

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN
KOTA SEMARANG (KAJIAN PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG
NO. 4 TAHUN 2008 TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN)**

Oleh :

Voni Hardila Iswari Derlauw, Sri Suwitri

**Jurusan Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 1269
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405
Laman : <http://www.fisip.undip.ac.id> email fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Kemiskinan merupakan permasalahan di Indonesia yang hingga saat ini belum terselesaikan. Kota Semarang merupakan kota dengan angka kemiskinan paling tinggi di provinsi Jawa Tengah. Untuk menanggulangi kemiskinan di Kota Semarang pemerintah mengeluarkan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 tentang penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang dengan tujuan untuk mengurangi jumlah warga miskin di Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara, observasi, dokumentasi dan studi pustaka. Hasil dalam penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Semarang masih bisa dikatakan kurang efektif karena bantuan-bantuan dari pemerintah masih banyak yang belum dapat dirasakan oleh masyarakat. Aspek-aspek yang menjadi penghambat dalam implementasi kebijakan ini adalah aspek komunikasi, sumberdaya, standar dan sasaran serta sikap. Perlu adanya tinjauan secara rutin agar program yang terlaksana tidak hanya pada awal pembentukannya, dan peningkatan sosialisasi mengenai bantuan dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Kata Kunci : Kemiskinan, Implementasi, Peraturan Daerah Kota Semarang

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang berdaulat berhak menentukan nasib bangsanya sendiri yang diwujudkan dalam bentuk pembangunan. Pembangunan merupakan suatu usaha atau rangkaian pertumbuhan dan perubahan yang terencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah untuk menuju pada modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.

Pembangunan yang dilaksanakan di daerah ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan taraf hidup masyarakat. Hal ini sesuai dengan tujuan negara Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kemiskinan merupakan permasalahan di Negara Indonesia yang hingga saat ini masih ada, kemiskinan didalam suatu negara dapat menghambat

pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Kemiskinan merupakan masalah yang kompleks untuk itu diperlukan sinergitas dan partisipasi dari banyak pihak untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Jawa Tengah dan Jawa Timur menjadi Provinsi yang paling banyak menyumbang angka Kemiskinan bagi Negara Indonesia. Kota Semarang menjadi penyumbang paling tinggi dalam jumlah kemiskinan di Jawa Tengah.

Jumlah penduduk miskin di Kota Semarang tahun 2006 sebesar 17,19%. Tahun 2007 angka kemiskinan di Kota Semarang mengalami kenaikan sebesar 3,89% menjadi 21,08%. Kenaikan angka kemiskinan juga terjadi terjadi di Tahun 2008, jumlah kemiskinan di Kota Semarang mengalami kenaikan sebesar 12,11% dari tahun sebelumnya. Untuk menyelesaikan tingginya angka kemiskinan di Kota Semarang, tahun 2008 pemerintah Kota Semarang mengeluarkan PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 4 TAHUN 2008 TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA SEMARANG.

Kota Semarang mempunyai permasalahan kemiskinan yang cukup

serius. Setelah adanya Perda angka kemiskinan di Kota Semarang belum berkurang secara significant

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (KK)	Prosentase
2008	491.747	33,18%
2009	398.009	25,95%
2010	343.647	22.08%
2011	448.398	28,28%
2012	414.483	25,42%
2013	373.978	22,73%
2014	385.941	21,89%
2015	367.848	20,73%

Tabel diatas menjelaskan bahwa pada tahun 2008 jumlah masyarakat miskin di kota Semarang mencapai 491.747 jiwa atau sebesar 33,18% dan pada tahun 2009 angka kemiskinan di Kota Semarang mengalami penurunan sebesar 7,23%. Tahun 2010 angka kemiskinan di Kota Semarang juga mengalami penurunan dari jumlah warga miskin sebesar 398.009 jiwa menjadi 343.647 jiwa, atau mengalami penurunan sebesar 3,87%, namun di tahun 2011 angka kemiskinan di Kota Semarang mengalami kenaikan yang signifikan sebesar 6,2% dari jumlah yang sebelumnya atau mengalami kenaikan sebesar 104.751 jiwa. Pada tahun 2012

jumlah keluarga miskin di Kota Semarang mencapai 414.483 jiwa, dan pada tahun 2013 jumlah keluarga miskin di Kota Semarang mengalami penurunan menjadi 373.978 jiwa. Tahun 2014 jumlah penduduk miskin Kota Semarang mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya. Angka prosentase Kota Semarang tahun 2015 sebesar 20,73% yang mempunyai arti bahwa jumlah warga miskin Kota Semarang mengalami penurunan dari tahun sebelumnya. Jika dibandingkan dengan data hasil verifikasi dan identifikasi warga miskin Kota Semarang tahun 2013 terdapat Penurunan jumlah warga miskin sebesar 6.130 jiwa. Secara keseluruhan ada penurunan 2%, dimana pada pendataan tahun 2013 menunjukkan bahwa 22.73% penduduk Kota Semarang tergolong miskin dan dari hasil sementara tahun 2015 menunjukkan bahwa 20,73 % penduduk Kota Semarang tergolong miskin.

