

DISKRESI DALAM PENANGANAN KEMISKINAN DAERAH

¹Thomas Aries Munandar , Suparno

1 Magister Administrasi Publik FISIP UNTAG Semarang email: Thomas.aries.munandar@gmail.com

² Guru Besar FISIP UNTAG Semarang email: suparno@untagsmg.ac.id

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah mengetahui diskresi kebijakan pemerintah daerah dalam pengentasan kemiskinan daerah. Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Peneliti mengumpulkan data sesuai topik penelitian menggunakan studi dokumentasi. Berikutnya, peneliti menganalisis kemudian mereduksi data sesuai dengan topik penelitian kemudian data tersebut disajikan dalam bentuk karya ilmiah. Hasil penelitian ini terkait program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah yang secara garis besar membagi program percepatan penanggulangan kemiskinan menjadi beberapa kelompok, yaitu: (1) Kelompok program penanggulangan kemiskinan; (2) Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan; (3) Program lain. Dalam birokrasi tingkat bawah (*Street-level* yang mengkaji implementasi kebijakan publik), kita mengenal konsep birokrasi tingkat bawah atau birokrasi *street level*. Hal yang menarik dari implementasi suatu kebijakan adalah penggunaan diskresi. Pada langkah ini solusi untuk mengatasi kesulitan implementasi suatu kebijakan sesuai terhadap petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis) yang telah ditentukan. Semakin besar diskresi, semakin penting analisis untuk memahami sifat perilaku karyawan semangat. Melihat adanya diskresi ini, selanjutnya dinyatakan bahwa diskresi merupakan ciri dari birokrat bawahan dan tampaknya sulit untuk dihilangkan dari mereka. Ini karena pekerjaan yang terlibat kompleks dan penjabaran aturan, pedoman atau instruksi tidak dapat membatasi kemungkinan (alternatif) yang tersedia.

Kata Kunci: diskresi, kemiskinan daerah, pemerintah daerah

ABSTRACT

This study aims to determine the local government policies discretion in alleviating regional poverty. This research is a descriptive qualitative research. Researchers collect data according to research topics using documentation studies. Next, the researcher analyzes and then reduces the data according the research topic and it's presented in a scientific paper. The study results are related to poverty reduction programs carried out by the government which broadly divide poverty reduction acceleration programs into several groups, namely: (1) Poverty reduction program groups; (2) Poverty Alleviation Program Group; (3) Other programs. In the lower-level bureaucracy (Street-level which examines the implementation of public policies), we recognize the concept of lower-level bureaucracy orbureaucracy street-level. The interesting thing about implementing a policy is the use of discretion. In this step the solution to overcome the difficulties of implementing a policy is in accordance with the implementation instructions (juklak) or technical guidelines (juknis) that have been determined. The greater the discretion, the more important the analysis is to understand the behavioral nature of morale employees. Seeing this discretion, it is further stated that discretion is a characteristic of subordinate bureaucrats and seems difficult to remove from them. This is because the work involved is complex and the elaboration of rules, guidelines or instructions cannot limit the (alternative) possibilities available.

Keywords: *discretion, regional poverty, local government*

I. PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan masalah yang pelik di suatu negara. Sebagai pembuat kebijakan, pemerintah harus menciptakan solusi atas permasalahan berupa kebijakan yang berkaitan dengan kemiskinan rakyatnya.

Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan merupakan respon pemerintah Indonesia untuk meringankan beban masyarakat miskin sekaligus memberdayakan mereka. Isi kebijakan tersebut adalah strategi

penanggulangan kemiskinan. Strateginya adalah mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin, meningkatkan kapasitas pendapatan masyarakat miskin, mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil, serta mensinergikan strategi dan program penanggulangan kemiskinan. Program penanggulangan kemiskinan dibagi menjadi tiga kelompok program. Pertama, kelompok program kesejahteraan terpadu berbasis keluarga. Kedua, kelompok program penguatan pemberdayaan masyarakat untuk memerangi kemiskinan. Ketiga, kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis usaha mikro dan kecil¹.

