

BAB I

PENDAHULUAN UMUM

1.1. Latar Belakang

Republik Indonesia, yang beroperasi sebagai negara kesatuan, berkomitmen pada prinsip desentralisasi dalam pengelolaan pemerintahan. Komitmen ini ditunjukkan melalui pemberian kesempatan dan kewenangan kepada daerah, sehingga memungkinkan mereka untuk melaksanakan otonomi daerah. Oleh karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur, di antara ketentuan lainnya, pembentukan provinsi, kabupaten, dan kota di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setiap pembagian wilayah ini dipercayakan dengan pemerintahan daerah yang tunduk pada ketentuan hukum. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan kerangka kerja yang kokoh untuk pelaksanaan otonomi, sehingga memberikan wewenang yang luas, nyata, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada entitas daerah.

Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004. Prinsip dasar revisi ini adalah pengaturan pelaksanaan pemerintahan daerah, dengan memprioritaskan prinsip desentralisasi. Aspek-aspek pokok dari peraturan ini adalah untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan inisiatif dan kreativitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pelaksanaan ekonomi regional memerlukan penyusunan strategi pengembangan ekonomi regional yang kokoh dan terarah untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan. Pencapaian kemakmuran ekonomi tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaan strategi pengembangan ekonomi. Strategi pengembangan regional dapat dikategorikan ke dalam beberapa klasifikasi, termasuk: Strategi-strategi berikut telah diidentifikasi: strategi pengembangan fisik dan lokalitas; strategi pengembangan bisnis; strategi pengembangan sumber daya manusia; dan strategi pengembangan ekonomi komunitas (Arsyad, 1999).

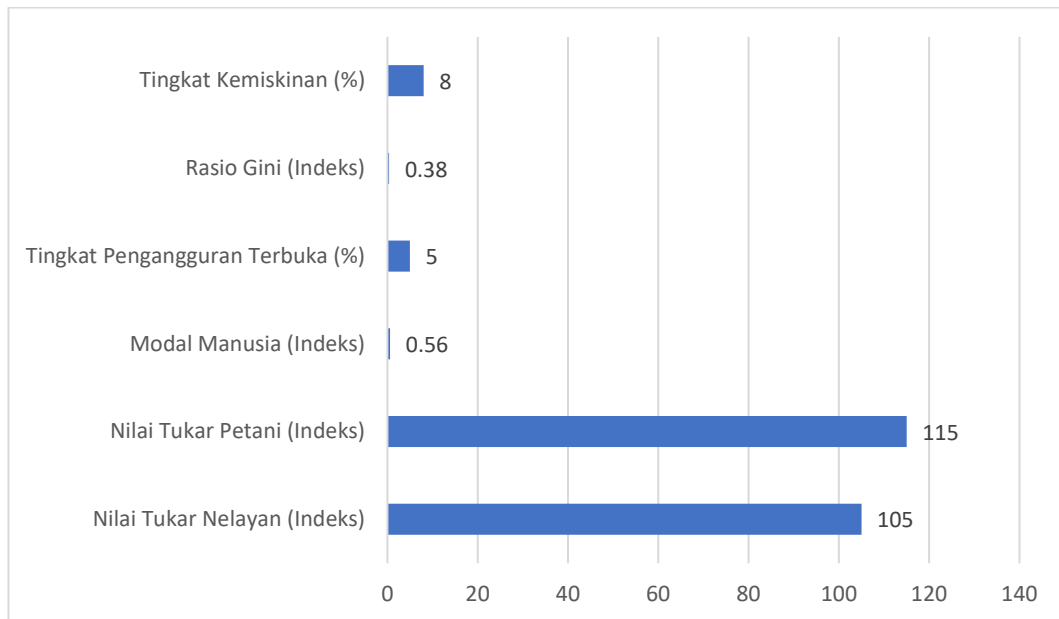
Pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Meskipun begitu, kebijakan pembangunan terkadang juga memberikan dampak negatif, seperti munculnya kemiskinan dan kesenjangan di masyarakat. Kemiskinan merupakan suatu permasalahan yang biasa terjadi di negara berkembang,

seperti yang terjadi di Indonesia. Menurut Badan Statistik, kemiskinan dasar manusia yaitu kebutuhan makanan ataupun kebutuhan non makan (Nafi'ah, 2021) menimbulkan berbagai dampak negatif dan berdampak besar terhadap negara, termasuk menghambat pertumbuhan perekonomian negara. Selain itu, angka kemiskinan di Indonesia juga terbilang cukup tinggi. Oleh karena itu pemerintah memberikan perhatian dan prioritas tinggi untuk penanganan permasalahan kemiskinan di Indonesia.

Dari delapan Tujuan Pembangunan Milenium, yang pertama adalah pengentasan kemiskinan, suatu hal yang memerlukan perhatian serius dari pemerintah. Masalah kemiskinan dapat dianalisis dari dua perspektif: makro dan mikro. Analisis makro adalah pemeriksaan terhadap kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan tujuan mengatasi kemiskinan. Dalam upaya mengatasi masalah kemiskinan, pemerintah telah menerapkan serangkaian kebijakan yang bertujuan untuk pengentasan kemiskinan.

Pemerintah Indonesia telah menetapkan tujuan pembangunan untuk periode 2023-2025, dengan penekanan utama pada pengurangan kemiskinan, ketimpangan ekonomi, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (Gambar 1.1). Untuk tahun 2025, pemerintah telah menetapkan tujuan pembangunan untuk mencapai pengurangan sebesar 8%. Sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2025, terdapat beberapa target pembangunan rinci yang diharapkan dapat dicapai dalam tiga tahun ke depan.

Menurut data terbaru, tingkat kemiskinan Indonesia mencapai 9,36% pada tahun 2023. Pemerintah telah menetapkan target pengurangan yang signifikan untuk tahun 2024, dengan perkiraan tingkat kemiskinan berkisar antara 8,5% hingga 9,0%. Selain itu, target untuk tahun 2025 adalah penurunan menjadi antara 7,0% dan 8,0%. Penurunan ini diharapkan dapat dicapai melalui berbagai program bantuan sosial dan peningkatan kesempatan kerja. Rasio Gini, yang mengukur ketidakmerataan distribusi pendapatan, menjadi fokus utama dalam analisis ini. Proyeksi menunjukkan bahwa rasio Gini akan mencapai 0,388 pada tahun 2023. Menurut proyeksi pemerintah, rasio Gini diperkirakan akan berkisar antara 0,381 hingga 0,384 pada tahun 2024, dengan target kisaran 0,379 hingga 0,382 untuk tahun 2025. Mencapai target-target ini memerlukan implementasi inisiatif yang mencakup peningkatan akses terhadap pendidikan dan layanan kesehatan, serta pelaksanaan program pemberdayaan ekonomi bagi komunitas berpenghasilan rendah.



(Sumber: Yashilva, 2024)

Gambar 1.1. Target Pembangunan Indonesia 2025

Pertumbuhan ekonomi Sulawesi Barat menunjukkan peningkatan yang signifikan, naik dari 2,31% pada tahun 2022 menjadi 5,25% pada tahun 2023. Struktur ekonomi Sulawesi Barat didominasi oleh sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan. Pernyataan ini didukung oleh kontribusi sektor usaha pertanian, kehutanan, dan perikanan, yang menyumbang 44,72% dari total PDB Sulawesi Barat. Sektor industri manufaktur mengikuti dengan pangsa 11,16%. Dominasi kedua sektor ini dalam perekonomian regional dapat dikaitkan dengan dominasi minyak sawit dan produk turunannya sebagai komoditas utama di Sulawesi Barat. Seperti yang ditunjukkan oleh data, sektor perdagangan grosir dan eceran, serta perbaikan mobil dan motor, menyusul dengan pangsa 9,94%, sektor konstruksi dengan 7,34%, dan sektor administrasi pemerintah, pertahanan, dan jaminan sosial wajib dengan 6,37% (Pemprov Sulawesi Barat, 2024).

Masalah kemiskinan menimbulkan berbagai permasalahan, sehingga menjadi prioritas yang harus segera ditangani. Dalam hal ini, Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dihadapkan pada masalah kemiskinan. Oleh karena itu, pemerintah harus memprioritaskan pengentasan kemiskinan untuk mencegah hambatan dalam proses pembangunan. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Barat pada Maret 2024, persentase penduduk miskin (yang memiliki pengeluaran per kapita bulanan di bawah garis kemiskinan) sebesar 11,21%, turun 0,28 poin persentase dibandingkan Maret 2023. Dalam angka absolut, jumlah

penduduk miskin pada Maret 2024 mencapai 162.190 orang, turun 1.950 orang dibandingkan Maret 2023. Persentase penduduk miskin yang tinggal di daerah perkotaan meningkat dari 9,08% pada Maret 2023 menjadi 9,29% pada Maret 2024. Secara bersamaan, proporsi individu miskin yang tinggal di daerah pedesaan berkurang dari 12,10% menjadi 11,70% pada Maret 2024, menandakan penurunan sebesar 0,40%. Peran komoditas pangan dalam garis kemiskinan lebih besar daripada komoditas non-pangan (perumahan, pakaian, pendidikan, dan kesehatan). Kontribusi garis kemiskinan pangan terhadap garis kemiskinan keseluruhan pada Maret 2024 tercatat sebesar 77,55%. Kondisi ini menunjukkan peningkatan dibandingkan dengan Maret 2023, yang mencatat tingkat 77,20% (BPS Sulawesi Barat, 2024a).



Sumber: Revisi RTRW Provinsi Sulawesi Barat 2014-2034

Gambar 1.2. Peta Geografis Provinsi Sulawesi Barat

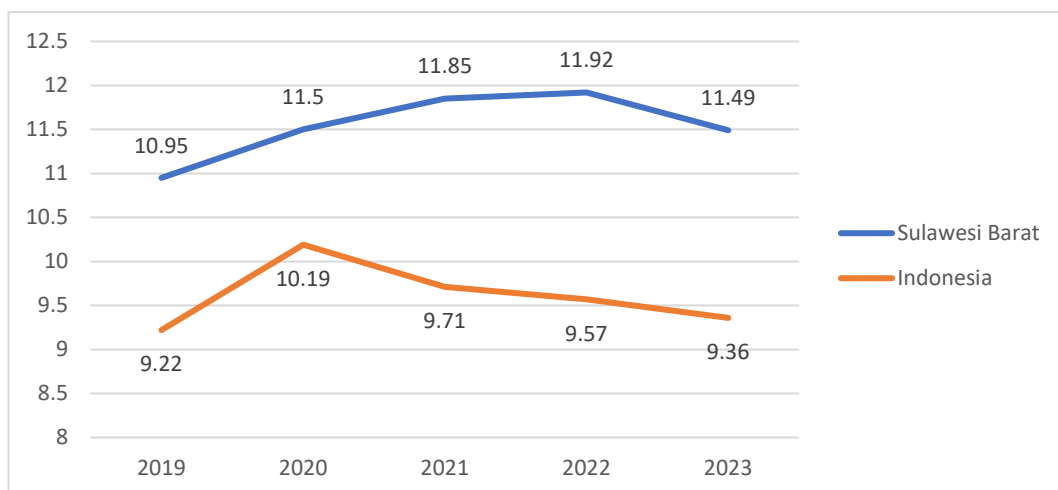
Provinsi Sulawesi Barat merupakan salah satu provinsi yang membentuk Pulau Sulawesi, yang dipisahkan dari Provinsi Sulawesi Selatan. Provinsi ini didirikan pada tanggal 5 Oktober 2004 berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004, dengan ibu kotanya adalah Kabupaten Mamuju. Wilayah administratif provinsi ini dibagi menjadi enam kabupaten, 69 kecamatan, 74 kelurahan, dan 576 desa. Sejak didirikan, Provinsi Sulawesi Barat telah mengalami perkembangan pemerintahan yang signifikan. Namun, salah satu isu strategis di sektor sosial di Provinsi Sulawesi Barat adalah kemiskinan, sebuah masalah kompleks yang melibatkan berbagai dimensi. Oleh karena itu, untuk mengatasi masalah kemiskinan, diperlukan pendekatan komprehensif yang mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat dan memerlukan integrasi berbagai sektor.

