

OPTIMALISASI FUNGSI TIM KOORDINASI PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAERAH (TKPKD) DALAM PERSPEKTIF DISKRESI KEBIJAKAN PENANGANAN KEMISKINAN KOTA SEMARANG

Doni Alfisyahrin¹

¹ Mahasiswa Magister Administrasi Publik FISIP UNTAG Semarang Email : alfisyahrindoni18@gmail.com

ABSTRAK

Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan mempunyai peran strategis dalam upaya percepatan penurunan angka kemiskinan di Indonesia. Berbagai program telah dibuat dan digulirkan 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. Salah satu faktor yang memiliki keterkaitan yang erat dalam upaya penanggulangan kemiskinan adalah integrasi data. Dibutuhkan data yang valid dan terverifikasi sebagai *entry point* dalam implementasi kebijakan selanjutnya. Penanggulangan kemiskinan memerlukan keterpaduan data, sehingga hanya ada satu data fakir miskin pada program kemiskinan. Permasalahan klasik yang hingga kini masih menjadi perdebatan di lingkungan birokrasi, peneliti maupun akademisi, bahwa data kemiskinan yang masih bermacam-macam, dan dikelola oleh berbagai instansi, merupakan pangkal dari tidak efektifnya program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Secara lebih spesifik pada program penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang perlu optimalisasi dalam tataran implementasi kebijakan. Pemerintah Kota Semarang yang dimotori Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Semarang selaku *leading sector* dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Kota Semarang harus secara komprehensif melakukan penataan pengelolaan data kemiskinan, sehingga ke depan terwujud data yang terpadu atau satu data kemiskinan pada satu pintu yang pada akhirnya akan memberikan dampak positif kepada masyarakat Kota Semarang.

Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan Publik, Diskresi, Kemiskinan

ABSTRACT

Poverty eradication policy has a strategic role in a purpose for acceleration of declining poverty degree in Indonesia. Various programs had been made and been given to public in long period. In other ways, the implementation had some boundaries. 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. 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 is not yet optimal. Poverty reduction requires solid data integration, so that there is only one poor data in the poverty alleviation program. The main problem that are still debated in the bureaucracy, researchers and academics, that poverty data that is still diverse, and managed by various agencies, is the basis of the ineffectiveness of poverty reduction programs in Indonesia. In connection with this, the Regional Government led by the Regional Planning and Development Agency of Semarang City needs to organize the management of poverty data, so that in the future there will be integrated data or one poverty data at one door which would give the positive impact for Semarang society.

Keyword: Implementation, Public Policy, Discretion, Poverty

I. 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 (*no poverty*)” 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 membutuhkan upaya multisektor yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Dalam konteks ini, koordinasi dalam pengambilan keputusan menjadi sangat penting mengingat program-program penanggulangan kemiskinan tersebar di berbagai Kementerian dan Lembaga (K/L). Selain peran pemangku kepentingan dari sisi pemerintah—baik pusat maupun daerah melalui program-program penanggulangan kemiskinan, peran dari pemangku kepentingan non-pemerintah juga sangat diperlukan.

Di dalam UU No 13/2011, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan penanggulangan kemiskinan dengan membentuk Peraturan Daerah (Perda). Hal ini dimaksudkan, bahwa penanggulangan kemiskinan di Indonesia, tidak semata-mata menjadi tugas dan tanggung jawab Pusat, tetapi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki tugas dan tanggung jawab yang sama.

Berdasarkan mandat UU tersebut di atas, Pemerintah Daerah terutama Pemerintah Kabupaten/Kota ketika merumuskan kebijakan dan program kesejahteraan sosial, terutama kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan memperhatikan dan merujuk kebijakan dan program yang ada di Kementerian Sosial RI. Regulasi dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Rencana Strategis Kesejahteraan Sosial, akan merujuk pada peraturan perundang-undangan, dan data kemiskinan yang ada di Kementerian Sosial. Hal ini dimaksudkan agar regulasi dan program yang diselenggarakan oleh Pemerintah

Kabupaten/Kota di bidang kesejahteraan sosial, sejalan dengan Strategi Nasional, dan memberikan kontribusi pada pencapaian target nasional.

