

Tata Kelola Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Jawa Tengah (Studi Kasus Kota Semarang)

Lilin Budiati

Diterima : 5 November 2017

Disetujui : 1 Desember 2017

ABSTRACT

This study is aimed to examine and analyse the governance of poverty countermeasure acceleration in Central Java Province with Semarang City as the case study. The policy of poverty countermeasure acceleration was realized through the Presidential Regulation No. 15/2010, which was followed up with Minister of Internal Affairs Regulation No. 42/2010. This study is a developmental study with qualitative approach by using primary and secondary data. Research findings were interpreted by futuristic approach to describe the future reality that will be constructed. The research results show that: (1) The governance of poverty countermeasure acceleration has not been vertically and horizontally integrated yet; (2) Coordination which will be developed through TKPK formation at the provincial, city/district level has not been realized yet because of procedural conflict; (3) The poverty countermeasure acceleration program has not been oriented yet to production, trading, and investment activities in the free market place; (4) The solution of governance problem is an effective team formation by the Governor of Central Java Province.

Keywords: Governance, Acceleration, Poverty Countermeasure

ABSTRAK

Studi ini mengkaji dan menganalisa tentang Tata Kelola Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Provinsi Jawa Tengah dengan studi kasus di Kota Semarang. Kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan direalisasikan melalui Perpres No. 15/2010 yang ditindaklanjuti dengan Permendagri No. 42/2010. Penelitian ini adalah studi pengembangan yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan memakai data primer dan data sekunder. Temuan hasil penelitian diinterpretasikan secara futuristik untuk menggambarkan realitas masa depan yang akan dikonstruksikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Tata kelola program percepatan penanggulangan kemiskinan belum terintegrasi baik secara vertikal maupun horisontal; (2) Koordinasi yang akan dibangun melalui pembentukan TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota belum terealisasi akibat adanya konflik prosedural; (3) Program percepatan penanggulangan kemiskinan belum berorientasi pada kegiatan produksi, perdagangan, dan investasi di pasar bebas; (4) Solusi terhadap persoalan tata kelola adalah pembentukan tim efektif oleh Gubernur Jawa Tengah.

Kata Kunci: Tata Kelola, Percepatan, Penanggulangan Kemiskinan

PENDAHULUAN

Kemiskinan adalah masalah bangsa yang mendesak dan memerlukan penanganan sistematis holistik dan terpadu dalam rangka memenuhi hak-hak dasar warga negara sebagaimana diatur didalam konstitusi. Sehubungan dengan hal itu, di dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 1, ayat (1) dan (2) ditetapkan bahwa: (1) Penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dilaksanakan secara bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat

¹Widyaiswara Ahli Utama, Badan Pengembangan Sumberdaya Manusia Daerah (BPSDMD) Jawa Tengah
Kontak Penulis : lilinbudiati@yahoo.com

untuk mengurangi jumlah warga miskin; (2) Program penanggulangan kemiskinan dilaksanakan melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi. Pelaksanaan Perpres No. 15/2010 di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.mor 42 Tahun 2010 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Peraturan ini bertujuan mengkoordinasikan penang-gulangan kemiskinan di pusat dan daerah secara terpadu sehingga target penurunan warga miskin menjadi separuh dari kondisi sebelumnya pada tahun 2015, sebagaimana yang tercantum di dalam Millenium Development Goals (MDGs) dapat tercapaidapat tercapai