Selama beberapa dekade terakhir Indonesia telah membuat kemajuan yang signifikan dalam mengurangi kemiskinan. Berdasarkan statistik resmi Badan Pusat Statistik (BPS)², angka kemiskinan di Indonesia turun dari 23,4% pada 1999 menjadi 11,37% pada 2013. Dilihat dari berbagai sudut, penurunan ini merupakan pencapaian yang luar biasa. Namun, kisah sukses di tingkat nasional ini menutupi keberadaan perbedaan regional yang substansial. Umumnya, negara-negara besar seperti Cina, India, dan Brasil telah mengadopsi pendekatan yang lebih bertahap dalam reformasi desentralisasi mereka, sedangkan negara-negara kecil lebih sering memilih pendekatan “*Big Bang*” yang lebih radikal. Berlawanan dengan tren ini, Indonesia melakukan pendekatan yang terakhir, dibuat lebih radikal dan mengingat geografi, populasi, dan keragaman budayanya yang luas³.

Indonesia telah membuat langkah signifikan dalam mengurangi kemiskinan secara terus-menerus sejak Krisis Keuangan Asia⁴. Hasil ini dicapai melalui kombinasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pelaksanaan program pengentasan kemiskinan oleh Pemerintah dalam satu dekade terakhir. Namun, gambaran yang berbeda muncul ketika melihat pertumbuhan

dan tingkat kemiskinan di seluruh provinsi dan kabupaten di Indonesia⁵. Hill⁶ menemukan bahwa varians dalam tingkat kemiskinan meningkat bukannya konvergen. Hal ini menjadi perhatian karena peningkatan ketimpangan antar kabupaten dapat menimbulkan gejolak sosial dan politik, sehingga mengurangi dampak dari strategi pengurangan kemiskinan pemerintah pusat secara keseluruhan. Di tingkat provinsi, disparitas yang besar dalam rasio jumlah penduduk miskin dapat diamati. Saat ini, provinsi berpenduduk padat seperti Jakarta (3,7%) dan Bali (4,0%), memiliki tingkat kemiskinan yang lebih rendah dibandingkan provinsi di Indonesia bagian timur seperti Papua (30,7%) dan Papua Barat (27,0%). Selain itu, terdapat variasi regional yang besar, dengan kantong-kantong kemiskinan juga terlihat di Jawa dan Sumatera yang lebih kaya. Padahal, jumlah absolut penduduk miskin tertinggi di Jawa, mengingat kepadatan penduduknya yang tinggi.

Pemerintah yang secara garis besar membagi program percepatan penanggulangan kemiskinan menjadi beberapa kelompok, yaitu: (1) Kelompok program penanggulangan kemiskinan; (2) Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan; (3) Program lain. Dalam birokrasi tingkat bawah (*Street-level* yang mengkaji implementasi kebijakan publik), kita mengenal konsep birokrasi tingkat bawah atau birokrasi *street level*. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui diskresi kebijakan pemerintah daerah dalam pengentasan kemiskinan daerah. Berdasarkan paparan latar belakang di atas, peneliti tertarik membahas tentang, “Diskresi dalam Penanganan Kemiskinan Daerah.”

METODE

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Menurut Sugiyono⁷, penelitian kualitatif adalah penelitian di mana menempatkan peneliti sebagai instrument kunci. Dasar pemikiran pada penelitian ini adalah untuk mengetahui tentang fenomena yang ada dan dalam kondisi alamiah, bukan dalam konsisi terkendali, laboratoris, atau eksperimen. Peneliti mengumpulkan data sesuai topik penelitian menggunakan studi dokumentasi. Berikutnya, peneliti menganalisis kemudian mereduksi data

¹ Aulia Kamal Altatur, Supranoto, dan M. Hadi Makmur. Diskresi dalam Pelaksanaan Program Bantuan Siswa Miskin Sekolah Dasar di SDN Sebanen II Kalisat Jember. Jurnal E-Sospol XXXX Universitas Negeri Jember, 2019.

