

DINAMIKA PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA

DYNAMICS OF GOVERNMENT POLICY IMPLEMENTATION IN POVERTY REDUCTION IN INDONESIA

Timbuan

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Satya Negara Palembang,
Sumatera Selatan, Indonesia
Timbuan00@gmail.com

Abstrak: Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan disini mempunyai peran yang sangat strategis dalam upaya peningkatan penurunan angka kemiskinan yang ada di Indonesia. Berbagai program yang telah dibuat dan dijalankan oleh pemerintah dalam berbagai bentuk dalam kurun waktu yang sudah cukup lama. Namun, dalam tahapan pelaksanaan kebijakan ternyata masih banyak menemui berbagai hambatan dan kendala. Pendistribusian bantuan sosial yang belum tepat sasaran (bias distribusi) adalah salah satu masalah utama yang harus dapat segera dicarikan solusi terbaiknya. Bias distribusi ini disebabkan karena adanya diskresi yang dilakukan oleh para petugas pelaksana program yang ada di lapangan (*street level bureaucracy*). kondisi ini telah berdampak pada pencapaian target penurunan angka kemiskinan yang belum optimal.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Kemiskinan, Distribusi

Abstract: Poverty Reduction Policies here have a very strategic role in efforts to increase poverty reduction in Indonesia. Various programs have been created and run by the government in various forms over a long period of time. However, in the implementation phase of the policy, it turns out that there are still many obstacles and obstacles. The distribution of social assistance that has not been properly targeted (distribution bias) is one of the main problems that must be immediately found the best solution. This distribution bias is caused by the discretion of the program implementing officers in the field (street level bureaucracy). This condition has had an impact on the achievement of the poverty reduction target which has not been optimal.

Keywords: Implementation, Policy, Poverty, Distribution

PENDAHULUAN

Implementasi kebijakan pemerintah daerah banyak hal dari faktor kemiskinan dan salah satu contohnya ada karena malas untuk berusaha dan sengaja untuk dimiskinkan. Sama hal seperti di kabupaten yang lain kemiskinan menjadi pokok masalah padahal kalau dilihat dari kekayaan alam kita, negara Indonesia tidaklah pantas memiliki rakyat yang begitu banyak untuk menderita karena kemiskinan. Isu kemiskinan merupakan salah satu isu global yang selalu menjadi

perhatian bersama. Bahkan dalam kegiatan pembangunan global yang lebih dikenal dengan istilah *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) telah menetapkan salah satu tujuan (goals) SDGs/TPB dari 17 goals yang ada yaitu mewujudkan “tanpa kemiskinan (*no poverty*)” di Tahun 1930. Target “tanpa kemiskinan” ini tentu menjadi tantangan tersendiri bagi setiap negara di dunia untuk dapat mencapainya. Dalam konteks negara Indonesia, hal ini

sudah di atur di dalam Peraturan Presiden Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Selain itu kemiskinan merupakan salah satu masalah sosial yang selalu menjadi fokus utama pemerintah di dalam menyusun kebijakan pembangunan. Penanggulangan kemiskinan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini berarti perlu ada intergrasi dan sinergisitas antara pemerintah pusat dan daerah. Di sisi lain penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan secara komprehensif dan melibatkan berbagai *stakeholder* yang terkait. Dalam hal kebijakan Penanggulangan kemiskinan di Indonesia, pemerintah telah memiliki Peraturan Presiden RI No. 15 Tahun 2010. Pemerintah secara sistematis telah membagi program penanggulangan kemiskinan sesuai dengan sektor yang akan dilakukan intervensi. Sementara itu secara berjenjang di tingkat pusat telah di bentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) yang dipimpin oleh Wakil Presiden sebagai Ketua dan Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD) yang di pimpin oleh Wakil Walikota/Wakil Bupati seluruh Indonesia. Harapan yang muncul adalah dengan adanya berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah ditetapkan oleh pemerintah akan berdampak pada penurunan angka kemiskinan di Indonesia yang semakin cepat tercapai sesuai dengan target yang telah ditentukan.

Asumsi (*mindset*) tergantung pada orang lain serta menganggap terjadinya kemiskinan karena akan memperpanjang budaya kemiskinan dan menistakan harkat martabat sebagai manusia berdaya. Di sisi lain, pandangan-pandangan seperti orang miskin itu bodoh, pemalas, suka minta-minta, dan akan makin menenggelamkan posisi warga miskin ke dalam jurang

Nomor 59 tahun 2017 tentang Pelaksanaan ketidakberdayaan dan menyulitkan tumbuhnya semangat kebangkitan bagi warga miskin untuk mampu sendiri menanggulangi kemiskinan pendekatan penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat miskin perlu terus dilakukan sampai pada terwujudnya kemandirian masyarakat miskin dalam menyelesaikan persoalan kehidupannya. Pendekatan pemberdayaan masyarakat miskin tidak hanya bertumpu pada peningkatan kapasitas dan akses terhadap sumberdaya, namun harus disertai dengan perbaikan sikap, mental, dan perilaku (transformasi sosial) masyarakat miskin itu sendiri dari ketergantungan menuju ke arah kemandirian.

