

PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI JAWA BARAT

(Studi Kasus Kebijakan Pembangunan Desa)

Oleh :
Hidayat

ABSTRAK

Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah melaksanakan berbagai Program (penanggulangan) kemiskinan, baik program nasional maupun program khusus pemerintah Provinsi Jawa Barat, tetapi efektivitas dari berbagai program-program tersebut tidak menunjuk hasil yang optimal. Hal tersebut disebabkan oleh tidak terintegrasinya program dan pembiayaan yang dilaksanakan selama ini. Hal ini dapat ditunjukkan dari program yang dilaksanakan bersifat parsial hanya menyentuh sektor tertentu saja. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan jenis penelitian survey eksplanatori, yang menguji berapa besar faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sampai dengan saat ini, intervensi pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam rangka percepatan pembangunan desa, baik yang merupakan program provinsi, kabupaten ataupun pusat belum dapat secara signifikan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan tersebut belum mampu mereduksi kemiskinan. Belum efektifnya pembangunan desa tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah pengalokasi dana ke desa dilaksanakan oleh berbagai kementerian dari pemerintah pusat yang langsung ke desa secara parsial.

Kata Kunci : Penanggulangan Kemiskinan, Desa, Jawa Barat

A. PENDAHULUAN

Fenomena kemiskinan di Indonesia menunjukkan angka yang tinggi. Sementara di wilayah Jawa Barat tingkat kemiskinan ternyata lebih tinggi dari tingkat kemiskinan nasional dengan nilai Indeks Kemiskinan Masyarakat (IKM) sebesar 25,2 (Bapeda Jabar, 2007)¹. Berdasarkan klasifikasi yang diberikan oleh UNDP, derajat kemiskinan penduduk Jawa Barat berada pada klasifikasi menengah tinggi. Berdasarkan data hasil Sensus Nasional 2010, sebagian besar masyarakat miskin berada di perdesaan mencapai 50,82 % dari total penduduk miskin di Jawa Barat (BPS, 2010).

Berdasarkan data Bapeda Jabar (2007), di Jawa Barat telah dilaksanakan berbagai Program (penanggulangan) kemiskinan, baik program nasional maupun program khusus pemerintah Provinsi Jawa Barat, tetapi efektivitas dari berbagai program-program tersebut tidak menunjuk hasil yang optimal. Hal tersebut disebabkan

¹ Indeks Kemiskinan Masyarakat dikembangkan oleh *United Nations Development Programs* (UNDP) yang secara komprehensif merupakan komposit dari beberapa variabel yang mewakili indikator-indikator utama yang berpengaruh terhadap kemiskinan. Indikator-indikator tersebut adalah kesehatan, pendidikan, dan pemenuhan kebutuhan sosial ekonomi. Pemilihan indikator-indikator utama tersebut merupakan suatu bentuk penyederhanaan dari realitas yang kompleks untuk menetapkan ukuran-ukuran kuantitatif dari sedemikian luasnya dimensi dan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan.

oleh tidak terintegrasinya program dan pembiayaan yang dilaksanakan selama ini. Hal ini dapat ditunjukkan dari program yang dilaksanakan bersifat parsial hanya menyentuh sektor tertentu saja.

Selain itu, kebijakan pemerintah terkait pembangunan desa selama ini juga tidak memperhatikan kondisi faktual kebutuhan masyarakat akan infrastruktur yang ada di desa, ketersediaan prasarana ekonomi dan aktivitas ekonomi, pelayanan pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja sehingga diversifikasi usaha di desa sangat terbatas. Lebih lanjut, desa menjadi tidak mandiri dan hanya menggantungkan usaha atau pencarian nafkah kepada sektor pertanian semata.

Di tataran implementasi kebijakan, komunikasi di antara para pelaksana kebijakan masih menampakkan ketidakselarasan yang disebabkan oleh belum adanya pola koordinasi di antara para pelaksana kebijakan. Sumber daya manusia dari aparat desa pun masih terbilang lemah, sehingga program-program pembangunan desa tidak dapat dikelola secara efektif dan efisien dengan memperhatikan potensi di desa penerima bantuan.

