

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang evaluasi strategi pembangunan regional/daerah sebenarnya telah banyak dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu dengan objek penelitian serta metode penelitian yang berbeda-beda. Penelitian-penelitian mengenai evaluasi strategi pembangunan banyak menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk menggambarkan pelaksanaan serta hasil dari strategi-strategi pembangunan beserta rekomendasi untuk perbaikan kebijakan berikutnya. Adapun penelitian dengan pendekatan evaluasi formal terhadap strategi percepatan pembangunan daerah tertinggal belum banyak dilakukan kendati regulasi mengenai percepatan pembangunan daerah tertinggal telah ada sejak tahun 2014 yang ditandai dengan lahirnya PP.78/14 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal yang kemudian diikuti oleh Perpres 21/2018 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (STRANAS-PPDT) 2015-2019. Penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan akademis pada evaluasi STRANAS-PPDT sebagai salah satu upaya pemerintah pusat dalam menangani ketimpangan pembangunan antarwilayah. Adapun penelitian-penelitian terdahulu yang tercantum pada tabel berikut ini memiliki kemiripan dalam penelitian ini yaitu sama-sama merupakan penelitian yang mengevaluasi kebijakan dan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif.

Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dengan Penelitian ini	Perbedaan dengan Penelitian ini
1.	Annisa Alifa Ramadhani, Toto Gunarto, Arivina Ratih Taher	Strategi Pembangunan Daerah Tertinggal Di Kabupaten Lampung Barat Tahun 2018	Berdasarkan hasil pembobotan terhadap kuisisioner SWOT, maka usulan strategi alternatif yang dapat direkomendasikan adalah Strategi Strength Opportunity (SO), yaitu suatu strategi yang menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang	Sama-sama membahas tentang strategi pembangunan daerah tertinggal	Berbeda pada objek penelitian, penelitian ini berfokus pada evaluasi kebijakan STRANS PPDT 2015-2019 sedangkan penelitian sebelumnya pada kebijakan pembangunan di Lampung Barat
2.	Saptana, Muhammad Iqbal, dan Ahmad Makky Ar-Rozi	Evaluasi Kebijakan Tujuh Gema Revitalisasi Dalam Pembangunan	Berbagai hasil capaian pembangunan pertanian yang dilakukan dengan strategi tujuh Gema Revitalisasi Pertanian telah menunjukkan	Sama-sama membahas tentang evaluasi kebijakan nasional	Berbeda pada objek penelitian, penelitian ini berfokus pada evaluasi kebijakan

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dengan Penelitian ini	Perbedaan dengan Penelitian ini
		nan Pertanian Tahun 2013	hasil dengan tren positif, meliputi pencapaian peningkatan produksi komoditas pangan strategis padi, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi yang terus mengalami pertumbuhan positif, kecuali komoditas kedelai yang relatif stagnan.		STRANS PPDT 2015-2019 sedangkan penelitian sebelumnya pada strategi pembangunan pertanian
3.	Hasmiarti	Studi Evaluasi Kebijakan Program Pemberda yaan Perempua n dan Perlindung an Anak di Provinsi Kepulauan Riau Tahun	Kebijakan akan berhasil apabila ada kerjasama diantara para stakeholder bersama-sama memberikan input guna peningkatan peran serta perempuan dan alternatif kebijakan membutuhkan perencanaan yang strategis, mulai dari pembuatan kerangka	Sama-sama membahas tentang evaluasi kebijakan	Berbeda pada objek penelitian, penelitian ini berfokus pada evaluasi kebijakan STRANS PPDT 2015-2019 sedangkan penelitian sebelumnya pada kebijakan

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dengan Penelitian ini	Perbedaan dengan Penelitian ini
		2012	kebijakan pemerintah yang kompeten dengan sensitivitas gender		Program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Provinsi Kepulauan Riau
4.	Rustan A.	Evaluasi Kinerja Kebijakan “Pro-Growth, Pro-Poor, And Pro-Human Development” di Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2012	Berdasarkan hasil analisis peringkat yang dilakukan, dapat diambil kesimpulan penilaian per dimensi kebijakan pembangunan di wilayah Provinsi Kalimantan Timur, bahwa tiap Kabupaten/ Kota memiliki keunggulan masing – masing pada dimensi kebijakan tertentu. Dengan demikian, upaya benchmarking atau replikasi kebijakan antar	Sama-sama membahas tentang evaluasi kebijakan	Berbeda pada objek penelitian, penelitian ini berfokus pada evaluasi kebijakan STRANS PPDT 2015-2019 sedangkan penelitian sebelumnya pada kebijakan “Pro-Growth, Pro-Poor, And Pro-Human Development” di Provinsi

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dengan Penelitian ini	Perbedaan dengan Penelitian ini
			Kabupaten/ Kota yang berhasil pada suatu dimensi sangat diperlukan		Kalimantan Timur
5.	Hj. Jenny Ratna Suminar, Dede Mariana, Caroline Paskarina,	Studi Evaluasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten Garut Bagian Selatan Tahun 2007	Pelaksanaan kebijakan belum optimal karena masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain kapasitas kelembagaan pemerintah daerah yang relatif beragam dan kendala dana yang masih sangat terbatas,	Sama-sama membahas tentang evaluasi kebijakan	Berbeda pada objek penelitian, penelitian ini berfokus pada evaluasi kebijakan STRANS PPDT 2015-2019 sedangkan penelitian sebelumnya pada kebijakan Pengembangan Kabupaten Garut Bagian Selatan

Sumber : Olahan penulis (2022)

B. Landasan Teori

1. Konsep Kebijakan Publik

Banyak konsep yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas

Dye dalam Abidin (2016:5-6) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*). Konsep ini dibuatnya dengan menghubungkan beberapa konsep lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan, serta Carl Friedrich. Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”. Hal ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang sewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara itu, Lasswell dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik (*a projected program of goals, values and practices*). Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goals*), sasaran (*objectives*), atau kehendak (*purposes*).

Pengertian publik dalam Abidin (2016:7) di dalam rangkaian kata *public policy* memiliki tiga konotasi, yaitu pemerintah, masyarakat, dan umum. Hal ini dapat dilihat dalam dimensi subjek, objek, dan lingkungan dari kebijakan. Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah, sehingga salah satu ciri kebijakan adalah “*what government do or not to do.*” Kebijakan dari pemerintahlah yang dapat dianggap sebagai kebijakan yang resmi, sehingga mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi. Dalam dimensi lingkungan yang dikenai kebijakan, pengertian publik di sini adalah masyarakat. Suatu keputusan baru dianggap sebagai kebijakan publik jika keputusan atau kebijakan tersebut mencakup semua orang dalam hubungannya dengan bidang tugas pemerintah.

