

FORMULASI KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI TEMATIK PENGENTASAN KEMISKINAN DI KOTA CIREBON

Raul Ramadhana¹; Yogi Suprayogi Sugandi²

^{1,2}Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran
Email : ¹raul21001@mail.unpad.ac.id; ²yogi.suprayogi@unpad.ac.id

Submitted: 05-02-2025; Accepted: 09-04-2025; Published : 15-04-2025

ABSTRAK

Penelitian ini mendalami tentang formulasi kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan di Kota Cirebon. Kebijakan ini dibuat sebagai adaptasi dari reformasi birokrasi untuk mengatasi dan mempercepat agenda pembangunan nasional, salah satunya isu kemiskinan. Permasalahan pada penelitian ini adalah tidak tercapainya capaian nilai reformasi birokrasi tematik di Kota Cirebon yang kurang mencapai maksimal bobot poin. Tujuan penelitian ini berupaya untuk mendeskripsikan formulasi kebijakan reformasi birokrasi tematik dan mencari tahu penyebab kegagalan capaian kebijakan di tahap formulasi kebijakan. Metode penelitian ini merupakan penelitian kualitatif untuk pengumpulan data melalui wawancara dan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan di Kota Cirebon melewati beberapa tahapan, seperti *vision*, *present*, dan *priorities*. Kebijakan ini juga dibutuhkan sebagai solusi dari beberapa masalah, yaitu: (1) Perencanaan program dalam mengantisipasi kekeliruan data penerima manfaat program masih belum matang; (2) Koordinasi antar perangkat daerah belum terlaksana baik; (3) TKPK sebagai tim pelaksana koordinasi kurang menjalankan fungsi secara maksimal; (4) Sifat egosektoral yang masih melekat di lingkungan masyarakat hingga perangkat daerah; dan (5) Solidaritas dari masyarakat yang masih cukup minim. Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini ialah proses dari kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan dibentuk berdasarkan masalah-masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Cirebon hingga masyarakat.

Kata kunci: Formulasi Kebijakan, Reformasi Birokrasi Tematik, Kota Cirebon, Kemiskinan

ABSTRACT

This study delves into the formulation of thematic bureaucratic reform policies for poverty alleviation in Cirebon City. This policy was made as an adaptation of bureaucratic reform to overcome and accelerate the national development agenda, one of which is the issue of poverty. The problem in this study is that the achievement of the value of thematic bureaucratic reform in Cirebon City is not achieved, which does not reach the maximum weight of points. The purpose of this study is to describe the formulation of thematic bureaucratic reform policies and find out the causes of policy achievement failure at the policy formulation stage. This research method is a qualitative research for data collection through interviews and literature studies. The results of the study show that the thematic bureaucratic reform policy for poverty alleviation in Cirebon City goes through several stages, such as vision, present, and priorities. This policy is also needed as a solution to several problems, namely: (1) Program planning in anticipation of incorrect data on program beneficiaries is still immature; (2) Coordination between regional apparatus has not been carried out well; (3) TKPK as a coordination implementation team lacks to carry out its functions optimally; (4) Egosectoral traits that are still inherent in the community to the regional apparatus; and (5) Solidarity from the community is still quite minimal. The conclusion that can be drawn from this study is that the process of thematic bureaucratic reform policies for poverty alleviation is formed based on the problems faced by the Cirebon City Government and the community.

Key word: Policy Formulation, Thematic Bureaucratic Reform, Cirebon City, Poverty

PENDAHULUAN

Dalam upaya mewujudkan tujuan Undang-Undang Dasar 1945, kemiskinan adalah masalah strategis yang menjadi perhatian utama. Ini terutama berkaitan dengan aspek meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Problem ini tidak hanya berdampak pada sektor ekonomi, tetapi juga berdampak pada masyarakat secara keseluruhan, termasuk pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan umum. Angka kemiskinan di Indonesia menunjukkan tren penurunan yang cukup positif dalam beberapa tahun terakhir, terutama setelah pandemi. Namun, kemiskinan masih merupakan masalah besar yang harus ditangani pemerintah. Angka kemiskinan di Indonesia berubah dari waktu ke waktu, menurut data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Pandemi COVID-19 yang terjadi pada Maret 2020 menyebabkan peningkatan tajam tingkat kemiskinan, meskipun pemerintah telah menunjukkan pencapaian yang signifikan dalam menurunkan tingkat kemiskinan sejak 2017.

Presiden Joko Widodo telah menginstruksikan seluruh pemerintah daerah untuk menekan angka kemiskinan di wilayah masing-masing agar mencapai target 7,5–6,5 persen sebagaimana ditetapkan dalam RPJMN 2020–2024. Instruksi ini menegaskan komitmen pemerintah pusat dalam menjadikan pengentasan kemiskinan sebagai salah satu prioritas utama pembangunan nasional. Berdasarkan data dari BPS, jumlah penduduk miskin di Kota Cirebon pada 2023 tercatat sebanyak 29,49 ribu jiwa atau sekitar 9,16 persen dari total populasi. Angka ini menunjukkan penurunan sebesar 1,98 ribu jiwa dibandingkan tahun sebelumnya, yang mencapai 31,47 ribu jiwa atau 9,82 persen pada 2022. Penurunan ini mencerminkan pencapaian yang cukup signifikan. Namun, Pemerintah Kota Cirebon masih perlu melakukan upaya yang lebih intensif untuk mencapai target nasional yang telah ditetapkan Presiden, yaitu menurunkan tingkat kemiskinan hingga 7,5–6,5 persen. Sebagai langkah strategis, Pemerintah Kota Cirebon telah memasukkan pengentasan kemiskinan sebagai salah satu dari tujuh prioritas utama dalam dokumen Rencana Pembangunan Daerah (RPD) Kota Cirebon Tahun 2024–2026. Langkah ini menegaskan komitmen pemerintah daerah dalam mengatasi tantangan yang ada demi mencapai target pembangunan nasional. Kualitas tata kelola pemerintahan yang efektif menjadi faktor kunci dalam menentukan kinerja birokrasi. Hal ini dikarenakan birokrasi memiliki peran strategis dalam memastikan kebijakan serta program pemerintah dapat berjalan secara optimal guna mencapai tujuan pembangunan nasional. Menurut Kementerian PANRB, reformasi birokrasi selama satu dekade terakhir difokuskan pada peningkatan kualitas birokrasi di Indonesia. Upaya ini dilakukan untuk mengatasi berbagai tantangan internal yang dihadapi, seperti prosedur administratif yang kompleks, inefisiensi, lambannya pelayanan