Khusus mengenai data kemiskinan, perlu pemahaman bersama, bahwa penanggulangan kemiskinan memerlukan “satu data dalam satu pintu”. Permasalahan klasik yang hingga kini masih menjadi perdebatan di lingkungan birokrasi, peneliti maupun akademisi, bahwa data kemiskinan yang masih bermacam-macam, dan dikelola oleh berbagai instansi, merupakan pangkal dari tidak efektifnya program penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Belum ada satu data kemiskinan yang dapat digunakan oleh instansi pemerintah yang menyelenggarakan program penanggulangan kemiskinan. Instansi pemerintah, baik di Pusat maupun di Daerah, masih sibuk mengumpulkan data sendiri sesuai dengan kriteria yang dibangun sendiri, dan ada kesan mengabaikan data yang sudah ada. Hal ini menyiratkan buruknya tata kelola pemerintahan

Penanggulangan kemiskinan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini berarti perlu ada intergrasi dan sinergitas 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 %. 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.

Selain faktor keterpaduan data/integrasi data, implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan 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.

Secara lebih spesifik, Penduduk miskin di Kota Semarang berjumlah 424,628 orang (BPS Kota Semarang, 2017), dan penduduk miskin di Provinsi Jawa Tengah 3,90 juta orang (BPS Prov Jawa Tengah, 2017). Berdasar data kemiskinan tersebut, penduduk miskin di Kota Semarang sebesar 10,89 persen dari populasi penduduk miskin di Provinsi Jawa Tengah.

Konsep pengentasan orang miskin di Kota Semarang dibagi ke dalam dua kelompok besar yakni untuk masyarakat tidak mampu tapi dalam usia produktif, dan untuk warga lanjut usia (lansia). Bagi kelompok masyarakat tidak mampu dan warga lansia, akan ditangani melalui program-program amal atau bakti sosial. Misalnya, melalui renovasi rumah, dan pemberian santunan atau tali asih kepada janda-janda tua. Menurut Wali Kota Semarang, Hendrar Prihadi, langkah penanganan ini diambil, karena mereka sudah tidak memiliki kemampuan lagi untuk berkegiatan secara mandiri. Sementara bagi usia produktif, diberikan kesempatan mengembangkan kemampuan usaha untuk menyejahterakan keluarganya.

Dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Kota Semarang diperlukan konsep bergerak bersama antara pengampu keputusan terkait. Dimulai dari pengusaha dengan program-program CSR-nya, saran-saran dan solusi dari akademisi, pemerintah selaku regulator dan pemberi bantuan keuangan, tokoh-tokoh masyarakat, hingga masyarakat umum.

Program pengentasan kemiskinan di Kota Semarang, telah dimulai sejak 2016. Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut mampu menunjukkan perubahan positif cukup signifikan. Pengentasan kemiskinan berdasarkan target RPJMD Kota Semarang hingga 2021, sebesar 4,3 persen jumlah penduduk. Menurut data Pemerintah Kota Semarang pada bulan Desember tahun 2019, target tersebut telah tercapai dengan hasil yang baik yaitu jumlah warga miskin Kota Semarang saat ini sejumlah 3,98 persen jumlah penduduk.

Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Semarang, bertindak selaku Sekretaris Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Semarang memiliki tugas untuk mempertemukan seluruh pihak terkait dalam sebuah forum. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Semarang memiliki agenda rutin tahunan sebagai wadah evaluasi atas pencapaian kinerja secara periodik. Adapun Ketua TKPKD dijabat Wakil Wali Kota Semarang Heaverita Gunaryanti Rahayu,

dengan penanggung jawab Wali Kota Semarang Hendrar Prihadi.

Dalam melaksanakan kebijakan pengentasan kemiskinan membutuhkan perencanaan yang matang dan komprehensif. Proses dimulai dengan pembentukan formulasi dan solusi dalam rangka pengentasan kemiskinan, yang kemudian dilakukan evaluasi di akhir tahun. Semua dilakukan di forum Rapat TPKD. Mulai dari stakeholder yang terlibat, serta perencanaan untuk tahun berikutnya. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Semarang memiliki peran dan tanggung jawab untuk melakukan validasi dan verifikasi data-data kemiskinan di Kota Semarang secara akurat sehingga mampu menjadi bahan untuk merumuskan formulasi kebijakan yang efektif dan efisien.

