

MENCERMATI DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Antonius Tarigan^{*)}

Pengantar

Analisis dampak kebijakan publik merupakan fokus pembicaraan yang menarik untuk dicermati. Daya tarik ini minimal didasarkan pada tiga hal penting. Pertama, konteks desentralisasi pemerintahan yang mewarnai wacana penyelenggaraan pemerintah di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Kedua, studi tentang dampak kebijakan yang senantiasa dikritisi oleh berbagai pihak (kalangan akademisi dan praktiksi). Ketiga, esensi dan urgensi evaluasi kebijakan publik, karena kemanfaatan kebijakan yang dievaluasi terlihat melalui dampaknya terhadap sasaran (target) yang dituju. Berkaitan dengan hal tersebut, tulisan ini disistematisir sebagai berikut. Pada bagian awal di bahas konteks desentralisasi pemerintah yang melahirkan otonomi daerah di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Selanjutnya, dianalisis kemungkinan dampak kebijakan publik berdasarkan fokus kritik dan teoritis dan praktisi. Pada bagian ini juga disajikan fakta empiris implikasi kebijakan khususnya dalam program penanggulangan kemiskinan. Pada bagian akhir, diperkenalkan dua hukum umum dalam mengatasi masalah dampak kebijakan.

Desentralisasi & Otonomi Daerah.

Bandul penyelenggaraan pemerintahan di sejumlah negara, termasuk di Indonesia, cenderung bergerak ke arah desentralisasi. Hal itu terjadi sebagai upaya mereformasi dan memodernisasi pemerintahannya. Secara teoritis, desentralisasi dipahami sebagai penyerahan otoritas dan fungsi dari pemerintah nasional kepada pemerintah sub-nasional atau lembaga independen (*The World Bank Group*, 2004). Ide dasar dari desentralisasi adalah pembagian kewenangan di bidang pengambilan keputusan pada organisasi dengan tingkat yang lebih rendah. Pemahaman ini didasarkan pada asumsi bahwa organisasi pemerintah pada tingkat tersebut lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan aktual dari masyarakat setempat, serta tidak mungkin pemerintah di tingkat nasional mampu melayani dan mengurus kepentingan dan urusan masyarakat yang demikian kompleks. Desentralisasi juga dianggap sebagai jawaban atas tuntutan demokratisasi yang begitu besar dimana pemerintah daerah diharapkan lebih responsif dibandingkan pemerintah pusat terhadap berbagai kebutuhan masyarakat setempat (Steven Leach, et. al. 1994).

Pemerintahan dipahami sebagai lembaga atau institusi yang menyelenggarakan dan menyeimbangkan antara kebutuhan individu atau masyarakat akan barang dan pelayanan publik (Surya Dharma dan Pinondang S, 2000). Pemahaman itu sejalan dengan terminologi ilmu pengetahuan sosial modern yang mengartikan pemerintah daerah sebagai sistem yang berfungsi bersama-sama dengan sistem lain dalam sistem yang lebih besar, dimana semua sistem tersebut berinteraksi satu sama lain (Leemans, A.F, 1970). Karena itu, desentralisasi pemerintahan merupakan pelimpahan kewenangan dan fungsi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Adapun tujuan desentralisasi dapat diringkaskan menurut pendapat Kammeier (2002), seperti termuat dalam tabel 1.

^{*)} Ir. Antonius Tarigan, M.Si adalah Kasubdit Kelembagaan Kerjasama Pembangunan, Direktorat Kerjasama Pembangunan Sektor & Daerah, Kantor Meneg PPN/Bappenas dan Mahasiswa Program Doktor FISIP Universitas Indonesia, Konsentrasi Kebijakan Publik

Tabel 1
Kategori dan Tujuan Utama Desentralisasi

Kategori Desentralisasi	Tujuan Desentralisasi
Desentralisasi Politik	Memperbaiki demokrasi dan keadilan di bidang politik
Desentralisasi Administratif	Meningkatkan efisiensi pengelolaan pelayanan masyarakat
Desentralisasi Fiskal	Memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan kemampuan menggali sumber keuangan (pembeayaan) lokal dan keputusan belanda yang rasional
Desentralisasi Ekonomi	Menciptakan lingkungan investasi yang kondusif bagi perusahaan swasta dan pemenuhan tanggung jawab terhadap kebutuhan setempat

