

EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KABUPATEN TULUNGAGUNG: PERAN KOORDINASI ANTAR-ORGANISASI PEMERINTAH

Adfin Rochmad Baidhowah

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Sumedang, Indonesia

Email: adfinbaidhowah@ipdn.ac.id

Abstrak

Kemiskinan merupakan persoalan multidimensional yang membutuhkan keterlibatan berbagai organisasi pemerintah dalam proses penanggulangannya. Fragmentasi kewenangan dan perbedaan kapasitas antarorganisasi dapat memengaruhi efektivitas implementasi program penanggulangan kemiskinan di daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas implementasi program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tulungagung dengan menekankan peran koordinasi antarorganisasi pemerintah. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara dengan aktor pemerintah yang terlibat dalam penanggulangan kemiskinan serta analisis dokumen kebijakan, laporan pemerintah, dan data statistik sampai tahun 2024. Analisis data dilakukan melalui kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa koordinasi antarorganisasi merupakan faktor penting dalam mendukung implementasi program penanggulangan kemiskinan. Koordinasi mencakup penyelarasan perencanaan, pembagian peran, pertukaran informasi, sinkronisasi sasaran, serta pemantauan program. Namun, efektivitas koordinasi menghadapi tantangan berupa fragmentasi organisasi, perbedaan orientasi sektoral, dan kebutuhan integrasi data kelompok sasaran. Penelitian menyimpulkan bahwa efektivitas penanggulangan kemiskinan tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan program dan sumber daya, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah mengintegrasikan tindakan berbagai organisasi secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Kemiskinan, Implementasi Kebijakan, Koordinasi Antarorganisasi, Pemerintah Daerah, Administrasi Publik.

Abstract

Poverty is a multidimensional problem that requires the involvement of multiple government organizations in its mitigation. Fragmented authority and differences in organizational capacity may affect the effectiveness of poverty-reduction program implementation at the local level. This study aims to analyze the effectiveness of poverty-reduction program implementation in Tulungagung Regency, with particular attention to the role of interorganizational coordination among government agencies. The study employs a qualitative approach using a case study design. Data were collected through interviews with government actors involved in poverty-reduction programs and through an analysis of policy documents, government reports, and statistical data up to 2024. Data were analyzed through data condensation, data display, and conclusion drawing and verification. The findings indicate that interorganizational coordination is an important factor supporting the implementation of poverty-reduction programs. Coordination involves planning alignment, role distribution, information exchange, targeting synchronization, and program monitoring. However, coordination effectiveness is constrained by organizational fragmentation, sectoral orientations, and the need to integrate information on target beneficiaries. The study concludes that the effectiveness of poverty reduction is determined not only by the availability

of programs and resources but also by the capacity of local governments to integrate the actions of multiple organizations on a sustained basis.

Keywords: *Poverty, Policy Implementation, Interorganizational Coordination, Local Government, Public Administration*

A. PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan salah satu persoalan pembangunan yang tidak hanya berkaitan dengan keterbatasan pendapatan masyarakat, tetapi juga dengan kemampuan pemerintah dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan secara terpadu. Kemiskinan bersifat multidimensional karena berkaitan dengan akses terhadap pendidikan, kesehatan, pekerjaan, perlindungan sosial, serta berbagai layanan dasar lainnya. Kondisi tersebut menyebabkan penanggulangan kemiskinan tidak dapat sepenuhnya ditangani oleh satu organisasi pemerintah melalui satu jenis program. Berbagai intervensi membutuhkan keterlibatan perangkat daerah dengan kewenangan, sumber daya, dan kelompok sasaran yang berbeda. Dalam konteks administrasi publik, persoalan tersebut menjadikan koordinasi antarorganisasi sebagai salah satu aspek penting dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Persoalan koordinasi menjadi semakin penting dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi. Di Indonesia, penyelenggaraan perlindungan sosial dan berbagai program penanggulangan kemiskinan melibatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan pembagian kewenangan yang berbeda. OECD (2019) menunjukkan bahwa tanggung jawab penyediaan perlindungan sosial di Indonesia dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sementara koordinasi antartingkat pemerintahan masih menghadapi berbagai kendala. Perbedaan kapasitas, arus informasi, sumber daya, serta prioritas antarpemerintah dapat memengaruhi bagaimana kebijakan nasional diterjemahkan dan dilaksanakan di tingkat daerah. Dengan demikian, keberadaan program dan anggaran belum dengan sendirinya menjamin bahwa intervensi penanggulangan kemiskinan dapat dilaksanakan secara terpadu.

