

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGURANGI TINGKAT KEMISKINAN DAN PENGANGGURAN:
STUDI DI KOTA YOGYAKARTA DAN MALANG**

**(REGIONAL GOVERNMENT EFFORTS TO REDUCE POVERTY AND UNEMPLOYMENT:
STUDY IN YOGYAKARTA AND MALANG CITY)**

Rasbin

(Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Nusantara I, Lantai 2, DPR RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia;
e-mail: ras9bin@yahoo.co.id)

Naskah Diterima: 1 Maret 2018, direvisi: 20 Juni 2018,
disetujui: 30 Juni 2018

Abstract

Regional income (both regional transfer funds and local revenues) increased significantly, but it was not accompanied by a significant reduction in poverty and unemployment rates. The regional head as the highest leader in the public bureaucracy in the region should play, therefore, a very strategic role and determine the success of the bureaucracy in reducing poverty and unemployment. Based on these matters, this paper aims to analyze the development of the level of poverty and unemployment and analyze the role of regional heads and their ranks in reducing the level of poverty and unemployment in the study area. This paper uses interview techniques with resourceful persons (including through focus group discussions). It also uses documentation studies on agency reports, legislations, important archives, and many others. The results of the study show that unemployment and poverty in Yogyakarta and Malang generally experience a downward trend. The decline was inseparable from the programs of regional heads in reducing poverty and unemployment, such as the Family Reporting Program, Segoro Amarto Movement, KUBE, and also CSR from several companies in Yogyakarta. For Malang, efforts to reduce poverty and unemployment are contained in the mission of the Government in the Malang City RPJMD 2013 – 2018. Meanwhile, the roles outside the Malang City APBD come from several businesses and banks.

Keywords: *poverty, unemployment, regional autonomy, regional government, Yogyakarta, Malang*

Abstrak

Pendapatan daerah (baik dana transfer daerah maupun pendapatan asli daerah) meningkat cukup signifikan, namun tidak diiringi dengan penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran secara signifikan. Kepala daerah sebagai pucuk tertinggi dalam birokrasi publik di daerah seharusnya memegang peranan sangat strategis dan menentukan keberhasilan birokrasi dalam menurunkan tingkat kemiskinan dan pengangguran. Berdasarkan hal-hal tersebut, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan tingkat kemiskinan dan pengangguran dan menganalisis peran kepala daerah dan jajarannya dalam mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran di daerah penelitian. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, tulisan ini menggunakan teknik wawancara dengan narasumber (di antaranya *focus group discussion*). Selain itu, juga menggunakan studi dokumentasi terhadap laporan-laporan instansi, peraturan perundang-undangan, arsip-arsip penting, dan lain-lainnya. Hasil studi menunjukkan bahwa tingkat pengangguran dan kemiskinan di Kota Yogyakarta dan Kota Malang secara umum mengalami tren yang menurun. Penurunan tersebut tak lepas dari program-program kepala daerah dalam mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran. Seperti program Rapor Keluarga, Gerakan Segoro Amarto, KUBE, dan juga CSR dari beberapa perusahaan di Yogyakarta. Untuk Kota Malang, usaha penanggulangan tingkat kemiskinan dan pengangguran tertuang dalam misi Pemerintah Kota Malang yang ada dalam RPJMD Kota Malang Tahun 2013 – 2018. Sedangkan peran diluar APBD Kota Malang berasal dari beberapa pelaku usaha dan perbankan.

Kata kunci: kemiskinan, pengangguran, otonomi daerah, pemerintah daerah, Yogyakarta, Malang

PENDAHULUAN

Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi, wewenang pemerintah daerah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan dan program untuk memajukan daerahnya sangat besar. Pemerintah daerah lebih menguasai permasalahan yang dihadapi daerahnya dan juga potensi-potensi yang dimiliki untuk membiayai program-program tersebut. Salah satu wewenang yang diterima oleh pemerintah daerah adalah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah agar

semakin baik. Diantaranya adalah wewenang untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran.

Saat ini hampir semua provinsi di Indonesia menghadapi masalah klasik yang sudah lama terjadi, yaitu kemiskinan dan pengangguran. Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa masalah kemiskinan dan pengangguran di Indonesia masih cukup tinggi. Tingkat kemiskinan di Indonesia, sebenarnya sejak tahun 1998 sudah mengalami tren penurunan. Namun sampai semester II 2016 angkanya masih berada pada kisaran dua digit yaitu 10,7 persen. Berbeda dengan tingkat kemiskinan,

tingkat pengangguran di Indonesia periode 1998 – 2016 sebenarnya tidak mengalami tren perubahan. Pada periode 1998 – 2005 tingkat pengangguran mengalami tren peningkatan. Akan tetapi, selepas periode tersebut sampai semester II 2016 mengalami tren penurunan. Pada semester II 2016, tingkat pengangguran di Indonesia sedikit dibawah tingkat pengangguran pada tahun 1998 (saat terjadi krisis ekonomi 1997/1998).

Data BPS juga menunjukkan bahwa masih tingginya tingkat kemiskinan dan pengangguran di Indonesia tidak lepas akibat masih tingginya tingkat kemiskinan dan pengangguran di daerah-daerah. Semakin banyak provinsi dengan tingkat kemiskinan dan pengangguran yang tinggi maka tingkat kemiskinan dan pengangguran secara nasional juga akan tinggi. Oleh karena itu, untuk mengurangi tingginya tingkat kemiskinan dan pengangguran di Indonesia harus dilakukan mulai dari tingkat bawah. Artinya mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran harus dimulai dari masing-masing daerah. Agar hal ini dapat berjalan efektif maka diperlukan peran signifikan dari masing-masing kepala daerah dan jajarannya.

Kepala daerah merupakan faktor utama dalam mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran. Karena, pemerintah daerah yang merumuskan kebijakan dan program untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran secara detail. Mendorong aparat yang ada di bawahnya untuk melaksanakan program-program tersebut. Menggerakkan semua pihak, swasta dan masyarakat untuk bekerjasama menyukseskan program tersebut. Pemimpin merupakan pemegang peranan yang sangat strategis dalam setiap organisasi termasuk dalam birokrasi publik. Keberhasilan suatu birokrasi publik di dalam menjalankan tugas-tugasnya sangat ditentukan kualitas dari pemimpinnya. Di Indonesia, menganut sistem paternalistik, kerja staf (bawahan) sangat tergantung pada pimpinannya.¹

Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi, kepala daerah tidak terlalu kesulitan dalam mendapatkan dana untuk membiayai program-program pengentasan kemiskinan dan pengangguran. Kepala daerah mengetahui potensi-potensi sumber daya yang dimiliki di daerahnya baik sumber daya alam maupun sumber daya yang lain. Selain itu, ada transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah yang terus mengalami peningkatan. Berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2010, dana

transfer ke daerah pada tahun 2010 hanya sebesar Rp344,73 trilyun. Namun, pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2017, dana transfer ke daerah (termasuk dana desa) mencapai dua kali lipat dibandingkan tahun 2010. Dana transfer ke daerah pada APBN 2017 mencapai Rp764,9 trilyun. Dana yang diterima daerah tersebut sangat besar untuk membiayai program dan kegiatan di daerah.

Dengan didukung oleh dana yang besar, kesuksesan program dan kegiatan pengentasan kemiskinan dan pengangguran sangat tergantung pada kemampuan kepala daerah dalam mengelola dana tersebut dan juga kerjasama pihak-pihak terkait (fungsinya sebagai pemberi layanan publik). Artinya kesuksesan program dan kebijakan tersebut akan terwujud jika semua pihak (baik kepala daerah, jajaran pemerintah daerah, pihak masyarakat, dan swasta) ikut andil dalam program dan kebijakan tersebut.

Data dari LKPP 2010 – 2016 dan APBN 2017 menunjukkan bahwa transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah terus mengalami peningkatan. Walaupun, pertumbuhan transfer ke daerah fluktuatif tapi masih menunjukan pertumbuhan yang positif. Pada periode 2011 – 2016, pertumbuhan transfer ke daerah berkisar antara 7 – 24 persen. Namun, penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran masih moderat. Pertumbuhan kemiskinan dan pengangguran menunjukan perlambatan (nilai negatif) dan trennya adalah konstan. Artinya tingkat kemiskinan dan pengangguran di Indonesia pada periode 2011 – 2016 menunjukan penurunan tapi penurunannya tidak terlalu signifikan. Padahal jika melihat transfer dana ke daerah pertumbuhannya cukup signifikan berkisar antara 7 – 24 persen. Besarnya dana transfer ke daerah ditambah pendapatan dari masing-masing daerah seharusnya bisa menurunkan tingkat kemiskinan dan pengangguran secara signifikan.

