

LAPORAN HASIL PENELITIAN MANDIRI

ANALISIS KEBIJAKAN
PENANGGULANGAN KEMISKINAN
DI PROVINSI JAWA BARAT

Oleh : Prof.Dr. H. Budiman Rusli, MS



PROGRAM PASCA SARJANA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG 2013

KATA PENGANTAR

Penanggulangan kemiskinan menjadi topik yang menarik untuk diteliti, pasalnya pendekatan yang dilakukan bersifat multi dimensional dan melibatkan banyak instansi/ lembaga serta prosesnya memakan waktu yang panjang. Kemiskinan yang paling kentara dan biasanya dijadikan indikator tingkat keberhasilan penanggulangannya adalah dari sektor ekonomi. Oleh karena itu program-program yang diprioritaskan adalah yang berkaitan dengan sektor yang secara langsung berkaitan dengan upaya peningkatan pendapatan keluarga, pendidikan murah dan pelayanan kesehatan yang terjangkau.

Program penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat yang digagas pemerintah provinsi dengan mengapresiasi kebijakan nasional berupa Peraturan Presiden no. 15 tahun 2010 yang menekankan perlunya percepatan penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Perpres ini menekankan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota menyusun program yang terpadu sehingga tidak mengesankan adanya inisiatif dari para instansi/ lembaga yang terkait berjalan sendiri-sendiri dan program yang digagas bersifat parsial. Untuk mendorong kerja sama yang baik antar lembaga diluncurkan kebijakan Mendagri berupa Permendagri No. 42 tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kebijakan ini mengindikasikan bahwa keterlibatan multi pihak dalam penanggulangan kemiskinan potensial untuk terjadi inefisiensi dan kontra produktif, untuk itu diperlukan pengaturan yang tegas di lingkungan pemerintahan daerah. Gubernur

Jawa Barat meresponnya dengan mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Gubernur Jawa Barat No 465.05/kep.1483-Bapp/2010 tentang TKPKD Provinsi. Kebijakan ini dijadikan landasan oleh SKPD yang ada di lingkungan Pemprof Jabar untuk menggelar berbagai program penanggulangan kemiskinan masyarakat Jawa Barat. Hal yang menarik diamati adalah munculnya program yang diluncurkan secara parsial walaupun telah dibentuk Tim Koordinasi yang secara langsung mengatur kerja sama antar SKPD ini. Hasil yang diperoleh selama satu tahun program ini diluncurkan yaitu tahun 2012, hasil yang dicapai belum sesuai dengan harapan padahal target pencapaian telah ditentukan batas waktunya yaitu tahun 2014. Berdasarkan hal itu peneliti tergelitik untuk mengamati lebih lanjut faktor-faktor apa yang menyebabkan ketidakberhasilan ini, dan solusi apa yang sebaiknya dilakukan agar program penanggulangan kemiskinan dapat mengurangi jumlag orang miskin di Jawa Barat sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Semoga hasil penelitian ini memberi manfaat kepada semua pihak khususnya pada SKPD yang tergabung dalam program penanggulangan kemiskinan ini untuk mengevaluasi kinerja yang telah lalu dan merevisinya untuk meningkatkan hasil yang optimal pada dua tahun mendatang yaitu tahun 2014 sebagaimana yang diamanatkan oleh pemerintah melalui Perpres no. 15 tahun 2010.

Bandung, November 2013

Peneliti

ABSTRAK

Masalah kemiskinan yang terjadi di Jawa Barat telah lama menjadi perhatian pemerintah. Berbagai program telah diluncurkan sebagai usaha untuk menanggulangnya. Namun demikian angka kemiskinan terus bertambah, upaya untuk menanggulangnya belum berhasil walaupun telah dikeluarkan berbagai kebijakan seperti Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010, Permendagri No 42 tahun 2010 dan Keputusan Gubernur Jawa Barat No 465.05/kep.1483-Bapp/2010 tentang TKPKD Provinsi.