Untuk memberikan keakuratan dalam pemberian bantuan. Misalnya, untuk memberikan pertolongan bantuan rehab rumah, ekonomi atau usahanya, hingga pendidikannya. Data yang telah terkumpul dari level paling bawah, RT/RW, keluarahan dan berjenjang kecamatan harus terdokumentasi dan terverifikasi akurasinya. Oleh karena itu dalam proses pendeteksiannya dibantu dari kelurahan dan kecamatan. Namun perlu disadari bahwa dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan tidak mungkin dilakukan secara menyeluruh, prosesnya pasti berlangsung bertahap, namun berkelanjutan. Untuk saat ini, prioritas Pemerintah Kota Semarang adalah wilayah yang masih banyak warga kurang mampu ada di daerah-daerah pinggiran Kota Semarang. Sasaran utama kebijakan pengentasan kemiskinan ini yaitu untuk mengurangi persentase angka kemiskinan per jumlah keseluruhan penduduk, namun kebijakan tersebut harus bersifat sustainable/berkelanjutan. Bagi masyarakat miskin yang mendapatkan bantuan dan pendampingan telah berdaya maka akan dipantau dan didampingi secara terus menerus. Harapannya, mereka juga mampu membantu memberdayakan lingkungan sekitarnya sehingga program pengentasan kemiskinan ini berlangsung secara kolektif.

II. METODE

Dalam penelitian ini secara spesifik melakukan studi dokumentasi secara spesifik terkait peran Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Semarang selaku *leading sector* dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Kota Semarang.

Metode dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, lengger, agenda, dsb (Arikunto, 2006:231). Dokumentasi ini digunakan untuk memperkuat data-data yang diperoleh dari hasil wawancara. Teknik dokumentasi yang dilakukan yaitu dengan mencari, menemukan dan mengumpulkan catatan-catatan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Dokumentasi dapat juga dapat diartikan sebagai pengumpulan data dengan jalan mengambil keterangan secara tertulis dari tempat penelitian. dalam penelitian ini metode dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan data tertulis yang berkaitan dengan masalah penelitian, yaitu arsip-arsip, dokumen-dokumen, maupun rekaman kegiatan/aktifitas dari pihak-pihak terkait mengenai kerja TKPKD dalam menanggulangi kemiskinan Kota Semarang.

Kota Semarang adalah salah satu kota, di mana Dinas Sosialnya telah melakukan MoU dengan Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial untuk mengelola data kemiskinan. Melalui MoU tersebut, data kemiskinan di Kota Semarang berada dalam satu pintu, yaitu pada Dinas Sosial Kota Semarang. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menyelenggarakan program penanggulangan kemiskinan, akan menggunakan data kemiskinan yang ada di Dinas Sosial tersebut.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dengan mempelajari laporan tertulis yang berkaitan dengan regulasi dan program penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang.

Informasi yang dihimpun melalui berbagai metode dikompilasi dan dikategorisasi berdasar tujuan penelitian. Kategorisasi menghasilkan tiga aspek yang menjadi fokus analisis penelitian ini, yaitu: regulasi, program

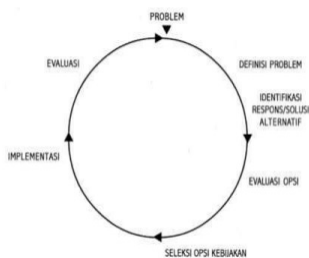
anti kemiskinan, dan keterpaduan data kemiskinan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Proses dan Implementasi Kebijakan

Menurut Thomas R. Dye (2005) mengemukakan bahwa kebijakan adalah “whatever governments choose to do or not to do”. 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. Hadirnya 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).

Gambar 1.
Siklus Hidup Kebijakan



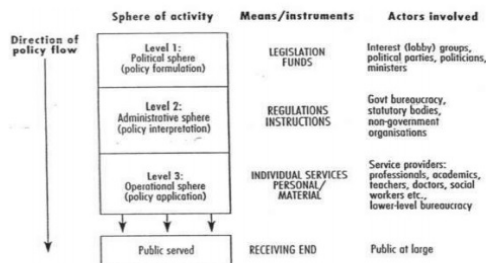
Sumber : Parson, 2008, p.80

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. Di awali 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.

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 adiminstratif (administrative sphere) dan tingkatan ketiga yaitu ruangoperasional (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 aktor yang terlibat



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 pendanaan (*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 akademisi, 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*).

