

DINAMIKA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA

Rakhmat¹, Firdaus²

¹) Staf Dosen pada Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Sjakyakirti Palembang

²) Staf Dosen pada Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Sjakyakirti Palembang

Email : rakhmatyusuf@yahoo.co.id, firdausfakih62@gmail.com

ABSTRAK

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

Kata Kunci : *Implementasi, Kebijakan, Kemiskinan, Distribusi*

PENDAHULUAN

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 2030. 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 Nomor 59 tahun 2017 tentang Pelaksanaan 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 stake holder 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 di pimpin 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.

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) persen di setiap tahunnya.

Kondisi ini diperkuat 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 ketidaktepatan sasaran tersebut lebih disebabkan karena terjadinya bias implementasi program di tingkat bawah / masyarakat yang dilakukan oleh para petugas di lapangan.

LANDASAN TEORI

Kebijakan dan Program Penanggulangan Kemiskinan

Berbicara terkait definisi kemiskinan, Lister (2004) mengemukakan bahwa "*There is no single, correct definition*". Kemiskinan dapat didefinisikan dalam arti luas (*broad*) dan arti sempit (*narrow*), berdasarkan pendapatan (*income*) atau standar hidup (*living standards*), maupun berdasarkan pendapatan (*income*) atau kemampuan (*capabilities*). Berbeda pula apabila definisi kemiskinan yang digunakan mengacu pada pengukuran yang dilakukan oleh BPS yaitu

berdasarkan garis kemiskinan (*poverty line*). Secara umum, kemiskinan dapat diartikan ketidakmampuan seseorang atau rumah tangga untuk hidup secara layak dimasyarakat.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Di dalam Perpres tersebut Penanggulangan Kemiskinan diartikan sebagai kebijakan dan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat. Sedangkan Program Penanggulangan Kemiskinan diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha serta masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi.

Mengacu pada Perpres tersebut, pemerintah secara garis besar telah membagi Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan menjadi beberapa kelompok yaitu :

1. Kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin;
 2. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, bertujuan untuk mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin agar terlibat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat;
 3. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil;
- Program-program lainnya yang baik secara langsung maupun tidak langsung dapat

meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Sejauh ini, pemerintah telah banyak membuat program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga diantaranya Program Keluarga Harapan (PKH), Program Beras Sejahtera (Rastra) atau saat ini dikenal dengan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT).

Salah satu program penanggulangan kemiskinan yang telah cukup lama dilaksanakan oleh pemerintah adalah Program Rastra yang dahulunya lebih dikenal dengan sebutan Program Raskin (Program Beras untuk Keluarga Miskin). Pelaksanaan program raskin telah di dukung oleh aturan dan pedoman umum yang jelas dari pemerintah pusat. Namun dalam tataran implementasinya di tingkat daerah, masih banyak ditemukan berbagai penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan.

Salah satu fenomena yang menarik di dalam proses implementasi kebijakan yaitu adanya diskresi yang dilakukan oleh para petugas (implementator) di tingkatan terendah. Secara konseptual, dalam mengimplementasikan kebijakan sudah seharusnya petugas berpedoman pada aturan atau ketentuan yang telah diatur oleh pemerintah.

Namun para tataran implementasinya, kebijakan tidak sepenuhnya sesuai dengan aturan/ketentuan yang berlaku. Salah satunya dalam hal pendistribusian bantuan kepada rumah tangga miskin.

Berdasarkan hasil temuan yang terjadi di lapangan sebagaimana dikemukakan oleh SMERU (2008), Hutagaol dan Alla Asmara (2007), Rakhmat (2015) menuraikan bahwa di dalam pendistribusian bantuan sosial yang ditujukan bagi masyarakat miskin, para petugas mendistribusikan bantuan tidak sepenuhnya sesuai dengan daftar penerima manfaat yang telah ditentukan tetapi lebih disesuaikan dengan kondisi dan situasi yang terjadi di lapangan. Hal ini yang ternyata turut mempengaruhi pencapaian hasil dari

sebuah program penanggulangan kemiskinan di masyarakat.