Oleh karena itu, persoalan pokoknya adalah mengapa besarnya pendapatan daerah (baik dana transfer daerah maupun pendapatan asli daerah) yang meningkat cukup signifikan tidak dibarengi dengan penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran secara signifikan. Kepala daerah sebagai pucuk tertinggi dalam birokrasi publik di daerah yang memegang peranan sangat strategis dan menentukan keberhasilan birokrasi publik seharusnya menguasai tingkat penguasaan kepemimpinan. Sehingga pengelolaan dana tersebut dapat mengatasi masalah-masalah sosial di daerahnya seperti kemiskinan dan pengangguran.

Berdasarkan data dari Kementerian Reformasi Birokrasi dan Pendayagunaan Aparatur Negara, salah satu kabupaten/kotamadya yang mendapatkan

¹ Rima Vien Permata Hartanto, "Peran Kepala Daerah dalam Membangun Daerah: Sebuah Pengalaman dan Pembelajaran Baik (Best Practices) dari Walikota Surakarta", *Jurnal PKN Progresif*, Vol. 10, No. 1, Juni 2015, hlm. 13-28.

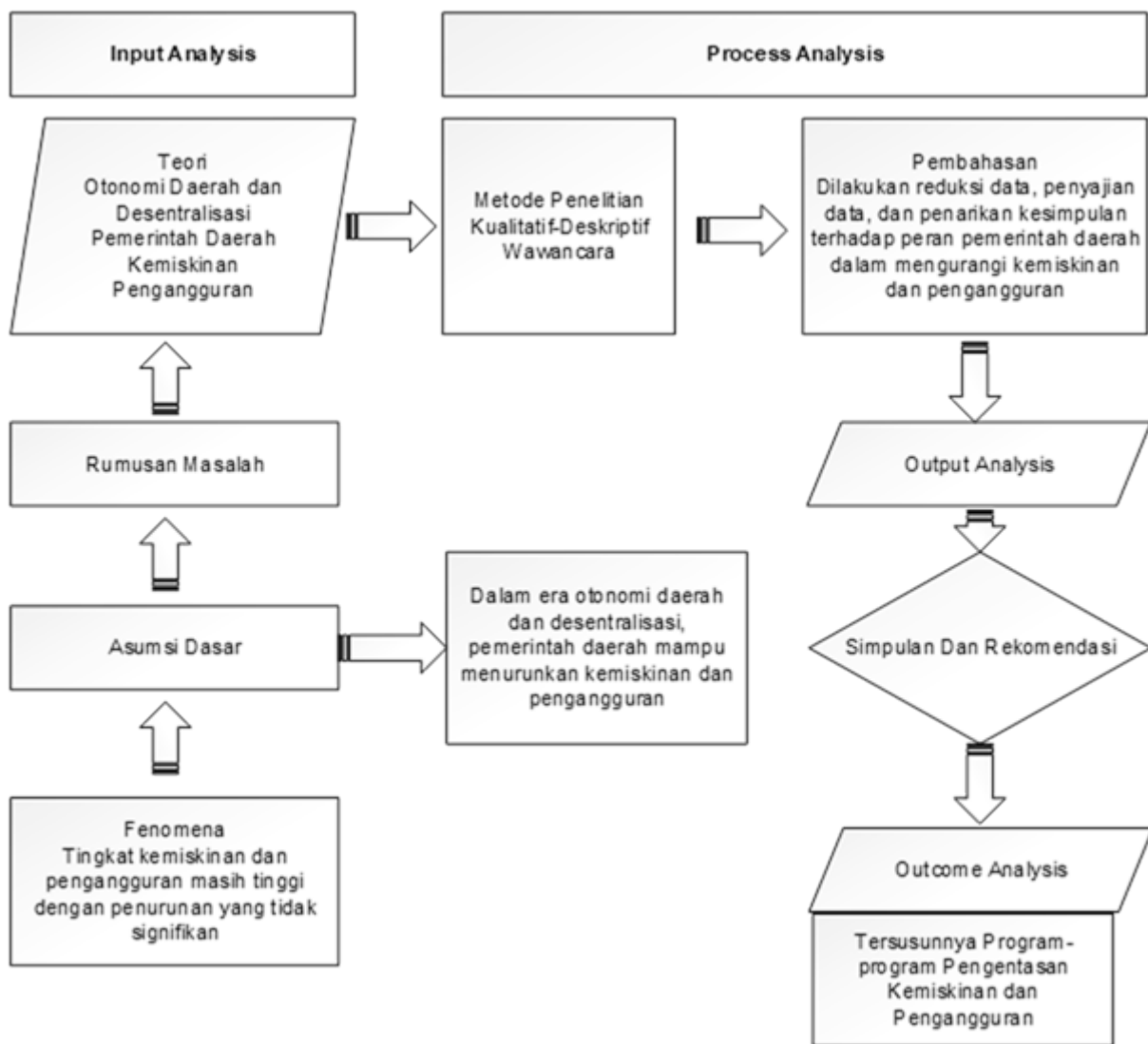
predikat terbaik dalam pelayanan publik adalah Kota Yogyakarta dan Kota Malang. Artinya Kota Yogyakarta dan Kota Malang merupakan daerah yang maju dilihat dari kepuasan publik terhadap layanan-layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.² Pelayanan yang baik di tingkat kabupaten akan menentukan proses pembangunan di daerah tersebut seperti pengentasan kemiskinan dan pengangguran. Walaupun Kota Yogyakarta dan Kota Malang meraih predikat terbaik dalam layanan publik sehingga menurunkan kemiskinan tapi tingkat penganggurannya masih cukup tinggi. Ini mengisyaratkan bahwa kepala daerah di Kota Yogyakarta dan Kota Malang mungkin memiliki perbedaan prioritas dalam penanggulangan masalah-masalah sosial. Berdasarkan hal-hal tersebut, tujuan penelitiannya adalah (1) menganalisis keragaan

dan strategi penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di Kota Yogyakarta dan Malang; (2) mengidentifikasi permasalahan kemiskinan dan pengangguran dan peran pemerintah daerah dalam penanggulangannya; dan (3) merumuskan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di Kota Yogyakarta dan Malang.

METODE PENELITIAN

A. Kerangka Pemikiran Penelitian

Saat ini fenomena tingkat kemiskinan dan pengangguran di Indonesia masih cukup tinggi dengan tingkat penurunan yang tidak terlalu signifikan. Namun demikian, dalam era otonomi daerah, peran pemerintah daerah akan mampu menurunkan tingkat kemiskinan dan pengangguran. Hal ini disebabkan pemerintah daerah mengetahui



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Penelitian

² "Daftar Pemenang Tahun 2017", (online), (http://www.indonesiaattractiveness-award.com/the_winner.html, diakses 27 April 2017).

akar penyebab terjadinya kedua masalah sosial tersebut. Selain itu, dalam era otonomi daerah,

pemerintah daerah mengetahui sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari daerahnya tersebut, selain transfer dana dari pusat, untuk membiayai program-program pengentasan kemiskinan dan pengangguran di daerahnya.

Dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang sudah lazim digunakan, penelitian ini mengumpulkan data-data terkait peran pemerintah daerah dalam mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran dari informan. Setelah itu, data-data tersebut dilakukan pereduksian dan kemudian ditampilkan baik dalam bentuk gambar ataupun tabel. Selain itu juga program-program dari pemerintah daerah untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran. Kemudian dilakukan analisis dan pembahasan terhadap gambar atau tabel dan program-program tersebut. Dari hasil pembahasan tersebut kemudian bisa ditarik suatu kesimpulan dan rekomendasi. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini disajikan secara lengkap pada Gambar 1.

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dan informasi dalam tulisan ini dilakukan melalui teknik wawancara. Wawancara dilakukan untuk menggali informasi tentang peran pemerintah daerah dalam mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran di daerah objek penelitian. Wawancara dilakukan secara mendalam (*in-depth interview*) dengan beberapa informan yang sudah ditentukan. Selain dengan wawancara mendalam, penelitian ini juga dilakukan melalui *focus group discussion* (FGD). Selain menggunakan teknik wawancara, pengumpulan data dan informasi di lapangan juga dilakukan melalui studi dokumentasi terhadap dokumen-dokumen terkait, seperti laporan-laporan instansi, peraturan perundang-undangan, arsip-arsip penting, dan lain-lainnya.

