

Dra. NinikSudarwati, MM.

KEBIJAKAN

PENGENTASAN KEMISKINAN

Mengurangi Kegagalan Penanggulangan Kemiskinan



**KEBIJAKAN PENGENTASAN
KEMISKINAN
MENGURANGI KEGAGALAN
PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

**KEBIJAKAN PENGENTASAN
KEMISKINAN
MENGURANGI KEGAGALAN
PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

P e n u l i s
Dra. Ninik Sudarwati, MM

INTIMEDIA
MALANG APRIL 2009

KEBIJAKAN PENGENTASAN KEMISKINAN

MENGURANGI KEGAGALAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Cetakan pertama

14 X 20 cm

i-ix ... ; 1-105

Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia

Oleh INTIMEDIA

Malang, April 2009

Copyright © 2009

INTIMEDIA

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

Penulis

Dra. Ninik Sudarwati, MM

ISBN : 978-979-1761-31-4

Diterbitkan oleh:

INTIMEDIA

Wisma Kali Metro

Jn. Joyo Suko Metro No 42 Merjosari, Malang

Intrans_malang@yahoo.com

Didistribusikan oleh

In-TRANS Publishing

PENGANTAR



KESIAPAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Krisis ekonomi yang terjadi saat ini, telah membawa implikasi yang luas tidak saja pada kehidupan ekonomi rakyat, melainkan sudah merambah pada dimensi kehidupan yang lebih luas. Hal ini dapat berpengaruh pada tingkat kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Pemerintah telah dianggap tidak berhasil dalam melaksanakan fungsinya, dimana tugas pokok pemerintah adalah adanya pelayanan (*servicing*) yang menuju pada terciptanya keadilan. Adanya pemberdayaan (*empowering*) rakyat yang dibangun untuk mandiri dan adanya pembangunan yang berkelanjutan (*developing-sustainable*) dalam mewujudkan kemakmuran rakyat.

Otonomi daerah (Otod) yang akan segera dilaksanakan telah menjadi wacana tersendiri bagi masyarakat. Sebagian masyarakat ada yang menantikan dengan harapan besar, bahwa dengan adanya otonomi daerah dapat mengentas berbagai kritis multidimensional sekarang ini. Sedangkan pada sisi lain ada sebagian masyarakat kits yang justru sangat khawatir dengan diberlakukannya otoda ini. Kekhawatiran ini bukan hanya terjadi di kalangan akademisi - intelektual atau tokoh masyarakat, akan tetapi kalangan awampun juga mengkhawatirkan, bila otoda ini memberi dampak terjadinya pergeseran perilaku yang dapat menisbikan nilai-nilai dan moral dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Terutama dalam pengelolaan pemerintahan yang *clean and good governance*.

Kekhawatiran ini bukannya hanya tanpa sebab, melainkan ada beberapa indikasi yang perlu dicermati oleh masyarakat. Keberhasilan otoda bukan hanya didasarkan pada besarnya Penerimaan Asli Daerah (PAD), akan tetapi lebih didasarkan pada kesiapan mentalitas pars aktor politik di daerah. Katakanlah PADnya telah menutupi anggaran daerah atau bahkan melebihi, tetapi perilaku dan mentalitas aktor politiknya tidak memadai, maka tidak akan serta merta otoda berhasil memenuhi kebutuhan riil rakyatnya.

Untuk itu, penataan kembali (reformasi) birokrasi, lembaga politik di daerah menjadi sangat urgensi yang cukup signifikan, dimana demokratisasi dan transparansi menjadi isu central masyarakat dalam menciptakan tatanan pemerintahan yang *clean and good governance*. Terkait dengan pemerintahan yang bersih dan baik, paling tidak ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu *pertama, transparency*, dimanaharus ada keterbukaan dari pemerintah kepada rakyatnya. *Kedua, clarity* yaitu harus ada kejelasan orientasi dan mekanisme dalam melaksanakan fungsifungsinya. *Ketiga akuntability dan responibility*, yaitu adanya mekanisme *chek and balance* antara rakyat dengan pemerintah, sehingga ada pola yang sinergis dalam melaksanakan tujuan pembangunan bangsa secara bersama-sama.

DAFTAR ISI



Pengantar	
Daftar Isi	vii
Pendahuluan	1
BAB I	
PROBLEMATIKA KEMISKINAN.....	9
A. Ketimpangan Ekonomi dan Kecemburuan Social	9
B. Problem Kemiskinan	14
1. Ciri-ciri Kemiskinan	17
2. Masalah Kemiskinan	18
3. Kondisi Kemiskinan.....	23
4. Penyebab Kemiskinan	33

BAB II

**KEBIJAKAN PENAGGULANGAN KEMISKINAN DAN
KEGAGALANNYA**

37	37
1. Alternatif Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan.....	37
A. Kebijakan dan Strategi	39
B. Kebijakan dan Program Perluasan Kesempatan Kerja dan Kesempatan Berusaha	43
C. Kebijakan dan Program Pemberdayaan Masyarakat..	44
D. Kebijakan dan Program Peningkatan Kemampuan/ Kapasitas Sumberdaya Manusia	45
E. Kebijakan dan Program Perlindungan Sosial.....	46
F. Kebijakan dan Program Pemberdayaan Budaya dan Sosial	47
G. Indikator Kinerja dan Target.....	48
H. Mekanisme Pelaksanaan Program	51
I. Kebijakan, Program dan Kegiatan Prioritas	53
2. Problem Penanggulangan Kemiskinan Model Pemberdayaan	60
A. Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE)	61
B. Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT).....	68
C. Program Pendukung Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Daerah (P2MPD)	70
D. Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (GERDU-TASKKIN)	72
E. Program Pengembangan Kecamatan (PPK).....	75

BAB III	
PEMBERDAYAAN RAKYAT DALAM	
MENANGGULANGI KEMISKINAN	79
A. Gerakan Koperasi sebagai Bagian Pemberdayaan.....	81
B. Peran Publik dalam Mendorong Good Governance	87
1. Kegiatan Monitoring Publik.....	88
2. Sistem dan Mekanisme Monitoring	91
3. Sistem dan Mekanisme Evaluasi	92
DAFTAR PUSTAKA.....	101

Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

PENDAHULUAN



Hakikat pembangunan adalah manusia-manusia atau individu-individu otonom, yang memungkinkan mereka bisa mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Dari sini, muncul keberagaman dan spesialisasi sehingga menyuburkan pertukaran (*exchange*) atau transaksi. Inilah yang menjadi landasan kokoh bagi terwujudnya manusia-manusia unggulan sebagai modal utama terbentuknya daya saing nasional dalam menghadapi persaingan global. Transaksi tidak lain merupakan perwujudan dari interaksi antar manusia dengan segala keberagaman dan kelebihan masing-masing. Adapun hasil dari transaksi atau interaksi tersebut adalah kesejahteraan sosial (*social welfare*), sebagaimana dijanjikan oleh prinsip keunggulan komparatif (*comparative ad vantage*).

Kesejahteraan sosial terwujud melalui tercapainya kemakmuran (*prosperity*) yang berkeadilan (*justice*).

Demokrasi adalah prasyarat terpenting untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang berkeadilan dengan ketentuan demokrasi bertanggung jawab dan menjaga stabilitas politik serta tetap mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa negara. Format baru pembangunan ekonomi Indonesia mendatang tidak boleh lagi memisahkan di antara keduanya, melainkan harus padu (*built in*) di dalam strategi dan setiap kebijakan pembangunan.

Kokohnya bangunan kemakmuran di topan oleh kualitas dari tiga pilar yang melandasinya, yaitu: pertumbuhan, stabilitas, dan efisiensi. Pilar pertama, pertumbuhan merupakan sisi penawaran (*supply side*) yang keberlangsungannya di tentukan oleh tiga faktor utama, yakni: modal, tenaga kerja, dan teknologi. Ketiga faktor ini diramu oleh pengusaha untuk menggerakkan roda produksi. Mereka terdiri dari pengusaha kecil, menengah, maupun besar. Bangunan usahanya bisa berupa koperasi, swasta, ataupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Para aktornya bisa pula di kelompokkan ke dalam sektor tradisional dan sektor modern, ataupun sektor informal dan sektor formal.

Sosok perekonomian dan dinamika pertumbuhan bisa pula di tinjau secara sektoral, sebagaimana dapat di telaah dari struktur produksi suatu perekonomian. Baik struktur produksi maupun komposisi para aktornya selalu mengalami perubahan, sejalan dengan pergeseran pada komposisi faktor-faktor produksi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, perubahan teknologi. Tinjauan spasial akan melengkapi pemahaman terhadap sosok perekonomian secara lebih lengkap.

Peningkatan daya pertumbuhan membutuhkan suatu proses yang kompleks dan multidimensional. Oleh karena itulah perspektif pengembangan daya pertumbuhan selalu di tempatkan dalam kerangka jangka panjang. Dengan perkataan lain, upaya untuk melakukan perubahan struktural terhadap komposisi sektoral dan

spatial maupun para aktornya tidak bisa dengan jalan pintas yang harus tetap memperhatikan pemerataan pendapatan. Dalam mencapai sebuah pertumbuhan yang representative sebagai gambaran kemakmuran dengan menguatkan fundamental ekonomi, menciptakan permintaan ekspor bersifat *inelastic*, produksi unggulan yang kompetitif secara global. Keberagaman budaya, adat istiadat, agama, suku, ras merupakan asset ekonomi yang besar secara potensial pariwisata sebagai *absolu to advantage* yang tidak dimiliki oleh Negara lain di dunia ini, bukan sebagai masalah sumber konflik. Jumlah penduduk yang banyak merupakan asset sumber daya manusia yang lebih Skala ekonomis dalam memproduksi sebuah produk lebih banyak jika manusianya dibentuk kreatif, inovatif, produktif, hemat, dan lainnya, bukan lagi penduduk yang banyak menjadi beban ekonomi.

Pilar kedua dari kemakmuran adalah stabilitas ekonomi. Faktor-faktor yang mempengaruhi stabilitas ekonomi lazimnya di kelompokkan ke dalam sisi permintaan (*demand side*)-seperti: komponen-komponen konsumsi swasta (*private Consumption*), investasi, pengeluaran pemerintah, ekspor dan impor-yang saling berinteraksi melalui variabel-variabel nilai *tukar*, suku bunga, dan tingkat harga. Komponen-komponen maupun variabel-variabel tersebut bisa dipengaruhi dalam kurun waktu yang relatif cepat. Karma itu, sisi permintaan ini diperlakukan dalam prespektif keseimbangan jangka pendek. Stabilitas ekonomi dipengaruhi secara intern ekonomi Negara dan ekstern ekonomi global. Namun apabila memiliki kekuatan fundamental ekonomi intern kuat dapat sebagai landasan modal dalam stabilitas ekonomi intern dan sebagai pertolongan pertama dalam guncangan krisis ekonomi global.

Pilar ketiga, yaitu efesiensi, merupakan proses yang menentukan apakah proses interaksi antara sisi penawaran dan permintaan berlangsung secara optimal. Sisi penawaran

akan menggeliat dengan topangan kokoh seandainya didasarkan pada polo keunggulan komparatif sehingga memungkinkan alokasi sumber daya yang efisien. Sementara itu, permintaan akan menunjukkan sosok yang dinamis dan fleksibel terhadap perubahan-perubahan yang berasal dari lingkungan internal maupun eksternal.

Agar ketiga pilar tersebut menghasilkan suatu bangunan ekonomi yang kokoh, dibutuhkan suatu arena kelembagaan (*institutional arena*) yang memungkinkan seluruh elemen dari sisi penawaran berinteraksi dalam suatu irama yang harmonis. Jika pada suatu orkestra keharmonisan ditentukan oleh seorang dirijen, maka harmoni dalam segala pergerakan di sisi penawaran dan permintaan serta interaksi di antara keduanya yang menjamin efisiensi ditentukan oleh sinyal yang di sampaikan oleh pasar. Pasar inilah yang merupakan *institutional arena*. Semakin tercipta tingginya kepercayaan pasar pada pemerintah maka semakin tinggi minat pasar dalam transaksi ekonomi dan investasi.

Sebelumnya di kemukakan bahwa kemakmuran harus seiring dan seirama dengan keadilan. Terwujudnya keadilan juga di topang oleh tiga pilar utama, yaitu: kebebasan individu (*freedom*), tertib social (*social order*), dan pemerataan (*equity*). Adapun *institutional arena* untuk menjamin kokohnya bangunan keadilan adalah *good governance*. Jika pasar merupakan kendaraan terbaik untuk mewujudkan bangunan kemakmuran, maka *good governance* bisa diibaratkan sebagai pengemudi yang andal dari kendaraan tersebut.

Seandainya sosok kedua bangunan di atas sudah terbentuk, maka akan terjadi suatu sinergi antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat (*community*). Perlu diingat memang sebuah pembangunan merupakan perubahan yang berencana dan bertahap, tidak semudah membalik tangan, semua komponen bangsa turut serta aktif bertanggung jawab membangun dengan semangat tinggi

dan cita-cita tinggi sebuah kemajuan dan kemakmuran bangsa.

Kembali ke masalah pembangunan masyarakat desa, untuk memudahkan dan menjelaskan pengertiannya, di bawah ini dapat dikemukakan beberapa pendapat dari para ahli di bidang ini, yaitu:

1. R BATTEN (*Approaches to Community Development, Social Values and Community Development, edited by Philips R.*) menyatakan sebagai berikut

Bagi perseorangan pembangunan masyarakat desa mempunyai tujuan-tujuan yang demikian :

- a. Memperbaiki tingkat kehidupannya
- b. Mendayagunakan sumber alam secara lebih efisien
- c. Meningkatkan taraf kesehatannya dan
- d. Menyelenggarakan pendidikan dan ketrampilan yang lebih baik.

Terhadap masyarakat pembangunan masyarakat desa itu mempunyai tujuan untuk membangkitkan dan memupuk daya cipta dan prakarsa penduduk yang terdapat dalam masyarakat itu. Dengan cara cara seperti mengikutsertakan seluruh penduduk dalam masyarakat agar secara suka rela mau berpartisipasi bagi tercapainya tujuan pembangunan dengan masing-masing bergerak untuk menyumbangkan tenaga atau pun bahan-bahan yang tersedia di lingkungannya.

2. KENNETH L. LITTLE (*Social Change in non literate Community*) menjelaskan sebagai berikut :

- a. Suatu kemanfaatan dan tujuan pembangunan adalah untuk mengadakan perubahan-perubahan yang positif, terutama dalam hal ekonomi yang tadinya diperlukan

untuk mencukupi kebutuhan sendiri menjadi usaha ekonomi ke bentuk pasar, dampak dari perubahan ini menimbulkan ukuran-ukuran dan tujuan sosial yang berbeda dengan keadaan asalnya, yang keadaannya lebih meyakinkan.

- b. Untuk melakukan perubahan yang mampu menghasilkan dampak positif itu, cara yang baik melakukan pendekatan-pendekatan sebagai berikut :
 - 1) Menjalankan hal-hal yang masuk akal masyarakat, tidak terlalu muluk dan ajaib.
 - 2) Dipelopori dan didorong oleh orang-orang yang berpengaruh dikalangan masyarakat itu
 - 3) Memperhatikan *leadership* yang sejiwa dengan masyarakat.
- c. Pembangunan haruslah merupakan konsepsi yang dinamis, jika diibaratkan dengan bola maka sekah bola tersebut digelindingkan akan bergelinding terns mencapai sasarannya.