Tabel 1.1. Luas dan Proporsi Wilayah Administrasi di Prov. Sulawesi Barat

Kabupaten	Luas Wilayah (Km ²)	Proporsi (%)
Majene	900,92	5,43
Polewali Mandar	2.074,12	12,50
Mamasa	3.015,95	18,17
Mamuju	4.942,25	29,78
Pasangkayu	2.903,18	17,49
Mamuju Tengah	2.758,34	16,62
Total	16.594,76	100,00

Sumber: BPS Provinsi Sulawesi Barat

Untuk mencapai pengurangan kemiskinan yang signifikan memerlukan keterlibatan proaktif dari berbagai pemangku kepentingan, yaitu pemerintah, sektor swasta, organisasi non-pemerintah (LSM), dan masyarakat sipil. Pengembangan solusi yang efektif memerlukan koordinasi antara pihak-pihak terkait. Jelas bahwa mencapai pemberantasan kemiskinan yang komprehensif memerlukan pemahaman yang mendalam tentang kompleksitasnya dan komitmen yang teguh untuk mendorong transformasi positif melalui pendekatan yang sinergis dan komprehensif.



(Sumber: BPS Sulawesi Barat, 2024b)

Gambar 1.3. Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Sulawesi Barat

Persentase penduduk miskin di Prov Sulawesi Barat mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun antara tahun 2019 dan 2023, berkisar antara 10,95% pada September 2019 hingga 11,92% pada Maret 2022 dan 11,49% pada 2023, menunjukkan penurunan sebesar 0,43 poin persentase.

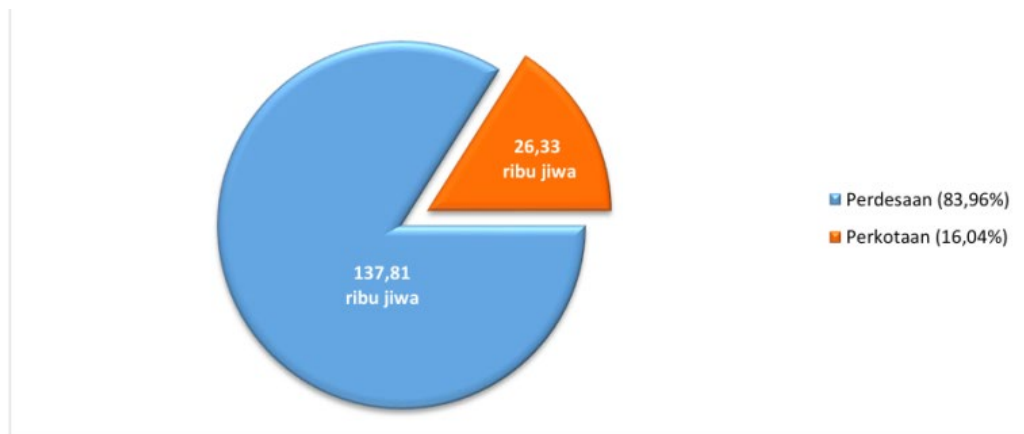
Tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Barat terus melebihi rata-rata nasional sebesar 9,36% pada tahun 2023. Rata-rata kenaikan tahunan tingkat kemiskinan di Sulawesi Barat adalah 0,13 poin persentase, sementara rata-rata nasional adalah 0,03 poin persentase per tahun.

Efektivitas inisiatif-inisiatif Provinsi Sulawesi Barat dalam memerangi kemiskinan telah terbukti melalui peningkatan yang terlihat pada tingkat kesejahteraan keseluruhan wilayah tersebut. Data terbaru tahun 2023 menunjukkan bahwa tiga kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat memiliki persentase penduduk miskin yang lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional. Ketiga kabupaten tersebut adalah Kabupaten Polewali Mandar, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Majene, dan Kabupaten Mamasa. Pemerintah memprioritaskan inisiatif yang dapat secara langsung mempengaruhi indikator kemiskinan, dengan tujuan mempercepat pengurangan kemiskinan. Temuan awal menunjukkan bahwa program pengurangan kemiskinan yang ada belum beroperasi pada potensi penuh. Program-program ini tidak terintegrasi, dan diperlukan pengembangan model pengurangan kemiskinan dari bawah ke atas yang sesuai dengan karakteristik unik setiap wilayah di Sulawesi Barat. Model ini harus diimplementasikan secara realistis dan komprehensif, melibatkan berbagai sektor dan memastikan integrasi lintas sektor. Upaya pengurangan kemiskinan harus memprioritaskan daerah pedesaan sambil secara bersamaan menangani kemiskinan di daerah perkotaan, mengingat 18% penduduk miskin di Provinsi Sulawesi Barat tinggal di daerah perkotaan.



Sumber: BPS, Provinsi Sulawesi Barat Dalam Angka 2020 – 2024

Gambar 1.4. Persentase Penduduk Miskin per Kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat



Sumber: sulbar.bps.go.id, diakses Tahun 2024

Gambar 1.5. Penduduk Miskin Berdasarkan Wilayah di Provinsi Sulawesi Barat, Tahun 2023

Sebuah studi terbaru tentang profil demografis Sulawesi Barat menunjukkan dominasi individu yang mengalami ketidakadilan ekonomi, dengan populasi pedesaan sebanyak 137.810 orang, yang sekitar 83,96% dari total populasi, dan populasi perkotaan sebanyak 26.330 orang yang mewakili sekitar 16,04%. Akibatnya, inisiatif yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan diperkirakan akan memprioritaskan wilayah pedesaan, sambil tetap mengakui tantangan yang terus dihadapi oleh penduduk perkotaan yang miskin, meskipun jumlah mereka telah berkurang, namun disertai dengan peningkatan prevalensi keseluruhan individu yang hidup dalam kemiskinan.

Tabel 1.2. Garis Kemiskinan Menurut Kabupaten di Prov. Sulawesi Barat (dalam Rupiah)

Kabupaten	2019	2020	2021	2022	2023
Majene	332.145	384.344	399.350	433.111	461.255
Polewali Mandar	259.145	401.057	416.443	452.836	482.658
Mamasa	256.544	273.513	283.758	312.206	329.768
Mamuju	376.827	277.078	287.896	319.586	340.795
Pasangkayu	360.362	354.115	367.941	404.318	432.269
Mamuju Tengah	239.592	255.440	265.413	290.030	309.227
Sulawesi Barat	339.942	352.874	364.251	405.187	433.131

(Sumber: BPS Sulawesi Barat, 2024b)

Program-program pengentasan kemiskinan merupakan program pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Namun, pemerintah daerah seringkali gagal mengenali sejauh mana dan sifat kemiskinan yang sebenarnya di wilayah masing-masing. Fenomena ini menyebabkan kurangnya pendekatan inovatif dalam pengentasan kemiskinan, yang pada akhirnya mengakibatkan implementasi kebijakan yang kurang memadai.

Mengenai hal ini, para ahli Pressman dan Wildavsky (1973) menyatakan bahwa tingkat keberhasilan dalam melaksanakan suatu inisiatif bergantung pada hubungan timbal balik antara berbagai organisasi dan departemen di tingkat lokal yang terlibat dalam proses implementasi (Wegrich, 2016). Oleh karena itu, kerja sama, koordinasi, dan pengendalian menjadi hal yang sangat penting. Dalam studinya yang mendasar tentang implementasi, Bardach (1998) menempatkan penekanan yang signifikan pada aspek konflik dalam pelaksanaannya. Ia memandang implementasi sebagai kelanjutan dari proses politik yang dimulai pada tahap pengadopsian kebijakan, meskipun dengan sekelompok aktor yang berbeda dan dinamika hubungan yang berubah di antara mereka. Selain itu, ia menganalisis jenis-jenis “permainan” yang dimainkan oleh berbagai aktor dalam proses implementasi untuk mengejar kepentingan mereka sendiri. Namun, permainan-permainan ini cenderung menyimpang dari tujuan kebijakan yang bersangkutan.

Kerangka kerja analitis top-down (Mazmanian dan Sabatier, 1981) menetapkan tujuh belas variabel, yang dibagi menjadi tiga kelompok utama. Kelompok pertama berkaitan dengan seberapa mudah menangani isu tersebut dalam kebijakan. Kelompok kedua berkaitan dengan konteks sosial dan politik. Kelompok ketiga berkaitan dengan kemampuan kebijakan untuk mengembangkan proses implementasi (Meutia, 2017). Akan tetapi, model ini masih dianggap naif dan tidak realistis karena terlalu menekankan pada kemampuan pendukung kebijakan untuk mempengaruhi implementasi, sehingga mengabaikan kemampuan penentang kebijakan untuk ikut campur dalam proses pembentukan kebijakan. Dari sudut pandang konseptual, model ini mengabaikan pertimbangan dimensi politik yang melekat dalam formulasi dan desain kebijakan.

Sebaliknya, beberapa peneliti yang mengadopsi pendekatan bottom-up menggunakan tujuan formal dari suatu kebijakan tertentu sebagai kriteria utama dalam evaluasi. Goldner & Lipsky (1982) mengembangkan teori tentang “birokrat tingkat bawah” yang berfokus pada keputusan diskresioner yang diambil oleh pekerja lapangan individu. Peran

diskresioner dalam penyediaan layanan atau penegakan peraturan menjadikan birokrat tingkat bawah sebagai aktor penting dalam implementasi kebijakan publik.

Pemerintah, penyelenggara, dan pengembang, lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah, entitas bisnis/entitas hukum yang berwenang untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi layanan publik, serta masyarakat umum atau sektor swasta yang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi layanan publik yang tidak dapat ditangani/dikelola oleh pemerintah daerah, semuanya terlibat dalam penyediaan layanan publik. Ada beberapa komponen utama dalam layanan publik. Pertama, ada organisasi penyedia layanan (seperti pemerintah daerah). Kedua, ada penerima layanan (individu, komunitas, atau organisasi yang menerima layanan tersebut). Dan terakhir, ada kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan.

Di Indonesia, terdapat beberapa badan legislatif, termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Badan-badan legislatif ini memiliki fungsi yang serupa, meliputi kewenangan legislatif, anggaran, dan pengawasan. Namun, lembaga-lembaga ini memiliki tugas dan wewenang yang berbeda. DPRD sendiri adalah lembaga perwakilan daerah yang berfungsi sebagai bagian dari administrasi pemerintahan daerah. Peran dan tanggung jawab utama pemerintahan daerah adalah memastikan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas administrator pemerintahan daerah. Hal ini dicapai melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD sesuai dengan ketentuan undang-undang dan peraturan. Fungsi DPRD, sebagai bagian dari pemerintahan daerah, bersama dengan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah, meliputi pembentukan peraturan daerah, penganggaran, dan pengawasan. Sinergi antara fungsi, tugas, dan wewenang DPRD dicapai melalui optimalisasi kinerjanya (Ardipandanto *et al.*, 2020).

