**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Kemiskinan di indonesia sampai saat ini masih tetap menjadi isu yang aktual. Terlebih lagi, pada era otonomi daerah di masa orde reformasi, masalah kemiskinan masih merupakan isu yang sangat penting. Oleh karena itu, penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu orientasi dalam kebijakan pembangunan nasional bidang sumberdaya manusia, di samping program penanggulangan kesenjangan sosial-ekonomi, dan program penanggulangan penggangguran. Seperti apa yang dinyatakan oleh Sumodiningrat (2005 : 186) bahwa : “Pembangunan nasional bidang sumberdaya manusia merupakan pembangunan untuk rakyat (*people centered development*), di mana kebijakan pembangunannya diorientasikan pada program penanggulangan kesenjangan sosial-ekonomi, pengangguran, dan kemiskinan”.

Secara empiris, baik proses maupun paradigma pembangunan nasional di Indonesia dalam menanggulangi kemiskinan, telah mengalami pergeseran dari awalnya mengacu pada paradigma pertumbuhan menjadi paradigma pemerataan, seperti halnya yang dinyatakan oleh Wrihatnolo dan Nugroho (2008 : 27) :

“Paradigma pertumbuhan menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang diukur oleh angka Produk Domestik Bruto (PDB), sedangkan paradigma pemerataan menekankan pada pemerataan kesejahteraan kepada seluruh warga negara yang diukur oleh angka Index Pembangunan Manusia (*Human Development Index*). Meskipun salah satunya atau bahkan keduanya diterapkan sebagai paradigma pembangunan, ternyata pada kenyataannya menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin, yang ditunjukan oleh Indeks Kemiskinan Manusia (*Human Proverty Index*) di Indonesia masih tergolong cukup tinggi dibandingkan dengan negara lain”.

Sehubungan dengan Indeks Kemiskinan Manusia (*Human Proverty Index*), yang dapat dilihat dari salah satu indikator kemisikinan manusia, yaitu indikator kemampuan daya beli, maka kemampuan daya beli penduduk Indonesia rendah, bila dibandingkan dengan negara-negara lain di Asean. Sebagai ilustrasinya, akan merujuk kepada pendapat Saefullah (2008 : 85) :

“Diantara negara-negara Asean *income* perkapita penduduk Indonesia menduduki urutan keenam dengan perbedaan yang sangat timpang. Pada tahun 2001 Singapura dan Brunei Darussalam sudah mencapai *income* perkapita masing-masing US $ 24.664 dan US $ 20.400 dibandingkan dengan Indonesia yang baru mencapai US $ 692”.

Selanjutnya, untuk memahami konsep kemiskinan, yang akhir-akhir ini mengalami perkembangan, di mana kemiskinan tidak hanya sekedar didefinisikan sebagai ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar, karena rendahnya pendapatan, tetapi juga harus mempertimbangkan dimensi lain dari kehidupan manusia yang menyangkut aspek-aspek sosial dan moral. Oleh karena itu, Faturochman dan Wicaksono (2009 : 292) menyimpulkan bahwa pengertian kemiskinan menjadi bersifat multidimensional, kompleks, dan dinamis, seperti halnya pemahaman berdasarkan hasil rumusan Konferensi Dunia Untuk Pembangunan Sosial (*World Summit for Social Development*) Maret 1995 di Kopenhagen, sebagai Berikut :

“Kemiskinan memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumberdaya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan, kelaparan dan kekurangan gizi, rendahnya tingkat kesehatan, keterbatasan dan kurangnya akses pada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya, kondisi tidak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat, kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai, lingkungan yang tidak aman, serta diskriminasi dan keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan dengan rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya”.

Sejalan dengan pemikiran tersebut di atas, maka sikap dan respon pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan secara nasional, dilakukan melalui spirit otonomi daerah (desentralisasi dan pendelegasian wewenang), mengingat kondisi kemiskinan di suatu daerah akan berbeda dengan daerah lainnya, oleh karena itu, untuk mencermati kemiskinan tidak dapat didekati secara umum, akan tetapi harus disikapi secara lokal, dengan menempatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan, bukan lagi sebagai obyek pembangunan, seperti apa yang telah dikemukakan oleh Latief dan Hanie (Faturochman dan Wicaksono, 2009 : 294-295) :

“*Pertama,* mengingat begitu kompleksnya dimensi kemiskinan, penyebab kemiskinan di suatu daerah dengan daerah lainnya dapat berbeda, bahkan perbedaan dapat terjadi pada tingkat rumah tangga atau individu. *Kedua,* kebijakan desentralisasi membuka ruang yang lebar bagi munculnya inisiatif lokal. Oleh karena itu, aspirasi komunitas lokal (penduduk miskin) dalam menentukan penggunaan dana atau program pemberdayaan penduduk miskin, harus banyak didengarkan”.

Lahirnya Kebijakan Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu (Jamsosratu) yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Banten Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu Di Provinsi Banten, dan Peraturan Gubernur Banten Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Banten Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu Di Provinsi Banten.

Kebijakan Jamsosratu ini, merupakan bentuk komitmen dan respon serta sikap Pemerintah Provinsi Banten, dalam menanggulangi kemiskinan secara nasional di daerah. Substansi materi kebijakan ini, sebagai dasar hukum untuk mengintegrasikan pelaksanaan jaminan sosial bagi masyarakat yang berada di setiap kabupaten dan kota di Provinsi Banten, agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Adapun sasaran dari kebijakan ini, adalah kelompok Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM).

Kelompok RTSM yang berada di empat kabupaten dan empat kota di Provinsi Banten, menurut data yang tercatat di Kantor Bappeda Provinsi Banten pada Tahun 2011-2014 berjumlah 136.924 RTSM. Sedangkan, menurut perbandingan tingkat kemiskinan secara nasional pada Tahun 2014, Provinsi Banten berada pada tingkat menengah yaitu sebesar 5,35 %, artinya masih berada di bawah rata-rata tingkat kemiskinan nasional yang ditetapkan sebesar 11,25 %, apalagi bila dibandingkan dengan tingkat kemiskinan di Provinsi Papua yang mencapai 30,05 %. Namun dengan demikian, meskipun berada di bawah rata-rata tingkat kemiskinan nasional, bukan berarti kondisi RTSM di Provinsi Banten dapat diabaikan, tetapi komitmen dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat RTSM sesuai Kebijakan Jamsosratu tetap harus dilaksanakan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka *focus of interest* dalam penelitian ini, menitik beratkan pada implementasi kebijakan publik, yang berkaitan dengan program peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat RTSM. Dengan demikian, penelitian ini menjadi penting dilakukan, dengan mengingat beberapa pertimbangan yang bersifat subyektif, obyektif, maupun akademis. Pertimbangan subyektif sebagai bentuk kepedulian peneliti yang merupakan putra asli daerah, yang juga turut merasakan dan prihatin terhadap kondisi kemiskinan, serta ingin berpartisipasi dalam penanggulangan kemiskinan di Wilayah Provinsi Banten, dalam bentuk kajian ilmiah. Adapun pertimbangan obyektif, peneliti terlibat langsung dalam mendorong lahirnya Kebijakan Jamsosratu, sesuai dengan peran, tugas dan fungsi ketika peneliti menjadi Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang mewakili kepentingan dan aspirasi masyarakat Provinsi Banten. Di samping itu, belum ada yang melakukan penelitian dalam bentuk tesis, yang mengkaji perspektif kebijakan Jamsosratu, termasuk upaya penanggulangan kemiskinan melalui implementasi kebijakan tersebut.

Selanjutnya, berkaitan dengan pertimbangan akademis, bahwa kajian implementasi kebijakan publik, merupakan bagian yang sangat penting dalam studi kebijakan publik, sebab sehebat apapun suatu kebijakan yang telah diformulasikan dan disahkan oleh pihak pemangku kewenangan (*The Ruling Class*), tidak pernah akan memiliki arti dan dampak apapun terhadap sasaran kebijakan, jika kebijakan publik itu, tidak pernah dilaksanakan. Seperti halnya pernyataan yang dikemukakan oleh Adiwisastra (Tachyan, 2008 : xii) :

“Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila tidak berhasil dilaksanakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi, sebagai alat untuk merealisasikan harapan yang diinginkan”.

Berdasarkan hasil penjajagan dan pengamatan awal yang dilakukan oleh peneliti, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan Jamsosratu di Provinsi Banten belum terlaksana sesuai prinsip-prinsip implementasi kebijakan, indikasinya adalah : *Pertama*, “tepat pelaksanaanya”, pada pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan, ada tiga aktor yang dapat menjadi pelaksana (*implementor*), yaitu pemerintah (Dinas Sosial dan Tim Pengendali Jaminan/TPJ) Provinsi Banten, masyarakat dan swasta sebagai mitra kerja pemerintah. Dinas Sosial dan TPJ Provinsi Banten sebagai pemerintah masih kurang dalam membangun kerjasama dengan masyarakat (Ormas, LSM, Kader PKK) atau dengan swasta menyangkut implementasi kebijakan Jamsosratu.

*Kedua*, “tepat target”, sasaran kebijakan belum seluruhnya dapat diintervensi sesuai dengan rencana, seperti halnya Kota Cilegon dan Kota Tanggerang Selatan, masih belum tersentuh oleh program-program dari kebijakan Jamsosratu Provinsi Banten, sejak mulai dilaksanakannya kebijakan tersebut pada bulan Januari 2013. Hal ini, disebabkan oleh kondisi infrastruktur dalam proses jaminan sosial belum mendukung, diantaranya kesiapan TPJ dari kedua kota tersebut, data masyarakat sasaran (RTSM), komitmen dan saling pengertian diantara lembaga yang terkait dengan program-program kebijakan Jamsosratu (lembaga pendidikan, kesehatan). Oleh karena itu, RTSM di Provinsi Banten belum seluruhnya tersentuh oleh Program Keluarga Harapan (PKH), dari total 136.924 RTSM per-Desember 2014 baru mencapai 88.408 RTSM (65 %).

Berdasarkan pemaparan fenomena dalam latar belakang penelitian, yang bermuara pada masalah penelitian tersebut di atas, maka peneliti akan mengkaji secara lebih mendalam, melalui penelitian dalam bentuk tesis dengan judul : “Implementasi Kebijakan Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu (Jamsosratu) di Provinsi Banten”.

* 1. **Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan masalah penelitian di atas, maka penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka mengungkapkan, mendeskripsikan, dan menjelaskan secara empiris, penanggulangan kemiskinan bagi masyarakat di setiap kabupaten dan kota di Provinsi Banten, agar bisa memenuhi kebutuhan dasar hidup layak, melalui implementasi kebijakan Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu (Jamsosratu), sebagai bentuk komitmen, respon, dan sikap Pemerintah Provinsi Banten, dalam menanggulangi kemiskinan secara nasional di daerah.

Merujuk pada uraian di atas, maka peneliti merumuskan pernyataan masalah (*problem statement*) sebagai berikut : “Implementasi kebijakan Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu (Jamsosratu) di Provinsi Banten belum sesuai prinsip-prinsip implementasi kebijakan”. Berdasarkan pernyataan masalah tersebut, selanjutnya peneliti akan merumuskan pertanyaan penelitiannya *(research questions)*, adalah : “Bagaimana implementasi kebijakan Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu (Jamsosratu) di Provinsi Banten”.

**1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengungkapkan dan memahami implementasi kebijakan Jaminan Sosial Rakyat Banten Bersatu (Jamsosratu) di Provinsi Banten, dengan memusatkan kajiaanya pada prinsip-prinsip ketepatan implementasi kebijakan.

**1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memiliki nilai kegunaan, baik

dalam aspek teoritis (keilmuan) maupun dalam aspek praktis (guna laksana), seperti berikut ini :

**1.4.1. Aspek Teoritis**

Memberikan sumbangan pemikiran secara teoritis konseptual dalam rangka mengembangkan khasanah disiplin ilmu administrasi publik, khususnya mengenai kajian implementasi kebijakan publik.

**1.4.2. Aspek Praktis**

1.4.2.1. Menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi para pelaksana kebijakan Jamsosratu, dalam rangka menanggulangi kemiskinan di Provinsi Banten.

1.4.2.2. Kajian ini, merupakan sarana untuk bahan perbandingan yang bersifat informatif bagi para peneliti lain, yang tertarik pada kajian dan konsepsi yang sama, dalam rangka mengembangkan lebih lanjut secara lebih akurat.