Dari analisis tersebut dapat dilihat bahwa penanggulangan kemiskinan di kota Semarang belum berjalan dengan baik. Program-program penanggulangan kemiskinan yang sudah dilakukan oleh pemerintah belum dapat

mengurangi angka kemiskinan di Kota Semarang secara signifikan.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang (Kajian Peraturan Daerah Kota Semarang No. 4 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan) yaitu :

1. Mendiskripsikan dan menganalisis pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang
2. Mengidentifikasi dan menganalisis aspek penghambat dalam program penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang

C. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka dalam penelitian ini adalah administrasi public, kebijakan publik, implementasi kebijakan.

Menurut Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (dalam Syafiie, 2006:23) administrasi publik adalah (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, (2) meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan di antara mereka, (3) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari

proses politik, (4) sangat erat berkaitan dengan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. (5) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian administrasi perseorangan.

Prajudi Atmosudirjo dan Arifin Abdurachman mendefinisikan administrasi publik (dalam Syafiie, 2006:24), menurut Prajudi Atmosudirjo administrasi public adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan, sedangkan Arifin Abdurachman mendefinisikan Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.

Harrold Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Nugroho, 2013:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program, yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values and practice*).

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government chooseto do*

or not to do” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata.

Van Meter dan Van Horn (1975) yang dikutip oleh (Wahab, 2008:65) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Sementara itu, Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2010:93) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*lingage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

D. Fenomena Penelitian

1. Implementasi Kebijakan, gejala implementasi kebijakan adalah :

a. Tercapainya tujuan pelaksanaan

program penanggulangan kemiskinan, dapat diukur dengan :

- 1) Menjamin perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar warga miskin
- 2) Mempercepat penurunan jumlah warga miskin
- 3) Meningkatkan partisipasi masyarakat

b. Terimplementasikannya ruang lingkup penanggulangan kemiskinan, dapat diukur dengan :

- 1) Identifikasi warga miskin
- 2) Hak dan kewajiban warga miskin
- 3) Penyusunan strategi dan program
- 4) Pelaksanaan dan pengawasan

2. Aspek penghambat keberhasilan kebijakan

a. Komunikasi, gejala Komunikasi yaitu :

- 1) Kelancaran proses transmisi dari implementor kepada masyarakat penerima bantuan, dapat diukur dengan :

a. Intensitas pertemuan antara aparaturnya pelaksana dan penerima program

b. Media yang digunakan dalam proses komunikasi

- 2) Pemahaman masyarakat, dapat diukur dengan :

a. Tingkat sosialisasi

- b. Informasi yang diterima
- b. Sumber Daya, gejala sumber daya :
 - 1) Tingkat ketersediaan Sumber daya manusia, dapat diukur dengan :
 - a. Kemampuan sumber daya manusia
 - b. Kecukupan jumlah sumber daya manusia
 - 2) Tingkat ketersediaan Sumber daya non manusia, dapat diukur dengan :
 - a. Ketersediaan dana yang akan diimplementasikan
 - b. Ketersediaan sarana dan prasarana
- c. Standar dan Sasaran ,gejala standar dan sasaran :
 - 1) Manfaat yang diperoleh dari kebijakan, dapat diukur dengan :
 - a. Program dapat memenuhi kebutuhan
 - 2) Standar pelaksanaan kebijakan, dapat diukur dengan :
 - a. Aturan dalam menjalankan program
- d. Sikap, gejala Sikap :
 - 1) Konsistensi Implementor, dapat diukur dengan :
 - a. Kemampuan pegawai dalam bekerja di lapangan
 - b. Kendala selama implementasi

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penggunaan desain penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan implementasi penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang.

Subyek penelitian menggunakan purposive dengan mencari informasi dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah bidang Kemiskinan Kota Semarang, Bidang Kesejahteraan Masyarakat Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang, masyarakat peserta program penanggulangan kemiskinan.

Cara Pengumpulan data yang digunakan yaitu observasi yang dilakukan peneliti, wawancara, studi dokumentasi dan studi pustaka.