Tujuan desentralisasi pemerintahan - yang relevan dengan tema yang dibahas-dikemukakan oleh Leemans (1970), yang meliputi : (1) instrumen pembangunan nasional, (2) demokratisasi, (3) kebebasan, (4) efisiensi administrasi, (5) perkembangan sosial dan ekonomi, (6) konflik antara tujuan dengan skala prioritas. Karena itu, desentralisasi pada konteks Indonesia bertujuan untuk : (1) mengurangi campur tangan pemerintah pusat dalam masalah kecil di tingkat daerah; (2) meningkatkan pengertian dan dukungan rakyat dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi; (3) menyusun program perbaikan sosial ekonomi secara lebih realistis pada tingkat daerah; dan (4) melatih rakyat untuk mengatur urusannya sendiri dan membina kesatuan nasional (Bintoro Tjokroamidjojo, 2000).

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa desentralisasi melahirkan otonomi daerah. Pemahaman ini dipertegas oleh Tjokroamidjojo (1976) yang menyatakan bahwa desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan demikian, konteks desentralisasi dapat mewarnai dan mewadahi penyelenggaraan pemerintahan suatu negara dan mencirikan bentuk reformasi dan modernisasi pemerintahannya.

Kritik Teoritisi & Praktisi Terhadap Implikasi Kebijakan.

Sikap skeptis berbagai kalangan terhadap implikasi kebijakan didasarkan pada pemahaman Dye (1981) dan beberapa pakar yang juga mempertanyakan mengapa pemerintah tidak tahu kebijakan yang dibuat. Menurut Dye (1981), ada sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam studi evaluasi kebijakan, yang belakangan dideskripsikan sebagai eksperimentasi kebijakan : (1) Penentuan apa tujuan yang akan dicapai oleh program. Siapa kelompok target dan apa efek yang diharapkan? Pemerintah seringkali menghendaki tujuan yang bertentangan untuk memuaskan berbagai kelompok sekaligus. Ketika tidak ada kesepakatan mengenai tujuan program dan kebijakan, maka studi evaluasi kebijakan akan diperhadapkan pada konflik kepentingan yang besar; (2) Sejumlah program dan kebijakan lebih memiliki nilai simbolis. Program dan kebijakan tersebut tidak secara aktual merubah kondisi kelompok target, melainkan semata-mata menjadikan kelompok tersebut merasa bahwa pemerintah “memperhatikan”; (3) Agen pemerintah memiliki kepentingan tetap yang kuat dalam “mencoba” apakah program membawa dampak positif. Administrator seringkali melakukan percobaan untuk mengevaluasi dampak program yang dibuat bagaikan mencoba membatasi atau merusak programnya atau mempertanyakan kompetensi administrator; (4) Agen pemerintah biasanya memiliki investasi besar – organisasi, finansial, fisik, dan psikologikal – pada program dan kebijakan yang sedang dikerjakan; (5) Sejumlah studi empiris mengenai dampak kebijakan yang dikerjakan oleh agen pemerintah mencakup sejumlah gangguan

terhadap kegiatan program yang sedang berjalan; (6) Evaluasi program memerlukan pembiayaan, fasilitas, waktu, dan pegawai yang mana agen pemerintah tidak ingin berkorban dari program yang sudah berjalan. Studi dampak kebijakan, seperti halnya sejumlah penelitian, membutuhkan uang untuk membiayai. Studi itu tidak dapat dilakukan dengan baik, hanya bagaikan kegiatan ekstrakurikuler atau paruh waktu. Penyiapan sumber daya untuk studi tersebut berarti pengorbanan sumber daya program yang tidak ingin dilakukan oleh administrator.