PEMBAHASAN

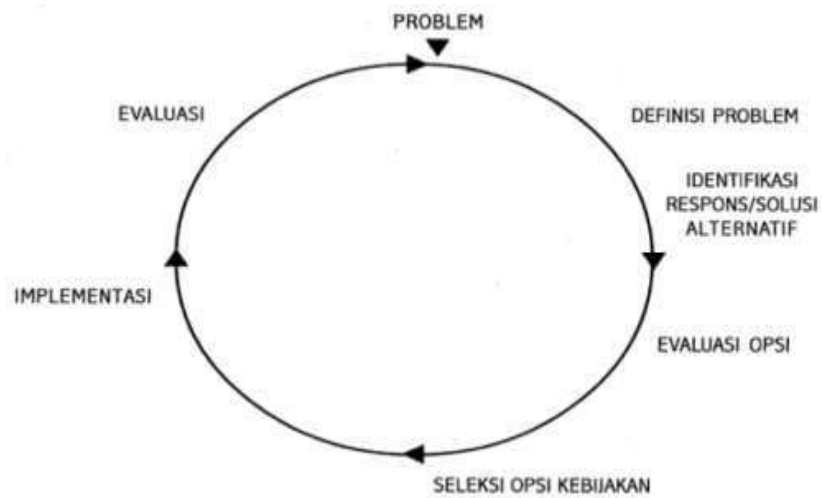
Proses dan Implementasi Kebijakan

Menurut Thomas R. 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.

Laksmono dan 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. Hadimnya kebijakan publik dapat berimplikasi pada terwujudnya keadilan di masyarakat.

Selanjutnya, Parson (2008) menggambarkan proses kebijakan sebagai sebuah siklus yang dinamakan siklus 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 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

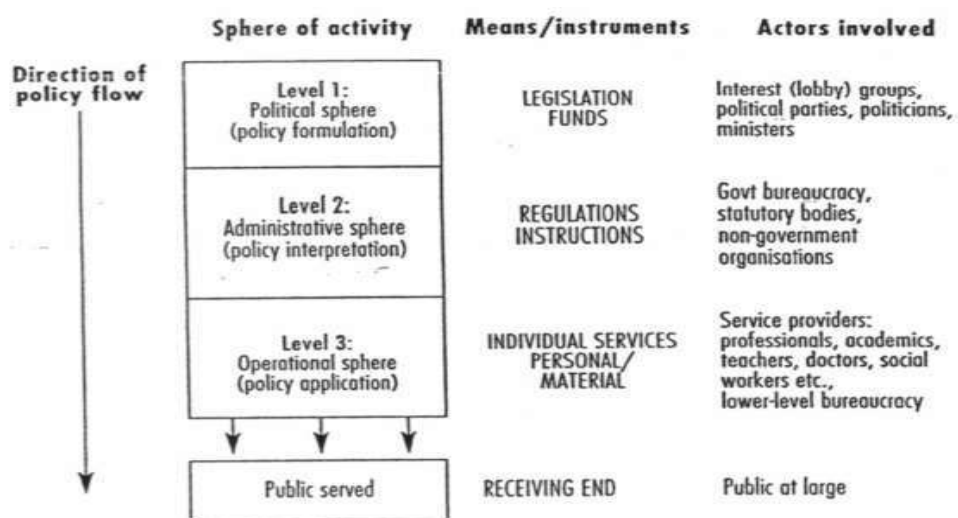


Sumber : Parson, 2008, p.80

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*).

Secara lebih rinci, berikut digambarkan oleh Jamrozik tingkatan yang dimaksud dalam sebuah operasi (*policy in operation*) terkait dengan ruang kegiatan (*spheres of activity*) dan aktor yang terlibat (*actors involved*).