Model analisis data dalam penelitian ini mengikuti konsep yang diberikan Miles, Huberman dan Saldana(2014:33), yaitu: kondensasi data, penyajian data dan verifikasi/ penyimpulan data.

PEMBAHASAN

A. Implementasi Kebijakan

- 1) Tercapainya tujuan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan

Kota Semarang memiliki tujuan untuk memenuhi hak-hak dasar warga miskin di dalam kebijakan ada terdapat berbagai hak-hak dasar yang harus dipenuhi, misalnya hak pangan, hak pelayanan kesehatan, hak mendapatkan pendidikan, hak perumahan, hak modal usaha dan hak untuk mendapatkan rasa aman. Hak-hak ini akan dapat dicapai oleh pemerintah karena program dari kebijakannya sudah dirumuskan secara matang oleh skpd terkait yang memiliki program penanggulangan kemiskinan. implementor belum mampu mengukur jumlah mengentaskan warga miskin. Program penanggulangan kemiskinan memiliki tujuan untuk menurunkan angka kemiskinan. Pemerintah telah menyusun bantuan-bantuan yang digunakan untuk mengurangi angka kemiskinan di Kota Semarang. Masyarakat miskin di Kota Semarang bisa dibilang adalah masyarakat yang pasif, hal ini

dikarenakan masih banyak masyarakat yang tidak ingin ikut berperan dalam program-program yang telah dijalankan oleh pemerintah.

- 2) Terimplementasikannya ruang lingkup penanggulangan kemiskinan Identifikasi warga miskin di Kota Semarang dilakukan melalui pendataan. Pendataan warga miskin dilakukan melalui survey yang berdasarkan dari kriteria yang mengacu pada hak-hak dasar warga miskin. Kriteria untuk mensurvey jumlah warga miskin di Kota Semarang sudah ditetapkan dengan Peraturan Walikota, dari kriteria tersebut pemerintah Kota Semarang mampu untuk mengidentifikasi jumlah warga miskin yang kan menjadi kelompok sasaran penerima bantuan. Setelah mengidentifikasi jumlah warga miskin, lalu pemerintah menyusun strategi dan program untuk menanggulangi kemiskinan di Kota Semarang. Program di bidang kesehatan kota ada jamkesmaskot, ada pemberian tambahan makanan untuk gizi buruk, di bidang perumahan ada perbaikan pemukiman kumuh, di bidang modal

usaha ada koperasi untuk simpan pinja, dan dibidang keterampilan ada bantuan berupa pelatihan-pelatihan agar masyarakat mampu untuk membuka usahanya sendiri. Bantuan yang diberikan pemerintah Kota Semarang merupakan program yang dilakukan oleh SKPD terkait dan TKPKD sebagai koordinasi untuk memfasilitasi program. Pemerintah tingkat daerah membangun sistem monitoring dan evaluasi untuk pengawasan dari kebijakan penanggulangan kemiskinan. TKPKD melakukan pengawasan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan yang dilakukan tiga kali dalam setahun sedangkan untuk monitoring lapangan dilakukan dua kali dalam setahun.

B. Aspek penghambat implementasi kebijakan

1) Komunikasi

Sosialisasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dilakukan pada tingkat kelurahan yang dilakukan satu kali dalam setahun, yang menyebabkan banyaknya masyarakat penerima bantuan yang masih belum mampu

memahami bantuan-bantuan apa saja yang diberikan oleh pemerintah. Peran serta masyarakat penerima manfaat program dirasakan kurang dalam sosialisasi, karena pada saat diadakannya sosialisasi yang ditargetkan 40 orang untuk menghadiri, namun pada faktanya yang hadir dalam sosialisasi tidak sebanyak itu.

2) Sumber daya

Sumberdaya manusia kurang untuk melaksanakan kebijakan penanggulangan kemiskinan masih sangat kurang sehingga dapat menghambat jalannya implementasi karena tidak adanya sumberdaya manusia yang kompeten dan jumlahnya sedikit. Minimnya anggaran dari pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan juga menjadi penghambat jalannya kebijakan, dengan dana yang minim SKPD dituntut untuk mendapatkan hasil yang maksimal, sehingga menimbulkan konflik di dalamnya.

3) Standar dan Sasaran

Pihak kelurahan belum mampu melihat potensi masyarakatnya sehingga banyak bantuan yang diberikan oleh pemerintah tidak tepat

sasaran dan menjadisia-sia karena tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Bantuan berupa pemberian uang tunai masih perlu diperbaiki, karena dalam pelaksanaannya dana yang diterima masyarakat tidak sesuai dengan jumlah yang seharusnya diberikan, dan waktu penyalurannya tidak sesuai jadwal.