Riant Nugroho (2014) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “Setiap keputusan yang dibuat oleh Negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara. Kebijakan publik adalah keputusan politik yang dibuat oleh lembaga publik. Lembaga publik adalah lembaga yang didanai dari dana/uang publik. Kebijakan Publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan. Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis ataupun fakta teknis. Sebagai

sebuah strategi, maka di dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat di dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, maka kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga *negatif*, di dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Meskipun terdapat ruang bagi *win-win* di mana sebuah tuntutan dapat diakomodasi, namun pada akhirnya ruang bagi *win-win* sangat terbatas, sehingga kebijakan publik lebih banyak pada ranah *zero-sum-game*, yaitu menerima yang ini, dan menolak yang lain.

Hogerwef (1983) menyatakan secara konseptual kebijakan publik adalah usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Konsep ini memperlihatkan adanya kandungan empat unsur pokok yaitu adanya: (1) Usaha; (2) Tujuan; (3) Sarana; dan (4) Waktu. Unsur usaha dalam kebijakan adalah dimaksudkan bahwa kebijakan itu terjadi sebagai usaha yang dilakukan, usaha bisa dalam bentuk tindakan (kelakuan atau perilaku atau perbuatan) dan bisa dalam bentuk pemikiran seperti pendapat atau gagasan. Unsur tujuan sangatlah penting sebab dengan menegaskan kehendak yang dinyatakan atas dasar pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah membedakannya dengan tujuan yang dilakukan oleh pelaku non pemerintah. Tujuan itu pada umumnya adalah untuk (1) Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); (2) Melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai koordinator); (3) Memperuntukkan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi alokasi). Tentang unsur sarana, begitu banyak hal yang harus dipertimbangkan, antara lain tentang besar atau luasnya sarana dibanding dengan tujuan yang dicapai. Jika sarana lebih besar ketimbang tujuan, hal itu memerlukan pertimbangan rasional. Hal yang menyangkut jenis sarana, seperti sarana dalam pemerintahan umum dari yang terkecil hingga yang terbesar, dapat disebutkan seperti : subsidi, anggaran, perundang-undangan, partisipasi politik, hingga hal yang bersangkutan paut dengan ketahanan seperti peperangan. Unsur waktu dimaksudkan sebagai suatu keadaan yang berkenaan dengan jangka waktu pencapaian tujuan, penggunaan sarana dan kegiatan atau upaya yang dilakukan. Waktu dalam isi kebijakan selalu berkaitan dengan tiga unsur lainnya dan selalu terkait dengan kecepatan

terlaksananya kegiatan dan tercapainya tujuan.²

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan politik yang diambil lembaga publik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berdampak pada seluruh lapisan masyarakat demi mencapai suatu kondisi masyarakat yang diharapkan atau dicita-citakan.

2. Bentuk Kebijakan Publik

R.Nugroho (2014) menyebutkan terdapat empat jenis kebijakan publik yaitu :

- a. Kebijakan Formal. Yaitu keputusan-keputusan yang dikodifikasikan secara tertulis dan disahkan atau diformalkan agar dapat berlaku. Kebijakan formal dikelompokkan menjadi tiga, yaitu : Perundang-undangan, hukum dan regulasi.
- b. Konvensi atau kebiasaan atau kesepakatan umum. Kebijakan ini biasanya ditumbuhkan dari proses manajemen organisasi publik.
- c. Pernyataan Pejabat Publik di depan publik. Pernyataan pejabat publik harus dan selalu mewakili lembaga publik yang diwakili atau dipimpinnya. Dengan demikian, setiap pejabat publik harus bijaksana dalam mengemukakan pernyataan-pernyataan yang berkenaan dengan tugas dan kewenangan dari lembaga publik yang diwakilinya.
- d. Perilaku Pejabat. Yaitu dari gaya pimpinan dimana *Gesture* pimpinan ditirukan oleh seluruh bawahannya.

Dari keempat bentuk kebijakan publik di atas bentuk yang perlu diberikan fokus adalah pada peraturan terkodifikasi.

3. Jenis Kebijakan

Anderson dalam Nugroho (2014:151) mempromosikan lima jenis kebijakan publik

² Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, Studi Kebijakan Pemerintah (Bandung: Refika Aditama, 2016), hlm. 15-18.

yaitu :

- a. *Constituent* : Jenis kebijakan yang membuktikan keberadaan negara, termasuk di dalamnya kebijakan tentang keamanan negara.
- b. *Distributive*: Kebijakan yang berkenaan dengan alokasi layanan atau manfaat untuk segmen atau kelompok masyarakat tertentu dari suatu populasi. Termasuk di dalamnya kebijakan pembangunan irigasi oleh pemerintah untuk kelompok petani pangan.
- c. *Regulatory* : Kebijakan yang memaksakan batasan atau larangan perilaku tertentu bagi individu maupun kelompok.
- d. *Self Regulatory*: Hampir sama dengan *Regulatory*, hanya kebijakannya dirumuskan oleh *para pelakunya*.
- e. *Redistributive* berkenaan dengan upaya pemerintah untuk memberikan pemindahan alokasi kesejahteraan, kekayaan atau hak-hak dari kelompok tertentu di masyarakat, yaitu kelompok kaya atau sejahtera, ke kelompok lain, yaitu kelompok miskin atau berkekurangan.

4. Tujuan Kebijakan Publik

R.Nugroho (2014) membedakan tujuan dari kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Mendistribusi sumberdaya negara kepada masyarakat, termasuk di dalamnya alokatif, realokatif, dan redistribusi, versus mengabsorpsi atau menyerap sumberdaya ke dalam negara.
- b. Regulatif versus deregulatif.
- c. Dinamisasi versus stabilisasi.
- d. Memperkuat negara versus memperkuat masyarakat/pasar

5. Tahapan Kebijakan Publik

Untuk mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan dalam suatu kebijakan publik maka perlu dilakukan beberapa tahapan dalam pelaksanaan kebijakan publik. Budi Winarno dalam Bambang Sudaryana (2016) membagi pelaksanaan kebijakan publik tersebut ke dalam 5 tahapan yaitu:

- a. Penyusunan agenda : suatu fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder.
- b. Formulasi kebijakan : masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.
- c. Adopsi kebijakan : tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.
- d. Implementasi kebijakan : dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.
- e. Evaluasi kebijakan : Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.³

6. Evaluasi Kebijakan Publik

Suatu Kebijakan Publik tidak dapat dilepas saja tanpa dilakukan evaluasi. Evaluasi Kebijakan Publik dilakukan untuk menilai sejauh mana efektifitas kebijakan publik

³ Bambang Sudaryana, Analisis Kebijakan Publik (Bandung: Penerbit Deepublish, 2017), hlm. 3-4.

untuk dipertanggungjawabkan kepada publik dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dibutuhkan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.

a. Definisi Evaluasi Kebijakan

Hanafi dan Guntur dalam Hayat (2018:35) mendefinisikan evaluasi sebagai penilaian terhadap suatu persoalan yang umumnya menunjukkan baik dan buruknya persoalan tersebut. Dalam kaitannya dengan suatu program biasanya evaluasi dilakukan dalam rangka mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

William N. Dunn dalam Hayat (2018:35) mengungkapkan bahwa istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.

