

**STRATEGI TATA KELOLA KOLABORATIF ANTARA AKTOR PEMERINTAH DAN
NON PEMERINTAH DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN**
**COLLABORATIVE GOVERNANCE STRATEGY BETWEEN STATE ACTORS AND
NON-STATE ACTORS IN POVERTY ALLEVIATION**

Stanislaus Riyanta

Program Doktorat Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia

Paramita Nur Kurniati

Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia

Abstrak

Kemiskinan merupakan masalah serius dan kompleks yang dihadapi oleh Indonesia. Isu kemiskinan mendapat perhatian karena menjadi akar masalah sosial lain, misalnya meningkatnya tingkat kriminalitas, menurunnya tingkat kesehatan, rusaknya lingkungan hidup, dan lainnya. Kebijakan pengentasan kemiskinan yang direncanakan Pemerintah harus didorong untuk menyentuh aspek fundamental untuk menurunkan angka kemiskinan secara permanen. Studi literatur dalam penelitian ini menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat sebagai solusi jangka panjang diharapkan dapat terus dilakukan secara berkelanjutan. Untuk menjamin keberlanjutannya maka diperlukan suatu tata kelola kolaboratif para pemangku kepentingan. Pendekatan tata kelola kolaboratif dalam pemberdayaan masyarakat sangat penting dilakukan sebagai instrumen yang menyatukan aktor pemerintah dan non pemerintah, termasuk masyarakat, dalam pengentasan kemiskinan. Langkah strategis yang dapat dilakukan adalah dengan (1) mendorong keterlibatan seluruh pemangku kepentingan termasuk *non state actors*; dan (2) memperkuat kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah. Selain itu peran aktif masyarakat juga harus didorong dalam membentuk sistem ketahanan sosial di masyarakat.

Kata kunci : kemiskinan, keterlibatan masyarakat, kolaborasi pengentasan kemiskinan, *non state actors, state actors*

Abstract

Poverty is a serious and complex problem faced by Indonesia. The issue of poverty gets attention because it is at the root of other social problems, such as increasing crime rates, decreasing health levels, environmental degradation, etc. The poverty reduction policy must be encouraged to touch on the fundamental aspects of permanently reducing poverty. The literature study shows that community empowerment as a long-term solution is expected to continue to be carried out continuously. To ensure its sustainability, a collaborative governance system is needed by the stakeholders. The collaborative governance approach in community empowerment is very important to do as an instrument that brings together government and non-government actors, including the community, in poverty alleviation. The strategic steps that can be taken are (1) encouraging the involvement of all stakeholders including non state actors; and (2) strengthening cooperation between the central and regional governments. In addition, the active role of the community must also be encouraged in forming a system of social security in the community.

Keywords : *poverty, civic engagement, collaboration on poverty alleviation, non state actors, state actors*

A. Pendahuluan

Kemiskinan merupakan masalah serius dan kompleks yang dihadapi oleh seluruh Pemerintahan di dunia tak terkecuali Pemerintah Indonesia. Di dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals* (SDGs)), Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) telah menentukan 17 (tujuh belas) tujuan sebagai agenda pembangunan untuk mencapai kemaslahatan manusia dan planet bumi. Tujuan pertama yang ditetapkan dalam SDGs adalah mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuk apapun. Artinya bangsa-bangsa dunia menaruh perhatian yang serius terhadap kemiskinan dan memiliki kesamaan visi dan komitmen bagi penanggulangan kemiskinan.

Indonesia sebagai salah satu negara anggota PBB kemudian melakukan pengarusutamaan (*mainstreaming*) agenda yang tertuang dalam SDGs ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019. Isu

kemiskinan mendapat perhatian yang serius dari Pemerintah karena kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan bisa menjadi akar masalah sosial lainnya. Beberapa masalah sosial karena kemiskinan antara lain memicu kriminalitas, rendahnya tingkat kesehatan, kerusakan lingkungan hidup, dan lainnya.

Penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu prioritas pembangunan yang senantiasa diupayakan Pemerintah. Kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam RPJMN 2015 – 2019 diarahkan pada : (1) menyelenggarakan perlindungan sosial yang komprehensif; (2) memperluas dan meningkatkan pelayanan dasar, serta (3) mengembangkan penghidupan berkelanjutan. Capaian upaya penanggulangan kemiskinan Indonesia pada saat era kepemimpinan Presiden Joko Widodo digambarkan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 1. Angka Kemiskinan Indonesia 2015 – 2018

| No. | Periode | Tahun | Angka Kemiskinan | Jumlah Jiwa |
|-----|-----------|-------|------------------|-----------------|
| 1. | Maret | 2015 | 11.22 % | 28.59 juta jiwa |
| 2. | September | 2015 | 11.13% | 28.51 juta jiwa |
| 3. | Maret | 2016 | 10.86% | 28.01 juta jiwa |
| 4. | September | 2016 | 10.70% | 27.76 juta jiwa |
| 5. | Maret | 2017 | 10.64% | 27.77 juta jiwa |
| 6. | September | 2017 | 10.12% | 26.58 juta jiwa |
| 7. | Maret | 2018 | 9.82% | 25.95 juta jiwa |