Pada praktiknya, implementasi Permendagri No. 42/2010 ternyata menimbulkan kesulitan tata kelola yang justru menghambat upaya percepatan penanggulangan kemiskinan. Di Kota Semarang, hasil penelitian Endang Larasati dan Lilin Budiati (2017) menunjukkan bahwa Pasal 23 ayat (2) peraturan tersebut telah menimbulkan konflik prosedural antara Kepala Daerah selaku penanggung jawab politik kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan Wakilnya selaku Ketua TKPK dan penanggung jawab teknis. Konflik prosedural ini diperburuk oleh adanya konflik kepentingan yang bersumber dari dominasi badan legislatif (DPRD kota Semarang) terhadap eksekutif (Walikota beserta jajaran birokrasinya). Kedua hal itu menyebabkan tata kelola penanggulangan kemiskinan di kota Semarang tidak efektif dan upaya membangun koordinasi melalui pembentukan TKPK belum tercapai. Hal itu terlihat dari tidak atau belum adanya integrasi di dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Kondisi tersebut menjadi alasan utama bagi peneliti untuk mengkaji tentang: Bagaimana konsep tata kelola percepatan penanggulangan kemiskinan yang efektif?, sehingga bukan hanya mengurangi jumlah warga miskin saja, tetapi sekaligus dapat memberantas kemiskinan dalam segala bentuknya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah pengembangan dari studi sebelumnya (developmental study). Pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kritik Terhadap Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Terdapat sejumlah kritik terhadap upaya penanggulangan yang dilaksanakan di Indonesia pada umumnya, dan di kota Semarang pada khususnya antara lain:

a. Konflik Prosedural akibat Permendagri No. 42/2010

Pasal 23 ayat (2) Permendagri No. 42 Tahun 2010 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi dan Kabupaten/Kota menyebutkan bahwa Penanggungjawab TKPK Kota Semarang adalah Walikota sementara Ketuanya adalah Wakil Walikota. Peraturan ini telah menimbulkan konflik prosedural di antara Walikota dan Wakilnya. Secara teknis TKPK Kota Semarang dipimpin oleh Wakil walikota (ex officio, tetapi tanggung jawab politik atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program terletak pada Walikota. Hal ini menimbulkan perangkap politik yang tidak rasional serta merugikan Walikota, karena harus tetap bertanggungjawab apabila ada kesalahan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan. Di satu sisi,

kondisi semacam itu akan mendorong Walikota untuk melakukan intervensi dalam rangka mengamankan tanggung jawabnya. Di sisi lain, intervensi Walikota akan menimbulkan dualisme kepe-mimpinan yang dapat menghalangi harmonisasi dan/atau koordinasi yang seharusnya diwujudkan melalui pembentukan TKPKD untuk mencapai integrasi.

Adanya konflik prosedural dan intervensi Walikota sudah terjadi di kota Semarang, dimana Walikota memerintahkan agar memberikan dana bantuan program kepada tiap Kampung Tematik sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) untuk mempercepat proses penanggulangan kemiskinan dan pengangguran agar mencapai hasil yang diharapkan. Meskipun Walikota tidak dapat disalahkan karena hal itu adalah konsekuensi logis dari konflik prosedural yang timbul karena regulasi berlebihan terhadap urusan politik, manajemen dan teknis yang menjadi kewenangan Walikota, tetapi tidak dapat disangkal bahwa intervensi tersebut telah melemahkan koordinasi yang hendak dibangun, mengaburkan konsep implementasi kebijakan, serta mengakibatkan terjadinya substitusi tujuan (*goal substitution*) semula dengan tujuan-tujuan teknis-operasional yang bersifat parsial, berjangka pendek dan tidak berorientasi pada hasil. Secara teknis, manistasi dari substitusi tujuan terlihat dari kegiatan pelatihan pembuatan gantungan kunci. Pada konteks ini, tujuan pengurangan kemiskinan digantikan oleh tujuan pelatihan. Regulasi yang berlebihan berpengaruh langsung terhadap insekualitas kerja, upah/gaji rendah dan siklus kemiskinan berulang (Endang Larasati & Lilin Budiati, 2017).