3. *ARTHUR HAZLEWOOD (The Economic Background)* memberikan kupasan tentang latar belakang ekonomi sehubungan dengan beberapa kesulitan yang terjadi dinegara sedang berkembang, antara lain sebagai berikut :

- a. Rakyat di negara sedang berkembang tidak berkemampuan dan terlalu miskin untuk melakukan penyisihan pendapatannya sebagai simpanan, tanpa sangat menciutkan kebutuhanya yang tetap

Pendahuluan

- b. Secara kenyataan berbagai sumber kekayaan yang terkandung di dalam buminya belum didayagunakan secara penuh, yang sudah tentu mengurangi kemungkinan bagi terbentuknya modal.
- c. Pemutakhiran bidang pertanian sudah selayaknya diikuti dengan pengembangan perindustrian, agar tenaga-tenaga pertanian yang tersisihkan dapat ditampung di bidang perindustrian
- d. Usaha di bidang pertanian dengan usaha bidang industri harus saling isi-mengisi
- e. Kalau hanya usaha bidang pertanian yang dipertahankan sedang usaha-usaha bidang lainnya tidak diperhatikan, celah-celah untuk membantu pembentukan modal akan tertutup, sehingga kecenderungan untuk tetap miskin selalu ada, karena tidak adanya pembaharuan di bidang perekonomian
- f. Kemajuan-kemajuan hanya akan dapat terwujud dengan adanya kesungguhan kerja untuk menguasai alam, untuk itu rakyatnya harus dibekali pengetahuan dan ketrampilan yang cukup.

Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

BAB 1

PROBLEMATIKA KEMISKINAN



A. Ketimpangan Ekonomi dan Kecemburuan Sosial

Sama sekali tidak ada keraguan bahwa sejak Repelita I dicanangkan, perekonomian Indonesia telah tumbuh secara pesat. Pendapatan per-kapita yang pada awal Order Baru baru sekitar 70 US dollar, pada saat ini telah meningkat menjadi lebih kurang 884 US dollar. Pertumbuhan ekonomi dalam beberapa tahun terakhir senantiasa diatas 6%, jika dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk yang senantiasa menurun (saat ini sudah di bawah 2 %), maka terdapat pertumbuhan ekonomi secara riil yaitu sekitar 5% per tahun. Selain itu pemerintah juga berhasil menekan laju inflasi rata-rata dibawah 10% per tahun. Kesemuanya ini menggambarkan bahwa perekonomian Indonesia tumbuh dengan baik dan stabil.

Namun mimpi di masa lalu yang demikian meyakinkan tentang situasi ekonomi Indonesia, maka saat ini tidaklah demikian. Sungguh mengkhawatirkan. Situasi ekonomi yang saat ini terjadi bukanlah kesalahan hari ini, tetapi hal ini adalah bush dari kesalahan masa lalu. Artinya perkembangan ekonomi yang dianggap baik di masa lalu (orde baru) ternyata efek negatifnya kini telah terjadi, yaitu beban utang yang luar biasa tingginya.

Kekhawatiran akan beban utang yang dialami oleh pemerintah Indonesia, benar-benar telah menjadi " sandera" bagi upaya-upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Masalah utang War negeri yang selama ini melilit Indonesia telah mencapai angka yang fantastic diambang batas kemampuan ekonomi nasional. Jumlah utang luar negeri yang semakin meningkat dari tahun ke tahun, sungguh mencengangkan. Saat ini utang luar negeri Indonesia diperkirakan sudah sekitar USD 145,47 miliar. Jika dibandingkan dengan masa lalu sungguh jauh perbedaannya. Misalnya posisi utang luar negeri Indonesia pada jaman orde baru baru berkuasa sekitar tahun 1970-an yaitu sekitar USD 2,52 miliar. Dan meningkat tajam pada akhir rezim orde baru dan diawal era reformasi sekitar tahun 1999 yaitu mencapai USD 150 miliar lebih utang luar negeri Indonesia.

posisi utang luar negeri yang dialami oleh Indonesia ini kemudian berbanding lures dengan jumlah orang miskin yang ada di Indonesia. Saat ini menurut informasi yang banyak diperdebatkan oleh orang tentang jumlah orang miskin di Indonesia berkisar antara kurang lebih 40 % dari jumlah penduduk Indonesia. Artinya dengan kenyataan ini penduduk Indonesia hampir separuhnya adalah berada pada posisi miskin. Tentu, penyebab dari fakta-fakta ini adalah adanya kesalahan kebijakan yang dipraktikkan oleh

PROBLEMATIKA KEMISKINAN

pemerintah Indonesia. Terutama praktik ekonomi yang lebih banyak bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang hanya mampu memberikan peluang bagi terjadinya kapitalisasi asset/modal oleh orang-orang tertentu. Disinilah mulai munculnya adanya ketimpangan ekonomi yang cukup mencolok di Indonesia.

Ketimpangan ekonomi mengandung makna pada persoalan kemiskinan dan pemerataan. Kedua masalah ini masih merupakan topik yang hangat untuk dibicarakan mengingat masih besarnya pengangguran terselubung yang disebabkan masih adanya pekerjaan yang dilakukan dibawah produktivitas kerja (*under employment*) serta rendahnya kualitas kerja Indonesia. Sementara di duga adanya hubungan yang Baling berkaitan antara pengangguran dan tingkat kemiskinan tersebut.

Bila dilihat sebaran secara geografis dari penduduk yang tidak miskin maka tampak bahwa persentase tidak miskin baik di pulau Jawa-Bali maupun KBI jauh lebih tinggi dari pada persentase penduduk tidak miskin di luar Pulau Jawa-Bali atau kawasan timur. Bila dikaitkan dengan sebaran dari penduduk miskin sebagaimana telah diuraikan di depan, maka ini memperlihatkan bahwa tingkat kesenjangan di Pulau Jawa-Bali maupun di kawasan barat lebih buruk daripada di luar Pulau Jawa-Bali ataupun di kawasan timur.

Persoalan lain yang juga berkaitan dengan masalah kemiskinan adalah kemiskinan relatif. Kemiskinan relatif ini sangat berkaitan erat dengan pola pembagian pendapatan. Ada dua ukuran yang biasa dipakai untuk melihat pola pembagian pendapatan, yaitu *Gini ratio* dan sumbangan pendapatan 40% penduduk berpenghasilan terendah terhadap GNP. Misalnya yang terjadi pada tahun

1976 dan 1990 berdasarkan pada data hasil Susenas memperlihatkan gambaran bahwa Gini koefisien mengalami penurunan yang cukup berarti antara kurun waktu 1976-1990 dan sebaliknya, sumbangan pendapatan dari 40% penduduk berpenghasilan terendah mengalami peningkatan yang berarti, yaitu:

- a. 40% dari penduduk dengan tingkat pendapatan terendah menerima 21,33% dari GNP pada tahun 1990, sedangkan pada tahun 1976 menerima 11,15% dari GNP;
- b. 40% dari penduduk dengan tingkat pendapatan menengah menerima 36,75% dari GNP pada tahun 1990 dibandingkan dengan 32,12% dari GNP pada tahun 1976;
- c. 20% dari penduduk yang termasuk golongan berpendapatan tinggi menerima 41,94% dari GNP pada tahun 1976.

Apabila kondisi sumbangan 40% penduduk termiskin terhadap GNP dikaitkan dengan batasan yang diberikan oleh para ahli mengenai ukuran ketimpangan ekonomi yang terbagi atas:

- a. *High inequality*, apabila 40 % dari penduduk berpenghasilan rendah menerima kurang dari 12 % dari seluruh pendapatan nasional;
- b. *Moderate inequality*, apabila mereka itu menerima antara 12-17 %; dan
- c. *Low inequality*, apabila mereka menerima 17 % atau lebih dari itu, dari pendapatan nasional secara keseluruhan.

Lebih lanjut terlihat bahwa baik menurut perhitungan *Gini ratio* maupun *distribusi pendapatan*, maka pola pembagian pendapatan di Jawa pada tahun 1990 memberikan gambaran yang buruk daripada diluar Jawa. Perbedaan antara

golongan kaya dengan mereka yang miskin sangat mencolok di Pulau Jawa. Ledakan penduduk di Jawa merupakan salah satu sebab pincangnya pembagian pendapatan di daerah ini, selain sebab-sebab lainnya. Demikian pula, kesenjangan di daerah perkotaan lebih buruk daripada di daerah pedesaan walaupun jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan lebih sedikit daripada di daerah pedesaan. Gini koefisien untuk daerah perkotaan pada tahun 1990 adalah 0,34% sedangkan untuk daerah pedesaan adalah 0,25% (lihat Moeis, dkk, 1995). Dan kenyataan saat ini tentu lebih mengerikan bahwa jumlah orang miskin yang mencapai angka lebih dari 40 % total jumlah penduduk Indonesia yang berjumlah sekitar 220 juta orang.

Ketimpangan ekonomi tidak saja antar wilayah dan daerah, namun juga akseptor. Tampak bahwa pertanian merupakan sektor yang rawan terhadap kemiskinan. Kemiskinan di sektor pertanian ini erat juga kaitannya dengan daerah tempat tinggal penduduk yaitu daerah pedesaan. Sedangkan untuk mereka yang tinggal di daerah perkotaan persentase kemiskinan tertinggi terdapat pada sektor perdagangan. Di duga ini berkaitan dengan masih tingginya penduduk yang berusaha di sektor informal.

Dari gambaran-gambaran tersebut jelas terlihat, bahwa kita masih menghadapi masalah kesenjangan pendapatan. Berdasarkan batasan yang diberikan oleh para ahli, setelah melihat pengalamam diberbagai negara. Asia, untuk menentukan tingkat ketimpangan pendapatan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Suatu daerah akan mempunyai ketimpangan pendapatan yang berat bila Gini Rationya sebesar 0,50 atau lebih;
- b. Gini Ratio sebesar 1,40-0,49 menunjukkan bahwa daerah

atau sektor tersebut berada dalam keadaan ketimpangan pendapatan yang modest; dan

- c. Ketimpangan yang ringan terdapat pada daerah atau sektor yang memiliki Gini ratio sebesar 0,30 atau kurang.

Kalau melihat pada batasan tersebut dan kondisi distribusi pendapatan di Indonesia, maka tampak bahwa kondisi kesenjangan di negara kita pada saat ini berada pada kondisi "kesenjangan ringan". Lebih jauh tampak bahwa kesenjangan di Jawa lebih buruk daripada di luar Jawa, demikian juga kesenjangan di daerah perkotaan lebih buruk daripada daerah pedesaan. Didamping itu juga terlihat bahwa masih ada kesenjangan antar sektor, dimana persentase penduduk miskin di sektor pertanian jauh diatas sektor lainnya.

Menjadi pertanyaan selanjutnya, bagaimana keadaan yang cukup rawan ini bisa segera diatasi ?

B. PROBLEM KEMISKINAN

Tidak mudah untuk menarik suatu batas yang cukup jelas antara penduduk miskin dan yang tidak miskin. Biro Pusat Statistik (BPS) dalam memperkirakan tingkat dan jumlah penduduk miskin telah mempergunakan pendekatan pendekatan ekonomi, sebagaimana yang juga dilakukan oleh peneliti-peneliti di Indonesia. Dengan demikian penduduk miskin diartikan sebagai penduduk yang tingkat pendapatannya masih berada di bawah kebutuhan. Untuk mencapai tingkat kebutuhan minimnya inilah yang lazim disebut sebagai garis kemiskinan. Dengan perkataan lain, penduduk

yang tingkat pendapatannya masih berada dibawah garis kemiskinan inilah disebut kelompok penduduk miskin

Pada awalnya garis kemiskinan itu adalah setara dengan 240 kg beras per orang per tahun untuk perkotaan (*sajogyo, 1977*). Perkembangan selanjutnya ketentuan garis kemiskinan pun berubah menjadi lebih rinci lagi yaitu, di bawah 240,240-320, 320-480, dan lebih dari 480 kg ekuivalen beras. Klasifikasi ini tampaknya mampu mengelompokkan penduduk secara lebih rinci. Kelompok paling bawah di sebut *sangat miskin*, selanjutnya *miskin*, *hampir berkecukupan*, dan *kecukupan*.

Garis kemiskinan diperoleh dari besarnya rupiah yang dibelanjakan per-kapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan. Untuk kebutuhan minimum makanan digunakan patokan kalori per hari. Sedangkan pengeluaran kebutuhan minimum untuk perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan, dan transpor merupakan kebutuhan minimum bukan makanan yang harus dipenuhi.

Tahapan penghitungan batas garis kemiskinan dimulai dengan mengurutkan data pengeluaran yang di mulai dari nilai terendah sampai yang tertinggi. Kemudian diklasifikasikan menjadi beberapa kelas tertinggi. Selanjutnya, rata-rata pengeluaran per kapita untuk makan pada setiap kelas, diperoleh dengan cara membagi jumlah pengeluaran untuk makanan dengan banyaknya penduduk pada masing-masing kelas.

Definisi kemiskinan sangat penting karena berpengaruh dalam menentukan arch kebijaksanaan dan

sekaligus memberikan standar evaluasi keberhasilan kebijaksanaan pengentasan kemiskinan. Walaupun konsep yang berkembang dewasa ini lebih berorientasi kepada pengertian ekonomi, namun demikian masalah kemiskinan tersebut jauh lebih luas daripada sekadar masalah ekonomi saja. Pendekatan ekonomi ini dalam mengkaji masalah ekonomi penting artinya tetapi masih belum cukup tuntas untuk menjelaskan permasalahan kemiskinan tersebut. Sikap apatis, pasrah diri, ketidakberdayaan, yang mengungkung kehidupan penduduk miskin, telah menimbulkan pula suatu lingkaran kebudayaan kemiskinan yang sukar ditembus selama ini. Mengingat identifikasi maka pendekatan ekonomi lebih memegang peranan penting dalam mengkaji masalah kemiskinan tersebut.

Perkiraan kemiskinan melalui pendekatan pendapatan ini tidak dapat mengakomodasi penyediaan fasilitas-fasilitas pelayanan sosial yang disediakan pemerintah seperti pendidikan, kesehatan, air minum, listrik, jalan dan sebagainya, dalam memenuhi kebutuhan penduduk miskin. Sebaliknya, fasilitas-fasilitas tersebut mempunyai pengaruh yang cukup besar dalam memperbaiki tingkat kehidupan miskin.

Baik BPS, Sajogyo, maupun Bank Dunia telah mempergunakan pendekatan kebutuhan minimum pangan dan non pangan dalam menentukan posisi garis kemiskinan. Perkiraan BPS mengenai kebutuhan minimum pangan diterjemahkan dalam kebutuhan minimum gizi dan besaran kalori per kapita per hari. Sementara itu, Sajogyo lebih menekankan kepada kebutuhan beras ekuivalen, baik bagi daerah kota

maupun daerah pedesaan di Indonesia. Perkembangan garis kemiskinan terjadi sebagai akibat perubahan tingkat harga yang terjadi dan bukan karena perubahan kuantitas maupun kualitas paket kebutuhan minimum tersebut.

Konsep ini lebih bersifat statis dalam memperkirakan jumlah penduduk miskin di Indonesia. Ini berarti garis kemiskinan tersebut sebenarnya tidak mengalami perubahan sama sekali. Suatu hal yang sulit dipercaya mengingat pertumbuhan ekonomi yang terjadi selama ini.

1. *Ciri-ciri Kemiskinan*

Seluruh perkiraan tingkat kemiskinan yang dilakukan di Indonesia mempergunakan hasil BPS dan data dari Bank Dunia. Karena memang informasi tentang data ini sangat sulit didapat tingkat validitasnya. Walaupun demikian dengan informasi yang serba terbatas tersebut telah berhasil disusun usaha mengetahui ciri-ciri penduduk miskin tersebut.

Ciri-ciri tersebut bahwa rumah tangga miskin pada umumnya adalah rumah tangga yang mempunyai anggota rumah tangga banyak, yang kepala rumah tangganya merupakan pekerja rumah tangga, tingkat pendidikan kepala rumah tangga maupun anggotanya rendah, Bering berubah pekerjaan, sebagian besar mereka yang telah bekerja masih mau menerima tambahan pekerjaan lagi bila ditawarkan, dan sebagian besar sumber pendapatan utamanya adalah sektor pertanian. Masalah kemiskinan, merupakan masalah Sumber Daya Manusia (SDM). Setidak-tidaknya terdapat dua^g masalah utama dalam pengembangan SDM. *Pertama*, masih

belum berkembangnya (*under development*) SDM. Hal ini terlihat dari rendahnya tingkat pendidikan, konsumsi gizi masih rendah, dan penyediaan fasilitas-fasilitas kehidupan yang layak masih belum memadai. Dengan demikian kemampuan untuk memproduksi barang-barang dan jasa-jasa masih rendah.