Sumber : Kompas.com diakses pada 4 Oktober 2018¹

Dari Tabel 1 dapat diketahui bahwa penurunan Angka Kemiskinan yang dirilis

oleh Badan Pusat Statistik pada periode Maret 2018 merupakan sejarah bagi

¹ <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/08/02/112317326/infografik-angka-kemiskinan-era-soeharto-hingga-jokowi> diakses pada 28 Oktober 2018

Indonesia karena berhasil mencapai *single digit* yaitu 9.82 persen atau mencakup 25.95 juta penduduk Indonesia. Bambang Brodjonegoro, Menteri PPN/Kepala Bappenas, dalam siaran Pers diskusi media bertajuk “Membedah Angka Kemiskinan Terkini” pada 19 Juli 2018, menyampaikan bahwa penurunan (angka kemiskinan) ini diharapkan terus terjadi hingga mencapai target Rencana Kerja Pemerintah atau RKP sebesar 8.5 – 9.5 persen pada 2019.²

Menyikapi hal ini, Peneliti *Institute for Development Economic and Finance* (INDEF) Eko Listyanto menyatakan bahwa keraguannya jika tingkat kemiskinan ini bisa sinambung dalam waktu lama. Pasalnya, pengentasan kemiskinan ini tak menyentuh hingga sisi fundamentalnya. Eko menyatakan bahwa secara umum pendorong dari adanya penurunan tingkat kemiskinan ini karena pemerintah memberikan fasilitas, bukan menciptakan pembangunan yang berkelanjutan dan membuat angka kemiskinan turun permanen.³

Berdasarkan paparan di atas, pemberdayaan masyarakat dipandang sebagai suatu solusi jangka panjang yang penting dan fundamental dalam mengentaskan kemiskinan. Dengan pembangunan masyarakat mandiri dan berdaya diharapkan angka kemiskinan dapat turun secara permanen.

Mengingat bentang geografi yang luas dan jumlah penduduk yang banyak di Indonesia, program pemberdayaan masyarakat tentu memerlukan alokasi sumber daya yang tidak sedikit. Adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki, mendorong agar Pemerintah dapat melibatkan aktor-aktor di luar pemerintah untuk dapat menekan angka kemiskinan.

Peran aktif masyarakat juga merupakan kunci utama dalam program ini. Mekanisme *social collateral* yaitu sistem tanggung renteng dimana masyarakat bertindak kolektif dan saling mendukung. Mekanisme ini dipandang sebagai sesuatu hal yang harus terus didorong dalam membentuk sistem ketahanan sosial di masyarakat.

Lalu kemudian pertanyaannya, bagaimana strategi pengentasan kemiskinan dengan pendekatan tata kelola kolaboratif dalam pemberdayaan masyarakat? Artikel ini akan dibagi menjadi beberapa bagian yaitu pendahuluan yang menjelaskan latar belakang penulisan artikel; tinjauan pustaka untuk memahami konteks masalah dengan kerangka teori yang ada; metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel; analisis dan pembahasan mengenai strategi pengentasan kemiskinan dengan pendekatan tata kelola kolaboratif dalam pemberdayaan masyarakat; dan terakhir penutup terdiri dari kesimpulan dan rekomendasi.

B. Tinjauan Pustaka

1. Dimensi Kemiskinan di Indonesia

Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jadi penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata

² Siaran Pers Diskusi Publik “Membedah Angka Kemiskinan Terkini : Langkah Strategis untuk Terus Turunkan Kemiskinan yang dilakukan di Gedung Bappenas pada Kamis, 19 Juli 2017

³ Artikel “Pengentasan Kemiskinan Tak Sekedar Butuh Bagi-bagi Bantuan” ditulis oleh Galih

Gumelar, 1 Maret 2018 dikutip dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180103120150-532-266383/pengentasan-kemiskinan-tak-sekadar-butuh-bagi-bagi-bantuan> diakses pada 4 Desember 2018

pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan.⁴

Berdasarkan siaran Pers diskusi media bertajuk “Membedah Angka Kemiskinan Terkini” pada 19 Juli 2018, jika dibandingkan dengan pengukuran kemiskinan Bank Dunia yang dipakai untuk perbandingan antar negara, Garis Kemiskinan Nasional (GKN) pada Maret 2018 semakin mendekati Garis Kemiskinan Internasional. Untuk membandingkan angka kemiskinan antarkelompok negara, Bank Dunia menggunakan estimasi konsumsi yang dikonversi ke dalam US\$ *Purchasing Power Parity* (PPP) atau paritas daya beli, bukan nilai tukar US\$. Untuk negara *lower middle income*, Bank Dunia menetapkan dua set batasan kemiskinan internasional yaitu 1.90 US\$ PPP sebagai batas *extreme poverty* dan 3.20 US\$ PPP sebagai batas *poverty*. Angka konversi PPP menunjukkan banyaknya rupiah yang dikeluarkan untuk membeli sejumlah kebutuhan barang dan jasa dengan jumlah yang sama, dibandingkan dengan barang dan jasa yang dapat dibeli dengan harga US\$ 1.

Mengacu pada perhitungan tersebut, posisi GKN Indonesia pada Maret 2017 senilai 374.478 rupiah/kapita/bulan atau setara 2,34 \$ PPP/hari, sementara posisi GKN Indonesia pada Maret 2018 adalah 401.220 rupiah/kapita/bulan setara 2,50 \$

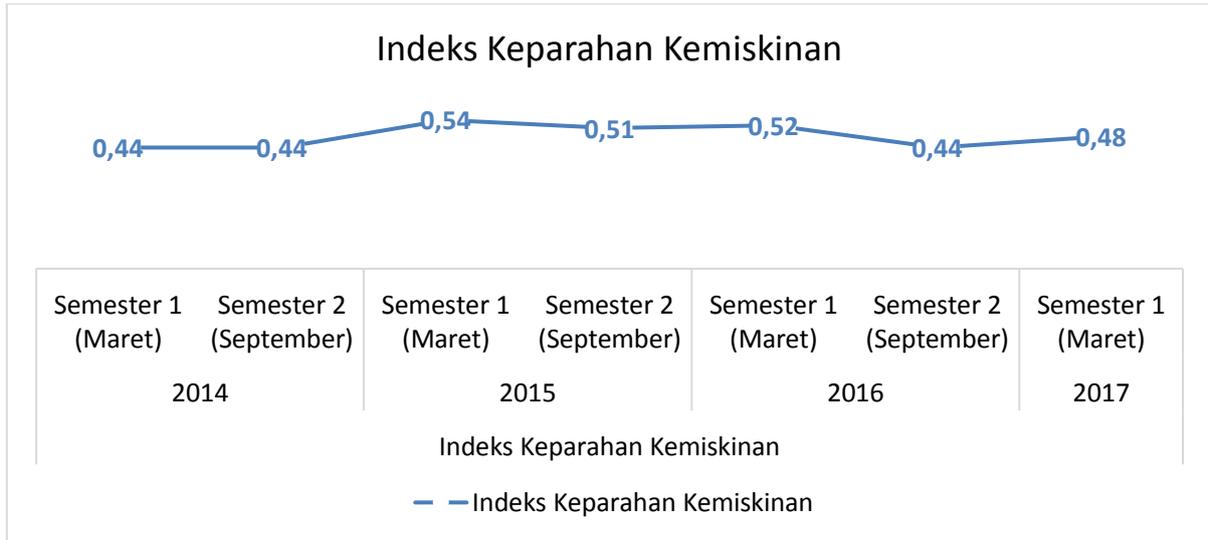
PPP/hari. Dengan demikian, GKN Indonesia 2018 setara dengan Garis Kemiskinan Internasional, dihitung dengan konversi 1 US\$ senilai 5.341,50 rupiah, dengan *baseline* 2011 PPP untuk tahun 2018.⁵

Kriteria di atas yang digunakan untuk penghitungan angka kemiskinan tahun 2018, dimana angka kemiskinan Indonesia mencapai *single digit* yaitu 9.82 persen atau mencakup 25.95 juta penduduk Indonesia. Keberhasilan dalam menurunkan tingkat kemiskinan di samping diperoleh melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas juga melalui penerapan berbagai program penanggulangan kemiskinan.

Di samping angka kemiskinan, BPS juga mengukur indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan. Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index-P1*), merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk dari garis kemiskinan. Sedangkan, Indeks Keparahannya Kemiskinan (*Proverty Severity Index-P2*) memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin. Semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin.

⁴ <https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html> diakses pada 28 Oktober 2018

⁵ Siaran Pers Diskusi Publik “Membedah Angka Kemiskinan Terkini : Langkah Strategis untuk Terus Turunkan Kemiskinan yang dilakukan di Gedung Bappenas pada Kamis, 19 Juli 2017



Gambar 3. Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Indonesia di 2014 s.d. Semester 1 2017
 Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah oleh Penulis

2. Pemberdayaan Masyarakat sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan

Beberapa penelitian terlebih dahulu menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat dapat diajukan sebagai suatu solusi upaya pengentasan kemiskinan. Dalam tulisannya Taufiq, Erowati dan Wijayanto (2013) menyatakan bahwa filosofi pemberdayaan lebih diarahkan pada proses pembelajaran warga miskin dengan perubahan pengetahuan, sikap, dan perilaku kelompok miskin secara lebih konstruktif. Masyarakat diharapkan mampu mandiri dan dapat mempertahankan keberlanjutan dari program pemberdayaan.

Sejalan dengan Taufiq dkk, Ras (2013) menyatakan bahwa mengatasi kemiskinan merupakan upaya memberdayakan masyarakat untuk hidup mandiri, baik secara ekonomi, sosial, budaya dan politik. Masyarakat miskin seharusnya diberi akses yang luas untuk menjangkau berbagai sumber-sumber daya yang dapat menopang kehidupan mereka. Oleh karena itu, program bantuan seharusnya difokuskan untuk menumbuhkan ekonomi produktif,

dengan memberikan bantuan modal usaha tanpa agunan pada masyarakat miskin, juga memberikan pelatihan keterampilan untuk menumbuhkan jiwa wirausaha kemandirian. Dengan demikian, secara bertahap masyarakat dapat mengurangi ketergantungan kepada Pemerintah.

Mahmudi (2002) dalam Wijaya (2010) menjelaskan istilah pemberdayaan (*empowerment*) berkaitan erat dengan proses transformasi sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Pemberdayaan adalah proses penumbuhan kekuasaan dan kemampuan diri dari kelompok masyarakat yang miskin atau masyarakat yang lemah, terpinggirkan, dan tertindas.

Program pemberdayaan masyarakat diharapkan dapat menjadi alternatif solusi jangka panjang yang fundamental dalam pengentasan kemiskinan. Dengan program ini diharapkan agar nilai indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan semakin menurun yang artinya rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung makin mendekati garis kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran penduduk miskin juga semakin menyempit.

3. Perspektif Tata Kelola Kolaboratif Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengentasan Kemiskinan

Wijaya (2010) menyatakan bahwa melalui proses pemberdayaan diasumsikan bahwa kelompok masyarakat dari strata sosial terendah sekalipun bisa terangkat dan muncul menjadi bagian dari lapisan masyarakat menengah dan atas. Ini akan terjadi bila mereka bukan saja diberi kesempatan akan tetapi mendapatkan bantuan atau terfasilitasi pihak lain yang memiliki komitmen untuk itu. Kelompok miskin di perdesaan misalnya niscaya tidak akan mampu melakukan proses pemberdayaan sendiri tanpa bantuan atau fasilitasi pihak lain. Harus ada sekelompok orang atau suatu institusi yang bertindak sebagai pemicu keberdayaan (*enabler*) bagi mereka. Oleh karena itu, pengentasan kemiskinan sebagai masalah yang kompleks harus melibatkan semua pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya dalam bentuk suatu tata kelola kolaboratif.

Tata kelola merujuk pada tindakan “mengatur”, baik pada sektor publik maupun swasta. O’Leary, Bingham, dan Gerard dalam Emerson (2011) mendefinisikan tata kelola sebagai “*means to steer the process that influences decisions and actions within the private, public, and civic sectors*” atau “cara untuk mengarahkan proses yang mempengaruhi keputusan dan tindakan pada sektor swasta, publik, maupun tata negara.”

Ansel dan Gash (2008) mendefinisikan tata kelola kolaboratif sebagai suatu pengaturan (*governing arrangement*) dimana satu atau lebih badan publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara (*non-state stakeholders*) dalam suatu proses

pengambilan keputusan bersama yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah dan bertujuan untuk menyusun atau mengimplementasikan kebijakan publik, atau mengelola program atau aset publik.”

Lebih lanjut Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2011) tidak membatasi tata kelola kolaboratif hanya pada tatanan yang bersifat formal dan diadakan oleh negara. Mereka mendefinisikan tata kelola kolaboratif sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan dan pengelolaan kebijakan publik yang mengikutsertakan rakyat secara konstruktif melintasi batas-batas badan publik, tingkat pemerintahan, dan/atau lingkungan publik, swasta, dan tata negara agar dapat menjalankan suatu tujuan publik yang tidak dapat dicapai dengan cara lain.

Definisi yang disampaikan oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh lebih luas dibandingkan dengan definisi yang disampaikan oleh Ansel dan Gash (2008). Hal ini karena definisi yang disampaikan oleh Emerson juga mencakup jenis kerja sama berbasis rakyat (*community-based collaboratives*), yang secara bersama-sama menjalankan pengelolaan sumber daya, maupun struktur kolaboratif antar pemerintahan (*intergovernmental collaborative*). Definisi Emerson dkk juga dapat diaplikasikan pada atau dipergunakan untuk menjelaskan tata kelola partisipatif (*participatory governance*) dan keterlibatan warga (*civic engagement*).

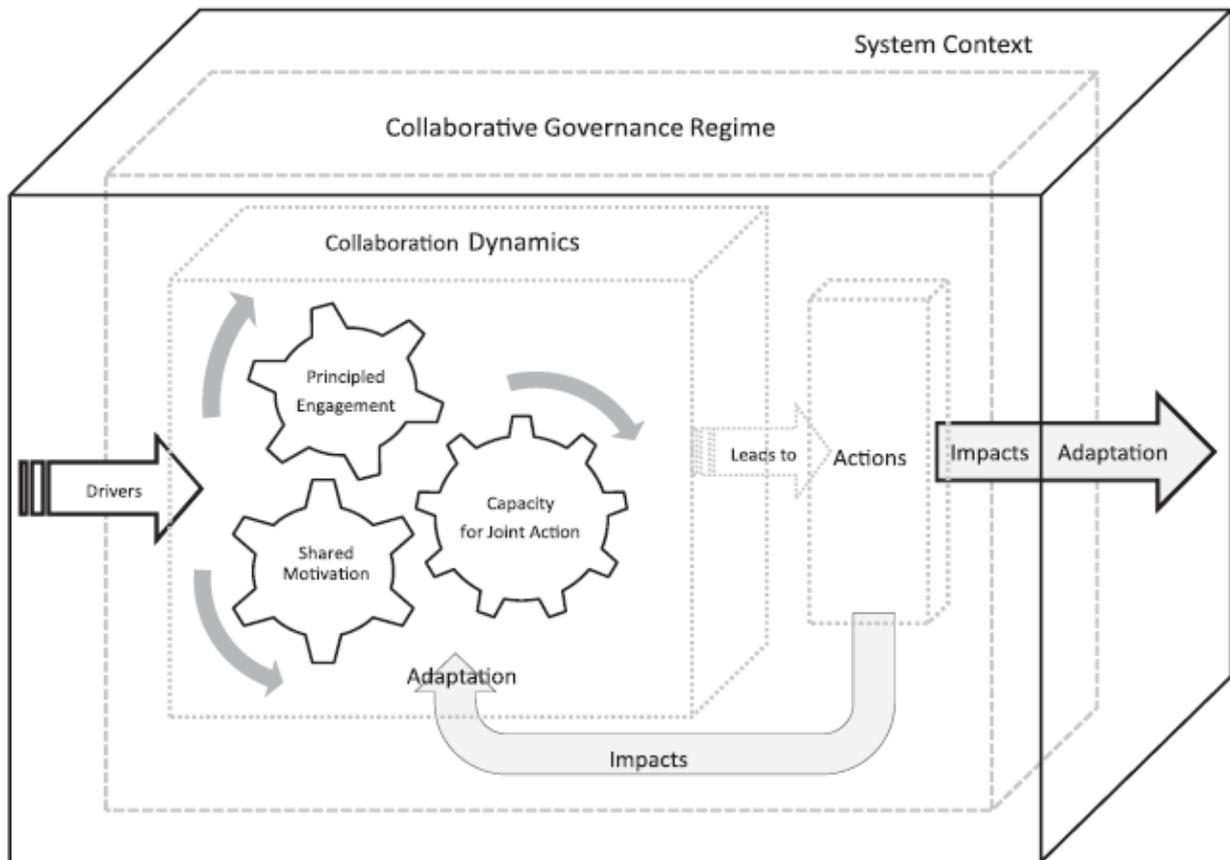
Tata kelola kolaboratif juga berakar dalam praktik manajemen. Kettl (2006) dalam Emerson (2011) menggambarkan bahwa arahan kerja sama bersifat lintas batas. McGuire (2006) menyatakan bahwa pentingnya administrasi bersama (*shared administration*) telah diakui pada literatur awal mengenai implementasi kebijakan.

4. Kerangka Tata Kelola Kolaboratif Menurut Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2011)

Kerangka integratif yang diajukan oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh terbagi menjadi 3 (tiga) dimensi yaitu : (1) *general system context*; (2) *collaborative governance regime* (CGR); dan (3) *collaboration dynamics* dan *actions*

(digambarkan dengan garis putus-putus). Sedangkan garis penuh (*solid lines*), yang merupakan kotak terluar, menggambarkan *system context* sekitar atau berbagai lingkungan politik, legal, sosio-ekonomi, lingkungan hidup dan lainnya yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh tatanan tata kelola kolaboratif dimaksud.

Kerangka integratif yang diajukan oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh adalah sebagai berikut :



Gambar 4. *The Integrative Framework for Collaborative Governance*

Sumber : *An Integrative Framework for Collaborative Governance* - Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2011)

System context ini menghasilkan kesempatan dan keterbatasan, sekaligus mempengaruhi dinamika kerja sama sejak awal maupun seiring waktu. Dari konteks sistem ini muncul beberapa penggerak (*drivers*), termasuk kepemimpinan (*leadership*), insentif penyebab (*consequential incentives*), saling ketergantungan (*interdependence*), dan ketidakpastian (*uncertainty*), yang

membantu memulai dan menetapkan arahan untuk suatu CGR.

Dinamika kolaboratif (*collaboration dynamics*) dijelaskan dengan kotak yang paling dalam yang terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu : pelibatan prinsip (*principled engagement*); motivasi bersama (*shared motivation*), dan kemampuan untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*).

Ketiga komponen tersebut bekerja sama dengan cara interaktif dan iteratif (saling memperkuat) untuk menghasilkan tindakan kolaboratif (*collaboration actions*) atau langkah yang harus diambil agar dapat mengimplementasikan tujuan bersama CGR. Tindakan-tindakan CGR dapat menghasilkan *outcome*, baik internal maupun eksternal pada tatanan (*regime*) yang bersangkutan. Oleh sebab itu, di dalam gambar terlihat ada panah yang terentang dari *action box* untuk menunjukkan adanya dampak (*impacts*) maupun adaptasi potensial (*potential adaptation*) baik di dalam *system context* maupun di dalam CGR.

C. Metode Penelitian

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif untuk menganalisis bagaimana menyusun strategi pemerintah dalam pengentasan kemiskinan dalam kerangka tata kelola kolaboratif antara aktor pemerintah (*state actors*) dan non pemerintah (*non state actor*).

Metode yang digunakan dalam pencarian data dan informasi yaitu penelitian pustaka dan menelaah data sekunder. Menurut Sekaran (2009), data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung, berupa keterangan yang ada hubungannya dengan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui tinjauan kepustakaan serta akses internet dan data *online*. Selain itu juga data yang diperoleh dari situs resmi Pemerintah Republik Indonesia seperti data dari Kementerian PPN/Bappenas, Badan Pusat Statistik (BPS), dan Kementerian Sosial. Data *online* diperoleh dari media *online* internasional dan nasional seperti BBC, Kompas, dan sumber lainnya.

D. Analisis dan Pembahasan

1. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pemerintah pusat (*central government*) tidak mungkin menangani langsung program pengentasan kemiskinan mengingat luasnya negara Indonesia dan sebaran penduduk dalam kategori miskin yang sangat luas. Pemerintahan Daerah, yang merupakan pemerintahan bersentuhan langsung dengan masyarakat, tentu lebih baik dalam mengidentifikasi masalah yang terjadi di daerahnya serta menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi. Untuk itu, kolaborasi yang baik harus dibangun antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maupun antar Pemerintah Daerah, dalam rangka mensinergikan Program-program Nasional, khususnya dalam konteks ini adalah upaya pengentasan kemiskinan.

Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 9 tentang UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan yang harus diselenggarakan Pemerintahan Daerah adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintahan Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi : (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan (f) sosial. Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: (a) tenaga kerja; (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (c) pangan; (d) pertanahan; (e) lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan Desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan.

Sementara, urusan pemerintahan pilihan meliputi (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

Dari uraian di atas, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sebagian urusan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Urusan pemerintahan harus diselenggarakan sesuai dengan konteks lokal masing-masing daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah ini ditunjang dengan alokasi anggaran belanja Transfer ke Daerah (TKD). Alokasi belanja ini harus mampu dikelola secara optimal, misalnya dengan program-program yang inovatif, dalam menghadirkan kesejahteraan bagi masyarakat.

2. Hubungan Antara Pemerintah dengan Non-State Actors

Menurut Ridwan (2011) dalam Ndaru dan Kurniawan (2015), secara tradisional, berdasarkan konsep kesejah-

teraan negara, Pemerintah merupakan aktor utama dalam pengentasan kemiskinan. Pemerintah memiliki kewenangan yang kuat untuk masuk ke dalam seluruh aspek kehidupan publik. Namun seiring dengan berkembangnya paradigma tata kelola, Pemerintah tidak bisa dipandang sebagai satu-satunya aktor dalam upaya pengentasan kemiskinan. Di tambah lagi, Pemerintah memiliki keterbatasan sumber daya dalam hal penyediaan pelayanan publik dan pengentasan kemiskinan.

Oleh sebab itu, Pemerintah harus melibatkan aktor lain dengan pendekatan tata kelola kolaboratif dalam pengentasan kemiskinan. Aktor-aktor lain di luar Pemerintah dalam hal ini misalnya pihak swasta, Lembaga Sosial Masyarakat (LSM), filantropi, akademisi, dan masyarakat sendiri.

Pemerintah dapat melibatkan pihak swasta yang menjalankan usaha dan mengambil keuntungan di Indonesia untuk turut terlibat dalam pembangunan komunitas di tempatnya berusaha atau tempat lainnya (*community development program*), bukan hanya sekedar dalam bentuk amal (*charity program*) dan hanya membagi-bagi bantuan sosial. Bentuk program amal (*charity program*) merupakan program yang hanya diluncurkan satu kali dan tidak berkelanjutan. Lebih jauh, Pemerintah dapat mendorong keterlibatan pihak swasta dengan program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) dalam bentuk pemberdayaan masyarakat dan ekonomi (*society and economic empowerment*) dengan memperhatikan keberlanjutan program tersebut. Dalam penelitiannya di Kabupaten Kulonprogo, Ndaru dan Kurniawan (2015) menyebutkan pelatihan keterampilan, pelatihan manajemen dalam kelompok, pelatihan manajemen bisnis, penguatan kelembagaan masyarakat, pem bukuan akses modal/kredit, kemitraan, dan penciptaan lapangan kerja (*cash for works*) sebagai bentuk kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Kemudian untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi publik serta menghindari adanya penyalahgunaan dana, setiap program *community development* atau CSR harus didiskusikan dalam forum musyawarah rencana pembangunan (musrenbang). Melalui cara ini juga, program-program tersebut dapat diakomodasi dan disinergikan dengan program yang telah dilakukan oleh pemerintah dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang menjadi sasaran. Di samping sektor bisnis, Pemerintah juga dapat bekerjasama dengan Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) dan filantropi. Dalam penelitian Devarajan (2008) yang diungkapkan dalam jurnal Akbar Ali Khan (2015), pertumbuhan ekonomi yang baik di Bangladesh justru dipengaruhi adanya peran kreatif dari LSM dan masyarakat. LSM meningkatkan potensi masyarakat miskin dengan menyediakan akses mudah pinjaman bebas agunan dalam skala yang sangat besar. Di samping itu, LSM juga menyediakan fasilitas pemasaran dan pelatihan untuk kegiatan-kegiatan yang menghasilkan pendapatan (*income-generating facilities*). Namun, dalam penelitian itu juga disebutkan bahwa jika usaha LSM dan sektor swasta akan gagal jika tidak ditunjang dengan infrastruktur yang disediakan oleh negara, misalnya jalan, listrik, dan pendidikan dasar. Dengan demikian kegiatan LSM merupakan salah satu faktor pertumbuhan ekonomi yang mendasari namun bukan satu-satunya penentu.

Akademisi juga dapat dilibatkan dalam membuat kajian-kajian perencanaan program pemberdayaan masyarakat, memetakan program pemberdayaan yang tepat bagi setiap daerah, menjadi pendamping dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat, dan menjadi salah satu pihak dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi program.

3. Peran Aktif Masyarakat Dalam Pengentasan Kemiskinan

Masyarakat merupakan obyek sekaligus sebagai subyek dalam upaya pengentasan kemiskinan. *Participatory governance* mendorong adanya keterlibatan masyarakat (*civic engagement*) mulai dari mengidentifikasi masalah yang ada di daerah mereka sekaligus juga memformulasikan solusi yang tepat untuk memecahkan masalah tersebut. Masyarakat harus didorong untuk terlibat aktif dalam program-program pengentasan kemiskinan, misalnya dengan pemberdayaan ekonomi. Masyarakat juga harus disadarkan bahwa pengentasan kemiskinan merupakan usaha bersama, dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat sendiri.

Seperti halnya yang dilakukan oleh Grameen Bank di Bangladesh, yang menjadi konsep dasar dalam upaya pengentasan kemiskinan dapat didorong melalui pemberdayaan masyarakat dengan menggunakan mekanisme *social collateral*. Mekanisme ini merupakan jaminan berbasis komunitas melalui lima anggota kelompok yang saling mendukung satu sama lain. Jika ada kelompok yang mengalami hambatan dalam pembayaran, maka setiap anggota kelompok akan tanggung renteng menanggung pembayaran tersebut. Dengan sistem tanggung renteng ini, maka setiap anggota kelompok dapat memberikan dorongan dan pengawasan agar pembayaran di kelompoknya dapat berjalan lancar. Mekanisme ini sesuai dengan konsep *collective action* Mancur Olson (1977) dimana masing-masing anggota melakukan tindakan kolektif tanggung renteng untuk menyelamatkan kelompoknya.

Sistem tanggung renteng ini harus diikuti dengan mekanisme kontrol yang baik agar tidak tercipta *moral hazard*. Sistem ini memungkinkan individu tidak menjalankan usahanya dengan sungguh-sungguh karena individu tersebut beranggapan jika dirinya telat membayar, maka anggota lain akan siap menanggungnya. Pendekatan sosial harus digunakan sedemikian rupa sehingga risiko

tanggung renteng dapat diminimalkan. Pertemuan rutin masyarakat merupakan kunci dalam menjaga kedisiplinan dan menjaga solidaritas antar anggota, sehingga *moral hazard* yang mungkin timbul dapat diminimalisir.

Mekanisme *social collateral* akan membentuk sistem ketahanan sosial di

masyarakat. Masyarakat diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidupnya dan meningkatkan tingkat pembangunan manusia di daerahnya. Dengan penjabaran di atas maka dapat digambarkan peran berbagai pihak dalam pengentasan kemiskinan dalam tabel berikut :

Tabel 4. Aktor yang Terlibat dalam Pengentasan Kemiskinan dan Peranannya

| Aktor | Peran Aktor dalam Pengentasan Kemiskinan |
|-------------------|---|
| Pemerintah Pusat | <p><i>State Actors</i></p> <p>Memberikan kerangka regulasi dan sasaran strategi dalam upaya pengentasan kemiskinan secara Nasional.</p> <p>Mengelola penggerak (<i>drivers</i>) untuk menciptakan tata kelola kolaboratif dalam upaya pengentasan kemiskinan.</p> <p>Memberikan modal bagi Pemerintah Daerah untuk menjalankan program-program teknis dalam upaya pengentasan kemiskinan, misalnya dengan pemberian Dana Desa, pemberian Dana Kelurahan, dana Transfer ke Daerah, dan sebagainya.</p> |
| Pemerintah Daerah | <p>Menjadi perpanjangan tangan Pemerintah Pusat dalam mengkoordinasikan program-program yang sifatnya lebih teknis. Menjadi Pembina bagi kelompok masyarakat (di tingkat Kabupaten/Kota, Kecamatan, Kelurahan, Rukun Warga (RW), Rukun Tetangga (RT) bahkan sampai dengan kelompok-kelompok kecil masyarakat).</p> |
| Pihak Swasta | <p><i>Nonstate Actors</i></p> <p>Bisa terdiri dari perusahaan-perusahaan yang mendirikan usahanya di Indonesia maupun pihak bank sebagai lembaga untuk dapat menyimpan dan mengelola uang yang digunakan untuk mengentaskan kemiskinan.</p> <p>Perusahaan yang mendirikan usahanya di Indonesia didorong untuk memiliki program tanggung jawab sosial perusahaan atau <i>Corporate Social Responsibility</i> (CSR). CSR harus bisa memberikan manfaat yang sistematis bagi masyarakat dan pembangunan sosial.⁶</p> |

⁶ <http://www.beritasatu.com/makro/246698-program-csr-bisa-bantu-pengentasan-kemiskinan.html> diakses pada 28 Oktober 2018

| | |
|--|--|
| | Pihak Bank diharapkan dapat membantu mengatur perputaran uang dalam program pemberdayaan dalam bentuk keuangan mikro. |
| Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) Filantropi | LSM dan Filantropi dapat berperan sebagai pihak pemberi bantuan-bantuan kepada masyarakat dan sebagai pihak pemberdayaan ekonomi masyarakat. |
| Akademisi/Lembaga Pendidikan | Membuat kajian-kajian perencanaan program pemberdayaan masyarakat, memetakan program pemberdayaan yang tepat bagi setiap daerah, menjadi pendamping dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat, dan menjadi salah satu pihak dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi program. |
| Masyarakat | Pelaku program pemberdayaan masyarakat. |

Sumber : diolah Penulis

Pelibatan aktor-aktor di luar Pemerintah penting dilakukan mengingat kemiskinan adalah masalah yang sangat kompleks dan bukan menjadi tanggung jawab satu pihak saja. Dengan tata kelola kolaboratif diharapkan pengentasan kemiskinan dapat dilakukan lebih optimal dan berkelanjutan. Berdasarkan konsep tata kelola kolaboratif Emerson dkk. dinamika kolaboratif (*collaboration dynamis*) antaraktor terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu : pelibatan prinsip (*principled engagement*); motivasi bersama (*shared motivation*), dan kemampuan untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*). Ketiga komponen tersebut bekerja sama dengan cara interaktif dan iteratif (saling memperkuat) untuk menghasilkan tindakan kolaboratif (*collaboration actions*) dalam pengentasan kemiskinan.