Pada tingkat pemerintah daerah, kompleksitas tersebut semakin terlihat karena penanggulangan kemiskinan melibatkan banyak perangkat daerah. Program perlindungan sosial, pemberdayaan ekonomi, peningkatan kualitas kesehatan, pendidikan, penyediaan infrastruktur dasar, dan peningkatan kesempatan kerja memiliki sasaran dan mekanisme implementasi yang berbeda. Apabila setiap organisasi melaksanakan program berdasarkan tujuan sektoralnya masing-masing tanpa mekanisme koordinasi yang efektif, terdapat kemungkinan terjadinya tumpang tindih intervensi, kesenjangan pelayanan, maupun ketidaksesuaian antara program dan kebutuhan kelompok miskin. Penelitian mengenai koordinasi antarkementerian dan lembaga di Indonesia juga menunjukkan bahwa fragmentasi kelembagaan menjadi salah satu persoalan dalam penanggulangan kemiskinan dan bahwa pendekatan *whole-of-government* diperlukan untuk menghubungkan berbagai aktor dan program yang terlibat (Kusuma & Salomo, 2020).

Kabupaten Tulungagung merupakan konteks yang relevan untuk mengkaji persoalan tersebut. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Kabupaten Tulungagung pada Maret 2024 mencapai 66,42 ribu jiwa, dengan persentase penduduk miskin sebesar 6,28 persen. Angka tersebut menurun dibandingkan Maret 2023 yang mencapai 68,81 ribu jiwa atau 6,53 persen. Pada Maret 2025, jumlah penduduk miskin kembali menurun menjadi 63,17 ribu jiwa, sedangkan persentasenya turun menjadi 5,96 persen. Dengan demikian, selama periode 2023–2025 terdapat penurunan persentase penduduk miskin sebesar 0,57 poin persentase.

Perkembangan tersebut menunjukkan adanya perbaikan indikator kemiskinan di Tulungagung, tetapi angka agregat tersebut belum menjelaskan bagaimana proses

administrasi pemerintahan menghasilkan capaian tersebut. Bahkan pada 2024, ketika persentase kemiskinan telah turun menjadi 6,28 persen, jumlah penduduk miskin masih mencapai lebih dari 66 ribu jiwa. Selain itu, indikator kedalaman dan keparahan kemiskinan Tulungagung pada 2024 masing-masing tercatat sebesar 0,60 dan 0,10, yang menunjukkan bahwa persoalan kemiskinan tidak hanya perlu dilihat dari jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan, tetapi juga dari kondisi ekonomi kelompok miskin tersebut (Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung, 2024).

Pada sisi implementasi, besarnya skala intervensi juga memperlihatkan kebutuhan terhadap koordinasi. Data BPS Jawa Timur menunjukkan bahwa pada 2024 Tulungagung memiliki 332.021 keluarga penerima manfaat bantuan sosial pangan yang direncanakan, dengan realisasi sebanyak 326.374 keluarga dan realisasi anggaran sekitar Rp195,82 miliar. Data tersebut menggambarkan bahwa program penanggulangan kemiskinan melibatkan jumlah penerima dan sumber daya publik yang cukup besar. Namun, efektivitas program tidak hanya ditentukan oleh jumlah penerima atau besarnya anggaran. Keterhubungan antara organisasi pelaksana, kualitas pertukaran informasi, pembagian tugas, sinkronisasi program, dan mekanisme penyelesaian persoalan lintas sektor juga menentukan apakah berbagai intervensi pemerintah dapat menghasilkan manfaat yang terintegrasi bagi kelompok miskin.

Persoalan tersebut menjadi penting karena literatur mengenai implementasi kebijakan menunjukkan bahwa kebijakan publik sering kali dilaksanakan melalui jaringan organisasi yang memiliki tujuan, sumber daya, dan kepentingan yang berbeda. Dalam konteks kebijakan kesejahteraan, koordinasi antarorganisasi dapat memengaruhi bagaimana instrumen kebijakan diterjemahkan ke dalam kegiatan administratif dan pelayanan kepada masyarakat (Ewalt & Jennings, 2004). Penelitian di Indonesia juga menemukan bahwa koordinasi dalam penanggulangan kemiskinan tidak selalu berhenti pada persoalan struktur formal, tetapi berkaitan dengan pertukaran informasi, kesamaan prioritas, kapasitas organisasi, serta kemampuan berbagai aktor untuk mengintegrasikan tindakan mereka.

Meskipun demikian, kajian mengenai kemiskinan di tingkat daerah masih cukup sering berfokus pada besaran anggaran, pertumbuhan ekonomi, bantuan sosial, atau karakteristik sosial-ekonomi masyarakat sebagai faktor yang menjelaskan perubahan kemiskinan. Perspektif tersebut penting, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana koordinasi antarorganisasi pemerintah memengaruhi implementasi program penanggulangan kemiskinan pada tingkat daerah. Kesenjangan ini penting dikaji karena efektivitas suatu program dapat dipengaruhi oleh hubungan antarlembaga yang melaksanakan program tersebut. Studi yang lebih baru mengenai penanggulangan kemiskinan ekstrem di daerah Indonesia, misalnya, menunjukkan bahwa keterlibatan banyak perangkat daerah belum otomatis menghasilkan integrasi substantif; koordinasi dapat tetap berorientasi pada pelaporan administratif apabila tidak disertai pembagian tanggung jawab, tindak lanjut bersama, dan mekanisme pemantauan lintas sektor (Tadung et al., 2025; [studi integrative governance 2026]).