publik, serta keterbatasan kompetensi sumber daya manusia.

Permasalahan tersebut kerap kali menyebabkan pemborosan anggaran negara yang pada akhirnya berimplikasi terhadap efektivitas tata kelola pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan nasional. Birokrasi yang terlalu kompleks cenderung membuat aparatur bekerja dengan lambat dan berhati-hati secara berlebihan, meskipun pendekatan ini bertujuan untuk menjamin keadilan dan ketepatan dalam pengambilan keputusan. Namun, dalam praktiknya, hal tersebut justru dapat memperlambat proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan (Setyasih, 2023). Dampak dari permasalahan birokrasi ini tidak hanya terbatas pada efektivitas tata kelola pemerintahan, tetapi juga berpengaruh terhadap berbagai sektor lainnya, seperti program pengentasan kemiskinan, peningkatan investasi, serta kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Tabel 1. Capaian IRB Pemda Jawa Barat

Daerah	Capaian Indeks RB Kota Cirebon				
	2020	2021	2022	2023	Predikat
Kota Cirebon	62,84	63,53	66,57	73,91	BB
Rata-rata Indeks RB Jawa Barat	60,69	61,33	63,36	75,61	

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Cirebon 2024

Instruksi Presiden Joko Widodo kepada seluruh pemerintah daerah mengenai peningkatan rasio investasi, pengentasan kemiskinan, serta percepatan digitalisasi pemerintahan telah mendorong Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) untuk mengadopsi pendekatan reformasi birokrasi tematik. Pendekatan ini dirancang sebagai respons terhadap dinamika global yang berkembang pesat, sekaligus sebagai solusi terhadap tantangan yang muncul dari implementasi reformasi birokrasi secara umum. Konsep ini menegaskan bahwa reformasi birokrasi tidak hanya berfokus pada perbaikan internal (*inward looking*), tetapi juga harus berorientasi pada penyelesaian permasalahan publik yang mendesak. Penerapan reformasi birokrasi tematik di Indonesia menjadi semakin mendesak akibat berbagai faktor strategis yang berkaitan dengan tantangan dalam implementasi kebijakan. Mengacu pada PermenPANRB Nomor 3 Tahun 2023, pemerintah pusat pada tahun 2021 telah mengalokasikan anggaran sebesar Rp431,3 triliun untuk mendanai 65 program yang terdiri dari 128 kegiatan di 16 kementerian/lembaga.

Namun, meskipun jumlah anggaran yang dialokasikan cukup besar, dampak yang dihasilkan hanya mampu menurunkan tingkat kemiskinan

sebesar 0,60 persen, yakni dari 10,14 persen pada Maret 2021 menjadi 9,54 persen pada Maret 2022. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem birokrasi yang sebelumnya diterapkan belum sepenuhnya menciptakan kolaborasi strategis yang terintegrasi. Selain itu, meskipun akuntabilitas instansi mengalami peningkatan, koordinasi tata kelola lintas instansi belum sejalan dengan pencapaian reformasi birokrasi. Kota Cirebon menjadi salah satu daerah di Provinsi Jawa Barat yang mengimplementasikan kebijakan Reformasi Birokrasi (RB) Tematik. Pemilihan Provinsi Jawa Barat sebagai proyek percontohan reformasi birokrasi tematik didasarkan pada KepmenPANRB Nomor 888 Tahun 2022 tentang Proyek Percontohan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tematik Penanggulangan Kemiskinan pada Pemerintah Daerah. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan secara menyeluruh (RB General) serta mempercepat penyelesaian isu-isu publik yang memiliki dampak langsung terhadap masyarakat (RB Tematik), sehingga agenda pembangunan nasional dapat berjalan secara lebih efektif. Dalam evaluasi reformasi birokrasi, terdapat dua aspek utama yang menjadi perhatian. Dari segi perencanaan, manajemen reformasi birokrasi belum menunjukkan efektivitas yang optimal dalam mempercepat pencapaian target pembangunan nasional serta peningkatan daya saing global. Sementara itu, dari perspektif implementasi, pengelolaan reformasi birokrasi mulai dari tingkat nasional hingga instansional belum memberikan hasil yang maksimal, terutama dalam aspek kinerja konkret seperti peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Road Map yang telah dirancang berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun serta menerapkan rencana aksi, baik untuk RB General maupun RB Tematik di lingkungan pemerintah daerah kota. Regulasi ini secara spesifik menetapkan target pencapaian pada lima fokus utama, dengan perhatian khusus pada strategi pengentasan kemiskinan. Adapun target/sasaran tematik untuk pengentasan kemiskinan, yakni:

Tabel 2. Target Tahunan Persentase Kemiskinan

Sasaran Tematik	Indikator	Baseline (2022)	Target Tahunan			
			2023	2024	2025	2026
Menurunkan angka kemiskinan	Persentase Penduduk Miskin	9,82	9,82	8,94	8,87	8,81

Sumber: Peraturan Wali Kota Cirebon Nomor 50 Tahun 2023

Melalui data yang diperoleh dari laporan Strategic Transformation Unit (STU) Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, Kota Cirebon mendapatkan poin pelaksanaan RB tematik sebesar

10,95 dari total 20 poin yang menempatkan posisi Kota Cirebon di peringkat 16 dari total 27 kabupaten/kota se-Jawa Barat. Capaian realisasi ini masih kurang memuaskan untuk mencapai target.