B. Metode Analisa Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif yang menyajikan gambaran yang detail dari suatu situasi, fenomena sosial atau hubungan. Gambaran tersebut diperoleh dari data-data yang direduksi dan disajikan dalam bentuk gambar atau tabel. Hal ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai peran pemerintah daerah dalam mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran di daerah penelitian. Secara khusus, untuk memberikan gambaran dalam (1) menganalisis keragaan dan strategi penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di Kota Yogyakarta dan Malang; (2) mengidentifikasi permasalahan kemiskinan dan pengangguran dan peran pemerintah daerah dalam penanggulangannya; dan (3) merumuskan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di Kota Yogyakarta dan Malang

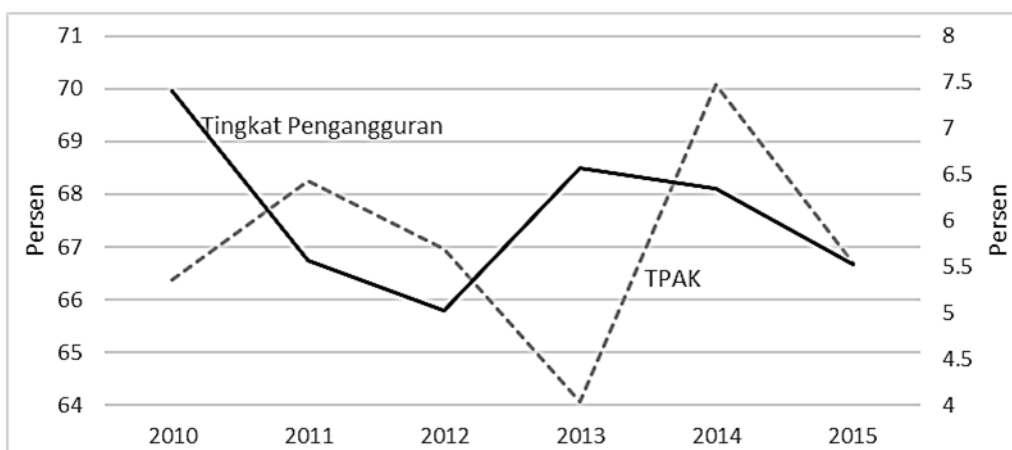
HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Keragaan dan Strategi Pengentasan Kemiskinan dan Pengangguran di Kota Yogyakarta

1) Keragaan Kemiskinan dan Pengangguran

Penduduk Kota Yogyakarta, pada tahun 2016 mencapai 417.744 orang. Angka tersebut terdiri dari 203.845 laki-laki dan 213.899 perempuan. Angka ini meningkat dibandingkan tahun 2015 yang hanya sebesar 412.704 orang. Dari jumlah penduduk Kota Yogyakarta tersebut, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) pada tahun 2015 sebesar 5,52 persen. Mulai tahun 2010, secara umum TPAK Kota Yogyakarta trennya mengalami fluktuasi. Pada tahun 2014 TPAK-nya meningkat menjadi 70 persen dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, namun tahun 2015 mengalami penurunan.

Untuk tingkat pengangguran di Kota Yogyakarta, secara umum trennya mengalami penurunan.



Sumber: BPS (2017)

Gambar 2. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) dan Pengangguran di Kota Yogyakarta, 2010 – 2015

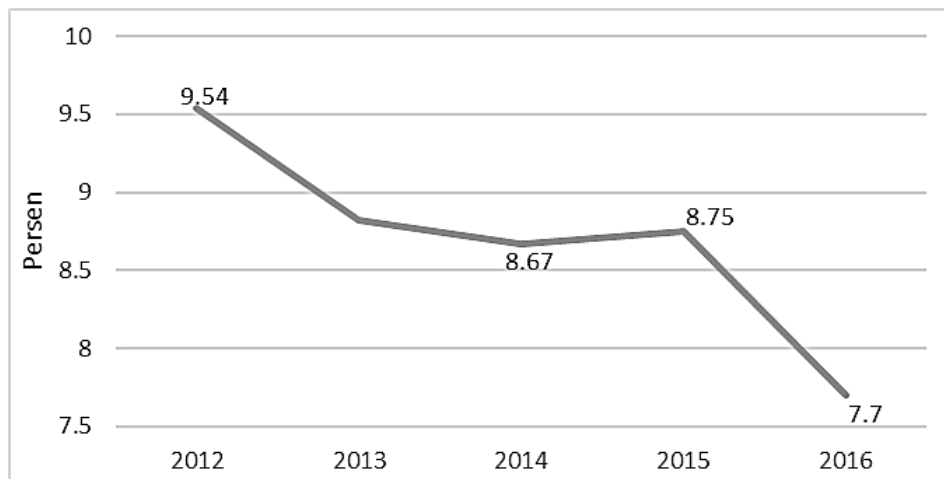
Data terakhir (2015) menunjukkan bahwa tingkat pengangguran di Kota Yogyakarta sebesar 5,52 persen, dimana tingkat pengangguran perempuan sebesar 6,02 persen dan laki-laki sebesar 5,11 persen (BPS, 2017). Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat pengangguran perempuan lebih tinggi dibandingkan tingkat pengangguran laki-laki. Sumber tingkat pengangguran di Kota Yogyakarta adalah penduduk yang lulus sekolah dan tidak melanjutkan pendidikan sehingga memunculkan penganggur baru (termasuk lulusan universitas/sekolah tinggi). Penyebabnya adalah terbatasnya kesempatan kerja, kurangnya keterampilan, dan rendahnya jiwa kewirausahaan.³

Untuk tingkat kemiskinan di Kota Yogyakarta, berdasarkan data BPS (2017) sebesar 7,7 persen (2016). Angka ini lebih rendah dibandingkan tingkat kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebesar 13,34 persen dan kabupaten-kabupaten lain di DIY. Selain itu, tingkat kemiskinan di Kota Yogyakarta juga lebih rendah dari target dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta sebesar 8,4 persen. Secara umum, tingkat kemiskinan di Kota Yogyakarta pada tahun 2012 – 2016 terus mengalami tren penurunan. Kemiskinan di Kota Yogyakarta kebanyakan terpusat pada wilayah yang dibangun pada lahan marjinal/tanah kosong/bantaran sungai secara illegal.

sesuai dengan temuan dari studi Hartarto tahun 2015. Hartarto tahun 2015 menjelaskan bahwa kedudukan dan peran kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah sangatlah penting karena peran kepemimpinan kepala daerah sangat menentukan adanya perubahan arah perencanaan pembangunan daerah. Hal ini terjadi di Kota Surakarta, bagaimana kepala daerahnya sukses membangun kota tersebut. Ada 6 (enam) keberhasilan kepala daerah membangun Kota Surakarta (1) kebijakan berdasarkan data riil kemauan publik, (2) digerakkan oleh visi, (3) kebijakan berlandaskan nilai, (4) strategi komunikasi politik, (5) konsistensi dalam visi dan misi, (6) inovasi dalam pembangunan kota.⁴

Peran Walikota Yogyakarta dalam menurunkan angka kemiskinan dan pengangguran tertuang pada beberapa kebijakan dan strategi yang dijalankan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dibawahnya. Strategi penanggulangan tingkat kemiskinan dan diagram sinergi penanggulangan kemiskinan di Kota Yogyakarta dapat dilihat pada Gambar 4 dan 5.

Ada beberapa strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menanggulangi tingkat kemiskinan (Gambar 4) agar target RPJMD pada akhir 2016 sebesar 8,4 persen dan target Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) pada akhir 2025 maksimal 3 persen dapat tercapai. Strategi-strategi tersebut meliputi



Sumber: BPS (2017)