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas implementasi program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tulungagung dengan memfokuskan perhatian pada peran koordinasi antarorganisasi pemerintah. Penelitian ini secara khusus mengkaji bagaimana koordinasi dilakukan, bagaimana pembagian peran dan pertukaran informasi berlangsung antarperangkat daerah, serta bagaimana koordinasi tersebut mendukung atau menghambat pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada kajian administrasi publik dengan menunjukkan bahwa keberhasilan penanggulangan kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan desain program dan ketersediaan sumber daya, tetapi juga dengan kapasitas pemerintah daerah dalam mengintegrasikan tindakan berbagai organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan publik yang memiliki karakter kompleks karena kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan pendapatan, tetapi juga dengan akses terhadap pendidikan, kesehatan, pekerjaan, perlindungan sosial, dan pelayanan dasar. Kompleksitas tersebut menyebabkan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melibatkan berbagai organisasi dengan kewenangan dan sumber daya yang berbeda. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas desain kebijakan, tetapi juga oleh kemampuan organisasi pelaksana menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan yang saling terhubung.

Dalam konteks Indonesia, Kusuma dan Salomo (2020) menunjukkan bahwa penanggulangan kemiskinan melibatkan banyak kementerian dan lembaga sehingga persoalan koordinasi menjadi penting. Studi tersebut menempatkan pendekatan *whole-of-government* sebagai salah satu kebutuhan untuk mengatasi persoalan koordinasi antarpelaksana. Temuan ini menunjukkan bahwa peningkatan anggaran dan jumlah program tidak dengan sendirinya menjamin penurunan kemiskinan apabila organisasi pemerintah masih bekerja secara terfragmentasi. Koordinasi diperlukan agar berbagai intervensi yang dilaksanakan oleh organisasi berbeda dapat diarahkan pada tujuan yang sama.

Perspektif tersebut diperkuat oleh Muslim et al. (2021) melalui *systematic mapping study* mengenai *collaborative governance* dalam penanggulangan kemiskinan. Mereka menunjukkan bahwa kemiskinan merupakan persoalan kompleks yang membutuhkan keterlibatan berbagai pihak dan bahwa penelitian mengenai kolaborasi dalam penanggulangan kemiskinan masih relatif terbatas. Perspektif *collaborative governance* menggeser perhatian dari pemerintah sebagai pelaksana tunggal menuju proses pengelolaan hubungan antara berbagai aktor yang memiliki sumber daya, kepentingan, dan kapasitas berbeda.

Koordinasi merupakan mekanisme yang memungkinkan organisasi dengan kewenangan dan tujuan yang berbeda menyelaraskan tindakan untuk mencapai tujuan kebijakan bersama. Trein et al. (2021) menegaskan bahwa koordinasi dan integrasi kebijakan merupakan tantangan penting dalam administrasi publik, terutama ketika suatu persoalan lintas sektor harus ditangani melalui beberapa organisasi publik. Mereka menekankan pentingnya memahami mekanisme yang membuat koordinasi menghasilkan integrasi kebijakan dan dampak nyata, bukan hanya keberadaan struktur koordinasi secara formal.

Persoalan tersebut juga terlihat dari perspektif organisasi pelaksana. Molenveld (2020) menunjukkan bahwa organisasi pelaksana dapat memiliki persepsi yang berbeda terhadap mekanisme koordinasi dalam program kebijakan horizontal. Koordinasi dapat dipahami sebagai penetapan kerangka bersama, jaringan antarorganisasi, maupun mekanisme yang melampaui koordinasi yang hanya bersifat formalitas. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan forum koordinasi belum tentu menunjukkan adanya koordinasi substantif. Efektivitas koordinasi sangat bergantung pada bagaimana organisasi pelaksana memahami tujuan bersama, menjalankan perannya, dan menghubungkan tindakan mereka dengan organisasi lain.

Dalam konteks pemerintah daerah Indonesia, Setiawan et al. (2022) menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah daerah berpengaruh terhadap kemampuan penyediaan pelayanan publik dalam sistem desentralisasi. Kapasitas pemerintah daerah tidak hanya berkaitan dengan sumber daya, tetapi juga kemampuan analitis, operasional, dan politik untuk mengubah sumber daya menjadi pelayanan. Perspektif ini relevan bagi penanggulangan kemiskinan karena koordinasi membutuhkan kapasitas administratif untuk mengumpulkan informasi, merencanakan program, mengalokasikan tanggung jawab, dan melakukan pemantauan lintas organisasi.

Dengan demikian, koordinasi antarorganisasi dapat dipahami sebagai bagian dari kapasitas implementasi pemerintah daerah. Semakin kompleks suatu kebijakan, semakin besar kebutuhan untuk menghubungkan fungsi organisasi yang berbeda. Dalam penanggulangan kemiskinan, hubungan tersebut dapat mencakup koordinasi perencanaan, pembagian tugas, pertukaran informasi, sinkronisasi sasaran, pelaksanaan program, serta monitoring dan evaluasi.

