

PERILAKU BIROKRASI DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN (BUREAUCRACY BEHAVIOURS ON POVERTY ALLEVIATION)

Oleh :

Paulus Israwan Setyoko

Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
UNSOED

(Diterima : 24 Maret 2001, disetujui : 9 April 2001)

ABSTRAK

Hambatan utama pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia adalah perilaku birokrasi. Di sini birokrasi sering memposisikan dirinya sebagai pemilik program. Pelaksanaan kegiatan program lebih diwarnai oleh kepentingan birokrasi daripada kepentingan kelompok masyarakat miskin. Meskipun peraturan dan mekanisme program telah dilakukan perubahan, yaitu lebih mengutamakan kepentingan kelompok masyarakat miskin, namun perilaku birokrasi dalam pelaksanaan program tidak pernah berubah. Dalam pelaksanaan program Inpres Desa Tertinggal (IDT), birokrasi cenderung tetap mendominasi aktivitas dan kegiatan program. Keadaan ini selanjutnya berakibat pada rendahnya kesesuaian hasil program dengan kebutuhan riil kelompok masyarakat miskin, yang pada akhirnya berakibat pada rendahnya tingkat keberhasilan pelaksanaan program IDT.

Kata kunci : Perilaku Birokrasi, Penanggulangan Kemiskinan

ABSTRACT

In Indonesia, bureaucracy behaviors have become the main constrain of poverty alleviation program. They often laid on their selves as owners. Therefore, the program is control by their interest than the poor people as a beneficiaries of the program. Although the mechanism has been changed, more oriented for poor people, their behavior have not been changed. Bureaucracy behavior tend to dominate in the implementation of poverty alleviation program. This condition, thus, caused the program output unfitness with the needs of poor people. Finally, bureaucracy behaviors failed the poverty alleviation program.

Key words : Bureaucracy Behaviour, Poverty Alleviation

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan masalah utama yang dihadapi oleh banyak negara berkembang. Sebagai fenomena sosial yang multidimensional, kemiskinan tidak hanya berhubungan dengan dimensi ekonomi, tetapi juga berkaitan dengan masalah struktural, psikologis, kultural, ekologis dan sebagainya. Oleh

karenanya upaya penanggulangan kemiskinan memerlukan pemahaman yang tepat terhadap profil, hakekat dan penyebab kemiskinan itu sendiri (Kaplan, 1967; Tjokrowinoto, 1995). Ketidak-tepatan dalam mengidentifikasi profil, hakekat atau penyebab kemiskinan ini, pada akhirnya akan melahirkan kebijakan atau program

penanggulangan kemiskinan yang tidak sesuai dengan kondisi kemiskinan yang dihadapi oleh masyarakat.

Di Indonesia, upaya penanggulangan kemiskinan sebagian besar dilakukan melalui pelaksanaan berbagai program pembangunan. Seperti program Inpres, Jaring Pengaman Sosial (JPS), maupun berbagai program pembangunan sektoral lainnya. Namun demikian, meskipun berbagai kebijakan dan dana telah disalurkan untuk menanggulangi kemiskinan, upaya tersebut ternyata kurang berhasil mengurangi jumlah penduduk miskin. Bahkan laporan BPS pada tahun 1998 menunjukkan selama periode 1990 - 1996 tingkat ketimpangan penduduk semakin tinggi. Yaitu ditunjukkan oleh meningkatnya Angka Gini pada tahun 1990 sebesar 0,321 menjadi 0,335 pada tahun 1993 dan 0,356 pada tahun 1996 (BPS, 1998). Data ini dengan demikian menunjukkan pemerataan pendapatan di antara kelompok berpendapatan rendah, sedang dan tinggi pada kurun waktu 1990 - 1996 semakin menurun. Artinya kelompok berpendapatan rendah cenderung semakin miskin dibanding kelompok lainnya.

Data BPS lainnya juga mencatat, meskipun berbagai program pembangunan anti kemiskinan telah dilaksanakan, namun jumlah penduduk miskin terus meningkat. Apabila tahun 1990 jumlah penduduk miskin sebanyak 27,2 juta atau 15,1 persen, maka pada tahun 1998 meningkat menjadi 79,4 persen

atau sebesar 39,1 persen (BPS, 1998). Berbagai data tersebut menunjukkan kegagalan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan selama ini.

METODE PENELITIAN

Sebagai suatu kebijakan pemerintah, pelaksanaan program IDT perlu diukur tingkat keberhasilannya. Untuk kepentingan ini maka metode penelitian yang digunakan adalah penelitian evaluasi kebijakan (Dye, 1987; Bryant dan White, 1987). Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Cilacap dan Purbalingga, Propinsi Jawa Tengah, pada bulan Agustus 1996 s/d bulan Desember 1997. Sedangkan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode diskriptif. Melalui penelitian evaluasi ini selanjutnya dapat diketahui kemampuan program mewujudkan tujuannya.

Oleh karena pelaksanaan program IDT menuntut perubahan perilaku, sikap dan orientasi birokrasi, dari sifat-sifat paternalistik dan penguasa pembangunan kepada perilaku birokrasi yang berorientasi kepada fasilitator, motivator dan pemberdaya kelompok masyarakat miskin, maka penelitian ini memusatkan perhatiannya pada perubahan-perubahan perilaku birokrasi dalam pelaksanaan program IDT. Sedang sasaran penelitian ini adalah kelompok masyarakat miskin penerima dana program IDT di Kabupaten Banyumas, Cilacap dan Purbalingga.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Belajar dari kegagalan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang pernah dilaksanakan sebelumnya, pada tahun 1993 pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan atau sering disebut dengan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Melalui kebijakan ini pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan diharapkan dapat dilakukan secara efektif. Program IDT memiliki pendekatan yang berbeda dibanding program penanggulangan kemiskinan yang pernah dilakukan sebelumnya. Perbedaan tersebut tercermin dari dianutnya prinsip-prinsip keterpaduan, kegotong-royongan, keswadayaan, partisipatif dan terdesentralisasi dalam pelaksanaan program. Prinsip-prinsip ini dengan demikian menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk melakukan perubahan pendekatan dalam penanggulangan kemiskinan, yaitu dari top-down bureaucratic approach kepada people-centered development approach (development from below). Dalam pendekatan pembangunan dari bawah ini, orientasi pembangunan lebih mengutamakan kepentingan kelompok masyarakat miskin, daripada kepentingan birokrasi.

Berdasarkan perubahan pendekatan tersebut, maka salah satu ciri penting yang membedakan program IDT dengan program penanggulangan

kemiskinan lainnya adalah berkurangnya peran birokrasi pemerintah dalam pengelolaan program. Peran birokrasi ini selanjutnya digantikan oleh kelompok masyarakat miskin. Upaya ini dimaksudkan agar kegiatan program yang dilaksanakan sesuai dengan aspirasi, keinginan dan kebutuhan riil kelompok masyarakat miskin, bukan perwujudan kepentingan birokrasi. Melalui ciri program yang demikian, maka keberhasilan pelaksanaan program IDT tidak hanya ditandai oleh dampak program tersebut kepada kelompok masyarakat miskin, tetapi juga ditandai oleh perubahan perilaku birokrasi dari yang selama ini menjadi pemilik dan penguasa pembangunan kepada perilaku birokrasi yang kondusif bagi tumbuhnya partisipasi dan pemberdayaan kelompok masyarakat miskin.

Penelitian terhadap pengelolaan dan pelaksanaan program IDT di Kabupaten Banyumas, Purbalingga dan Cilacap menunjukkan, perilaku birokrasi di sekitar program IDT tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan program. Ketidak-sesuaian perilaku birokrasi ini utamanya disebabkan oleh rendahnya tingkat kepatuhan birokrasi terhadap peraturan program, rendahnya dukungan birokrasi terhadap kegiatan kelompok masyarakat miskin, rendahnya dukungan birokrasi terhadap tumbuhnya partisipasi kelompok masyarakat miskin, cukup tingginya keterlibatan birokrasi dalam pengelolaan program dan rendahnya komunikasi

HASIL DAN PEMBAHASAN

Belajar dari kegagalan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang pernah dilaksanakan sebelumnya, pada tahun 1993 pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan atau sering disebut dengan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Melalui kebijakan ini pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan diharapkan dapat dilakukan secara efektif. Program IDT memiliki pendekatan yang berbeda dibanding program penanggulangan kemiskinan yang pernah dilakukan sebelumnya. Perbedaan tersebut tercermin dari dianutnya prinsip-prinsip keterpaduan, kegotong-royongan, keswadayaan, partisipatif dan terdesentralisasi dalam pelaksanaan program. Prinsip-prinsip ini dengan demikian menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk melakukan perubahan pendekatan dalam penanggulangan kemiskinan, yaitu dari top-down bureaucratic approach kepada people-centered development approach (development from below). Dalam pendekatan pembangunan dari bawah ini, orientasi pembangunan lebih mengutamakan kepentingan kelompok masyarakat miskin, daripada kepentingan birokrasi.

Berdasarkan perubahan pendekatan tersebut, maka salah satu ciri penting yang membedakan program IDT dengan program penanggulangan

kemiskinan lainnya adalah berkurangnya peran birokrasi pemerintah dalam pengelolaan program. Peran birokrasi ini selanjutnya digantikan oleh kelompok masyarakat miskin. Upaya ini dimaksudkan agar kegiatan program yang dilaksanakan sesuai dengan aspirasi, keinginan dan kebutuhan riil kelompok masyarakat miskin, bukan perwujudan kepentingan birokrasi. Melalui ciri program yang demikian, maka keberhasilan pelaksanaan program IDT tidak hanya ditandai oleh dampak program tersebut kepada kelompok masyarakat miskin, tetapi juga ditandai oleh perubahan perilaku birokrasi dari yang selama ini menjadi pemilik dan penguasa pembangunan kepada perilaku birokrasi yang kondusif bagi tumbuhnya partisipasi dan pemberdayaan kelompok masyarakat miskin.

Penelitian terhadap pengelolaan dan pelaksanaan program IDT di Kabupaten Banyumas, Purbalingga dan Cilacap menunjukkan, perilaku birokrasi di sekitar program IDT tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan program. Ketidak-sesuaian perilaku birokrasi ini utamanya disebabkan oleh rendahnya tingkat kepatuhan birokrasi terhadap peraturan program, rendahnya dukungan birokrasi terhadap kegiatan kelompok masyarakat miskin, rendahnya dukungan birokrasi terhadap tumbuhnya partisipasi kelompok masyarakat miskin, cukup tingginya keterlibatan birokrasi dalam pengelolaan program dan rendahnya komunikasi

antara birokrasi dengan kelompok masyarakat miskin (Tabel 1). Rendahnya kepatuhan birokrasi ini ditunjukkan oleh

banyaknya penyimpangan yang dilakukan oleh aparat birokrasi dalam pengelolaan program IDT.

Tabel 1. Perilaku birokrasi dalam pengelolaan Program IDT di Kabupaten Banyumas, Purbalingga dan Cilacap (n = 384)

No.	Dimensi-Dimensi	SR	R	CT	T	ST	Jumlah
1	Kepatuhan Birokrasi thd. Peraturan	87 (22.66)	151 (38.02)	146 (38.02)	0 (0.00)	0 (0.00)	384 (100.0)
2	Dukungan Birokrasi thd Kegiatan Kelompok	0 (0.00)	263 (68.49)	88 (22.92)	32 (8.33)	1 (0.26)	384 (100.0)
3	Dukungan Birokrasi thd. Partisipasi Masyarakat	37 (9.64)	293 (76.30)	54 (14.06)	0 (0.00)	0 (0.00)	384 (100.0)
4	Keterlibatan Birokrasi dalam Kegiatan Kelompok	0 (0.00)	31 (8.07)	212 (55.21)	141 (36.72)	0 (0.00)	384 (100.0)
5	Fungsi dan Peran. Birokrasi dalam Kegiatan IDT	0 (0.00)	79 (20.57)	241 (62.76)	64 (16.67)	0 (0.00)	384 (100.0)
6	Komunikasi antara Birokrasi dengan Kelompok Masya.	47 (12.24)	151 (39.32)	172 (44.80)	7 (1.82)	7 (1.82)	384 (100.0)
Jumlah	Perilaku Birokrasi dalam Pengelolaan Program IDT	14 (3.64)	227 (59.12)	143 (37.24)	0 (0.00)	0 (0.00)	384 (100.0)

Sumber : Diolah dari kuesioner penelitian.

Keterangan :

SR = sangat rendah; R = rendah; CT = cukup tinggi; T = tinggi; ST = sangat tinggi.

Penyimpangan-penyimpangan birokrasi dalam pelaksanaan program-program IDT ini menurut pengalaman para responden bila diklasifikasikan nampak pada Tabel 2. Berdasarkan tabel tersebut, jenis penyimpangan birokrasi yang paling menonjol adalah pemaksaan jenis jenis kegiatan pokmas (30,99 persen) dan pemotongan dana kegiatan program (29,17 persen). Pemaksaan jenis kegiatan ini yang paling banyak dilakukan adalah memaksakan ternak kambing sebagai

kegiatan utama pokmas IDT. Di sini birokrasi kemudian bertindak sebagai perantara (*broker*) antara pedagang kambing dengan kelompok masyarakat miskin, guna memperoleh keuntungan pribadi. Dalam hal pemotongan dana, birokrasi selalu berdalih sebagai biaya administrasi dan “uang terima kasih” dalam pengurusan dana. Sehingga kelompok masyarakat miskin mau tidak mau menyetujui pemotongan dana program IDT yang mereka terima.

Tabel 2. Klasifikasi penyimpangan aparat birokrasi dalam pelaksanaan Program IDT di Kabupaten Banyumas, Purbalingga dan Cilacap (n = 384)

No.	Jenis Penyimpangan	Frekuensi	Persentase
1	Terlibat Langsung dalam Kegiatan	34	8.85
2	Menjadi Anggota Pokmas IDT	45	11.72
3	Pemotongan Dana	112	29.17
4	Menentukan Anggota Pokmas IDT	74	19.27
5	Pemaksaan Jenis Kegiatan	119	30.99
	Jumlah	384	100.00

Sumber : Data hasil penelitian, diolah.

Dalam pelaksanaan program IDT, pemaksaan jenis kegiatan oleh birokrasi nampaknya sudah menjadi gejala umum di semua wilayah penelitian, terutama pada tahun pertama dimulainya program IDT (tahun anggaran 1994/1995). Pemaksaan jenis kegiatan ini dengan demikian mencerminkan perilaku birokrasi yang tetap memposisikan dirinya sebagai pemilik program pembangunan. Tindakan ini dilakukan karena birokrasi ingin memperoleh keuntungan dari program tersebut dan guna "mengamankan" program pemerintah. Artinya birokrasi mengarahkan jenis kegiatan pokmas IDT pada satu pilihan tertentu, yaitu ternak kambing, agar kegiatan program IDT mudah dikendalikan oleh birokrasi. Meskipun pada dasarnya anggota pokmas IDT tidak memiliki pengetahuan dan pengalaman beternak kambing.

Sebagai program nasional yang sangat strategis dan memiliki prioritas tinggi, program IDT telah menempatkan birokrasi lokal pada komitmen yang amat tinggi terhadap "keamanan" dana

dan keberhasilan program IDT. Komitmen ini ditempuh guna menghindari penilaian negatif dari birokrasi di tingkat atasnya. Di sini kegagalan dalam mewujudkan keberhasilan program IDT, mengindikasikan ketidakmampuan aparat birokrasi di tingkat lokal dalam melaksanakan program pembangunan. Adanya pemahaman aparat birokrasi yang demikian ini, pada akhirnya mendorong birokrasi di tingkat lokal untuk terlibat langsung dalam menentukan dan memilih jenis kegiatan pokmas IDT yang dianggap paling aman. Meskipun tindakan tersebut melanggar peraturan program.

Dalam pandangan Anderson (1975 : 123-124), kondisi ini mencerminkan kepatuhan birokrasi dalam konteks menjaga kewibawaan dan legitimasi pemerintah, di samping demi kepentingan pribadi birokrasi. Tindakan ini dilakukan oleh birokrasi karena perilaku birokrasi di Indonesia sampai saat ini sangat diwarnai oleh budaya patronisme, di mana pihak birokrasi lokal selalu menjaga kepentingan

birokrasi di tingkat atasnya. Oleh karenanya dapat dimaklumi apabila lebih dari 60 persen jenis kegiatan pokmas IDT berupa pembesaran atau ternak kambing. Sedang besarnya dana program IDT tahun anggaran 1994/1995 yang terserap untuk jenis kegiatan ini di lokasi penelitian hampir 85 persen dari keseluruhan dana program.

Sifat tidak mau mengambil resiko dalam pelaksanaan tugas dan ketakutan terhadap hukuman dari atasannya, nampaknya sudah menjadi kecenderungan perilaku birokrasi di banyak negara. Osborne dan Gaebler (1992 : xix - xxi) menyatakan hal ini dengan menyebut sebagai pemerintahan yang tidak memiliki jiwa kewirausahaannya. Dengan mengutip pendapat Drucker, mereka menyatakan bahwa pemerintahan yang produktif, efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas adalah pemerintahan yang memiliki kepribadian wirausaha (*entrepreneurial personality*) yang ditandai oleh adanya kecenderungan untuk berani mengambil resiko (*propensity of risk-taking*). Untuk mewujudkan produktifitas, efektivitas dan efisiensi ini Osborne dan Gaebler (1992 : 250-254) melihat pentingnya desentralisasi dalam pelaksanaan tugas. Yaitu memberikan wewenang kepada lembaga-lembaga di tingkat bawah atau lembaga milik masyarakat untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan yang selama ini dikuasai oleh birokrasi pemerintah. Dalam pengertian ini lembaga di

tingkat bawah diberi wewenang untuk mengelola suatu program, mulai dari pengambilan keputusan hingga pelaksanaannya. Pemberian wewenang ini selanjutnya akan mengurangi beban birokrasi, sehingga birokrasi hanya melaksanakan tugas-tugas pengendalian dan pembimbingan.

Pada sisi lain, dukungan aparat birokrasi terhadap kegiatan kelompok masyarakat miskin termasuk kategori rendah. Tingkat dukungan yang rendah dari birokrasi terhadap kegiatan kelompok masyarakat miskin ini, menunjukkan perilaku birokrasi belum sepenuhnya sesuai dengan tuntutan program. Sebagai program pembangunan yang di-desain untuk menumbuhkan kemandirian, partisipasi dan kemampuan kelompok masyarakat miskin, pelaksanaan program IDT sangat membutuhkan aspirasi dan usulan kegiatan yang berasal dari kelompok sasaran program. Aspirasi dan usulan yang muncul dari kelompok sasaran ini, dimaksudkan sebagai upaya untuk menyesuaikan jenis kegiatan dengan kebutuhan langsung kelompok sasaran. Namun dengan kurangnya dukungan birokrasi terhadap tumbuhnya aspirasi kelompok sasaran ini, menunjukkan besarnya kekuasaan birokrasi dalam menentukan dan mengatur kegiatan pokmas IDT. Gejala ini selanjutnya dapat berakibat kurang sesuainya jenis kegiatan yang dilaksanakan oleh pokmas IDT dengan kebutuhan riil kelompok masyarakat miskin.

Gejala ini sebenarnya sangat tidak sesuai dengan tujuan dan upaya pemberdayaan kelompok masyarakat miskin. Bagi kepentingan ini birokrasi seharusnya bertindak sebagai katalisator, fasilitator dan dinamisator kelompok masyarakat miskin. Melalui fungsi-fungsi ini, birokrasi dapat melatih dan menumbuhkan kemampuan kelompok masyarakat miskin dalam pengelolaan administrasi program pembangunan. Dalam konteks ini birokrasi perlu menumbuhkan kepercayaan kepada masyarakat miskin bahwa mereka memiliki kemampuan untuk membangun diri mereka sendiri. Karena seperti dikatakan oleh Chambers (1987 : 78) :

“....Banyak bukti berupa studi kasus yang menunjukkan bahwa orang-orang miskin itu pekerja keras, cerdik dan ulet. Mereka harus memiliki sifat-sifat seperti itu untuk dapat bertahan hidup dan melepaskan diri dari belenggu rantai kemiskinan yang terdiri dari : kemiskinan itu sendiri, kelemahan jasmani, isolasi, kerentanan dan ketidakberdayaan.”

Oleh karenanya dalam kaitannya dengan bagaimana birokrasi memahami masyarakat bagi keperluan pembangunan, Chambers (1983 : 19) mengajarkan proses belajar yang terbaik, yaitu agar

orang luar, terutama birokrasi, belajar dari masyarakat, bukannya mengajari. Cara-cara tersebut adalah : (a). Duduk, bertanya dan mendengarkan; (b). Belajar dari orang yang paling miskin; (c). Mempelajari pengetahuan teknis pribumi asli; (d). Penelitian pengembangan bersama; (e). Belajar sambil bekerja; dan (f). Permainan simulasi. Melalui metode dan pendekatan proses belajar ini, diharapkan masyarakat miskin dapat membangun kemampuan dan kelembagaan yang ada pada dirinya.

Mencermati keterlibatan aparat birokrasi dalam kegiatan pokmas IDT di atas, dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kekuasaan birokrasi sangat mewarnai aktivitas yang dilakukan oleh kelompok masyarakat miskin. Di sini setiap aktivitas pokmas IDT cenderung diatur dan dikendalikan oleh birokrasi, sehingga kelompok masyarakat miskin tidak memiliki kebebasan dalam mengendalikan program IDT. Gejala ini menunjukkan aparat birokrasi tidak sepenuhnya memberikan peluang kepada kelompok masyarakat miskin untuk melaksanakan aktivitasnya secara mandiri. Keterlibatan aparat birokrasi yang cenderung tinggi dalam setiap aktivitas pokmas IDT ini tentunya sangat mengganggu upaya mewujudkan tujuan program IDT, yaitu peningkatan kemampuan kelompok masyarakat miskin dan kelembagaan milik masyarakat miskin.

Inpres Nomor 5 Tahun 1993 secara jelas mengatur fungsi dan peran birokrasi dalam pelaksanaan program IDT, yaitu mulai birokrasi tingkat nasional hingga tingkat desa. Pada tingkat desa, birokrasi berperan dan berfungsi mengadministrasikan kegiatan dan aktivitas kelompok masyarakat miskin, guna membuat laporan pelaksanaan kegiatan program IDT. Namun demikian, dalam praktik fungsi dan peran birokrasi lokal ini ternyata sangat berbeda. Peran dan fungsi birokrasi lokal dalam kegiatan IDT ternyata tidak hanya pada aspek administrasi, tetapi juga masuk pada aspek teknis kegiatan. Campur-tangan yang sangat besar dari birokrasi ini dengan demikian sangat bertentangan dengan peraturan yang telah ditetapkan dalam Inpres nomor 5 Tahun 1993. Dominasi birokrasi yang terlalu besar dalam setiap kegiatan pokmas IDT inilah yang kemudian menyebabkan aktivitas dan partisipasi anggota pokmas IDT menjadi rendah.

Berdasarkan uraian berbagai dimensi perilaku birokrasi di muka, nampak jelas karakteristik perilaku birokrasi dalam pengelolaan program IDT tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan program IDT. Keadaan ini membuktikan tidak adanya perubahan perilaku birokrasi dalam pelaksanaan program IDT. Pendekatan *top-down bureaucratic approach* dengan demikian tetap mewarnai pelaksanaan program

IDT. Meskipun pada tingkat kebijakan telah dinyatakan perlunya perubahan birokrasi, namun di tingkat lapangan perubahan tersebut tidak pernah terjadi.

KESIMPULAN

Tindakan yang dapat dilakukan guna memperbaiki mekanisme dan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan adalah perlunya reorientasi perilaku birokrasi. Yaitu perubahan perilaku birokrasi dari sifat-sifat sentralistik, kaku dan prosedural, kepada perilaku birokrasi yang memihak kepentingan rakyat. Kualitas perilaku birokrasi yang demikian ditunjukkan oleh : (a) adanya keinginan birokrasi untuk menumbuhkan kemampuan masyarakat dan menghilangkan ketergantungan masyarakat kepada birokrasi; (b) birokrasi bertindak dan memposisikan dirinya sebagai fasilitator pembangunan dan bukan sebagai "pemerintah"; (c) birokrasi harus menumbuhkan peluang bagi keterlibatan lembaga-lembaga masyarakat (*institutional building*) dalam pengelolaan program pembangunan; dan (d) birokrasi dapat berfungsi sebagai *intermediares* antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah. Melalui kualitas perilaku birokrasi yang demikian ini, maka dapat diharapkan upaya penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan lebih efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J.E., 1979. *Public Policy-Making*. New York. Praeger.
- Badan Pusat Statistik, 1998a. Indikator Kesejahteraan Rakyat 1997. Jakarta. BPS.
- _____. 1998b. Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan di Indonesia 1976-1998. Jakarta. BPS.
- Bryant, C. dan L.G. White, 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Jakarta LP3ES.
- Chambers, R., 1983. *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*. Jakarta. LP3ES.
- Dye, T.R., 1987. *Understanding Public Policy*. New York. Praeger Publishers.
- Kaplan, B., 1967. "The Culture of Poverty : The Moral Perspective", dalam *Journal of Human Relations*. Vol. 15.
- Osborne, D. and T. Gaebler, 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusetts. A William Patrick Book.
- Tjokrowinoto, M., 1995. *Konsep dan Issue Pembangunan Nasional*. Yogyakarta. Program Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.