Gambar 3. Tingkat Kemiskinan di Kota Yogyakarta, Periode 2012– 2016

2) Strategi dan Program Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran

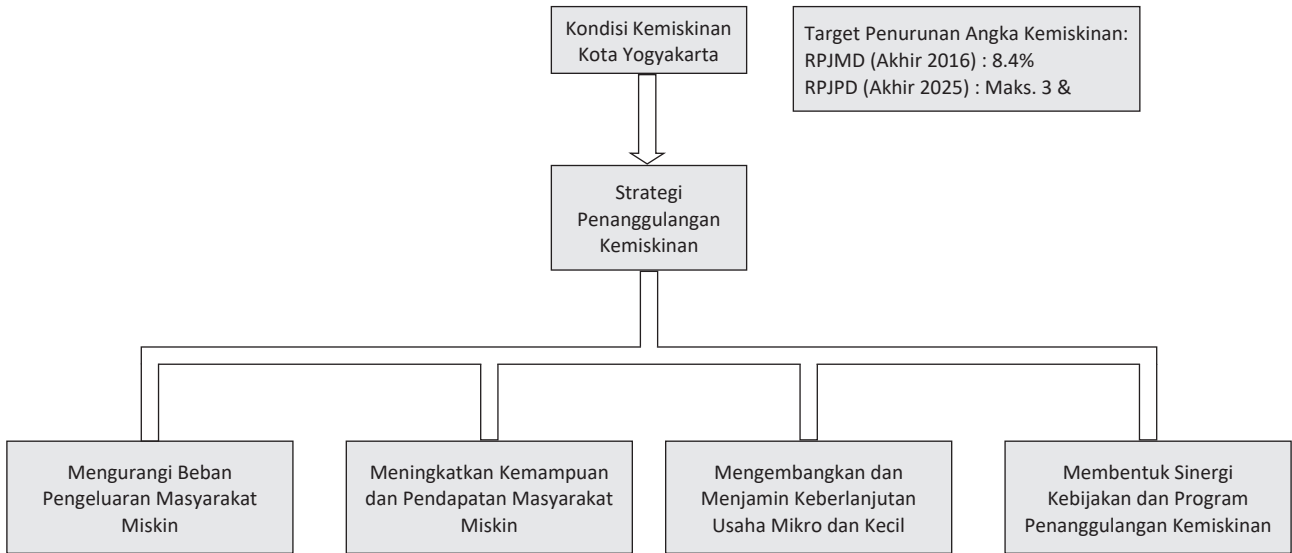
Turunnya tingkat kemiskinan dan pengangguran di Kota Yogyakarta tidak lepas dari peran Walikota Yogyakarta untuk berusaha menurunkan angka kemiskinan dan pengangguran di kotanya. Hal ini

mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin, mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil (UKM), dan membentuk sinergi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Strategi penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta adalah mensinergikan antara program dan kegiatan

³ FGD dengan dosen Program Studi Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Katolik Atmajaya Yogyakarta, Dr. Aloysius Gunadi Brata.

⁴ Rima Vien Permata Hartanto, *Op.Cit.*



Sumber: BAPPEDA Kota Yogyakarta (2017)

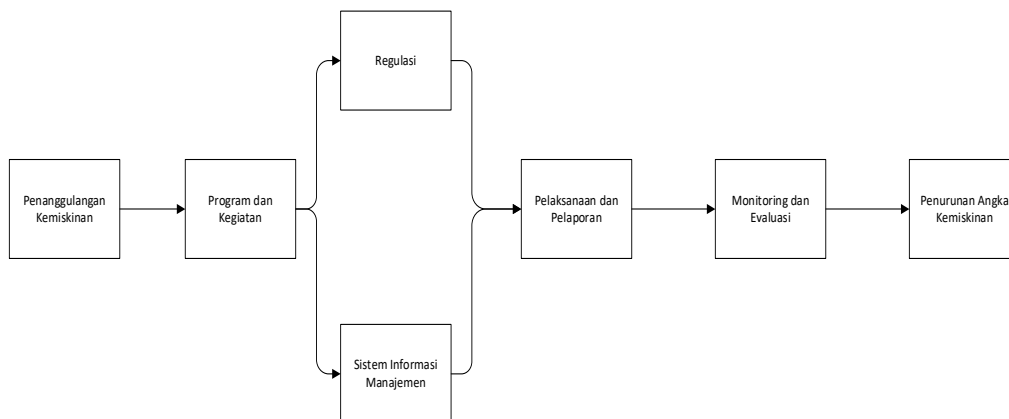
Gambar 4. Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta, 2017

penanggulangan kemiskinan. Namun, sinergi antara program dan kegiatan tersebut harus dilakukan berdasarkan regulasi yang ada dan juga sistem informasi manajemen yang tersedia. Terhadap hasil dari pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan tersebut dilakukan evaluasi agar target penurunan kemiskinan dapat tercapai.

Dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Yogyakarta, anggaran Kota Yogyakarta pada tahun 2016 mencapai Rp80,53 milyar. Dana ini tersebar ke Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Rp2,05 milyar), Dinas Kesehatan (Rp37,66 milyar), Dinas Pendidikan (Rp34,04 milyar), Badan Lingkungan Hidup (Rp287,88 juta), Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertanian (Rp2 milyar), Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan (Rp0,5 milyar), Kantor Keluarga Berencana (Rp2,7

Untuk tahun 2015, struktur proporsi belanja pemerintah Kota Yogyakarta untuk penanggulangan kemiskinan dan pengangguran meliputi program permukiman dasar (rumah tidak layak huni hingga rumah susun sederhana sewa (rusunawa) mencapai Rp 7,8 milyar dan program pelayanan gizi dan keluarga sebesar Rp 29,6 milyar. Kemudian ada Program Bantuan Operasional Daerah (BOSDA) dan Jaminan Pendidikan Daerah (JPD) sebesar Rp 101,2 miliar dan program pengentasan kemiskinan melalui program penanganan anak jalanan, alat bantu modal usaha, pemberdayaan fakir miskin dan anak-anak terlantar, santunan kematian, peningkatan kompetensi tenaga kerja produktivitas sebesar Rp 6,28 milyar.⁶

Untuk penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di Kota Yogyakarta, pada tahun 2017 pemerintah Kota Yogyakarta menganggarkan dana sekitar Rp100-an milyar. Anggaran sebesar tersebut



Sumber: BAPPEDA Kota Yogyakarta (2017)

Gambar 5. Diagram Sinergi Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta, 2017

milyar), dan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) (Rp1,2 milyar).⁵

⁵ Wawancara dengan Bappeda Kota Yogyakarta.

⁶ FGD dengan dosen Program Studi Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Katolik Atmajaya Yogyakarta, Dr. Aloysius Gunadi Brata.

terangkum dalam beberapa program seperti program penataan perumahan dan permukiman, program pengelolaan rusunawa, program kemitraan dan pembinaan usaha mikro kecil, program perlindungan dan pengembangan tenaga kerja, dan sebagainya.⁷

Menurut Dr. Aloysius Gunadi Brata, penanganan secara komprehensif dalam mengatasi kemiskinan perkotaan baik secara non fisik maupun fisik, antara lain melalui penataan kawasan serta pemberdayaan ekonomi masyarakat, bentuk program dan pelatihan serta bantuan alat yang diberikan kepada keluarga miskin harus disesuaikan dengan kebutuhan serta perlu *monitoring* dalam penggunaan dan pelaksanaannya. Ada beberapa inovasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam penanggulangan kemiskinan dan pengangguran diantaranya Rapor Keluarga. Program ini berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta No. 244/KEP/2012 Tentang Penetapan Parameter Pendataan Penduduk dan Keluarga Jaminan Perlindungan Sosial Kota Yogyakarta, yang terdiri atas 7 aspek dan 17 parameter.

Kemudian ada Program Gerakan Segoro Amarto, yaitu peningkatan partisipasi seluruh elemen masyarakat serta mendorong kemandirian masyarakat melalui 4 pilar yakni Kemandirian, Kedisiplinan, Kepedulian Sosial dan Kebersamaan. Melalui program ini, pengurangan kemiskinan di Kota Yogyakarta bersifat *bottom-up*. Program Segoro Amarto ini adalah wujud dari pelaksanaan konsep *Good Governance* yang dilakukan oleh Pemkot Yogyakarta. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan, khususnya penanggulangan kemiskinan dan juga membentuk watak atau karakter para aparatur pemerintahan di Kota Yogyakarta untuk disiplin, peduli, menjaga kebersamaan dan menumbuhkan kemandirian.

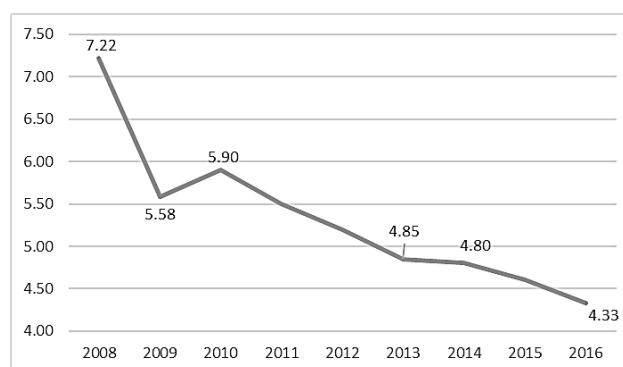
Ada juga program kelompok usaha bersama (KUBE), yaitu kelompok dari masyarakat yang tergolong miskin dan menerima program keluarga harapan (PKH). Sedangkan bantuan untuk penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di luar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Yogyakarta berasal dari *corporate social responsibility* (CSR) dari beberapa perusahaan di Yogyakarta dan Forum Organisasi Zakat (FOZ).