Deskripsi di atas menunjukkan adanya peningkatan kemiskinan yang terus menerus setiap tahun di Provinsi Sulawesi Barat. Pada tahun 2019, garis kemiskinan sebesar 339.942 rupiah per kapita per bulan, meningkat menjadi 433.131 rupiah per kapita per bulan pada tahun 2023. Angka ini dianggap sebagai pencapaian positif, meskipun jumlah penduduk miskin juga meningkat, dari 151.870 pada tahun 2019 menjadi 164.140 pada tahun 2023. Peningkatan garis kemiskinan tidak disertai dengan

penurunan jumlah penduduk miskin, menunjukkan bahwa kesejahteraan masyarakat tidak membaik selama masa pandemi.

Pengentasan kemiskinan merupakan salah satu tantangan terbesar yang dihadapi oleh banyak negara, termasuk Indonesia. Dalam proses ini, kapasitas kebijakan menjadi elemen kunci yang menentukan efektivitas upaya pengentasan kemiskinan di suatu daerah. Kapasitas kebijakan melibatkan berbagai fungsi penting dari pemerintah, termasuk fungsi legislasif, fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan yang ada pada tugas pokok anggota legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemikiran inilah yang mendasari penulis tertarik meneliti tentang “Kapasitas Kebijakan Dalam Pengentasan Kemiskinan di Sulawesi Barat” sehingga penulis dapat menemukan fakta-fakta baru kapasitas kebijakan pengentasan kemiskinan.

Dengan adanya tantangan-tantangan tersebut di atas, maka semakin diperlukan reformasi yang komprehensif dalam pendekatan legislatif untuk penanggulangan kemiskinan di Sulawesi Barat. Oleh karena itu, penulis akan berfokus dalam merancang kebijakan dalam pengentasan kemiskinan yang dapat diadopsi oleh para anggota legislatif di Sulawesi Barat sehingga lebih proaktif dan akuntabel dalam mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Provinsi Sulawesi Barat.

1.2. Pengembangan Kapasitas Kebijakan

Kapasitas kebijakan secara luas dianggap sebagai salah satu konsep paling mendasar dalam bidang studi kebijakan publik. Tingkat kapasitas kebijakan yang tinggi telah terbukti berkorelasi dengan hasil dan dampak kebijakan yang lebih baik. Sebaliknya, kekurangan kapasitas telah diidentifikasi sebagai penyebab utama kegagalan kebijakan dan hasil yang kurang optimal (Bullock *et al.*, 2001; Fukuyama, 2013). Krisis keuangan global tahun 2008, misalnya, menyoroti kekurangan banyak negara industri dalam mengatur sektor keuangan mereka, sementara di negara-negara berkembang, defisit kapasitas merupakan tantangan yang terus berlanjut. Kekhawatiran mengenai kesenjangan kapasitas ini telah menyebabkan kebangkitan minat di antara para praktisi dan akademisi dalam hal kapasitas kebijakan dan definisi serta komposisinya di era kontemporer (Fukuyama, 2013; Savoia & Sen, 2015).

Meskipun kapasitas kebijakan telah menjadi perhatian penting karena pemerintah semakin ditugaskan untuk menangani berbagai masalah yang semakin kompleks, masih terdapat banyak ketidaksepakatan mengenai definisi konseptualnya, dan hanya sedikit upaya sistematis untuk

mengoperasionalkan dan mengukurnya (Gregory & Lonti, 2008; Waller, 1992). Pertama, terdapat kekurangan konsensus mengenai apakah kapasitas kebijakan harus dibatasi pada kapasitas pemerintah atau pelayanan publik, atau apakah kapasitas kebijakan harus diperluas untuk mencakup sektor nonpemerintah dan sektor swasta. Pandangan yang dominan di kalangan pakar di bidang ini adalah definisi kapasitas kebijakan yang berpusat pada pemerintah, yang didefinisikan sebagai kemampuan pemerintah untuk mengambil keputusan yang terinformasi, memantau lingkungan, menetapkan arah strategis, mengevaluasi dampak berbagai alternatif kebijakan, dan memanfaatkan pengetahuan secara bijaksana selama proses pembentukan kebijakan (Bakvis, 2000; Howlett & Lindquist, 2004; Painter & Pierre, 2004; Parsons, 2004; Peters & Pierre., 2004; Savoie, 2003). Fellegi (1996) mengusulkan konsep kapasitas kebijakan yang lebih komprehensif. Konsep ini mencakup sumber daya yang dapat digunakan untuk mengevaluasi, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan, serta cara dan proses yang digunakan untuk menggerakkan dan memanfaatkan sumber daya tersebut. Sumber daya ini meliputi layanan publik, sektor non-pemerintah, dan masyarakat luas (Howlett & Ramesh, 2015). Pertanyaan mengenai apakah dan sejauh mana 'kapasitas tata kelola' berbeda dengan 'kapasitas kebijakan' masih menjadi pertanyaan utama di bidang ini.

Selain itu, meskipun pernyataan bahwa kapasitas kebijakan merupakan prasyarat bagi keberhasilan suatu kebijakan merupakan pernyataan yang sudah mapan, namun terdapat pandangan yang berbeda mengenai kerumitan konseptual dan definisi dari subjek tersebut. Perbedaan pandangan ini telah menghambat upaya untuk meningkatkan pemahaman, diagnosis, dan penyempurnaan praktik kebijakan. Beberapa peneliti memilih untuk menggunakan definisi yang terbatas atau terbatas pada istilah tersebut, dengan alasan bahwa kapasitas kebijakan hanya berkaitan dengan ketersediaan atau kualitas dari keterampilan tertentu seperti memberikan nasihat kebijakan untuk mendukung pengambilan keputusan. Painter & Pierre (2004), misalnya, secara eksklusif berfokus pada kapasitas perumusan kebijakan ketika mereka mendefinisikan istilah tersebut sebagai: *"...kemampuan untuk menggalang sumber daya yang diperlukan untuk membuat pilihan kolektif yang cerdas, khususnya untuk menetapkan arah strategis, untuk alokasi sumber daya yang langka untuk tujuan publik."* Sebaliknya, konseptualisasi alternatif telah diusulkan, yang menggabungkan berbagai kompetensi dan sumber daya yang lebih luas. Hal ini mencakup kapasitas untuk memperoleh dan memanfaatkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, kemampuan untuk

merumuskan pilihan-pilihan, penerapan metodologi penelitian kualitatif dan kuantitatif untuk menghadapi tantangan-tantangan kebijakan, dan manajemen komunikasi dan hubungan pemangku kepentingan yang efektif (Howlett, 2009; Oliphant & Howlett, 2010).

Namun demikian, beberapa ahli, termasuk Bridgman & Davis (2003), telah mengadvokasi definisi yang lebih luas, dengan menyatakan bahwa kapasitas kebijakan harus mencakup kemampuan pemerintah untuk secara efisien melaksanakan berbagai tindakan yang diinginkan, di samping menentukan tindakan-tindakan tersebut, dan sebaliknya, para ahli lain telah mengarahkan perhatian mereka pada tingkat meta tata kelola pemerintahan. Parsons (2004) mendefinisikan kapasitas kebijakan sebagai fungsi dari “menyatukan” pemerintahan modern, yang merujuk pada kemampuan untuk mengintegrasikan berbagai organisasi dan kepentingan guna membentuk jaringan kebijakan yang kohesif. Beberapa ahli juga melampaui perumusan kebijakan dengan menekankan pada prasyarat sistemik dan struktural tata kelola pemerintahan yang baik (Holmberg & Rothstein, 2012; Rotberg, 2014). Mereka berpendapat bahwa karakteristik tata kelola pemerintahan seperti kejujuran, supremasi hukum, pengangkatan berdasarkan prestasi, kepercayaan sosial, dan legitimasi harus terlebih dahulu dipenuhi jika analisis ingin mempengaruhi pembuatan kebijakan dan hasil serta implementasi kebijakan agar berhasil.

Sangat penting untuk mengakui bahwa meskipun literatur yang ada menawarkan banyak sekali definisi kapasitas kebijakan yang menggarisbawahi berbagai dimensi dari subjek tersebut, belum ada upaya sistematis untuk merumuskan definisi komprehensif mengenai kapasitas kebijakan yang mencakup semua elemen dan keterkaitannya. Mayoritas definisi kapasitas kebijakan yang ada saat ini berfokus pada penerapannya, seperti “membuat keputusan kolektif yang cerdas” dan “menimbang dan menilai berbagai alternatif” (Brown *et al.*, 2013; Wang, 2013; X. Wu *et al.*, 2018). Namun, definisi-definisi tersebut tidak menjelaskan secara spesifik komponen-komponen dari kapasitas kebijakan atau bagaimana sumber daya dan keterampilan yang ada maupun yang potensial dapat diintegrasikan untuk meningkatkan kapasitas tersebut. Kurangnya definisi operasional yang praktis telah mengakibatkan terbatasnya penggunaan konsep ini dalam praktik meskipun ada perhatian yang diberikan kepada konsep ini di kalangan akademisi (Brown *et al.*, 2013; Wang, 2013; X. Wu *et al.*, 2018).

1.2.1. Kerangka/Perspektif Kapasitas Kebijakan Publik

Kapasitas kebijakan didefinisikan dengan cara yang konsisten oleh Gleeson *et al.* (2009, 2011) yang menyatakan bahwa kapasitas kebijakan merupakan kumpulan keterampilan dan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi kebijakan. Terdapat tiga jenis keterampilan: analitis, operasional, dan politik. Setiap dari ketiga keterampilan ini melibatkan sumber daya atau kemampuan pada tiga tingkat yang berbeda: individu, organisasi, dan sistemik. Definisi komprehensif ini, yang terdiri dari tiga set keterampilan dan kemampuan serta tiga set sumber daya dan kemampuan, cukup luas untuk mencakup semua aspek kapasitas kebijakan yang disebutkan oleh para penulis di atas. Hal ini juga memudahkan untuk melihat bagaimana taksonomi tersebut serupa dan berbeda. Konsep yang disempurnakan ini jauh lebih baik daripada pendekatan sebelumnya ketika diterapkan dalam praktik.

Kerangka konseptual yang dijelaskan dalam teks ini menandakan penyimpangan yang signifikan dari upaya sebelumnya dalam mendefinisikan kapasitas kebijakan dalam beberapa aspek penting. Pertama, kerangka ini tidak terbatas pada fungsi, tahap, atau tugas tertentu dalam proses kebijakan; melainkan mencakup seluruh proses kebijakan, termasuk penetapan agenda, formulasi, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi. Kedua, kerangka ini mengakui bahwa sifat tantangan dalam melaksanakan fungsi-fungsi kebijakan ini bervariasi secara signifikan, dan bahwa kapasitas untuk melaksanakan satu fungsi tidak menjamin kinerja yang efektif dalam fungsi lain. Sebaliknya, kerangka ini mengakui bahwa seringkali terdapat keterampilan dan sumber daya yang dapat dibagikan di antara lingkungan tugas yang berbeda.

Perbedaan yang menonjol kedua berkaitan dengan kemampuan kerangka kerja ini untuk melampaui batasan pendekatan yang berpusat pada pemerintah dalam penilaian kapasitas. Kerangka kerja ini mengakui keterlibatan berbagai organisasi, termasuk partai politik, organisasi non-pemerintah (LSM), perusahaan swasta, dan organisasi internasional, serta lembaga pemerintah, dalam proses kebijakan. Akibatnya, entitas-entitas ini mempengaruhi kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, meskipun kapasitas kebijakan pemerintah memainkan peran penting dalam menentukan hasil kebijakan, yang menjadi subjek utama studi ini, kapasitas pemangku kepentingan lain dalam pembentukan kebijakan merupakan aspek penting dari kapasitas yang harus diperlakukan secara setara.