Kedua, masih belum dimanfaatkannya seluruh keterampilan dan kemampuan SDM secara optimal. Tidaklah begitu mengherankan apabila masih terdapat "*under utilization*" SDM di Indonesia. Hal ini sudah tentu tidak dapat dilepaskan dari kondisi "*under development*" yang terdapat dalam SDM tersebut.

Kedua faktor tersebut telah mengakibatkan pula rendahnya daya kemampuan SDM untuk memiliki faktor-faktor produksi, khususnya tanah dan modal, sehingga semakin mendorong ke dalam lembah kemiskinan. Namun demikian sukar dicari kaftan yang jelas antara ciri-ciri penduduk miskin tersebut dengan tingkat kemiskinan itu sendiri, misalnya tingkat pendidikan rendah karena berada dalam keadaan miskin. Hal yang sama terlihat dalam masalah kesehatan, lapangan pekerjaan, dan sebagainya.

Ciri-ciri kemiskinan telah mengalami perubahan pula dari masa ke masa. Mengingat konsep kemiskinan ini lebih bersifat relatif daripada absolut, maka kemiskinan tersebut akan selalu terdapat dalam setiap negara. Namun demikian pengertian kemiskinan tersebut akan mengalami perubahan pula sesuai dengan pertumbuhan ekonomi dan tingkat kehidupan bangsa di masa mendatang.

2. *Masalah Kemiskinan*

Kemiskinan dan keterbelakangan merupakan fenomena sosiologis yang menjadi atribut negara-negara Dunia Ketiga. Fenomena ini juga merupakan kebalikan dan kondisi yang dialami oleh negara-negara maju yang memiliki atribut sebagai "maju atau model". Untuk memahami definisi dan asal mula kemiskinan dan keterbelakangan, kita dapat melakukan kajian dengan cara:

- a. Mengadakan telaahan terhadap kemiskinan dan kosakata kemiskinan seperti yang dilakukan oleh Friedman dan Korten.
- b. Membandingkan dengan konsep-konsep modernisasi sebagai kebalikan yang diametral dari kemiskinan dan keterbelakangan seperti yang dikemukakan oleh para pakar yang terkumpul dalam Ontologi "*Modernization The Dynamics of Growth*"

Hampir di setiap negara, kemiskinan selalu terpusat di tempat-tempat tertentu, yaitu biasanya di perdesaan atau di daerah-daerah yang kekurangan sumber daya. Persoalan kemiskinan juga selalu berkaitan dengan masalah-masalah lain, misalnya lingkungan.

Beban kemiskinan paling besar terletak pada kelompok-kelompok tertentu. Kaum wanita pada umumnya merupakan pihak yang dirugikan. Dalam rumah tangga miskin, mereka sering merupakan pihak yang menanggung beban kerja yang lebih berat dari pada kaum pri⁸. Demikian pula dengan anak-anak, mereka juga menderita akibat adanya ketidakmerataan tersebut dan kualitas hidup masa depan mereka terancam oleh karena tidak tercukupinya gizi, pemerataan kesehatan dan pendidikan. Selain itu timbulnya kemiskinan sangat sering terjadi pada kelompok-kelompok minoritas tertentu.

Kemiskinan berbeda dengan ketimpangan distribusi pendapatan (*inequality*). Perbedaan ini sangat perlu ditekankan. Kemiskinan berkaitan erat dengan standar hidup yang absolut dari bagian masyarakat tertentu, sedangkan ketimpangan mengacu pada standar hidup relatif dari seluruh masyarakat. Pada tingkat ketimpangan yang maksimum kekayaan dimiliki oleh satu orang saja dan tingkat kemiskinan sangat tinggi.

Disini kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimum. Definisi menurut Kuncoro tersebut menyiratkan tiga pernyataan dasar yaitu :

- a. Bagaimanakah mengukur standar hidup?
- b. Apa yang dimaksud dengan standar hidup minimum?
- c. Indikator sederhana yang bagaimanakah yang mampu mewakili masalah kemiskinan yang begitu rumit?

Untuk memahami lebih jauh persoalan kemiskinan ada baiknya memunculkan beberapa kosakata standar dalam kajian kemiskinan menurut Friedman, sebagai berikut :

- a. *Poverty line* (garis kemiskinan). Yaitu tingkat konsumsi rumah tangga minimum yang dapat diterima secara social. Ia biasanya dihitung berdasarkan *income* yang dua pertiganya digunakan untuk "keranjang pangan" yang dihitung oleh ahli statistik kesejahteraan sebagai persediaan kalori dan protein utama yang paling murah.
- b. *Absolute and relative poverty* (kemiskinan absolut dan relatif). Kemiskinan absolut adalah kemiskinan yang jatuh dibawah standar konsumsi minimum dan karenanya tergantung pada kebaikan (karitas/ aural).

Sedangkan relatif adalah kemiskinan yang eksis di atas garis kemiskinan absolut yang Bering dianggap sebagai kesenjangan antara kelompok miskin dan kelompok non miskin berdasarkan *income relative*.

- c. *Deserving poor* adalah kaum miskin yang mau peduli dengan harapan orang-orang non-miskin, bersih bertanggung jawab, mau menerima pekerjaan apa saja demi memperoleh upah yang ditawarkan.
- d. *Target population* (populasi sasaran) adalah kelompok orang tertentu yang dijadikan sebagai objek dan kebijakan serta program pemerintah. Mereka dapat berupa rumah tangga yang dikepalai perempuan, anak-anak, buruh tani yang tak punya lahan, petani tradisional kecil, korban perang dan wabah, penghuni kampung kumuh perkotaan.

Friedman juga merumuskan kemiskinan sebagai minimnya kebutuhan dasar sebagaimana yang dirumuskan dalam konferensi ILO. Kebutuhan dasar menurut konferensi itu dirumuskan sebagai berikut :

- a. Kebutuhan minimum dari suatu keluarga akan konsumsi privat (pangan, sandang, papan dan sebagainya)
- b. Pelayanan esensial atas konsumsi kolektif yang disediakan oleh dan untuk komunitas pada umumnya (air minum sehat, sanitasi, tenaga listrik, angkutan umum, dan fasilitas kesehatan dan pendidikan)
- c. Partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi mereka;
- d. Terpenuhinya tingkat absolut kebutuhan dasar dalam kerangka kerja yang lebih luas dari hak-hak

- dasar anusia.
- e. Penciptaan lapangan kerja (*employment*) baik sebagai alat maupun tujuan dari strategi kebutuhan dasar.

Batas garis kemiskinan yang digunakan setiap negara ternyata berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan lokasi dan standar kebutuhan hidup. Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan batas miskin dari besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan kalori per hari. Adapun pengeluaran kebutuhan minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang, serta aneka barang dan jasa.

Garis kemiskinan lain yang paling dikenal adalah garis kemiskinan Profesor Sajogyo yang dalam studi selama bertahun-tahun menggunakan suatu garis kemiskinan yang didasarkan atas harga beras. Sajogyo mendefinisikan batas garis kemiskinan sebagai tingkat konsumsi per kapita setahun yang sama dengan beras. Dengan menerapkan garis kemiskinan ini maka akan diperoleh persentasi penduduk yang hidup dibawah kemiskinan.

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi oleh semua negara di dunia, termasuk Amerika Serikat sekalipun. Ia bersifat multidimensional, dalam arti berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, politik dan aspek lainnya. Sedangkan menurut Kartasasmita mengatakan bahwa kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang ditandai dengan pengangguran dan keterbelakangan, yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan. Masyarakat miskin pada umumnya lemah

dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi. Hal tersebut senada dengan yang dikatakan Friedman yang mengatakan bahwa kemiskinan sebagai akibat dari ketidak-samaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial.

Namun menurut Brendley kemiskinan adalah ketidaksanggupan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas. Hal ini diperkuat oleh Salim yang mengatakan bahwa kemiskinan biasanya dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memperoleh kebutuhan hidup yang pokok. Sedangkan Lavitan mendefinisikan kemiskinan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak.

3. *Kondisi Kemiskinan*

Kemiskinan merupakan suatu keadaan atau kondisi di mana masyarakat tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, berupa sandang, pangan dan papan akibat keterbatasan dalam memperoleh akses guna memenuhi kebutuhan pokoknya dan melangsungkan kehidupan normalnya. Secara kodrat baik laki-laki maupun perempuan, manusia memiliki hak dasar yang sama untuk memperoleh akses pendidikan, kesehatan, pemenuhan kebutuhan pangan, air bersih, berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.

Menjadi orang miskin bukan merupakan sesuatu yang

diinginkan oleh masyarakat miskin sejak pertama kali mereka dilahirkan. Konsep pemberdayaan masyarakat miskin idealnya berupaya untuk membantu dan menyadarkan masyarakat miskin bahwa permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan bersama yang menyangkut seluruh aspek kehidupan. Masyarakat miskin membutuhkan pengakuan bahwa keadaan miskin adalah suatu keterpaksaan sehingga pemerintah daerah berkewajiban untuk membantu masyarakat miskin untuk terlepas dari belenggu kemiskinan.

Kondisi wilayah yang tidak dapat dikelola dengan baik sebagai sumber mata pencaharian dan beragamnya budaya masyarakat di daerah miskin masih sangat tergantung pada sumber daya alam merupakan kendali yang menyebabkan pendapatan masyarakat di daerah miskin tidak menentu. Dengan tidak tersedianya sumber pendapatan tetap penduduk, masyarakat tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya seperti membeli makanan, minuman, pakaian, memperbaiki kondisi perumahan, mengakses kebutuhan pendidikan, menikmati fasilitas kesehatan dan lain sebagainya.

Faktor gender juga turut mempengaruhi kondisi masyarakat seperti adanya anggapan bahwa perempuan tidak perlu menempuh tingkat pendidikan yang lebih tinggi mengingat bahwa tugas perempuan adalah mengurus rumah tangga dan keluarga. Kondisi dan permasalahan kemiskinan secara langsung dapat didefinisikan oleh masyarakat sendiri melalui berbagai metode dalam proses analisis kemiskinan dengan, prioritas kebutuhan dasar, termasuk dalam hal ini adalah mengklasifikasikan tingkat kemiskinan yang ada di masyarakat dan orang-orang miskin yang menjadi target sasaran program

penanggulangan kemiskinan.

Menurut Baswir secara sosio-ekonomi, terdapat dua bentuk kemiskinan, yaitu :

- a. Kemiskinan absolut adalah suatu kemiskinan di mana orang-orang miskin memiliki tingkat pendapatan di bawah garis kemiskinan, atau jumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum. kebutuhan hidup minimum antara lain diukur dengan kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan, kalori, GNP per kapita, pengeluaran konsumsi dan lain-lain.
- b. Kemiskinan relatif adalah kemiskinan yang dilihat berdasarkan perbandingan antara suatu tingkat pendapatan dengan tingkat pendapatan lainnya. Contohnya, seseorang yang tergolong kaya (mampu) pada masyarakat desa tertentu bisa jadi yang termiskin pada masyarakat desa yang lain.

Di samping itu terdapat juga bentuk-bentuk kemiskinan yang sekaligus menjadi faktor penyebab kemiskinan (asal mula kemiskinan). Menurut Kartasmita terdiri dari: Kemiskinan natural, Kemiskinan kultural, Kemiskinan struktural.

- a. Kemiskinan natural adalah keadaan miskin karena dari awalnya memang miskin. Kelompok masyarakat tersebut menjadi miskin karena tidak memiliki sumber daya yang memadai baik sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya pembangunan, hanya mendapat imbalan pendapatan yang rendah. Menurut Baswir kemiskinan natural

adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor alamiah seperti karena cacat, sakit, usia lanjut atau karena bencana alam. Kondisi kemiskinan seperti ini menurut Kartasasmita disebut sebagai "*Persisten Poverty*" yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Daerah seperti ini pada umumnya merupakan daerah yang kritis sumber daya alamnya atau daerah yang terisolir.

- b. Kemiskinan kultural mengacu pada sikap hidup seseorang atau kelompok masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budaya di mana mereka merasa hidup berkecukupan dan tidak merasa kekurangan. Kelompok masyarakat seperti ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak mau berusaha untuk memperbaiki dan merubah tingkat kehidupannya. Akibatnya tingkat pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang dipakai secara umum. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Baswir bahwa is miskin karena faktor budaya seperti malas, tidak disiplin, boros dan lain-lainnya.
- c. Kemiskinan struktural menurut Baswir adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor buatan manusia seperti kebijakan ekonomi yang tidak adil, distribusi aset produksi yang tidak merata, korupsi dan kolusi serta tatanan ekonomi dunia yang cenderung menguntungkan kelompok masyarakat tertentu. Selanjutnya Sumodiningrat mengatakan bahwa munculnya kemiskinan struktural disebabkan karena berupaya menanggulangi kemiskinan natural, yaitu daengan direncanakan bermacam-macam program dan kebijakan. Namun karena pelaksanaannya tidak

PROBLEMATIKA KEMISKINAN

seimbang, pemilikan sumber daya tidak merata, kesempatan yang tidak sama menyebabkan keikutsertaan struktur masyarakat menjadi tidak merata pula, sehingga menimbulkan struktur masyarakat yang timpang. Menurut Kartasasmita hal ini disebut "*accidental poverty*" yaitu kemiskinan karena dampak dari suatu kebijaksanaan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

Masalah-masalah kemiskinan tersebut di atas menurut Nurkse dalam bukunya Sumodiningrat sebagai suatu "lingkaran setan kemiskinan" yang meliputi enam unsur, yaitu. :

- Keterbelakangan
- Kekurangan modal
- Investasi rendah
- Tabungan rendah
- Pendapatan rendah
- Produksi rendah.

Lain halnya dengan pendapat Chambers yang mengatakan bahwa inti dari masalah kemiskinan dan kesenjangan sebenarnya, di mana "*deprivation trap*" atau jebakan kemiskinan ini terdiri dari lima unsur yaitu

- Kemiskinan
- Kelemahan jasmani
- Isolasi
- Kerentanan
- Ketidakberdayaan

Kelima unsur tersebut saling kait mengait antara satu dengan yang lain dan saling mempengaruhi.

Berbagai definisi tentang kemiskinan sudah banyak dikemukakan oleh berbagai ahli maupun lembaga. Mendefinisikan kemiskinan sebagai berikut: "Kemiskinan memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumberdaya produktif yang menjamin kehidupan, keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layananlayanan pokok lainnya; kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terns meningkat; kehidupan bergelandangan dan tempat tinggal yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya".

Sedang Bappenas mendefinisikan kemiskinan "sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki atau perempuan, tidak terpenuhi hakhak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat". Definisi ini beranjak dari pendekatan "berbasis hak" yang mengakui bahwa masyarakat miskin, baik lakilaki maupun perempuan mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

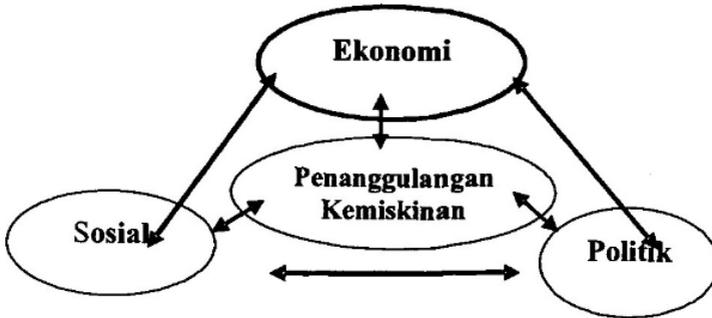
Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam peraturan perundang-undangan. Hak-hak dasar yang

diakui secara umum antara lain meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pelayanan pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik.