Tabel 3. Hasil Capaian Pelaksanaan Kebijakan RB Tematik di Kota Cirebon

STRATEGI PELAKSANAAN RB TEMATIK	5,00	2,14
Penanggulangan Kemiskinan (rencana aksi)	0,40	0,23
Peningkatan investasi (rencana aksi)	0,40	0,22
Digitalisasi administrasi pemerintahan (rencana aksi)	0,40	0,22
Peningkatan penggunaan produk dalam negeri (rencana aksi)	0,40	0,24
Laju Inflasi (rencana aksi)	0,40	0,25
Penanggulangan kemiskinan (implementasi rencana aksi)	0,60	0,24
Peningkatan investasi (implementasi rencana aksi)	0,60	0,33
Digitalisasi administrasi pemerintahan (implementasi rencana aksi)	0,60	0,25
Peningkatan penggunaan produk dalam negeri (implementasi rencana aksi)	0,60	0
Laju inflasi (implementasi rencana aksi)	0,60	0
CAPAIAN INDIKATOR DAMPAK RB TEMATIK	15,00	8,81
Penanggulangan kemiskinan	3,00	1,59
Peningkatan investasi	3,00	1,5
Peningkatan digitalisasi administrasi pemerintah	3,00	2,25
Peningkatan P3DN	3,00	1,37
Laju Inflasi	3,00	2,1
NILAI RB TEMATIK	20,00	10,95

Sumber: (Kementerian PANRB, 2023)

Berdasarkan data yang disajikan dalam Tabel 1.3, capaian implementasi Reformasi Birokrasi (RB) Tematik di Kota Cirebon masih belum optimal. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Sub Koordinator Kinerja Organisasi, Daniar, yang menyatakan bahwa pelaksanaan RB Tematik di Kota Cirebon menghadapi berbagai kendala yang berkaitan dengan efektivitas program pengentasan kemiskinan. Program-program yang telah dijalankan sejauh ini belum mampu mencapai target yang telah ditetapkan, sehingga distribusi manfaatnya menjadi kurang tepat sasaran. Selain itu, perbaikan dalam sistem pendataan kemiskinan masih belum menunjukkan perkembangan yang signifikan. Akibatnya, terjadi ketidaksesuaian antara data kemiskinan yang tercatat di tingkat wilayah dengan data yang terpusat dalam sistem Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) milik Kementerian Sosial.

Selain aspek administratif dan teknis tersebut, tingkat solidaritas serta kepedulian masyarakat, termasuk pihak swasta di Kota Cirebon, masih tergolong rendah dalam memberikan dukungan bagi kelompok masyarakat miskin. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, kegagalan dalam mencapai

nilai optimal reformasi birokrasi tematik disebabkan oleh kurangnya kolaborasi strategis yang menyeluruh di antara perangkat daerah. Padahal, kolaborasi yang terjalin dengan baik di antara berbagai perangkat daerah dapat menghasilkan koordinasi lintas sektor yang lebih efektif. Di samping itu, pelaksanaan reformasi birokrasi tematik yang berfokus pada pengentasan kemiskinan juga belum berjalan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari capaian skor RB Tematik yang hanya mencapai 10,95 poin, masih jauh dari target maksimal yang telah ditetapkan, yaitu sebesar 20 poin.

Salah satu penelitian yang relevan dengan kajian ini adalah studi yang dilakukan oleh (Budiarjo, 2020) berjudul "Reformasi Birokrasi Tematik Pengentasan Kemiskinan: Kebijakan dan Dinamika Pelaksanaannya". Penelitian ini membahas implementasi reformasi birokrasi tematik dalam konteks pengentasan kemiskinan, khususnya pada tahap evaluasi kebijakan. Penelitian ini mengungkap berbagai tantangan yang dihadapi Kementerian PAN dan RB dalam mengelola reformasi birokrasi di 555 lembaga pemerintah. Salah satu kendala utama adalah luasnya jangkauan kontrol, yang menyebabkan kementerian perlu melibatkan pihak lain dalam pelaksanaan reformasi dengan mekanisme kontrak keagenan. Dalam skema ini, kementerian bertindak sebagai prinsipal, sementara agen yang terlibat memperoleh sebagian wewenang pengambilan keputusan. Pelibatan berbagai pihak juga bertujuan untuk meningkatkan rasa kepemilikan terhadap Reformasi Birokrasi Tematik, terutama di tingkat pemerintah daerah yang selama ini kurang dilibatkan dalam pengawasan pelaksanaannya. Akibatnya, tidak ada jaminan bahwa asistensi dan sosialisasi yang telah dilakukan benar-benar menjangkau seluruh 555 organisasi pemerintah yang wajib menerapkan reformasi birokrasi. Hal ini menjadi perhatian serius bagi pemerintah kabupaten/kota karena berpengaruh langsung pada efektivitas kebijakan yang mereka jalankan dan berdampak nyata terhadap masyarakat.