Dalam Buku Pedoman Komite Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2003 disebutkan, bahwa yang dimaksud masyarakat miskin umumnya ditandai ketidakberdayaan atau ketidakmampuan dalam beberapa hal, yaitu: ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan, ketidakberdayaan melakukan kegiatan usaha produktif, ketidakberdayaan menjangkau akses sumber daya sosial dan ekonomi, ketidakmampuan menen-tukan nasibnya sendiri serta senantiasa mendapat perlakuan diskriminatif, mempunyai perasaan ketakutan dan kecu rigaan serta sikap apatif dan fatalistik, ketidakmampuan membebaskan diri dari mental dan budaya miskin serta senantiasa merasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah. Ketidakberdayaan dan ketidakmampuan tersebut menumbuhkan perilaku miskin yang bermuara pada hilangnya kemerdekaan berusaha dan menikmati kesejahteraan secara bermartabat.

3.2. Birokrasi Tingkat Bawah (Street Level Bureaucracy)

Di dalam kajian implementasi kebijakan publik, kita mengenal istilah birokrasi tingkat bawah/*street level bureaucracy* yang dikemukakan oleh Lipsky (1980). Sementara 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. 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 well being*).

Upaya Penanggulangan Dalam rangka mempercepat upaya pengentasan masyarakat miskin, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota perlu menyusun strategi, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan daerah sesuai dengan karakteristik dan sumber daya masing -masing. Penyusunan strategi, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan ini yang

terpenting harus benar-benar didasarkan pada pendataan kemiskinan secara langsung kepada masyarakat miskin. Apakah Pemerintah Kota Semarang telah melakukan hal ini? Kita semua mengetahui bahwa pun kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah memberikan diskresi (keleluasaan) kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola dan mendayagunakan sumber keuangan daerah. Namun demikian, perlu disadari tugas dan peran pemerintahan sebenarnya bukan hanya bagaimana menarik investor dan berusaha mendongkrak pemasukan pemerintah atau PAD lewat PAD program-program pertumbuhan ekonomi semata (Lewis & Kallab, 1987).

Pengalaman selama ini telah mengajarkan bahwa tugas pokok pemerintah sebenarnya adalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan rakyat yang diemban melalui fungsi pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*), dan bukan sekadar melaksanakan kegiatan rutinitas pemerintahan, sehingga pendayagunaan seluruh sumber keuangan daerah harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan demi kepentingan orang per orang atau kekuasaan. Untuk menangani persoalan kemiskinan hingga ke akar masalah, yang dibutuhkan selain keterbukaan dan kepekaan pemerintah, yang terpenting adalah fokus dan ketepatan program penanggulangan kemiskinan yang dirancang serta dilaksanakan di lapangan.

Mungkin benar bahwa kegagalan berbagai program pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan selama ini sebagian disebabkan karena *moral hazard*, *bad governance* atau karena kinerja birokrasi yang kurang maksimal. Tetapi, sekadar memperbaiki kualitas transparansi atau kontrol atas pelaksanaan kebijakan pembangunan sesungguhnya bukan jaminan bahwa otomatis kemudian akan terjadi perbaikan dan pengembangan sistem ekonomi tangguh yang berkemanusiaan. Upaya untuk memberdayakan kegiatan produktif masyarakat miskin dan meningkatkan posisi bargaining mereka terhadap semua bentuk eksploitasi dan superordinasi, tak pelak prasyarat yang dibutuhkan adalah kemudahan

ekonomi (*economic facilities*) yang benar-benar nyata dan peluang-peluang sosial (*social opportunities*) yang memihak kepada masyarakat miskin. Kemudahan ekonomi, adalah kesempatan dan makin terbukanya akses masyarakat miskin terhadap berbagai sumber permodalan dan pasar yang tidak dibayang-bayangi dengan syakwasangka yang seringkali mendiskreditkan masyarakat miskin.

Peluang-peluang sosial adalah upaya untuk membangun investasi sosial lewat program-program pemberdayaan sosial, dan kemauan berusaha meningkatkan kesempatan masyarakat miskin melakukan mobilitas sosial-ekonomi secara vertikal melalui pemenuhan kebutuhan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan bahkan kebutuhan untuk melakukan partisipasi politik secara aktif. Upaya memberdayakan masyarakat miskin dan membangun sistem ekonomi tangguh yang berkemanusiaan niscaya tidak akan pernah bisa berhasil jika disana terlalu kental ditunggangi dengan kepentingan politis atau kepentingan pribadi pihak-pihak tertentu yang berkecimpung dalam dunia politik (Korten & Syahrir, 1989). Di sisi lain, seyogyanya juga disadari bahwa upaya memberantas kemiskinan tidaklah mungkin dapat berhasil jika dilakukan secara sepotong-potong, temporer, tidak kontekstual, dan apalagi jika semuanya dilakukan dengan tidak konsisten. Kegiatan penanggulangan kemiskinan, selain membutuhkan energi, dana yang besar dan komitmen yang benar-benar serius, yang tak kalah penting adalah perencanaan program penanggulangan kemiskinan yang benar-benar matang. 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.