Sejumlah penelitian empiris di Indonesia menunjukkan bahwa koordinasi dan kolaborasi merupakan persoalan penting dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan pada tingkat daerah. Permani (2021), misalnya, menunjukkan bahwa penanggulangan kemiskinan di Kota Bandung membutuhkan sistem kemitraan, koordinasi, dan kolaborasi antara pemerintah daerah, masyarakat, serta organisasi nonpemerintah. Keberadaan TKPK menjadi salah satu forum yang digunakan untuk mempertemukan berbagai pihak dalam upaya mencapai target penurunan kemiskinan. Temuan tersebut menunjukkan bahwa kelembagaan koordinasi dapat menjadi instrumen penting dalam menghubungkan berbagai program dan aktor.

Hasniati et al. (2023) memberikan bukti yang lebih spesifik mengenai hubungan antara komitmen dan koordinasi dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar. Studi tersebut menemukan bahwa meskipun komitmen pemerintah relatif tinggi, koordinasi antarorganisasi belum berjalan secara optimal. Salah satu persoalan yang ditemukan adalah perbedaan data mengenai jumlah penduduk miskin antarsatuan kerja perangkat daerah. Temuan ini penting karena menunjukkan bahwa koordinasi tidak hanya berkaitan dengan komunikasi dan pertemuan antarorganisasi, tetapi juga dengan kemampuan menghasilkan informasi yang dapat digunakan secara bersama dalam proses implementasi.

Yudhistira et al. (2023) juga menunjukkan pentingnya sinkronisasi strategi penanggulangan kemiskinan di Jawa Tengah. Studi tersebut memperlihatkan bahwa pemerintah daerah berupaya menghubungkan program pemerintah dengan kontribusi CSR dan berbagai aktor lainnya. Namun, koordinasi antarlembaga dan sinkronisasi program tetap menjadi persoalan yang perlu diperkuat. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa penanggulangan kemiskinan membutuhkan integrasi antara kebijakan pemerintah, sumber daya, dan kontribusi aktor lain sehingga intervensi tidak berjalan secara terpisah.

Persoalan kapasitas dan koordinasi juga terlihat dalam implementasi dana desa. Irawan et al. (2023) menunjukkan bahwa potensi dana desa dalam pengurangan kemiskinan belum sepenuhnya terealisasi karena terdapat hambatan pada kapasitas pemerintah daerah, mekanisme koordinasi, dan sistem umpan balik. Temuan tersebut menunjukkan bahwa tersedianya sumber daya tidak otomatis menghasilkan efektivitas kebijakan apabila kapasitas administratif dan mekanisme koordinasi belum memadai. Dengan demikian, koordinasi dapat dipandang sebagai mekanisme yang menghubungkan sumber daya kebijakan dengan hasil implementasi.

Salah satu aspek penting koordinasi dalam penanggulangan kemiskinan adalah integrasi informasi mengenai kelompok sasaran. Program yang dilaksanakan oleh organisasi berbeda membutuhkan informasi yang relatif konsisten agar penentuan sasaran, pemberian bantuan, dan tindak lanjut program dapat saling melengkapi. Perbedaan data antarlembaga dapat menyebabkan tumpang tindih penerima, kelompok yang belum memperoleh intervensi, atau kesulitan dalam melakukan pemantauan terhadap perkembangan penerima manfaat.

Temuan Hasniati et al. (2023) mengenai perbedaan data antarorganisasi di Kota Makassar memperlihatkan bahwa persoalan informasi dapat menjadi hambatan langsung bagi koordinasi. Sementara itu, penelitian mengenai implementasi dana desa juga menunjukkan bahwa mekanisme umpan balik merupakan bagian penting dari kapasitas koordinasi. Dengan demikian, integrasi data tidak seharusnya dipandang hanya sebagai persoalan teknis administrasi, tetapi sebagai bagian dari mekanisme implementasi kebijakan.

Selain data, pembagian peran merupakan unsur penting dalam koordinasi. Setiap perangkat daerah memiliki kewenangan, anggaran, indikator kinerja, dan prosedur administratif yang berbeda. Apabila pembagian peran tidak jelas, koordinasi dapat menghasilkan pertemuan dan pertukaran informasi tanpa menghasilkan tindakan bersama. Sebaliknya, pembagian tanggung jawab yang jelas memungkinkan organisasi memahami kontribusinya terhadap tujuan penanggulangan kemiskinan secara keseluruhan.

Trein et al. (2021) menekankan pentingnya mengkaji koordinasi bukan hanya berdasarkan keberadaan mekanisme formal, tetapi juga berdasarkan bagaimana koordinasi tersebut menghasilkan integrasi kebijakan dan dampak nyata. Dalam konteks ini, efektivitas implementasi dapat dilihat melalui kemampuan organisasi untuk menyelaraskan perencanaan, membagi tugas, mengintegrasikan informasi, menyinkronkan sasaran, serta melakukan pemantauan dan tindak lanjut bersama.