B. Keragaan dan Strategi Pengentasan Kemiskinan dan Pengangguran di Kota Malang

1) Keragaan Kemiskinan dan Pengangguran

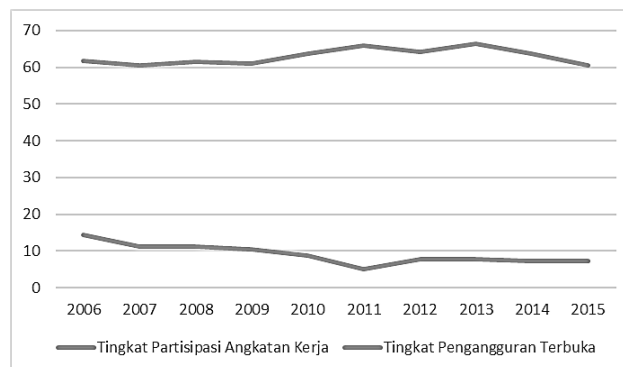
Pada tahun 2016, penduduk Kota Malang mencapai 856.410 jiwa dengan rincian 422.276 laki-laki dan 434.134 perempuan. Dari angka ini sebesar

4,33 persen penduduk Kota Malang tergolong miskin. Namun, tingkat kemiskinan di Kota Malang pada periode 2008 – 2016 terus mengalami tren penurunan (Gambar 6). Pada tahun 2008, tingkat kemiskinan di Kota Malang sebesar 7,22 persen namun mengalami penurunan yang drastis menjadi 5,58 persen pada tahun 2009. Kemudian sedikit mengalami kenaikan menjadi 5,90 persen pada tahun 2010. Secara umum, tingkat kemiskinan di Kota Malang pada periode 2011 – 2016 mengalami tren penurunan. TPAK di Kota Malang pada periode 2006 – 2015 sedikit mengalami tren penurunan, namun penurunan tersebut tidak terlalu signifikan. Berbeda dengan TPAK, tingkat pengangguran terbuka (TPT) sedikit mengalami kenaikan tapi trennya konstan (Gambar 7).



Sumber: BPS Kota Malang (2017)

Gambar 6. Perkembangan Tingkat Kemiskinan di Kota Malang, Periode 2008 – 2016 (Persen)



Sumber: BPS Kota Malang (2017)

Gambar 7. Perkembangan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja dan Tingkat Pengangguran Terbuka di Kota Malang, Periode 2006 – 2015 (%)

2) Strategi dan Program Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran

Turunnya tingkat kemiskinan dan masih relatif konstan tingkat pengangguran tidak lepas juga dari peran kepala daerah dalam membangun program-program untuk penanggulangan tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran. Suriata menyimpulkan bahwa kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah otonom mempunyai hak dan

⁷ Ibid.

wewenang dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat atas prakarsa dan inisiatif daerah. Standar kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi perencanaan dan pelaksanaan program, dialog dengan publik dan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan.⁸ Menurut Yao dan Zhang, kepala daerah berperan penting terhadap pertumbuhan ekonomi lokal. Unsur utama dari kepala daerah yang sangat penting adalah kemampuan individu dari kepala daerah dalam memimpin daerahnya.⁹

Peran kepala daerah ini tertuang dalam program-program SKPD Kota Malang. Dalam penanggulangan tingkat kemiskinan dan pengangguran, misi Pemerintah Kota Malang seperti tertuang RPJMD Kota Malang Tahun 2013 – 2018 adalah sebagai berikut: (1) meningkatkan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan dan kesehatan; (2) meningkatkan produktivitas dan daya saing daerah; (3) meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan terhadap masyarakat rentan, gender dan kerukunan sosial; (4) meningkatkan pembangunan infrastruktur dan daya dukung kota yang terpadu dan berkelanjutan, tertib penataan ruang serta berwawasan lingkungan; dan (5) meningkatkan reformasi birokrasi dan kualitas pelayanan publik yang profesional, akuntabel dan berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Pemerintah Kota Malang mempunyai peran langsung dalam pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin melalui berbagai kebijakan dan regulasi yang menghargai dan melindungi hak-hak masyarakat miskin; meningkatkan pelayanan publik yang murah, cepat dan bermutu; melakukan fasilitasi dan mediasi; mendorong pelaku pembangunan lain untuk menjadi pelaku aktif dalam penanggulangan kemiskinan. Langkah-langkah yang perlu dilakukan pemerintah kota adalah: (1) melakukan pembaharuan tata pemerintahan dan reformasi birokrasi; (2) bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memprioritaskan anggaran dan sumberdaya guna mencapai tujuan dan sasaran penanggulangan kemiskinan; (3) menciptakan lingkungan yang mendukung melalui penetapan peraturan daerah tentang penanggulangan kemiskinan; (4) merumuskan Strategi Penanggulangan Kemiskinan (SPK) Daerah yang menjadi bagian integral dari

Rencana Pembangunan Menengah Daerah; (5) meningkatkan pemanfaatan data kuantitatif dan kualitatif sebagai acuan dalam diagnosa kemiskinan dan perumusan kebijakan, tujuan dan sasaran yang lebih jelas dan terukur dengan memperhatikan kondisi lokal dan komitmen internasional.

Langkah strategis dan kebijakan berikutnya adalah (6) revitalisasi peran dan fungsi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah sebagai forum koordinasi, mediasi dan konsultasi berbagai pihak dalam perumusan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan; (7) melakukan survei tiga bulanan, survei enam bulanan dan survei tahunan tentang jumlah dan mutu pelayanan pemerintah dalam pemenuhan hak-hak dasar seperti layanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan sanitasi, air bersih dan sebagainya; (8) melakukan sosialisasi, diseminasi dan kampanye tentang tujuan dan sasaran penanggulangan kemiskinan; (9) mendorong terbentuknya unit-unit pengaduan masalah guna mengatasi secara cepat setiap kasus yang dialami oleh masyarakat miskin; (10) mengembangkan indikator kinerja dan sistem *monitoring* dan evaluasi secara terpadu sebagai dasar pengkajian terhadap pelaksanaan upaya penanggulangan kemiskinan; (11) meningkatkan kemampuan dalam mobilisasi sumberdaya, membangun solidaritas dan jaringan, menyiapkan kerangka hukum dan memperbaiki pelayanan umum yang baik dan terjangkau bagi masyarakat; (12) memasukkan pemecahan masalah kemiskinan sebagai dasar penilaian laporan pertanggung jawaban pimpinan daerah; (13) mengembangkan mekanisme dan fungsi koordinasi baik di Sekretariat Daerah dan Bappeda; dan (14) mengembangkan dialog dan jejaring sebagai pembelajaran melalui pengembangan *e-government*, penyebaran lewat *website*, dan peran asosiasi.

Untuk pelaku usaha dan perbankan, langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam ikut serta dalam penanggulangan kemiskinan adalah: (1) menyediakan akses lapangan kerja dan usaha bagi masyarakat miskin melalui kemitraan usaha. Memperkuat usaha mikro melalui dana perbankan, bantuan teknis dan pendampingan usaha mikro. Untuk memperkuat usaha mikro melalui dana perbankan maka Pemerintah Kota Malang memberikan kemudahan bagi UKM yang belum *bankable* melalui Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Pemerintah Daerah yang dapat diakses oleh para usaha mikro tersebut untuk mendapatkan kredit; (2) memastikan produksi yang ramah lingkungan hidup; (3) memastikan produksi yang tidak membahayakan konsumen; (4) memastikan tidak ada diskriminasi terhadap perempuan dalam perekrutan pegawai dan pengembangan usaha; (5) meningkatkan

⁸ I Nengah Suriata, "Fungsi Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Kepala Daerah Sesuai Dengan Prinsip-prinsip Demokrasi", *Tesis tidak diterbitkan*, Denpasar: Program Pascasarjana Universitas Udayana, 2011.

⁹ Yang Yao dan Muiyang Zhang, "Subnational Leaders and Economic Growth", *Journal of Economic Growth*, Vol. 20 Issue 4, Desember 2015, hlm. 405 – 436.

pertanggungjawaban sosial dalam berbagai bentuk (beasiswa, pengembangan masyarakat, dukungan kepada lembaga pendidikan dan penelitian); dan (6) menggalang dana untuk disalurkan kepada perorangan dan kelompok masyarakat yang sangat membutuhkan.

Pemerintah Kota Malang memiliki strategi penanggulangan kemiskinan yang dititik beratkan pada beberapa hal, yaitu mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin; meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin; mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil (UMK); membentuk sinergi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dalam 3 klaster; menyusun Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Malang; membentuk Forum CSR dan Dana Sosial Lainnya; dan mensinergikan Pronangkis sampai pada level kelurahan dalam forum resmi siklus perencanaan Musrenbangkel.