Widodo dalam Hayat (2018:35) mengutip pendapat Jones, menjelaskan bahwa evaluasi sebagai, *“an activity designed to judged the merits of government policies which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis.* “Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting akan spesifikasi obyeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya.⁴

Dari ketiga definsi di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu aktivitas untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan menunjukkan efektivitasnya dalam mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

⁴ Hayat, Pengantar Kebijakan Publik : Evaluasi Reformasi Formulasi (Malang: Intrans Publishing, 2018), hlm.

b. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Dunn dan Ripley dalam Suaib (2016:110) menyatakan bahwa terdapat empat fungsi dari evaluasi kebijakan publik yaitu eksplanasi, kepatuhan, audit, dan akunting.⁵

- 1) Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
- 2) Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- 3) Audit, melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan.
- 4) Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Valeri, dkk dalam Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebiato (2013) mengemukakan adanya 3 (tiga) matra atau dimensi tujuan evaluasi, yang terdiri atas:

- 1) Kegunaan operasional, yakni:
 - a) Melalui evaluasi kita dapat mengetahui cara yang tepat untuk mencapai tujuan yang dikehendaki dan sekaligus dapat mengidentifikasi faktor-faktor kritis (*critical factors*) yang sangat menentukan keberhasilan kegiatan yang dilakukan;
 - b) Melalui evaluasi, dapat kita lakukan perubahan-perubahan, modifikasi dan supervisi terhadap kegiatan yang dilaksanakan;
 - c) Melalui evaluasi, akan dapat dikembangkan tujuan-tujuan serta analisis informasi yang bermanfaat bagi pelaporan kegiatan.

⁵ Muhammad Ridha Suaib, Pengantar Kebijakan Publik dari Administrasi Negara, Kebijakan Publik, Administrasi Publik, Pelayanan Publik, Good Governance, Hingga Implementasi Kebijakan (Yogyakarta: Calpulis, 2016), hlm. 110.

- 2) Kegunaan analitis bagi pengembangan program, yang mencakup:
 - a) Untuk mengembangkan dan mempertajam tujuan program dan perumusannya;
 - b) Untuk menguji asumsi-asumsi yang digunakan, dan untuk lebih menegaskan secara eksplisit;
 - c) Untuk membantu dalam mengkaji ulang proses kegiatan demi tercapainya tujuan akhir yang dikehendaki.
- 3) Kegunaan kebijakan, yang mencakup:
 - a) Berlandaskan hasil evaluasi, dapat dirumuskan kembali, strategi pembangunan, pendekatan yang digunakan, serta asumsi-asumsi dan hipotesis-hipotesis yang akan diuji;
 - b) Untuk menggali dan meningkatkan kemampuan pengetahuan tentang hubungan antar kegiatan pembangunan, yang sangat bermanfaat bagi peningkatan efektifitas dan efisiensi kegiatan di masa-masa mendatang.⁶

Evaluasi Kinerja Kebijakan Publik dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah kebijakan dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam ukuran jangka pendek atau *output*, dan jangka panjang atau *outcome*. Evaluasi kinerja kebijakan dilakukan dengan melakukan penilaian komprehensif terhadap :

- 1) Pencapaian Target Kebijakan (*output*);
- 2) Pencapaian Tujuan Kebijakan (*outcome*);
- 3) Kesenjangan (*gap*) antara target dan tujuan dengan pencapaian;
- 4) Perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama di tempat lain yang berhasil;
- 5) Identifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk

⁶ Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebiato, Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 273.

menanggulangi kesenjangan.⁷

c. Evaluasi Kebijakan sebagai bagian dari pengendalian kebijakan

Pengendalian kebijakan terdiri dari tiga dimensi yaitu :

- 1) Monitoring kebijakan, atau pengawasan kebijakan. Pengawasan berupa pemantauan dengan penilaian untuk tujuan pengendalian pelaksanaan, agar pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan seringkali dipahami sebagai “*on going evaluation*” atau “*formative evaluation*”.
- 2) Evaluasi merupakan penilaian pencapaian kinerja dari implementasi. Evaluasi dilaksanakan setelah kegiatan “selesai dilaksanakan” dengan dua pengertian “selesai”, yaitu (1) pengertian waktu (mencapai/melewati “tenggat waktu”) dan (2) pengertian kerja (“pekerjaan tuntas”).
- 3) Pengganjaran Kebijakan. Termasuk di dalamnya penghukuman. Pengganjaran dengan demikian bermakna pemberian insentif atau disinsentif yang ditetapkan dan diberikan sebagai hasil dari pengawasan dan penilaian yang telah dilakukan. Ini penting diangkat, karena monitoring dan evaluasi tidak memberikan arti penting tidak diberikan pengganjaran atasnya. Seperti *anak sekolah*, setelah diawasi dan dievaluasi, dinyatakan “lulus”, “mengulang”, atau “tidak lulus”.

Ketiga instrumen ini merupakan inti dari pengendalian kebijakan. Tanpa itu, kebijakan akan lari seperti istilah Anthony Giddens dalam *The Third Way* (1998) sebagai *juggernaut*, truk besar yang lari kencang tak terkendali.⁸

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan publik adalah suatu aktivitas untuk menilai sejauh mana suatu kebijakan publik dapat mencapai tujuan-tujuannya di masyarakat.

⁷ Riant Nugroho, *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2014), hlm. 452-453.