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.

3.3. 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 di masyarakat.

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) menguraikan 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.

Definisi dan pengertian kemiskinan yang lebih lengkap, dalam arti sesuai dengan kenyataan dan secara konseptual jelas, dikemukakan oleh Robert Chambers (1987). Menurut Chambers, inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut deprivation trap atau perangkap kemiskinan. Secara rinci, deprivation trap terdiri dari lima unsur, yaitu: kemiskinan itu sendiri, kelemahan fisik, keterasingan atau kadar isolasi, kerentanan, dan ketidakberdayaan. Kelima unsur ini seringkali saling berkait satu dengan yang lain sehingga -ga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin. Dari kelima dimensi di atas, kerentanan dan ketidakberdayaan perlu mendapat perhatian yang utama.

Kerentanan, menurut Chambers dapat dilihat dari ketidakmampuan keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu guna menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kegagalan panen, atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga miskin itu. Kerentanan ini sering menimbulkan poverty rackets atau roda penggerak kemiskinan, yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda dan asset produksinya sehingga mereka menjadi makin rentan dan tidak berdaya.

Ketidakberdayaan keluarga miskin salah satunya tercermin dalam kasus di mana elit desa dengan seenaknya memfungsikan diri se -bagai oknum yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi orang miskin. Ketidakberdayaan keluarga miskin di kesempatan yang lain mungkin dimanifestasikan dalam hal seringnya keluarga miskin ditipu dan ditekan orang yang memiliki kekuasaan. Ketidakber -dayaan sering pula mengakibatkan terjadinya bias bantuan terhadap si miskin kepada kelas di atasnya y

ang seharusnya tidak berhak memperoleh subsidi.

Secara empirik, banyak bukti memperlihatkan bahwa naiknya penduduk di atas garis kemiskinan tidak otomatis berarti penduduk tersebut hidupnya benar -benar bebas dari ancaman dan perangkap kemiskinan, melainkan penduduk tersebut sebenarnya hanya berpindah dari satu tahap kemiskinan yang terendah, yaitu tahap destitute ke tahap apa yang disebut sebagai near poor (Dillon & Hermanto, 1993). Dibandingkan dengan kelompok miskin -an destitute, kelompok near poor hidupnya memang relatif lebih baik, namun belum benar -benar stabil. Dalam arti bila sewaktu-waktu kelompok near poor ini menghadapi suatu krisis, maka dengan cepat kelompok near poor ini akan melorot lagi ke status destitute. Dalam kenyataan bahkan acap terjadi, kelompok masyarakat yang termasuk cukup atau kaya (bukan kelompok near poor) tiba-tiba harus mengalami penurunan status yang drastis, yakni masuk ke dalam kelompok "keluarga miskin baru".

3.4. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Semarang

Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan kebijakan penanggulangan kemiskinan sebagai respon terhadap permasalahan kemiskinan yang ada di Kota Semarang. Kebijakan dimaksud dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) Nomor 12 Tahun 2016 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Semarang. Perda inilah yang kemudian menjadi payung hukum bagi setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kota Semarang dalam penyelenggaraan program penanggulangan kemiskinan sesuai dengan tugas dan fungsi OPD masing-masing.

Salah satu kegiatan yang diatur di dalam Perda tersebut adalah pendataan dan penandaan warga miskin Kota Semarang melalui Kartu Identitas Miskin. Kartu Identitas Miskin (KIM) digunakan untuk mengidentifikasi warga miskin yang ada di Kota Semarang. KIM ini akan digunakan sebagai acuan bagi seluruh program OPD dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang. Proses pelaksanaan program – program penanggulangan kemiskinan di Kota

Semarang harus tertuju kepada masyarakat penerima KIM tersebut, sehingga diharapkan program penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang akan tepat sasaran (Semarangkota.go.id, 2016).