Selain itu, penelitian lain yang relevan adalah studi yang dilakukan oleh (Ari Nugroho et al., 2021) berjudul "Evaluasi Perencanaan dan Evaluasi Program Reformasi Birokrasi di Indonesia (Reformasi Birokrasi Tematik)". Penelitian ini bertujuan untuk menelusuri dampak penerapan reformasi birokrasi tematik dalam pengentasan kemiskinan terhadap kondisi kemiskinan di Indonesia. Temuan pertama menunjukkan bahwa implementasi reformasi birokrasi masih cenderung berfokus pada aspek hulu, yakni perbaikan sistem dan manajemen internal instansi pemerintah guna meningkatkan tata kelola birokrasi. Akibatnya, dampak nyata yang dirasakan oleh masyarakat masih terbatas. Temuan kedua mengungkap adanya permasalahan dalam efektivitas penggunaan anggaran, di mana dana sebesar Rp500 triliun yang

dialokasikan ke berbagai kementerian dan lembaga belum memberikan hasil optimal dalam pengentasan kemiskinan. Salah satu penyebabnya adalah anggaran lebih banyak terserap untuk kegiatan administratif seperti seminar, perjalanan dinas, dan aktivitas serupa lainnya, sehingga manfaat langsung bagi masyarakat menjadi kurang maksimal.

Berdasarkan beberapa temuan yang dijelaskan sebelumnya, peneliti menemukan sejumlah hal yang menjadi pemantik kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan tersebut dibuat dengan teori formulasi kebijakan yang menerapkan metode *backcasting*. Model formulasi kebijakan Shunxi Li (Li et al., 2019) menggunakan metode *backcasting*, yaitu perumusan kebijakan dengan menetapkan visi masa depan lalu menganalisis langkah strategis untuk mencapainya. Pendekatan ini terdiri dari tiga tahap: *Vision* (merumuskan tujuan ideal), *Present* (menganalisis kondisi saat ini secara retroaktif), dan *Priorities* (menentukan langkah implementasi bertahap). Berbeda dari peramalan konvensional, metode ini berbasis nilai normatif dan sosial, sehingga lebih terarah dalam mewujudkan transformasi kebijakan yang berkelanjutan. Dengan demikian, peneliti ingin mendalami "Bagaimana proses formulasi kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan di Kota Cirebon?"

METODE PENELITIAN

Menurut Creswell (Creswell & Creswell, 2018), penelitian kualitatif adalah cara untuk memahami dan mengeksplorasi makna individu atau kelompok yang terkait dengan masalah sosial atau kemanusiaan. Metode penelitian ini melibatkan beberapa langkah penting, seperti mengajukan pertanyaan dan prosedur, mengumpulkan data khusus dari partisipan, menganalisis data secara induktif dari tema tertentu ke tema umum, dan menginterpretasikan makna data. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam terkait proses-proses yang terjadi terhadap formulasi kebijakan yang dilakukan pada kebijakan reformasi birokrasi tematik yang telah diterapkan di tingkat kota oleh Pemerintah Kota Cirebon. Pada penelitian ini dilakukan 3 (tiga) teknik pengumpulan data, yaitu wawancara, observasi, dan studi literatur/dokumen.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Jumlah dan Persentase Kemiskinan Kota Cirebon

Berdasarkan data BPS, persentase penduduk miskin Kota Cirebon tahun 2020 hingga 2021 terjadi kenaikan. Hal tersebut diasumsikan sebagai dampak dari keberadaan virus pandemi yang mengakibatkan dampak fatal terhadap beberapa aspek, salah satunya perekonomian. Namun seiring berjalannya waktu, tahun 2022 hingga 2023 terjadi penurunan angka masyarakat miskin. Tentunya ini sebuah kemajuan bagi Kota Cirebon dalam upaya memulihkan kembali

masalah kemiskinan menuju kondisi semula atau bahkan lebih baik.

Tabel 4. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Kota Cirebon

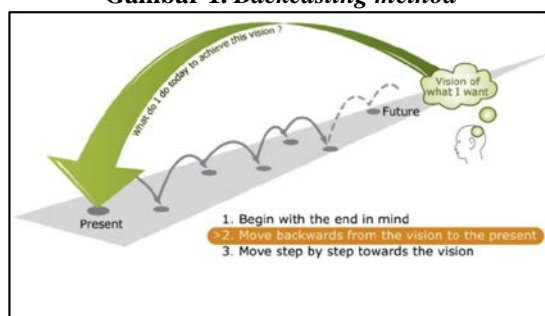
No	Uraian	2019	2020	2021	2022	2023
1	Jumlah Penduduk Miskin (rb)	26,8	30,61	30,98	31,47	29,49
2	Persentase Penduduk Miskin (%)	8,41	9,52	10,03	9,82	9,16

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Cirebon 2024

Formulasi Kebijakan Reformasi Birokrasi Tematik Pengentasan Kemiskinan Kota Cirebon

Menurut M. Thoha dalam (Wahab, 2012), kebijakan dapat dikatakan sebagai cara atau teknik untuk menyelesaikan konflik dan melahirkan insentif (dorongan). Salah satu siklusnya adalah formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan formulasi kebijakan merupakan pengembangan pada alternatif-alternatif pemecahan masalah. Formulasi kebijakan adalah salah satu bagian dari tahapan dalam pembentukan kebijakan publik, dimana kata *formula* berarti resep, rencana, dan metode (Dunn, 2018). Melalui teori Shunxi Li tentang formulasi kebijakan dengan metode *backcasting* (Li et al., 2019), menerapkan tiga langkah skenario sebagai *backcasting method*. Tiga langkah skenario ini dijadikan langkah-langkah dalam proses formulasi kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan di Kota Cirebon.