C. Permasalahan dan Peran Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran

Otonomi daerah adalah wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan dengan prakarsa sendiri. Atau dengan kata lain otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengurus daerah secara independen. Dalam melaksanakan otonomi daerah, suatu daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah. Melalui otonomi daerah, kepala daerah dan aparat pemerintah daerah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mengoptimalkan sumber daya alam yang dimilikinya. Oleh karena itu, keberhasilan otonomi daerah terletak pada aktivitas pemerintah daerah (*the impact of local government*) dan bukan ditentukan oleh pemerintah pusat.¹⁰

Keberhasilan daerah dalam membangun daerahnya pada era otonomi daerah sangat bergantung pada kepala daerah. Artinya kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan daerah. Kepala daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan oleh peran yang dimainkan oleh kepala daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan, serta

tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab kepala daerah.¹¹

Osborne dan Gabler menyatakan bahwa pemerintah daerah (secara khusus kepala daerah) dituntut untuk memahami dan memutuskan perhatian pada keluaran atau *output* yang efisien dan bukan pada *input* (semata-mata pada kenaikan pendapatan daerah) yang dapat mengarah kepada maksimalisasi *input* dibandingkan maksimalisasi *output*. Pemerintah daerah hendaknya berperan seperti dunia usaha yang melihat masyarakat sebagai pelanggan yang harus dilayani sebaik mungkin. Dalam era otonomi daerah, kegiatan nyata dari kepala daerah sangat penting bagi masyarakat. Kegiatan nyata tersebut diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif (*creative*), inovatif (*innovative*), perintis (*avangarde*), orientasi pelanggan/masyarakat (*people/customer-oriented*), orientasi pelayanan dan pemberdayaan (*service and empowerment-oriented*).¹²

James W. Fesler dan AF. Leemans menyatakan bahwa kepala daerah harus menerjemahkan paradigma baru dalam otonomi daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat.¹³ Kewenangan mengelola daerah dalam otonomi daerah harus dilakukan secara adil, jujur, dan demokratis. Oleh karena itu, kepala daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Keberhasilan kepala daerah dan aparat pemerintahan daerah dalam membangun daerahnya akan mendukung sinkronisasi pembangunan nasional dan pertumbuhan ekonomi yang inklusif.

1) Masalah Sosial: Kemiskinan dan Pengangguran Masalah Sosial Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang telah ada sejak dahulu, dan semua negara tidak terkecuali negara-negara maju mengalami hal tersebut. Kemiskinan menurut Bank Dunia adalah suatu keadaan tidak tercapainya kehidupan layak dengan penghasilan US\$ 1.00 per hari, di negara kategori pendapatan rendah. Sementara di negara maju batas miskin adalah US\$ 14.00 per hari, dan negara pendapatan sedang US\$ 2.00 per hari. Selain itu *United Nations Development Programme* (UNDP) mendefinisikan kemiskinan sebagai kelaparan, ketiadaan tempat berlindung, ketidakmampuan berobat

¹⁰ Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011, hlm. 216.

¹¹ Rima Vien Permata Hartanto, *Loc. Cit.*

¹² *Ibid.*

¹³ J. Kaloh, *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 34.

ke dokter jika sakit, tidak mempunyai akses ke sekolah dan buta huruf, tidak mempunyai pekerjaan, takut akan masa depan, hidup dalam hitungan hari, ketidakmampuan mendapatkan air bersih, ketidakberdayaan, tidak ada keterwakilan dan kebebasan. Di Indonesia, definisi kemiskinan mengikuti BPS yang mendefinisikan kemiskinan sebagai suatu kondisi seseorang yang hanya dapat memenuhi makanannya kurang dari 2100 kalori per kapita per hari.¹⁴

Secara umum, kemiskinan dibedakan menjadi tiga yaitu kemiskinan absolut, kemiskinan relatif, dan kemiskinan kultural. Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum yang mencakup pangan, sandang, kesehatan, papan, pendidikan. Seseorang yang tergolong miskin relatif sebenarnya telah hidup di atas garis kemiskinan namun masih berada di bawah garis kemampuan masyarakat sekitarnya. Miskin kultural berkaitan erat dengan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya.¹⁵

Kemiskinan menurut pola waktu dibedakan atas empat. *Pertama, persistent poverty* yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun-temurun. Kemiskinan ini pada umumnya terjadi di daerah yang kritis sumber daya alam atau daerah yang terisolasi. *Kedua, cyclical poverty* yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan. *Ketiga, seasonal poverty* yaitu kemiskinan musiman seperti sering dijumpai pada petani dan nelayan. *Keempat, accidental poverty* yaitu kemiskinan yang terjadi karena bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat.¹⁶

Mengidentifikasi penyebab terjadinya kemiskinan sangat diperlukan dalam menyelesaikan sumber-sumber kemiskinan. Terjadinya kemiskinan, menurut Sharp, *et al.* disebabkan oleh beberapa faktor (dari sisi ekonomi). *Pertama*, secara mikro kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. *Kedua*, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada

gilirannya upahnya rendah. *Ketiga*, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.¹⁷

Kemiskinan juga dapat disebabkan oleh sifat-sifat masyarakat berdasarkan karakteristik wilayah, masyarakat, rumah tangga, dan individu (Tabel 1).¹⁸ Karakteristik wilayah yang dapat menyebabkan kemiskinan diantaranya letak wilayah, basis sumber daya, cuaca, pemerintahan dan pengelolaan wilayah, dan ketimpangan dengan wilayah lain. Selanjutnya, karakteristik masyarakatnya seperti infrastruktur, pembagian tanah, akses terhadap barang dan layanan umum, dan struktur dan modal sosial.

Tabel 1. Faktor-Faktor Penentu Utama Kemiskinan Menurut Karakteristik Wilayah, Masyarakat, Rumah Tangga dan Individu

1. Karakteristik wilayah	<ul style="list-style-type: none"> a. Isolasi dan keterpencilan, termasuk kurangnya infrastruktur dan akses yang buruk pada pasar dan layanan; b. Basis sumber daya, termasuk ketersediaan dan kualitas tanah; c. Cuaca (apakah topan atau kekeringan termasuk lazim) dan kondisi lingkungan (frekuensi gempa); d. Pemerintahan dan pengelolaan wilayah; e. Ketimpangan.
2. Karakteristik masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> a. Infrastruktur (air leding, akses pada jalan yang diaspal); b. Pembagian tanah; c. Akses pada barang dan layanan umum (kedekatan sekolah, klinik); d. Struktur dan modal sosial.
3. Karakteristik rumah tangga	<ul style="list-style-type: none"> a. Jumlah anggota rumah tangga; b. Rasio ketergantungan (pengangguran tua dan muda relatif terhadap orang dewasa usia kerja); c. Gender kepala rumah tangga atau rata-rata orang dewasa dalam rumah tangga; d. Asset (tanah, peralatan, dan alat produksi lainnya, perumahan, perhiasan); e. Struktur pekerjaan dan pendapatan (perbandingan orang dewasa yang dipekerjakan, jenis pekerjaan – upah kerja atau bekerja sendiri, pemasukan uang pembayaran); f. Rata-rata kesehatan dan Pendidikan para anggota rumah tangga.
4. Karakteristik individu	<ul style="list-style-type: none"> a. Usia; b. Pendidikan; c. Status pekerjaan; d. Status kesehatan; e. Etnis.

Sumber: Houghton dan Khandker (2012)

¹⁴ Arief Daryanto dan Yundy Hafizrianda, *Model-model Kuantitatif untuk Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah: Konsep dan Aplikasi*, Bogor: IPB Press, 2010, hlm. 205-207.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 207.

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ Mudrajad Kuncoro, *Dasar-dasar Ekonomika Pembangunan*, Yogyakarta: Penerbit UPP STIM YKPN, 2010, hlm. 69.

¹⁸ Jonathan Houghton dan Shahidur R. Khandker, *Pedoman tentang Kemiskinan dan Ketimpangan*, Jakarta: Salemba Empat, 2012, hlm. 165.

Penyebab kemiskinan juga akibat karakteristik dari rumah tangga. Karakteristik tersebut meliputi jumlah anggota rumah tangga, rasio ketergantungan, *gender* kepala rumah tangga, aset, struktur pekerjaan dan pendapatan, dan rata-rata kesehatan dan pendidikan anggota rumah tangga tersebut. Terakhir, karakteristik individu meliputi usia, pendidikan, status pendidikan, status kesehatan, dan etnis.