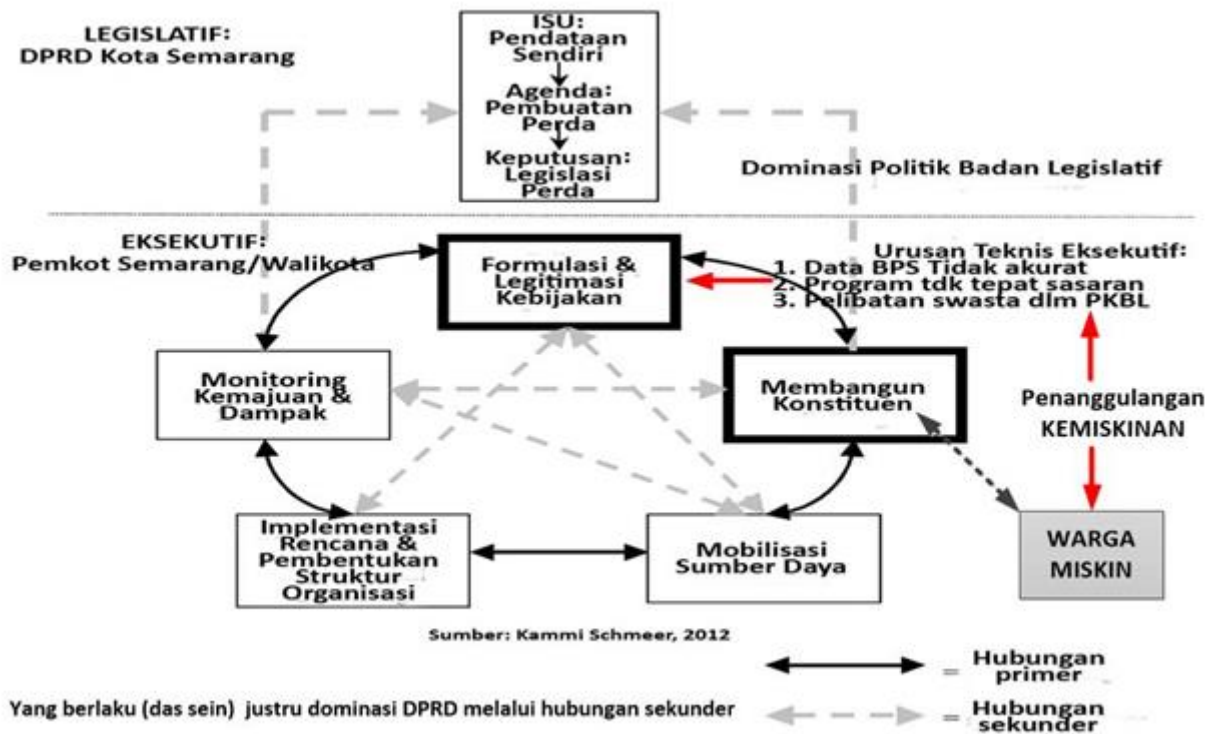
b. Konflik Kepentingan

Keluarnya Perda No. 12/2016 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (P2K) di Kota Semarang, khususnya Pasal 5 ayat (1) yang isinya "Pemerintah Daerah melakukan pendataan dan penetapan warga/keluarga miskin", adalah representasi konflik kepentingan antara DPRD dan pemerintah kota Semarang dengan Badan Pusat Statistik (BPS). Urusan pendataan warga/keluarga miskin adalah Tupoksi BPS yang diberi kewenangan, anggaran, sarana prasarana serta sumber daya untuk melakukan sensus atau survey. Adanya kenyataan bahwa data warga miskin BPS dianggap bias yang mengakibatkan upaya penanggulangan kemiskinan menjadi salah sasaran, tidak serta merta harus direspon oleh DPRD dan/atau pemerintah kota Semarang dengan tindakan membuat Peraturan Daerah (Perda) untuk melakukan pendataan sendiri. Bias selalu terjadi dan tidak dapat dihindarkan sama sekali di dalam suatu survey, tetapi dapat diminimalisir sampai pada batas standar kesalahan yang bisa diterima. Apabila data BPS dianggap tidak akurat karena pendekatan atau penggunaan indikator yang tidak tepat, hal itu bisa dikoordinasikan kembali dengan BPS agar mensinkronisasikan dan mengintegrasikan proses pendataannya dengan kondisi lokal kota Semarang. Adanya dualisme data warga miskin dari BPS dan pemerintah kota Semarang, selain membingungkan bagi proses pengambilan keputusan, juga menimbulkan pemborosan anggaran yang seharusnya tidak perlu terjadi.

