *covid-19*, dimana banyak masyarakat banyak yang kehilangan pekerjaannya. *Cash For Work* memberikan manfaat bagi mereka yang terdampak bencana alam maupun non alam dengan menyerap tenaga kerja yang terdampak melalui pemberdayaan pada individu dengan memberikan upah sebagai pendapatan dalam kegiatan perbaikan maupun membangun kapasitas lokal infrastruktur dan menyediakan peluang-peluang ekonomi produktif. Pelaksanaan kegiatan CFW terdiri dari beberapa tahapan diantaranya tahap persiapan, perencanaan, pencairan dana, pelaksanaan kegiatan infrastruktur dan pemeliharaan pasca kegiatan.

Melalui program *cash for work* kelompok penganggur terdampak pandemi *covid-1* akan dipekerjakan dengan adanya lapangan pekerjaan. Upah yang diterima pekerja dapat membantu meningkatkan daya beli masyarakat dan konsumsi rumah tangga secara kumulatif juga turut meningkat, selain itu juga akan menurunkan angka ketimpangan pendapatan di masyarakat terutama pada situasi pandemi saat ini. Program ini tepat sekali untuk situasi pandemi *COVID-19* seperti ini yang dimana banyak masyarakat menjadi korban PHK akibat berkurangnya aktivitas maupun produksi.

6. *Good Governance*

Secara umum istilah *government* lebih banyak di pahami sebagai “pemerintah” yang memiliki kekuasaan dalam menjalankan kehendak rakyat melalui proses pembuatan kebijakan. Pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pelaksanaannya selalu melakukan reformasi birokrasi untuk melakukan suatu pembaharuan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi merupakan organisasi formal yang mempunyai kedudukan dengan cara kerja terikat pada perturan, sumber daya yang dalam pengawasan eksternal serta memiliki semangat dalam pelayanan publik. Menurut Tahir (2018:145) pemerintah, masyarakat dan swasta merupakan pilar *stakholder* pada pencapaian *good governance* dengan saling kontrol. Tiga pilar tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 6
Tiga Pilar/Aktor Tata Pemerintahan Yang Baik



Sumber: Tahir (2018:145)

Dari gambar diatas dapat diketahui bahwa mewujudkan *good governance* di ruang publik dapat dilaksanakan dengan maksimal jika peran ketiga pilar diatas seimbang. Pemerintah sebagai aktor negara harus mampu membentuk dan menciptakan ruang publik yang kondusif dalam *governance*

baik dalam aspek politik maupun hukum. Peran dunia swasta dalam hal ini adalah menciptakan lapangan kerja dalam pembangunan ekonomi untuk masyarakat. Masyarakat memiliki peran dalam menciptakan interaksi sosial, ekonomi dan politik.

Prinsip tata kelola pemerintahan yang baik bukan saja melibatkan pemerintah atau negara (*state*) tetapi harus melibatkan sistem birokrasi maupun ekstern birokrasi. Itu sebabnya *good governance* mencakup berbagai relasi baik dari pemerintah, pasar, dan masyarakat. Sejatinya konsep *governance* bukan saja dipahami sebagai struktur maupun institusi melainkan sebagai proses. (Hatifah,2004:2).

Di Indonesia isu mengenai *good governance* sering kali menjadi perdebatan dalam pembangunan yang didorong adanya perubahan baik dari segi pemerintah maupun masyarakat. Pemerintah sebagai pemimpin diuntut untuk menjadi pemimpin yang lebih demokratis, efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan publik, mampu dengan tepat menyusun kebijakan, program maupun hukum dan menjamin keadilan. Sejalan dengan hal tersebut, masyarakat juga sebagai aktor dalam mewujudkan pemerintahan yang baik diharapkan memiliki rasa solidaritas dan kesadaran akan hak dan kewajibannya, serta selalu berperan aktif dan bersedia dalam penyelenggaraan urusan publik dengan tidak melakukan tindakan apatis yang mementingkan diri sendiri. Dengan adanya tuntutan tersebut terjadilah perubahan perubahan dalam pola *good governance*.

7. Mitigasi

Menurut *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), mitigasi merupakan mengurangi dan mencegah resiko atau dampak terjadinya bencana yang melibatkan berbagai pihak terkait, khususnya pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan (*Policy Maker*) dan masyarakat sebagai target (*stakeholders*). Sedangkan Menurut (UNDP, 2007) upaya mitigasi adalah kegiatan atau tindakan mengurangi dampak atau efek bahaya. Kegiatan dan tindakan yang dilakukan yaitu dalam bentuk perlindungan seperti pembangunan fisik.

Latar belakang melakukannya mitigasi adalah skala bencana yang menyebabkan jumlah orang terdampak lebih banyak pada suatu negara. Diantara bencana yang terjadi saat ini bencana non-alam, yakni *COVID-19* sudah seharusnya upaya mitigasi dilakukan oleh pemerintah. Efektif tidaknya mitigasi tergantung dari manajemen dan keterlibatan masyarakat sebagai kunci dari pelaksanaan mitigasi. Walaupun upaya mitigasi pada suatu negara berhasil belum tentu pada negara lain akan turut berhasil. Salah satu upaya mitigasi bencana non-alam di Indonesia dilakukan pada sektor ketenagakerjaan adalah pemberian stimulus kepada mereka yang menjadi korban yaitu pelaku usaha dalam mencegah banyaknya PHK hingga program tunjangan bagi pekerja yang diberhentikan. Pelaksanaan mitigasi bencana *COVID-19* terhadap sektor ketenagakerjaan melalui *cash for work* ini langkah awal yang begitu baik dan dibutuhkan, sebab sektor paling terdampak juga adalah sektor ketenagakerjaan yang memiliki implikasi tinggi terhadap

pendapatan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan. Oleh karena itu pelaksanaan mitigasi perlu disesuaikan dengan prinsip dan strategi walaupun pada hasilnya masih membutuhkan perhatian yang lebih (Darmadi dkk., 2021).