Di Indonesia, kemiskinan telah menjadi penyakit kronis masyarakat yang tidak pernah hilang sampai kini. Kemiskinan terkait erat dengan masalah inflasi. Jika inflasi mengalami kenaikan maka tingkat kemiskinan juga naik, begitu pula sebaliknya. Kenaikan harga yang berkontribusi besar terhadap kenaikan kemiskinan adalah kenaikan harga pangan terutama beras.¹⁹ Hal inilah yang terjadi pada 1998, setelah krisis ekonomi 1997. Harga-harga produk terutama kebutuhan pokok mengalami kenaikan drastis. Hal inilah yang menyebabkan tingkat kemiskinan pada tahun 1998 melonjak naik 120 persen dibandingkan tahun 1996.²⁰

Jika melihat pergerakan tingkat kemiskinan di Indonesia, sejak tahun 1998 tingkat kemiskinan terus mengalami penurunan. Walaupun penurunan tingkat kemiskinan tersebut berjalan lambat (lihat Gambar 1). Namun demikian, tingkat kemiskinan di Indonesia masih di angka dua digit, 10,7 persen. Masih tingginya tingkat kemiskinan menyebabkan angka kriminalitas mengalami peningkatan. Selain kenaikan tingkat kriminalitas, banyak juga efek-efek negatif yang ditimbulkan oleh tingginya kemiskinan.

Masalah Sosial Pengangguran

Pengangguran merupakan masalah ekonomi makro yang selalu terjadi dalam suatu negara, seperti Indonesia. Pengangguran (*unemployment*) terjadi apabila jumlah tenaga kerja yang ditawarkan lebih besar daripada jumlah tenaga kerja yang diminta. Dengan kata lain, jumlah yang mencari pekerjaan lebih banyak daripada kesempatan kerja yang tersedia.

Pengangguran, mengacu definisi yang diungkapkan oleh BPS, didefinisikan dalam dua kategori pengangguran terbuka dan setengah pengangguran. Pengangguran terbuka atau *open unemployment* didasarkan pada konsep seluruh angkatan kerja yang mencari pekerjaan, baik yang mencari pekerjaan pertama kali maupun yang pernah bekerja sebelumnya. Pekerja yang digolongkan setengah penganggur (*underemployment*) adalah

pekerja yang masih mencari pekerjaan penuh atau sambilan dan mereka yang bekerja dengan jam kerja rendah (dibawah sepertiga jam kerja normal, atau berarti bekerja kurang dari 35 jam dalam seminggu). Setengah penganggur sukarela adalah setengah penganggur tetapi tidak mencari pekerjaan atau tidak bersedia menerima pekerjaan lain (pekerja paruh waktu). Setengah penganggur terpaksa adalah setengah penganggur yang masih mencari pekerjaan atau bersedia menerima pekerjaan. Pekerja digolongkan setengah pengangguran parah (*severe underemployment*) bila masuk setengah menganggur dengan jam kerja kurang dari 25 jam seminggu.²¹

Secara umum, munculnya masalah pengangguran karena keterbatasan peluang kerja di luar sektor pertanian (sektor industri) yang dapat menyerap tenaga kerja. Selain memunculkan masalah pengangguran, keterbatasan peluang kerja juga menimbulkan masalah setengah pengangguran.²² Adanya pengangguran bisa memunculkan masalah-masalah sosial lainnya. Salah satunya adalah masalah kriminalitas. Studi-studi empiris membuktikan bahwa semakin tinggi tingkat pengangguran maka tingkat kriminalitas juga akan mengalami kenaikan.

Tingkat pengangguran di Indonesia tidak pernah berkencenderungan menurun secara signifikan, bahkan kecenderungannya adalah persisten. Pengangguran bersifat persisten bila berkencenderungan sangat lambat untuk menuju ke tingkat alamiahnya (*natural rate of unemployment*). Tingginya tingkat pengangguran tersebut berkaitan secara langsung dengan ukuran-ukuran kesejahteraan dalam perekonomian di Indonesia seperti persentase penduduk miskin, tingkat kesehatan, taraf pendidikan, dan berbagai ukuran lainnya yang lazim dipadukan dalam indeks pembangunan manusia (IPM).²³

Pengangguran di Indonesia tampaknya juga tidak menunjukkan gejala yang mengikuti mekanisme menuju kesetimbangan antar wilayah (*interregional equilibrating mechanism*). Artinya teori yang meramalkan adanya konvergensi tingkat pengangguran antarprovinsi, yakni berkurangnya kesenjangan pengangguran di sepanjang waktu, tidak tampak secara empirik pada data pengangguran di Indonesia. Yang terjadi justru sebaliknya, keragaman tingkat pengangguran antarprovinsi makin membesar.²⁴

²¹ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit.*, hlm. 127.

²² *Ibid.*, hlm. 130.

²³ D.S.Priyarsono, *Dari Pertanian ke Industri: Analisis Pembangunan dalam Perspektif Ekonomi Regional*, Bogor: Penerbit IPB Press, 2011, hlm. 175-176.

²⁴ *Ibid.*

¹⁹ Anunr Rofiq, *Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan: Kebijakan dan Tantangan Masa Depan*, Jakarta: Republika, 2014, hlm. 68-72.

²⁰ Arief Daryanto dan Yundy Hafizrianda, *Op.Cit.*, hlm. 205.

Tingginya pengangguran akan menimbulkan beberapa dampak negatif. Dampak negatif tersebut antara lain (1) terganggunya stabilitas perekonomian. Pengangguran struktural dan/atau kronis akan mengganggu stabilitas karena menurunkan permintaan agregat dan penawaran agregat; (2) terganggunya stabilitas sosial politik. Pengangguran yang tinggi akan meningkatkan kriminalitas, baik berupa kejahatan pencurian, perampokan, penyalahgunaan obat-obat terlarang maupun kegiatan-kegiatan ekonomi ilegal lainnya.²⁵

6) Peran Pemerintah Daerah dalam Pengentasan Kemiskinan dan Pengangguran

Meningkatnya angka kemiskinan dan pengangguran akan memunculkan masalah-masalah sosial lainnya seperti masalah kriminalitas (pencurian, penjahretan, perampokan, perampasan, dan lain-lain). Tingginya tingkat kriminalitas akan menyebabkan kehidupan sosial masyarakat menjadi tidak kondusif sehingga mengganggu perekonomian nasional. Oleh karena itu, diperlukan tindakan nyata dari pemerintah terutama pemerintah daerah untuk mengurangi tingginya tingkat kemiskinan dan pengangguran. Karena, dana untuk program penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di daerah cukup tersedia seiring dengan meningkatnya transfer dana ke daerah. Syarat utamanya adalah bagaimana *willingness* dari kepala daerah untuk serius menanggulangi kemiskinan dan pengangguran di daerahnya melalui program-program kebijakan yang bersifat *pro-poor* dan *pro-job*.

Namun, dalam menanggulangi kemiskinan, sebelumnya harus diidentifikasi siapa sebenarnya penduduk miskin dan dimana penduduk miskin tersebut berada. Ketepatan identifikasi tersebut merupakan salah satu syarat keberhasilan program-program penanggulangan kemiskinan. Selain itu, harus ada kesepakatan pemahaman di antara semua pihak penyelenggara (lintas sektor dan lintas pelaku) agar target yang dilaksanakan tepat sasaran baik pada target penduduk miskin, program yang dilaksanakan maupun pihak donor. Beberapa program-program pemerintah untuk mengantisipasi tingginya tingkat kemiskinan diantaranya program pengembangan desa tertinggal, gerakan terpadu pengentasan kemiskinan, jaring pengaman sosial (JPS), dan program beras miskin (Raskin).²⁶

Perlu diingat bahwa penanggulangan kemiskinan pada hakekatnya bukan hanya tanggung jawab

pemerintah saja. Semua aspek bangsa, pemerintah, pihak swasta sampai organisasi masyarakat terkecil harus turut berperan aktif dalam program-program pengentasan kemiskinan tersebut. Pemerintah pusat dan daerah selain sebagai regulator juga menjadi pelayan publik dan fasilitator dalam memberi perlindungan sosial terhadap masyarakat miskin dan rawan. Pihak swasta bisa berperan dengan membuat berbagai bentuk kemitraan dengan kelompok masyarakat miskin dan rawan, dan juga bisa menciptakan lapangan kerja. Peran aktif kelembagaan masyarakat dengan memberi perlindungan sosial bagi masyarakat miskin dan rawan dalam bentuk keikutsertaan mengadvokasi berbagai permasalahan yang dihadapi penduduk miskin seperti penggusuran, perampasan lahan, dan lain-lain.²⁷

Bank Dunia tahun 1990 menyatakan bahwa pengentasan kemiskinan dapat dilakukan melalui dua strategi. *Pertama*, mendorong pertumbuhan padat karya (dengan menghapus bias-bias anti buruh dalam kebijakan umum). *Kedua*, berinvestasi dalam modal manusia dari masyarakat miskin, terutama dalam pendidikan dan kesehatan. Kemudian Bank Dunia tahun 2000 memperluas analisisnya dengan memisahkan kegiatan-kegiatan anti kemiskinan menjadi tiga kelompok yaitu memperbesar peluang, memudahkan pemberdayaan, dan meningkatkan ketahanan (pendapatan).²⁸

