

EVALUASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN PEMERINTAH KOTA BALIKPAPAN

Reza Fachrudin

Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya Jl. MT. Haryono, Malang

Email: rezaromero10@yahoo.com

Abstrak: Kemiskinan merupakan suatu permasalahan yang sangat krusial yang dihadapi oleh suatu bangsa atau negara. Hal ini sudah menjadi suatu isu publik yang harus diambil alih oleh pemerintah yang memiliki otoritas dalam membuat kebijakan. Oleh karena itu negara harus memberikan intervensi melalui kebijakannya untuk mencegah kejadian-kejadian yang tidak diharapkan. Kebijakan publik ialah suatu tindakan atau tidak bertindak yang diambil oleh yang memiliki otoritas publik- biasanya pemerintah- untuk mengatasi masalah tertentu atau serangkaian masalah (Nugroho, 2009). Pemerintah kota Balikpapan dalam menyikapi isu kemiskinan telah memiliki perhatian yang sangat serius, melalui bukti dengan dibuatnya peraturan daerah nomor 8 tahun 2004 yang memayungi upaya pemerintah kota Balikpapan dalam penanggulangan kemiskinan. Seiring berjalannya waktu, niscaya akan adanya dinamika lingkungan dalam isu kemiskinan terjadi. Tuntutan kebutuhan strategi penanggulangan kemiskinan diharuskan dapat menjawab permasalahan kemiskinan yang terjadi di daerah. Dengan demikian, keberadaan peraturan daerah yang mengatur penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan perlu diuji signifikansinya terhadap permasalahan kemiskinan melalui sudut pandang kajian evaluasi kebijakan publik. Sehingga relevansi keberadaan peraturan daerah penanggulangan kemiskinan tersebut dapat dinilai sejauhmana keberhasilannya. Dan selanjutnya akan memunculkan modifikasi atau perubahan kebijakan yang dapat menjawab permasalahan kemiskinan di kota Balikpapan, saat ini dan yang akan datang.

Kata Kunci: Kemiskinan; Penanggulangan kemiskinan; Evaluasi Kebijakan

Abstract: *Poverty is a very crucial problems faced by a nation or state. This has become a public issue that should be taken over by the government that has the authority to make policy. Therefore, the state must provide intervention through policies to prevent events that are not expected. Public policy is an action or inaction taken by who has the authority to address the public-usually government-specific problem or set of problems (Nugroho,2009). Balikpapan city government in addressing the issue of poverty has had a very serious concern, through the evidence with local regulations made number 8 in 2004 umbrella Balikpapan city government's efforts in poverty reduction. Over time, will undoubtedly be the environmental dynamics in poverty issues occur. Demands poverty reduction strategies are required to be able to answer the problem of poverty in the area. Thus, the existence of local regulations governing the alleviation of poverty in Balikpapan city to be tested significance to the problems of poverty through sudut of view of public policy evaluation study. So the relevance of the existence of local regulations poverty alleviation can be assessed the extent of its success. And will bring modifications or changes to policies that can address the problems of poverty in the city of Balikpapan, current and future.*

Keywords: *Poverty, Poverty Reduction, Policy Evaluation*

PENDAHULUAN

Isu kemiskinan ialah isu yang eksis di setiap daerah bahkan setiap kedaulatan suatu negara. Permasalahan kemiskinan menjadi suatu keniscayaan dalam berkehidupan, sebagaimana suatu hukum alam- si kaya dan si miskin. Fenomena kemiskinan terjadi karena suatu ketidakadilan, filosof terkemuka Karl Mark berpendapat bahwa kemiskinan tercipta karena akibat dari ulah kapitalis dalam masyarakat melalui proses eksploitasi (Keban, 2005). Penyebab kemiskinan terkait dengan dimensi sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga penyebab kemiskinan dapat dibedakan menjadi kemiskinan

karena sebab-sebab alami (kemiskinan natural), kemiskinan struktural, dan kemiskinan kultural (Latifah, 2011). Sedangkan menurut Mas'ood (2005) dapat dibedakan dalam dua jenis. Dilain sisi para ahli berpendapat, kemiskinan terjadi disebabkan oleh kultur/budaya yakni rendahnya etos kerja, ketidakadilan dalam kepemilikan faktor produksi, dan karena model pembangunan yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (Sutrisno, 2007).

Jaminan hidup layak merupakan kewajiban pemerintah yang diberikan kepada warga negaranya. Selanjutnya memunculkan suatu langkah atau sikap pemerintah untuk bertindak dalam memperhatikan kesejahteraan rakyatnya. Konsep ini senada dengan pernyataan dari Thomas R. Dye, apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan suatu terhadap persoalan publik (Islamy, 2011). Pernyataan tersebut terkait sejauhmana kepedulian pemerintah terhadap kondisi permasalahan yang terjadi pada rakyatnya. Perhatian pemerintah terhadap rakyatnya ialah melalui kebijakan publik yang akan berdampak pada perubahan secara umum terhadap keseluruhan rakyatnya. Kebijakan publik yang diambil pemerintah mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau umum (Parsons, 2011).