Dengan diakuinya konsep kemiskinan berbasis "hak", maka kemiskinan dipandang sebagai suatu peristiwa penolakan atau pelanggaran hak dan tidak terpenuhinya hak. Kemiskinan juga dipandang sebagai proses perampasan atas sumber daya rakyat miskin. Konsep ini memberikan pengakuan bahwa orang miskin terpaksa menjalani kemiskinan dan seringkali mengalami pelanggaran hak yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia. Oleh karena itu, konsep ini memberikan penegasan terhadap kewajiban negara. (termasuk pemerintah) untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin.

Berdasarkan kompleksitas dan keragaman dari dimensi-dimensi kemiskinan, maka penyebab kemiskinan di suatu daerah dengan daerah lainnya bisa sangat berbeda bahkan pada tingkat rumah tangga maupun individu. Sehingga dalam upaya mengetahui akar terjadinya kemiskinan, harus dilihat menurut karakteristik masing-masing. Sebagaimana dipaparkan di atas, kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan dipengaruhi oleh faktor yang saling kaitmengkait. Karena itu untuk menanggulangi kemiskinan tidak bisa lepas dari tuntutan adanya stabilitas di bidang ekonomi, sosial dan politik. Stabilitas di semua bidang tersebut merupakan "*necessary condition*" untuk menciptakan

iklim mikro yang kondusif bagi upaya penanggulangan kemiskinan.



Meskipun berbagai pihak melihat kemiskinan dari sudut pandangan yang berbeda dan merumuskan kemiskinan secara berbeda pula tetapi semua pihak sepakat bahwa pada dasarnya kemiskinan mengandung arti majemuk yang sering kali sulit untuk dipahami dari satu sudut pandang saja.

Secara umum kemiskinan sering kali diartikan sebagai keterbelakangan, ketidakberdayaan atau ketidakmampuan seseorang untuk menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang dianggap layak/manusiawi.

Dari berbagai pandangan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa keterbelakangan/ ketidakberdayaan/ ketidakmampuan ini mencakup beberapa dimensi sebagai berikut :

Pertama, Dimensi politik. Tinjauan dari aspek I politik ini, ketidakmampuan seseorang diterjemahkan

dalam bentuk rendahnya tingkat kemampuan berpartisipasi secara aktif dalam pengambilan keputusan politik penting yang langsung menyangkut hidupnya, tidak dimilikinya akses yang memadai termasuk kelembagaan untuk terlibat secara langsung dalam proses politik. Akibatnya kaum miskin tidak memiliki akses ke berbagai sumberdaya kunci yang dibutuhkannya untuk menyelenggarakan hidupnya secara layak. Termasuk dalam hal ini adalah sumber daya finansial dan sumberdaya alam. Oleh sebab tidak dimilikinya pranata sosial yang menjamin partisipasi masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan, maka sering kali masyarakat miskin dianggap tidak memiliki kekuatan politik sehingga menduduki struktur sosial yang paling bawah, malah sering kali secara yuridis tidak diakui sebagai warga negara. Kemiskinan politik sering kali disebut juga sebagai kemiskinan struktural.

Kedua, Dimensi ekonomi. Tinjauan kemiskinan dari dimensi ekonomi ini diartikan sebagai ketidakmampuan seseorang untuk mendapatkan mata pencaharian yang mapan dan memberikan penghasilan yang layak untuk menunjang hidupnya secara berkesinambungan yang terlihat dari rendahnya gizi makanan, tingkat kesehatan yang rendah, tingkat pendidikan yang rendah, pakaian yang tidak layak, dan sebagainya. Pandangan ini banyak digunakan oleh berbagai pihak untuk menetapkan garis kemiskinan.

Ketiga, Dimensi Aset. Tinjauan kemiskinan dari dimensi aset ini dirumuskan sebagai ketidakmampuan seseorang yang diterjemahkan sebagai rendahnya tingkat penguasaan seseorang terhadap hal-hal yang mampu

menjadi modal dasar seseorang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya (*basic human needs*) seperti kapital manusia (pengetahuan, pendidikan, kesehatan), kapital fisik (tanah, perumahan yang layak, peralatan kerja, sarana produksi, kendaraan), kapital alam (udara, pohon, hewan), kapital sosial (jaringan sosial, tradisi), kapital dana (tabungan, pinjaman).

Keempat, Dimensi budaya dan psikologi. Dari dimensi budaya, kemiskinan diterjemahkan sebagai terinternalisasikannya budaya kemiskinan baik di tingkat komunitas, keluarga maupun individu. Di tingkat komunitas hal ini ditandai dengan kurang terintegrasinya penduduk miskin dalam lembaga-lembaga formal masyarakat, sedangkan di tingkat keluarga dicirikan dengan singkatnya masa kanak-kanak, longgarnya ikatan keluarga, dan pada tingkat individu terlihat seperti antara lain sifat tidak percaya diri, rendah diri, kurang mau berpikir jangka panjang oleh sebab kegagalan-kegagalan yang sering dihadapinya, fatalisme, apatis, tidak berdaya, ketergantungan yang tinggi dan lain sebagainya. Semua dimensi tersebut di atas bagi masyarakat miskin memiliki tingkat kerentanan yang tinggi karena sifatnya yang tidak mantap, seperti misalnya dimensi ekonomi bagi masyarakat miskin akan sangat berbeda dengan masyarakat kaya karena kebanyakan masyarakat miskin dan masyarakat yang sedikit di atas garis kemiskinan memiliki mata pencaharian yang sangat labil sehingga guncangan sedikit saja (krisis) akan menyebabkan mereka terpuruk.

Konsep kemiskinan yang akan dipakai dan dianggap lebih cocok dengan karakteristik masyarakat miskin setempat adalah dengan menggunakan beberapa

pendekatan yaitu:

- a. Pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), yaitu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup minimum antara lain sandang, perumahan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan air bersih dan sarana sanitasi. Ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar ini akan mengakibatkan rendahnya kemampuan fisik dan mental seseorang, keluarga dan masyarakat dalam melakukan aktifitas sehari-hari.
- b. Pendekatan pendapatan (*income approach*), yaitu ukuran tingkat pendapatan atau pengeluaran seseorang, keluarga dan masyarakat berada di bawah ukuran tertentu (garis kemiskinan). Kemiskinan ini terutama disebabkan oleh rendahnya penguasaan aset seperti tanah/lahan, modal dan kesempatan usaha (*lack of opportunity*).
- c. Pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*), yaitu suatu keterbatasan kemampuan dasar (membaca, menulis dan seseorang atau keluarga untuk menjalankan fungsi minimal dalam suatu masyarakat). Keterbatasan kemampuan dasar akan menghambat seseorang dan keluarga dalam menikmati hidup yang lebih sehat, maju dan berumur panjang. Keterbatasan ini juga akan memperkecil kesempatan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan masyarakat dan mengurangi kebebasan dalam menentukan pilihan terbaik bagi kehidupan pribadi.
- d. Pendekatan obyektif dan subyektif (*objective and*

subjective approach). Pendekatan obyektif wring disebut pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*). Pendekatan ini menekankan pada penilaian normatif tentang faktor penyebab kemiskinan dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari perangkap kemiskinan. Sedangkan pendekatan subyektif menekankan pada pandangan atau pendapat pribadi dari penduduk miskin itu sendiri tentang kondisi kemiskinan yang mereka hadapi.

4. *Penyebab Kemiskinan*

Kemiskinan pada dasarnya bukan hanya permasalahan ekonomi tetapi lebih bersifat multidimensional dengan akar permasalahan terletak pada sistem ekonomi dan politik bangsa yang bersangkutan. Masyarakat menjadi miskin oleh sebab adanya kebijakan ekonomi dan politik yang kurang menguntungkan mereka, sehingga mereka tidak memiliki akses yang memadai ke sumber daya-sumber daya kunci yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan hidup mereka secara layak. Akibatnya mereka terpaksa hidup di bawah standar yang tidak dapat lagi dinilai manusiawi, baik dari aspek ekonomi, aspek pemenuhan kebutuhan fisik, aspek sosial, dan secara politikpun mereka tidak memiliki sarana untuk ikut dalam pengambilan keputusan penting yang menyangkut hidup mereka. Proses ini berlangsung timbal balik saling terkait dan saling mengunci dan akhirnya secara akumulatif memperlemah masyarakat miskin. Situasi ini bila tidak segera ditanggulangi akan memperparah kondisi masyarakat miskin yang ditandai dengan lemahnya etos kerja, rendahnya daya perlawanan terhadap berbagai persoalan hidup yang dihadapi, kebiasaankebiasaan buruk yang terpaksa mereka lakukan dalam rangka jalan

pintas mempertahankan hidup mereka yang bila berlarut akan melahirkan budaya kemiskinan yang sulit diberantas.

Paling tidak dapat dilihat beberapa variabel yang mempengaruhi bagi penduduk miskin. Misalnya ada 11 variabel yang akan diukur dengan pengelompokan menjadi 4 kelompok utama, yaitu **sandang, pangan, papan** dan lainnya untuk menentukan rumah tangga miskin. Secara rinci, kesebelas variabel tersebut dapat dilihat pada kerangka pikir dibawah ini :

1. Kelompok Sandang

Pembelian pakaian selama setahun yang lalu.

2. Kelompok pangan

Kelompok ini mencakup

- a. Fasilitas air bersih;
- b. prosentase pengeluaran rumah tangga untuk makanan selama sebulan yang lalu.

3. Kelompok Papan

Kelompok ini mencakup

- a. Kepemilikan rumah
- b. Jenis dinding terluas
- c. Jenis lantai terluas
- d. Sumber penerangan

4. Kelompok lainnya

Kelompok ini mencakup

- a. Anggota rumah tangga berumur 6-15 tahun
- b. Sumber keuangan rumah tangga; dan
- c. Pelayanan kesehatan

Di sisi lain upaya-upaya penanggulangan kemiskinan lebih banyak diarahkan hanya untuk meningkatkan penghasilan masyarakat miskin melalui

Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

berbagai program ekonomi, seperti peningkatan penghasilan, pemberian kredit lunak, dan sebagainya. Semua ini tidak dapat disangkal akan meningkatkan penghasilan masyarakat miskin tetapi tidak serta merta menyelesaikan persoalan kemiskinan.

Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

BAB 2

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAN KEGAGALANNYA



1. ALTERNATIF KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Program penanggulangan kemiskinan yang dengan model pemberdayaan merupakan program yang telah terpatok dari pusat. Model pemberdayaan dapat membentuk masyarakat menjadi lebih berdaya secara informasi, ini masyarakat miskin turut terlibat dalam pengambilan keputusan untuk pembangunan, dan terdapat perubahan perilaku untuk inengurangi kemiskinan serta adanya keterlibatan komponen masyarakat dalam pembangunan desa. Begitu juga program dari pusat yang bersifat program secara langsung untuk masyarakat miskin yang telah disebutkan diatas yang bertujuan untuk membantu secara langsung yang

bersifat jangka pendek. Penerapan program pusat baik berupa model I pemberdayaan dan model secara langsung tentunya memiliki permasalahan- permasalahan seperti tersebut di atas.

Output yang diperoleh dalam pelaksanaan program tidak secara terjadi perubahan dengan cepat untuk mengurangi kemiskinan. Hal itu disebabkan pokok permasalahan kemiskinan sangat kompleks dari segi material maupun non material. Kemiskinan segi material meliputi kemiskinan sandang, pangan, papan. Kemiskinan non material meliputi semangat dan etos kerja rendah, kurang akses informasi, kualitas sumberdaya manusia rendah dan lainnya. Permasalahan kemiskinan secara mendasar dan kompleks tiap daerah memiliki pokok permasalahan yang berbeda sebagai penyebab utama terjadinya kemiskinan di daerah. Latar belakang tersebut sebagai landasan bahwa yang lebih mengetahui kemiskinan daerah adalah juga daerahnya masing-masing.

Terlebih lagi telah ditetapkan otonomi daerah untuk menjalankan pemerintahan daerah sesuai dengan karakter daerah masing-masing dengan tetap tidak berlawanan dengan kebijakan pusat sehingga pembangunan lebih tepat sasaran dengan tujuan untuk mempercepat proses pembangunan yang dapat langsung menyentuh ke bawah masyarakat miskin. Begitu juga dengan permasalahan kemiskinan lebih tepat dipecahkan oleh daerah masing-masing sejalan dengan penerapan otonomi daerah. Maka penyelesaian menanggulangi kemiskinan tidak bisa ditumpukan pada pemerintah pusat, perlu sebuah pemaduan, kebersamaan dan Baling melengkapi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sumber pokok utama penyebab kemiskinan didaerah memiliki penyebab utama yang berbeda, dan daerah yang lebih mengetahui, serta pemecahan cara mengurangi kemiskinan dapat disesuaikan dengan potensi daerah dari segi sumber

daya alam, sumber daya manusia, potensi budaya, kondisi sosial, perkembangan ekonomi, tingkat stabilitas politik daerah.

Begitu juga penanggulangan kemiskinan selama ini masih berupaya mengurangi kemiskinan pada masyarakat yang mudah miskin, masih belum ada program yang bersifat menghentikan kemiskinan baru, maka sangat penting sebuah bentuk upaya menanggulangi kemiskinan pertama secara kuratif dengan cara mengentaskan masyarakat yang sudah miskin, kedua secara preventif dengan cara menghentikan timbulnya masyarakat yang akan miskin atau akan muncul miskin-miskin baru.

Diperlukan sebuah kebijakan pemerintah daerah yang terpadu dalam menanggulangi kemiskinan.

A. Kebijakan dan Strategi

Peninjauan kemiskinan secara nyata tidak lepas dari pendapatan masyarakat yang kecil dengan daya beli masyarakat yang rendah, ketidak berdayaan secara informasi dan sosial. Berikut pemaparan salah satu alternatif kebijakan dan program untuk masyarakat miskin. Pada dasarnya upaya penanggulangan kemiskinan dilaksanakan melalui 2 (dua) pendekatan atau strategi utama, yaitu :

- 1. Meningkatkan pendapatan,** melalui peningkatan produktivitas, di mana masyarakat miskin memiliki kemampuan pengelolaan, memperoleh peluang dan perlindungan untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial budaya, maupun politik;
- 2. Mengurangi pengeluaran,** melalui pengurangan

beban kebutuhan dasar seperti akses ke pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang mempermudah dan mendukung kegiatan sosial ekonomi.

Kedua strategi di atas ditempuh melalui 4 (empat) langkah kebijakan sebagai berikut :

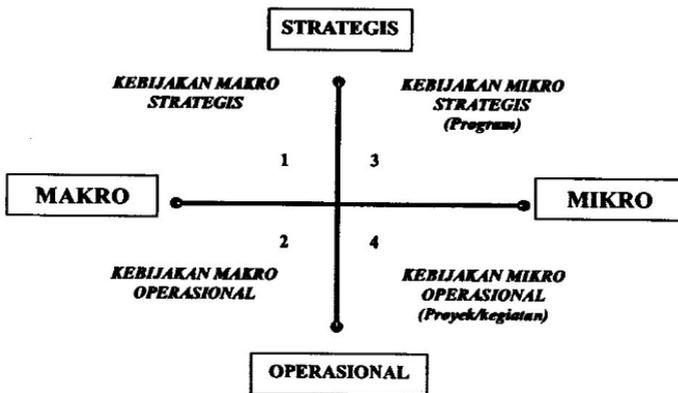
1. Perluasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha;
2. Pemberdayaan masyarakat,
3. Peningkatan kemampuan/kapasitas Sumberdaya Manusia,
4. Perlindungan sosial;

Untuk mengarahkan berbagai kebijakan "Makro-Mikro" dan "Strategis-Operasional" kepada pendekatan/strategi dan langkah kebijakan di atas, maka perlu dilakukan pengarusutamaan dari berbagai kebijakan dan program sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas berbagai upaya penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan. Dalam penanggulangan kemiskinan, pengarusutamaan sangat penting utamanya untuk meletakkan perspektif yang benar tentang konsistensi antara kebijakan dan program, antara program dan penganggaran, antara penentuan sasaran dan sistem penyampaian dan pembagian peran antar pelaku pembangunan dalam penanggulangan kemiskinan.