⁸ *Ibid*, hlm.705-706

d. Pendekatan Evaluasi

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi sebagaimana dijelaskan oleh Dunn (2003), yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. seperti dijelaskan pada tabel di bawah ini⁹ :

Tabel 2. 2 Pendekatan-pendekatan dalam evaluasi kebijakan versi Dunn

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk- Bentuk Utama	Teknik
Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi sosial, Akuntansi Sistem Sosial, Pemeriksaan Sosial, Sintesis Riset dan Praktik	Sajian grafik, Tampilan tabel, Angka Indeks, Analisis seri waktu terinterupsi, Analisis diskontinyu regresi
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara	Evaluasi Perkembangan, Evaluasi Eksperimental, Evaluasi Proses Retrospektif	Pemetaan sasaran. Klarifikasi nilai, Kritik Nilai, Pemetaan Hambatan,

⁹ Novita Tresiana dan Noverman Duadji, Kebijakan Publik Teori dan Praktek Model-Model Pengelolaan Pembangunan Daerah (Jakarta: Suluh Media, 2017), hlm. 82-83.

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama	Teknik
	<p>terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan</p>	<p>resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai</p>	<p>(<i>ex post</i>) Evaluasi hasil retrospektif</p>	<p>Analisis Dampak Silang <i>Discounting</i></p>
<p>Evaluasi Keputusan Teoritis</p>	<p>Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku</p>	<p>Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran tepat dari manfaat atau nilai</p>	<p>Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi Analisis Utilitas multi atribut</p>	<p><i>Brainstorming</i>, Analisis Argumentasi, Delphi Kebijakan Analisis Survei pemakai</p>

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk- Bentuk Utama	Teknik
	kebijakan			

Sumber : Novita Tresiana dan Noverman (2017)

James P. Lester dan Joseph Steward Jr. dalam Nugroho (2014:714) mengelompokkan evaluasi implementasi kebijakan menjadi empat yaitu :

- 1) Evaluasi Proses, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi;
- 2) Evaluasi Impak, yaitu evaluasi berkenaan dengan hasil dan/atau pengaruh dari implementasi kebijakan;
- 3) Evaluasi Kebijakan yaitu apakah benar hasil yang dicapai mencerminkan tujuan yang dikehendaki;
- 4) Evaluasi *meta-evaluasi* yang berkenaan dengan evaluasi dari berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

Edward A. Suchman dalam Nugroho (2014:715) mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

- 1) Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
- 2) Analisis terhadap masalah
- 3) Deskripsi dan standarisasi kegiatan
- 4) Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
- 5) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
- 6) Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Howlett dan Ramesh dalam Nugroho (2014:716) mengelompokkan evaluasi menjadi tiga, yaitu:

- 1) Evaluasi administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi

administratif, anggaran, efisiensi, biaya, dari proses kebijakan di dalam pemerintah, berdasarkan dengan, yaitu berkenaan dengan:

- a) *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - b) *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - c) *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation* yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
- 2) Evaluasi judicial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum di mana kebijakan diimplementasikan, termasuk di dalamnya kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
 - 3) Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

e. Kriteria Evaluasi

William Dunn menjelaskan bahwa evaluasi memiliki beberapa kriteria, yaitu:¹⁰

- 1) Efektivitas: berkenaan dengan apakah suatu kebijakan mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.
- 2) Efisiensi: berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi, yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur biaya per unit produk atau layanan.

¹⁰ William N.Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Yogyakarta: UGM Press, 2003), hlm. 610-611.

- 3) Kecukupan: berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
- 4) Pemerataan : erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
- 5) Responsivitas : berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
- 6) Ketepatan : kriteria ini menilai apakah kebijakan/program yang diterapkan merupakan pilihan yang tepat. Ketepatan merupakan gabungan dari beberapa kriteria evaluasi kebijakan/program yang sebelum-sebelumnya sehingga aspek ini menjadi kesatuan dari beberapa kriteria sebelumnya.

f. Tindak Lanjut Evaluasi

Berdasarkan hasil evaluasi dapat dirumuskan kebijakan lanjutan sebagai tindak lanjut dari evaluasi. Sekurang-kurangnya ada tiga kemungkinan tindak lanjut dari hasil evaluasi sebagai berikut :

- 1) Menghentikan kebijakan tersebut dan menggantinya dengan kebijakan baru.
- 2) Meneruskan kebijakan tersebut dengan melakukan perubahan-perubahan. Perubahan itu boleh jadi bersifat mendasar atau mungkin hanya perubahan pada prosedur implementasi saja. Perubahan mendasar terjadi jika ada perubahan terhadap tujuan, masalah, target sasaran, volume kegiatan dari program kebijakan, dan bahkan mungkin pergantian sarana kebijakan (*policy instrument*) yang dipakai.
- 3) Menjadikan keberhasilan dari kebijakan itu sebagai contoh bagi

kebijakan lebih lanjut.¹¹

C. Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal

1. Kesenjangan antar daerah

Adisasmita (2015) menyatakan bahwa terdapat sejumlah daerah (provinsi dan kabupaten) yang memiliki kekayaan sumber daya alam (SDA) di lain pihak terdapat sejumlah daerah yang tidak memiliki SDA. Ada pula daerah-daerah yang jumlah penduduknya relatif sedikit. Demikian pula dalam ketersediaan infrastruktur prasarana dan sarana pembangunan, sehingga daerah-daerah tersebut dapat dikelompokkan dalam beberapa klasifikasi. Misalnya daerah yang maju dan daerah yang kurang maju, daerah yang cepat berkembang dan daerah yang lamban berkembang. Antara yang maju dan yang kurang maju dan antara yang cepat berkembang dan yang lamban berkembang terdapat kesenjangan yang cenderung semakin tajam. Kesenjangan atau ketimpangan antar daerah menimbulkan dampak negatif dalam aspek ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Dalam aspek sosial yaitu terdapat pembangunan yang tidak merata yang menimbulkan rasa ketidakadilan dalam masyarakat. Dalam aspek politik akan menciptakan ketidakstabilan nasional yang membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa.

Pada kasus Indonesia kesenjangan ekonomi antardaerah dapat terlihat pada kontribusi perekonomian yang terjadi pada pulau Jawa dengan luar pulau Jawa. Data BPS pada akhir tahun 2021 menunjukkan kontribusi ekonomi pulau Jawa adalah sebesar 57,83 %. Ketimpangan kontribusi perekonomian nasional yang diukur melalui PDRB antara Pulau Jawa dan Luar Jawa tidak serta merta terjadi begitu saja. Ada dua pendekatan yang dapat dijustifikasi sebagai penyebab terjadinya hal tersebut. Pertama dari aspek sosiologis, Jawa tidak hanya merupakan pusat pemerintahan negara namun populasi pulau ini merupakan yang terbesar di Indonesia. Sensus Penduduk yang dilakukan BPS pada tahun 2020 menunjukkan bahwa 56,10 % penduduk Indonesia berada di pulau

¹¹ Said Zainal Abidin, Kebijakan Publik (Jakarta: Salemba Humanika, 2016), hlm. 224.