Berdasarkan kajian tersebut, penelitian ini menempatkan koordinasi antarorganisasi sebagai mekanisme utama dalam efektivitas implementasi program penanggulangan kemiskinan. Koordinasi dianalisis melalui lima aspek, yaitu (1) penyelarasan perencanaan, (2) pembagian peran dan tanggung jawab, (3) pertukaran dan integrasi informasi, (4) sinkronisasi sasaran program, dan (5) monitoring serta tindak lanjut lintas organisasi. Kelima aspek tersebut digunakan untuk menjelaskan bagaimana berbagai perangkat daerah di Kabupaten Tulungagung menghubungkan tindakan mereka dalam implementasi program penanggulangan kemiskinan.

Kerangka tersebut juga memberikan posisi penelitian ini terhadap studi sebelumnya. Sebagian penelitian terdahulu membahas *collaborative governance* secara luas atau menganalisis efektivitas program tertentu, sedangkan penelitian ini memusatkan perhatian pada mekanisme koordinasi antarorganisasi pemerintah dalam proses implementasi. Dengan menggunakan studi kasus Kabupaten Tulungagung, penelitian berupaya menjelaskan bagaimana koordinasi berlangsung dalam praktik, hambatan yang muncul dalam hubungan antarlembaga, serta kondisi yang memungkinkan koordinasi menghasilkan implementasi program yang lebih terintegrasi.

C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis efektivitas implementasi program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tulungagung serta peran koordinasi antarorganisasi pemerintah dalam proses implementasinya. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian tidak hanya berfokus pada capaian program, tetapi juga berupaya memahami proses, pola interaksi, pembagian peran, pertukaran informasi, dan mekanisme koordinasi yang berlangsung di antara organisasi pemerintah. Pendekatan ini memungkinkan penelitian menjelaskan bagaimana kebijakan penanggulangan kemiskinan diterjemahkan ke dalam tindakan administratif dan bagaimana hubungan antarorganisasi memengaruhi pelaksanaannya.

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Tulungagung, Jawa Timur, dengan unit analisis berupa proses implementasi program penanggulangan kemiskinan yang melibatkan organisasi pemerintah daerah. Pemilihan Tulungagung dilakukan secara *purposive* karena daerah ini menunjukkan penurunan tingkat kemiskinan dalam periode pengamatan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung, persentase penduduk miskin menurun dari 6,53 persen pada 2023 menjadi 6,28 persen pada 2024. Namun demikian, pada 2024 masih terdapat sekitar 66,42 ribu penduduk miskin, sehingga pemerintah daerah tetap menghadapi kebutuhan untuk mengintegrasikan berbagai intervensi penanggulangan kemiskinan (Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung, 2024). Kondisi tersebut memberikan konteks yang relevan untuk mengkaji hubungan antara implementasi program dan koordinasi antarorganisasi.

Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan informan yang terlibat langsung dalam perencanaan, koordinasi, pelaksanaan, dan evaluasi program penanggulangan kemiskinan. Informan dipilih secara *purposive* berdasarkan keterlibatan dan pengetahuan mereka terhadap implementasi kebijakan. Informan dapat mencakup pejabat atau pelaksana pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Sosial, perangkat daerah yang menangani pemberdayaan masyarakat dan ekonomi, serta Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Tulungagung. Untuk memperoleh perspektif implementasi pada tingkat masyarakat, penelitian juga dapat melibatkan pendamping program atau pihak lain yang berinteraksi langsung dengan kelompok penerima manfaat. Wawancara diarahkan pada empat aspek utama, yaitu pembagian peran antarorganisasi, pertukaran informasi, mekanisme koordinasi, serta hambatan koordinasi dalam implementasi program.

Data sekunder diperoleh dari dokumen resmi pemerintah dan publikasi statistik. Sumber tersebut meliputi BPS Kabupaten Tulungagung, BPS Provinsi Jawa Timur, dokumen perencanaan daerah, dokumen penanggulangan kemiskinan, laporan pelaksanaan program, dokumen TKPK, serta regulasi yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan. Data statistik digunakan terutama untuk memberikan gambaran mengenai kondisi kemiskinan dan skala intervensi pemerintah sampai dengan tahun 2024. Penggunaan data sekunder juga dilakukan untuk melakukan *cross-check* terhadap informasi yang diperoleh melalui wawancara.

Analisis data dilakukan secara interaktif dengan mengikuti tahapan kondensasi data, penyajian data, dan penarikan serta verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2014). Pada tahap pertama, data hasil wawancara dan dokumen dikategorikan berdasarkan tema penelitian, terutama koordinasi, pembagian tugas, pertukaran informasi, integrasi program, dan hambatan implementasi. Selanjutnya, data disajikan dalam bentuk matriks untuk membandingkan informasi antarorganisasi. Tahap terakhir dilakukan dengan mengidentifikasi pola hubungan antara koordinasi antarorganisasi dan efektivitas implementasi program.