Kebijakan penanggulangan kemiskinan memiliki domain pada urusan bersama yang berkaitan dengan jaminan kesejahteraan suatu warga. Di Indonesia kebijakan penanggulangan kemiskinan diupayakan melalui program-program bantuan yang terangkum dalam konsep percepatan penanggulangan kemiskinan Nasional. Hal ini pun terjadi di daerah, khususnya di kota Balikpapan yang pemerintah kotanya memiliki langkah tersendiri untuk menanggulangi kemiskinan melalui semangat kebijakan lokal daerahnya. sejak tahun 2004 pemerintah kota Balikpapan memiliki kemauan yang baik terhadap isu kemiskinan di daerahnya. Langkah ini terwujud melalui peraturan daerah nomor 8 tahun 2008 tentang penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan, yang isinya memuat program prioritas dalam rangka meningkatkan taraf hidup warga miskin melalui pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar dan peningkatan pendapatan warga miskin. Yang kemudian terumuskannya empat program penanggulangan kemiskinan pemerintah kota Balikpapan yang meliputi, program bantuan pendidikan, pelayanan kesehatan, pelatihan keterampilan dan modal bantuan usaha. Produk kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan yang berupa Perda 8 tahun 2004 secara bentuk kebijakan termasuk dalam kebijakan publik secara makro atau umum, hal ini sesuai 3 bentuk kebijakan yang diutaran oleh Widodo (2012). Sedangkan peraturan daerah kota Balikpapan tersebut dalam penanggulangan kemiskinan Menurut Anderson sesuai jenis kebijakan tergolongkan dalam *substantive policies*, kebijakan yang berkaitan dengan materi, isi atau subject matter kebijakan yakni yang dimaksud dalam konteks ini ialah substansi atas isu kemiskinan (Nawawi, 2009)

Indikator dalam menentukan warga miskin sesuai penghasilan untuk memenuhi konsumsi antara pedesaan dengan perkotaan berbeda. Hal ini yang menjadikan karakter atau tipologi kemiskinan perkotaan dengan pedesaan berbeda. Dalam tempat penelitian kali ini ingin mengupas permasalahan kemiskinan di perkotaan yang berlokasi di Kota Balikpapan secara umum. Permasalahan warga miskin perkotaan yakni dalam mengakses pelayanan disebabkan oleh faktor ekonomi, sosial, administrasi dan faktor kebijaksanaan (Baker, 2005). Selanjutnya, Tipologi kemiskinan perkotaan dicirikan oleh berbagai sektor, baik sektor sosial maupun sektor ekonomi yang lebih beragam dan memiliki suatu kebijakan yang rumit. Hal tersebut membentuk pola kemiskinan yang berbeda-beda. Penyebab kemiskinan di wilayah perkotaan ialah disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan ekonomi, dimana tidak semua kelompok memperoleh keuntungan dari proses percepatan pertumbuhan ekonomi tersebut (Ridlo, 2011). Dengan demikian kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan dapat dikaji secara lanjut melalui kacamata evaluasi kebijakan dengan menggunakan tipe

evaluasi kebijakan menurut Howlet dan Ramesh (2005), yakni yang termasuk dalam tipe evaluasi bersifat administratif yang difokuskan pada *effort evaluation*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan deskriptif kualitatif, yakni sebuah penelitian yang berusaha untuk menggali informasi sebanyak-banyaknya tentang persoalan yang dijadikan topik penelitian dengan mengutamakan data-data verbal. diharapkan penelitian ini mampu menggali dan membangun suatu proposisi atau menjelaskan makna dibalik realita (Alwaisah, 2012). Adapun penelitian ini difokuskan pada evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan yang terdiri dari, arah kebijakan, konten kebijakan dan realisasi pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan. Serta memunculkan bahasan temuan mengenai faktor pendukung dan penghambat. Analisis data pada penelitian ini menggunakan teknik analisis yang diutarakan oleh Creswell (2007) yang mana menggunakan model spiral dengan melalui tahap-tahap representasi dan visualisasi data, deskripsi klasifikasi dan interpretasi, pembacaan dan pengelolaan data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perbandingan perkembangan penduduk miskin di kota Balikpapan dengan kabupaten/kota lain di Kalimantan Timur dan sebagian Kalimantan Utara, posisi Balikpapan menempati urutan terbawah dibanding kabupaten/ kota di Provinsi Kalimantan Timur lainnya serta berada dibawah garis rata-rata provinsi bahkan nasional dengan 4.07%. Perkembangan naik dan turunya kemiskinan di Balikpapan dipengaruhi banyak faktor. Hal tersebut dikarenakan Balikpapan bukanlah merupakan kota mandiri, akan tetapi Balikpapan sangat tergantung dengan supply dari daerah lain. Tingginya ketergantungan Balikpapan kepada daerah lain baik di Kalimantan Timur, atau dalam pulau Kalimantan maupun daerah non Kalimantan seperti Jawa dan Sulawesi sangat mempengaruhi tingginya inflasi di Kota Balikpapan. Hal itu dapat terlihat pada perkembangan perubahan prosentase kemiskinan Kota Balikpapan dari tahun ke tahun yang menunjukkan betapa signifikannya pengaruh luar Balikpapan terhadap kondisi inflasi serta perubahan angka prosentase kemiskinan. prosentase penduduk miskin yang paling tinggi terjadi pada tahun 2013 hal ini dikarenakan terjadinya inflasi sebesar 7,38% yang merupakan tingkat inflasi tertinggi di kota Balikpapan dari tahun 2008 sampai dengan 2014. Tingginya inflasi di Balikpapan diakibatkan karena kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), kelangkaan BBM, naiknya Tarif Dasar Listrik (TDL) serta melambungnya harga barang-barang di pasar sebagai akibat terhambatnya distribusi barang dari luar Balikpapan.