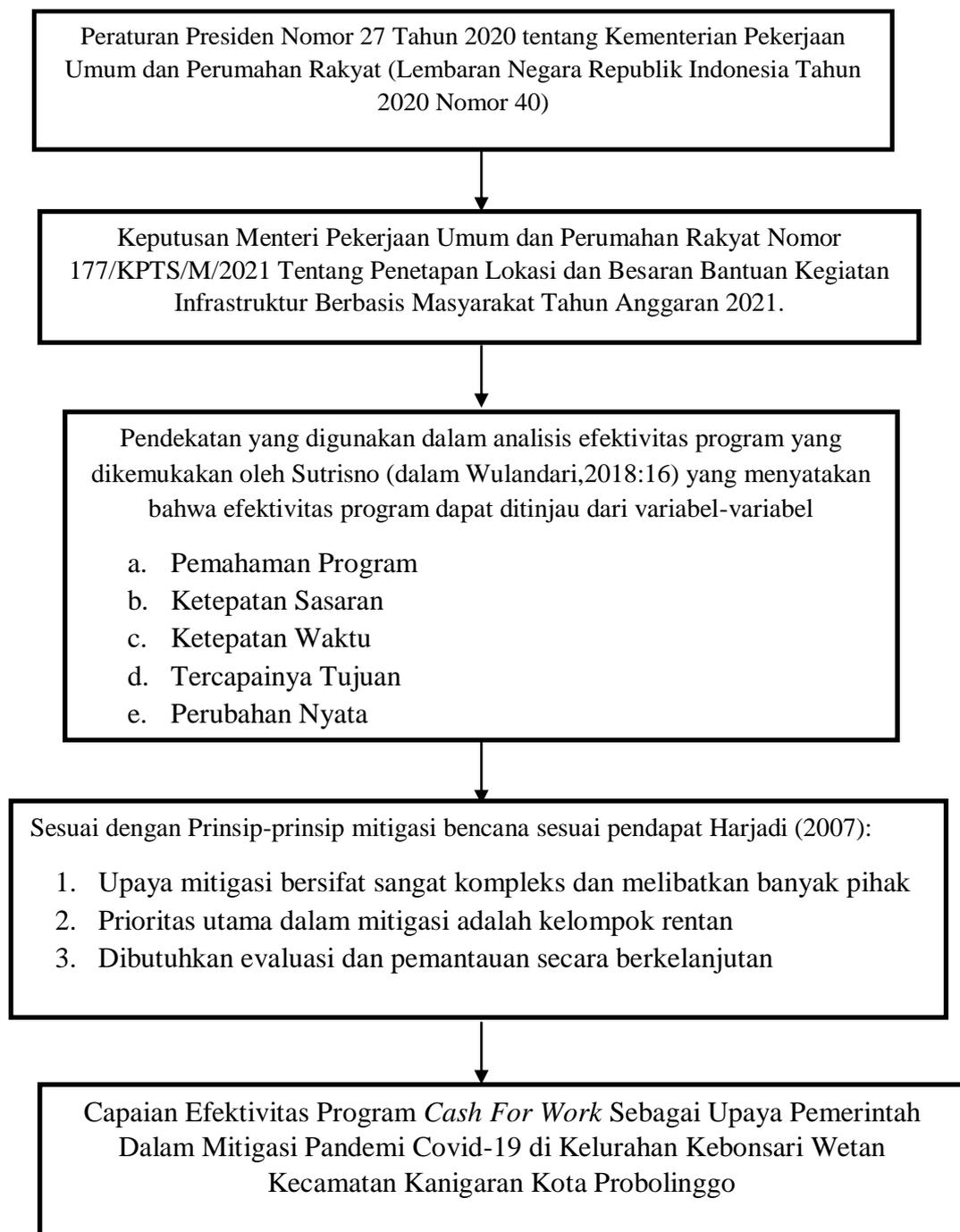
Prinsip-prinsip dan strategi program *cash for work* sebagai upaya mitigasi yang dilakukan pemerintah harus sesuai prinsip mitigasi bencana dalam bukunya yang diterbitkan oleh direktorat mitigasi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Menurut Harjadi dkk, 2007) yaitu :

1. Bencana adalah titik awal upaya mitigasi bagi bencana serupa berikutnya.
2. Upaya mitigasi bersifat sangat kompleks, saling ketergantungan satu komponen dengan yang lainnya serta melibatkan banyak pihak
3. Prioritas utama dalam mitigasi adalah kelompok rentan terutama jika sumber daya terbatas
4. Upaya mitigasi aktif lebih efektif dibanding upaya mitigasi pasif
5. Dibutuhkan evaluasi dan pemantauan secara berkelanjutan untuk mengantisipasi perubahan situasi (Harjadi dkk, 2007).

C. Kerangka Pemikiran

Adapun kerangka pemikiran yang dimaksud, yaitu:

Kerangka Pemikiran



Sumber: Penulis, 2022