Ketiga, taksonomi ini memungkinkan model kapasitas yang bertingkat-tingkat (*nested model*). Pada tingkat sistem, kemampuan seperti tingkat dukungan dan kepercayaan yang dinikmati oleh badan publik dari para penguasa politiknya dan dari masyarakat luas merupakan komponen kunci dari kapasitas kebijakan. Sifat dari sistem ekonomi dan keamanan di mana para pembuat kebijakan beroperasi juga merupakan komponen dari kapasitas kebijakan. Ketersediaan sumber daya manusia dan keuangan, serta faktor-faktor seperti kepercayaan, merupakan faktor penentu yang sangat penting bagi kemampuan organisasi. Akibatnya, kemampuan manajer dan analis publik untuk melaksanakan tugas kebijakan mereka juga tergantung pada faktor-faktor tersebut. Keberadaan dukungan politik dari baik elit penguasa maupun masyarakat umum memiliki arti yang sangat penting. Hal ini karena lembaga-lembaga dan pengelolanya harus dianggap sah oleh warga negara dan subjek kebijakan agar dapat memperoleh akses ke sumber daya dan dukungan dari otoritas dan konstituen mereka secara berkelanjutan. Sumber daya ini harus tersedia sejak awal (Painter & Pierre, 2004).

Sangatlah penting untuk menegaskan kembali konseptualisasi kapasitas kebijakan sebagai penggabungan kompetensi dan aset. Kapasitas tingkat analitis memfasilitasi jaminan bahwa inisiatif kebijakan secara teknis baik, yaitu implementasinya kemungkinan besar akan berkontribusi pada realisasi tujuan kebijakan. Kapasitas tingkat operasional memungkinkan penyelarasan sumber daya dengan tindakan kebijakan, memastikan implementasi praktisnya. Kapasitas di tingkat politik memfasilitasi perolehan dan pemeliharaan dukungan politik. Keterkaitan kapasitas-kapasitas tersebut, meskipun jelas, diatur oleh pertimbangan yang berbeda, dan kontribusinya terhadap proses kebijakan tidak dapat dipisahkan dan tidak tergantikan (Fukuyama, 2013; Gleeson *et al.*, 2009, 2011; Rotberg, 2014; Tiernan & Wanna, 2006; X. M. Wu *et al.*, 2010). Namun, perlu dicatat bahwa tidak semua kapasitas ini mungkin penting untuk keberhasilan suatu tindakan kebijakan. Sebaliknya, beberapa kapasitas mungkin dianggap lebih penting daripada yang lain, sebuah kemungkinan yang diizinkan oleh struktur kerangka kerja (Howlett & Ramesh, 2015). Kategorisasi yang diuraikan di sini menawarkan keuntungan yang signifikan dalam penerapan praktis konsep kapasitas kebijakan. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa peningkatan ketiga jenis kompetensi tersebut diatur oleh proses dan pertimbangan yang berbeda. Pertimbangan dan proses ini akan hilang ketika salah satu kapasitas diabaikan atau disandingkan secara tidak tepat.

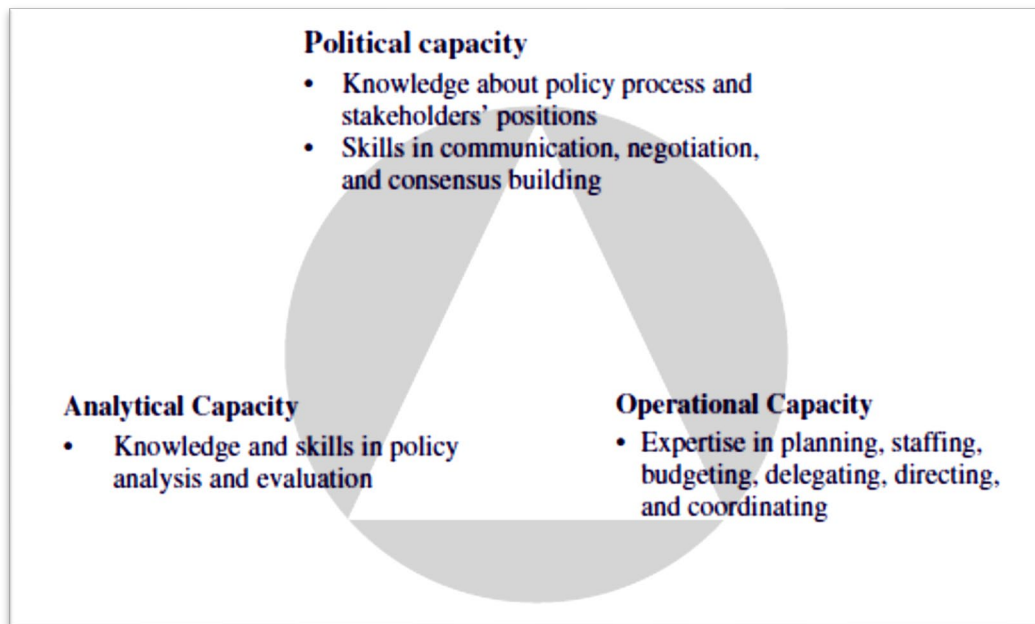
Umumnya, orang membicarakan kapasitas kebijakan dalam konteks pemerintah secara keseluruhan atau negara. Namun, kapasitas kebijakan pada tingkat ini bukanlah satu-satunya hal yang penting. Keterampilan dan kemampuan individu serta organisasi yang terlibat juga dapat menjadi faktor krusial dalam melaksanakan bagian-bagian penting dari proses kebijakan. Dalam konteks proses kebijakan, orang-orang yang terlibat dalam menjalankannya adalah profesional kebijakan. Ini termasuk pembuat kebijakan, manajer publik, dan analis kebijakan. Mereka adalah orang-orang yang menentukan seberapa baik tugas dan fungsi yang berbeda dalam proses kebijakan sebenarnya berjalan. Kapasitas kebijakan mereka ditentukan oleh pengetahuan mereka tentang proses kebijakan, keahlian mereka dalam analisis dan evaluasi kebijakan, keterampilan manajerial mereka, dan penilaian politik mereka. Namun, meskipun orang-orang berusaha sebaik mungkin, tidak ada jaminan bahwa kebijakan akan benar-benar berhasil karena keterbatasan sumber daya dan kapasitas di tingkat organisasi dan sistemik.

Pada tingkat organisasi, ketersediaan dan efektivitas infrastruktur informasi serta sistem manajemen sumber daya manusia dan keuangan, serta tingkat dukungan politik, memiliki kemampuan untuk meningkatkan atau mengurangi kemampuan individu. Jika suatu organisasi memberlakukan terlalu banyak batasan terhadap apa yang dapat diputuskan oleh karyawan individu, atau jika hal itu membuat karyawan merasa tidak bahagia, mungkin akan sulit bagi organisasi untuk menjalankan tugasnya (Gleeson *et al.*, 2011; Tiernan & Wanna, 2006). Perspektif multi-dimensi mengenai kapasitas kebijakan dan tata kelola pemerintahan ini memfasilitasi pemahaman yang lebih mendalam mengenai pervasivitas dan persistensi kegagalan kebijakan. Keberhasilan kebijakan bergantung pada tingkat kapasitas yang tinggi dalam berbagai dimensi, termasuk analitis, operasional dan politis. Namun, kondisi seperti itu sulit untuk dipenuhi dalam praktiknya.

1.2.2. Mekanisme Kapasitas Kebijakan Publik

Kemampuan analitis individu yang terlibat dalam tugas-tugas yang berhubungan dengan kebijakan, seperti identifikasi isu-isu kebijakan dan penyebabnya, konsepsi dan perbandingan solusi terhadap isu-isu tersebut, perumusan rencana implementasi kebijakan yang efektif, dan pelaksanaan evaluasi kebijakan yang ketat, sangat penting dalam menentukan efektivitas kebijakan. Memang, kemampuan sebuah organisasi, dan kemungkinan keberhasilannya, bergantung pada kecakapan analitis para personilnya dalam mengidentifikasi masalah dan merumuskan strategi

yang sesuai untuk penyelesaiannya. Kemahiran para profesional kebijakan dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut sangat penting bagi kapasitas analitis lembaga masing-masing. Meningkatnya kerumitan isu-isu kebijakan mengharuskan penggunaan instrumen analisis seperti analisis biaya-manfaat dan pemodelan sistem, yang sering kali tidak dimiliki oleh lembaga-lembaga pemerintah.



Gambar 1.6. Kapasitas kebijakan di tingkat individu

Ada kesalahpahaman umum bahwa kapasitas analisis hanya relevan bagi para analis yang bekerja di tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Bahkan, relevansinya bahkan lebih terasa pada eselon yang lebih tinggi, karena isu-isu kebijakan menjadi lebih kompleks jika dilihat dari perspektif yang lebih luas, bahkan ketika analisis, desain, dan evaluasi kebijakan dilakukan pada tingkat yang lebih rendah, sangat penting bagi para manajer senior untuk menjadi konsumen yang cerdas atas produk-produk analitis. Ketiadaan kapasitas seperti itu di pihak manajer senior dapat mengakibatkan pengabaian nilai pekerjaan analitis, atau sebagai alternatif, pendekatan yang salah arah karena kurangnya pemahaman yang memadai tentang keterbatasan pekerjaan tersebut.

Kompetensi operasional di tingkat individu berkaitan dengan kapasitas pejabat untuk melaksanakan fungsi manajerial, yang sering kali dicirikan dengan cara yang tidak jelas sebagai 'kepemimpinan'. Pendekatan yang lebih pragmatis dan bermanfaat adalah dengan memilah-milah

konsep kepemimpinan yang samar-samar ke dalam fungsi-fungsi mendasar yang dijalankan oleh para manajer kebijakan: perencanaan, penyusunan staf, penganggaran, pendelegasian, pengarahan, dan koordinasi. Kehadiran pejabat yang memiliki kapasitas untuk mengelola sumber daya manusia, keuangan, dan infrastruktur, serta mengkoordinasikan penggunaannya di dalam dan di luar organisasi, sangat penting untuk perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang efektif (Hicklin & Godwin, 2009; Howlett & Walker, 2012). Keterampilan interpersonal yang tinggi sangat penting, meskipun sulit untuk diukur, karena kompleksitas tantangan kebijakan kontemporer membutuhkan kolaborasi yang erat di antara sejumlah besar profesional kebijakan di dalam dan di luar organisasi.