Gambar 1. Backcasting method



Sumber: (Vojinović & Maksimović, 2019)

Langkah 1: Vision (*Begin with the end in mind*)

Tahapan ini dilakukan oleh peneliti yang berfokus pada formulasi kebijakan, dengan tujuan memahami secara mendalam aspirasi para aktor yang terlibat dalam kebijakan Reformasi Birokrasi Tematik Pengentasan Kemiskinan. Aspirasi para aktor yang berasal dari berbagai lembaga atau organisasi dibentuk berdasarkan gambaran ideal yang mereka bayangkan untuk masa depan (Li et al., 2019). Adapun pihak atau perangkat daerah yang bertanggungjawab atas kebijakan ini adalah:

Tabel 5. Perangkat daerah Kota Cirebon yang bertanggungjawab atas kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan

Perangkat Daerah	Peran
Sekretariat Daerah Kota Cirebon	Perangkat sentral yang melakukan inisiasi dan koordinasi dengan beberapa perangkat daerah untuk melaksanakan kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan
Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah Kota Cirebon	Membuat dan merumuskan target-target pembangunan bersama Setda Kota Cirebon dan Dinas Sosial Kota Cirebon, khususnya lingkup kemiskinan dengan menyesuaikan target yang diberikan oleh pemerintah pusat
Dinas Sosial Kota Cirebon	Berperan dalam menjalankan atau mengeksekusi program atau kegiatan terkait penanggulangan kemiskinan

Sumber: Olahan Peneliti

Untuk memperoleh informasi mengenai harapan di masa depan, wawancara dilakukan dengan pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan ini. Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan, ditemukan bahwa kebutuhan masyarakat terhadap reformasi birokrasi ini muncul sebagai respons atas pentingnya peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan di berbagai sektor.

Dalam sistem sebelumnya, masyarakat kerap mengalami berbagai kendala, seperti proses administrasi yang lamban, birokrasi yang kompleks, serta minimnya transparansi dalam pelaksanaan kebijakan publik. Dikutip dari wapresri.go.id, Mokhammad Najih menerangkan bahwa sepanjang tahun 2023, praktik birokrasi telah diduga adanya maladministrasi sebesar 40,38% dari laporan masyarakat. Dengan demikian, situasi ini menciptakan dorongan untuk membangun sistem yang lebih sederhana dan cepat, sekaligus mampu menghasilkan dampak nyata dalam pelayanan kepada masyarakat. Lebih lanjut, kebijakan yang dihasilkan diharapkan tidak hanya mampu memenuhi kebutuhan publik, tetapi juga memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Selain meningkatkan kinerja birokrasi, kebijakan ini juga dirancang untuk memastikan bahwa program dan kegiatan yang diselenggarakan pemerintah dapat berjalan secara efektif, tepat sasaran, serta dievaluasi secara berkala guna meminimalisir kendala atau kesalahan dalam pelaksanaannya.

Di samping memperbaiki proses administrasi dan pelayanan, kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan program pemerintah. Hal ini dilatarbelakangi oleh aspirasi masyarakat yang menghendaki perbaikan kondisi ekonomi dan sosial, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Secara khusus, masyarakat berharap adanya

peningkatan kesejahteraan ekonomi, akses yang lebih baik terhadap layanan pendidikan dan kesehatan, pengembangan infrastruktur, peningkatan kualitas hidup, pengurangan ketimpangan sosial, serta perbaikan jaminan dan perlindungan sosial. Selain itu, mereka juga menuntut penguatan prinsip keadilan dalam pemerataan, transparansi, dan akuntabilitas. Salah satu kendala utama dalam program penanggulangan kemiskinan yang selama ini dijalankan pemerintah adalah ketidaktepatan sasaran penerima manfaat akibat kurangnya perencanaan dalam mengantisipasi berbagai kemungkinan. Hal ini diperkuat sebagaimana dikutip dari KabarCirebon (2023) dengan adanya laporan dari beberapa warga Kota Cirebon yang tidak mendapat Program Bantuan Sosial oleh Pemkot Cirebon. Oleh karena itu, melalui kebijakan reformasi birokrasi, diharapkan setiap program dapat dirancang dengan lebih baik, selaras dengan kebutuhan masyarakat, serta didukung oleh sistem evaluasi yang berkelanjutan. Evaluasi secara berkala ini berfungsi untuk mengidentifikasi berbagai kendala dan kesalahan yang mungkin terjadi, sehingga dapat segera diperbaiki guna mencegah dampak yang lebih luas di masa mendatang.

Penerapan kebijakan ini juga memberikan kepala daerah dan wali kota mekanisme yang lebih sistematis dalam memantau serta mengevaluasi kinerja perangkat daerah dalam pelaksanaan program pengentasan kemiskinan. Selain itu, kebijakan ini memungkinkan intervensi yang lebih cepat dan tepat sasaran, karena kepala daerah dapat secara langsung mengidentifikasi hambatan yang terjadi di lapangan. Melalui pendekatan tematik ini, pemerintah daerah dapat memastikan bahwa setiap sumber daya yang dialokasikan benar-benar dimanfaatkan untuk mendukung masyarakat miskin dan mengatasi akar masalah kemiskinan secara berkelanjutan.