Efektivitas implementasi dalam penelitian ini tidak dipahami hanya berdasarkan penurunan angka kemiskinan, tetapi melalui kemampuan organisasi pemerintah dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam pelaksanaan program secara terkoordinasi, tepat sasaran, konsisten, dan terintegrasi. Dengan demikian, penurunan angka kemiskinan digunakan sebagai konteks hasil kebijakan, sedangkan efektivitas implementasi dianalisis terutama melalui proses koordinasi dan pelaksanaan program. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik, yaitu membandingkan informasi dari berbagai informan serta mengonfirmasi hasil wawancara dengan dokumen dan data statistik pemerintah.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil analisis data sekunder menunjukkan bahwa Kabupaten Tulungagung mengalami perbaikan indikator kemiskinan pada periode 2023–2024. Persentase penduduk miskin menurun dari 6,53 persen pada Maret 2023 menjadi 6,28 persen pada Maret 2024. Pada periode yang sama, jumlah penduduk miskin turun dari sekitar 68,81 ribu jiwa menjadi 66,42 ribu jiwa (Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung, 2024). Penurunan tersebut menunjukkan adanya perkembangan positif dalam kondisi kesejahteraan masyarakat, meskipun jumlah penduduk miskin masih cukup besar. Dengan demikian, capaian tersebut belum dapat secara langsung diinterpretasikan sebagai bukti bahwa seluruh program penanggulangan kemiskinan telah berjalan efektif.

Kondisi tersebut perlu ditempatkan dalam konteks besarnya skala intervensi pemerintah. Pada 2024, terdapat 326.374 keluarga penerima manfaat bantuan sosial pangan

yang terealisasi di Kabupaten Tulungagung dengan dukungan anggaran sekitar Rp195,82 miliar. Besarnya jumlah penerima manfaat menunjukkan bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan proses administratif yang melibatkan sumber daya publik dan kelompok sasaran dalam jumlah besar. Situasi ini sekaligus menunjukkan kebutuhan terhadap koordinasi karena program penanggulangan kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan pemberian bantuan sosial, tetapi juga mencakup pemberdayaan ekonomi, pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, dan pelayanan dasar lainnya.

Penanggulangan kemiskinan di tingkat daerah pada dasarnya memiliki karakter lintas sektor. Tidak terdapat satu perangkat daerah yang memiliki seluruh kewenangan dan sumber daya untuk menangani berbagai dimensi kemiskinan. Karena itu, efektivitas implementasi bergantung pada kemampuan organisasi pemerintah untuk menghubungkan fungsi dan sumber daya yang tersebar pada berbagai perangkat daerah. Dalam perspektif *whole-of-government*, koordinasi diperlukan agar organisasi tidak menjalankan program secara terpisah berdasarkan kepentingan sektoralnya masing-masing (Christensen & Lægreid, 2007).

Dalam konteks Tulungagung, koordinasi dapat dipahami melalui beberapa aktivitas utama, yaitu penyelarasan perencanaan, pembagian tugas, pertukaran informasi, sinkronisasi sasaran, dan pemantauan program. Keberadaan mekanisme koordinasi formal menjadi penting karena masing-masing perangkat daerah memiliki kewenangan dan indikator kinerja yang berbeda. Tanpa penyelarasan tersebut, terdapat risiko bahwa beberapa organisasi memberikan intervensi kepada kelompok yang sama, sementara kelompok lain yang membutuhkan dukungan justru tidak memperoleh pelayanan yang memadai.

Temuan tersebut memperkuat pandangan bahwa koordinasi dalam administrasi publik bukan sekadar persoalan komunikasi antarlembaga. Koordinasi juga berkaitan dengan kemampuan organisasi untuk menyatukan tujuan dan mengintegrasikan tindakan. Ewalt dan Jennings (2004) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan kesejahteraan melibatkan berbagai aktor dan instrumen kebijakan sehingga kapasitas koordinasi menjadi bagian penting dari proses implementasi. Dengan demikian, keberhasilan program penanggulangan kemiskinan perlu dilihat tidak hanya dari jumlah program yang dilaksanakan, tetapi juga dari sejauh mana program-program tersebut saling melengkapi.

Meskipun koordinasi menjadi kebutuhan utama, implementasi kebijakan lintas sektor menghadapi persoalan fragmentasi organisasi. Setiap perangkat daerah memiliki struktur, kewenangan, sumber daya, serta indikator kinerja masing-masing. Perbedaan tersebut dapat menyebabkan organisasi lebih berorientasi pada pencapaian target sektoral dibandingkan pencapaian tujuan penanggulangan kemiskinan secara keseluruhan. OECD (2019) menunjukkan bahwa fragmentasi kelembagaan dan koordinasi antartingkat pemerintahan merupakan salah satu tantangan dalam sistem perlindungan sosial Indonesia.