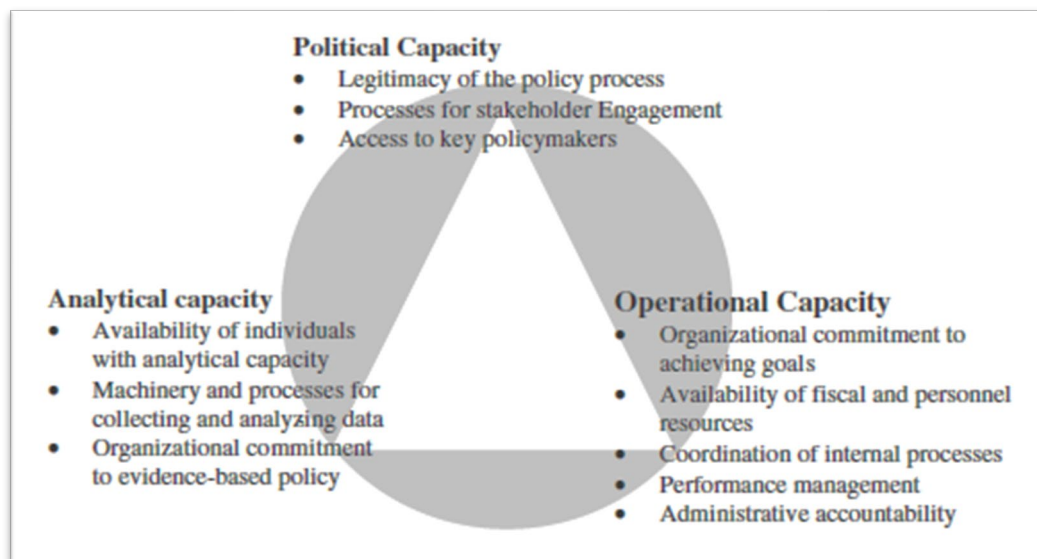
Kapasitas operasional tidak hanya menjadi pertimbangan dalam implementasi kebijakan, seperti yang umumnya diyakini, tetapi juga relevan dengan semua tahapan dalam proses kebijakan. Kurangnya kapasitas operasional di antara para ahli dan analis dapat menghasilkan rekomendasi dan keputusan kebijakan yang baik secara teori atau prinsip, tetapi berantakan dalam praktiknya karena isu-isu yang berkaitan dengan alokasi sumber daya dan koordinasi tidak dipertimbangkan dalam tahap perumusan proses kebijakan. Selain itu, tugas-tugas khusus pada tahap-tahap lain dalam proses kebijakan, seperti evaluasi, mungkin juga memerlukan mobilisasi dan pengerahan sumber daya yang memerlukan kapasitas operasional.

Terakhir, konsep kapasitas kebijakan di tingkat individu mencakup kemampuan para profesional kebijakan untuk mempertimbangkan dimensi politik dari tugas-tugas mereka dan untuk menumbuhkan dukungan politik terhadap upaya mereka. Pertama, pemahaman yang komprehensif mengenai proses kebijakan, khususnya interaksi di antara berbagai pemangku kepentingan di berbagai tahap siklus kebijakan, memungkinkan para aktor untuk mengenali keterkaitan antara pekerjaan mereka sendiri dan dinamika politik proses kebijakan. Konsep ketajaman kebijakan, yang mencakup wawasan tentang posisi, kepentingan, sumber daya, dan strategi para aktor yang berpengaruh dalam proses kebijakan, serta implikasi praktis dari tindakan kebijakan, menjadi dasar bagi penilaian yang tepat terkait kelayakan dan kemampuan implementasi berbagai kebijakan (Rhodes, 2014; Tiernan, 2015; X. M. Wu *et al.*, 2010). Ketiga, kemampuan untuk berkomunikasi, bernegosiasi, dan membangun konsensus sangat penting bagi para aktor individu yang bekerja sama dengan para pemangku kepentingan di luar organisasi mereka, seperti lembaga pemerintah lainnya, partai politik, LSM, media, dan masyarakat umum. Hal ini dikarenakan

proses kebijakan melibatkan interaksi berbagai pemangku kepentingan yang berbeda dengan kepentingan dan keharusannya masing-masing (Zhang *et al.*, 2012).

Berlawanan dengan kepercayaan umum, kapasitas politik tidak hanya penting bagi para pembuat kebijakan dan pejabat senior, tetapi juga bagi para analis dan pakar kebijakan. Tanpa adanya kapasitas politik yang memadai, para analis kebijakan dan pakar mungkin akan merumuskan rekomendasi kebijakan yang mengabaikan resistensi dari para pemain kunci dalam proses kebijakan. Demikian pula, para manajer sektor publik dapat meremehkan tingkat perlawanan terhadap kebijakan atau program yang diimplementasikan. Kedua skenario tersebut dapat menimbulkan konsekuensi yang merugikan.

Di tingkat organisasi, kapasitas analitis mengacu pada kemampuan untuk memperoleh dan memproses informasi dan data yang diperlukan untuk menjalankan fungsi-fungsi kebijakan (Cohen & Levinthal, 1990; Ouimet *et al.*, 2010). Dalam konteks kontemporer, yang ditandai dengan penekanan menyeluruh pada kebijakan berbasis bukti, kepemilikan keterampilan analitis oleh karyawan secara individu menjadi sangat penting. Selain itu, kemampuan mengakses data secara tepat waktu dan sistematis di seluruh organisasi juga sama pentingnya (Davies *et al.*, 2000).



(Sumber: Wu *et al.*, 2018)

Gambar 1.7. Kapasitas kebijakan di tingkat organisasi

Sistem informasi yang efektif memainkan peran penting dalam mendukung pembuatan dan pelaksanaan kebijakan yang efektif. Arsitektur organisasi yang ada untuk mengumpulkan dan menyebarkan informasi di dalam dan di seluruh lembaga sektor publik dan masyarakat luas, melalui, misalnya, badan statistik nasional dan sensus berkala, menawarkan potensi yang luar biasa dalam hal ini. Sistem informasi yang efektif untuk pengembangan kebijakan memungkinkan informasi dikumpulkan dan dibagikan dengan lebih cepat daripada yang dapat dilakukan secara individual. Selain itu, sistem ini juga memfasilitasi penggunaan kembali informasi yang ada tanpa perlu melakukan upaya yang berulang-ulang, seperti yang dibuktikan oleh perpustakaan, database, dan situs web lembaga. Selain itu, kekayaan informasi pengalaman kebijakan yang tersimpan di berbagai situs organisasi dapat memberikan wawasan mengenai berbagai pilihan kebijakan dan konsekuensi kehidupan nyata. Namun demikian, pengumpulan dan aksesibilitas informasi ini bagi para pembuat kebijakan lainnya melalui platform e-government sangat penting untuk kegunaannya (Kwaterski, 2010).

Arsitektur e-government yang kuat semakin diakui sebagai hal yang penting bagi kemampuan operasional. Sistem seperti itu memungkinkan para pejabat untuk terhubung dan berkolaborasi dengan lebih mudah dan lebih sering, serta menghubungkan pemerintah dengan masyarakat dengan memfasilitasi masukan dari masyarakat dalam merancang program dan memberikan layanan publik (Moon *et al.*, 2014). Secara internal, teknologi informasi menawarkan potensi yang sangat besar untuk meningkatkan integrasi dan koordinasi di dalam sektor publik sambil meningkatkan penggunaan keterampilan analitis lainnya (Ambali, 2010). Selain itu, TIK telah diidentifikasi sebagai sarana untuk melestarikan memori institusional dalam suatu organisasi, mendorong pembelajaran kebijakan dan menumbuhkan pemahaman tentang praktik-praktik kebijakan dan kinerjanya di negara, lembaga, dan sektor lain (Huber, 1991; May, 1999).

Kompetensi operasional di tingkat organisasi ditentukan oleh efektivitas organisasi dalam memobilisasi dan mengerahkan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas kebijakan. Kapasitas operasional tersebut dapat diukur pertama-tama dari tingkat koordinasi proses internal dan eksternal melalui sistem manajerial organisasi. Aspek kapasitas ini mencakup tingkat pendanaan dan staf yang digunakan oleh para manajer, serta sifat komunikasi, konsultasi, dan pengaturan koordinasi dalam dan antar lembaga (Peters, 2001). Secara internal, organisasi

berkewajiban untuk mengkomunikasikan tujuan, rencana operasional, dan prosedur operasional kepada karyawan mereka, dan, sama pentingnya, harus memberdayakan mereka untuk berkontribusi dalam pengembangan mereka (Kuipers *et al.*, 2014; Matland, 1995). Secara eksternal, komunikasi dan kolaborasi yang efektif dengan lembaga-lembaga lain dan para pemangku kepentingan masyarakat sangat penting.

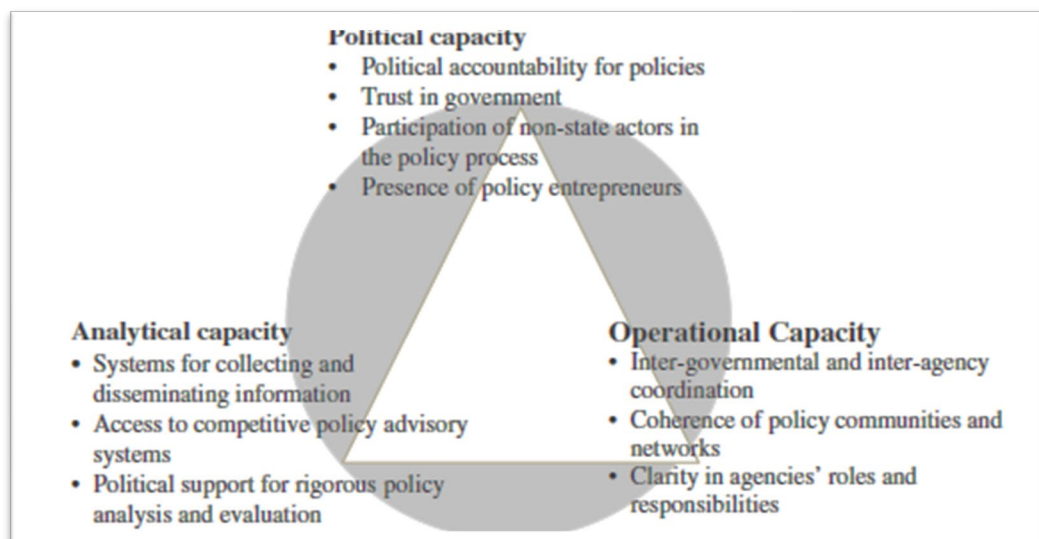
Keseimbangan antara otonomi dan kontrol dalam suatu organisasi juga merupakan faktor penting dalam menentukan efektivitas keterlibatan organisasi dalam proses kebijakan. Otonomi yang lebih besar bagi para profesional kebijakan dan sub-unit dalam suatu organisasi dapat memberikan insentif tambahan dan kesempatan untuk berinovasi dalam melaksanakan tugas-tugas kebijakan. Namun demikian, sama pentingnya untuk memiliki mekanisme kontrol, seperti prosedur operasi standar dan aturan, untuk memastikan akuntabilitas dan menjaga kualitas. Mencapai tujuan-tujuan ini melalui cara-cara yang rutin dan konsisten membutuhkan koordinasi yang cermat dalam perencanaan dan pelaksanaan, kegiatan-kegiatan yang sulit namun sangat diperlukan untuk berfungsinya lembaga-lembaga sektor publik secara efektif.

Konsep kapasitas kebijakan terkait erat dengan sumber daya politik yang dimiliki oleh suatu lembaga untuk menjalankan fungsinya. Faktor utama yang mempengaruhi kapasitas kebijakan adalah legitimasi politik suatu organisasi. Pada prinsipnya, kementerian atau departemen pemerintah di sektor kebijakan tertentu (seperti energi, pendidikan, dan lingkungan hidup) dipercayakan dengan tanggung jawab utama untuk pengembangan dan implementasi kebijakan, dan legitimasi politik mereka dalam proses kebijakan pada umumnya terjamin. Namun demikian, ada kecenderungan meningkatnya sistem kebijakan di berbagai negara yang merangkul partisipasi yang lebih besar, sehingga memberikan legitimasi kepada organisasi nonpemerintah dan swasta untuk terlibat dalam proses kebijakan.