Berdasarkan wawancara dengan sejumlah narasumber, penulis menganalisis berbagai keinginan dari para pemangku kepentingan terkait kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan. Aspirasi mereka merupakan hasil masukan serta gagasan yang telah disepakati oleh berbagai pihak, mulai dari masyarakat hingga wali kota. Salah satu aspirasi utama yang diungkapkan adalah keinginan untuk membangun sistem birokrasi yang tidak hanya menyelesaikan permasalahan di tingkat instansi, tetapi juga berkontribusi pada isu pembangunan yang lebih luas, seperti pengentasan kemiskinan. Hingga saat ini, reformasi birokrasi masih lebih banyak berfokus pada penyelesaian masalah di tingkat hulu, sementara permasalahan yang terjadi di tingkat hilir dapat berdampak terhadap masalah di tingkat hilir. Akibatnya, berbagai kendala yang muncul di tingkat hilir menjadi dampak dari ketidaksempurnaan pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat sebelumnya. Tantangan ini tidak hanya terbatas pada isu pengentasan kemiskinan, tetapi juga mencakup perizinan investasi, percepatan program prioritas

pembangunan (stunting), serta digitalisasi pemerintahan.

Selain itu, dorongan untuk melaksanakan kebijakan reformasi birokrasi tematik juga bertujuan untuk meringankan beban kerja Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Cirebon. Pada pelaksanaan reformasi birokrasi sebelumnya, Bagian Organisasi bertanggung jawab secara teknis-operasional, yang merupakan beban kerja cukup berat. Hal ini disebabkan oleh sifat reformasi birokrasi yang multi-sektoral, sehingga jika indikator pembentuknya dianalisis lebih lanjut, terdapat perangkat daerah lain yang sebenarnya memiliki kontribusi lebih besar dibandingkan Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Cirebon.

Dengan adanya reformasi birokrasi tematik, berbagai permasalahan dapat difokuskan secara lebih spesifik pada masing-masing bidang di tingkat hilir, sehingga setiap agenda reformasi birokrasi tematik dapat dipantau perkembangannya secara lebih jelas. Lebih lanjut, kebijakan ini memungkinkan para pemimpin daerah di tingkat kabupaten dan kota untuk secara langsung mengawasi perkembangan kebijakan dalam setiap agenda yang dijalankan. Hal ini memberikan kemudahan bagi mereka dalam menentukan tindakan yang sesuai guna mengejar target yang telah ditetapkan serta mengambil keputusan secara tepat waktu. Selain bertujuan untuk menyempurnakan sistem reformasi birokrasi yang lebih efektif dalam menangani permasalahan pembangunan, kebijakan ini juga berfungsi sebagai instrumen untuk menyelaraskan atau mensinkronkan kebijakan yang berkaitan dengan pengentasan kemiskinan.

Berdasarkan keterangan salah satu informan dari Bappelitbangda Kota Cirebon, dalam beberapa kasus, agenda prioritas pembangunan nasional selalu menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun prioritas pembangunan di wilayah masing-masing. Namun, ketika agenda tersebut diterapkan di tingkat daerah, kebijakan penanggulangan kemiskinan terkadang tidak menjadi prioritas utama. Hal ini disebabkan oleh perbedaan fokus pembangunan di setiap daerah, di mana terdapat berbagai isu mendesak yang harus diselesaikan sebelum menangani masalah kemiskinan. Akibatnya, agenda pembangunan nasional yang berfokus pada pengentasan kemiskinan menjadi tidak berjalan maksimal serta kurang mencapai target yang diharapkan.

Langkah 2: *Present (Move backwards from the vision to the present)*

Tahapan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai proses identifikasi peristiwa, kondisi, serta analisis terhadap aspek budaya dan sosial masyarakat Kota Cirebon. Pendekatan ini diperlukan guna memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai kondisi aktual yang dihadapi oleh masyarakat (Robinson, 2003).

Melalui pemahaman tersebut, penulis menerapkan pendekatan retrospektif, yaitu dengan menelusuri kembali dari tujuan yang telah ditetapkan saat ini untuk menentukan langkah-langkah strategis dalam mencapai kondisi yang diharapkan (Li et al., 2019).

Analisis ini dimulai dengan mengidentifikasi permasalahan utama yang dihadapi masyarakat, khususnya dalam konteks kemiskinan di Kota Cirebon. Setelah akar permasalahan teridentifikasi, langkah berikutnya adalah merumuskan solusi yang paling efektif guna mengatasi tantangan tersebut. Solusi yang dikembangkan tidak hanya berorientasi pada aspek teknis, tetapi juga mempertimbangkan dinamika sosial dan budaya yang menjadi karakteristik masyarakat setempat. Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari beberapa informan, ditemukan sejumlah permasalahan yang dialami masyarakat.

Permasalahan utama adalah ketidaktepatan sasaran penerima manfaat dalam program penanggulangan kemiskinan. Hal ini disebabkan oleh ketidaksesuaian data dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), sehingga masyarakat yang benar-benar membutuhkan bantuan tidak mendapatkan haknya. Masalah ini semakin diperparah oleh menurunnya nilai solidaritas sosial dalam masyarakat. Beberapa warga yang secara ekonomi mampu justru tercatat sebagai penerima bantuan dalam sistem DTKS, sementara mereka yang tergolong miskin tidak menerima bantuan sosial yang seharusnya menjadi hak mereka. Hal ini diperkuat oleh kesaksian sejumlah warga miskin yang menyatakan bahwa mereka tidak pernah menerima bantuan sosial dari berbagai program yang dijalankan. Fenomena ini menunjukkan adanya degradasi nilai-nilai gotong royong dan kepedulian sosial di dalam komunitas. Selain itu, keterbatasan akses warga miskin terhadap berbagai sumber daya juga mengindikasikan adanya pergeseran nilai kemanusiaan dan kebersamaan yang seharusnya menjadi dasar kehidupan bermasyarakat. Jika kondisi ini terus berlanjut, potensi terjadinya ketegangan sosial akan semakin meningkat, yang pada akhirnya dapat melemahkan kohesi sosial dalam masyarakat. Adapun selama periode 2019-2022, capaian Gini Rasio Kota Cirebon belum mampu mencapai target yang telah ditetapkan. Pada dokumen Rencana Pembangunan Daerah (RPD) Kota Cirebon, ditemukan bahwa RPJMD Kota Cirebon 2018-2023 memiliki evaluasi pada indeks gini pada tahun 2019 dan 2020. Pada capaiannya, indeks gini Kota Cirebon masih belum mencapai targetnya. Pemerintah Kota Cirebon masih cukup kesulitan dalam mengendalikan angka *gini ratio* yang masih terbilang fluktuatif.