Penelitian mengenai implementasi kebijakan pembangunan desa yang berpengaruh terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan merupakan tema penting untuk diangkat dalam konteks Ilmu Pemerintahan. Tema ini merefleksikan hubungan pemerintah dengan masyarakat. Pemerintah sebagai pelaku dalam pembangunan desa merupakan faktor penting dalam mereduksi kemiskinan yang terjadi dalam masyarakat.

Dalam Ilmu pemerintahan telah banyak penelitian sebelumnya yang mengkaji mengenai pembangunan desa dan penanggulangan kemiskinan. Namun sampai saat ini, belum diperoleh temuan penelitian yang membahas mengenai pengaruh implementasi kebijakan pembangunan desa terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan.

B. KAJIAN PUSTAKA

Teori inti yang digunakan dalam penelitian ini adalah model implementasi kebijakan publik dari George Edward III (1980) yang terdiri dari 4 faktor kritis yaitu:

- a. *Communication* (komunikasi) yang terdiri dari transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).
- b. *Resouces* (sumber daya) yang terdiri dari staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.
- c. *Disposiition* (sikap pelaksana) yang terdiri dari pengangkatan (*staffing*) birokrasi dan insentif.
- d. *Bureaucraitic structure* (struktur birokrasi) yang terdiri dari *Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

Untuk mengukur efektivitas penanggulangan kemiskinan di Provinsi Jawa Barat, Peneliti memakai ukuran efektivitas yang dikemukakan oleh Duncan (1973) (dalam Steers, 1985:53) yang terdiri dari:

1. Pencapaian tujuan, yaitu keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu kurun waktu, sasaran, dan dasar hukum.
2. Integrasi, yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi terdiri dari beberapa faktor, yaitu prosedur dan proses sosialisai.

3. Adaptasi, yaitu proses penyesuaian yang dilakukan untuk meyelaraskan suatu individu terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya. Adaptasi terdiri dari beberapa faktor, yaitu peningkatan kemampuan, sarana dan prasarana.

Dalam penelitian ini, referensi utama pembangunan desa merujuk pada pendapat Kartasasmita (1996:) yang menyatakan pembangunan desa harus melakukan empat upaya besar yang saling berkaitan, yaitu:

- 1). Memberdayakan ekonomi masyarakat desa yang memerlukan masukan modal, bimbingan teknologi, dan pemasaran untuk memandirikan masyarakat desa (pembangunan ekonomi);
- 2). Meningkatkan kualitas sumber daya penduduk pedesaan dengan peningkatan pendidikan, kesehatan, dan gizi sehingga memperkuat produktivitas dan daya saing (pembangunan pendidikan);
- 3). Membangun prasarana pendukung pedesaan yang cukup, seperti jalan, jaringan telekomunikasi dan penerangan, yang masih merupakan tanggungjawab pemerintah (pembangunan infrastruktur);
- 4). Mengatur kelembagaan pedesaan, yaitu berbagai lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat desa. Pemerintah desa harus mampu menampung aspirasi dan menggali potensi masyarakat (pengembangan kapasitas pemerintahan).

Dalam melihat kemiskinan, penelitian ini menggunakan rujukan teori kemiskinan berdasarkan Chambers (dalam Nasikun, 2001:19) yang menyatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: (1) kemiskinan (*poverty*), (2) ketidakberdayaan (*powerless*), (3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), (4) ketergantungan (*dependence*), dan (5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan jenis penelitian survey eksplanatori, yang menguji berapa besar faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi lapangan (penyebaran kuesioner) serta studi pustaka. Unit analisis penelitian terdiri dari aparat desa, aparatur BPD dan pelaksana program. Populasi penelitian ini adalah desa tertinggal yang telah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan di Provinsi Jawa Barat yang berjumlah 1.334 desa. Selanjutnya ukuran sampel berjumlah 55 desa.

Analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi dengan menghitung *unstandardized coefficient* dan *standardized coefficient* (jalur). Kegunaan regresi dalam penelitian salah satunya adalah untuk meramalkan (memprediksi) variabel terikat (Y) apabila variabel bebas (X) diketahui.

D. HASIL PENELITIAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *pertama*, variabel komunikasi cukup dominan dalam berkontribusi terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan.

Komunikasi menjadi sarana katalisator yang cukup penting untuk diperhatikan, karena komunikasi ini akan menghubungkan pembuat kebijakan, pelaksana maupun menerapkannya pada kelompok sasaran dengan baik dan benar, sehingga tujuan dan pelaksanaan pembangunan desa dapat berlangsung dan berjalan dengan baik dan benar.

Kedua, variabel sumber daya cukup dominan berkontribusi positif terhadap kebijakan pembangunan desa di atas nilai variabel komunikasi. Ini menandakan bahwa variabel sumber daya dalam wujud sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya berupa sarana dan prasarana, menjadi faktor yang cukup penting untuk menjadi perhatian pembuat kebijakan.

Ketiga, variabel disposisi cukup dominan berkontribusi terhadap implementasi kebijakan pembangunan desa di Jawa Barat. Sekalipun demikian, nilai variabelnya berada dalam interval cukup dominan dan berada pada perhitungan terendah dari keempat variabel lainnya. Ini berarti, variabel disposisi dinilai tidak lebih penting dari variabel lainnya dalam upaya mensukseskan program pembangunan desa di Provinsi Jawa Barat.

Keempat, variabel struktur birokrasi termasuk dalam kategori dominan berkontribusi terhadap implementasi kebijakan pembangunan desa yang diselenggarakan di Provinsi Jawa Barat. Hal ini menunjukkan bahwa dalam proses implementasi kebijakan pembangunan desa di Provinsi Jawa Barat peranan dari struktur birokrasi ikut menentukan tingkat keberhasilan pembangunan desa. Mengingat dari keempat variabel lainnya, variabel inilah satu-satunya yang dominan berkontribusi dominan dengan nilai cukup besar

Sementara itu, untuk gambaran variabel efektivitas penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat, dapat digambarkan dalam empat sub variabel, yaitu *pertama*, sub variabel pencapaian tujuan cukup dominan berkontribusi terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan di Provinsi Jawa Barat. Ini berarti bahwa sub-variabel pencapaian tujuan yang merupakan *output* dari suatu program diperlukan dalam pelaksanaan penanggulangan kemiskinan yang efektif diselenggarakan di desa-desa miskin yang tersebar di seluruh wilayah di Provinsi Jawa Barat.

Kedua, sub variabel integrasi yang terdiri dari prosedur dan sosialisasi masih rendah dalam efektivitas penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat. Prosedur tumpang tindih merupakan akibat dari absennya otoritas provinsi dalam penanggulangan kemiskinan. Selanjutnya, sosialisasi program sebagai kemampuan pelaksana dalam memberikan/menyediakan informasi yang lengkap dan jelas belum dapat dilaksanakan secara optimal. Kedua hal tersebut menyebabkan sub variabel integrasi menjadi rendah dalam efektivitas penanggulangan kemiskinan. Sub variabel integrasi cukup dominan berkontribusi terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat. Ini berarti program penanggulangan kemiskinan yang diselenggarakan di wilayah Jawa Barat harus bersifat integratif, tidak saja lintas sektor, akan tetapi juga terintegrasi dengan baik. Dengan demikian, pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di wilayah Jawa Barat dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan target atau sasaran, yaitu membebaskan masyarakat dari belenggu kemiskinan, apakah itu yang bersifat kemiskinan struktural, kemiskinan mental maupun kemiskinan permanen.