Pengarusutamaan tersebut dilakukan melalui (1) penyelarasan antara kebijakan dan program dalam konteks makro dan mikro maupun dalam lingkup strategis maupun operasional; (2) merumuskan pembagian peran antar pelaku pembangunan. Dengan demikian pengarusutamaan akan menjamin setiap

kebijakan, program, peraturan atau apapun yang bersifat keputusan selalu mempertimbangkan secara seksama dampak positif dan negatifnya terhadap penanggulangan kemiskinan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Perwujudan dari pengarusutamaan adalah terjalannya hubungan yang selaras antara kebijakan makro strategis, makro operasional, mikro strategis (program), dan mikro operasional (proyek/kegiatan) sehingga ada benang merah yang menghubungkan keempat instrumen secara konsisten. secara diagramatis hubungan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.



- **Kebijakan Makro Strategis (1)**

Adalah kebijakan makro yang mendukung iklim ekonomi, sosial dan politik yang kondusif untuk penanggulangan kemiskinan melalui langkah kebijakan, yakni: perluasan kesempatan, pemberdayaan masyarakat, peningkatan kapasitas dan perlindungan sosial.

- **Kebijakan Makro Operasional (2)**

Adalah kebijakan makro untuk mewujudkan langkah kebijakan di atas melalui orientasi kebijakan di bidang ekonomi, sosial, dan politik.

- **Kebijakan Mikro Strategis (3)**

Adalah kebijakan yang mendukung pengembangan program atau regulasi penanggulangan kemiskinan melalui empat langkah kebijakan di atas.

Pengembangan program atau regulasi tersebut harus konsisten dengan kebijakan-kebijakan dalam bidang ekonomi, sosial dan politik pada tingkat makro operasional.

- **Kebijakan Mikro Operasional (4)**

Adalah kebijakan yang mengarahkan pengembangan program atau regulasi pada tingkat kegiatan/proyek yang berkaitan langsung dengan masyarakat miskin. Pada tingkat kebijakan ini diantaranya akan menitikberatkan pada cara penyampaian dan penentuan kelompok sasaran secara tepat dan akurat.

Sebagai salah satu contoh gambaran penyalarsan kebijakan penanggulangan kemiskinan pada Bidang Sosial(pendidikan) sebagai berikut.

JENIS KEBIJAKAN	ISI KEBIJAKAN
Kebijakan Makro Strategis	Alokasi dam pendidikan khusus untuk Peningkatan kualitas sumberdaya penduduk miskin
Kebijakan Makro Operasional	Bantuan beasiswa dan pembebasan biaya pendidikan bagi siswa dengan latar belakang RTM
Kebijakan Mikro Strategis (Program)	pendataan siswa dengan latar belakang RTM by name by address.

Kebijakan Mikro Operasional (Kegiatan)	Fasilitasi dan mediasi melalui pemantauan khusus bagi siswa dengan latar belakang RTM
--	---

B. Kebijakan dan Program Perluasan Kesempatan Kerja dan Kesempatan Berusaha

Pemenuhan hak atas pekerjaan yang layak bagi masyarakat miskin ditentukan oleh ketersediaan lapangan kerja yang dapat mereka akses, kemampuan untuk mempertahankan dan mengembangkan usaha dan perlindungan pekerja dari eksploitasi dan ketidakpastian kerja. Pemenuhan terhadap hak atas pekerjaan tersebut secara langsung atau tidak langsung dipengaruhi oleh kebijakan bidang ekonomi, pengembangan sektor riil, perdagangan, ketenagakerjaan, pengembangan koperasi, usaha mikro dan kecil.

Upaya perluasan kesempatan kerja dilakukan melalui berbagai kebijakan yang diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan produktivitas usaha, khususnya bagi masyarakat miskin, dengan langkah-langkah:

1. Pemberdayaan masyarakat miskin melalui peningkatan pengetahuan, wawasan, dan ketrampilan sehingga dapat menciptakan peluang wirausaha dan penguatan ekonomi;
2. Menumbuhkan dan mengembangkan perilaku ekonomi produktif serta meningkatkan usaha-usaha ekonomi yang berwawasan bisnis dengan memanfaatkan sumberdaya yang ada secara optimal bagi masyarakat miskin;
3. Pengembangan industri kecil dan mikro (industri

rumah tangga) yang banyak menyerap tenaga kerja;

4. Pengembangan mekanisme penyaluran kredit bagi koperasi, usaha kecil dan mikro dengan bunga yang terjangkau dan cara serta prosedur yang mudah;
5. Perlindungan dan dukungan bagi pengembangan lembaga keuangan mikro;
6. Penataan, pengembangan dan perlindungan pedagang kecil, termasuk pedagang informal sehingga mendukung pembangunan secara keseluruhan
7. Pembangunan infrastruktur dan jaringan pendukung bagi usaha kecil dan mikro;
8. Penyediaan modal usaha yang berasal dari pemerintah, swasta dan masyarakat serta melindungi hak masyarakat miskin dalam berusaha;
9. Meningkatkan kepedulian dan peran serta para pengusaha untuk membina dan mengembangkan kemitraan usaha ekonomi produktif dengan masyarakat miskin.
10. Membentuk dan memfasilitasi forum /kelompok akses bisnis antar pengusaha kota dan desa.
11. Membantu dan memfasilitasi marketing produk daerah pada daerah lain.

C. Kebijakan dan Program Pemberdayaan Masyarakat

Sektor swasta dan masyarakat umum mendorong dan meningkatkan kemampuan (memberdayakan) masyarakat miskin agar dapat memperoleh kembali hak-hak ekonomi, sosial dan politiknya, mengontrol keputusan yang menyangkut kepentingannya, menyalurkan aspirasi dan mampu secara mandiri

mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi. Maka, langkah dan kebijakan diarahkan pada:

1. Penumbuhan kesadaran kritis masyarakat terhadap upaya penanggulangan kemiskinan;
2. Peningkatan kapasitas dan pembangunan kelembagaan masyarakat, khususnya masyarakat miskin untuk mengembangkan demokrasi, dan meningkatkan partisipasi dalam proses pembangunan;
3. Memperkuat akses masyarakat miskin kepada berbagai sumberdaya kunci, ketrampilan berorganisasi secara modern, dan pelembagaan budaya industri;
4. Penguatan manajemen dan informasi bagi lembaga/ organisasi komunitas masyarakat miskin;
5. Peningkatan peran serta masyarakat miskin dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi atas program/kegiatan pembangunan yang berdampak langsung pada penanggulangan kemiskinan;
6. Peningkatan dan penyebarluasan informasi dan pengetahuan berbagai skema pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang berpihak pada masyarakat miskin,
7. Pelembagaan komunikasi dan koordinasi antar masyarakat, pemerintah dan pelaku lainnya melalui forum komunikasi dan koordinasi antar lembaga.

D. Kebijakan dan Program Peningkatan Kemampuan/Kapasitas Sumberdaya Manusia

Pemerintah, sektor swasta dan masyarakat berupaya meningkatkan kapasitas atau kemampuan

masyarakat miskin agar mampu bekerja dan berusaha secara lebih produktif dan mampu memperjuangkan kepentingannya. Untuk itu, kebijakan yang perlu diambil meliputi:

1. Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat miskin melalui penyediaan kebutuhan pokok dan pelayanan pendidikan, kesehatan, dan air bersih;
2. Peningkatan partisipasi pendidikan masyarakat miskin pada jenjang Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun melalui jalur formal maupun non formal;
3. Mengembangkan/peningkatan kapasitas dan kewirausahaan bagi masyarakat miskin melalui pendidikan dan pelatihan;
4. Peningkatan kapasitas aparatur dalam penyusunan kebijakan, program dan kegiatan yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*);
5. Peningkatan kapasitas pelayanan publik sesuai dengan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*);
6. Peningkatan kapasitas dan peran perempuan dalam proses pembangunan (*sensitif gender*);
7. Peningkatan alokasi anggaran pemberdayaan perempuan dalam rangka kesetaraan dan keadilan gender.

E. Kebijakan dan Program Perlindungan Sosial

Pemerintah melalui kebijakan publik mengajak sektor swasta dan masyarakat memberikan perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat miskin utamanya

kelompok masyarakat yang paling miskin (fakir miskin, orang jompo, anak terlantar, cacat) dan kelompok masyarakat miskin yang disebabkan bencana alam dan dampak krisis ekonomi. Untuk itu kebijakan diarahkan pada:

1. Peningkatan pembinaan, pelayanan dan perlindungan sosial dan hukum bagi anak terlantar termasuk anak jalanan, anak cacat dan anak nakal;
2. Pemenuhan kebutuhan pangan, sandang dan papan bagi masyarakat paling miskin, dan orang jompo;
3. Pengembangan sistem perlindungan sosial yang adil dan berkelanjutan melalui skema-skema asuransi pendidikan, kesehatan, hari tua dan pengangguran;
4. Pengembangan kapasitas anak jalanan, anak cacat dan anak nakal melalui kegiatan pelatihan ketrampilan dan praktek belajar kerja;
5. Peningkatan upaya perlindungan perempuan dari berbagai tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi, termasuk pencegahan dan penanggulangannya;

F. Kebijakan dan Program Pemberdayaan Budaya dan sosial

Kebijakan ini merupakan kebijakan secara tidak langsung dari pendekatan strategi utama merupakan kebijakan makro strategi dengan secara tidak langsung kebijakan untuk mengarahkan dalam menanggulangi kemiskinan. Kebijakan dan program pemberdayaan budaya dan sosial suatu potensi daerah sekaligus keunggulan yang *absolut advantage* pada tiap-tiap daerah dan harus dimanfaatkan secara optimal untuk mengurangi kemiskinan secara tidak langsung baik secara kuratif dan secara preventif, maka kebijakan diarahkan meliputi:

1. Peningkatan partisipasi tokoh masyarakat dalam pemanfaatan lahan tidur untuk kebutuhan pangan lokal.
2. Peningkatan partisipasi pengusaha local dalam ke-mitraan dengan usaha kecil masyarakat miskin.
3. Peningkatan partisipasi tokoh agama dalam mengubah perilaku masyarakat menjadi produktif, kreatif dan inovatif.
4. Peningkatan partisipasi tokoh agama dalam membentuk kepedulian masyarakat untuk terlibat aktif bersatu padu mengentaskan kemiskinan.
5. Pengembangan budaya perilaku hemat dalam kehidupan
6. Menciptakan kondisi budaya membelajari dan mendidik dari pengusaha kepada masyarakat miskin.
7. Memanfaatkan kesenian daerah untuk mengoptimalkan konsumen di pasar tradisional.

G. Indikator Kinerja dan Target

Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan pendekatan atau strategi utama meningkatkan pendapatan dan mengurangi pengeluaran masyarakat, yang ditempuh melalui 4 (empat) kebijakan umum, yakni peningkatan perluasan dan kesempatan kerja, pemberdayaan masyarakat, peningkatan kapasitas dan sumberdaya manusia, perlindungan social serta pemberdayaan budaya dan sosial

Secara bertahap target yang perlu dicapai dalam upaya penanggulangan kemiskinan adalah:

1. Meningkatnya akses masyarakat miskin terhadap sumber permodalan melalui lembaga keuangan mikro dan

penguatan kelembagaan koperasi, dengan indikator kinerja :

- a. Jumlah masyarakat miskin yang menjadi anggota dan menjadi nasabah lembaga keuangan mikro;
 - b. Jumlah dana yang disalurkan lembaga keuangan mikro kepada masyarakat miskin;
 - c. Jumlah lembaga keuangan mikro, khususnya yang berada di basis komunitas masyarakat miskin;
 - d. Adanya program/ kegiatan penyuluhan dan pelatihan tentang pengembangan usaha bagi masyarakat miskin;
2. Meningkatnya akses masyarakat miskin terhadap peluang kerja dan kesempatan berusaha, dengan indikator kinerja:
- a. Berkurangnya masyarakat miskin yang menganggur;
 - b. Meningkatnya pendapatan masyarakat miskin;
 - c. Tersedianya tempat/ruang/lokasi berusaha yang memadai;
 - d. Meningkatnya ketrampilan/ kemampuan berusaha;
3. Tumbuhnya industri kerajinan dan industri pengolahan buah-buahan skala rumah tangga, dengan indikator kinerja:
- a. Jumlah industri kerajinan skala rumah tangga;
 - b. Jumlah industri pengolahan buah-buahan dalam skala rumah tangga;
 - c. Tersedianya sarana dan prasarana pendukung industri rumah tangga;
4. Tumbuhnya kesadaran kolektif masyarakat bahwa

kemiskinan merupakan permasalahan bersama, dengan indikator kinerja:

- a. Jumlah kelembagaan masyarakat miskin;
 - b. Tingkat partisipasi masyarakat miskin dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kegiatan pembangunan;
 - c. Tingkat partisipasi gender dalam proses pembangunan;
 - d. Jumlah dana yang terhimpun dari masyarakat (swadaya) untuk penang-gulangan kemiskinan;
 - e. Jumlah perempuan yang menjadi pengurus kelembagaan masyarakat.
5. Terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat miskin, dengan indikator kinerja:
- a. Jumlah keluarga miskin yang memiliki rumah sehat dan layak huni;
 - b. Jumlah masyarakat miskin terpenuhi kebutuhan pangan dan gizi;
 - c. Jumlah masyarakat miskin yang memiliki akses terhadap pelayanan kesehatan;
 - d. Jumlah anak usia sekolah dari keluarga miskin penerima bea siswa dan bantuan peralatan sekolah;
 - e. Persentase masyarakat miskin yang memiliki akses terhadap pelayanan air bersih dan aman;
6. Program pembangunan yang berpihak pada masyarakat miskin, dengan indikator kinerja:
- a. Jumlah program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan;
 - b. Jumlah anggaran pembangunan untuk penanggulangan kemiskinan;
 - c. Terbentuknya Tim Koordinasi Penanggulangan

Kemiskinan di Tingkat kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan/Desa;

7. Tersedianya perlindungan bagi masyarakat miskin, dengan indikator kinerja:
 - a. Jumlah anak jalanan dan anak nakal yang mengikuti pelatihan ketrampilan dan pelatihan
 - b. kerja;
 - c. Jumlah warga jompo yang menerima bantuan pangan dan kesehatan;
 - d. Jumlah alokasi anggaran untuk bantuan bagi orang jompo dan tuna wisma.
8. Tumbuhnya kesadaran masyarakat dalam perubahan menuju perilaku produktif, dengan indicator kinerja:
 - a. Jumlah masyarakat yang hidup berhemat.
 - b. Persentase program kegiatan memanfaatkan tanah sekitar untuk kesejahteraan keluarga.
 - c. Jumlah kelompok perempuan simpan pinjam pada tiap desa yang menabung.
 - d. Jumlah tabungan masyarakat desa yang menabung pada badan kredit desa.
 - e. Jumlah usaha kecil rumah tangga yang dipasarkan di pasar tradisional.

H. Mekanisme Pelaksanaan Program

Dalam pelaksanaan dan pengelolaan program penanggulangan kemiskinan didasarkan pada prinsip dasar, meliputi:

1. Partisipasi, yakni penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan keterlibatan aktif semua pihak, termasuk warga miskin itu sendiri;
2. Transparansi, yakni penanggulangan kemiskinan menekankan asas keterbukaan bagi semua pihak

melalui layanan dan penyediaan informasi bagi semua pihak, termasuk masyarakat miskin;

3. Akuntabilitas, yakni adanya proses dan mekanisme pertanggungjawaban atas kemajuan, hambatan, capaian, hasil dan manfaat baik dari sudut pandang pemerintah maupun masyarakat, khususnya masyarakat miskin;
4. Keterwakilan, yakni adanya keterwakilan kelompok-kelompok yang berkepentingan dalam perencanaan, pelaksanaan dan monitoring program/kegiatan penanggulangan kemiskinan;
5. Keberlanjutan, yakni penanggulangan kemiskinan harus menjamin adanya kesesuaian dengan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan, termasuk kelestarian lingkungan hidup;
6. Kemitraan, yakni adanya kemitraan yang setara dan saling menguntungkan antar pelaku dalam penanggulangan kemiskinan;
7. Keterpaduan, yakni adanya sinergi dan keterkaitan yang terpadu antar pelaku dalam penanggulangan kemiskinan.