Jawa yang hanya memiliki luas wilayah 7 % dari total wilayah Indonesia. Pendekatan kedua yaitu dari aspek politis dimana kebijakan politik sentralistis khususnya bidang pembangunan infrastruktur di Indonesia yang “Jawa Sentris” pada era orde baru. Pembangunan Infrastruktur strategis pada era orde baru sangat difokuskan di Pulau Jawa dan memicu lahirnya semangat otonomi daerah pada era reformasi sebagai suatu bentuk tuntutan pemerataan pembangunan, kemajuan dan kesejahteraan daerah. Namun demikian otonomi daerah atau desentralisasi tidak serta merta dapat mengeliminir ketimpangan/kesenjangan antar wilayah. Adair dalam Eka Sastra (2017) menyatakan desentralisasi juga dapat meningkatkan kesenjangan pembangunan wilayah atau minimal tidak mengurangi kesenjangan tersebut. Hal ini karena lemahnya kapasitas institusi, terutama dalam penyediaan dan pengelolaan prasarana serta sarana pendidikan maupun kesehatan.¹²

Kesenjangan atau ketimpangan antar daerah harus diupayakan dikurangi menjadi sekecil mungkin (seminimal mungkin) dengan melaksanakan berbagai strategi, kebijakan dan program pembangunan yang terintegrasi, terkoordinir, tersinkronisasi, berkelanjutan dan harmonis. Terintegrasi (terpadu) dimaksudkan melaksanakan pembangunan sektoral dan regional yang disusun secara komprehensif sebagai suatu kesatuan secara utuh. Terkoordinasi artinya masing-masing instansi (lembaga) dalam menyusun rencana pembangunannya tidak berjalan sendiri-sendiri, melainkan harus dilakukan secara bersama agar terkait satu sama lain, saling mengisi dan saling melengkapi sehingga dapat mewujudkan suatu rencana yang mantap. Tersinkronisasi berarti rencana pembangunan disesuaikan dengan kondisi dan potensi masing-masing daerah, agar pembangunan yang dilaksanakan dapat mencapai keberhasilan yang optimal. Berkelanjutan diartikan bahwa pembangunan yang dilaksanakan dalam jangka panjang tidak mewariskan dampak negatif bagi generasi masa depan. Harmonis mempunyai arti bahwa masing-masing unit/bagian/instansi melaksanakan tugasnya yang telah ditetapkan, tidak menimbulkan benturan satu sama lain dan berhasil

¹² Eka Sastra, Kesenjangan Ekonomi (Jakarta: PT. Mizan Publika, 2017), hlm. 208.

mewujudkan pembangunan yang berkinerja tinggi. Secara keseluruhan dikatakan sebagai *integrated, coordinated, synchronized, sustainable and harmonic development*.¹³

2. Definisi, Kriteria dan Indikator Daerah Tertinggal

PP 78/2014 mendefinisikan Daerah Tertinggal sebagai daerah kabupaten yang wilayah serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Suatu daerah ditetapkan sebagai Daerah Tertinggal berdasarkan 6 kriteria yaitu : (1) perekonomian masyarakat; (2) sumber daya manusia; (3) sarana dan prasarana; (4) kemampuan keuangan daerah; (5) aksesibilitas; dan (6) karakteristik daerah. Selain berdasarkan kriteria-kriteria tersebut juga dapat dipertimbangkan karakteristik daerah tertentu.

Kriteria-kriteria tersebut kemudian dibagi kedalam beberapa indikator dengan pembobotannya sebagai berikut:

Tabel 2. 3 Kriteria dan Indikator Penetapan Daerah Tertinggal

No.	Kriteria	Indikator	Bobot Kriteria (%)
1.	Perekonomian Masyarakat	Persentase penduduk miskin	20
		Pengeluaran konsumsi perkapita sebesar	
2.	Sumber Daya Manusia	Angka harapan hidup	20
		Rata-rata lama sekolah	
		Angka melek huruf	
3.	Sarana dan Prasarana	Persentase desa dengan jenis permukaan jalan utama terluas aspal/beton	20
		Persentase desa dengan jenis permukaan	

¹³ Rahardjo Adisasmita, Pembangunan Wilayah (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015), hlm. 1-2.

No.	Kriteria	Indikator	Bobot Kriteria (%)
		jalan utama terluas diperkeras Persentase desa dengan jenis permukaan jalan utama terluas tanah Persentase desa dengan jenis permukaan jalan utama terluas lainnya Persentase rumah tangga pengguna listrik Persentase rumah tangga pengguna air bersih Persentase desa yang mempunyai pasar tanpa bangunan permanen/semi permanen Jumlah sarana dan prasarana kesehatan per 1000 penduduk Jumlah dokter per 1000 penduduk Jumlah SD dan SMP per 1000 penduduk	
4.	Kemampuan Keuangan Daerah	Kemampuan Keuangan Daerah	10
5.	Aksesibilitas	Rata-rata jarak dari kantor desa ke kantor kabupaten yang membawahi Persentase desa dengan jarak pelayanan kesehatan ≥ 5 km Rata-rata jarak dari desa ke pusat pelayanan pendidikan dasar	20
6.	Karakteristik Daerah	Persentase desa gempa bumi Persentase desa tanah longsor Persentase desa banjir Persentase desa bencana lainnya Persentase desa di kawasan hutan lindung	10

No.	Kriteria	Indikator	Bobot Kriteria (%)
		Persentase desa berlahan kritis	
		Persentase desa konflik 1 tahun terakhir	