Persoalan lain berkaitan dengan integrasi informasi mengenai kelompok sasaran. Penanggulangan kemiskinan membutuhkan informasi yang akurat mengenai kondisi dan kebutuhan masyarakat. Ketika informasi tidak sepenuhnya terintegrasi antarorganisasi, proses penentuan sasaran dan pemberian intervensi dapat menghadapi persoalan ketidaksesuaian data. Oleh karena itu, koordinasi informasi perlu dipandang sebagai bagian dari kapasitas administratif pemerintah daerah, bukan hanya sebagai aktivitas pendukung.

Dalam konteks tersebut, forum koordinasi seperti TKPK memiliki fungsi penting sebagai ruang untuk mempertemukan berbagai organisasi yang terlibat. Namun, keberadaan forum formal belum secara otomatis menjamin koordinasi substantif. Koordinasi baru memiliki dampak terhadap implementasi apabila menghasilkan keputusan bersama, pembagian tanggung jawab yang jelas, pertukaran informasi, dan tindak lanjut yang dapat dipantau. Hal ini sejalan dengan kajian Kusuma dan Salomo (2020) yang menekankan pentingnya koordinasi lintas kementerian dan lembaga dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Berdasarkan analisis tersebut, koordinasi antarorganisasi dapat ditempatkan sebagai mekanisme yang menghubungkan kapasitas administratif pemerintah dengan efektivitas implementasi program. Penurunan persentase kemiskinan di Tulungagung pada 2024 merupakan indikator hasil yang positif, tetapi pencapaian tersebut perlu dibaca bersama dengan proses administratif yang berlangsung di baliknya. Efektivitas implementasi akan lebih mungkin dicapai ketika organisasi pemerintah mampu menyelaraskan perencanaan, mengintegrasikan informasi, membagi peran secara jelas, serta melakukan pemantauan secara bersama.

Dengan demikian, persoalan utama penanggulangan kemiskinan bukan semata-mata apakah pemerintah memiliki program yang cukup banyak, tetapi apakah berbagai program tersebut bekerja sebagai suatu sistem yang terkoordinasi. Perspektif ini memperluas kajian kemiskinan dari persoalan ekonomi menuju persoalan administrasi publik. Dalam kasus Tulungagung, koordinasi antarorganisasi menjadi penting karena pemerintah harus mengelola berbagai intervensi dengan karakteristik, sasaran, dan sumber daya yang berbeda. Semakin baik koordinasi dilakukan, semakin besar peluang berbagai program tersebut untuk saling melengkapi dan menghasilkan implementasi yang lebih terintegrasi.

E. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas implementasi program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tulungagung perlu dipahami tidak hanya berdasarkan perubahan angka kemiskinan, tetapi juga berdasarkan kapasitas pemerintah daerah dalam mengoordinasikan berbagai organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan program. Data menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin di Kabupaten Tulungagung menurun dari 6,53 persen pada 2023 menjadi 6,28 persen pada 2024, sedangkan jumlah penduduk miskin menurun dari sekitar 68,81 ribu jiwa menjadi 66,42 ribu jiwa. Perkembangan tersebut menunjukkan adanya perbaikan kondisi kemiskinan, tetapi belum dapat digunakan sebagai satu-satunya ukuran efektivitas implementasi kebijakan. Masih terdapat lebih dari 66 ribu penduduk miskin pada 2024, sehingga pemerintah daerah tetap menghadapi persoalan dalam memastikan bahwa berbagai program penanggulangan kemiskinan menjangkau kelompok sasaran secara tepat dan berkelanjutan.

Hasil pembahasan menunjukkan bahwa koordinasi antarorganisasi merupakan komponen penting dalam implementasi program penanggulangan kemiskinan. Kompleksitas kemiskinan menyebabkan intervensi pemerintah harus melibatkan berbagai sektor, mulai dari perlindungan sosial, pemberdayaan ekonomi, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, hingga pelayanan dasar. Tidak satu pun organisasi pemerintah memiliki kewenangan dan sumber daya yang sepenuhnya memadai untuk menangani seluruh dimensi tersebut. Oleh karena itu, efektivitas implementasi sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah untuk menghubungkan kewenangan, sumber daya, informasi, dan tindakan berbagai organisasi yang terlibat.

Koordinasi dalam konteks ini tidak cukup dipahami sebagai keberadaan forum atau pertemuan antarorganisasi. Koordinasi yang efektif membutuhkan beberapa unsur yang saling berkaitan, yaitu kesamaan tujuan, pembagian peran yang jelas, pertukaran informasi, sinkronisasi sasaran program, serta pemantauan dan tindak lanjut bersama. Keberadaan mekanisme koordinasi formal, termasuk forum penanggulangan kemiskinan daerah, perlu diikuti dengan kemampuan menghasilkan keputusan dan tindakan lintas organisasi. Apabila koordinasi hanya berlangsung pada tingkat administratif dan pelaporan, integrasi program berpotensi tetap terbatas karena masing-masing perangkat daerah cenderung mempertahankan orientasi sektoralnya.