² Badan Pusat Statistik. Persentase Penduduk Miskin Maret 2019 Sebesar 9,41 Persen (Online). <<https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/07/15/1629/persentase-penduduk-miskin-maret-2019-sebesar-9-41-persen.html>> pada 5 Agustus 2021.

³ Bert Hofman dan Kai Kaiser. The Making of the Big Bang and its aftermath: A

⁴ Political Economy Perspective. Atlanta, Georgia. World Bank. [online] <<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/Hofman2.pdf>> pada 3 Agustus 2021

⁵ Hal Hill. Spatial Disparities in Developing East Asia: A Survey. Asian-Pacific Economic Literature, 2002, 16 (1): 10–35.

⁶ ibid

⁷ Sugiyono. Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. (Bandung: Alfabeta. 2010)

sesuai dengan topik penelitian kemudian data tersebut disajikan dalam bentuk karya ilmiah.

PEMBAHASAN

Referensi Kebijakan dan Program Penanggulangan Kemiskinan

Dalam definisi kemiskinan, Lister⁸ mencatat bahwa "*there is no single correct definition*". Kemiskinan dapat didefinisikan dalam arti luas dan sempit, berdasarkan pendapatan atau taraf hidup, atau berdasarkan pendapatan atau keterampilan. Lain halnya jika definisi kemiskinan yang digunakan berkaitan dengan pengukuran yang dilakukan oleh BPS, yaitu atas dasar garis kemiskinan (*poverty line*). Secara umum, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai ketidakmampuan seseorang atau rumah tangga untuk hidup layak dalam masyarakat.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Perpres tersebut mendefinisikan penanggulangan kemiskinan sebagai kebijakan dan program pemerintah dan pemerintah daerah yang sistematis, terencana, dan dilaksanakan secara sinergis dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan program penanggulangan kemiskinan didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat untuk memajukan kesejahteraan masyarakat miskin melalui kesejahteraan, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha mikro dan kecil, dan lain-lain meningkatkan program untuk merangsang aktivitas ekonomi. Dengan mengacu pada Perpres tersebut, pemerintah secara garis besar membagi program percepatan penanggulangan kemiskinan menjadi beberapa kelompok, yaitu: (1) Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk mengembangkan potensi kelompok miskin dan kemampuan berpartisipasi dalam pembangunan berdasarkan prinsip pemberdayaan masyarakat; (2) Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil yang bertujuan memampukan dan memberdayakan usaha mikro dan kecil untuk memasuki perekonomian; (3) Program lain yang secara

langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Hingga saat ini, pemerintah telah membuat banyak program kesejahteraan terpadu berbasis keluarga, di antaranya Program Keluarga Harapan (PKH), Program Kesejahteraan Beras (Rastra), atau yang saat ini dikenal dengan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Salah satu program pemerintah untuk memerangi kemiskinan yang sudah berlangsung lama adalah Program Rastra yang dulu dikenal dengan Program Raskin (Program Perjalanan Keluarga Miskin). Pelaksanaan program Raskin didukung oleh aturan umum dan pedoman yang jelas dari pemerintah pusat. Namun pada tataran implementasi di tingkat daerah, masih banyak terjadi penyimpangan dari regulasi yang telah dibuat. Salah satu fenomena yang menarik dalam proses implementasi kebijakan adalah diskresi yang dilakukan oleh pejabat (pelaksana) pada level paling bawah. Secara konseptual, dalam melaksanakan kebijakan, pejabat harus berpedoman pada aturan atau regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Namun pada tataran implementasi, arahan tersebut belum sepenuhnya sejalan dengan aturan/peraturan yang berlaku. Salah satunya adalah penyaluran bantuan kepada rumah tangga miskin. Berdasarkan temuan *on-the-spot* sebagaimana diidentifikasi oleh SMERU⁹, Parulian Hutagaol dan Alla Asmara¹⁰ serta Rakhmat¹¹ menjelaskan bahwa ketika mendistribusikan kesejahteraan kepada orang miskin, petugas yang mendistribusikan bantuan tidak sepenuhnya memahami persyaratan memenuhi manfaat yang ditentukan dalam daftar penerima, tetapi lebih disesuaikan dengan kondisi dan situasi setempat. Hal ini juga mempengaruhi pencapaian hasil program penanggulangan kemiskinan masyarakat.