Kemiskinan merupakan masalah kompleks dan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi tetapi juga kegagalan memenuhi hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Kemiskinan terjadi karena ketidakberdayaan masyarakat untuk keluar dari permasalahan kemiskinan yang dihadapinya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah sangat penting dikemukakan sebagai bagian terpenting dari berbagai strategi kebijakan yang dilaksanakan oleh daerah. Melalui strategi yang terencana dengan baik, pemberdayaan masyarakat dilakukan tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan formal

organisasi dan bersifat sporadis seolah-olah
Berdasarkan data BPS RI dapat diketahui bahwa dalam kurun waktu lima tahun terakhir penurunan angka kemiskinan telah menunjukkan tren yang positif. Tahun 2013 sebesar 11,36%, tahun 2014 sebesar 11,25% tahun 2015 sebesar 11,22% tahun 2016 sebesar 10,86% dan tahun 2017 sebesar 10,64%. Namun secara persentase, angka penurunan kemiskinan setiap tahunnya masih relatif kecil yaitu di bawah 1 persen. Kondisi ini menggambarkan bahwa implementasi program penanggulangan kemiskinan belum berjalan secara optimal, kondisi yang sama juga terjadi di tingkat daerah. Berdasarkan data yang ada, pemerintah daerah pada umumnya masih mengalami kesulitan untuk menurunkan angka kemiskinan di atas 1 (satu) persendi setiap tahunnya.

Kondisi ini di perkuat pula dengan berbagai hasil penelitian yang Menunjukkan bahwa salah satu faktor penyebab belum optimalnya program penanggulangan kemiskinan di Indonesia adalah terkait dengan ketepatan sasaran penerima manfaat. Hasil dari beberapa penelitian terkait dengan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di berbagai negara misalnya Laksmono (1998), Yesudian (2007), dan Yunusa (2012), Rakhmat, (2015) menunjukkan bahwa kegagalan disebabkan karena bantuan diberikan tidak tepat sasaran. Berdasarkan penelitian tersebut dikemukakan bahwa ketidak tepatan sasaran tersebut lebih disebabkan karena terjadinya bias implementasi program di tingkat bawah / masyarakat yang dilakukan oleh para petugas di lapangan.

Proses sosialisasi berjalan dengan baik karena didukung oleh kualitas sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya lain seperti sarana dan prasaran. Ketepatan waktu implementasi juga semakin lama semakin mengikuti

mempunyai tujuan. waktu yang diharapkan baik oleh implementor maupun oleh masyarakat. Penghematan biaya dalam proses implementasi program bantuan beasiswa Bidikmisi dapat terjadi karena bentuk organisasi yang kecil. Disamping itu Dikti menyiapkan dana khusus untuk pelaksanaan kebijakan tersebut (Santie & Wahono, 2016).

Fakta bahwa program Raskin mendistribusikan sejumlah subsidi ekonomi dari pemerintah kepada para rumah tangga penerima manfaat (RTM) membuat program ini menjadi rentan terhadap masalah manipulasi. Keberadaan subsidi ekonomi tersebut menjadi godaan kuat bagi seseorang anggota masyarakat untuk mengajukan diri sebagai RTM, meskipun sesungguhnya mereka ini tidaklah termasuk RTM. Peluang terjadinya manipulasi seperti ini terbuka lebar, karena kriteria-kriteria yang digunakan untuk menetapkan apakah seseorang RTM sangat beragam cakupannya serta pengukurannya bersifat sangat relatif . Oleh karena itu, pertanyaan yang relevan adalah sejauh mana efektivitas dari pelaksanaan program Raskin, dan kebijakan-kebijakan apa saja yang perlu diimplementasikan oleh pemerintah untuk membuat program ini dapat bekerja lebih efektif mencapai tujuannya (Hutagaol & Asmara, 2007).

Menurut Ali & Alam, (2012) Kebijakan pemerintah pada hakikatnya merupakan kebijakan yang ditujukan untuk publik dalam pengertian yang seluas-luasnya (negara, masyarakat dalam berbagai status serta untuk kepentingan umum), baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak secara langsung yang tercermin pada berbagai dimensi kehidupan publik. Oleh karena itu, kebijakan publik sering disebut sebagai kebijakan publik

Kebijakan pemerintah terkait strategi pengentasan kemiskinan di ditandai oleh upaya pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang kemudian merumuskan program-program pengentasan kemiskinan. Mulai dari masa orde lama hingga masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla terus berupaya menurunkan jumlah masyarakat Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan (Murdiyana & Mulyana, 2017).

Menurut Liwiya et al., (2018) dalam pengentasan kemiskinan pemerintah memiliki peran yang besar. Namun dalam kenyataannya, program yang dijalankan oleh pemerintah belum mampu menyentuh pokok yang menimbulkan masalah kemiskinan ini. Ada beberapa program pemerintah yang sudah dijalankan dan dimaksudkan sebagai solusi untuk mengatasi masalah kemiskinan ini. Seperti di antaranya adalah program Bantuan Langsung Tunai merupakan usai penghapusan subsidi minyak tanah, dan program konversi bahan bakar gas, penerangan /lampu, infrakstruktur, air bersih. Selain itu ada juga pelaksanaan bantuan di bidang kesehatan yaitu jaminan kesehatan masyarakat atau Jamkesmas. Namun kedua hal tersebut tidak memiliki dampak signifikan terhadap pengurangan angka kemiskinan.