Bantuan-bantuan dari pemerintah masih banyak yang belum dapat dirasakan oleh masyarakat.

4) Sikap

Implementor kurang bertanggung jawab dalam menjalankan program sehingga masih ada kendala-kendala yang muncul dari dalam SKPD terkait, yaitu koordinasi pertemuan antar SKPD yang sangat kurang mengakibatkan ada batuan yang sama dalam skpd yang berbeda.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang No. 4 Tahun 2008 adalah kebijakan yang telah dirancang oleh pemerintah Kota Semarang dalam upaya untuk menjamin perlindungan hak-hak

dasar warga miskin, mempercepat penurunan jumlah warga miskin di Kota Semarang, meningkatkan partisipasi dari masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan dan upaya untuk menjamin konsistensi, sinkronisasi dan sinergi dalam menanggulangi kemiskinan.

Kebijakan yang ditetapkan pemerintah Kota Semarang hingga saat ini masih belum berjalan lancar karena masih banyak kendala-kendala yang muncul. Implementor belum mampu mengukur jumlah warga miskin yang sudah menjadi tidak miskin lagi karena tidak adanya indicator keberhasilan program dari pemerintah, sehingga implementor hanya mampu mengukur dari jumlah warga miskin yang menerima bantuan program. Masyarakat penerima bantuan dari pemerintah tidak mampu berperan aktif dalam pelaksanaan kebijakan sehingga masih banyak masyarakat yang belum mandiri dan hanya bergantung dari bantuan yang diberikan dari pemerintah.

Kebijakan Perda No 4 Tahun 2008 dari segi ruang lingkup kebijakan sudah berjalan baik. Indikator dari pemerintah tentang kriteria warga miskin sudah digunakan oleh SKPD dan TKPKD untuk mengidentifikasi jumlah warga

miskin. Bantuan-bantuan yang diberikan oleh implementor kepada kelompok sasaran sesuai dengan bantuan yang diamanatkan dalam Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008, yaitu berupa bantuan pangan, kesehatan, pendidikan, perumahan, keterampilan dan rasa aman. Pelaksanaan dan pengawasan yang ada dalam ruang lingkup Perda juga sudah mampu dijalankan dengan baik oleh implementor, pengawasan lapangan dilakukan 2x dalam kurun waktu satu tahun.

Berbagai persoalan acap kali muncul dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Aspek-aspek yang sering muncul saat pelaksanaannya adalah aspek komunikasi dimana kejelasan informasi sangat dibutuhkan untuk kelancaran kebijakan, sumberdaya dari segi sumber daya manusia dan financial yang masih belum bisa memenuhi untuk kelancaran kebijakan, standard dan sasaran dimana standar kebijakan dan sasaran yang sudah ada tidak tepat, dan sikap dari masyarakat dan implementor juga sangat dibutuhkan untuk kelancaran program.

B. Saran

1) Pemerintah sebaiknya mengecek ulang data warga miskin agar

bantuan yang diberikan bisa seluruhnya tersalurkan dengan benar kepada mereka yang berhak.

- 2) Dalam pemberian bantuan seharusnya berkoordinasi juga pada pihak RT dan RW agar ketehui kebutuhan riil yang ada di masyarakat
- 3) Pemerintah Kota Semarang melalui TKPKD diharapkan melakukan tinjauan secara rutin agar program yang terlaksana tidak hanya pada awal pembentukannya, dan juga diharapkan TKPKD tidak hanya memberikan sosialisasi hanya sekali.
- 4) Pemerintah Kota Semarang diharapkan mampu menambah jumlah implementor yang benar-benar kompeten dibidangnya agar mampu meningkatkan kinerja aparat pelaksana sehingga tidak terjadi hambatan dalam implementasi kebijakan. Pemerintah sebaiknya meningkatkan sumberdaya lain yang berupa dana untuk membiayai dan mendukung implementasi kebijakan. Dengan demikian implementasi dapat berjalan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

Islamy, M Irfan.(2000). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta :BumiAksara.

Miles, Metthew B, A. Michael Huberman and Johnny Saldana.(2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, (3th. Ed.). Sage Publications, Inc.

Nugroho, Riant. (2011). *Public Policy*.Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.

Syafiie, Inu Kencana. (2006). *Ilmu Administrasi Publik*.Jakarta : Rineka Cipta

Wahab, Solichin Abdul. (2005). *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Impementasi Kebijakan Negara*. Jakarta :BumiAksara.

Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta :PustakaPelajar.

Peraturan Daerah Kota Semarang No. 4 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan