

INTISARI

Kemiskinan merupakan salah satu persoalan mendasar di Daerah Istimewa Yogyakarta. Tingginya persentase dan lambatnya rata-rata penurunan penduduk miskin dari tahun ke tahun adalah masalah yang berupaya diatasi melalui beberapa kebijakan penanggulangan kemiskinan. Kebijakan adalah komitmen politik untuk merespon persoalan-persoalan dalam bentuk arah/tindakan yang masih membutuhkan operasionalisasi dalam bentuk program-program atau kegiatan agar dapat diimplementasikan. Idealnya, kebijakan-kebijakan yang lahir sebagai bentuk respon terhadap masalah kemiskinan diperasionalisasikan menjadi kegiatan-kegiatan pembangunan yang relevan dengan tujuan penanggulangan kemiskinan.

Pemerintah Daerah (Pemda) DIY memiliki kegiatan-kegiatan pembangunan yang dikelompokkan kedalam kegiatan-kegiatan yang bersifat *pro-poor* sebagai bentuk operasionalisasi dari kebijakan penanggulangan kemiskinan. Meskipun kegiatan *pro-poor* bukan satu-satunya faktor yang berkontribusi terhadap upaya penanggulangan kemiskinan, namun karena secara spesifik dibuat untuk mengatasi kemiskinan maka idealnya memiliki relevansi yang kuat dengan arah kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Relevansi ini dapat dilihat dari beberapa indikator. Dalam thesis ini, indikator yang digunakan untuk melihat relevansi antara kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan kegiatan-kegiatan *pro-poor* adalah unsur-unsur dalam *output* kegiatan *pro-poor* yang meliputi; cakupan, kesesuaian program/ kegiatan dan bias.

Secara umum, mayoritas cakupan kegiatan *pro-poor* dititikberatkan pada kegiatan perlindungan sosial berbasis individu, keluarga atau rumah tangga. Hanya sedikit kegiatan yang cakupannya diarahkan untuk pemberdayaan ekonomi. Terdapat beberapa kegiatan yang belum jelas cakupannya. Kemudian pada sisi ketepatan/kesesuaian layanan, intervensi lebih banyak dilakukan melalui aspek pemenuhan kebutuhan dasar (sandang, pangan, papan dan kesehatan).

Hal yang menarik disamping cakupan dan ketepatan layanan, adalah adanya bias yang relatif banyak pada *output* kegiatan *pro-poor*. Berdasarkan identifikasi terhadap sasaran *output* kegiatan *pro-poor*, ternyata mayoritas kegiatan belum spesifik ditujukan untuk kelompok masyarakat miskin. Fakta semacam ini mendukung pendapat yang menyatakan bahwa pada tahap operasionalisasi inilah kerap muncul persoalan. Persoalan ini disebabkan karena kebijakan-kebijakan hanya menjadi dokumen politik yang belum mampu dioperasionalisasikan sesuai dengan tujuan kebijakan.

Berdasarkan temuan penelitian, beberapa faktor yang menjadi permasalahan pada tahap operasionalisasi kebijakan penanggulangan kemiskinan menjadi kegiatan-kegiatan *pro-poor* adalah; kebijakan penanggulangan kemiskinan yang memuat arahan maupun tujuan-tujuan penanggulangan kemiskinan belum

diadopsi dengan baik oleh SKPD pengampu kegiatan *pro-poor* dalam membuat desain kegiatan *pro-poor* pada saat perencanaan kegiatan. Akibatnya mayoritas kegiatan *pro-poor* jika dilihat dari *output* kegiatan belum relevan dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Sebagai contoh, dari sisi peruntukan kegiatan masih 50% lebih belum ditujukan untuk kelompok masyarakat miskin.

Demikian juga dari sisi pendanaan. Karena perencanaan kegiatan-kegiatan *pro-poor* ini belum dilakukan secara spesifik di tiap SKPD pengampu dan penentuan kegiatannya masih “asal pilih”, tidak mengherankan jika komitmen dalam bentuk pendanaan juga masih rendah. Proporsi dana yang dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan yang masuk dalam kelompok *pro-poor* dalam janglauan hanya sekitar 3% dari keseluruhan plafon belanja APBD.

Inkonsistensi atau ketidak sesuaian anatar kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan hasil operasionalisasinya dalam bentuk kegiatan-kegiatan *pro-poor* dalam penelitian ini dipengaruhi oleh faktor karakteristik badan pelaksana yang diwarnai dengan lemahnya hirarki pengawasan pada saat operasionalisasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Sebagai contoh, di hampir di semua SKPD pengampu, eksekutor yang menentukan pemilihan kegiatan-kegiatan *pro-poor* adalah sub bidang program--bahkan ada yang di tingkat staf sub bidang program. Kepala SKPD dan PPTK kegiatan yang menjadi penanggungjawab kegiatan justru tidak terlibat dalam proses pemilihan ini.

Hal lain yang juga nampak adalah lemahnya komunikasi antar organisasi dan badan pelaksana. Sebagai contoh, kegiatan yang seharusnya potensial dikembangkan menjadi kegiatan lintas sektor karena diampu oleh dua SKPD atau lebih dengan substansi kegiatan yang seharusnya saling mendukung, masih dilaksanakan sebagai kegiatan-kegiatan yang tidak terkoneksi satu sama lain.

Kondisi-kondisi semacam inilah yang menyebabkan ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik tidak muncul dalam proses operasionalisasi kebijakan. Sehingga kegiatan-kegiatan *pro-poor* memiliki *output* kegiatan yang tidak searah dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Kata kunci:

Operasionalisasi kebijakan, *pro-poor*, kemiskinan, indikator *output* kegiatan.

ABSTRACT

Poverty is one of the fundamental problems in Special Region of Yogyakarta. The local government has a number of poverty reduction policies to overcome the problems. But seems it has not been effectively reduce the number of the poor though several poverty reduction policies has been adopted. A policy as a political commitment still needed to be operationalized in to applicable government's programs or activities. Ideally, these programs and activities is relevant to the purpose of poverty reduction.

The relevance can be seen from several indicators. In this thesis, indicators used to see the relevance of poverty reduction policies with the activities of pro-poor are the elements in the output of pro-poor activities which include; scope, compliance programs / activities and bias.

In general, local government intervention on poverty reduction is mostly using the fulfillment of basic needs (clothing, food, shelter and health) approach. While the majority of pro-poor programs focused on social protection on individual, family or household level, there are significant number of irrelevant programs/ activities's *output* related to the poverty reduction policy.

Based on the identification of the program's output, the majority of the activities have not been specifically targeted to the poor. Such facts support the assumption that the policy operation process technically is the most complicated stage. Based on the findings, some factors have played crucial roles in generating such problems are; the pro-poor programs is not specifically design to meet the poverty reduction policy guidelines, but accidentally picked from programs list that already exist.

Inconsistency or discrepancy between poverty reduction policies and its operationalization in to program, based on the research finding is influenced by implementing agency's characteristics. Most of the agencies have a weak supervision and coordination mechanism that the decision on which program is going to be prepared as pro-poor program lays on the hand of programming unit. While surprisingly, neither the head of the organization nor officer who has direct responsibility of the program implementation knew that their program is clustered as pro-poor program.

Keywords: Policy operationalization, poverty alleviation policy, pro-poor, poverty, programs, output indicators.