Sumber : Permendesa PDTT Nomor 3 tahun 2016

3. Permasalahan Daerah Tertinggal

Mudrajad Kuncoro (2012) menyatakan salah satu penyebab utama ketertinggalan suatu daerah diakibatkan oleh kebijakan pembangunan yang terlalu bertumpu pada dimensi sektoral. Ini tampak jelas dengan dominannya penerapan asas dekonsentrasi dan orientasi sektoral pemerintah pusat. Penerapan di daerah pun tampaknya tidak jauh berbeda, terlihat dari kuatnya fanatisme dinas dan pendekatan sektoral dalam RPJMD. Hal ini tercermin dari dokumen-dokumen perencanaan yang tidak mempunyai perincian program dan aksi hingga tingkat kecamatan, apalagi kelurahan. Dalam praktiknya RUTRW tampaknya tidak banyak dimasukkan dalam renstrada, tidak lebih hanya sebagai “tempelan”. Di banyak daerah, RUTRW bahkan sering dikalahkan dengan obsesi kepala daerah yang berorientasi jangka pendek dan pragmatisme sejalan dengan masa jabatannya. Belum dimasukkannya dimensi spasial dalam perencanaan pembangunan disadari ketika ketimpangan antardaerah mulai terasa. Diabaikannya dimensi spasial membuat warna pembangunan daerah ditentukan oleh “mekanisme pasar”. Akibatnya, modal dan orang cenderung memilih daerah yang menawarkan *return* yang lebih tinggi dan menarik. Dampaknya, daerah yang maju semakin maju dan daerah yang tertinggal akan tetap tertinggal.¹⁴

Nurman (2017) menyatakan terdapat 8 permasalahan yang dihadapi dalam perkembangan pembangunan daerah tertinggal yaitu:

- 1) Belum memadainya sumber anggaran yang diarahkan untuk membangun dan melayani daerah tertinggal dan terisolir baik untuk

¹⁴ Mudrajad Kuncoro, Perencanaan Daerah (Jakarta: Salemba Empat, 2012), hlm. 161.

pembangunan ekonomi maupun pelayanan sosial dasar seperti pendidikan dan kesehatan;

- 2) Permasalahan daerah tertinggal belum ditangani secara terpadu antarsektor dan antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha;
- 3) Berkaitan dengan tata ruang wilayah di kabupaten daerah tertinggal, masih ada ketidakjelasan mekanisme pengajuan usulan daerah untuk mendapatkan bantuan teknis penyusunan RTRW;
- 4) Belum adanya kesepahaman antara berbagai *stakeholders* baik di pusat maupun daerah dalam penanganan daerah tertinggal, sehingga masih sering kali ditemukan kebijakan yang belum berpihak pada penanganan daerah tertinggal secara terpadu, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah;
- 5) Rendahnya dukungan APBD provinsi maupun kabupaten untuk mengembangkan daerah tertinggal dan pulau-pulau kecil, serta belum optimal dan sinergisnya upaya-upaya untuk percepatan pengembangan daerah tertinggal oleh pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten berkenaan;
- 6) Masih sangat terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan dan telekomunikasi yang menghubungkan daerah tertinggal dengan pusat-pusat pemasaran dan ibukota kabupaten dan provinsi;
- 7) Belum optimalnya upaya pelibatan sektor swasta dan dunia usaha, lembaga non pemerintah, dan masyarakat lokal dalam pengembangan daerah tertinggal;
- 8) Belum diperhatikannya tingkat ketertinggalan serta karakteristik masing-masing daerah tertinggal yang menuntut perhatian dan penanganan dalam jangka menengah dan panjang.¹⁵

¹⁵ Nurman, Strategi Pembangunan Daerah (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 221-222.

4. Definisi dan Tujuan Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal

Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT) merupakan suatu proses, upaya, dan tindakan secara terencana untuk meningkatkan kualitas masyarakat dan wilayah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, sedangkan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (PPDT) adalah keberpihakan dan penajaman terhadap PDT di bidang perencanaan dan pendanaan serta pelaksanaan PDT.¹⁶

Program PPDT merupakan salah satu program pemerintah untuk mempercepat kegiatan pembangunan di daerah tertinggal, pada dasarnya menempuh cara mempertemukan *bottom-up planning* yang dilakukan masyarakat lokal dengan perencanaan pemerintah daerah (*top-down planning*). *Bottom-up planning* berarti penyusunan perencanaan berdasar aspirasi masyarakat, sedangkan *top-down planning* berarti perencanaan disusun berdasar arahan dari pemerintahan. Dengan mempertemukan dan menggabungkan aspirasi masyarakat dan arahan pemerintah akan dihasilkan program percepatan pembangunan daerah yang sinergis dan terarah, dihasilkan program yang benar-benar dibutuhkan oleh daerah yang bersangkutan.¹⁷

Mudrajad Kuncoro (2012) menyatakan perlunya reorientasi strategi pembangunan daerah. Pertama, strategi pembangunan ekonomi lokal perlu menekankan dimensi spasial. Daerah perlu mengombinasikan pendekatan sektoral berbasis kluster di mana bisnis/sektor unggulan daerah dan rakyat miskin cenderung berlokasi dan mengelompok. Kedua, strategi pembangunan perdesaan tampaknya perlu diintegrasikan dengan strategi pengembangan kota dengan mengembangkan keterkaitan desa-kota (*rural-urban linkage*) dan jejaring antarkota (*network cities*). Ketiga, *Big Push* diperlukan bagi PPDT. Teori "*Big Push*" merupakan teori yang dirintis oleh Paul Narcoz Rosentein-Rodan (1943) menekankan perlunya rencana dan program aksi

¹⁶ Pasal 1 PP No.78 tahun 2014

¹⁷ Rahardjo Adisasmita, op. cit. hlm 89-90

dengan investasi skala besar untuk mempercepat industrialisasi di negara-negara Eropa Timur dan Tenggara. Saat itu, negara-negara di kawasan tersebut memang sangat terbelakang dan masih mengandalkan surplus tenaga kerja yang terutama bekerja di sektor pertanian. *Big Push* harus dilakukan untuk mengejar ketertinggalan dengan daerah lain dengan memanfaatkan dampak jaringan kerja sama antardaerah melalui *economies of scale and scope*, serta keluar dari perangkap keseimbangan yang rendah. Aksesibilitas modal dan keberpihakan pada daerah tertinggal merupakan langkah strategis. Pembangunan daerah tertinggal perlu lebih difokuskan pada percepatan pembangunan di daerah yang kondisi sosial, budaya, ekonomi, keuangan daerah, aksesibilitas, serta ketersediaan infrastrukturnya masih tertinggal dibandingkan dengan daerah lainnya. Keempat, perlunya visi dan strategi nasional percepatan pembangunan daerah tertinggal diintegrasikan secara eksplisit dalam RPJMD Kabupaten, Kota, dan Provinsi di Indonesia.¹⁸

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 tahun 2014 Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal bertujuan untuk :

- a. Mempercepat pengurangan kesenjangan antardaerah dalam menjamin terwujudnya pemerataan dan keadilan pembangunan nasional;
- b. Mempercepat terpenuhinya kebutuhan dasar, serta sarana dan prasarana dasar daerah tertinggal;
- c. Meningkatkan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, antara pusat dan daerah dalam perencanaan, pendanaan dan pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi; dan
- d. menjamin terselenggaranya operasionalisasi kebijakan PPDT.