Kenyataan bahwa Perda No. 12/2016 dibuat atas inisiatif Badan Legislatif, merepresentasikan kepentingan DPRD kota Semarang untuk mengatur urusan teknis "pendataan warga miskin" yang sebenarnya di luar lingkup tugas pokok dan fungsinya. Warga miskin adalah konstituen politik yang potensial untuk mengumpulkan dukungan politik. Alasan ini mendorong DPRD kota Semarang untuk masuk ke ranah pembuatan kebijakan teknis yang menjadi urusan pemerintah kota Semarang. Realitas

ini mengkonfirmasi proposisi metode analisis klasik bahwa badan legislatif menjadi aktor dominan di dalam proses formulasi kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Dominasi badan legislatif (DPRD Kota Semarang) terhadap badan eksekutif (Pemerintah Kota Semarang) dapat digambarkan pada gambar 1 :



Sumber: Endang Larasati & Lilin Budiati, 2017

GAMBAR 1
DOMINASI DPRD TERHADAP PEMERINTAH KOTA SEMARANG
DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

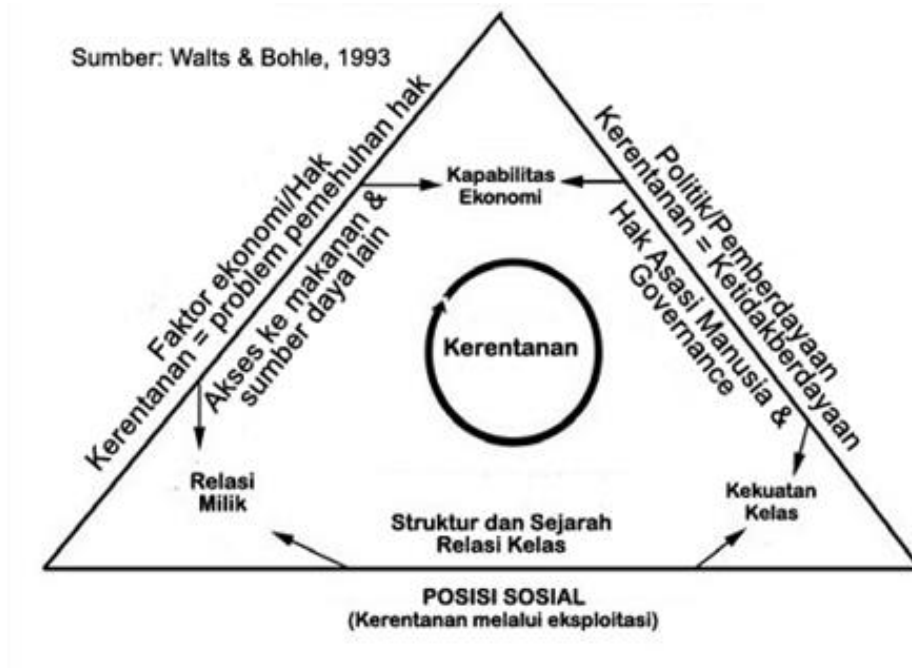
c. Cara Pandang Terbatas

Cara pandang terhadap kemiskinan masih terbatas pada faktor rendahnya atau tidak adanya penghasilan dari warga miskin, dan kurang menyentuh pada faktor-faktor determinan penyebab rendah atau tidak adanya penghasilan. Menurut Amartiya Kumar Sen (1999 dalam Katherine McJackson, 2005), “kemiskinan lebih dimaknai sebagai kondisi keterbatasan atau terampasnya (deprivation) kapabilitas dasar dan kebebasan, daripada sekedar rendahnya penghasilan yang pada umumnya dipakai sebagai standar dalam mengidentifikasi kemiskinan”. Keterbatasan kapabilitas ini berkaitan dengan adanya perampasan dan/atau sejumlah hambatan karena gender, usia, ras atau kelas atau lainnya yang menyebabkan terjadinya marginalisasi. Ketentuan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja (PPJK) hanya menerima pekerja berusia 18-24 tahun, merupakan perampasan kapabilitas dasar dan kebebasan tenaga kerja berusia di atas 24 tahun untuk memasuki lapangan kerja.

Dinamika kemiskinan berkaitan erat dengan fenomena kerentanan. Kerentanan dipahami sebagai suatu keadaan dimana sistem mata pencaharian orang rentan terhadap guncangan (shock), bersamaan dengan ketiadaan daya tahan/ketangguhan menghadapi guncangan sehingga orang yang bersangkutan tidak dapat memulihkan

diri. Kerentanan berpengaruh terhadap mata pencaharian yang menyebabkannya jatuh miskin dan tingkat berat ringannya kemiskinan. Franken-berger dan Maxwell (2002) menyatakan bahwa kerentanan tidak hanya disebabkan oleh proses sosio-ekonomi saja, tetapi juga disebabkan oleh proses politik dimana relasi kekuasaan antara individu dan kelompok langsung atau tidak lang-sung akan berpengaruh terhadap tingkat kerentanan.