Kedua, tingkat akses ke pembuat kebijakan utama dan adanya hubungan kerja yang positif (“tawar-menawar layanan publik”) antara menteri dan layanan publik sangat penting bagi kapasitas politik lembaga (Salomonsen & Knudsen, 2011). Sebagai contoh, sebuah lembaga yang memiliki akses langsung ke perdana menteri cenderung menunjukkan keberhasilan yang lebih besar dalam implementasi kebijakan dibandingkan dengan lembaga yang tidak memiliki akses istimewa tersebut. Demikian pula, menteri yang terlibat dalam interaksi yang profesional dan sopan dengan kepala lembaga, memberikan arahan yang luas daripada

melakukan manajemen mikro, dapat mengantisipasi peningkatan efektivitas lembaga (Hood, 2002).

Ketiga, komunikasi yang efektif dengan para pemangku kepentingan yang relevan dan masyarakat umum merupakan komponen penting dari kapasitas politik organisasi. Komunikasi semacam itu sangat penting untuk pengembangan dan implementasi kebijakan dan tata kelola yang efektif. Peningkatan pemahaman dan dukungan terhadap kebijakan pemerintah merupakan manfaat utama dari komunikasi yang efektif. Komunikasi yang terampil oleh lembaga-lembaga dapat meningkatkan dukungan terhadap tujuan kebijakan pemerintah dan memfasilitasi tugas tata kelola pemerintahan dan pembuatan kebijakan. Untuk mencapai keberhasilan, pemerintah harus terlebih dahulu mendefinisikan suatu masalah dan kemudian melibatkan masyarakat dalam penyelesaiannya (Post *et al.*, 2008). Ketiadaan struktur dan proses komunikasi yang memfasilitasi pertukaran informasi dua arah antara negara dan warganya menghambat kemampuan negara untuk tanggap terhadap kebutuhan dan harapan publik. Strategi dan perangkat organisasi untuk memfasilitasi komunikasi dua arah dengan publik meliputi *“lobi kepentingan publik, memfasilitasi jaringan di antara para elit politik yang berpikiran sama, membangun koalisi, dan mengukur serta menginformasikan opini publik”* (Haider *et al.*, 2011). Alokasi sumber daya yang memadai untuk tugas-tugas ini, baik fiskal maupun lainnya, sangat penting bagi kapasitas politik organisasi.



(Sumber: Wu *et al.*, 2018)

Gambar 1.8. Kapasitas kebijakan di tingkat sistem

Di tingkat sistem, kapasitas analitis dapat diukur dari luas dan kualitas pengumpulan data di seluruh sistem, ketersediaan, kecepatan, dan kemudahan akses secara umum di berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses kebijakan, serta tingkat persaingan dan keragaman dalam produksi pengetahuan kebijakan. Di sebagian besar negara, terdapat lembaga atau organisasi yang bertanggung jawab atas pengumpulan data, namun cakupan dan kualitas pekerjaan mereka sangat bervariasi. Meskipun banyak elemen dari kapasitas ini mungkin sulit untuk dimodifikasi atau berada di luar jangkauan masing-masing badan dan aktor pemerintah, mereka tetap bergantung pada kapasitas ini secara implisit dan eksplisit untuk melaksanakan tugas-tugas analisis mereka sendiri secara efektif.

Selain itu, peningkatan aksesibilitas data dan informasi oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan organisasi sektor swasta dapat memainkan peran penting dalam menentukan kapasitas analisis di tingkat sistem. Meningkatnya penekanan pada akuntabilitas, transparansi, dan tata kelola partisipatif dalam beberapa tahun terakhir ini telah menggarisbawahi pentingnya sistem informasi dalam pemerintahan dan masyarakat (Oh, 1997). Memastikan aksesibilitas terhadap informasi tersebut menuntut transparansi dari pemerintah dan masyarakat sipil yang aktif, serta media yang independen dan hak atas kebebasan berbicara dan berkumpul (Haider *et al.*, 2011). Konsep kebebasan informasi, atau hak atas informasi, semakin dianggap sebagai prasyarat mendasar bagi warga negara untuk terlibat dalam proses kebijakan (Bennett & Raab, 2017).

Ketika membahas tingkat sistem, kapasitas operasional pada dasarnya merujuk pada sistem pengendalian atas lembaga-lembaga sektor publik dan hubungan yang mereka bangun dengan mitra komunitas. Pertama, seberapa baik suatu negara dapat beroperasi bergantung pada seberapa baik pemerintah dan lembaga-lembaga pemerintahannya bekerja sama. Integrasi kebijakan berkaitan dengan pengelolaan isu-isu lintas sektor dalam pembentukan kebijakan yang melampaui batas-batas kebijakan yang ada dan tidak terkait dengan tanggung jawab departemen individu. Hal ini juga merujuk pada pengelolaan tanggung jawab kebijakan di dalam sektor kebijakan tertentu.

Kedua, koherensi dan keterlibatan jaringan kebijakan dan masyarakat dalam proses kebijakan juga sangat penting bagi kapasitas operasional. Terdapat banyak literatur yang menyatakan bahwa untuk mengatasi masalah-masalah publik yang kompleks, lembaga-lembaga publik semakin perlu bermitra dan berkolaborasi dengan mitra-mitra mereka

di masyarakat sipil. Lembaga-lembaga yang memiliki hubungan yang kuat telah terbukti dapat membuat pilihan-pilihan yang lebih baik dan mengimplementasikannya secara lebih efektif (Salamon, 2002).

Ketiga, kapasitas operasional yang tinggi di tingkat sistem menuntut kejelasan peran dan tanggung jawab berbagai organisasi yang terlibat dalam proses kebijakan. Lingkungan hukum-politik harus memungkinkan badan-badan publik tidak hanya memiliki keleluasaan untuk menjalankan fungsinya, namun juga memberikan pengawasan terhadap keleluasaan tersebut untuk memastikan tata kelola yang tidak memihak. Bahkan, (Rothstein *et al.*, 2013) menganggap penegakan prinsip ketidakberpihakan sebagai tes lakmus dari kapasitas tata kelola pemerintahan. Penegakan akuntabilitas, supremasi hukum, dan proses hukum bagi lembaga-lembaga sektor publik tidak hanya menegakkan prinsip-prinsip liberalisme dan demokrasi, tetapi juga meningkatkan kinerja pemerintah. Prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang baik adalah bahwa lembaga-lembaga sektor publik bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan mereka. Pertanggungjawaban ini ditujukan kepada eksekutif politik dan lembaga-lembaga pusat, serta kepada mitra masyarakat dan klien mereka.

Pada tingkat sistem, kapasitas politik ditentukan oleh kemampuan dan kompetensi yang memungkinkan partisipasi para pemangku kepentingan dalam proses kebijakan. Hal ini memungkinkan keberlanjutan dukungan publik terhadap reformasi kebijakan dan penyelesaian konflik yang timbul dari tindakan kebijakan. Kemampuan pertama adalah tingkat akuntabilitas politik dan legitimasi pembuatan kebijakan (Beetham, 1991). Dalam sistem kebijakan yang ditandai dengan kapasitas politik yang tinggi, kegagalan kebijakan dapat diidentifikasi, dan pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam merumuskan dan mengimplementasikannya dapat dimintai pertanggungjawaban, tanpa merusak prinsip-prinsip yang menjadi dasar berdirinya pemerintahan. Dalam hal ini, masyarakat sipil yang aktif, media yang independen, serta kebebasan berbicara dan berkumpul memainkan peran penting dalam meningkatkan akuntabilitas politik (Haider *et al.*, 2011). Kemampuan kedua dalam hal ini adalah tingkat kepercayaan terhadap pemerintah. Pemerintah yang memiliki tingkat kepercayaan dan legitimasi publik yang tinggi cenderung lebih efektif dalam mengimplementasikan kebijakan. Ketiga adalah tingkat partisipasi aktor non-negara dalam proses kebijakan. Diskusi dan debat publik dalam proses kebijakan membantu meningkatkan kesadaran publik terhadap isu-isu dan memberikan rasa kepemilikan terhadap inisiatif reformasi.

Dengan mengakui heterogenitas kapasitas kebijakan, yang terdiri dari sembilan jenis yang berbeda, para analis dapat melampaui generalisasi yang luas mengenai kapasitas pemerintah dan menangani masalah-masalah publik dengan lebih tepat. Ketepatan yang lebih baik ini memungkinkan penilaian yang lebih tepat terhadap kapasitas kebijakan, sehingga memudahkan perumusan kebijakan yang efektif dan implementasinya. Sangat penting untuk menyadari bahwa tidak semua kompetensi kebijakan memiliki nilai yang sama. Pemahaman yang komprehensif mengenai keterkaitan di antara kompetensi-kompetensi tersebut sangat penting untuk melakukan penilaian kapasitas yang bernuansa serta identifikasi dan mitigasi kekurangannya.

1.3. Sustainable Development Goals

Sustainable Development Goals (SDGs) secara resmi disetujui oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 2015 sebagai bagian dari Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan yang komprehensif. Tujuh belas tujuan yang tercantum dalam dokumen ini bertujuan untuk mengatasi tantangan global yang kritis, termasuk kemiskinan, ketidaksetaraan, perubahan iklim, degradasi lingkungan, perdamaian, dan keadilan (UNGA, 2015). Dari semua tujuan tersebut, Tujuan pertama, yang berjudul “No Poverty”, menjadi perhatian khusus, karena bertujuan untuk “mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuknya di mana pun” pada tahun 2030. Tujuan ini dianggap sangat mendasar, karena pengentasan kemiskinan dianggap sangat penting untuk pencapaian SDGs lainnya. Sifat kemiskinan yang saling terkait, karena terkait erat dengan kerawanan pangan, tingkat kesehatan yang rendah, kesenjangan pendidikan, kesenjangan gender, dan degradasi lingkungan, menggarisbawahi perlunya pendekatan multisektoral untuk mengatasinya. Untuk mencapai tujuan ini, diperlukan perumusan kebijakan komprehensif yang mengintegrasikan pertumbuhan ekonomi, perlindungan sosial, dan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan.

Kemiskinan adalah masalah global yang meluas, berdampak pada jutaan orang dan menghalangi akses terhadap hak asasi manusia yang mendasar, termasuk makanan, air, perawatan kesehatan, dan pendidikan. Menurut World Bank (2020), istilah “kemiskinan ekstrem” didefinisikan sebagai hidup dengan pendapatan kurang dari \$1,90 per hari. Meskipun banyak kemajuan yang telah dicapai dalam mengurangi tingkat kemiskinan, terutama di wilayah seperti Asia Timur dan Pasifik, banyak masyarakat yang masih sangat rentan akibat ketidakstabilan ekonomi, perubahan iklim, dan konflik. Masalah kemiskinan memiliki banyak sisi, melibatkan dimensi

ekonomi, sosial, dan lingkungan, yang membutuhkan intervensi kebijakan yang komprehensif di tingkat lokal, nasional, dan global.

Sejumlah besar penelitian telah mengkaji pentingnya pengentasan kemiskinan dan keterkaitannya dengan tujuan-tujuan pembangunan lainnya. Temuan-temuan penelitian menggarisbawahi bahwa kemiskinan mencakup lebih dari sekadar kelangkaan pendapatan; kemiskinan juga ditandai dengan kekurangan dalam domain-domain penting seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, dan inklusi sosial. Oleh karena itu, para akademisi dan institusi telah menggarisbawahi pentingnya menggunakan pendekatan multidimensi untuk mengatasi kemiskinan, sehingga dapat memastikan pembangunan yang berkelanjutan dan inklusif.