Sementara menurut Suripto, (2005) Pemerintah daerah perlu mempunyai kebijaksanaan pembangunan yang dilengkapi dengan program redistribusi pendapatan yaitu menciptakan keseimbangan antara pembangunan industri dan pertanian serta mengalokasikan sumber daya yang memadai untuk penyediaan kebutuhan dasar masyarakat. Untuk itu perlu dilakukan identifikasi permasalahan di setiap wilayah dan selanjutnya disusun

Indonesia berjalan cukup baik. Hal ini kebijakan yang relevan. Pemerintah daerah perlu menyusun berbagai program penanggulangan kemiskinan secara terintegrasi. Program tersebut haruslah sustainable yang juga perlu mempertimbangkan kondisi lokal dimana kemiskinan itu terjadi.

Kemiskinan merupakan masalah lama yang pada umumnya dihadapi hampir di semua negara-negara berkembang, terutama negara yang padat penduduknya seperti Indonesia. Kemiskinan seharusnya menjadi masalah bersama yang harus ditanggulangi secara serius, kemiskinan bukanlah masalah pribadi, golongan bahkan pemerintah saja, akan tetapi hal ini merupakan masalah setiap kita warga negara Indonesia (Herlina & Komariah, 2017).

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari observasi terhadap dinamika pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Data sekunder diperoleh dari media dan studi kepustakaan. Data yang diperoleh untuk penelitian sebelumnya divalidasi melalui *cross check* data dengan teknik triangulasi sumber data. Dalam penelitian ini yang diamati adalah pekerjaan dari pada masyarakat miskin yang ingin mengetahui faktor yang mempengaruhi kemiskinan di daerah tersebut.

Penelitian ini memfokuskan pada hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Dalam penelitian kualitatif teknik pengumpulan data sangat diperlukan guna mendapatkan data dalam

sebuah penelitian. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data maka peneliti data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara pengamatan (observasi), wawancara mendalam studi dokumentasi Teknik Analisis Data Adapun teknik analisis kualitatif yang digunakan ialah analisis model intraktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (dalam Rohidi dan Malyarto, 1992) dimana dalam model analisis ini terdapat tiga komponen yaitu, reduksi data penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

1. Reduksi data ialah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan kegiatan mereduksi data ini dilakukan secara terus menerus selama penelitian berlangsung.
2. Penyimpanan data yang telah direduksidisplayed dalam bentuk teks naratif guna mempermudah pemahaman, penafsiran data dan penarikan kesimpulan.
3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi, ialah merupakan langkah terakhir dari analisis kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Proses dan Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengentasan Kemiskinan Di Distrik Kuari belajar dari pengalaman selama ini, kita menemukan bahwa kebijakan penanganan penanggulangan kemiskinan selama ini harus diubah. Pengalaman mengajarkan kepada kita bahwa yang harus menjadi aktor utama untuk mengeluarkan masyarakat miskin dari lingkaran kemiskinan adalah masyarakat miskin itu sendiri, bukan pemerintah ataupun pihak lain. Untuk itu, masyarakat miskin harus ditingkatkan kemampuannya untuk

tidak akan mendapatkan data sesuai dengan apa yang diharapkan. Teknik pengumpulan kemudian diberdayakan dan ditingkatkan kemandiriannya. Kenyataan menunjukkan bahwa program program penanggulangan kemiskinan yang bertumpu pada pendekatan pemberdayaan masyarakat justru memberikan hasil yang lebih efektif dan tingkat keberlanjutannya jauh lebih baik daripada yang dilaksanakan oleh proyek seperti biasa. Pengalaman kebijakan penanggulangan kemiskinan menunjukkan bahwa bila masyarakat miskin diberikan peluang yang sebesar besarnya untuk menentukan arah yang mereka sukai untuk keluar dari lingkaran kemiskinan, maka masyarakat miskin akan bergiat bahkan tidak ragu-ragu untuk terlibat dalam upaya pemberdayaan masyarakat tersebut. Rasa kepemilikan terhadap program akan lebih kuat dan ada perasaan bahwa mereka dihargai untuk menentukan sendiri.