PPDT dilaksanakan oleh kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan/atau pelaku usaha.

¹⁸ Mudrajad Kuncoro, op.cit. hlm. 161-162

5. Keterkaitan Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim dan Dyah R. Panuju (2018) menyatakan bahwa secara umum hampir selalu terdapat dua unsur penting dalam perencanaan, yakni: (1) unsur “hal yang ingin dicapai” dan (2) unsur “cara untuk mencapainya”. Dalam penjabarannya, di dalam proses perencanaan dikenal berbagai nomenklatur-nomenklatur seperti visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan, program, proyek, aktivitas, dan lain-lain. Di dalam pemanfaatannya, istilah-istilah tersebut sering saling dipertukarkan secara tidak konsisten dan bahkan cenderung membingungkan (*ambiguous*), sehingga dapat mengganggu proses pembangunan. Visi, tujuan dan sasaran adalah istilah-istilah yang menjelaskan mengenai unsur perencanaan yang pertama (hal yang ingin dicapai) sedangkan misi dan aktivitas adalah istilah-istilah mengenai unsur perencanaan yang kedua (cara untuk mencapai). Kemudian strategi, program dan proyek merupakan suatu set kumpulan komponen perencanaan hingga pelaksanaannya (mencakup dua unsur perencanaan) dalam suatu struktur tertentu.¹⁹

M.L. Jhingan (1984) dalam Alsar Andri dan Khotami (2018) mendefinisikan Perencanaan Pembangunan sebagai berikut: Perencanaan Pembangunan pada dasarnya merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu. UU. Nomor 25 tahun 2004 menyatakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.²⁰

¹⁹ Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim dan Dyah R. Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2018), hlm. 336.

²⁰ Alsar Andri dan Khotami, *Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah* (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm.

Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Republik Indonesia tahun 1945. Berdasarkan UU No. 25 tahun 2004, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian Lembaga (Renstra KL), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), Rencana Pembangunan Tahunan Nasional yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja KL), dan Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD).²¹

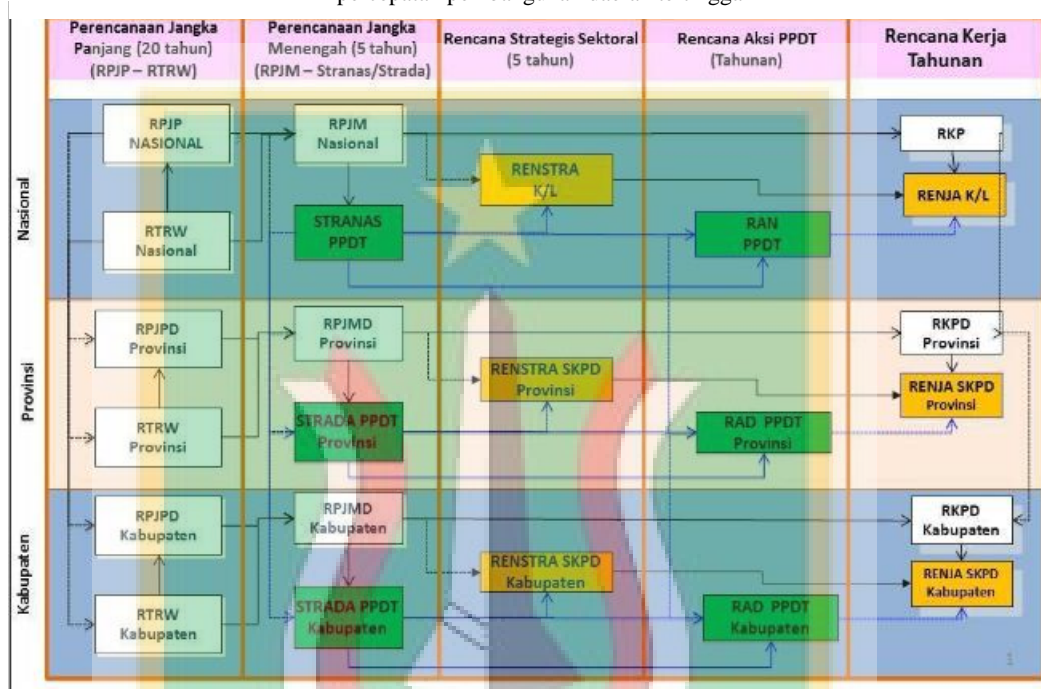
PPDT menjadi bagian dalam RPJMN, RPJMD, RKP, dan RKPD pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perencanaan PPDT di tingkat nasional disusun oleh Pemerintah Pusat. Perencanaan PPDT di tingkat nasional terdiri atas STRANAS-PPDT dan Rencana Aksi Nasional (RAN) PPDT. STRANAS-PPDT disusun dengan berpedoman pada RPJMN yang ditetapkan setiap 5 (lima) tahun dalam Peraturan Presiden. Perencanaan PPDT di tingkat provinsi terdiri atas STRADA-PPDT Provinsi dan RAD-PPDT Provinsi. STRADA-PPDT Provinsi disusun oleh Pemerintah Provinsi dengan berpedoman pada STRADA-PPDT Provinsi dan memerhatikan STRANAS-PPDT. Perencanaan PPDT di tingkat kabupaten terdiri atas STRADA-PPDT Kabupaten dan

22.

²¹ Bambang Basuki Hanugrah. *Praktek Perencanaan Pembangunan Nasional di Daerah* (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 15.