Proses dan Implementasi Kebijakan Penanganan Kemiskinan Daerah

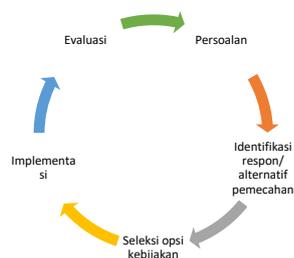
⁹ SMERU. Efektivitas Pelaksanaan Raskin. (Jakarta Lembaga Penelitian SMERU, 2008)

¹⁰Parulian Hutagaol dan Alla Asmara. 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 pp 145-165

¹¹ Rakhmat. Permasalahan Distribusi Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan - Studi Pada Pelaksanaan Program Raskin di Kota Palembang, Disertasi tidak diterbitkan. (Jakarta: Universitas Indonesia, 2015)

⁸ Rakhmat dan Firdaus. Dinamika Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia. Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan (JIASK) Volume 1 Nomor 2 Maret 2019

Menurut Thomas R. Dye¹², kebijakan adalah “whatever government do or not want to do”. Secara umum, kebijakan memiliki arti yang cukup luas. Segala bentuk tindakan atau keputusan yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak oleh pemerintah merupakan suatu kebijakan. Jika pemerintah memutuskan untuk melakukan upaya penanggulangan kemiskinan, berarti pemerintah memiliki kebijakan. Laksmono dan Rakhmat¹³ menjelaskan bahwa kebijakan publik normatif adalah implementasi dari sejumlah tahapan dan tingkatan dalam proses pencapaian hasil (*output*) program kebijakan negara. Ia juga menyatakan bahwa keadilan sosial dan ketertiban umum adalah dua hal utama yang saling terkait. Kehadiran aksi publik dapat berimplikasi pada terwujudnya keadilan dalam masyarakat. Selain itu, Parson¹⁴ menggambarkan proses kebijakan sebagai suatu siklus yang disebut dengan siklus hidup kebijakan (lihat Gambar 1).



Gambar 1. Siklus Kebijakan
Sumber: Parson¹⁵

Gambar 1 di atas menunjukkan bahwa proses politik sebenarnya merupakan siklus yang dinamis dan terus berlanjut sesuai dengan perkembangan kerangka dan lingkungan. Berdasarkan adanya suatu masalah (*problem*), alternatif langkah yang akan diambil kemudian dipilih, kemudian dilakukan pemilihan. Setelah implementasi, pedoman dievaluasi pada langkah berikutnya. Hasil evaluasi digunakan untuk memperoleh informasi sejauh mana program atau kebijakan tersebut berimplikasi pada masyarakat. Suatu proses kebijakan dalam

suatu alur kebijakan (*direction of policy flow*) yang terdiri dari 3 (tiga) tingkatan. Tingkat pertama adalah wilayah politik, tingkat kedua adalah wilayah administrasi dan tingkat ketiga adalah wilayah operasional. Lebih tepatnya, menunjukkan sejauh mana suatu operasi terkait (*Policy in Operation*), terkait dengan area tindakan dan aktor yang terlibat.