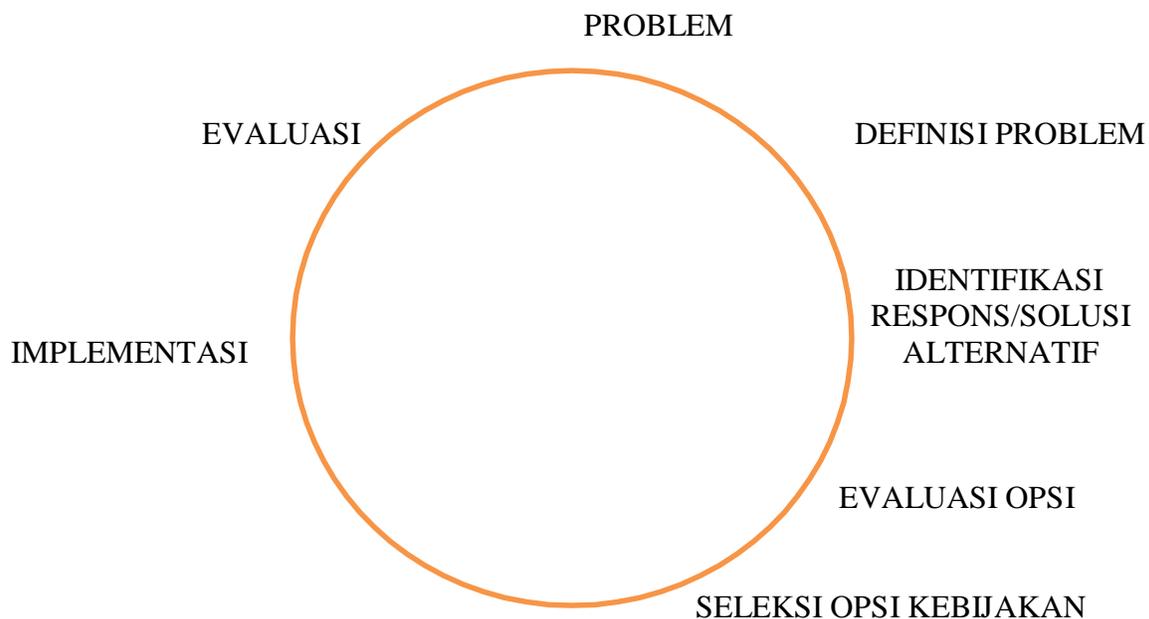
Menurut Dye, (2005) mengemukakan bahwa kebijakan adalah *“whatever governments choose to do or not to do”*. Hal ini dapat dipahami bahwa secara umum kebijakan memiliki makna yang cukup luas. Segala bentuk tindakan atau keputusan yang di pilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah merupakan sebuah kebijakan. Pada saat pemerintah memilih untuk melakukan upaya penanggulangan kemiskinan, artinya pemerintah telah mengambil sebuah kebijakan.

Laksmo & Rakhmat, (2018) menguraikan bahwa kebijakan publik secara normatif adalah implementasi dari serangkaian tahapan dan tingkatan proses pencapaian hasil (*output*) program-program kebijakan negara. Selanjutnya dikemukakan bahwa keadilan sosial dan kebijakan publik merupakan dua hal pokok yang saling berkaitan. Hadirnya kebijaka

publik dapat berimplikasi pada terwujudnya keadilan di masyarakat.

hidup kebijakan. (lihat gambar 1). Berdasarkan gambar 1 dapat diketahui bahwa sesungguhnya proses kebijakan merupakan suatu siklus yang bersifat dinamis dan terus berjalan seiring dengan perkembangan kondisi dan lingkungan yang terjadi di sekitarnya. Diawali dari adanya permasalahan (problem), kemudian di pilih alternatif langkah yang akan di

Selanjutnya, Parsons, (2008) menggambarkan proses kebijakan sebagai sebuah siklus yang dinamakan siklus ambil, kemudian pilihan tersebut di implementasikan. Setelah di implementasikan, langkah selanjutnya yaitu kebijakan akan di evaluasi. Dari hasil evaluasi, akan diperoleh informasi sejauh mana program atau kebijakan berimplikasi di masyarakat.