Sedang nilai-nilai universal yang harus ditumbuhkembangkan dalam pelaksanaan dan pengelolaan penanggulangan kemiskinan adalah:

- a. Kejujuran;
- b. Dapat dipercaya;
- c. Mengedepankan keadilan dan kesetaraan gender;
- d. Kebersamaan dalam keragaman;
- e. Ikhlas;
- f. Saling menghargai.

Selanjutnya agar upaya penanggulangan

kemiskinan dapat berjalan secara efektif dan efisien serta secara struktural dan fungsional memudahkan dalam koordinasi dan pengendalian, maka perlu dibentuk:

- a. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan di tingkat kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan, yang terdiri dari unsur pemerintah, swasta, perguruan tinggi, LSM dan organisasi kemasyarakatan lainnya.
- b. Komunitas Belajar Perkotaan, yang secara organisasi bersifat informal, cair dan beranggotakan relawan/ kelompok peduli terhadap upaya penanggulangan kemiskinan tanpa melihat status jabatan, kedudukan, dan sosial.

I. Kebijakan, Program dan Kegiatan Prioritas

Stabilitas ekonomi akan meningkatkan kepastian berusaha yang merupakan syarat utama bagi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Stabilitas ekonomi diperlukan untuk menjaga dan mempertahankan pendapatan riil masyarakat miskin terhadap gejolak kenaikan harga barang dan jasa. Selain itu, stabilitas ekonomi juga diperlukan untuk menjaga daya beli masyarakat terhadap kenaikan harga kebutuhan pokok. Upaya untuk menjaga stabilitas ekonomi dilakukan dengan stabilisasi harga dan fasilitasi akses modal.

Dalam upaya mendukung penanggulangan kemiskinan, kebijakan ekonomi makro daerah diarahkan antara lain:

1. Pengaturan likuiditas ekonomi daerah agar tercipta keseimbangan pasar uang dan pasar barang dan jasa.
2. Peningkatan mutu manajemen dan operasi bank milik Pemerintah Daerah dan lembaga dan jasa keuangan lainnya yang dapat mendukung terwujudnya tingkat suku bunga yang kondusif bagi pengembangan usaha kecil dan mikro.

3. Peningkatan akses masyarakat miskin terhadap permodalan dengan memperluas jangkauan pelayanan lembaga keuangan mikro dan memperingan persyaratan agunan yang diperlukan.
4. Penegakan hukum secara konsisten terhadap berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh lembaga jasa keuangan.
5. Revitalisasi manajemen cadangan devisa daerah dengan mengutamakan pengelolaan yang jujur, terbuka dan bertanggung jawab yang dapat mendukung terwujudnya stabilitas daerah yang kondusif bagi kegiatan investasi dan perdagangan.

Langkah kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan untuk mendukung pemenuhan hak-hak dasar rakyat dan menjaga keberlanjutan keuangan daerah antara lain:

1. Reorientasi APBD terutama penajaman alokasi anggaran bagi pengembangan sumberdaya manusia.
2. Realokasi belanja subsidi yang tidak efektif dan efisien untuk meningkatkan anggaran bagi pemenuhan hak-hak dasar rakyat.
3. Reformasi perpajakan dan retribusi daerah termasuk penataan administrasinya yang transparan dan efisien, penghapusan berbagai tindak penggelapan pajak dan retribusi daerah, penyesuaian pendapatan tidak kena pajak/retribusi (PTKP/R) pada tingkat pendapatan yang membebaskan masyarakat miskin dari kewajiban membayar pajak/retribusi, serta pengembangan

pajak daerah progresif.

4. Simplifikasi dan exemplifikasi sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran daerah.
5. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan berbagai asset daerah.
6. Optimalisasi pengelolaan sumber-sumber penerimaan daerah termasuk penghapusan berbagai illegal logging, perdagangan manusia dan tindakan korupsi.
7. Reformasi manajemen utang dan hibah baik dengan instansi pemerintah lainnya maupun dengan dunia usaha termasuk perencanaan, penyaluran dan pemanfaatan utang dan hibah.
8. Pelembagaan partisipasi publik dalam penyusunan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran daerah.
9. Pengembangan mekanisme pengendalian dan pengawasan (safeguarding) dalam penentuan, penyaluran dan pengelolaan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Reboisasi, Dana Non Reboisasi, Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak.

Upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi dilakukan melalui berbagai kebijakan yang diarahkan untuk mengembangkan investasi, meningkatkan produktivitas, memperluas perdagangan, dan meningkatkan pembangunan infrastruktur. Langkah kebijakan yang perlu dilakukan untuk mengembangkan investasi antara lain:

1. Reformasi perijinan investasi termasuk penyederhanaan prosedur pelayanan dan

percepatan pemberian izin terutama bagi usaha mikro dan kecil, dan koperasi.

2. Pengembangan sistem insentif yang lebih menarik untuk memberikan kemudahan bagi calon penanam modal.
3. Sinkronisasi berbagai kebijakan kementerian/ lembaga untuk menjamin kepastian investasi.
4. Revitalisasi kelembagaan penanaman modal.
5. Pembatalan berbagai peraturan daerah yang menghambat pengembangan investasi.
6. Penghapusan berbagai hambatan, tindakan pemerasan dan pungutan liar yang menyebabkan tingginya biaya investasi.

Langkah kebijakan yang dilakukan untuk meningkatkan produktivitas antara lain:

1. Reorientasi pengelolaan usaha tani melalui pengembangan agribisnis dengan tetap mengutamakan peningkatan kesejahteraan petani.
2. Pencegahan konversi lahan pertanian produktif.
3. Revitalisasi penyuluhan dan pendampingan untuk meningkatkan kemampuan dan produktivitas petani dan petani ikan.
4. Penguatan lembaga pertanian dan perdesaan untuk meningkatkan akses petani, peternak dan petani ikan terhadap modal, informasi, prasarana dan sarana, teknologi dan pasar.
5. Pengembangan industri pertanian (agroindustri) yang didasarkan pada penelitian dan pengembangan komoditas unggulan dengan mengutamakan usaha

kecil dan mikro, dan koperasi.

6. Revitalisasi industri kecil dan menengah melalui penelitian dan pengembangan komoditas unggulan, penguatan kemitraan dan kerjasama dengan usaha kecil dan mikro, dan koperasi dengan swasta.

Langkah kebijakan yang dilakukan untuk memperluas perdagangan antara lain:

1. Fasilitasi berupa pembangunan utilitas dan infrastruktur serta simplifikasi perijinan yang mendukung kegiatan ekspor dan impor untuk meningkatkan kemudahan arus barang dan jasa terutama hasil usaha kecil dan mikro, dan koperasi.
2. Penghapusan berbagai peraturan daerah tentang pajak, pungutan dan retribusi yang menghambat perdagangan antar daerah dan menyebabkan ekonomi biaya tinggi.
3. Pengawasan dan pengamanan jalur distribusi dan perdagangan dari berbagai tindak kriminal, pemerasan dan pungutan liar.
4. Peningkatan promosi dan kerjasama industri dan perdagangan internasional dengan melibatkan secara langsung pelaku usaha kecil dan mikro, dan koperasi.

Langkah kebijakan yang dilakukan untuk membangun infrastruktur antara lain:

1. Rehabilitasi dan pemeliharaan jalan dan jembatan di daerah perdesaan terutama yang menghubungkan pusat kegiatan usaha kecil dan menengah, dan koperasi dengan ruas jalur utama distribusi dan pusat perdagangan.

2. Penataan sistem transportasi daerah dan kawasan untuk memperlancar angkutan barang dan angkutan penumpang.
3. Peningkatan kualitas jasa layanan sarana dan prasarana energi, listrik, air dan telekomunikasi serta meningkatkan aksesibilitas pemanfaatannya terutama bagi masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan dan kawasan tertinggal.

Restrukturisasi pengelolaan jalan tol, terminal kargo dan flyover untuk meningkatkan layanan angkutan barang dan penumpang secara lebih efisien, efektif dan manusiawi.

Upaya perluasan kesempatan kerja dilakukan melalui berbagai kebijakan yang diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan produktivitas usaha. Langkah kebijakan yang dilakukan untuk menciptakan lapangan kerja antara lain:

1. Pengembangan mekanisme penyaluran kredit bagi usaha koperasi, dan usaha mikro dan kecil dengan bunga yang terjangkau.
2. Perlindungan dan dukungan bagi pengembangan lembaga keuangan mikro.
3. Revitalisasi dan perluasan usaha perkebunan, perikanan dan peternakan.
4. Pengembangan usaha di luar pertanian (*off farm*) di pedesaan.
5. Perluasan usaha di kawasan potensial dan daerah tertinggal.
6. Penguatan Usaha Koperasi, dan Usaha Mikro dan Kecil.
7. Penguatan Lembaga Keuangan Mikro.
8. Pengembangan industri yang menyerap tenaga kerja.

9. Pembangunan infrastruktur untuk menyerap tenaga kerja.
10. Peningkatan kerjasama antara lembaga bursa kerja dan perusahaan.

Langkah kebijakan yang dilakukan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja antara lain:

1. Revitalisasi Balai Latihan Tenaga Kerja.
2. Revitalisasi Balai Penyuluh Pertanian/Petani ikan.
3. Pengembangan pendidikan dan latihan tenaga kerja.
4. Pengembangan standar kompetensi kerja melalui lembaga pendidikan dan pelatihan.

Upaya pengurangan kesenjangan dilakukan melalui berbagai langkah kebijakan yang diarahkan untuk mempercepat pembangunan wilayah tertinggal dan terpecil, wilayah perbatasan dan wilayah pasca bencana alam. Langkah kebijakan yang dilakukan untuk mengurangi kesenjangan antara lain:

1. Pengembangan dan rehabilitasi sarana dan prasarana sosial ekonomi di daerah tertinggal, daerah perbatasan, daerah pasca bencana alam.
2. Pengembangan sistem insentif untuk meningkatkan investasi swasta .
3. Penataan kebijakan tata ruang wilayah kecamatan untuk mendorong optimalisasi sumberdaya pembangunan dan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru.
4. Pengembangan klaster industri terutama industri kecil dan industri rumahtangga tingkat kecamatan.
5. Optimalisasi penggunaan keuangan perimbangan terutama dana perimbangan (DAU,

DAK dan dana bagi hasil) untuk menanggulangi kesenjangan antar satuan wilayah pengembangan.

6. Peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dan masyarakat dalam pengelolaan dan pengembangan ekonomi daerah.

2. PROBLEM PENANGGULANGAN KEMISKINAN MODEL PEMBERDAYAAN

Beragam program yang dilakukan oleh pemerintah melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan yang terjadi selama ini. Bahkan kegiatan-kegiatan ini dibiayai secara spesifik oleh pemerintah. Program penanggulangan kemiskinan model pemberdayaan yang telah banyak dilakukan oleh pemerintah masih jauh dari upaya penyelesaian pemutusan mata rantai kemiskinan. Dengan adanya proyek tersebut malah memunculkan persoalan baru yaitu adanya ketergantungan baru dari masyarakat terhadap proyek-proyek tersebut. Padahal beragam proyek tadi harusnya mampu menolong masyarakat dari kejahatan kemiskinan.

Sebagai contoh proyek-proyek seperti PDMDKE, P3DT, Gerdu Taskin dan lain sebagainya telah menunjukkan tidak mampu menjadi instrumen bagi tergeraknya ekonomi sektor riil di daerah dan juga tidak mampu menaikkan daya beli masyarakat di daerah. Oleh karena itu, proyek-proyek seperti ini yang saat ini di kelola melalui program PNPM wataknya masih tetap seperti proyek-proyek di mass lalu. Harusnya proyek-proyek ini kedepan dikelola lebih transparan, partisipatif dengan meningkatkan akses ekonomi dan yang paling mendasar adalah menjadi instrumen bagi bergeraknya sektor riil di daerah termasuk meningkatkan

daya beli masyarakat. jika hal ini terjadi maka program penanggulangan kemiskinan ini akan mampu memberikan kontribusi bagi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.

Berikut beberapa contoh program penanggulangan kemiskinan yang banyak mengalami kegagalan dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

A. Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE)

Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE) secara konseptual dan aplikatif program ini menggambarkan :

1. Program PDM-DKE tidak secara spesifik untuk menjelaskan tentang mekanisme pelestarian program/kegiatan sehingga pelaksana program tidak mempunyai prioritas untuk menjamin keberlangsungan dan kelestarian dana yang ada. Harapan serta keinginan agar dana yang diberikan ke desa tersebut dapat lestari, terbatas pada himbauan yang belum teraplikasikan dalam petunjuk pelaksanaan yang konkrit.
2. Program PDM-DKE dilaksanakan masih mengedepankan tekstualitas (acuan-acuan atau pedoman) secara kaku sehingga kesan top-down masih sangat mencolok dan kurang aspiratif terhadap kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh misalnya pada aplikasi proporsi kegiatan fisik dan non fisik yang memunculkan banyak permasalahan yakni tuntutan terhadap proporsi kegiatan fisik yang lebih besar daripada kegiatan ekonomi. Sementara jika mengacu pada pedoman kegiatan maka proporsinya yang ditentukan adalah 60% untuk ekonomi dan 40% untuk

sarana fisik.

3. Aspek kebijakan pemerintah yang mengutamakan pemerataan dalam mengalokasikan dana yang berakibat pada :
 - a. Jumlah dana yang masuk ke desa relatif sedikit (rata-rata per desa : 25-30 juts)
 - b. Terlalu banyak desa yang ditangani sehingga kurang dapat efisien dalam pengelolaannya.
4. Aspek waktu pelaksanaan yang relatif pendek menyebabkan program PDM-DKE terkesan tergesa-gesa dan berakibat pada kurang maksimalnya proses kegiatan yang harus dilalui (tidak lebih dari 6 bulan)
5. Rendahnya pemahaman tentang maksud dan tujuan program dari pada pelaksana di tingkat lapangan sehingga program yang mementingkan partisipasi dan demokratis dalam menentukan keputusan, tidak dapat berjalan secara sempurna. Pemahaman yang rendah tersebut menyebabkan image atau kesan dan anggapan bahwa program adalah tidak ada bedanya dengan program-program sebelumnya seperti IDT dan program-program lainnya.
6. Di samping permasalahan pemahaman yang belum tuntas, masalah yang paling serius adalah masalah komitmen rendahnya komitmen dari para pelaksana program, utamanya mereka yang berada di lapangan. Harapan agar dana tersebut dapat lestari di desa tidak diikuti dengan tindakan-tindakan yang riel, (bahkan cenderung membiarkan penyimpangan terjadi). Di sebuah kecamatan pelaksana PDM-DKE yang mempunyai komitmen tinggi telah menunjukkan kreatifitas dan inovasi untuk melestarikan dana

program, dengan cara meminta laporan kemajuan dari dana bergulir yang dimiliki oleh desa.

7. Pada program PDM-DKE tahun 2000 masih menunjukkan terjadinya gap antara perangkat desa dengan pengelola tingkat desa (TPKD). Gap tersebut terjadi karena adanya pemahaman yang keliru bahwa perangkat desa tidak boleh terlibat secara langsung dalam mengelolan dana PDM-DKE. Sebagai akibatnya terdapat keengganan bagi perangkat utamanya kepala desa untuk mengurus dana tersebut. Fenomena ini membuat dana bergulir yang ada di desa tidak dapat termonitor baik oleh pihak desa atau pihak-pihak yang terkait. Pemerintah kesulitan untuk memonitor atau melihat kemajuan dan perkembangan dari modal bergulir tersebut.
8. Untuk kegiatan sarana fisik. Kegiatan yang diusulkan sangat beragam dan dalam skala atau volume yang sangat kecil. Model kegiatan yang dilakukan dalam skala kecil-kecil dan sangat bervariasi mempunyai kelemahan yakni menyulitkan untuk melakukan monitoring dan hasil yang dicapai kurang bisa terlihat. Kondisi tersebut diperparah dengan jumlah yang turun ke desa sangat minim. Meski demikian secara umum untuk kegiatan fisik menunjukkan hasil yang cukup baik.
9. Untuk kegiatan ekonomi. Yakni pinjaman modal bergulir masyarakat mempunyai respon yang sangat tinggi sehingga jumlah nasabah yang bermaksud untuk mengajukan dana pinjaman modal bergulir sangat besar sehingga jumlah dana yang diterima oleh masing-masing peminjam relatif sangat kecil. Rata-rata jumlah pinjaman yang diterima berkisar antara Rp. 100.000 - Rp. 200.000. Dengan jumlah tambahan modal yang sangat sedikit tersebut menyebabkan tingkat kenaikan skala usaha juga sangat kecil. Kelompok-

kelompok usaha yang menerima pinjaman bergulir rata-rata baru berdiri atau didirikan pada proyek tersebut dilaksanakan. Pengaruhnya terhadap mekanisme kerja tim atau kekompakan kelompok masih belum juga terbentuk. Pola simpan pinjam yang dilakukan dengan tergesa-gesa dan dalam waktu yang sangat singkat menyebabkan kelompok tersebut tidak mempunyai komitmen yang kuat baik dari para anggota maupun para pengurusnya.