RAD-PPDT Kabupaten. STRADA-PPDT Kabupaten disusun oleh Pemerintah Kabupaten dengan berpedoman pada STRADA-PPDT Kabupaten dan memerhatikan STRADA-PPDT Provinsi dan STRANAS-PPDT. Hubungan antara dokumen-dokumen perencanaan tersebut adalah sebagai berikut:

Gambar 2. 1 Hubungan antar dokumen perencanaan pembangunan nasional dengan dokumen perencanaan percepatan pembangunan daerah tertinggal



Sumber : RAD-PPDT Provinsi Lampung 2018-2019

6. Strategi dan Sasaran Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Kabupaten Lebak

Peraturan Gubernur Banten Nomor 47 tahun 2018 tentang Strategi Daerah Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Provinsi Banten Tahun 2018-2022 menjabarkan beberapa strategi PPDT di Kabupaten Lebak yang terbagi berdasarkan kriteria ketertinggalan daerah sebagai berikut:

a. Kriteria Sumber Daya Manusia

- 1) pemerataan distribusi tenaga pendidik di seluruh kabupaten daerah tertinggal;
- 2) pengembangan program pendidikan wajib belajar 12 (dua belas) tahun di seluruh daerah tertinggal melalui pendekatan sosial budaya dan

keagamaan;

- 3) penyetaraan program pendidikan pondok pesantren;
- 4) pengembangan kewirausahaan melalui pengembangan aktivitas ekonomi dan pengembangan sekolah kejuruan, dan pelatihan-pelatihan teknis;
- 5) pengembangan pusat informasi pemasaran serta teknologi, pendidikan, pelatihan, dan pengembangan kapasitas para pelaku usaha khususnya sub-sektor perkebunan dan perikanan laut.
- 6) penyetaraan pendidikan melalui program kejar paket paket C;
- 7) penyelenggaraan pendidikan keaksaraan fungsional;
- 8) pemenuhan kebutuhan pelayanan kesehatan dan obat-obatan;
- 9) peningkatan peran aktif masyarakat dalam pendidikan dan kesehatan;
- 10) rehabilitasi rumah dinas medis, rehabilitasi rumah dinas paramedis, dan rehabilitasi rawat inap;
- 11) peningkatan sumber daya kader pos pelayanan terpadu (posyandu); dan
- 12) pengadaan pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) keliling.

b. Kriteria Karakteristik Daerah

- 1) pengembangan sistem pengawasan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat;
- 2) pengembangan sistem manajemen penanganan bencana banjir dan bencana tanah longsor;
- 3) pelaksanaan dan monitoring rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana; dan
- 4) penyebaran dan peningkatan akses informasi kepada masyarakat;

c. Kriteria Sarana dan Prasarana

- 1) pembangunan infrastruktur jalan dan sarana transportasi desa;
- 2) pembangunan pasar kecamatan;
- 3) pengembangan fasilitas rumah sakit umum daerah pratama;
- 4) pemerataan distribusi tenaga kesehatan dan peningkatan kapasitas tenaga kesehatan terutama;

- 5) pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana pendidikan untuk mendukung wajib belajar; dan
- 6) peningkatan pelayanan prasarana permukiman, seperti pelayanan air minum, pengelolaan air limbah, dan pengelolaan sampah dan drainase terutama.

d. Kriteria Aksesibilitas

- 1) Peningkatan kualitas dan konektivitas jalan kabupaten Lebak menuju kota-kota yang ada, khususnya kota kabupaten;
- 2) Perluasan akses kesehatan bagi penduduk miskin.

Strategi-strategi yang telah dijabarkan dalam Pergub Banten 47/2018 tersebut dilakukan untuk mencapai sasaran-sasaran PPDT yaitu :

- a. Meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Daerah Tertinggal dengan target sebagai berikut:

Tabel 2. 4 Sasaran IPM Kabupaten Lebak 2015-2022

Sasaran	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nasional	59,88	60,63	61,34	62,06	62,78	-	-	-
Jawa	62,15	62,75	63,39	64,01	64,64	-	-	-
Lebak	-	-	63,13	63,50	63,88	64,27	64,68	65,11

Sumber : STRANAS-PPDT 2015-2019 dan STRADA PPDT Banten 2018-2022

- b. Meningkatnya Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) di Daerah Tertinggal dengan target sebagai berikut:

Tabel 2. 5 Sasaran LPE Kabupaten Lebak 2015-2022

Sasaran	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nasional	7,44	6,0 – 6,2	6,4 – 6,6	6,7 – 6,9	6,9 – 7,1	-	-	-
Jawa	3,27	4,33	4,43	4,52	4,72	-	-	-
Lebak	-	-	6,18	6,50	6,72	6,94	7,26	7,59

Sumber : STRANAS-PPDT 2015-2019 dan STRADA PPDT Banten 2018-2022

- c. Penurunan Persentase Penduduk Miskin (PPM) di Daerah Tertinggal dengan target

sebagai berikut:

Tabel 2. 6 Sasaran PPM Kabupaten Lebak 2015 - 2022

Sasaran	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nasional	21,49	17,5 — 18,00	16,00 — 16,50	15,5 — 16,00	15,00 — 15,50	-	-	-
Jawa	16,21	15,50	14,80	14,09	13,38	-	-	-
Lebak	-	-	8,64	8,27	8,06	7,85	7,85	7,64

Sumber : STRANAS-PPDT 2015-2019 dan STRADA PPDT Banten 2018-2022

- d. Berkurangnya kesenjangan antarwilayah yang ditandai dengan terentaskannya 80 kabupaten tertinggal.

D. Kerangka Berpikir Penelitian

Kabupaten Lebak pada periode RPJMN 2015-2019 masih berstatus sebagai daerah tertinggal hal ini terutama disebabkan oleh beberapa faktor yaitu Tingginya jumlah penduduk miskin, rendahnya kualitas sumber daya manusia, serta kurangnya sarana dan prasarana yang memadai. Kabupaten Lebak berhasil lepas sebagai daerah tertinggal pada tahun 2019, namun nyatanya masih terdapat 62 daerah tertinggal yang masih berjuang dari status ketertinggalannya dan memerlukan *role model* dari daerah tertinggal lainnya yang berhasil entas dari status daerah tertinggal.

Berhasil entasnya Kabupaten Lebak dari status daerah tertinggal tidak dapat dilepaskan dari strategi PPDT di Kabupaten Lebak yang menjadi perhatian bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten. Kebijakan PPDT dinyatakan pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal. PP tersebut mengamanahkan perencanaan PPDT dilakukan pada tingkat nasional dan tingkat daerah. Pada tingkat nasional terdapat Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (STRANAS-PPDT), STRANAS-PPDT periode 2015-2019 diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 21 tahun 2018. Pada tingkat daerah yaitu di Provinsi Banten, disusun Strategi Daerah Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (STRADA-

PPDT) Provinsi Banten 2018-2022 yang diatur dalam Peraturan Gubernur Banten Nomor 47 tahun 2018. STRADA-PPDT Provinsi Banten merupakan penjabaran dari RPJMD Provinsi dan mengacu pada STRANAS-PPDT 2015-2019.

Berdasarkan alur berpikir yang telah diuraikan tersebut di atas, maka kerangka pemikiran yang menjadi acuan bagi peneliti untuk menganalisis pokok masalah dapat ditunjukkan pada gambar berikut:



Gambar 2. 2 Kerangka Pemikiran