1.3.1. Kemiskinan

Kemiskinan sering dianggap sebagai masalah keuangan; namun, kemiskinan sebenarnya lebih dari sekadar dimensi keuangan. Alkire & Santos (2010) berpendapat bahwa penilaian kemiskinan harus melampaui tingkat pendapatan, mencakup faktor-faktor seperti kesenjangan pendidikan, akses layanan kesehatan yang tidak memadai, dan kondisi kehidupan di bawah standar. Penelitian mereka berkontribusi pada pengembangan Indeks Kemiskinan Multidimensi (*Multidimensional Poverty Index/MPI*) oleh *Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI)*, yang mengukur kemiskinan berdasarkan berbagai indikator dan bukan hanya pendapatan. Pendekatan multidimensi ini sangat penting karena banyak orang yang mungkin tidak berada di bawah garis kemiskinan pendapatan masih mengalami kekurangan yang parah dalam aspek kehidupan lainnya, membuat mereka sangat rentan.

Secara historis, pertumbuhan ekonomi telah dianggap sebagai katalisator utama dalam pengentasan kemiskinan. Menurut Sachs (2015), pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, jika dibarengi dengan kebijakan yang baik dan distribusi kekayaan yang adil, memainkan peran penting dalam pengentasan kemiskinan. Negara-negara yang memprioritaskan investasi pada pengembangan sumber daya manusia, infrastruktur, dan perlindungan sosial telah menyaksikan penurunan kemiskinan yang lebih signifikan dibandingkan dengan negara-negara yang hanya berfokus pada pertumbuhan ekonomi. Namun, Stiglitz (2013) berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi saja tidak cukup jika ketimpangan pendapatan terus meningkat. Ketika keuntungan ekonomi terkonsentrasi di antara populasi terkaya, manfaatnya tidak secara efektif mengalir ke masyarakat miskin. Memastikan pertumbuhan ekonomi yang inklusif, yang ditandai dengan akses yang adil terhadap sumber daya, peluang, dan lapangan kerja untuk

semua segmen masyarakat, merupakan hal yang sangat penting untuk pengentasan kemiskinan yang berkelanjutan.

Kebijakan perlindungan sosial telah diidentifikasi sebagai instrumen yang efektif untuk mengurangi kemiskinan dan ketimpangan. Seperti yang ditekankan oleh Barrientos (2013), program-program perlindungan sosial termasuk bantuan tunai bersyarat, bantuan pangan, dan tunjangan pengangguran-memainkan peran penting dalam mengurangi kerentanan dan mendorong pembangunan manusia dalam jangka panjang. Negara-negara seperti Brasil dan Afrika Selatan telah secara efektif menerapkan skema perlindungan sosial dan berhasil menurunkan tingkat kemiskinan secara substansial. Salah satu contohnya adalah program Bolsa Família di Brasil, yang memberikan bantuan keuangan kepada keluarga berpenghasilan rendah dengan syarat kehadiran anak-anak di sekolah dan pemeriksaan kesehatan, sehingga memutus siklus kemiskinan antargenerasi. Pendekatan serupa dibuktikan dengan sistem hibah sosial Afrika Selatan, yang memainkan peran penting dalam mendukung para lansia, penyandang disabilitas, dan anak-anak dari keluarga miskin. Program-program ini menggarisbawahi peran penting intervensi pemerintah dalam membangun jaring pengaman sosial untuk mencegah individu-individu jatuh ke dalam kemiskinan ekstrem.

Perubahan iklim semakin diakui sebagai penghalang yang signifikan dalam pengentasan kemiskinan. Masyarakat miskin secara tidak proporsional terkena dampak dari degradasi lingkungan, bencana alam, dan perubahan pola cuaca yang mengancam mata pencaharian mereka. Seperti yang ditekankan oleh Bangalore *et al.* (2016), guncangan terkait iklim, termasuk kekeringan, banjir, dan angin topan, dapat semakin memiskinkan masyarakat yang rentan. Sebagai contoh, ekonomi yang bergantung pada pertanian di Afrika dan Asia Selatan telah mengalami penurunan hasil panen akibat kenaikan suhu dan curah hujan yang tidak teratur, sehingga mempengaruhi ketahanan pangan dan pendapatan. Untuk mengurangi dampak ekonomi yang merugikan akibat perubahan iklim, sangat penting untuk menerapkan strategi yang meningkatkan ketahanan populasi yang rentan. Strategi tersebut mencakup investasi di bidang pertanian berkelanjutan, kesiapsiagaan bencana, dan sumber energi terbarukan. Mengatasi dimensi lingkungan dari kemiskinan sangat penting untuk mewujudkan SDG-1 ini.

Pandemi COVID-19 juga berdampak besar pada tingkat kemiskinan global, membalikkan kemajuan yang telah dicapai selama beberapa dekade—hingga saat ini. Menurut Mahler *et al.* (2022), sekitar 97 juta orang

terdorong ke dalam kemiskinan ekstrem pada tahun 2020 karena kehilangan pekerjaan, penurunan ekonomi, dan krisis perawatan kesehatan. Pandemi ini mengungkap kerentanan dalam sistem perlindungan sosial dan menyoroti perlunya jaring pengaman ekonomi yang lebih kuat. Negara-negara dengan infrastruktur perawatan kesehatan yang lemah dan program bantuan sosial yang terbatas adalah yang paling menderita, yang menyebabkan meningkatnya kerawanan pangan, pengangguran, dan kesulitan ekonomi. Ke depannya, membangun sistem ekonomi yang tangguh yang dapat bertahan dari pandemi atau krisis global di masa depan sangat penting untuk mempertahankan upaya pengentasan kemiskinan.

Pengentasan kemiskinan secara luas dianggap sebagai prinsip utama pembangunan berkelanjutan. Meskipun telah banyak kemajuan yang dicapai dalam mengurangi kemiskinan ekstrem dalam skala global, tantangan seperti ketidaksetaraan, perubahan iklim, dan guncangan ekonomi terus mengancam upaya-upaya global. Mengatasi kemiskinan membutuhkan strategi multifaset yang mengintegrasikan pertumbuhan ekonomi, perlindungan sosial, ketahanan iklim, dan kebijakan inklusif. Untuk itu, pemerintah, organisasi internasional, dan masyarakat sipil harus berkolaborasi untuk mengimplementasikan kebijakan yang mendorong peluang ekonomi yang adil, memperkuat jaring pengaman sosial, dan memitigasi risiko lingkungan. Dengan memprioritaskan SDG pertama ini dan memastikan bahwa pengentasan kemiskinan tetap menjadi pusat dari strategi pembangunan, masyarakat global dapat membuat kemajuan yang signifikan menuju masa depan yang lebih berkelanjutan dan adil.

1.3.2. Indeks Kemiskinan Multidimensi

Multidimensional Poverty Index (MPI) adalah ukuran yang diakui secara global yang dikembangkan oleh Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) dan United Nations Development Programme (UNDP) untuk menilai kemiskinan di luar tingkat pendapatan. Diperkenalkan pada tahun 2010, MPI memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kemiskinan dengan mempertimbangkan berbagai kekurangan yang dialami individu dan rumah tangga dalam kehidupan sehari-hari (Alkire & Santos, 2010). Berbeda dengan ukuran kemiskinan konvensional, yang umumnya berfokus pada pendapatan moneter (misalnya, ambang batas \$1,90 per hari yang ditetapkan oleh Bank Dunia).

MPI menilai tiga dimensi utama kemiskinan: kesehatan, pendidikan, dan standar hidup, yang kemudian diuraikan lagi menjadi sepuluh indikator yang membantu menilai tingkat kemiskinan yang dialami oleh individu atau

rumah tangga. Masing-masing dimensi ini memberikan penilaian kemiskinan yang lebih bernuansa dan komprehensif dibandingkan dengan ukuran tradisional. Kontribusi setiap dimensi terhadap skor MPI secara keseluruhan adalah sama, dengan masing-masing dimensi menyumbang sepertiga dari total skor. Seseorang dianggap miskin secara multidimensi jika ia menunjukkan kekurangan pada setidaknya sepertiga (33%) dari indikator tertimbang.

Dimensi Kesehatan mencakup aspek-aspek penting dari kesejahteraan, terutama yang berkaitan dengan gizi dan kematian anak, karena hal ini merupakan indikator dasar pembangunan manusia. Hasil kesehatan yang buruk sering kali dikaitkan dengan kurangnya akses terhadap makanan, perawatan kesehatan, dan sanitasi. Adapun indikatornya adalah (i) Gizi: Sebuah rumah tangga dianggap kekurangan gizi jika ada anggota (dewasa atau anak) yang menunjukkan tanda-tanda kekurangan gizi. Malnutrisi didefinisikan sebagai kekurangan berat badan, kerdil, atau menderita kekurangan zat gizi mikro karena asupan makanan yang tidak memadai. Gizi buruk merupakan indikator langsung dari kemiskinan karena mempengaruhi perkembangan fisik dan kognitif, terutama di kalangan anak-anak; serta (ii) Kematian anak-anak: Sebuah rumah tangga dianggap miskin jika ada anak di bawah usia lima tahun yang meninggal dalam keluarga tersebut dalam lima tahun terakhir. Angka kematian anak yang tinggi sering kali menandakan tidak adanya akses terhadap layanan kesehatan yang berkualitas, imunisasi, atau perawatan ibu hamil, yang merupakan hal yang sangat penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Dimensi Pendidikan telah diidentifikasi sebagai instrumen yang signifikan dalam memutus siklus kemiskinan. Pendidikan membekali individu dengan kompetensi dan pemahaman yang diperlukan untuk mengakses peluang kerja yang lebih baik dan meningkatkan kualitas hidup mereka secara keseluruhan. Dimensi ini mencakup dua indikator utama, yaitu (i) Lama sekolah: Sebuah rumah tangga dianggap kurang mampu jika setidaknya satu anggota rumah tangga tidak menyelesaikan pendidikan formal selama enam tahun. Tolok ukur ini bervariasi di berbagai negara, tetapi secara umum menandakan tingkat literasi dan numerasi dasar yang diperlukan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak; dan (ii) Kehadiran di sekolah: Sebuah rumah tangga dianggap terdeprivasi jika ada anak usia sekolah yang tidak terdaftar di sekolah hingga usia di mana mereka biasanya menyelesaikan kelas delapan. Keterbatasan pendidikan menunjukkan adanya masalah sistemik, termasuk kendala ekonomi yang

memaksa anak untuk bekerja, diskriminasi berbasis gender, atau akses yang tidak memadai ke lembaga pendidikan.