Menurut Vane Klasen (2002) dalam M. Katherine McJackson (2005), dimensi-dimensi kerentanan dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Walts & Bohie, 1993

GAMBAR 2
DIMENSI KERENTANAN MENURUT VANE KLASSEN, 2002

Kemiskinan bukan hanya mencerminkan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar dan kurangnya akses, tetapi juga menggambarkan lemahnya kekuatan politik dan ketidakberdayaan dari kelompok rentan. Lebih jauh lagi, ketidak-berdayaan dengan sendirinya akan mengakibatkan kurangnya akses dan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar, yang menempatkan kelompok rentan pada posisi timpang di kelas terbawah strata sosial. “Kebutuhan dasar” dan “pemerataan” adalah faktor kunci yang menentukan bertambah atau ber-kurangnya kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran.

d. Program Penanggulangan Kemiskinan Belum Berorientasi Pasar

Pasal 1 ayat (2) Perpres No. 15/2010 yang diperbarui dengan Perpres No. 166/2014 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan menyatakan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan melalui empat strategi, yaitu: (1) bantuan sosial; (2) pemberdayaan masyarakat; (3) pemberdayaan usaha mikro dan kecil; dan (4) program lain untuk meningkatkan kegiatan ekonomi. Pada praktiknya, kegiatan ekonomi yang dilaksanakan dalam konteks penanggulangan kemiskinan itu tidak atau belum berorientasi pasar sehingga hasilnya kurang efektif dan tidak berkelanjutan.

Kegiatan ekonomi di era masyarakat ekonomi global bekerja melalui tiga domain, yaitu: (1) produksi; (2) perdagangan; dan (3) investasi. Sehubungan dengan hal itu, upaya penanggulangan kemiskinan harus diarahkan pada produksi berbagai produk yang dapat diperdagangkan di pasar global. Hal ini menuntut adanya inovasi agar berbagai produk dan komoditas lokal dapat menjadi produk kompetitif yang laku dijual di pasar global.

Bantuan sosial yang diberikan kepada warga miskin pasca krisis, harus diwujudkan dalam bentuk investasi yang member-dayakan agar mereka dapat meng-atasi masalahnya sendiri secara berkelanjutan.

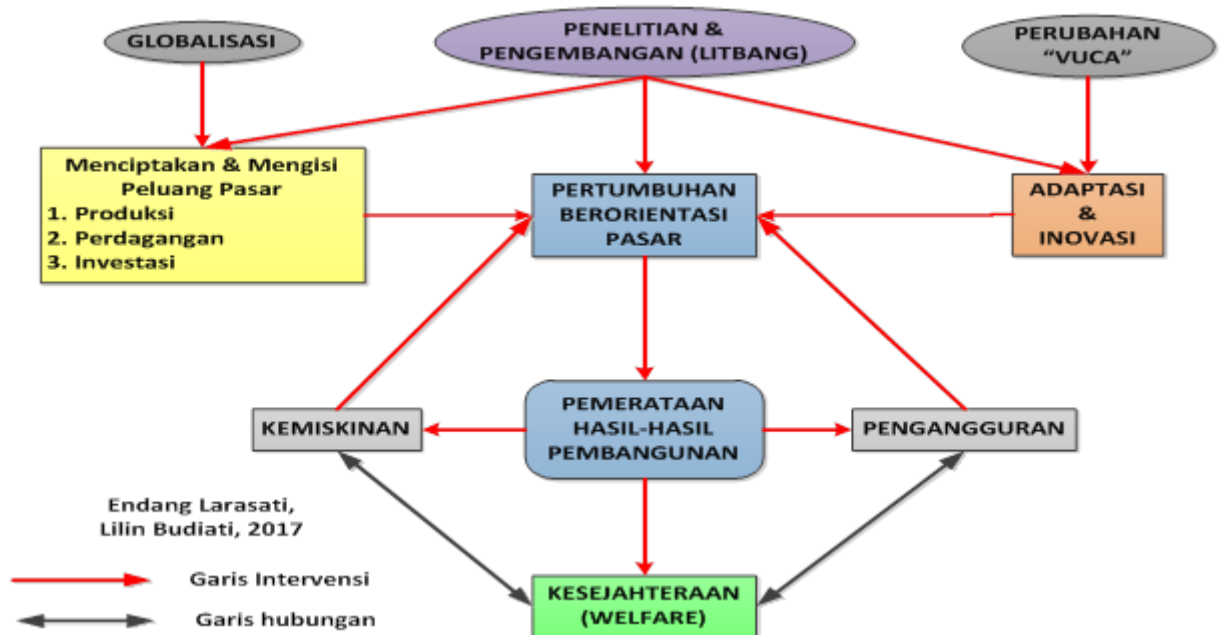
2. Konsep Komprehensif Tata Kelola Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

TABEL 1
KONSEP KOMPREHENSIF TATA KELOLA PERCEPATAN
PENANGGULANGAN KEMISKINAN

NO.	SUBSTANSI	URAIAN
1	Filosofi	Menghapuskan kemiskinan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan berbasis keadilan sosial
2	Tujuan	Memberantas segala bentuk dan jenis kemiskinan bagi semua orang di manapun berada
3	Paradigma	Mengubah paradigma pengurangan kemiskinan (<i>poverty reduction</i>) menjadi paradigma pemberantasan kemiskinan (<i>poverty eradication</i>)
4	Prinsip	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengintegrasikan upaya pemberantasan kemiskinan menjadi bagian dari pembangunan berkelanjutan 2. Adanya interkoneksi dan sinergitas dalam semua upaya penanggulangan kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran 3. Upaya penanggulangan kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran harus diarahkan pada kegiatan produksi, perdagangan dan investasi di pasar global dan/atau pasar tenaga kerja (<i>labor market</i>). 4. Menciptakan dan/atau mengisi peluang-peluang baru di pasar ekonomi global 5. Berorientasi pada hasil (<i>outcome</i>) 6. Menerapkan prinsip-prinsip <i>good governance</i> di semua level 7. Pemberdayaan dan keberpihakan kepada kelompok rentan dan terdampak 8. Kerjasama multi stakeholder lintas sektor berbasis kemitraan 9. Integrasi pembuatan dan implementasi kebijakan di semua level 10. Manajemen pengetahuan dan sistem informasi kemiskinan
5	Target sasaran	Semua orang
6	Kebijakan	Formulasi kebijakan menggunakan pendekatan bottom-up dengan melibatkan multi stakeholder lintas sektor di dalam forum jejaring kebijakan
7	Implementasi	Menerapkan pendekatan bottom-up pada jejaring pembuatan dan implementasi kebijakan dan kolaborasi berbasis kemitraan.
8	Input	Sumber daya, sarana prasarana, institusi, problem/isu kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran, data warga miskin dan pengangguran, peluang dan tantangan
9	Proses	Riset, Survey, FGD, Workshop, pendataan formulasi dan implementasi kebijakan, perencanaan, monitoring dan evaluasi
10	Output	Kebijakan, strategi, rencana aksi, program kerja
11	Outcome	Penurunan secara signifikan angka kemiskinan, indeks Gini, angka pengangguran, peningkatan pendapatan dan konsumsi, pertumbuhan ekonomi, perbaikan kualitas hidup, ketangguhan sosio-ekonomi dan ekologis, ketersediaan lapangan kerja bagi angkatan kerja produktif secara penuh (<i>full employment</i>)
12	Impact	Kemakmuran dan kesejahteraan bagi semua

Sumber; Endang Larasati & Lilin Budiati, 2017

Framework integratif tata kelola percepatan penanggulangan kemiskinan dapat diilustrasikan sebagai berikut (Endang Larasati & Lilin Budiati, 2017) :



GAMBAR 3
FRAMEWORK INTEGRATIF TATA KELOLA PERCEPATAN
PENANGGULANGAN KEMISKINAN

KESIMPULAN

Berdasarkan temuan dan analisis hasil penelitian, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Tata kelola percepatan penang-gulangan kemiskinan sebagaimana dimaksud di dalam Perpres 166/2014 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan belum dapat dilaksanakan secara sistemastik, holistik dan terpadu akibat adanya konflik prosedural yang timbul dari keten-tuan Pasal 23 ayat 2 Permendagri No. 42/2010.
2. Tata kelola percepatan penang-gulangan kemiskinan juga belum dapat dilaksanakan dengan baik akibat adanya konflik kepentingan yang bersumber dari dominasi badan legislatif (DPRD kota Semarang) terhadap eksekutif (Walikota dan jajaran birokrasinya), dimana DPRD mengintervensi urusan teknis penanggulangan kemiskinan yang seharusnya menjadi domain eksekutif.
3. Cara pandang kemiskinan yang masih terbatas pada faktor penghasilan warga miskin, dan belum menyentuh faktor-faktor penyebab kerentanan terhadap kemiskinan.
4. Program bantuan untuk penang-gulangan kemiskinan yang belum diorientasikan pada kegiatan eko-nomi pasar pada tiga domain: produksi, perdagangan dan investasi.
5. Konsep dan framework tata kelola percepatan penanggulangan kemis-kinan dapat dilihat pada tabel 1 dan gambar 3.

SARAN

Berdasarkan simpulan sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka dapat direkomendasikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Merevisi Pasal 23 ayat (2) Permendagri No. 42/2010 yang menjadi sumber konflik prosedural sehingga tata kelola percepatan penanggulangan kemiskinan tidak dapat dilaksanakan dengan baik.
2. Membentuk Tim efektif yang terdiri dari multi stakeholder dan aktor lintas sektor berbasis kemitraan dalam melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan sebagai mana dimaksud di dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) Perpres No. 166/2014.
3. Mengidentifikasi dan mengisi peluang-peluang kegiatan produksi, perdagangan dan investasi di pasar global guna menciptakan pertumbuhan ekonomi bagi warga miskin.

DAFTAR PUSTAKA

- Asselin, Louis-Marie; Dauphin, Anyck; *Poverty Measurement: A Conceptual Framework*, CECI, 2001
- Duncan, Ron; Pollard, Steve, *A Framework for Establishing Priorities in a Country Poverty Reduction Strategy*, ADB, ERD Working Paper Series No. 15, 2002.
- Goulden, Chris, *Cycles of Poverty, Unemployment and Low Pay*, UK, Policy and Research, Joseph Rowntree Foundation, 2010.
- Marume, S. B. M.; Mutongi, Chipso; Madziyire, N.C, *An Analysis of Public Policy Implementation*, IOSR Journal of Business and Management, Volume 18, Issue 4 .Ver. I, 2016.
- McCatson M. Katherine; Rewald, Michael, *Unifying Framework for Poverty Eradication & Social Justice*, CARE, 2005
- McCawley, Peter, *Joko Widodo's Indonesia Possible Future Paths*, Australian Strategy Policy Institute (ASPI), 2014.
- Mouhammed, Adil H., *Important Theories of Unemployment and Public Policies*, Journal of Applied Business and Economics, Vol. 12 (5), 2011
- Qian, Liu Qian; Man, Yu; Lin, Wang Xiao, *Poverty reduction within the framework of SDGs and Post-2015 Development Agenda*, KeAi Publishing, 2015.
- Saunders, Peter, *The Direct and Indirect Effects of Unemployment on Poverty and Inequality*, Sidney, Social Policy Research Centre, Discussion Paper No. 118, 2002.
- Shaffer, Paul, *New Thinking on Poverty: Implications for Poverty Reduction Strategies*, UNDESA, Papers for Expert Group Meeting on Globalization and Rural Poverty, 2001
- Suharyadi, Asep; Suryadarma, Daniel; Sumarto, Sudarno, *Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Sectoral Components of Growth*, SMERU Working Paper, 2006.
- Perpres No. 15/2010 : Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- Perpres No. 166/2014 : Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- Perda No. 12/2016 : Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (P2K) di Kota Semarang
- Permendagri No. 42 Tahun 2010 :Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi dan Kabupaten/Kota