Kinerja dalam Kebijakan Penanganan Kemiskinan Daerah

Isu kemiskinan merupakan salah satu permasalahan global yang selalu menjadi perhatian bersama. Bahkan dengan kegiatan pembangunan global yang lebih dikenal dengan *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau *Sustainable Development Goals* (TPB), salah satu tujuan SDGs/FPB ditetapkan dari 17 tujuan yang ada yaitu terwujudnya “tanpa kemiskinan” (tidak ada kemiskinan pada tahun 2030). Tujuan ini tentunya merupakan tantangan bagi setiap negara di dunia untuk dapat mencapainya.

Dalam konteks Negara Indonesia, hal tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017. Yang diatur untuk melaksanakan tujuan pembangunan pengentasan kemiskinan merupakan salah satu masalah sosial yang selalu menjadi fokus utama pemerintah dalam merumuskan kebijakan pembangunan¹⁶. Penanggulangan kemiskinan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Integrasi dan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah. Di sisi lain, penanggulangan kemiskinan harus komprehensif dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Terkait dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia, pemerintah telah memiliki Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010¹⁷. Pemerintah telah menyusun program penanggulangan kemiskinan secara sistematis sesuai dengan sektor yang akan diintervensi. Sementara itu, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) yang diketuai oleh Wakil Presiden sebagai Ketua, dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) yang dipimpin oleh Wakil Walikota/Wakil Bupati di seluruh Indonesia secara bertahap telah dibentuk di tingkat pusat. Diharapkan dengan adanya berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan pemerintah akan berdampak pada penurunan angka kemiskinan

¹²Thomas R Dye. *Understanding Public Policy*. (New Jersey: Pearson Educations, 2005).

¹³ Bambang Shergi Laksmono dan Rakhmat. *Permasalahan Akses dalam Program Penanggulangan Kemiskinan*. Disertasi tidak diterbitkan. (Jakarta: Universitas Indonesia, 1999)

¹⁴ Wayne Parson. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2008)

¹⁵ *ibid*

¹⁶ Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

¹⁷ Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

di Indonesia yang lebih cepat tercapai sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Data BPS RI menunjukkan bahwa penurunan angka kemiskinan menunjukkan tren positif selama lima tahun terakhir. Pada tahun 2013 sebesar 11,36%, 2014 11,25%, 2015 11,22%, 2016 10,86% dan 2017 10,64%.

Namun secara persentase, angka pengentasan kemiskinan tahunan masih relatif rendah, di bawah 1 persen. Kondisi ini memperjelas bahwa pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan tidak berjalan secara optimal; kondisi yang sama juga terjadi di tingkat daerah. Secara umum, berdasarkan data yang ada, pemerintah daerah masih berjuang untuk menurunkan angka kemiskinan di atas 1 (satu) persen setiap tahunnya. Kondisi ini juga didukung oleh berbagai hasil penelitian yang menunjukkan bahwa salah satu faktor penyebab masih belum optimalnya program penanggulangan kemiskinan di Indonesia adalah terkait dengan ketepatan sasaran. Hasil beberapa penelitian tentang pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di berbagai negara, misalnya Laksmono¹⁸, Yesudian¹⁹, dan Rakhmat²⁰, menunjukkan bahwa kegagalan tersebut dapat dikaitkan dengan bantuan yang diberikan, yang tidak tepat sasaran. Berdasarkan penelitian ini, ditemukan bahwa ketidaktepatan penargetan lebih disebabkan oleh munculnya bias dalam pelaksanaan program di tingkat bawah/masyarakat oleh pejabat setempat.

Dalam birokrasi tingkat bawah (*Street-level*) yang mengkaji implementasi kebijakan publik), kita mengenal konsep birokrasi tingkat bawah, birokrasi *street level*, yang dikemukakan oleh Michael Lipsky²¹, menggunakan birokrasi tingkat bawah. keberadaan birokrasi *street-level* atau birokrasi tingkat bawah menggambarkan birokrasi yang dijalankan oleh pembuat kebijakan tingkat bawah. Hal yang menarik dari implementasi suatu kebijakan adalah penggunaan diskresi. Pada langkah ini solusi untuk mengatasi kesulitan implementasi suatu