Dimensi Standar Hidup mencerminkan kondisi material di mana orang hidup, termasuk akses ke utilitas dan layanan dasar yang diperlukan untuk kualitas hidup yang layak. Dimensi ini terdiri dari enam indikator, yakni (i) Listrik: Sebuah rumah tangga dikatakan kekurangan jika tidak memiliki akses terhadap listrik. Listrik merupakan faktor penting dalam meningkatkan kondisi kehidupan, memungkinkan pendidikan, produktivitas ekonomi, dan komunikasi; (ii) Sanitasi: Sebuah rumah tangga dikatakan miskin jika tidak memiliki akses terhadap fasilitas sanitasi yang layak atau jika fasilitas sanitasi tersebut digunakan bersama dengan rumah tangga lain. Sanitasi yang buruk berkontribusi terhadap penyebaran penyakit, yang berdampak negatif terhadap kesehatan dan produktivitas; (iii) Air Minum: Sebuah rumah tangga dikatakan kekurangan air minum jika tidak memiliki akses terhadap air minum yang aman dalam waktu 30 menit perjalanan pulang pergi. Akses terhadap air bersih sangat penting untuk kesehatan, kebersihan, dan kesejahteraan secara keseluruhan; (iv) Perumahan: Sebuah rumah tangga dikatakan miskin jika memiliki bahan rumah yang tidak memadai, seperti lantai tanah, atap jerami, atau dinding yang terbuat dari bahan di bawah standar. Kondisi perumahan yang buruk merupakan indikator utama kemiskinan struktural; (v) Bahan bakar untuk memasak: Sebuah rumah tangga dikatakan miskin jika mereka bergantung pada bahan bakar padat, seperti kayu, arang, atau kotoran, untuk memasak. Penggunaan bahan bakar semacam itu sering dikaitkan dengan polusi udara dalam ruangan, penyakit pernapasan, dan degradasi lingkungan; dan (vi) Kepemilikan Aset: Sebuah rumah tangga dikatakan miskin jika tidak memiliki setidaknya satu aset yang berhubungan dengan informasi (radio, TV, telepon) dan setidaknya satu aset yang berhubungan dengan mobilitas (sepeda, sepeda motor, mobil) atau aset pertanian (seperti ternak atau tanah). Kepemilikan aset mencerminkan keamanan ekonomi dan ketahanan terhadap guncangan keuangan.

Terlepas dari kekuatannya, MPI juga menghadapi beberapa tantangan dalam pelaksanaannya. Salah satu masalah utama adalah pengumpulan data, karena data yang dapat diandalkan tentang indikator seperti gizi dan kondisi perumahan mungkin tidak tersedia di semua wilayah. Selain itu, pembobotan indikator terkadang diperdebatkan, karena kekurangan tertentu (misalnya, kurangnya pendidikan) mungkin memiliki konsekuensi jangka panjang yang lebih besar daripada yang lain. Terakhir, meskipun MPI menyoroti siapa yang miskin dan dalam hal apa, MPI tidak

memberikan wawasan langsung tentang penyebab kemiskinan, sehingga memerlukan penelitian sosial-ekonomi lebih lanjut—layaknya penelitian ini.

1.4. Kondisi Resource DPRD Sulawesi Barat dan Kaitannya dengan Pengentasan Kemiskinan

DPRD Provinsi Sulawesi Barat untuk periode 2024-2029 terdiri dari 45 anggota yang tersebar di 10 fraksi politik. Fraksi-fraksi ini didominasi oleh partai-partai besar. Sekretariat DPRD bertanggung jawab atas pengelolaan administrasi keanggotaan, memfasilitasi pengembangan kapasitas, serta menyediakan tenaga ahli dan dukungan fraksi. Tanggung jawab ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Institusi ini telah memperkuat sumber daya fisiknya melalui pembangunan gedung legislatif modern, tahan gempa, dan ramah lingkungan. Selain itu, sumber daya keuangan telah diintegrasikan ke dalam anggaran provinsi, dengan alokasi signifikan untuk fungsi legislatif, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Anggaran 2024 menyoroti pengeluaran operasional untuk program-program sosial.

Seperti yang telah disebutkan dalam berbagai tinjauan sebelumnya, terdapat indikasi yang menunjukkan bahwa keterbatasan sumber daya badan legislatif daerah dapat menjadi hambatan yang signifikan dalam upaya mitigasi kemiskinan yang efektif di negara-negara berkembang. Fukuyama (2013) mengidentifikasi sumber daya sebagai dimensi inti dari kapasitas negara, di mana keterbatasan infrastruktur dan keuangan menyebabkan "*state fragility*" yang memperparah kemiskinan struktural. Menurut Painter & Pierre (2004), istilah "kapasitas kebijakan" didefinisikan sebagai "kemampuan untuk menggerakkan sumber daya untuk pilihan kolektif yang cerdas". Para ahli tersebut menekankan bahwa, tanpa sumber daya yang memadai, legislatif mungkin gagal menetapkan arah strategis untuk pengentasan kemiskinan.

Kerangka kerja kapasitas kebijakan tiga tingkat (individu, organisasi, sistemik) yang dikembangkan oleh Gleeson *et al.* (2011) menempatkan sumber daya organisasi sebagai landasan operasional, termasuk infrastruktur informasi, sumber daya manusia teknis, dan anggaran untuk analisis data. Studi perbandingan di Asia Tenggara mengungkap "*policy capacity trap*" di mana legislatif regional dan lokal dengan sumber daya kurang dari 70% standar nasional hanya mampu mencapai efektivitas 45% dalam legislasi anti-kemiskinan. Hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan mereka untuk mengubah data empiris menjadi peraturan lokal yang kontekstual (Howlett & Ramesh, 2015; X. Wu *et al.*, 2018).

Di Sulawesi Barat, kelangkaan dana dari Dana Pembangunan Desa (DDF) memiliki dampak langsung terhadap respons terhadap data kemiskinan provinsi. Pada Maret 2024, provinsi ini mencatat tingkat kemiskinan sebesar 11,21%, yang jauh lebih tinggi dari rata-rata nasional sebesar 9,36%. Situasi ini menimbulkan tantangan signifikan bagi Sekretariat DDF, karena menghambat kemampuan untuk melakukan analisis mendalam terhadap masalah kemiskinan pedesaan yang meluas. Penting untuk dicatat bahwa sebagian besar penduduk, yaitu 83,96%, tinggal di daerah pedesaan dan menghadapi masalah kemiskinan. Selain itu, Sekretariat DDF menghadapi tantangan tambahan dalam menganalisis fluktuasi garis kemiskinan, yang pada tahun 2023 ditetapkan sebesar IDR 433.131 per kapita per bulan. Ketergantungan pada anggaran provinsi membatasi fleksibilitas pengawasan program pusat, sementara kekurangan infrastruktur informasi menghambat integrasi Indeks Kemiskinan Multidimensi (MPI) dalam pengembangan peraturan lokal. Fenomena ini pernah dikritik oleh Howlett & Ramesh (2015), yang berpendapat bahwa kekurangan sumber daya menyebabkan ketergantungan pada kebijakan nasional generik yang mengabaikan ketimpangan antar kabupaten (seperti Polewali Mandar, Majene, Mamasa >15%).

Sebuah studi tentang tata kelola di Indonesia pasca desentralisasi menemukan bahwa sumber daya DPRD daerah rata-rata hanya mencapai 60-70% dari standar nasional, yang berkontribusi pada stagnasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG) 1 dengan rata-rata penurunan kemiskinan tahunan sebesar +0,13% di Sulawesi Barat dibandingkan dengan +0,03% secara nasional (UNDP, 2014). Bank Dunia mencatat bahwa kelangkaan ahli di dalam DPRD telah menyebabkan "*legislative inertia*" dalam bidang anggaran kemiskinan. Hal ini mengakibatkan alokasi APBD 2024 untuk program sosial tidak optimal dalam menangani kontribusi signifikan pangan terhadap garis kemiskinan (77,55%) dan ketergantungan ekonomi yang dominan pada pertanian (44,72% dari PDB) (World Bank, 2017).

1.5. Kondisi Skill DPRD Sulawesi Barat dan Kaitannya dengan Pengentasan Kemiskinan

Kapasitas organisasi DPRD Sulawesi Barat juga merupakan unsur kunci yang menentukan kemampuan badan legislatif dalam menangani tantangan kemiskinan yang kompleks dan multidimensional. Meskipun terdapat kemajuan institusional yang jelas yang ditunjukkan oleh DPRD dalam hal tata kelola dan koordinasi internal, seperti yang tercantum dalam laporan kinerja tahunannya (LKJIP), kelemahan fundamental tetap ada

dalam kapasitas analitis, operasional, dan politiknya. Kapasitas analitis ini diperlukan untuk memahami dan memanfaatkan data kemiskinan secara komprehensif, termasuk Indeks Kemiskinan Multidimensi (MPI), yang mencakup aspek pendidikan, kesehatan, dan standar hidup (Alkire & Santos, 2010). Kebutuhan akan kemampuan ini sangat mendesak untuk pengembangan kebijakan yang mengatasi sifat multifaset kemiskinan di Sulawesi Barat, mencakup baik angka kemiskinan moneter maupun tantangan sosial dan ekonomi yang kompleks yang dihadapi oleh penduduk wilayah tersebut.

Berkenaan dengan kapasitas operasional, kemampuan organisasi DPRD dalam menyelaraskan anggaran daerah dengan prioritas dan kebutuhan nyata di lapangan masih terindikasi kurang memadai. Hal ini sangat penting mengingat penyusunan kebijakan pengentasan kemiskinan tidak hanya memerlukan penetapan peraturan daerah yang sesuai, tetapi juga implementasi anggaran program sosial yang efektif dan berdampak langsung. Ketidakselarasan antara alokasi anggaran dan tuntutan yang timbul akibat kekurangan kompetensi operasional telah menghasilkan inisiatif pengentasan kemiskinan yang kurang optimal dan tidak berkelanjutan.

Konsep kapasitas politik memperkenalkan dimensi tambahan yang sama pentingnya dalam meningkatkan efektivitas respons DPRD terhadap kemiskinan. Kemampuan DPRD untuk membangun konsensus antar fraksi, berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan masyarakat sipil, serta mengelola konflik kepentingan merupakan faktor penentu dalam konsistensi dan keberlanjutan kebijakan publik. Literatur yang ada menegaskan bahwa keterampilan politik organisasi legislatif dapat berfungsi sebagai ukuran kunci keberhasilan legislasi dalam konteks pengentasan kemiskinan, terutama dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia (Tiernan & Wanna, 2006; X. Wu *et al.*, 2018).

Selain itu, studi global tentang kerangka kerja kapasitas kebijakan menekankan peran krusial dari kompetensi analitis, operasional, dan politik yang terintegrasi dalam meningkatkan efektivitas lembaga legislatif dalam menangani isu-isu sosial yang kompleks, seperti kemiskinan multidimensi (Gleeson *et al.*, 2009; Howlett, 2009). Di Sulawesi Barat, ketiga aspek kapasitas ini masih belum optimal, sebagaimana terlihat dari penurunan tingkat kemiskinan yang lambat (+0,13% per tahun) dan adaptasi program pengentasan kemiskinan pusat yang terbatas, yang tidak responsif

terhadap karakteristik lokal (kontribusi dominan komoditas pangan, tingkat kemiskinan pedesaan yang tinggi).

1.6. Rumusan Masalah

Mengacu pada berbagai penjelasan latar belakang di atas, permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana Resource DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan dalam pengentasan kemiskinan di Sulawesi Barat?
- 2) Bagaimana Skill DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan dalam pengentasan kemiskinan di Sulawesi Barat?

1.7. Tujuan Penelitian

Ide dasar penelitian ini adalah mengkaji secara mendalam bagaimana mengentaskan kemiskinan, dimana DPRD berperan sebagai lembaga legislatif daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Penelitian ini akan mengeksplorasi peran DPRD Sulawesi Barat dalam menjalankan fungsi dalam mengentaskan kemiskinan di Sulawesi Barat. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Mengkaji Resource DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan dalam pengentasan kemiskinan di Sulawesi Barat.
- 2) Menguji Skill DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan dalam pengentasan kemiskinan di Sulawesi Barat.