Selain masalah kemiskinan yang perlu diatasi, ada juga masalah pengangguran. Masalah pengangguran umumnya disebabkan oleh ketidakcukupan lapangan kerja dalam memenuhi permintaan kerja. Kebijakan publik sampai saat ini telah menempatkan soal pengurangan pengangguran sebagai salah satu target yang menjadi prioritas, antara lain melalui upaya memacu pertumbuhan ekonomi dengan membangun infrastruktur, meningkatkan investasi, dan mendorong ekspor. Namun, pencapaian dari kebijakan publik ini belum berhasil menurunkan tingkat pengangguran secara signifikan.²⁹

Kepala daerah sebagai pemegang kuasa anggaran terhadap dana transfer perlu kreatif menyusun program-program yang dapat menciptakan lapangan kerja. Salah satu sektor yang bisa menyerap tenaga kerja banyak dan perlu dikembangkan oleh pemerintah adalah sektor informal. Sektor ini mampu menyediakan kesempatan kerja untuk mendapatkan latihan dan magang dengan biaya rendah dibandingkan sektor-sektor formal. Yaitu menyediakan lapangan kerja dengan penyerapan tenaga kerja secara mandiri atau

²⁵ Prathama Rahardja dan Mandala Manurung, *Teori Ekonomi Makro: Suatu Pengantar*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2005, hlm. 197-198.

²⁶ Arief Daryanto dan Yundy Hafizrianda, *Op.Cit.*, hlm. 206.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 215.

²⁸ Jonathan Haughton dan Shahidur R. Khandker, *Op.Cit.*

²⁹ D.S.Priyarsono, *Op.Cit.*

safety belt bagi tenaga kerja yang memasuki tenaga kerja. Selain itu, sektor informal membutuhkan tenaga yang tidak memiliki keterampilan atau setengah terampil sudah cukup.³⁰

Selain itu, pemerintah daerah perlu mendorong industri-industri yang bersifat padat karya. Hal ini sejalan dengan paket kebijakan ekonomi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat berupa fasilitas insentif bagi industri. Fasilitas insentif tersebut antara lain diskon pajak, insentif fiskal sampai pemberian kredit atau modal kerja bagi perusahaan.³¹ Paket kebijakan ini akan sukses mengurangi tingkat pengangguran jika dilakukan secara komprehensif antara pemerintah pusat dan daerah.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dalam rangka menanggulangi tingkat kemiskinan dan pengangguran di Kota Yogyakarta dan Malang, pemerintah daerah kedua kota tersebut menjalankan program-program penanggulangan kemiskinan dan pengangguran. Program-program penanggulangan kemiskinan dan pengangguran yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta diantaranya Rapor Keluarga, Gerakan Segoro Amarto, dan KUBE. Sedangkan bantuan untuk penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di luar APBD Kota Yogyakarta berasal dari CSR dari beberapa perusahaan di Yogyakarta dan FOZ. Untuk Kota Malang, program-program penanggulangan tingkat kemiskinan dan pengangguran yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Malang tertuang dalam misi Pemerintah Kota Malang yang ada dalam RPJMD Kota Malang Tahun 2013 – 2018. Sedangkan peran di luar APBD Kota Malang berasal dari beberapa pelaku usaha dan perbankan.

Dampak dari program-program yang dijalankan oleh kedua pemerintah kota tersebut terlihat dari kinerja tingkat kemiskinan dan pengangguran di kedua kota tersebut. Untuk Kota Yogyakarta, secara umum tren Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)-nya mengalami fluktuasi sedangkan kinerja tingkat penganggurannya mengalami tren penurunan. Begitu juga dengan tingkat kemiskinan yang juga mengalami penurunan. Hampir mirip dengan Kota Yogyakarta, tingkat kemiskinan dan TPAK di Kota Malang juga mengalami tren penurunan. Akan tetapi, kondisi sebaliknya terjadi untuk Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) yang sedikit mengalami tren kenaikan.

³⁰ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit.*, hlm. 140.

³¹ "Paket Kebijakan Jokowi Ampuh Turunkan Angka Pengangguran" (*online*), (<http://bisnis.liputan6.com/read/2359395/paket-kebijakan-jokowi-ampuh-turunkan-angka-pengangguran>, diakses 27 April 2017).

B. Saran

Walaupun pemerintah daerah memiliki peran yang vital dalam penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, penanggulangan ini akan lebih optimal jika terjadi kolaborasi yang sinergis antara pemerintah dan swasta. Hal ini dikarenakan masalah kemiskinan dan pengangguran di masa mendatang akan lebih kompleks. Peran swasta dalam penanggulangan kemiskinan dan pengangguran juga merupakan faktor yang penting. Selain itu, dalam implementasi program-program penanggulangan kemiskinan dan pengangguran yang sudah dilakukan, perlu adanya *monitoring and evaluation* agar program-program tersebut dapat berjalan lebih baik. Juga program-program tersebut dapat lebih efektif dalam menanggulangi kemiskinan dan pengangguran.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Daryanto, A., dan Hafizrianda, Y. (2010). *Model-model Kuantitatif untuk Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah: Konsep dan Aplikasi*. Bogor: IPB Press.
- Haughton, J. dan Khandker, S. R. (2012). *Pedoman tentang Kemiskinan dan Ketimpangan*. Jakarta: Salemba Empat.
- Kaloh, J. (2003). *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kuncoro, M. (2010). *Dasar-dasar Ekonomika Pembangunan*. Yogyakarta: Penerbit UPP STIM YKPN.
- Rahardja, P. dan Manurung, M. (2005). *Teori Ekonomi Makro: Suatu Pengantar*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Rofiq, A. (2014). *Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan: Kebijakan dan Tantangan Masa Depan*. Jakarta: Republika.
- Simatupang, D. P. N. (2011). *Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI.

Jurnal

Hartanto, R.V.P. (2015). Peran Kepala Daerah dalam Membangun Daerah: Sebuah Pengalaman dan Pembelajaran Baik (Best Practices) dari Walikota Surakarta, *Jurnal PKn Progresif*, Vol. 10, No. 1, Juni.

Yao, Y. dan Zhang, M. (2015). Subnational Leaders and Economic Growth, *Journal of Economic Growth*, Vol. 20 Issue 4, Desember.

Dokumen Resmi

Bappeda Kota Malang. (2016). Laporan Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Malang Tahun 2016. Malang: Bappeda Kota Malang.

BPS. (2017). *Kota Yogyakarta dalam Angka*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

BPS. (2017). *Kota Malang dalam Angka*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Singgih, U. (2017). Proposal Penelitian Individu 2017: Transformasi Struktur dan Agensi Pada Perubahan Sosial Masyarakat: Studi Sosiologi terhadap Masyarakat Alor dan Surabaya. Jakarta: Badan Keahlian DPR RI.

Suriata, I.N. (2011). "Fungsi Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Kepala Daerah Sesuai Dengan Prinsip-prinsip Demokrasi". Tesis tidak diterbitkan, Denpasar: Program Pascasarjana Universitas Udayana

Internet

10 kabupaten kota akan terima penghargaan hasil evaluasi pelayanan publik 2016 dari kementerian panrb, (*online*). (<https://www.menpan.go.id/berita-terkini/6304-10-kabupaten-kota-akan-terima-penghargaan-hasil-evaluasi-pelayanan-publik-2016-dari-kementerian-panrb>, diakses tanggal 1 Mei 2017).

Angka Kemiskinan Turun Tapi Kok Pengangguran di Kota Malang naik, (*online*), (<http://www.arematv.id/2017/02/10/angka-kemiskinan-turun-tapi-kok-pengangguran-di-kota-malang-naik/>, diakses 15 Mei 2017).

Daftar Pemenang Tahun 2017, (*online*), (http://www.indonesiaattractiveness-award.com/the_winner.html, diakses 27 April 2017).

Jumlah Pengangguran Kota Jogja 6.721 Orang Mayoritas Lulusan SMA, (*online*), (<http://www.harianjogja.com/baca/2017/04/10/jumlah-pengangguran-kota-jogja-6-721-orang-mayoritas-lulusan-sma-808719>, diakses 15 Mei 2017).

Paket Kebijakan Jokowi Ampuh Turunkan Angka Pengangguran, (*online*), (<http://bisnis.liputan6.com/read/2359395/paket-kebijakan-jokowi-ampuh-turunkan-angka-pengangguran>, diakses 27 April 2017).