kebijakan sesuai terhadap petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis) yang telah ditentukan. Secara konseptual, Lipsky²² mengemukakan bahwa "*Street-level* adalah konsep yang relatif. Oleh karena itu analisis ini diperlukan untuk memahami karakter *street-level* semakin penting, semakin besar diskresinya. Semakin besar diskresi, semakin penting analisis untuk memahami sifat perilaku karyawan semangat. Melihat adanya diskresi ini, selanjutnya dinyatakan bahwa diskresi merupakan ciri dari birokrat bawahan dan tampaknya sulit untuk dihilangkan dari mereka. Ini karena pekerjaan yang terlibat kompleks dan penjabaran aturan, pedoman atau instruksi tidak dapat membatasi kemungkinan (alternatif) yang tersedia.

Ada beberapa alasan mengapa diskresi ini tidak dapat dicabut dari pekerja/birokrat di level bawah dalam penanggulangan kebijakan daerah. Sebab, antara lain, para birokrat ini seringkali bekerja dalam situasi yang terlalu kompleks untuk mereduksi pola yang terprogram. Kedua, birokrat tingkat *street-level* dalam situasi yang seringkali membutuhkan respons terhadap dimensi kemanusiaan dari situasi tersebut. Ketiga, peran pekerja tingkat bawah berinteraksi dengan warga negara daripada tugas yang ada. Kebijaksanaan *street-level* mendukung harga diri pekerja dan mendorong pelanggan untuk percaya bahwa pekerja memegang kunci kesejahteraan mereka. Lebih lanjut, di satu sisi munculnya diskresi PNS di tingkat bawahan pada prinsipnya dapat dijadikan sebagai solusi untuk mengatasi situasi sulit di masyarakat yang bergantung pada bantuan negara. Di sisi lain, munculnya diskresi di kalangan pejabat daerah yang tidak dilakukan secara arif dan bijaksana justru menimbulkan masalah baru di masyarakat. Kenyataannya, program-program pemerintah tidak berjalan maksimal dan tidak sedikit yang gagal, suatu keadaan yang harus menjadi perhatian pemerintah, khususnya pemerintah pusat. Jangan biarkan diskresi yang tidak masuk akal terus berlangsung dari waktu ke waktu dan ditemukan dalam setiap pelaksanaan penyaluran bantuan dalam program penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

SIMPULAN

Program penanggulangan kemiskinan didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia

¹⁸ Bambang Shergi Laksmono dan Rakhmat. Permasalahan Akses dalam Program Penanggulangan Kemiskinan.... *opcit*

¹⁹ Yesudian CAK. Poverty Alleviation Programmers in India. *Indian Journal of Medical Research*, 2007, 126 (4), pp 367-373.

²⁰ Rakhmat. Permasalahan Distribusi Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan - Studi Pada Pelaksanaan Program Raskin di Kota Palembang, *opcit*

²¹ Michael Lipsky. *Street Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. (New York: Russe; Sage Foundation, 1980) dalam Rahmad dan Firdaus. *Dinamika Implementasi*.... *opcit*