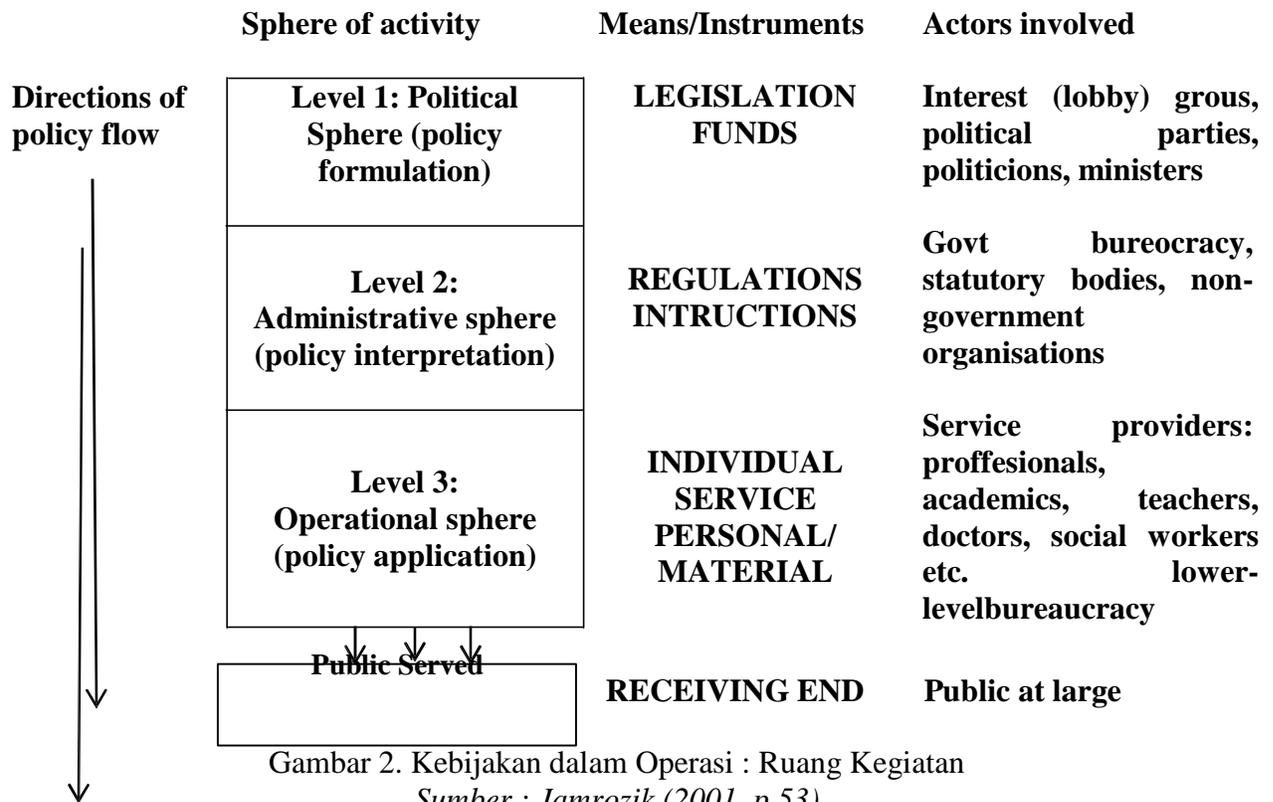


Gambar 1. Siklus Hidup Kebijakan

Sumber : Parson, 2008, p.80

Sementara itu Jamrozik, (2001) menggambarkan sebuah proses kebijakan dalam sebuah arus kebijakan (*direction of policy flow*) yang terdiri dari 3 (tiga) tingkatan (*level*). Adapun tingkatan

pertama yaitu ruang politik (*political sphere*), tingkatan kedua yaitu ruang administratif (*administrative sphere*) dan tingkatan ketiga yaitu ruang operasional (*operational sphere*).



Gambar 2. Kebijakan dalam Operasi : Ruang Kegiatan
 Sumber : Jamrozik (2001, p.53)

Berdasarkan Gambar 2 di atas, dapat diketahui bahwa tingkatan pertama yaitu ruang politik sebagai tempat kebijakan diformulasikan yang melibatkan berbagai aktor diantaranya jajaran pemerintah pusat (pihak eksekutif), para politikus (pihak legislatif) dan kelompok kepentingan (*interest group*). Pada tingkatan pertama ini sebuah kebijakan akan lahir untuk diimplementasikan. Sebagai instrumen atau kelengkapan di dalam pengambilan kebijakan ini adalah terkait undang-undang/peraturan pendaan (*legislation funds*).

Sedangkan pada tingkatan kedua yaitu ruang administratif yang merupakan tempat sebuah kebijakan di intrepretasikan yang melibatkan aktor diantaranya

Di dalam kajian implementasi kebijakan publik, kita mengenal istilah birokrasi tingkat bawah *street level*

birokrasi pemerintah daerah dan lembaga non pemerintah (NGO). Sebagai instrumen/kelengkapan pada tahapan ini adalah adanya regulasi atau intruksi. Selanjutnya pada tingkatan ke tiga yaitu ruang operasional merupakan tahapan kebijakan diimplementasikan langsung oleh para pegawai atau pelaksana. Aktor yang terlibat pada tahapan ini diantaranya para akdemisi, guru, dokter, pekerja sosial, birokrasi tingkat bawah (*lower level bureaucracy*). Setelah melalui tingkatan yang ke tiga maka masyarakat akan menerima layanan yang diberikan oleh para pelaksana kebijakan (implementator).

Birokrasi Tingkat Bawah (*Street Level Buereucracy*)

bureaucracy yang dikemukakan oleh Jamrozik, (2001) menggunakan istilah *lower level bureaucracy*. Keberadaan *street*

level bureaucracy ataupun *lower level bureaucracy* menggambarkan birokrasi yang dijalankan oleh para implementator kebijakan yang berada pada tingkatan di bawah. Kebijakan secara konseptual sering dikonsepsikan dengan terminologi “kebijaksanaan” sebagai konsep filsafat yang diterminologikan dengan “wisdom” yang berarti “cinta kebenaran”. Konsep “Kebijaksanaan” diartikan sebagai suatu pernyataan kehendak, dalam bahasa politik diistilahkan sebagai “statement of intent” atau perumusan keinginan (Ali & Alam, 2012:7). Menurut Madani, (2011:36) Aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan lembaga inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas. Sementara itu, Pasolong, (2014:38) memandang kebijakan sebagai suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik. Anderson dalam Winarno, (2016:20), mengemukakan “kebijaksanaan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu program yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan yang berisikan mengenai tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Kondisi ini dapat dipahami bahwa diskresi adalah sebuah konsep yang relatif. Semakin besar tingkat diskresi maka semakin penting analisisnya dalam optimal dan tidak sedikit yang mengalami kegagalan.

memahami karakter perilaku pekerja. Lebih lanjut diuraikan terkait dengan keberadaan diskresi ini adalah bahwa diskresi adalah ciri khas dari birokrat tingkat bawah dan seperti ini sulit untuk dihilangkan dari mereka. Hal ini karena mereka melibatkan pekerjaan yang kompleks yang mana pengelaborasi aturan, pedoman, atau instruksi tidak dapat membatasi pilihan (alternatif) yang ada.

Ada beberapa alasan mengapa diskresi ini tidak dapat dihilangkan dari para pekerja/birokrat di tingkat bawah. Hal ini didasari alasan antara lain pertama, birokrat tingkat jalaran sering bekerja dalam situasi terlalu rumit untuk mengurangi pola yang telah terprogram. Kedua, birokrat tingkat jalaran bekerja dalam situasi yang sering membutuhkan respon terhadap dimensi situasi kemanusiaan. Ketiga, lebih pada fungsi pekerja tingkat bawah yang berinteraksi dengan warga daripada dengan tugas yang sesungguhnya. Kebijaksanaan tingkat jalaran (*street level*) mendukung harga diri pekerja itu sendiri dan mendorong klien untuk percaya bahwa para pekerja memegang kunci untuk kesejahteraan para klien (*the key to their well being*).

Jika dipahami lebih jauh, di satu sisi munculnya diskresi yang dilakukan oleh para petugas di tingkat bawah pada dasarnya dapat dijadikan sebagai sebuah solusi dalam mengatasi situasi sulit yang mereka hadapi di tengah masyarakat yang membutuhkan bantuan pemerintah. Namun di sisi yang lain, munculnya diskresi di kalangan petugas di tingkat bawah yang dilakukan tidak secara arif dan bijaksana justru menimbulkan persoalan baru di masyarakat. Bahkan justru program yang dijalankan oleh pemerintah tidak berjalan

Kondisi ini yang sesungguhnya harus mendapat perhatian dari pemerintah, terutama oleh pemerintah pusat. Jangan

sampai penggunaan diskresi yang tidak tepat berlangsung dalam jangka waktu yang cukup lama dan dijumpai di setiap pelaksanaan distribusi bantuan pada program penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Dinamika Pelaksanaan Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Pemerintah mengganti dan mengembangkan kebijakan penanggulangan kemiskinan sesuai dengan era masa jabatan presiden. Secara ringkas jika disebutkan macam kebijakan yang diambil sesuai era presiden menjabat adalah sebagai berikut:

1. Era Presiden Soekarno:
Pembangunan Nasional Berencana 8 tahun (Penasbede);
2. Era Presiden Soeharto:
Repelita I-IV melalui program Sektoral & Regional; Repelita IV-V melalui program Inpres Desa Tertinggal; Program Pembangunan Keluarga Sejahtera; Program Kesejahteraan Sosial; Tabungan Keluarga Sejahtera; Kredit Usaha Keluarga Sejahtera; Kredit Usaha Tani;
3. Era Presiden Habibie:
Jaring Pengaman Sosial; Program Penanggulangan Kemiskinan & Perkotaan; Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal; Program Pengembangan Kecamatan;
4. Era Presiden Gusdur:
Jaring Pengaman Sosial; Kredit Ketahanan Pangan-Program Penanggulangan Kemiskinan & Perkotaan;
5. Era Presiden Megawati:
Pembentukan Komite Penganggulangan Kemiskinan; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan.

dana habis maka selesai pula kegiatan program. Dengan kata lain bahwa program-program kemiskinan yang selama

6. Era Presiden SBY:

Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan; Bantuan Langsung Tunai; Program Pengembangan Kecamatan; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan; Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat. Selain program-program di atas telah dibuat juga Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang kemudian dintegrasi menjadi Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2004-2009 yang kemudian dilanjutkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014 sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010.

Berbagai upaya untuk mengentaskan kemiskinan telah dilakukan oleh pemerintah yang diaplikasikan dalam wujud kebijakan dan program-program baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Kebijakan bersifat langsung, yaitu berupa program yang langsung diberikan kepada penduduk miskin, contoh; bantuan tunai langsung (BLT), beras untuk masyarakat miskin (raskin), sedangkan kebijakan tidak langsung, contoh program Jamkesmas, program IDT, BOS. Walaupun telah dilakukan berbagai upaya namun kemiskinan tidak dapat dihilangkan seluruhnya, artinya fenomena kemiskinan dengan mudah dapat dijumpai di hampir seluruh wilayah baik di perkotaan maupun di perdesaan. Program kemiskinan yang saat ini dilakukan baik yang berasal dari pemerintah maupun non pemerintah umumnya hanya sementara, artinya program tersebut akan berjalan selama masih ada anggaran (dana), setelah

ini dilaksanakan berdasarkan pada pendekatan proyek dan bukan pendekatan program. Tidak heran jika progra

pengentasan kemiskinan tidak berkelanjutan, akhirnya angka kemiskinan secara absolut di Indonesia tetap saja tinggi. Tampaknya dalam merumuskan sebuah kebijakan maupun program yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia perlu dilakukan beberapa tahapan kegiatan. Misalnya, diawali dengan assesment, dalam tahap ini dilakukan merumuskan atau mengkatagorikan dimensi-dimensi dan faktor penyebab kemiskinan, analisis kebutuhan dan potensi yang dapat dikembangkan, dan merumuskan bentukbentuk program yang diinginkan oleh penduduk miskin. Selain itu, dirumuskan pula pihak-pihak yang dapat dilibatkan dalam kegiatan atau program kemiskinan, serta membuat jadwal pelaksanaannya. Setelah tahap ini selesai, maka dilanjutkan ke tahap pelaksanaan kegiatan dan diakhiri dengan tahap monitoring dan evaluasi.

Seperti yang dikemukakan oleh Nazara menjelaskan tahapan-tahapan dalam merumuskan kebijakan sebagai berikut:

1. Tahap Pertama: melakukan diagnosis dan analisis tentang kemiskinan. Pada tahap ini dilakukan kegiatan melakukan pengukuran tingkat kemiskinan, penargetan dan penentuan jenis kebijakan atau program yang ingin dibuat.
2. Tahap Kedua: menentukan tujuan, target dan indikator yang ingin dicapai. Seperti yang dikemukakan, lebih lanjut oleh Nazara ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan target, yaitu pertama; tujuan yang ingin dicapai harus menyesuaikan dengan standar internasional, yaitu harus sesuai dengan tujuan MDGs. Kedua, dalam masyarakat dalam melaksanakan program, dan pemerintah berperan sebagai fasilitator.

menentukan tujuan perlu memerhatikan distribusi pendapatan. Ketiga, tujuan ditentukan melalui proses partisipasi semua pihak. Keempat, tujuan ditentukan dengan menentukan ukuran pencapaian atau benchmark berdasarkan waktu yang tersedia. Kelima, dalam menentukan tujuan agar lebih tepat sasaran harus berdasarkan pada beberapa ukuran kemiskinan berbeda. Keenam, tujuan harus dibuat secara spesifik dengan program agar proses monitoring menjadi lebih mudah.

3. Tahap ketiga, yaitu merancang dan mengimplementasikan program. Hasil dari tahap ini, yaitu berupa peraturan, petunjuk pelaksanaan, dan petunjuk teknis. Pada saat akan mengimplementasikan program harus dimulai dengan kegiatan sosialisasi program pada taha awal, kemudian dilanjutkan dengan kegiatan monitoring selama program berlangsung, dan diakhiri dengan kegiatan evaluasi ketika program berakhir. Monitoring dilakukan untuk menyediakan informasi apakah kebijakan program diimplementasikan sesuai dengan rencana dalam upaya mencapai tujuan. Monitoring ini merupakan alat manajemen yang efektif, pada kegiatan ini jika implementasi program tidak sesuai dengan rencana maka dapat mengidentifikasi letak masalahnya kemudian dicari penyelesaiannya. Sedangkan evaluasi berfungsi untuk melihat dampak dengan mengisolasi efek suatu intervensi. Kebijakan dalam upaya pengentasan kemiskinan tentunya dalam implementasi melalui program-program yang berbasis pada penggalian potensi yang ada di masyarakat itu sendiri. Artinya perlu melibatkan peran serta Lebih lanjut sebagaimana yang telah diuraikan di muka, Dunn menjelaskan

secara rinci terkait tahap-tahap kebijakan publik sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda (Agenda Setting);
2. Formulasi Kebijakan (Policy Formulating);
3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan (Policy Adoption);
4. Implementasi Kebijakan (Policy Implementation);
5. Penilaian/Evaluasi Kebijakan (Policy Evaluation).

Dalam kaitannya merumuskan kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia, maka perlu dilakukan kajian akademik secara komprehensif dan memerhatikan tahap-tahap kebijakan publik yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi kemiskinan di Indonesia. Selain itu perlu juga dirumuskan strategi untuk keberlangsungan program (kegiatan) di masyarakat yang didukung dengan adanya koordinasi antara instansi terkait. Berbagai program telah banyak dilakukan, namun terkesan hanya dapat mengatasi masalah sesaat dan tidak mengatasi akar masalahnya, sehingga relatif lambat dalam upaya mengatasi kemiskinan.

Selain memerhatikan tahap-tahap komprehensif yang terdapat di dalam proses kebijakan publik, pemerintah perlu melakukan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pengadaan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan *Clean Governance*;
Berdasarkan analisis penulis, tanpa *good* dan *clean governance*, maka untuk mengentaskan kemiskinan yang memiliki dana terbatas jumlahnya tidak akan dapat digunakan secara baik. Hal ini dikarenakan masih terjadi kurangnya transparansi pemerintahan; terjadinya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang mementingkan kepentingan-kepentingan pihak tertentu pendekatan kelompok, dalam bentuk usaha ekonomi bersama dianggap

dan mengabaikan kesejahteraan masyarakat; serta tidak jelasnya system peradilan yang mengakibatkan terhabatnya pertumbuhan ekonomi yang dapat membantu masyarakat miskin keluar dari kemiskinan. Program pengentasan kemiskinan merupakan program yang berkelanjutan (*sustainable*), terusmenerus dan mengedepankan kemandirian masyarakat. Tak dapat dipungkiri bahwa pengentasan kemiskinan harus dilakukan secara bertahap, berkesinambungan serta berintegrasi dan didasarkan pada pola kemandirian masyarakat. Tujuannya, agar masyarakat miskin dapat membantu diri sendiri. Dengan kata lain, program kemiskinan yang diberikan berkesesuaian dengan peningkatan kemampuan masyarakat miskin untuk melakukan kegiatan produktif sehingga dapat menghasilkan nilai tambah (pendapatan) yang lebih besar untuk keluar dari garis kemiskinan. Sebagaimana yang disampaikan oleh Sumodiningrat bahwa:

“Upaya meningkatkan kemampuan menghasilkan nilai tambah, paling tidak harus ada perbaikan akses terhadap 4 (empat) hal, yaitu: (1) akses terhadap sumber daya; (2) akses terhadap teknologi, yaitu kegiatan dengan cara dan alat yang lebih efektif dan efisien; (3) akses terhadap pasar; (4) akses terhadap sumber pembiayaan. Disini koordinasi dan pengembangan sistem kredit kecil yang menjangkau masyarakat bawah perlu dilanjutkan dan ditingkatkan.”

2. Mengembangkan Perekonomian Rakyat
Berdasarkan analisis penulis, pengembangan ekonomi rakyat melalui efektif dalam mengentaskan kemiskinan. Hal ini disebabkan karen

di dalam pengembangan ekonomi rakyat tersebut bersinergi dengan kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat miskin.

3. Hubungan sinergis dan terpadu antara pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam program penyiapan dan pendampingan masyarakat.

Perlunya hubungan sinergis dan terpadu antara komponen tersebut bertujuan untuk lebih mendekatkan program pengentasan miskin ke wilayah perdesaan yang ada di daerah-daerah. Melalui peran LSM diharapkan dapat menumbuhkan kemandirian dan mengembangkan pembangunan partisipatif pada level masyarakat kelas bawah. Sebagaimana pendapat Sumodiningrat³⁰ bahwa:

“Ada beberapa alternative bentuk hubungan antara pemerintah dengan LSM: (1) LSM melakukan suatu kegiatan kemudian diadopsi dan diterapkan oleh pemerintah; (2) LSM bertindak sebagai perintis atau pionir bagi pengembangan daerah kritis, di mana program pembanguna belum menjangkau; (3) LSM melengkapi program pemerintah; (4) LSM senantiasa bekerjasama dengan pemerintah dalam program pemberdayaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai ke tahap pemantauan dan monitoring”.

SIMPULAN

Dalam upaya percepatan kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia, maka perlu dilakukan perbaikan di dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan. Hal ini utamanya terkait distribusi bantuan di tingkat masyarakat desa/kelurahan.

Ketepatan sasaran merupakan kunci utama agar program yang telah dilakanakan dapat memberikan dampak yang optimal. Kondisi yang sering terjadi di tingkat bawah / masyarakat yaitu adanya bias pelaksanaan di dalam distribusi bantuan yang disebabkan adanya diskresi di kalangan petugas. Penggunaan diskresi yang dilakukan oleh para implementator di tingkat bawah (*street level bureuacracy*) perlu dilakukan pengawasan secara terpadu antara pemerintah dan masyarakat. Hal ini diperlukan agar ke depan, pemerintah dapat menjamin bahwa distribusi bantuan telah dilaksanakan sesuai dengan sasaran yang mengacu pada petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana di lapangan. Keberhasilan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di masyarakat perlu di dukung oleh koordinasi implementator di lapangan dan komitmen yang kuat untuk mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ali, F., & Alam, S. (2012). *Study Kebijakan Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Educations, Inc.
- Jamrozik, A. (2001). *Social Policy In The Post Welfare State Longman*. Australia.
- Laksmo, B. S., & Rakhmat. (2018). *Manajemen keadilan: Bias Birokrasi dalam Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: UI Press.
- Madani, M. (2011). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Parsons, W. (2008). *Public Policy - Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Pasolong, H. (2014). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan Publik Era Globalisasi, Teori, Preses dan Studi Kasus Komparatif*. Yogyakarta: PT Buku Seru.

ARTIKEL

- Herlina, N., & Komariah, M. (2017). Peran Pemerintah dalam Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Ciamis. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 5(2), 260–277.
<https://doi.org/10.25157/jigj.v5i2.821>
- Hutagaol, M. P., & Asmara, A. (2007). Analisis Efektivitas Kebijakan Publik Memihak Masyarakat Miskin: Studi Kasus Pelaksanaan Program Raskin di Provinsi Jawa Barat pada Tahun 2007. *Jurnal Agro Ekonomi*, 26(2), 145.
<https://doi.org/10.21082/jae.v26n2.2008.145-165>
- Liwiya, Y., Pangkey, M. S., & Tampi, G. B. (2018). Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengentasan Kemiskinan (Studi di Distrik Kuari Kabupaten Tolikara Provinsi Papua). *Jurnal Administrasi Publik*, 4(50).
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/JAP/article/view/19034>
- Murdiyana, M., & Mulyana, M. (2017). Analisis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia. *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja*, 10(1), 73–96.
<https://doi.org/10.33701/jppdp.v10i1.384>
- Rakhmat. (2015). Permasalahan Distribusi Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan - Studi Pada Pelaksanaan Program Raskin di Kota Palembang. In *Disertasi*. Universitas Indonesia.
- Santie, J. K., & Wahono, A. (2016). Implementasi Kebijakan Program Bantuan Beasiswa Bidikmisi Di Politeknik Negeri Manado. *Jurnal Manajemen Dan Adiministrasi Publik*, 1(2), 183–192.
<https://doi.org/10.37507/map.v1i02.94>
- Suripto, A. S. (2005). Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan dalam Rangka Membangun Kesejahteraan Masyarakat di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Sragen) [Universitas Muhammadiyah Surakarta]. In *Tesis*.
<http://eprints.ums.ac.id/6781/1/R100020052.pdf>

PERATURAN UNDANGAN

PERUNDANG- UNDANGAN

- Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