Pemerintah Kota Semarang memiliki program pengentasan kemiskinan melalui motto: Gerbang Hebat, singkatan dari Gerakan Bersama Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran Melalui Harmonisasi Ekonomi, Edukasi, Ekosistem, Etos Bersama Masyarakat. Program ini akan berjalan dengan empat skenario yang tertuang dalam empat klaster, yakni pengentasan kemiskinan berbasis bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, fasilitasi UMKM dan mikro, dan perluasan program pro rakyat.

Dalam situasi pandemi COVID-19 yang melanda saat ini tentu saja memberikan akses negatif dalam pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan di Kota Semarang. Berdasarkan data BPS Kota Semarang per Januari 2021 diperoleh data bahwa ada kenaikan indeks keparahan kemiskinan di Kota Semarang dari tahun 2018-2020. Tahun 2018 sebesar 0,12 meningkat tahun 2020 sebesar 0,16.

Ketelibatan berbagai OPD di Kota Semarang dalam program penanggulangan kemiskinan, menunjukkan Pemerintah Kota Semarang sudah memiliki komitmen dalam penanggulangan kemiskinan. Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat kendala pada integrasi data yang pada titik akhirnya juga akan memberikan akses negatif terhadap formulasi dan keberhasilan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan itu sendiri.

Bukan hanya kewajiban TKPKD saja dalam upaya pengentasan kemiskinan di Kota Semarang, namun masyarakat juga berkewajiban untuk berpartisipasi dalam peningkatan kesejahteraan, dan kepedulian terhadap warga miskin di lingkungannya. Jika antar lapisan masyarakat saling memperhatikan kesejahteraan satu sama lain, maka penanggulangan kemiskinan akan lebih mudah dilaksanakan, karena yang tahu keadaan sebenarnya dirasakan oleh masyarakat adalah mereka sendiri.

Program-program yang sudah ditetapkan oleh TKPKD Kota Semarang akan terlaksana dengan baik jika diikuti dengan

kerja nyata dari 8 pemerintah itu sendiri. Kesungguhan pemerintah (TKPKD) dalam upaya peningkatan taraf hidup masyarakatnya dapat dilihat dari suksesnya pelaksanaan program tersebut. Untuk itu, diperlukan adanya transparansi pemerintah guna menanggulangi kemiskinan di kota Semarang. Hasil dari pelaksanaannya tentu harus bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

IV. SIMPULAN

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 bureaucracy*) 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.

Berdasarkan diskresi implementasi kebijakan terkait pengentasan kemiskinan di Kota Semarang menunjukkan bahwa pemerintah (TKPKD) Kota Semarang merupakan tim bentukan pemerintah yang bisa bertanggungjawab pada masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan tentang penanggulangan kemiskinan mulai dari verifikasi database warga miskin, penyusunan program penanggulangan, pelaksanaan

program penanggulangan, serta evaluasi dan monitoring hasil pelaksanaan program. Penjelasan tersebut dapat diartikan bahwa semakin pemerintah dapat melaksanakan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan dirasakan oleh masyarakat, maka semakin besar pula kepercayaan masyarakat pada pemerintah.

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah harus terus berupaya dalam penyusunan program dan pemantauan pelaksanaan program dimasing-masing dinas maupun badan pemerintahan, agar penanggulangan kemiskinan benar-benar dilaksanakan sesuai program dan jangka waktu yang ditentukan.

REFERENSI

- Chambers, Robert, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang* (Jakarta: LP3ES, 1987).
- Dillon, H.S. & Hermanto, "Kemiskinan di Negara Berkembang: Masalah Konseptual dan Global," *Prisma* No.3 Th. XII (Jakarta: LP3ES, 1993).
- Dye, Thomas R. 2005. *Understanding Public Policy*. Pearson Educations, Inc. New Jersey.
- Effendi, Tadjuddin N., & Chris Manning, *Rural Development Non-farm Employment in Java* (Hawai: Resources System Institute, East West Centre, 1991).
- Friedman, J., & Alonso (eds.), *Regional Development And Planning: A Reader* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).
- 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.
- Kartasmita, Ginanjar, *Pembangunan untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan* (Jakarta: CIDES, 1996).
- Korten, D.C., & Sjahrir, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998). Lewis, John P., & Valerian Kallab (eds.), *Mengkaji Ulang Strategi-strategi Pembangunan* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1987).
- 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.
- 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