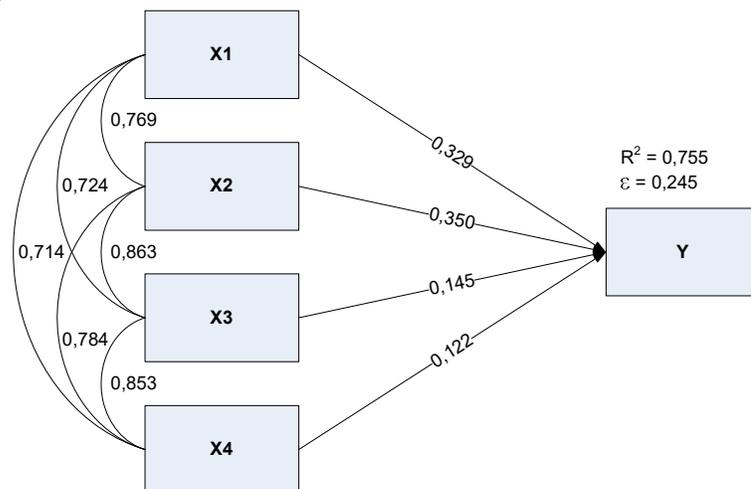
Ketiga, sub variabel adaptasi cukup dominan berkontribusi terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat. Ini menunjukkan bahwa dalam tataran pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dalam konteks pembangunan desa, adaptasi dari konsep-konsep pembangunan desa yang ideal perlu diaplikasikan dalam ranah praktis, bukan semacam wacana teoritis atau berada di atas kertas semata.

Selain itu hasil penelitian menunjukkan juga bahwa proporsi penduduk miskin di Jawa Barat masih menunjukkan angka yang tinggi, namun secara kuantitatif dari tahun 2003 sampai tahun 2009 cenderung menurun. Kemiskinan tersebut sebagai akibat dari kepemilikan sumber daya yang tidak merata, kemampuan antara penerimaan dan pengeluaran yang tidak seimbang, serta ketidaksamaan kesempatan berusaha.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sampai dengan saat ini, intervensi pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam rangka percepatan pembangunan desa, baik yang merupakan program provinsi, kabupaten ataupun pusat belum dapat secara signifikan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan tersebut belum mampu mereduksi kemiskinan. Belum efektifnya pembangunan desa tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah pengalokasi dana ke desa dilaksanakan oleh berbagai kementerian dari pemerintah pusat yang langsung ke desa secara parsial. Hal yang sama juga dilakukan oleh dinas-dinas di tingkat provinsi yang melakukan intervensi pembangunan ke desa secara parsial. Selanjutnya, pemerintah kabupaten juga melakukan kebijakan serupa. Kondisi tersebut menyebabkan tumpang tindihnya program pembangunan di desa. Sehingga berbagai program tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

Disamping itu, masih terdapat hirarki kebijakan yang terputus dalam kebijakan pembangunan desa. Kebijakan pembangunan desa dipayungi oleh kebijakan nasional yang seharusnya diturunkan kepada kebijakan pemerintah Provinsi kemudian dilanjutkan pada kebijakan pemerintah kabupaten dan dilaksanakan oleh pemerintahan desa. Dengan hierarki kebijakan tersebut, pemerintah provinsi menetapkan kebijakan pembangunan desa yang bersifat provinsional. Kebijakan tersebut dijabarkan lebih lanjut oleh pemerintah kabupaten dan dioperasionalkan oleh pemerintah desa. Dengan demikian, program yang disusun dapat dilakukan secara integratif. Pada kenyataannya, saat ini Pemrov Jabar belum memiliki kewenangan dalam mengatur pembangunan desa baik secara langsung kepada desa, maupun secara tidak langsung melalui hierarki pemerintah kabupaten.

Secara keseluruhan, model pengaruh komunikasi sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi terhadap Efektivitas Penanggulangan Kemiskinan di Jawa Barat (dengan menggunakan *standardized coefficient* atau diagram jalur) dapat digambarkan sebagai berikut.