Tabel 6. Rasio Gini Kota Cirebon 2019-2022

No	Uraian	2018	2019	2020	2021	2022
1	Kota Cirebon	432	408	421	489	468
2	Jawa Barat	405	400	403	412	417
3	Nasional	384	380	381	384	381

Sumber: Peraturan Wali Kota Cirebon Nomor 50 Tahun 2023

Permasalahan ketidaktepatan sasaran penerima manfaat ini terjadi pada berbagai tingkatan, baik mikro, meso, maupun makro. Pada tingkat mikro, dampaknya dirasakan langsung oleh rumah tangga miskin yang kehilangan akses terhadap bantuan sosial. Pada tingkat meso, permasalahan ini menghambat efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang telah dirancang oleh pemerintah. Sementara itu, pada tingkat makro, kondisi ini berpotensi memperlambat pencapaian agenda pembangunan nasional, mengingat pengentasan kemiskinan merupakan salah satu prioritas utama dalam kebijakan pembangunan. Permasalahan lain yang diidentifikasi adalah lemahnya koordinasi dalam Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), sebagaimana diungkapkan oleh Ibu Lia dari Bappelitbangda. Kondisi ini menyebabkan kurang optimalnya koordinasi antarperangkat daerah dalam melaksanakan program atau kegiatan yang berkaitan dengan pengentasan kemiskinan. Selain itu, efektivitas program juga terhambat oleh masih kuatnya ego sektoral dalam birokrasi pemerintahan Indonesia. Setiap instansi cenderung mempertahankan wilayah dan kepentingannya masing-masing, yang berakibat pada kurangnya sinergi dalam pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan. Dalam konteks ini, peran TKPK menjadi sangat krusial dalam membangun koordinasi lintas sektor, karena isu kemiskinan tidak dapat diselesaikan oleh satu lembaga saja. Diperlukan kerja sama yang erat antara berbagai perangkat daerah untuk memastikan bahwa upaya pengentasan kemiskinan dapat berjalan secara sinergis dan efektif. Gotong royong antarinstansi harus diperkuat agar setiap kebijakan yang diterapkan dapat mencapai sasaran yang tepat serta memberikan manfaat nyata bagi masyarakat yang membutuhkan.

Langkah 3: Priorities (Move Step by Step Towards the Vision)

Tahapan ini merupakan kelanjutan dari proses identifikasi permasalahan yang telah dilakukan sebelumnya (Li et al., 2019). Berdasarkan temuan yang telah dikaji, sejumlah permasalahan utama dalam isu kemiskinan di Kota Cirebon mencakup kurangnya intervensi birokrasi dalam sinkronisasi kebijakan, belum optimalnya regulasi yang mengatur birokrasi dalam mempercepat agenda pembangunan, rendahnya tingkat pendapatan masyarakat, serta ketidaktepatan sasaran dalam berbagai program

pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu, reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan menjadi kebijakan yang strategis untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut. Berdasarkan keterangan dari informan, sejumlah langkah strategis telah diinisiasi, terutama dengan mendorong kerja sama yang bersifat kolaboratif di antara berbagai pemangku kepentingan.

Menurut pihak Sekretariat Daerah Kota Cirebon, salah satu pendekatan yang diimplementasikan adalah *Government to Society* (G to S), yang bertujuan untuk mempererat hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Melalui pendekatan ini, pemerintah berupaya meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam program pengentasan kemiskinan, baik melalui keterlibatan langsung dalam pelaksanaan program maupun dengan memberikan masukan yang konstruktif terhadap kebijakan yang diterapkan. Selain itu, pemerintah Kota Cirebon juga mengadopsi pendekatan *Government to Business* (G to B) dengan mengajak sektor swasta untuk berperan dalam upaya pengentasan kemiskinan. Sektor swasta dianggap memiliki sumber daya, pengalaman, dan inovasi yang dapat berkontribusi terhadap efektivitas program yang dijalankan. Bentuk keterlibatan sektor swasta dapat mencakup program tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility/CSR*), investasi dalam program pemberdayaan ekonomi masyarakat, serta kolaborasi dalam proyek pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan sosial. Salah satu contohnya adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang dilakukan oleh Pemkot Cirebon. Musyawarah ini melibatkan pemerintah yang terdiri dari sejumlah perangkat daerah hingga masyarakat. Langkah ini dilakukan agar perencanaan pembangunan dapat mencakup kepentingan kolektif.