E. Penutup

Kebijakan pengentasan kemiskinan yang direncanakan oleh Pemerintah harus didorong untuk program pemberdayaan masyarakat. Dengan adanya program pemberdayaan masyarakat diharapkan masyarakat dapat menjadi mandiri dan kuat serta tidak lagi bergantung kepada Pemerintah. Namun demikian, program ini memerlukan kerjasama sama dari berbagai

pihak dalam kerangka tata kelola kolaboratif. Langkah strategis yang dapat dilakukan adalah dengan (1) mendorong keterlibatan seluruh pemangku kepentingan termasuk *non state actor*; dan (2) memperkuat kerja sama pemerintah pusat dan daerah. Peran aktif masyarakat juga harus didorong karena pengentasan kemiskinan merupakan usaha bersama, dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bryson, John M., and Barbara C. Crosby, 2008, *Failing into cross-sector collaboration successfully*, In *Big ideas in collaborative public management*, eds. L. B. Bingham and R. O'Leary, 55–78, Armonk, NY:

Khan, Akbar Ali dalam Jamil, Istiaq, Aminuzzaman, Salahuddin M., & Haque, Sk. Tawfique M, 2015, *Governance in South, Southeast, and East Asia*, Switzerland : Springer.

Olson, M., 1977, *The logic of collective action: Public goods and the theory of*

groups. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Sekaran, Uma, 2009, *Metodologi Penelitian untuk Bisnis Buku I ed 4*, Jakarta : Salemba Empat.

Selin, S., and D. Chavez, 1995, Developing a collaborative model for environmental planning and management, *Environmental Management* 19:189–95.

Jurnal

Ansell, C., & Gash, A., 2008, Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S., 2011, An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Ndaru, F. A., & Kurniawan, T., 2015, Corporate Social Responsibility Partnership to Alleviate Poverty in Kulon Progo Regency. *International Journal of Administrative Sciences & Organisation*, 22(3), 145–155.
<https://doi.org/10.20476/jbb.v22i3.6436>

Ras, Atma, 2013, Pemberdayaan Masyarakat Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan, *Socius Volume XIV Oktober-Desember 2013*, 56–63.

Schneider, Mark, John Scholz, Mark Lubell, Denisa Mindruta, and Matthew Edwardsen. 2003. Building consensual institutions: Networks and the National Estuary Program.

American Journal of Political Science 47:143–58.

Tamim, I. H., 2011, Peran Filantropi dalam Pengentasan Kemiskinan di Dalam Komunitas Lokal, *Jurnal Sosiologi Islam Vol.1 No. 1 April 2011*.

Taufiq, A., Erowati, D., & Wijayanto, 2013, Upaya Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat Lokal (Belajar dari Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Bintoro, Kecamatan Demak, Kabupaten Demak, *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 1(1), 134-158,
<https://doi.org/10.14710/POLITIKA,1,1,134-158>

Website

Badan Pusat Statistik, 2018, *Garis Kemiskinan (Rupiah) Indonesia dari tahun 2014 sampai dengan Semester 1 tahun 2017*,
<https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html>
diakses pada 28 Oktober 2018.

Badan Pusat Statistik, 2018, *Indeks Kedalaman Kemiskinan Indonesia dari tahun 2014 sampai dengan Semester 1 tahun 2018*,
<https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html>
diakses pada 28 Oktober 2018.

Badan Pusat Statistik, 2018, *Indeks Keparahan Kemiskinan Indonesia dari tahun 2014 sampai dengan Semester 1 tahun 2017*,
<https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html>
diakses pada 28 Oktober 2018.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2017, *Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2015 – 2019*.

Siaran Pers Diskusi Publik, 2018, *“Membedah Angka Kemiskinan Terkini : Langkah Strategis untuk*

Berita Satu. 2018. “Program CSR Bisa Bantu Pengentasan Kemiskinan.” <http://www.beritasatu.com/makro/246698-program-csr-bisa-bantu-pengentasan-kemiskinan.html> diakses pada 28 Oktober 2018.

CNN Indonesia.2015. “Pengentasan Kemiskinan Tak Sekedar Butuh Bagi-bagi Bantuan.” <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180103120150-532-266383/>

Terus Turunkan Kemiskinan, yang dilakukan di Gedung Bappenas pada Kamis, 19 Juli 2017.

pengentasan-kemiskinan-tak-sekedar-butuh-bagi-bagi-bantuan. Diakses pada 4 Desember 2018.

Kompas.com.2018.”Infografik Angka Kemiskinan Era Soeharto hingga Jokowi. <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/08/02/112317326/infografik-angka-kemiskinan-era-soeharto-hingga-jokowi>. Diakses pada 28 Oktober 2018.