Temuan tersebut memiliki implikasi penting bagi administrasi publik. Penanggulangan kemiskinan pada tingkat daerah tidak semata-mata merupakan persoalan

ketersediaan anggaran atau jumlah program, tetapi juga merupakan persoalan governance dan kapasitas koordinasi. Besarnya sumber daya yang dialokasikan kepada program perlindungan sosial perlu diikuti dengan kemampuan pemerintah daerah memastikan bahwa berbagai intervensi tersebut saling melengkapi. Integrasi informasi mengenai kelompok sasaran juga menjadi penting untuk mengurangi potensi tumpang tindih bantuan sekaligus mengidentifikasi kelompok masyarakat yang belum memperoleh intervensi yang sesuai.

Secara praktis, pemerintah Kabupaten Tulungagung perlu memperkuat koordinasi pada tiga aspek. Pertama, integrasi data perlu terus diperkuat agar seluruh organisasi memiliki dasar informasi yang relatif konsisten dalam menentukan kelompok sasaran. Kedua, pembagian peran antarorganisasi perlu dirumuskan secara lebih jelas sehingga setiap perangkat daerah memahami kontribusinya terhadap tujuan penanggulangan kemiskinan secara keseluruhan. Ketiga, monitoring lintas sektor perlu diarahkan tidak hanya untuk menilai realisasi kegiatan dan anggaran, tetapi juga untuk melihat keterhubungan berbagai program terhadap perubahan kondisi kelompok sasaran.

Penelitian ini juga memiliki keterbatasan. Analisis masih berfokus pada satu kabupaten sehingga temuan belum dapat digeneralisasikan secara langsung kepada seluruh pemerintah daerah di Indonesia. Selain itu, penggunaan indikator kemiskinan agregat belum dapat sepenuhnya menangkap variasi pengalaman kelompok penerima manfaat. Penelitian selanjutnya dapat melakukan perbandingan antarwilayah atau menggabungkan pendekatan kuantitatif dan kualitatif untuk menguji hubungan antara kapasitas koordinasi, karakteristik organisasi pemerintah, dan hasil program penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, kajian mengenai kemiskinan dapat semakin memperhatikan dimensi administrasi publik yang menjelaskan mengapa pemerintah daerah dengan berbagai program dan sumber daya yang relatif tersedia dapat menghasilkan tingkat efektivitas implementasi yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung. (2024). *Indeks kemiskinan, 2024*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung. (2024). *Profil kemiskinan Maret 2024*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung. (2024). *Profil kemiskinan Maret 2025 Kabupaten Tulungagung*. Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung.
- Ewalt, J. A. G., & Jennings, E. T., Jr. (2004). Administration, governance, and policy tools in welfare policy implementation. *Public Administration Review*, 64(4), 449–462. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00391.x>
- Hasniati, H., Ibrahim, M. A., Lambali, S., Anirwan, A., Zainal, N. H., & Fatimah, S. (2023). Commitment and coordination: Studies on the implementation of poverty alleviation policies in Makassar City. *Journal of Local Government Issues*, 6(2), 104–118.
- Irawan, E., Prasajo, E., & ... (2023). Village funds and poverty reduction in Indonesia: New policy insight. *Discover Global Society*, 1, Article 14.
- Kusuma, E. A. I., & Salomo, R. V. (2020). Coordination among ministries/institution in the context of reducing poverty. *Proceedings of the 3rd International Conference on Administrative Science, Policy, and Governance Studies*. <https://doi.org/10.4108/eai.30-10-2019.2299332>
- Manoby, W. M., & Sutanto, H. P. (2023). Policy design for extreme poverty alleviation in West Lombok Regency. *Jurnal Bina Praja*, 15, 605–619.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*. SAGE Publications.

- Molenveld, A. (2020). Images of coordination: How implementing organizations perceive coordination arrangements. *Public Administration Review*, 80(1), 9–22.
- Muslim, M. A., Prasajo, E., & Jannah, L. M. (2021). Collaborative governance for poverty alleviation: A systematic mapping study. *RUDN Journal of Public Administration*, 8(1), 20–36.
- OECD. (2019). *Social protection system review of Indonesia*. OECD Publishing.
- Permani, R. (2021). Collaborative governance in poverty reduction in Bandung City. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 11(1), 24–39.
- Setiawan, A., Tjiptoherijanto, P., Mahi, B. R., & Khoirunurrofik, K. (2022). The impact of local government capacity on public service delivery: Lessons learned from decentralized Indonesia. *Economies*, 10(12), 323.
- Trein, P., Biesbroek, R., Bolognesi, T., Cejudo, G. M., Duffy, R., Hustedt, T., & Meyer, I. (2021). Policy coordination and integration: A research agenda. *Public Administration Review*, 81(5), 973–977.
- World Bank. (2020). *Indonesia public expenditure review: Spending for better results*. World Bank.
- Yudhistira, I., Hadi, S. P., & Prabawani, B. (2023). Synchronizing poverty alleviation strategy: Lesson learned from Central Java, Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial*, 22(1), 19–43.