Gambar 2.
Kebijakan dalam Operasi : Ruang Kegiatan dan



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 intepretasikan yang melibatkan aktor diantaranya 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 bueraucracy*). Setelah melalui tingkatan yang ke tiga maka masyarakat akan menerima layanan yang diberikan oleh para pelaksana kebijakan (*implementator*).

Birokrasi Tingkat Bawah (*Street Level Buereucracy*)

Di dalam kajian implementasi kebijakan publik, kita mengenal istilah birokrasi tingkat bawah *street level bueraucracy* yang dikemukakan oleh Lipsky (1980). Sementara Jamrozik (2001) menggunakan istilah *lower level bueraucracy*. Keberadaan *street level bueraucracy* ataupun *lower level bueraucracy* menggambarkan birokrasi yang dijalankan oleh para implementator kebijakan yang berada pada tingkatan di bawah. Hal yang menarik terkait mengimplementasikan sebuah kebijakan yaitu menggunakan diskresi (*discretion*). Langkah ini mereka nilai sebagai sebagai sebuah solusi dalam mengatasi kesulitan yang mereka hadapi di dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan sesuai dengan petunjuk pelaksana (*juklak*) ataupun petunjuk teknis (*juknis*) yang telah ditentukan.

Secara konseptual, Lipsky (1980, p.15) mengemukakan bahwa "*Discretion is a relative concept. It follows that the greater the degree of discretion the more salient this analysis in understanding the character of workers' behavior.*" Kondisi ini dapat dipahami bahwa diskresi adalah sebuah konsep yang relatif. Semakin besar tingkat diskresi maka semakin penting analisisnya dalam 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 mengelaborasi 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 jalanan sering bekerja dalam situasi terlalu rumit untuk mengurangi pola yang telah terprogram. Kedua, birokrat tingkat jalanan 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 jalanan (*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 wellbeing*).

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 di jalankan oleh pemerintah tidak berjalan optimal dan tidak sedikit yang mengalami kegagalan.

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.

PENUTUP

Dalam upaya percepatan penanggulangan kemiskinan di Indonesia, maka perlu dilakukan perbaikan di dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Hal ini utamanya terkait distribusi bantuan di tingkat masyarakat desa/kelurahan. Ketepatan sasaran merupakan kunci utama agar program yang telah dilaksanakan 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 bureauacracy*) 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

- Dye, Thomas R. 2005. *Understanding Public Policy*. Pearson Educations, Inc. New Jersey.
- Hutagaol, Parulian dan Alla Asmara. 2007, *Analisis Efektivitas Kebijakan Publik Memihak Masyarakat Miskin : Studi Kasus Pelaksanaan Program Raskin di Propinsi Jawa Barat pada Tahun 2007*, Jurnal Agro Ekonomi, Volume 26 Nomor 2, Oktober 2008 : 145–165
- Jamrozik, Adam, 2001. *Social Policy In The Post Welfare State* Longman. Australia.
- Laksmono, Bambang Shergi. 1999. Permasalahan Akses Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan, Disertasi, Universitas Indonesia. Jakarta.
- Laksmono, Bambang Shergi dan Rakhmat, 2018. *Manajemen Keadilan – Bias Birokrasi Dalam Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan*, UI Publishing, Jakarta.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy- Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Lister, Ruth. 2004. *Poverty*. Polity Press. United Kingdom.
- Midgley, James. 1995. *Social Development : The Developmental Perspective in Social Welfare*. Sage Publication Inc. London
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy – Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Rakhmat, 2015. *Permasalahan Distribusi Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan - Studi Pada Pelaksanaan Program Raskin Di Kota Palembang*, Disertasi, Universitas Indonesia. Jakarta.
- SMERU, 2008, *Efektivitas Pelaksanaan Raskin*, Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta
- Yesudian, C.A.K, 2007, *Poverty alleviation programmes in India: A social audit*, Indian Journal of Medical Research, 126 (4), 364-73. India

Peraturan Perundang-undangan

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