Namun pada tahun 2014 kondisi kemiskinan di Kota Balikpapan kembali mengalami penurunan hingga berada pada 3,39% yang mana hal tersebut terjadi sebagai akibat dari beberapa langkah pemerintah yang berhasil mengatasi kelangkaan BBM serta semakin stabilnya distribusi barang dari luar Balikpapan yang secara sistemis mampu menurunkan inflasi di kota Balikpapan menjadi sebesar 6,45%. Hal tersebut juga dipicu dengan pertumbuhan ekonomi Balikpapan dimana Untuk PDRB ADHB tahun 2013 dengan Migas sebesar Rp40,12 Triliun, tanpa Migas Rp20.14 Triliun, Pertumbuhan Ekonomi Tahun 2010 dengan Migas 5,14 persen, dan tanpa Migas 9,13 persen, Pendapatan Perkapita Tahun 2013 dengan Migas sebesar Rp48,68 juta pertahun serta tanpa Migas sebesar Rp37,18 Juta per tahun. Serta berkaitan dengan indeks keparahan kemiskinan, sepanjang periode Tahun 2006 sampai dengan Tahun 2014, Kota Balikpapan berhasil menekan indeks keparahan kemiskinan dari angka 0,25% pada tahun 2013 menjadi 0,02 % di tahun 2014. Menurunnya indeks keparahan kemiskinan di kota Balikpapan menunjukkan kecenderungan menyempitnya ketimpangan pengeluaran penduduk miskin dengan standart kesejahteraan.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan tidak terlepas dari kesatuan kebijakan pembangunan Kota Balikpapan secara menyeluruh. Kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan yang tertuang dalam Perda 8 Tahun 2004, yang keberadaannya membuat masih dalam naungan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Balikpapan (RPJMD) 2011-2016 bahkan masih tak terlepas dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kota Balikpapan (RPJPD) 2006-2026. Kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan sebagai kesatuan dari kebijakan pembangunan dapat terlihat dari misi Kota Balikpapan yang menyebutkan pembangunan manusianya. Sebagaimana penanggulangan kemiskinan pada hakikatnya adalah peningkatan kualitas individu maupun keluarga warga miskin melalui peningkatan kualitas hidupnya dengan pemenuhan atas kebutuhan sesuai standar di suatu daerah. Arah kebijakan penanggulangan kemiskinan pemerintah kota Balikpapan dapat dinilai baik, karena dapat mengakomodir kebutuhan warga miskin dalam meningkatkan taraf hidup.

Tabel 1. Matrik Integrasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Terhadap Kebijakan Pembangunan Kota Balikpapan

RPJP Kota Balikpapan	RPJM Kota Balikpapan	Produk Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan (Perda 8/2004)
Terwujudnya Balikpapan sebagai kota berdimensi industri, perdagangan, jasa dan pariwisata, budaya dan pendidikan yang didukung oleh penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik, dan masyarakat yang beriman, sejahtera, berperadaban maju (madinatul iman)	Mewujudkan kota Balikpapan nyaman dihuni menuju madinatul iman	Program Penanggulangan Kemiskinan diarahkan untuk dapat meningkatkan kemampuan diri secara sosial dan ekonomi yang diderita secara struktural oleh keluarga miskin

Sumber: Hasil analisa

Pertama, program bantuan pendidikan merupakan upaya pemberian bantuan biaya masuk dan biaya pendidikan bagi anak keluarga miskin yang bersekolah di Taman Kanak-kanak (TK), Sekolah Dasar (SD) / Madrasah Ibtidaiyah (MI), Sekolah Lanjut Tingkat Pertama (SLTP) / Madrasah Tsanawiyah (MTs), Sekolah ; lanjut Tingkat Atas (SLTA/MA, Perguruan Tinggi dan bantuan operasional Pendidikan (BOP) bagi lembaga pendidikan yang menampung anak keluarga miskin. Kemudian ketentuan besaran bantuan biaya program pendidikan diatur dalam Peraturan Walikota Balikpapan nomor 23 tahun 2013. Kedua, program bantuan pelayanan kesehatan adalah upaya pemberian bantuan pelayanan kesehatan dan pengobatan bagi keluarga miskin yang sedang menderita sakit, baik penyakit ringan yang hanya memerlukan penanganan di Puskesmas maupun penyakit-penyakit khusus yang memerlukan pengobatan dan perawatan baik di Puskesmas maupun di Rumah Sakit yang ditunjuk oleh Pemerintah Kota Balikpapan. Untuk program bantuan pelayanan kesehatan melalui sistem jaminan kesehatan, yang pada mulanya melalui Jamkesmas dan Jamkesda. Namun sejak 1 Januari 2014 semua jaminan kesehatan dimasukkan pada BPJS. Ketiga, program Bantuan Peningkatan Keterampilan ialah upaya pemberian bantuan bagi keluarga miskin yang berkeinginan melakukan usahanya atau berkeinginan melakukan kegiatannya

dalam rangka meningkatkan pendapatannya tetapi masih memiliki ketrampilan terbatas yang dapat ditingkatkan. Program bantuan pelatihan keterampilan kemudian teridentifikasi dengan beberapa ketentuan yang diantaranya, bantuan pelatihan keterampilan dalam berbagai jenis dan jenjang pelatihan; dan bantuan bimbingan pengelolaan atau manajerial usaha. Terakhir, Program bantuan modal ini bersifat dana bergulir atau dana abadi. Dimana bantuan modal bagi para warga miskin yang memiliki usaha merupakan uang atau dana pinjaman tanpa bunga yang jatuh tempo pinjamannya terbatas 2 (dua) tahun.

Tabel 2. Kelembagaan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kota Balikpapan

PERUBAHAN KELEMBAGAAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN	
Perpres 34 tahun 2002 (berdasarkan Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004	Permendagri Nomor 42 Tahun 2010 (Peraturan Walikota Balikpapan Nomor 23 Tahun 2013)
Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Balikpapan	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Balikpapan (TKPK)

Sumber: Hasil analisa

Dalam konteks penilaian isi atau konten kebijakan penanggulangan kemiskinan pemerintah kota Balikpapan telah mengakomodir kebutuhan warga miskin secara akses sosial berupa pelayanan kesehatan dan akses pemenuhan kebutuhan pendidikan. Mengakomodir strategi peningkatan kemampuan taraf hidup melalui peningkatan pendapatan warga miskin melalui program pelatihan keterampilan dan bantuan modal usaha bagi Gakin. Serta kelembagaan yang mapan dan kuat dikarenakan dapat memaksimalkan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pemerintah kota Balikpapan yang telah ada. Oleh karena itu konten penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan bisa dikatakan baik dikarenakan bisa menjawab kebutuhan permasalahan kemiskinan di kota Balikpapan dengan mengakomodasi prinsip peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin dalam rangka meningkatkan taraf hidup.

Secara bertahap pelaksanaan program bantuan bagi keluarga miskin di Kota Balikpapan terlaksanakan melalui beberapa proses, sebagaimana temuan lapangan diantaranya, penetapan kriteria penduduk miskin, koordinasi antar instansi/lembaga pemerintah, serta pelaksanaan program bantuan bagi Gakin. Di Kota Balikpapan cukup unik dan tersendiri dalam melihat fenomena kemiskinan. dikarenakan apabila kemampuan daya beli Kota Balikpapan dengan daerah lain di Indonesia sangat tinggi. Dalam arti, pemasukan dan kondisi warga miskin di Kota Balikpapan jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia bisa jadi tidak sebagai warga miskin di daerah tersebut. Namun untuk warga sangat miskin yang lanjut usia rerata sama kondisinya pada setiap daerah di Indonesia. Karena cukup mencengangkan apabila kota melihat kondisi warga miskin di Kota Balikpapan. Dengan status miskinnya dengan mengantongin Kartu Keluarga Miskin yang tertera di rumah mereka maupun kartu yang dikantongin secara individu, keperluan primer maupun sekunder seperti kendaraan (motor) perabotan rumah tangga sangat bisa dikatakan bukan dalam kriteria warga miskin. Jika berkenaan dengan kebutuhan dasar seperti makan, pendidikan, pelayanan kesehatan warga miskin rerata bahkan semua bisa mengakses kebutuhan dasar tersebut. Dan jika dari kebutuhan sekunder seperti perabot rumah tangga, mereka bisa mengakses produk terbaru atau yang ngetrend pada saat ini. Walaupun mendiami rumah yang kumuh seperti di daerah pesisir Kota Balikpapan, namun kepemilikan seperti televisi flat, kulkas, bahkan sepeda motor sudah tidak perlu dikhawatirkan lagi yakni sangat melimpah dan sangat layak sekali. Kemungkinan pendapatan mereka baik dari bantuan bantuan yang jumbo (bertumpuk) bisa untuk memenuhi kebutuhan sekunder tersebut. Sedangkan perubahan atau dampak yang terjadi pada aparatur pemerintah yang berkepentingan dengan kebijakan penanggulangan

kemiskinan di Kota Balikpapan tidak ada perubahan yang ketara. Dengan kata lain, sifat dari birokrasi hanya sebagai pelaksana yang salah-olah tidak memiliki keberpihakan pada yang diberi pelayanan, dalam hal ini warga miskin Kota Balikpapan. Namun adapun kecenderungan aparatur tersebut dapat terlihat.

Pada pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan problem komunikasi antara institusi tidak merupakan menjadi kendala. Karena di dalam Perda Kota Balikpapan nomor 8 Tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan sudah mengamanahkan adanya tim yang bersifatkan wadah koordinasi, yakni Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Balikpapan. Namun yang menjadi sedikit permasalahan ialah instansi pemerintah kota Balikpapan yang menjadi actor pelaksana implementasi Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004 tidak kontekstual secara ansih menaungi masalah social, karena konteks problem kemiskinan masuk dalam konteks sosial-ekonomi.

Dalam bahasan ini ketaatan/kepatuhan pelaksanaan tersebut bisa dikategorikan ketidaktaatan para pelaksana terhadap amanah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tertuang dalam Perda Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2004. Dengan ini ditemui fenomena, bahwasannya dana yang tidak tersalurkan melalui program bantuan bagi gakin yang tidak maksimal bahkan berhenti karena kendala tertentu, yakni bantuan pelatihan dan modal usaha yang berhenti, ini dialihkan ke program bedah rumah. Aparatur pemerintah sebagai administrator penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan bisa dikatakan baik dalam pendekatan sosial atau *willing/kemaun* membantu dalam suksesi penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan. Akan tetapi jika dilihat melalui dari kepatuhan terhadap produk penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan yang telah diatur dalam Perda 8 tahun 2004 maka kecenderungannya sangat menyimpang. Karena program bedah rumah walaupun sudah dilegalasi melalui keputusan walikota Balikpapan namun tidak ada dalam konten atau isi dari Perda penanggulangan kemiskinan di Kota Balikpapan tersebut.

Evaluasi penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan dilihat dari sudut realisasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan yang berupa 4 (empat program) yang termuat dalam Perda 8 tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan, dapat dinilai kurang maksimal. Namun dengan adanya program penanggulangan kemiskinan yang gagal yakni pada bantuan modal usaha yang berhenti pada penganggaran tahun 2010 jadi dapat disimpulkan produk kebijakan penanggulangan kemiskinan berupa Perda 8 tahun 2004 tidak berhasil guna atau tidak tepat sasaran. Dari segi bantuan pendidikan jumlah besaran bantuan biaya pendidikan tidak sesuai dengan kebutuhan pendidikan pada saat ini. Untuk program bantuan kesehatan terkendala terhadap prosedural atau tahap penggunaan unit pelaksana teknis pelayanan kesehatan. Sedangkan untuk program pelatihan keterampilan yang telah diadakan satu tahun terakhir ini tidak relevan dengan minat pada umumnya warga gakin untuk mendapatkan pelatihan. Serta untuk program bantuan usaha tidak ada sistem yang kuat dan masif dalam keberlangsungannya.

Menurut Lester dan Steward (2010) perubahan kebijakan adalah "*refers to the replacement of one or more existing policies by one or more other policy*", yang mengandung arti bahwa perubahan kebijakan merujuk pada penggantian satu atau lebih kebijakan-kebijakan yang ada dengan satu atau lebih kebijakan yang lain. Pengertian ini mengandung pesan dalam mekanisme perubahan kebijakan ini tidak dibatasi perubahan kebijakan yang akan terjadi. Kemudian perubahan kebijakan tersebut sudah termasuk dengan adopsi terhadap kebijakan yang baru dan modifikasi atau membatalkan kebijakan yang sudah ada. Dalam proses kebijakan, perubahan kebijakan tetap diperlukan, terutama pada saat pembuat kebijakan tidak mampu atau kurang mampu mengikuti perubahan di luar organisasi pembuat atau perumusan kebijakan. Bagaimanapun perumusan kebijakan harus mampu melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan gerak maju lingkungan masyarakat.

Eksistensi Perda nomor 8 tahun 2004 yang mengatur mengenai penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan diharuskan mengalami perubahan yang dikarenakan penyesuaian dengan perubahan lingkungan terhadap kondisi sosial ekonomi yang khususnya perubahan yang terjadi pada kemiskinan atau warga miskin di kota Balikpapan. Hal ini ditujukan untuk memaksimalkan isi atau upaya kebijakan penanggulangan kemiskinan. isi atau konten kebijakan ini ialah beberapa program bantuan. Dari hasil dan pembahasan sebelumnya bahwasannya telah teridentifikasi program bantuan mana yang harus dipertahankan kemudian dikuatkan, kemudian program bantuan mana yang perlu modifikasi atau penyesuaian terhadap kondisi warga miskin, serta program bantuan mana yang harus dihilangkan karena diakibatkan ketidakberhasilannya. Selanjutnya untuk memperkuat secara teori terhadap evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan berupa Perda nomor 8 tahun 2004 yakni melalui pendapat Hogmood dan Gunn dalam Lester dan Steward (2010). Pendapat Hogmood dan Gunn tersebut mengutarakan terdapat beberapa alasan mengapa perubahan kebijakan (*policy change*) dilakukan ketiga alasan mendasar.

Pertama, *governments, gradually expanded their activities in particular fields of policy, so that there are relatively few completely new activities in they could be involved*, yang memiliki arti bahwa pemerintah secara gradual atau bertahap mengembangkan aktivitas mereka dalam bidang kebijakan tertentu, sehingga ada kegiatan yang relatif atau sama sekali baru dimana mereka terlibat. Kedua, *existing policies themselves may create conditions requiring changes because of inadequacies or adverse side effects. Legislative oversight may be grounds for changing policies so that they “work better”*. Pendapat ini memiliki makna bahwasannya kebijakan yang ada dimungkinkan akan menciptakan kondisi yang memerlukan perubahan. Yang diakibatkan kekurangan dari kebijakan tersebut atau terdapat efek samping yang merugikan. Pengawasan yang dilakukan legislatif dapat menjadi dasar untuk melakukan perubahan kebijakan sehingga mereka “bekerja lebih baik”. Ketiga, *imply that the latitude for avoiding the problems of policy termination or policy change by instituting a new program without cutting the old one is considerably unlikely*. Yang memiliki arti bahwa paling memungkinkan untuk menghindari masalah pemutusan kebijakan atau perubahan kebijakan dengan melembagakan problem tanpa menghilangkan atau memotong (kebijakan) yang lama.

Dengan adanya perubahan kebijakan memungkinkan sebuah kebijakan menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan dari luar perumus kebijakan, terutama lingkungan sosio-politik. Dimana lingkungan luar itu sejatinya lebih dinamis dibandingkan organisasi perumus atau pelaksana kebijakan. Dengan demikian secara lanjut ditelaah mengenai faktor pendukung dan penghambat dari berjalannya Perda penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan, untuk merumuskan perubahan kebijakan yang sesuai dengan perubahan lingkungan pada kemiskinan tersebut. Dengan penggunaan pendekatan kekuatan, kelemahan, peluang serta tantangan dari kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dimiliki oleh pemerintah kota Balikpapan ini maka akan memunculkan rumusan strategi baru yang diharapkan untuk menjawab perubahan lingkungan sosial-politik yang terlihat melalui dinamika kemiskinan atau warga miskin dan dinamika kecenderungan para aktor pelaksana kebijakan.

Adapun yang menjadi kekuatan dari kebijakan penanggulangan kemiskinan kota Balikpapan yang tertuang dalam Perda nomor 8 tahun 2004, diantaranya pertama, kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam perda tersebut telah menyentuh hak pelayanan dasar dari masyarakat. Hak atas pemenuhan pelayanan dasar tersebut telah diakomodir melalui program bantuan pendidikan dan program bantuan pelayanan kesehatan. Kedua program bantuan yang diperuntukkan bagi warga miskin kota Balikpapan itu berlandaskan pemenuhan kebutuhan hak atas warga negara, khususnya warga yang tercatat beridentitas kota Balikpapan. Adanya kedua program tersebut dengan maksud untuk membantu meringankan beban konsumsi kehidupan. Selain itu konten dari kebijakan penanggulangan kemiskinan ini ialah program bantuan keterampilan, hal ini dimaksudkan untuk

memberikan bekal keterampilan agar warga miskin tersebut memiliki usaha dalam meningkatkan pendapatan. Terakhir konten dari perda 8 tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan ialah bantuan bagi para warga ekonomi kelas bawah (dalam kriteria pemerintah pusat yakni miskin pada klaster ke 4) untuk mengembangkan usahanya. Dengan adanya program bantuan modal usaha ini diharapkan dapat mengentaskan dari status kemiskinannya tersebut.

Kedua, sumber daya yang memadai dalam melaksanakan realisasi isi dari kebijakan penanggulangan kemiskinan tersebut. Baik sumber daya manusia dan sumberdaya secara finansial. Konten dari Perda 8 tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan kota Balikpapan menyebutkan bahwa secara kelembagaan sudah dipersiapkan melalui komite penanggulangan kemiskinan yang kemudian diubah karena adanya Perpres 13 tahun 2009 tentang tim nasional percepatan penanggulangan kemiskinan yang mengatur tentang tim penanggulangan kemiskinan di daerah melalui Permendagri 42 tahun 2010 tentang tim koordinasi penanggulangan kemiskinan di daerah (provinsi/kabupaten/kota). Kelembagan ini didukung dengan satuan kerja perangkat daerah yang telah melekat sesuai kewenangannya, bersinergis dengan fungsi ke empat dari program bantuan bagi warga miskin dalam rangka penanggulan kemiskinan di kota Balikpapan. Berkenaan dengan sumber daya finansial, bahwa dalam Perda 8 tahun 2004 tersebut mengatur untuk alokasi anggaran dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan sebesar 2,5% dari total APBD kota Balikpapan. Hal ini dirasa cukup untuk merealisasikan isi produk kebijakan penanggulangan kemiskinan pemerintah kota Balikpapan tersebut.

Ketiga, daya terima masyarakat atas program bantuan dalam rangka penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan tersebut. respon positif masyarakat khususnya warga miskin ini dikarenakan memang beberapa program bantuan yang menjadi konten dari kebijakan penanggulan kemiskinan ini dapat membantu atas kelangsungan hidup mereka. Walaupun terkadang bentuk bantuan tersebut penggunaannya oleh warga miskin tidak pada konteks kesesuaian dengan program bantuan yang diberikan. Seperti halnya bantuan pendidikan berupa bantuan dana daftar ulang maupun pembayaran SPP persemesternya. Hal ini tidak pasti dipergunakan untuk konsimisi pendidikan siswa gakin tersebut, namun dipergunakan untuk menunjang kebutuhan rumah tangga gakin tersebut. Keempat, kinerja aktor pelaksana kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam merealisasikan program bantuan bagi warga miskin. Kinerja para pelaksana kebijakan yang ternaungi dalam TKPK kota Balikpapan yang terdiri lintas SKPD menjadi kekuatan tersendiri melalui dukungan pola komunikasi yang baik yang bersifat asosiatif.

Berkenaan dengan penghambat dari pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan teridentifikasi melalui hal berikut, pertama, pola penyaluran terhadap program bantuan bagi warga miskin masih terjangkit penyakit tumpang tindihnya pendataan warga miskin. Permasalahn ini, dikarenakan di kota Balikpapan program penanggulangan kemiskinan tidak terjadi tunggal atas program dari pemerintah kota Balikpapan sendiri. Akan tetapi banyak program kemiskinan dari pemerintah di atasnya, kemudian dalam pelaksanaanya membutuhkan sinkronisasi antara kebijakan pemerintah kota Balikpapan dengan pemerintah di atasnya. Diantaranya dengan temuan lapangan, data warga miskin di kota Balikpapan tidak sama antara data yang dilansir pemkot Balikpapan dengan pemerintah pusat. Serta problematika pendataan warga miskin yang dilakuakn internal pemkot Balikpapan melalui SKPD yang di miliki. Karena antara dinas yang satu sama lain memiliki dasar sendiri untuk menentukan kriteria warga miskin. Seperti halnya Dinas Pendidikan menggunakan pendekatan pendidikan untuk kriteria warga miskin, Dinas Kesehatan dengan pendekatan kesehatan untuk menentukan kriteria warga miskin. Hal ini menjadi tidak efisien dan menyita energi tersendiri dalam mekanisme penyaluran program bantuan bagi warga miskin.

Kedua, kendala tiap program penanggulangan kemiskinan kota Balikpapan berkaitan dengan teknis pelaksanaannya, terangkum bahwasannya program bantuan pendidikan memiliki kendala penyaluran pembebasan iuran biaya sekolah bagi siswa miskin. Serta bagi siswa miskin yang bersekolah di sekolah swasta tidak terjadi relevansi biaya sekolah dengan dana bantuan yang diberikan. Sedangkan dalam program bantuan pelayanan kesehatan terjadi susahya administratif dalam menerima pelayanan dari unit pelayanan khususnya pada rumah sakit, dimanana pada umumnya warga miskin di kota Balikpapan jika ingin berobat langsung ke rumah sakit tanpa harus ke puskesmas terlebih dahulu.

Ketiga, adanya ketidaksesuaian antara progam bantuan pelatihan keterampilan dengan minat warga miskin yang akan menjadi peserta pelatihan keterampilan tersebut. Hal ini berakibat minimnya partisipasi warga terhadap keikutsertaan terhadap penyelenggaraan bantuan pelatihan keterampilan bagi gakin tersebut. Keempat, belum adanya kesiapan bagi warga miskin dalam berwirausaha, hal ini berkaitan dengan program bantuan keterampilan yang memang kurang diminati oleh warga miskin. Karena kondisi di kota Balikpapan dengan adanya perusahaan-perusahaan maka kecenderungan minat warga miskin untuk menentukan pendapatannya melalui bekerja di perusahaan. Kelima, adanya salah satu program penanggulangan kemiskinan yang gagal diakibatkan oleh pengamanan sistem berjalannya program bantuan tersebut. Program bantuan yang dikatakan gagal ialah program modal usaha bagi gakin.

Tabel 3. Matrik Strategi Perubahan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kota Balikpapan

<p>Pendukung</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Telah memenuhi/mengakomodir kebutuhan layanan dasar bagi gakin; 2. Konten kebijakan memuat program perlevel dari masyarakat miskin; 3. Sumber daya yang memadai, baik sumber daya aparatur pemerintah dan sumberdaya finansial atau anggaran; 4. Daya terima masyarakat melalui respon positif terhadap berjalannya kebijakan penanggulangan kemiskinan; 5. Kinerja para aktor pelaksana kebijakan melalui pola komunikasi yang baik antar aktornya; 6. Adanya kamauan politik yang baik dalam kepedulian terhadap kemiskinan di kota Balikpapan
<p>Penghambat</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pendataan identitas warga miskin yang masih tumpang tindih; 2. Penggunaan data warga miskin yang beragam 3. Kendala teknis terhadap program bantuan pelayanan kesehatan dan bantuan biaya pendidikan 4. Minimnya minat gakin/warga miskin 	<p>Strategi kebijakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Penguatan program pelayanan dasar yang mempermudah untuk akses terhadap orang miskin. 2) Memotong alur birokrasi yang berbelit-belit dari penyaluran program penanggulangan kemiskinan dengan sifat fleksibilitas terhadap pendataan warga

<p>untuk ikut serta dalam peningkatan keterampilan;</p> <p>5. Belum ada kesiapan dan kemampuan warga miskin untuk berwirausaha;</p> <p>6. Pengamanan sistem penyelenggaraan bantuan modal usaha yang berakibatkan kegagalan program ini.</p>	<p>miskin</p> <p>3) Penguatan pada fungsi SKPD kependudukan dalam rangka penggunaan data warga miskin, konkritnya fungsi NIK telah terintegrasi sebagai identitas warga miskin</p> <p>4) Merubah atau memodifikasi program pelatihan keterampilan dengan program kerjasama dengan perusahaan dalam pemebekalan keterampilan bekerja sesuai standar</p> <p>5) Menyiapkan formulasi esidental terhadap perubahan kerisis yang akan terjadi, dengan program bantuan esidental mengenai kebutuhan hidup</p> <p>6) Menguatkan jejaring usaha warga miskin melalui penguatan UMKM</p>
--	---

Sumber : Hasil analisa

KESIMPULAN

Arah kebijakan penanggulangan kemiskinan pemerintah kota Balikpapan sangat tepat, hal ini dikarenakan kebijakan penanggulangan kemiskinannya terintegrasi dengan kebijakan makro pembangunan kota Balikpapan. Pembangunan manusia bermakna dalam kualitas hidup masyarakat (kota Balikpapan). Sehingga isu kemiskinan mendapatkan perhatian tersendiri dalam pembangunan warga kota Balikpapan secara umum. Dari segi atau sudut konten/isi kebijakan penanggulangan kemiskinan kota Balikpapan, maka bisa dikatakan sangat baik. Dimana pemerintah kota Balikpapan melalui produk kebijakan penanggulangan kemiskinan berupa Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2004 tentang penanggulangan kemiskinan secara ketentuan telah dapat mengakomodir kebutuhan warga miskin dan dapat meningkatkan pendapatan warga miskin. Untuk realisasi pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Balikpapan dalam dewasa ini masih jauh dari kata berhasil. Hal ini disebabkan banyak ditemui kekurangan dan kendala dalam pelaksanaannya. Kendala dalam program bantuan pendidikan yang sudah tidak relevan berkaitan besaran bantuan kebutuhan terhadap pemenuhan kebutuhan pendidikan warga miskin saat ini. Kendala terhadap penggunaan bantuan pelayanan kesehatan oleh warga miskin yang kurang paham akan perosedural bantuan layanan kesehatan secara umum dan asuransi kesehatan saat ini (BPJS). Kurangnya maksimal program pelatihan keterampilan bagi warga miskin yang diakibatkan kuarannnya minat warga miskin untuk mengikuti pelatihan keterampilan sesuai kejuruan yang telah diadakan oleh pemerintah melalui Dinsoskertrans kota Balikpapan. Serta gagalnya program bantuan modal yang bersifat dana bergulir.

Adapun didapat temuan faktor yang menjadi pendukung, diantaranya adanya alokasi dana/anggaran pemerintah kota Balikpapan yang memadai, terdapat pola komunikasi yang sistematis dan baik dalam kelembagaan kebijakan penanggulangan kemiskinan, daya terima yang baik dari masyarakat khususnya warga miskin, dan adanya *politic will* dari para elit pemerintah kota Balikpapan. Sedangkan yang menjadi faktor penghambat ialah ketidaksesuaian besaran bantuan pendidikan bagi gakin yakni dibawah kebutuhan pendidikan pada umumnya di kota Balikpapan, pola rujukan pasien gakin tidak terlaksana dengan baik dan pemberian standar pengobatan yang tidak sesuai, kendala atau hambatan yang terjadi pada kegiatan pelatihan keterampilan ialah kurangnya

minat warga miskin untuk mengikuti pelatihan, serta untuk kendala modal bantuan usaha yakni belum didapat formula atau model yang tepat dalam penyelenggaraannya. Oleh karena itu, dari temuan kesimpulan di atas bahwasannya kebijakan penanggulangan kebijakan kemiskinan yang dimiliki pemerintah kota Balikpapan melalui Perda 8 tahun 2004 perlu dibenahi lagi agar tepat dan relevan dalam menjawab persoalan kemiskinan di kota Balikpapan yang dinamis.

REKOMENDASI

Dengan adanya temuan kesimpulan di atas maka dapat terumuskan rekomendasi, diantaranya: 1) Perlu adanya pembenahan dalam tahap penetapan warga miskin yang berhak mendapatkan program bantuan melalui mengintegrasikan pendataan penduduk miskin antara Tim Pemerintah Kota dengan Badan Pengelola Statistik. 2) Sosialisasi yang masif terhadap program penanggulangan kemiskinan yang bersifat layanan dasar. 3) Penguatan terhadap program pelayanan dasar, berupa bantuan pendidikan dan pelayanan kesehatan yang sudah berjalan baik agar kualitasnya dipertahankan bahkan ditingkatkan. 4) Perlunya perubahan Perwali yang 23 tahun 2013 tentang penyelenggaraan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang ketetapan bantuannya disesuaikan dengan kebutuhan terknis warga miskin, khususnya kesesuaian besaran bantuan biaya pendidikan. 5) Harus ada pembenahan program bantuan pelatihan keterampilan kerja, dimana lebih diprioritaskan pada pelatihan kerja yang dibutuhkan dalam kompetisi pencari kerja di Kota Balikpapan dengan bekerjasama melalui CSR Perusahaan-perusahaan yang berada di Kota Balikpapan. 6) Perlunya model pelatihan keterampilan usaha dan bantuan modal usaha yang berkelanjutan dan sesuai dengan kondisi situasi kesiapan dan ketersediaan warga miskin kota Balikpapan. 7) Harus adanya sikap jelas atas pemberhentian program bantuan yang telah gagal yakni modal usaha bagi keluarga miskin. 8) Perlu perubahan peraturan daerah melalui mekanisme kajian naskah akademik dan penyusunan kembali perubahan rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) sesuai perubahan kondisi kemiskinan dan kebijakan kemiskinan yang telah berjalan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alwasiah, Chaedar A. (2012). *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Jakarta, Pustaka Jaya.
- Baker, David. (2005). *Memahami Kemiskinan di Kota: Masa Apung di Kota*. PRISMA. No. 6 Tahun VIII
- Creswell. Jhon W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. London, Sage Publication.
- Howlett, Michael and Ramesh, M. (2005). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Toronto New York Oxford. Oxford university Press
- Islamy, Irfan, M. (2011). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Keban, Yeremias. (2005). *Profil Kemiskinan di NTT*. Yogyakarta : Prisma
- Latifah, Emmy. (2011). *Harmonisasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Di Indonesia Yang Berorientasikan Pada Millenium Development Goals*. Surakarta: Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 Universitas Sebelas Maret.
- Lester, James P & Stewart, Joseph JR. (2010). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. USA, Wadsworth/Thomson Learning.
- Nawawi, Ismail. (2009). *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya, Putra Media Nusantara
- Nugroho, Riant. (2012). *Public Policy*. Jakarta, PT Elex Media Komputindo.

Mas' oed, Mochtar. (2004). *Kemiskinan Kultural*. Yogyakarta Pustaka Pelajar.

Parsons, Wayne. (2011). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan (terjemahan) Edisi ke empat*. Kencana Press. Jakarta

Ridlo, Muhammad Agung. (2011). *Kemiskinan di Perkotaan*. Semarang. Unissula Press.

Sutrisno, Lukman. (2007). *Kemiskinan Pemberdayaan*. Yogyakarta. Kanisius

Widodo, Joko. (2012). *Analisis Kebijakan Publik*. Malang, Banyu Media Publishing