Gambar 2. Musrenbang Kota Cirebon Tahun 2023



Sumber: cirebonkota.go.id

Lebih lanjut, informan juga menekankan bahwa Sekretariat Daerah Kota Cirebon secara aktif melakukan berbagai intervensi di tingkat pemerintahan, baik di tingkat kota maupun kecamatan. Salah satu langkah utama yang telah dilakukan adalah evaluasi berkala terhadap program dan kegiatan yang telah diimplementasikan. Evaluasi

ini bertujuan untuk menilai efektivitas program, mengidentifikasi kendala yang dihadapi, serta merumuskan rekomendasi perbaikan guna meningkatkan kualitas pelaksanaan program di masa mendatang. Selain evaluasi program, pemerintah juga melakukan intervensi langsung terhadap perangkat daerah yang dianggap belum optimal dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Intervensi ini dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti peningkatan kapasitas melalui pelatihan, pendampingan teknis, serta restrukturisasi tugas dan wewenang guna memastikan efektivitas implementasi kebijakan reformasi birokrasi tematik. Dengan adanya langkah-langkah strategis ini, diharapkan kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan dapat berjalan lebih sistematis dan memberikan dampak nyata bagi masyarakat miskin di Kota Cirebon.

Gambar 3. Dokumentasi perumusan kebijakan RB Tematik yang dilakukan oleh Setda Kota Cirebon, Bappelitbangda, dan Dinas Sosial



Sumber: Setda Kota Cirebon

Dari sejumlah langkah-langkah prioritas yang dilakukan, Pemerintah Kota Cirebon dapat berfokus untuk melaksanakan perumusan kebijakan reformasi birokrasi tematik. Lebih lanjut, Pemerintah Kota Cirebon juga mampu dalam mengelaborasi ide dari sejumlah langkah yang dilakukan. Perumusan kebijakan ini juga memperhatikan hasil musyawarah bersama dengan masyarakat yang berguna untuk mencapai angka target rencana pembangunan daerah di Kota Cirebon.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan oleh penulis pada bab sebelumnya, penulis memberikan simpulan bahwa kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan Kota Cirebon diciptakan atas kebutuhan berdasarkan waktu yang dilihat secara masa lalu dan masa depan, yaitu *Vision*, *Present*, dan *Priorities*. Melalui teori Shunxi Li tersebut, penulis telah melihat bagaimana proses kebijakan reformasi birokrasi tematik pengentasan kemiskinan ini melalui analisis

backcasting. Setelah dianalisis, pada prosesnya ditemukan bahwa kebijakan lahir berdasarkan keinginan dari pemerintah hingga masyarakat. Keinginan tersebut hadir atas dasar diperlukannya peran birokrasi dalam mempercepat agenda pembangunan dan berfokus sesuai bidang isu. Selain itu, kebijakan ini juga diciptakan atas dasar permasalahan pada jalannya program-program pengentasan kemiskinan yang tidak tepat sasaran kepada penerima manfaat program. Oleh sebab itu, diperlukannya aksi untuk mencapai target dan mengantisipasi kemungkinan dan risiko, yaitu dengan melakukan pendalaman dalam melakukan strategi perencanaan di kebijakan yang cukup dibutuhkan dalam diperhitungkannya. Dengan perhitungan dan analisis risiko yang tepat, akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang sesuai rencana dan mencapai target yang ditetapkan, serta memberikan dampak baik bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ari Nugroho, A., Noor, M., & Christiani, C. (2021). Evaluasi Perencanaan Dan Evaluasi Program Reformasi Birokrasi Di Indonesia (Reformasi Birokrasi Tematik). *Jurnal Media Administrasi*, 6(2).
- Badan Pusat Statistik Kota Cirebon 2024
- Budiarjo. (2020). Reformasi Birokrasi Tematik Pengentasan Kemiskinan: Kebijakan dan Dinamika Pelaksanaannya. *Jurnal Analisis Kebijakan*, 4(2), 26–39.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (Fifth). <https://doi.org/10.4324/9780429469237-3>
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (Sixth). Routledge.
- KabarCirebon. (2023). *Penyaluran Bansos di Kota Cirebon Tidak Tepat Sasaran: Masih Banyak Warga Miskin Tak Dapat Bansos*. <https://kabarcirebon.pikiran-rakyat.com/ciayumajakuning/pr-2937443028/penyaluran-bansos-di-kota-cirebon-tidak-tepat-sasaran-masih-banyak-warga-miskin-tak-dapat-bansos?page=all>
- Kementerian PANRB. (2023). *Laporan Hasil Evaluasi RB 2023 Pemerintah Kota Cirebon*.
- Li, S., Sui, P., Xiao, J., & Chahine, R. (2019). Policy formulation for highly automated vehicles : Emerging importance , research frontiers and insights. *Transportation Research Part A*, 124(May 2018), 573–586. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.05.010>
- Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 26 Tahun 2023 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Provinsi Jawa Barat Tahun 2023-2026
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2020-2024
- Peraturan Wali Kota Cirebon Nomor 50 Tahun 2023 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Kota Cirebon 2023-2026
- Robinson, J. (2003). Future subjunctive: Backcasting as social learning. *Futures*, 35(8), 839–856. [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(03\)00039-9](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(03)00039-9)
- Rencana Pembangunan Daerah Kota Cirebon 2024-2026
- RPJMD Provinsi Jawa Barat 2018-2023
- RPJMD Kota Cirebon 2018-2023
- Setyasih, E. T. (2023). Reformasi Birokrasi Dan Tantangan Implementasi Good Governance Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial*, 6(1), 48–62.
- Vojinović, Đ., & Maksimović, M. (2019). The selection of technologies in the water management sector in Bosnia and Herzegovina for the reduction of GHG emissions by using Backcasting and the assessment methods for technology needs. *Advanced Technologies*, 8(1), 19–26. <https://doi.org/10.5937/savteh1901019v>
- Wahab, S. A. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik* (F. Hutari (Ed.)). PT. Bumi Aksara.