Sumber : Penelitian 2017

E. PENUTUP

Dari hasil penelitian dan pembahasan diperoleh kesimpulan sebagai berikut: Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel komunikasi, variabel sumber daya, variabel disposisi dan variabel struktur birokrasi berpengaruh terhadap variabel efektivitas penanggulangan kemiskinan di Provinsi Jawa Barat yang ditentukan oleh sub-variabel pencapaian tujuan, sub-variabel integrasi dari kemampuan organisasi dan sub-variabel adaptasi. Setiap variabel (komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi) menunjukkan kualitas yang rendah. Sehingga mengakibatkan rendahnya efektivitas penanggulangan kemiskinan.

Dengan demikian, upaya pembangunan desa yang dilakukan pada saat ini berdasarkan hasil penelitian menunjukkan kualitas rendah. Hal ini ditunjukkan oleh tanggapan dari responden dan fakta hasil pembangunan yang menunjukkan rendahnya efektivitas penanggulangan kemiskinan. Hasil yang diperoleh berupa *output* dari program bukan *outcome/benefit*. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa program pembangunan desa yang dilaksanakan bersifat parsial dan belum mampu mengakomodasi kebutuhan dari masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel sumber daya merupakan variabel yang dominan terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan di Jawa Barat dibandingkan dengan variabel lainnya.

Dengan demikian, perhatian utama dalam upaya penanggulangan kemiskinan melalui pembangunan desa adalah dengan melakukan penguatan sumber daya pelaksana kebijakan. baik sumber daya manusia maupun sumber daya yang bersifat sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan program. Selanjutnya, yang perlu mendapatkan perhatian dalam efektivitas penanggulangan kemiskinan adalah pengembangan komunikasi yang efektif agar pelaksanaan program dapat berjalan secara maksimal. Hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian adalah karakter atau perilaku dari para pelaksana program pembangunan desa.

F. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Barata, Nyoman. 1982. *Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Edwards, III, G.C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Koentjaraningrat. 1982. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta. : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Siagian H. 1983. *Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa*. Bandung : Alumni.
- Singarimbun, Masri. 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3S.
- Supriatna, Tjahya, 1997, *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, Humaniora Utama Press , Bandung.
- Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi: Kaidah Perilaku*. Terj. Jamin. Bandung: Erlangga.

Jurnal/Makalah

Nasikun. 2001. *Isu dan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan*. Magister Administrasi Publik. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Diklat Mata Kuliah Tidak diterbitkan.

Soetrisno, L. 1988. *Negara dan Peranannya dalam Menciptakan Pembangunan Desa yang Mandiri*. Prisma No. 1 Tahun XVII, Januari, Jakarta: LP3ES.

Laporan

Bappeda Jawa Barat. 2007. *Data Indeks Kemiskinan Masyarakat di Jawa Barat*.

Biro Pusat Statistik. 2010. *Berita resmi statistik. Tingkat Kemiskinan di Indonesia tahun 2010*, No. 38/07/Th. X, 2 Juli. Diunduh 18 Oktober 2010 dari <http://www.bps.co.id>.

UNDP. 2002. *Human Development Report. Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: United Nations Development Programme.

Gumilar, Irwan. 2005. *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Kemiskinan Absolut di Propinsi Jawa Barat, Periode Tahun 1999-2003*. Disertasi Ilmu Sosial, Universitas Padjadjaran.

Suripto, Agus S. 2005. *Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan dalam Rangka Membangun Kesejahteraan Masyarakat di era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Sragen)*. Tesis Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005, tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587).

Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Reformasi Pembangunan Provinsi Jawa Barat

Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 34 Tahun 2005 tentang Program Pendanaan Kompetensi Akselerasi Peningkatan IPM Jawa Barat

Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 147/Kep.200-Dekon/2003 tentang Penyelenggaraan Program Raksa Desa.