²² *ibid*

usaha, dan masyarakat untuk memajukan kesejahteraan masyarakat miskin melalui kesejahteraan, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha mikro dan kecil, dan lain-lain meningkatkan program untuk merangsang aktivitas ekonomi. Pemerintah secara garis besar membagi program percepatan penanggulangan kemiskinan menjadi beberapa kelompok, yaitu: (1) Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk mengembangkan potensi kelompok miskin dan kemampuan berpartisipasi dalam pembangunan berdasarkan prinsip pemberdayaan masyarakat; (2) Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil yang bertujuan memampukan dan memberdayakan usaha mikro dan kecil untuk memasuki perekonomian; (3) Program lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Dalam birokrasi tingkat bawah menggambarkan birokrasi yang dijalankan oleh pembuat kebijakan tingkat bawah. Hal yang menarik dari implementasi suatu kebijakan adalah penggunaan diskresi. Pada langkah ini solusi untuk mengatasi kesulitan implementasi suatu kebijakan sesuai terhadap petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis) yang telah ditentukan. Semakin besar diskresi, semakin penting analisis untuk memahami sifat perilaku karyawan semangat. Melihat adanya diskresi ini, selanjutnya dinyatakan bahwa diskresi merupakan ciri dari birokrat bawahan dan tampaknya sulit untuk dihilangkan dari mereka. Ini karena pekerjaan yang terlibat kompleks dan penjabaran aturan, pedoman atau instruksi tidak dapat membatasi kemungkinan (alternatif) yang tersedia. Ada beberapa alasan mengapa diskresi ini tidak dapat dicabut dari pekerja/birokrat di level bawah dalam penanggulangan kebijakan daerah. Sebab, antara lain, para birokrat ini seringkali bekerja dalam situasi yang terlalu kompleks untuk mereduksi pola yang terprogram. Kedua, birokrat tingkat *street-level* dalam situasi yang seringkali membutuhkan respons terhadap dimensi kemanusiaan dari situasi tersebut. Ketiga, peran pekerja tingkat bawah berinteraksi dengan warga negara daripada tugas yang ada. Kebijaksanaan *street-level* mendukung harga diri pekerja dan mendorong pelanggan untuk percaya bahwa pekerja memegang kunci kesejahteraan mereka.

Lebih lanjut, di satu sisi munculnya diskresi PNS di tingkat bawahan pada prinsipnya dapat dijadikan sebagai solusi untuk mengatasi situasi sulit di masyarakat yang bergantung pada bantuan negara.

REFERENSI

- Aulia Kamal Altatur, Supranoto, dan M. Hadi Makmur. Diskresi dalam Pelaksanaan Program Bantuan Siswa Miskin Sekolah Dasar di SDN Sebanen II Kalisat Jember. *Jurnal E-Sospol XXXX Universitas Negeri Jember*, 2019.
- Badan Pusat Statistik. *Persentase Penduduk Miskin Maret 2019 Sebesar 9.41 Persen* (Online). <<https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/07/15/1629/persentase-penduduk-miskin-maret-2019-sebesar-9-41-persen.html>> pada 5 Agustus 2021.
- Bambang Shergi Laksmono dan Rakhmat. *Permasalahan Akses dalam Program Penanggulangan Kemiskinan*. Disertasi tidak diterbitkan. (Jakarta: Universitas Indonesia, 1999)
- Bert Hofman dan Kai Kaiser. The Making of the Big Bang and its aftermath: A Hal Hill. *Spatial Disparities in Developing East Asia: A Survey. Asian-Pacific Economic Literature*, 2002, 16 (1): 10–35.
- Parulian Hutagaol dan Alla Asmara. 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 pp 145-165
- Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan
- Political Economy Perspective. Atlanta, Georgia. World Bank. [online] <<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/Hofman2.pdf>> pada 3 Agustus 2021
- Rakhmat dan Firdaus. Dinamika Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan* (JIASK) Volume 1 Nomor 2 Maret 2019

- Rakhmat. *Permasalahan Distribusi Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan - Studi Pada Pelaksanaan Program Raskin di Kota Palembang*, Disertasi tidak diterbitkan. (Jakarta: Universitas Indonesia, 2015)
- Ruth Lister. *Poverty*. Polity Press. United Kingdom (2004)
- SMERU. *Efektivitas Pelaksanaan Raskin*. (Jakarta Lembaga Penelitian SMERU, 2008)
- Sugiyono. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. (Bandung: Alfabeta. 2010)
- Thomas R Dye. *Understanding Public Policy*. (New Jersey: Pearson Educations, 2005).
- Wayne Parson. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2008)
- Yesudian CAK. *Poverty Alleviation Programmers in India*. *Indian Journal of Medical Research*, 2007, 126 (4), pp 367-373.