Dalam penelitian ini digunakan metode kualitatif yang diarahkan untuk mendeskripsikan makna yang ada dibalik fenomena yang diteliti yaitu masalah kemiskinan di Jawa Barat. Untuk mengumpulkan data selain dari sumber sekunder juga sumber primer melalui wawancara langsung dengan informan dalam hal ini Kepala Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masalah kemiskinan di Jawa Barat belum berhasil ditekan karena program-program penanggulangan kemiskinan yang diluncurkan oleh SKPD di lingkungan Pemerintah provinsi Jawa Barat berjalan secara parsial kurang keterkaitannya dengan program yang digagas SKPD yang lain. Selain itu masalah keakuratan data tentang masyarakat miskin di Jawa Barat masih mewarnai program penanganagn kemiskinan ini. Sering dijumpai perbedaan data yang dikeluarkan oleh BPS dan produk pemerintah provinsi.

Kata kunci : Kebijakan publik Penanggulangan Kemiskinan, SKPD.

DAFTAR ISI

	Hal
KATA PENGANTAR	i
ABSTRAK	iii
Daftar isi	iv
BAB I PENDAHULUAN :	1
1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Permasalahan	8
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Urgensi Penelitian	9
1.5. Personalia Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
BAB III METODE PENELITIAN	21
3.1. Disain Penelitian	21
3.2. Lokasi dan Waktu Penelitian	21
3.2.1. Lokasi Penelitian	21
3.2.2. Waktu Penelitian	22
3.3. Teknik Pengumpulan Data	22
3.4. Fokus Penelitian	23
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	24
4.1. Program Penanggulangan Kemiskinan di Jawa Barat	24
4.2. Analisis Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Jabar	31
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	38
5.1. Kesimpulan	38
5.2. Saran	39
DAFTAR PUSTAKA	40
LAMPIRAN	41

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian.

Kemiskinan menjadi *handicap* bagi Negara-negara berkembang yang tersebar di berbagai belahan dunia ini, seperti di Amerika Latin, Afrika dan Asia terutama Asia Tenggara termasuk di dalamnya Indonesia. Upaya pengentasan kemiskinan di Negara-negara berkembang memerlukan kerja sama internasional dengan menampilkan program-program yang melibatkan Negara-negara maju. Sebab tidak dapat dipungkiri Negara-negara berkembang merupakan pangsa pasar yang sangat potensial bagi produk-produk yang dihasilkan Negara maju. Oleh karena itu peningkatan kesejahteraan di Negara berkembang menjadi salah satu perhatian dan bagian dari kepentingan semua Negara di dunia ini. Banyak program yang telah dicanangkan salah satunya yang aktual adalah Millenium Development Goals (MDGs) yang tujuan utamanya adalah menghilangkan kemiskinan dan meningkatkan kepedulian tentang HAM yang pada gilirannya dapat mengurangi kesenjangan antara Negara industri maju dan Negara berkembang.

Menurut lembaga internasional seperti United Nation Of Development (UNDP), sebuah lembaga yang berada di bawah naungan organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), upaya menanggulangi kemiskinan di berbagai Negara berkembang perlu kepedulian semua Negara industri maju, karena baik langsung maupun tidak langsung kemakmuran yang mereka nikmati tidak terlepas

dari keberadaan negara-negara miskin yang menerima bantuan. Biasanya sebagai imbal balik dari kerja sama tersebut adalah transaksi yang tidak seimbang berupa eksploitasi sumber daya alam dalam bentuk *raw material* oleh negara-negara industri maju.

Program penanggulangan yang digadang-gadang UNDP diarahkan pada pengembangan konsep Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau dalam literatur asing dikenal dengan Human Development Indeks (HDI). Dengan adanya IPM ini, maka fokus program penanggulangan kemiskinan diarahkan pada 3 standar indeks yang merupakan satu kesatuan yang tersusun secara sistematis yaitu pendidikan, kesehatan dan daya beli.

Semua negara berkembang yang membutuhkan bantuan dalam kerangka kerja sama untuk menanggulangi kemiskinan tidak bisa lagi hanya mengandalkan kemampuannya sendiri tetapi harus melibatkan diri dalam sistem kerja sama internasional yang telah dirancang dalam konsep globalisasi. Percaturan hubungan antar negara ini mendorong kemandirian negara-negara anggota agar tidak terjebak dalam *system yang dependent* terhadap bantuan Negara-negara donor. Kemiskinan yang dialami harus ditanggulangi dengan konsep modern yang tetap mengembangkan kapasitas nasional dan memaksimalkan potensi bantuan yang diperoleh. Konsep seperti inilah yang menjadi *trade mark* dari *Nation Building* yaitu membangun dengan memanfaatkan bantuan tanpa menciptakan ketergantungan.

Indonesia telah mencanangkan program pembangunan dalam rangka menanggulangi kemiskinan yang serius dan terencana sejak tahun 1968 dengan

membuat konsep yang dikenal dengan Pembangunan Berencana 8 tahun. Program ini terus dikembangkan dengan menerapkan konsep sistemik dan berkesinambungan yang dikenal dengan Rencana Pembangunan lima tahunan (REPELITA). Pergantian rezim, membuat program-program yang telah dicanangkan turut berubah sesuai dengan perkembangan situasi politik yang berlaku. Walaupun demikian komitmen untuk mengentaskan kemiskinan tetap menjadi *head line* dalam program-program yang dikembangkan.

Merujuk data dari World Bank, angka penurunan penduduk miskin di Indonesia terbilang berhasil karena mampu menurunkan laju kemiskinan rata-rata pertahun sebesar 0,8% dibandingkan dengan beberapa negara asia lainnya seperti Kamboja, Thailand, Cina, dan Brasil yang hanya berada di kisaran 0,1% per tahun. Keberhasilan tersebut terus bertahan hingga akhir tahun 2009. Pada tahun 2010, Biro Pusat Statistik (BPS) mengeluarkan angka hasil sensus nasional yang menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Indonesia sebesar 13,33 % atau sebesar 31,02 juta jiwa. Angka ini masih tergolong tinggi apalagi bila mengaitkan dengan perekonomian nasional yang kurang berkembang, potensi peningkatan jumlah kemiskinan sangat besar.

Merujuk pernyataan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, bahwa pemerintah berupaya menekan angka kemiskinan dengan mensinergikan program pengentasan kemiskinan di tiap kementerian/lembaga, dan pemerintah daerah. Hal ini dilakukan karena beberapa program pengentasan kemiskinan di masing-masing kementerian/lembaga dan

pemda, cenderung bersifat parsial. Agenda aksi berupa sinergitas program penanggulangan kemiskinan ini dilakukan sebagai upaya menuntaskan Master Plan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Indonesia (MP3KI) yang terdiri dari empat klaster program prorakyat, yaitu program bantuan sosial berbasis keluarga (BLM, BOS, Jamkesmas, PKH), program pemberdayaan masyarakat (PNPM Mandiri), program berbasis pemberdayaan usaha kecil mikro dan kecil (KUR dan CSR), dan program rumah sangat murah, angkutan umum murah, air bersih, listrik murah.

Propinsi Jawa Barat sebagai propinsi yang besar jumlah penduduknya, menurut data Sistem Administrasi Kependudukan (SIAK) tahun 2011 jumlah penduduk Jawa Barat mencapai 46.497.175 Juta Jiwa, dari jumlah penduduk tersebut, tercatat sampai tahun 2012 sebanyak 4.421,484 orang adalah penduduk miskin. Angka penurunan yang dicapai 2,27%. masih jauh dari angka yang dicanangkan presiden melalui **Perpres no. 15 tahun 2010** sebesar 8% sampai pada tahun 2014. Untuk mencapai target ini, telah disusun empat strategi dasar untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan yaitu :

1. Menyempurnakan program perlindungan sosial
2. Peningkatan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar
3. Pemberdayaan masyarakat, dan
4. Pembangunan yang inklusif

Empat target dasar percepatan penanggulangan kemiskinan ini kemudian dikembangkan lebih lanjut ke dalam beberapa program yang terintegrasi seperti

1. Program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan sosial

2. Program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat
3. Program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan usaha kecil

Ketiga program yang telah dicanangkan ini melibatkan beberapa instansi baik di tingkat pusat maupun daerah. Masalah mulai muncul saat mengintegrasikan keseluruhan program yang banyak melibatkan instansi atau lembaga tersebut. Masalah yang dimaksud berkaitan dengan koordinasi antar instansi, terutama menyangkut masalah keterlibatan instansi pusat. Tidak kurang dari 19 instansi kementerian/lembaga yang terlibat dalam program penanggulangan kemiskinan ini. Akibat dari masalah koordinasi yang belum teratasi, menyebabkan angka kemiskinan di Jawa Barat menjadi masalah yang serius hal ini ditunjukkan dengan capaian angka terkecil dalam IPM untuk daya beli sebesar 63,57 dibanding Index Kesehatan sebesar 72,34, Index pendidikan sebesar 82,55.

Instansi yang diberi wewenang untuk melakukan koordinasi adalah Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) yang dibentuk Gubernur Jawa Barat. Dalam usaha mengkoordinir berbagai instansi yang memiliki program masing-masing sesuai dengan sudut pandang yang dimilikinya, TKPKD membutuhkan kemampuan managerial untuk menyatupadukan setiap gerak langkah instansi terkait pada satu tujuan yang samayaitu bagaimana mempercepat penanggulangi kemiskina di Jawa Barat yang ditargetka harus mencapai 8% pada

tahun 2014. Upaya penyatupaduan berbagai program yang parsial bukanlah hal yang mudah, mengingat setiap instansi mengacu pada Rencana Anggaran masing-masing.. Karena berkaitan dengan system pelaporan keuangan yang sangat sensitive, maka diperlukan satu upaya yang mendorong agar koordinasi yang dilakukan dimulai dari proses perencanaan. Hal ini dimungkinkan baik secara empiris maupun konseptual, koordinasi tidak hanya terjadi pada taraf implementasi tetapi dapat dimulai saat penyusunan rencana.

Program-program yang digagas secara parsial ternyata tidak memberikan hasil yang signifikan terhadap program penanggulangan kemiskinan, angka kemiskinan di Jawa Barat masih tinggi mencapai 4.421,484 orang pada tahun 2012. Angka penurunan 2,27%. Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, kelemahan koordinasi menjadi penyebab sulitnya program penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat mencapai angka sebagaimana yang digariskan oleh Perpres no. 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yaitu 8%. Walaupun telah ditetapkan bahwa Wakil gubernur menjadi koordinator Tim Percepatan Pengendalian Kemiskinan (TP2K) dan wakil bupati/walikota untuk di kabupaten kota di seluruh Jawa Barat, namun karena banyaknya instansi/lembaga yang terlibat dalam masalah penanggulangan kemiskinan ini, koordinasi yang dilakukan belum efektif.

Propinsi Jawa Barat memiliki luas sekitar 35.377,76 km², dengan jumlah penduduk 46 juta lebih yang tersebar di 26 kabupaten/kota membuat program

penanggulangan kemiskinan yang dijalankan memerlukan partisipasi seluruh bupati/wali kota sebagai pemegang kendali pembangunan di daerahnya masing-masing. Penyebaran penduduk memang tidak merata, dan menyebabkan kantong-kantong kemiskinan pun beradahampir di semua daerah kabupaten/kota tersebut. Hanya pada umumnya daerah perkotaan menjadi daya tarik bagi penduduk di daerah untuk menguji nasib di perkotaan akibat dari pembangunan yang tidak merata. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan membangun infra struktur di daerah terutama di pedesaan. Dengan dukungan sarana infra struktur yang memadai maka dapat mendorong program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan usaha kecil. Jadi penduduk tidak terkonsentrasi di Kota-Kota besar yang sudah penuh sesak, selain itu daerah membutuhkan sumber daya manusia yang masih *fresh* untuk membangun perekonomian daerah dan desa.