Selain sikap skeptis di atas, administrator pemerintah dan pendukung program memikirkan berbagai cara untuk memberikan alasan mengapa temuan negatif dampak kebijakan harus ditolak. Begitu pula ketika menghadapi fakta empiris bahwa program yang diunggulkan tidak berguna atau kontra-produktif, pihak tersebut menyatakan : (1) efek program tersebut bersifat jangka panjang dan tidak dapat diukur pada saat sekarang; (2) efek program tersebut menyebar dan bersifat umum, tidak ada kriteria tunggal atau kesesuaian indeks untuk mengukur apa yang dicapai; (3) efek program tidak jelas dan tidak dapat diidentifikasi dengan ukuran kasar atau statistic; (4) fakta yang ditemukan mengenai tidak adanya perbedaan orang yang penerima pelayanan dan orang yang tidak menerima berarti bahwa program itu tidak intensif dan mengindikasikan perlunya lebih banyak mengeluarkan sumber daya program tersebut; (5) kegagalan mengidentifikasi sejumlah efek positif suatu program dapat menandai ketidaksesuaian atau bias dalam penelitian, bukan pada program.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa sikap skeptis teoritis dan praktis seperti itu tidak sepenuhnya dapat diterima, karena realitas yang ditemukan di lapangan justru “berbeda”. Perbedaan dan bukti nyata dapat dipahami berdasarkan dampak kebijakan publik secara teori dan sejumlah praktek berikut ini.

Dampak Kebijakan Publik

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye, 1981). Menurut Anderson (1984), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata. *Output* kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan pemerintah. Kegiatan ini diukur dengan standar tertentu. Angka yang terlihat hanya memberikan sedikit informasi mengenai *outcome* atau dampak kebijakan publik, karena untuk menentukan *outcome* kebijakan publik perlu diperhatikan perubahan yang terjadi dalam lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh aksi politik. Pengetahuan mengenai jumlah dana perkapita yang digunakan untuk siswa dalam sistem persekolahan atau untuk kasus lainnya, tidak dapat memberikan informasi mengenai efek persekolahan terhadap kemampuan kognitif, afektif, dan psikomotik siswa. Menurut sebagian pakar (Dye, 1981 ; Anderson, 1984), terdapat sejumlah dampak kebijakan yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan, yakni :

1. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Misalnya masyarakat miskin (berdasarkan kriteria tertentu), para pengusaha kecil, kelompok anak-anak sekolah yang termarjinalkan, atau siapa saja yang menjadi sasaran. Efek yang dituju oleh kebijakan juga harus ditentukan. Jika berbagai kombinasi sasaran tersebut dijadikan fokus masa analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan kepada berbagai efek yang dimaksud. Disamping itu, perlu dipahami bahwa kebijakan kemungkinan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan. Faktanya : Implikasi atau dampak kebijakan berbagai

program penanggulangan kemiskinan (Program Pengembangan Kecamatan, Kemitraan Bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, CERD, P2KP, Program Pengembangan Prasarana Perdesaan, dan sebagainya) dengan sasaran orang miskin di berbagai wilayah Indonesia, merupakan salah satu bukti nyata. Implikasi kebijakannya terlihat misalnya melalui upaya program tersebut di dalam mengembangkan kegiatan ekonomi produktif, kemudahan akses masyarakat terhadap akses pendanaan-informasi-pasar-jaringan, kemudahan akses terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, kemudahan terhadap penyediaan hak-hak dasar masyarakat miskin, peningkatan kualitas hidup masyarakat yang dapat dilihat dari penyediaan fasilitas sosial, prasarana dan sarana, pendidikan, faktor lingkungan, perwakilan (hak) politik, dan kebutuhan lainnya.

2. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target. Hal ini disebut efek eksternalitas atau *spillover*, karena jumlah sejumlah *outcome* kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas. Faktanya : dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program (Program Pengembangan Kecamatan, Kemitraan Bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, CERD, P2KP, Program Pengembangan Prasarana Perdesaan, dan sebagainya), telah melibatkan secara langsung dan tidak langsung berbagai pihak, termasuk pemerintah, pengusaha, aparat pemerintah daerah, tokoh-tokoh masyarakat, guru, penyuluh kesehatan, konsultan, kontraktor dan sebagainya.
3. Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa yang akan datang. Faktanya : Dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program seperti tersebut diatas, telah menguatkan fondasi ekonomi kerakyatan dan kemandirian masyarakat miskin khususnya dan masyarakat pada umumnya. Bahkan dapat dikatakan bahwa dampak positif kebijakan tersebut meneguhkan keinginan masyarakat dalam merespon gagasan otonomi daerah yang baru dimulai pelaksanaannya sejak tahun 1999 (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004).
4. Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program. Faktanya : Berbagai lembaga donor (nasional dan internasional) telah merealisasikan programnya. Hal ini logis dan sejalan dengan beberapa kesepakatan dalam program penanggulangan kemiskinan yang dibiayai oleh berbagai pihak seperti *World Bank*, UNDP, ADB, JICA, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
5. Biaya tidak langsung kebijakan , yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi. Faktanya : tidak bisa dipungkiri bahwa program yang dijalankan akan melibatkan berbagai pihak yang dengan keterlibatannya menghalangi melakukan kegiatan lain, misalnya anak dan anggota keluarga dari masyarakat miskin yang dulunya turut membantu kegiatan orang tua, harus berada di bangku sekolah untuk belajar pada jam tertentu. Hal ini berarti kesempatan membantu orang tuanya bekerja menjadi hilang atau berkurang.
6. Tentu saja, juga sulit mengukur manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas. Faktanya : Hal ini sesungguhnya dapat dilihat dari dampak simbolis kebijakan, misalnya di bidang pendidikan terlihat dari perubahan sikap dan perilaku masyarakat

untuk sadar akan arti penting pendidikan atau di bidang kesehatan melalui sikap dan perilaku sehat yang ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari.

Secara teoritis, dampak kebijakan tidak sama dengan output kebijakan. Karena itu menurut Dye (1981), penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah semata-mengukur *output* kebijakan. Dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran *output* kebijakan publik sangat penting untuk diperhatikan. Namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu ditemukan identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah.

Hukum Umum Dalam Mengatasi Masalah Dampak Kebijakan

Kegiatan analisis dampak ekonomi internal kebijakan yang salah satunya disponsori oleh *World Bank*, yang sedang berlangsung saat ini merupakan bukti nyata dan jawaban atas sikap skeptis tersebut. Karena itu, segala macam efek yang merupakan konsekuensi dari suatu kebijakan, baik simbolis maupun material, terhadap satu atau beberapa kelompok sasaran merupakan esensi yang mencirikan dampak kebijakan. Hal ini sesuai dengan pendapat Anderson (1984) bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang menyangkut estimasi dan penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dampak.

Sebagai penutup, perlu dicermati dua hukum Profesor James Q. Wilson (1973), untuk mengatasi semua kasus penelitian dampak kebijakan dalam ilmu pengetahuan sosial. Hukum Wilson Pertama adalah, semua intervensi kebijakan dalam permasalahan sosial menghasilkan efek yang diharapkan – sekiranya penelitian dilakukan oleh orang atau teman yang mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hukum Wilson Kedua adalah, tidak ada intervensi kebijakan dalam permasalahan sosial menghasilkan efek yang diharapkan – sekiranya penelitian dilakukan oleh pihak ketiga yang independen, lebih khusus lagi oleh pihak yang skeptis pada kebijakan tersebut. Bagi penulis, manajemen pada analisis dampak kebijakan publik yang disponsori oleh pihak-pihak tertentu, tentu saja memposisikan diri sebagai penganjur hukum umum pertama James Q. Wilson. Seperti tersebut diatas. Semoga.

Daftar Bacaan

The World Bank Group. Decentralization & Subnational Regional Economics. What, Why, and Where, <http://www1.worldbank.org/publicsector/DecentralizationSubNationalEconomics/what.htm>, diakses 02 April 2004, h. 1.

Steve Leach, et. al. 1994. The Changing Organisation and Management of Local Government, London : Macmillan Press LTD, h. 128 - 151.

Surya Dharma dan Pinondang Simanjuntak. Paradigma Birokrasi Pemerintah dan Otonomi Daerah, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Vol. III. No. 3 Oktober 2000, h. 59.

Leemans, A.F. 1970. Changing Patterns of Local Government, International Union of Local Authorities, the Hague, h. 29.

H. Detlef Kammeier, Linking Decentralization to Urban Development, United Nation Human Settlements Programme, UN-HABITA, 2002.