Pembinaan dapat dilakukan oleh Tim Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TPPK) di tingkat Propinsi kepada TPPK di Kota/kabupaten dan semua dinas terkait baik di tingkat provinsi maupun kota /kabupaten. Dari hasil pembinaan diharapkan dapat diperoleh kesepakatan penentuan prioritas program yang akan direalisasikan mengingat penanggulangan kemiskinan merupakan program yang multi aspek, dengan dibuatnya system prioritas akan membantu TPPK untuk bekerja lebih fokus. Aspek-Aspek yang menjadi prioritas lebih diarahkan pada pencapaian IPM yaitu pendidikan, kesehatan dan daya beli. Kalau ketiga aspek ini masih dinilai terlalu luas, maka dapat dibreakeddown menjadi satu aspek penting dan harus

terselesaikan dalam satu atau dua tahun mendatang, agar aspek lainnya tidak terlalu lama rentang waktunya.

Sampai saat ini kebijakan yang menjadi acuan dalam penanggulangan kemiskinan di daerah adalah Perpres no. 10 tahun 2010. Kebijakan ini sudah mengatur secara teknis bahwa percepatan penanggulangan kemiskinan harus dapat mencapai target yang diharapkan yaitu penurunan angka kemiskinan sebesar 8 % pada tahun 2014. Penentuan tahun 2014 ini adalah berakhirnya masa jabatan kabinet yang dipimpin oleh presiden RI sekarang SBY dan Boediono dalam masa bakti tahun 2009 sampai dengan 2014

Berdasarkan masalah itu penulis tertarik untuk menelitinya dan akan dituangkan dalam laporan penelitian yang diberi judul : Analisis Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Propinsi Jawa barat.

1.2. Permasalahan

Berdasarkan Latar Belakang Penelitian yang telah diuraikan pada sub bab 1.1 tersebut, maka permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut : Kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 15 tahun 2010 pelaksanaannya di Provinsi Jawa Barat belum sesuai dengan yang diharapkan, hal ini terlihat dari masih tingginya jumlah penduduk miskin yaitu sebesar 4.421,484 orang dari jumlah penduduk sebesar 46.497.175 Juta Jiwa pada tahun 2012. Angka penurunan yang dicapai 2,27%, sedangkan target nasional yang telah dicanangkan dalam Peraturan Presiden No. 10 tahun 2010 adalah 8% pada tahun

2014. Dari rumusan masalah tersebut, Peneliti membuat pertanyaan penelitian sebagai berikut: Mengapa Program Penanggulangan Kemiskinan di Jawa Barat belum berhasil mencapai target seperti yang telah disusun dalam Peraturan Presiden No. 15 tahun 2010 dan Program dan Program apa yang sebaiknya diprioritaskan?

1.3. Tujuan Penelitian.

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Jawa Barat dan mengkaji program-program prioritas apa yang sebaiknya disusun agar dapat mencapai hasil yang efektif sebagaimana telah digariskan dalam Peraturan Presiden no. 15 tahun 2010.

1.4. Urgensi Penelitian.

Urgensi dari penelitian ini adalah diharapkan dapat menunjukkan sisi-sisi lemah dari Perpres. no 15 tahun 2010 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan mengungkap program-program apa yang sebaiknya menjadi prioritas agar upaya penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat mencapai hasil sebagaimana yang telah ditetapkan yaitu penurunan angka kemiskinan sebesar 8 % pada tahun 2014.

1.5. Personalia Penelitian.

Ketua Peneliti (Penelitian Mandiri)

- a. Nama Lengkap dan Gelar : Prof.Dr.Drs.H. Budiman Rusli,MS
- b. Golongan pangkat : IV d/Pembina Utama Madya
- c. Jabatan Fungsional : Guru Besar
- d. Jabatan Struktural : Ketua Program Studi Doktor dan Magister
Administrasi Publik FISIP UNPAD
- e. Fakultas/Program Studi : FISIP/Ilmu Administrasi Publik
- f. Perguruan Tinggi : Universitas Padjadjaran
- g. Bidang Keahlian : Administrasi Negara/Administrasi Publik
- h. Waktu untuk penelitian : 8 jam/minggu.