10. Program PDM-DKE merupakan proyek pemerintah yang pertama kali (tahun 1998) menggunakan aspek pemberdayaan masyarakat dalam menjalankan kegiatannya. Karena program tersebut adalah baru bagi masyarakat menyebabkan atau menjadikan masyarakat masih merasa asing dengan pola pemberdayaan yang dilakukan secara tiba-tiba.
11. Program PDM-DKE dilakukan secara bersamaan dengan program pemerintah yang bersifat pemberian cuma-cuma, sehingga dalam perkembangannya dana pinjaman bergulir yang dilaksanakan mendapatkan kesan atau persepsi yang sama dengan program bantuan yang bersifat cuma-cuma.
12. Program PDM-DKE dihadapkan pada pengalaman sejarah yang sangat tidak menguntungkan di mana program-program yang selama ini diluncurkan tidak disertai dengan tindakan-tindakan atau sanksi yang kongkrit jika terjadi pelanggaran. Sebagai contoh misalnya program IDT yang telah berlalu, pada kenyataannya tidak ada sanksi yang jelas bagi mereka yang telah melakukan pelanggaran. Banyaknya pelanggaran yang tidak mendapatkan sanksi yang jelas membuat masyarakat semakin berani untuk melakukan pelanggaran pada program PDM-DKE ini. Jika pada program IDT para

peminjam yang tidak mengembalikan dana bantuan dan is tidak mendapatkan sanksi, maka pada program ini kondisi tersebut dianggap sama.

13. Permohonan kredit pada program PDM-DKE yang tidak mempergunakan prinsip-prinsip perbankan pada umumnya menyebabkan para peminjam menganggap remeh dan tidak serius dalam mengembalikan pinjaman.
14. Image bahwa dana program PDM-DKE adalah dana bantuan merupakan kendala yang serius dalam melakukan proses pengelolaan dana tersebut. Lebih celaka lagi banyak provokator yang mendorong agar nasabah jangan mengembalikan pada pengelola.
15. Status dan keberadaan dari pengelola dana PDM-DKE mengalami ketidakjelasan pada saat program tersebut telah berakhir, terutama setelah tim pendamping meninggalkan mereka.
16. Secara psikologis proyek PDM-DKE 2000 ini tetap mengemban sebuah beban moral tersendiri bagi pengelola lainnya, karena opini publik yang berkembang di masyarakat terdapat "image" bahwa proyek PDM-DKE 2000 sebagai hibah/bantuan gratisan dari pemerintah. Pengaruh opini umum tersebut terasa ketika sebagian masyarakat menganggap bahwa dana proyek ini hibah adalah adanya kecenderungan mengabaikan aspek akuntabilitas, sehingga dana pinjaman bergulir dipandang tidak perlu dipertanggung jawabkan dan tak perlu juga dikembalikan.
17. Selanjutnya juga mengembangkan prasangka-prasangka berkonteks/berkedok reformasi. Karena dana proyek dirasa sebagai kue gratis dan sama

dengan proyek-proyek pemerintah sebelumnya, maka terbit kecurigaan bahwa bagian kue untuk TKPP 11 dan Konsultan Pendamping (KP) dipercaya pasti lebih besar daripada yang menetes ke bawah. terpolusi oleh motivasi-motivasi buruk sangka, terlalu su-udhzon.

18. Berbeda dengan PDM-DKE 1998 dimana pada tahap persiapan respon unsur di desa juga sebagian kecamatan kurang antusias, bahkan cenderung apatis. Justru PDM-DKE 2000 masyarakat sasaran cenderung "panas" dan kelewat bersemangat. Masyarakat dan aparat bawah sudah sangat "mengancam" bahwa mereka tidak mau lagi menjadi proyek para elit di atasnya untuk menyerap dana pusat. Kucuran dana PDM-DKE ini adalah "hak" mereka selama ini.
19. Dalam kenyataan ini, ternyata masih ada juga sikap oknum-oknum aparat atau lembaga terkait lainnya yang mencoba untuk mengganggu "otonomi" dana tersebut. Naluri KKN warisan mass lalu : Kepala Desa II -TPKD, atau Camat-KPL-Kades-TPKD. Ada kepentingan-kepentingan pribadi yang akan dioperasikan untuk memanipulasi dana proyek. Masyarakat yang tidak lagi "bodoh" itu dianggap masih mudah dibodohi. Titik kerawanan bocornya dana beralih ke urutan-urutan (sequences) ketika atau setelah keluar dari rekening, baik pada pencairan pertama (70%) maupun yang kedua (30%). Menghadapi gejala demikian, Konsultan Pendamping (KP) menerapkan monitoring, inspeksi dan disiplin ketat pada "Arus Balik Dana, Aktor dan Figuran" yang selalu ingin dekat-dekat dengan jalur pencairan dana maupun dengan jajarannya sendiri.
20. Pelaksanaan musyawarah desa (Mudes I-IV) sering

kali berlangsung "Panas". Hal ini dapat dilihat dari 2 sisi. Pertama hal tersebut mencerminkan adanya perbedaan pendapat yang tinggi di desa. Terutama menyangkut prioritas kebutuhan desa untuk mengatasi krisis ekonomi berbeda antara satu orang/kelompok dengan orang/kelompok lain. Kedua, bisa juga hal tersebut, justru mencerminkan demokrasi yang sesungguhnya di desa, karma setiap orang boleh / dan berani berbeda pendapat. Alotnya musyawarah meliputi baik dalam menetapkan pelaksana (TPKd dan FD), Daftar Rencana Kegiatan (DRK) maupun dalam memberi keputusan-keputusan lain. Hal ini kadang-kadang menjadi kendala dalam pelaksanaan program PDM-DKE.

21. Komposisi prosentase antara program fisik prasarana dan sarana dan program non fisik bantuan modal usaha ekonomi. kegiatan pembangunan sarana dan prasarana fisik berjumlah banyak, lebih dari 400 macam, tepatnya 426 kegiatan. Buku pedoman dari Bappenas secara jelas dan eksplisit memang tidak mengaturnya meskipun jika memahami semangatnya, tampaknya lebih tepat bila proyek non fisiknya lebih besar daripada proyek fisik. PDM-DKE sejak awal mematok 60% fisik dan 40% non fisik. Penafsiran yang berbeda-beda atas hal ini di berbagai proyek serupa di Jawa Timur, di kalangan pers maupun masyarakat umum ternyata juga dapat menimbulkan persoalan. Bentuk non fisik gampang ditafsirkan sebagai bagi-bagi berkah tanpa kejelasan pertanggung jawaban dan keberlanjutannya, sementara bentuk fisik mudah mernancing tuduhan korupsi atau mark-up. Nama proyek "pemberdayaan" dan "bantuan langsung" sering diterjemahkan sebagai proyek yang seharusnya langsung berkemampuan memberdayakan manusianya. Dengan demikian

komposisi 60:40 dianggap salah dan tidak tepat sasaran. Di banyak desa sasaran sempit timbul tuntutan agar lebih banyak lagi mendaftar penerima modal usaha, bahkan juga jauh lebih tinggi dibanding jumlah yang semula mendaftar. Orang-orang yang tadinya tidak mengaku miskin, kini agresif dan bersikeras menjadi "miskin" semua.

22. Secara teknis, bentuk kegiatan fisik memang lebih rumit namun mampu secara instan menciptakan lapangan kerja baru melalui proyek-proyek padat karya. Sehingga secara langsung dapat memberdayakan para penganggur dan terPHK. Sebuah program pemberdayaan perekonomian seharusnya memang memberi perhatian lebih proporsional kepada manpower maupun infrastruktur ekonominya. Perbedaan mencolok harga lokal akibat sangat fluktuatifnya harga-harga pemenuhan kebutuhan hidup. Ukuran, satuan dan volume standar yang harus diisikan ke Rencana Anggaran Biaya (RAB) sulit diseragamkan karena perkembangan fluktuasi harga bahan dan meningkatnya patokan upah tidak dapat dipastikan. Persoalan ini karena gejala tersebut memancing terjadinya korupsi dan mark-up pada pos biaya upah maupun bahan. Pada setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh masing-masing kelompok masyarakat, ada kecenderungan untuk membuat patokan harga sendiri-sendiri.

B. Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT)

P3DT merupakan program pengembangan sarana fisik yang menggunakan pola pendekatan partisipatif

dalam pelaksanaannya. Secara konseptual masyarakat diberikan keleluasaan untuk menentukan jenis kegiatan spa saja sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat. Fokus dari program ini adalah pengembangan sarana transportasi.

Berdasarkan tujuan dan sasaran program yang jelas, maka program ini belum secara optimal menunjukkan keberhasilannya. Hal ini terlihat dari :

1. Peran konsultan atau pendamping terlalu dominan sehingga proses pemberdayaan yang seharusnya menjadi acuan dan warns dari program ini sangat tidak nampak. Tidak jarang konsultan bertindak sebagai pemborong untuk mengerjakan proyek yang mereka dampingi. Hal ini dapat dimengerti karena melihat keterbatasan dari kemampuan SDM yang dimiliki oleh desa agaknya pihak konsultan mempunyai keinginan untuk mengerjakan proyek tersebut.
2. Akibat konsultan pendamping cenderung mendominasi pelaksanaan di lapangan dan karena pada umumnya mereka adalah teknisi, maka belum nampak upaya-upaya pemberdayaan terhadap masyarakat dan LKMD.
3. Bias berikutnya adalah LKMD tidak bisa berfungsi dan berperan secara maksimal sebagai penanggung-jawab pelaksana di tingkat desa. Yang memang secara struktural jabatan ketua LKMD belum terpisah dari jabatan kepala desa, sehingga semuanya serba sentralistis dan tidak partisipatif.
4. Untuk penetapan jenis kegiatan dan lokasi mans yang mau dikerjakan lebih banyak ditentukan oleh pihak pimpinan proyek dan konsultan. Pengelola di tingkat

desa hanya sebatas melaksanakan rencana usulan yang sudah jadi. Nuansa *top down* masih sangat tampak. Keterlibatan dari pelaksana desa hanya terbatas pada terlibat dalam melaksanakan kegiatan.

5. Sehingga usulan prasarana masih belum maksimal dan tidak bersifat pemberdayaan, karena tidak mengikutsertakan anggota masyarakat indikasinya adalah pars pekerja yang direkrut masih diutamakan mereka yang memiliki ketrampilan saja bukan melibatkan orang miskin sebagai seperti pada pedoman yang ditetapkan oleh program.
6. Berbagai manipulasipun juga terjadi misalnya menge-nai rencana anggaran biaya yang dibuat secara fiktif.
7. Azaz pemilihan tehnologi yang harus memperlihatkan penggunaan tenaga kerja setempat ternyata belum maksimal dan jenis pembangunan Yang menjadi pilihan dari masing-masing lokasi program cenderung sama yaitu jalan makadam tidak ada yang memakai jenis sarana lain seperti paving.
8. Secara administratif desa belum menampakkan kemampuan pengelolaan pembukuan yang baik ini tampak pada kurang transparannya berbagai pengeluaran pembangunan yang dilakukan oleh desa dan cenderung tidak karuan.
9. Waktu pelaksanaan program yang tidak cukup singkat menjadikan kendala bagi pelaksana untuk melakukan kegiatan secara sempurna sesuai dengan tujuan dan sasaran program.

C. Program Pendukung Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah (P2MPD)

Program Pendukung Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah (P2MPD) dirancang berkaitan dengan adanya gejala kemerosotan taraf hidup masyarakat akibat krisis ekonomi sepanjang tahun 1998 dan tahun-tahun berikutnya. Krisis mengakibatkan jumlah keluarga miskin meningkat dan merosot juga kemampuan pemerintah daerah untuk mengatasi urusan-urusan yang timbul selama krisis. Untuk mengembalikan situasi ekonomi dan taraf hidup seperti sebelum krisis, pemerintah Indonesia dengan bantuan Bank Dunia melakukan upaya-upaya pengentasan dalam bentuk program ini (P2MPD) dengan asumsi taraf hidup masyarakat miskin akan meningkat apabila sarana dan prasarana fisik publik diadakan atau diperbaiki, maka ditetapkan 7 macam fasilitas fisik menjadi sasaran, yakni pengadaan dan perbaikan tambahan perahu, pasar desa, pengerasan jalan, saluran irigasi, drainase, jembatan desa, MCK.

1. Berdasarkan orientasi tersebut diatas, pelaksanaan program P2MPD juga belum sepenuhnya tepat sesuai dengan konsep awal yang dikehendaki, masih terjadi berbagai permasalahan dan kendala khususnya kalau dilihat dari kelompok sasaran, dan tujuan program.
2. Program P2MPD yang lebih menekankan pada partisipasi masyarakat agar pasca program masyarakat desa mampu dan mau memikirkan daerahnya masing-masing khususnya dalam menghadapi Era Otonomi Daerah, tetapi ini belum bisa diwujudkan. Dilihat dari proses berjalannya program masyarakat masih banyak yang berfikir secara praktis dan ingin cepat selesai sehingga mengesampingkan akan aspek pemberdayaannya, semua bentuk usulan seringkali tidak berdasarkan

kebutuhan melainkan berdasarkan kemauan dan kalkulasinya adalah bagaimana warga tidak terlalu mengeluarkan swadaya. Ini merupakan cerminan kuat bahwa partisipasi masyarakat (swadaya yang diberikan terlalu kecil bahkan hampir tidak ada).

3. Karena aspek pemberdayaannya kurang menyentuh dan partisipasi masyarakat juga minim, maka upaya untuk desentralisasi, keberdayaan masyarakat, mendorong aktivitas ekonomi masyarakat juga tidak tercapai. Hanya sedikit yang bisa dikatakan berhasil atau pada sisi pembangunan fisik, yang memang itu merupakan warisan dari program.
4. Dari sisi yang lain peran fasilitator seharusnya mampu mendampingi masyarakat tidak hanya pada kegiatan pembangunan fisik saja, tetapi juga pemberdayaan. Mereka tidak bisa melakukan tugas dan perannya sebagai seorang pendamping secara profesional. Ini tampak dari output pekerjaan yang didampingi, masyarakat belum berdaya, tidak partisipatif dan cenderung pragmatis.
5. Program ini jangka waktu terlalu pendek jika menerapkan pemberdayaan dan partisipasi terkesan terburu waktu, seharusnya sebelum program ini diluncurkan telah ada sebuah perencanaan yang jelas tentang pembangunan sarana desa yang benar-benar skala prioritas tinggi kebutuhan masyarakat.

D. Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (GERDU TASKIN)

Gerakan terpadu pengentasan kemiskinan (Gerdu Taskin) yang merupakan salah satu program

pemberdayaan dan berorientasi kepada pengentasan kemiskinan dengan pendekatan "*tri daya*" yaitu: bina manusia, bina usaha dan bina lingkungan. Banyak hal yang perlu dievaluasi agar misi Gerdu Taskin yang ingin mewujudkan kemandirian bagi orang miskin dengan ke tiga pendekatannya tersebut betul-betul bisa tercapai secara maksimal dan tepat sasaran antara lain:

1. **Pemberdayaan manusia** yang berorientasi kepada upaya peningkatan SDM masyarakat miskin dengan melalui berbagai kegiatan seperti pelatihan ketrampilan dan pelatihan manajemen kelompok kurang bisa ditangkap oleh masyarakat kelompok sasaran, karena pelatihan yang diadakan cenderung formalitas dan tekstual, seharusnya semua pemberdayaan manusia yang dilakukan lebih berorientasi kepada pengorganisasian masyarakat dan penumbuhan kesadaran untuk secara partisipatif mereka mau dan mampu mewujudkan semangat wirausaha sesuai dengan potensi dan skill masing-masing kelompok sasaran. Ini harus dilakukan secara terpadu dan mesti secara formalitas karena tujuan yang lebih besar dari program ini adalah selain mereka memiliki SDM/hidup berketrampilan mereka juga harus mengembangkan pengetahuan, sikap dan perilaku ekonomi serta sikap kegotong royongannya (partisipasi) yang sekaligus secara kelembagaan mereka bisa mandiri dan kuat.
2. **Pemberdayaan usaha** yang hanya memberikan bantuan dana kepada kelompok sasaran/orang miskin juga sifatnya setengah-setengah. Tujuan dari pendekatan ini adalah pengembangan ekonomi

produktif dan peningkatan pendapatan kelompok sasaran/orang miskin. Tujuan yang besar seperti itu tidak bisa diwujudkan hanya dengan memberikan bantuan kepada mereka tanpa dibarengi dengan upaya-upaya lain. Mereka tidak berdaya dari sisi usaha bukan saja karena aspek permodalan belaka, tetapi masih banyak aspek yang membuat mereka tidak berdaya seperti aspek pasar, informasi produk, pengembangan dan peningkatan kualitas produk dan masih banyak yang lainnya, dimana ini merupakan persoalan keseharian bagi kelompok sasaran dan sifatnya riil. Selain itu dana yang disalurkan kepada kelompok sasaran / orang miskin /pokmas melalui UPK yang telah dibentuk tidak bisa dipertanggungjawabkan, karena kemampuan UPK khususnya dalam hal administrasi keuangan dan administrasi yang lainnya. Rendahnya kemampuan manajerial ini membuat sulitnya dana yang disalurkan ke kelompok sasaran menjadi bisa berkembang selain itu yang perlu mendapatkan tekanan dan permasalahan kelemahan UPK adalah bahwa dampak dari program ini ingin mewujudkan kemandirian masyarakat desa dan UPK diharapkan sebagai embrio lahirnya BUMDes masih jauh dari harapan apalagi masih banyak tugas-tugas yang harus dilakukan oleh UPK selain pekejaan manajerial keuangan yaitu pendampingan terhadap kelompok sasaran yang terbentuk dalam pokmas masing-masing.

3. **Pemberdayaan lingkungan** yang meliputi berbagai bentuk kegiatan seperti identifikasi kebutuhan sarana dan prasarana sosial ekonomi, kebutuhan dasar RTM di bidang pendidikan, kesehatan, dan fisik lingkungan

juga belum membuahkan hasil yang menggembirakan, ini disebabkan karena bentuk-bentuk kegiatan tersebut diatas tidak melalui proses prinsip Gerdu Taskin secara tepat akibatnya output yang dihasilkan tidak semuanya baik, seperti kegiatan identifikasi kebutuhan sarana dan prasarana seharusnya mencerminkan riil kebutuhan masyarakat yang bisa menunjang dan mendorong lahirnya potensi ekonomi masyarakat pengguna serta sifatnya terpadu tidak sepotong-potong. Pola pembangunan yang sepotong-potong tidak akan bisa memberdayakan masyarakat dari keterpurukan karena mereka jatuh miskin juga karena berbagai macam hal yang menyebabkan, oleh sebab itu pembangunan apapun sarana misalnya juga harus melihat akan kebutuhan dan sinergitas dengan tujuan program.

4. **Birokrasi** program gerdu taskin masih cenderung rumit untuk kondisi SDM desa dan terdapat juga kendala dari segi teknis.

E. Program Pengembangan Kecamatan (PPK)

1. Berdasarkan tujuan dari PPK adalah untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dengan cara pengembangan kemandirian masyarakat, namun realitanya tidak seluruhnya bisa menyentuh kelompok masyarakat miskin. Hal itu tampak pada saat sosialisasi, tidak menyeluruh masyarakat miskin dan perempuan keluarga miskin kurang mendapatkan informasi tentang program PPK. Yang mendapatkan sosialisasi dan informasi tentang PPK masih kelompok tertentu yang dianggap kelompok miskin beretiked baik dan yang dianggap tidak beretiked baik kurang mendapatkan

kesempatan informasi program PPK, terbukti tidak sesuai dengan prinsip-prinsip PPK.

2. Pada musyawarah desa, dari penggalian gagasan kelompok dan dusun hingga musyawarah desa kedua, masih banyak kelompok masyarakat yang kurang menyampaikan gagasan dan permasalahan desa, hal ini dapat disebabkan karena kurang aktifnya dari fasilitator kecamatan dalam menerapkan metode-metode yang kurang tepat untuk penggalian gagasan.
3. Dari prinsip-prinsip PPK yaitu harus keberpihakan pada orang miskin, transparansi, partisipasi, desentralisasi, kompetisi, namun dalam realitanya pada saat penyaluran dana Simpan Pinjam Perempuan (SPP) masih kurang transparan dimana penerima kredit masih berdasarkan relasi terdekat sehingga kurang transparansi dalam pemberian kredit pada anggota SPP. Namun demikian hal tersebut terdapat sisi positifnya untuk penyelamatan dana simpan pinjam akan menjadi lebih terjamin. lancar.
4. Pada saat pengajuan usulan sarana prasarana di tiap desa selanjutnya dilakukan seleksi usulan kegiatan di tingkat kecamatan. Tiap desa masih ada yang kurang mampu menyusun pengajuan usulan sarana prasarana yang memenuhi syarat dalam kompetisi usulan kegiatan.
5. Dalam penyaluran kredit pada Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dan Unit Ekonomi Produktif (UEP) tingkat suku bunganya masih relatif tinggi rata-rata 2% per bulan, yang saat ini bunga umum bank sudah dibawah 2% per bulan. Sehingga program ini sebenarnya untuk memberdayakan masyarakat namun justru banyak masyarakat miskin yang beretiked baik tidak mau menerima kredit tersebut karena bunganya tinggi.

6. Tugas fasilitator desa adalah untuk memfasilitas masyarakat dari tahap perencanaan hingga pemeliharaan. Tugas fasilitator desa memiliki tanggung jawab besar dan memiliki beban mora tinggi karena mendapatkan su udhzon kurang bail dari masyarakat yang tidak mendapatkan kredit dan dibandingkan dengan honor yang tidak terlalt banyak diterimanya dari bunga kredit, sehingga ada fasilitator desa yang mengundurkan diri.
7. Kegiatan program PPK untuk kegiatan Unit Ekonomi Produktif (UEP) dan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) kegiatan tersebut tidak dibarengi dengan kegiatan pembinaan menejemen usaha, yang pada akhirnya penggunaan dana kredit masih yang akhirnya penggunaan dana kredit bersifat konsumtif, tidak bersifat produktif dan juga masih mengambil kredit di "bank clurut" yang membuat tetap terbelit, terjerat hutang.

Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

BAB 3

PEMBERDAYAAN RAKYAT DALAM MENANGGULANGI KEMISKINAN



Kegiatan pemberdayaan masyarakat mulai dikenal secara meluas di Indonesia sekitar tahun 1970-an. Pemahaman pemberdayaan ini hampir bersamaan dengan beberapa aliran pemikiran seperti eksistensialisme, fenomenologi dan personalisme yang kemudian disusul oleh pemahaman neo-marxisme, freudianisme dan strukturalisme serta sosiologi kritik sekolah frankfurt. Pada dasarnya konsep pemberdayaan sebagai 'perlawanan' (*depowerment*) dari sistem kekuasaan yang mutlak absolut (intelektual, religius, politik, ekonomi dan militer) yang harus diganti dengan sistem baru yang berlandaskan pada idil manusia dan kemanusiaan (*humanisme*). Dimana hal ini merupakan sebuah upaya penolakan pada segala bentuk kekuasaan (*power*) yang hanya bermuara pada dehumanisasi.

Konsepsi pemberdayaan selalu paralel dengan kekuatan (*power*), maka diperlukan sebuah kekuatan untuk berdaya dan juga lebih banyak berpihak kepada orang/komunitas/ kelompok yang tidak mempunyai kekuatan (*powerless*) seperti orang miskin, tertindas, terabaikan haknya dan lain sebagainya. Oleh karena itu pemberdayaan merupakan suatu aktifitas reflektif atau suatu proses yang mampu diinisiasikan dan dipertahankan hanya oleh agen atau subyek yang mencari kekuatan dan penentuan diri sendiri (*self-determination*). seperti yang dikatakan oleh Simon (1990) Pemberdayaan merupakan sistem yang berinteraksi dengan lingkungan sosial dan fisik. Sementara proses lainnya hanya dengan memberikan iklim, hubungan, sumber-sumber dan alat-alat procedural yang melaluinya.

Demikian pula seperti yang disampaikan oleh Schumacker (Thomas,1992) bahwa pemberdayaan adalah menyangkut sebuah kekuatan (*power*) dalam masyarakat adalah jumlah, maka bisa disebut kekuatan masyarakat adalah kekuatan anggota masyarakat dapat tercapai bila ditunjang oleh adanya struktur sosial yang tidak berpengaruh negatif terhadap kekuasaan. Artinya, pemberdayaan dapat dilakukan melalui ilmu dan kemandirian sehingga dapat berperan.

Dalam konteks ini, maka perjuangan bersama untuk mendapatkan kesejahteraan bersama atau keadilan secara bersama (*cooperative*) menjadi sebuah kebutuhan. Karena bagaimanapun juga kegiatan pemberdayaan seperti yang disebutkan oleh Rappaport (1987) bahwa Pemberdayaan merupakan sebuah pemahaman secara psikologis yang mempunyai pengaruh kontrol dari individu terhadap keadilan sosial, kekuatan politik dan hak-haknya yang kemudian mengkomunikasikan kekuatan yang tangguh untuk mengubah hal-hal yang terkandung dalam diri kits (*inner space*).

A. GERAKAN KOPERASI SEBAGAI BAGIAN PEMBERDAYAAN

Kegiatan koperasi yang berintikan atas kebersamaan dengan menekankan pada kesadaran untuk "mampu menolong" dirinya sendiri dengan kekuatan yang dimilikinya, maka ini sudah menjadi bagian dari pada kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat. Kegiatan koperasi yang banyak mementingkan kepentingan anggota (secara bersama) cukup baik sebenarnya untuk terlibat dalam upaya-upaya penanggulangan kemiskinan yang terjadi selama ini.

Koperasi merupakan sebuah lembaga yang anggotanya dari beberapa masyarakat untuk bersamasama mensejahterakan anggota. Koperasi memiliki peran yang tinggi dalam turut menanggulangi kemiskinan di yang terjadi di masyarakat. Pada dasarnya koperasi adalah untuk mengatur kehidupannya sendiri dalam rangka mewujudkan keadilan.

Dengan kebebasan itu hendaknya pihak koperasi menyadari bahwa setiap gerak langkahnya adalah mengemban amanat masyarakat/para anggotanya, sehingga tidak boleh menyimpang dari Pancasila dan UUD 1945, koperasi adalah alat penegak demokrasi ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup para anggota khususnya dan masyarakat pada umumnya. Dalam hal ini pemerintah perlu, setiap saat dapat turun tangan guna memberikan pengamanan terhadap azas dan sendi dasar koperasi yang berintikan pada kebersamaan. Sedangkan model keterlibatan pemerintah misalnya seperti ;

a. Memberikan Bimbingan

Dengan maksud untuk menciptakan iklim dan kondisi

umumnya yang memungkinkan gerakan koperasi akan tumbuh dan berkembang antara lain dengan jalan pendidikan dan penyuluhan.

b. Menyelenggarakan Pengawasan

Pengawasan dalam hal ini dimaksudkan untuk mengamankan dan menyelamatkan kepentingan, baik bagi perkumpulan koperasi itu sendiri maupun guns kepentingan pihak lain.

c. Pemberian Fasilitas

Fasilitas-fasilitas yang diberikan kepada koperasi dari pemerintah dapat dituangkan dalam bentuk :

- 1) Pemberian sesuatu , baik yang berupa uang atau subsidi, sarana ataupun jasa
- 2) Pemberian keistimewaan baik yang berupa keringanan ataupun kekuatan dalam lalu lintas hukum, misalnya :
 - Keringanan bea materai bagi koperasi pertanian
 - persamaan nilai pembukuan koperasi dengan buku-buku perdagangan yang ditentukan dalam KUHD
 - hak didahulukan terhadap panen yang dijaminakan bagi pinjaman yang diperoleh dari koperasi pertanian dan sebagainya.
- 3) Kebijaksanaan yang tersendiri tentang perkreditan termasuk syarat-syarat kredit yang mudah dan ringan untuk memajukan usaha-usaha koperasi, fasilitas-fasilitas dalam bidang produksi dan distribusi dan sebagainya.

Pada umumnya bantuan-bantuan ini dimaksudkan untuk membangkitkan tenaga dan kemampuan sendiri agar perkumpulan koperasi untuk selanjutnya dapat menopang dirinya sendiri. Dengan memperhatikan hal-hal diatas maka peranan pemerintah dalam bidang perkoperasian jelas mengandung bermacam-macam segi tujuan, antara lain:

- 1) Meningkatkan kesejahteraan para anggota dan juga memakmurkan kehidupan rakyat sekaligus
- 2) Mempertebal kepercayaan diri sendiri
- 3) Mendidik para anggota agar hidup tertib dan penuh disiplin
- 4) Bekerja dengan efisien dan hemat
- 5) Mendidik para anggota (rakyat) ke arah kedewasaan.

Sehubungan dengan hal inilah maka bantuan dari pemerintah terhadap koperasi pemberiannya dengan memakai persyaratan tertentu, misalnya untk sekali saja, untuk sementara yang berangsur-angsur dikurangi sesuai dengan kemampuan sendiri, jumlahnya hanya sampai yang benar benar diperlukan saja. Selain itu penggunaan bantuan sangat diperhatikan (diawasi) pemerintah, tidak lain agar sungguh-sungguh dimanfaatkan, dapat berguna dan mendorong ke arah pertumbuhan yang *selfhelp*.

Agar perkembangan koperasi dapat berjalan dengan baik sebagai salah satu "ideologi" ekonomi Indonesia maka dalam hal ini diperlukan adanya perlindungan terhadap gerakan koperasi. Adapaun perlindungan yang dimaksud yaitu untuk memberikan pengamanan-pengamanan dan keselamatan kepentingan koperasi, misalnya terhadap penyalahgunaan nama koperasi terhadap usaha-usaha di bidang tata niaga dan distribusi dengan tujuan untuk memungkinkan berkembangnya koperasi. Dalam hal perlindungan

koperasi dari penyalahgunaan nama, artinya agar nama koperasi tidak dipergunakan untuk maksud yang menyalahi azas dan sendi dasar koperasi dan nama baik dari koperasi, maka pemakaian nama istilah koperasi tersebut perlu mendapat perlindungan. Untuk memudahkan perlindungan dan agar setiap orang dapat dengan mudah atau segera mengetahui sifat koperasi itu, sudah selayaknya tiap koperasi terutama yang berbadan hukum memakai nama yang menunjukkan golongan atau usaha koperasi lengkap dengan nomor badan hukumnya.

Disamping itu, dengan pendekatan memajukan gerakan koperasi sebagai salah satu kekuatan ekonomi kerakyatan maka gerakan koperasi harus dapat masuk pada dimensi pendidikan. Artinya gerakan koperasi harus membangun karakter dan perkaderan yang baik. Proses ini diperlukan karena gerakan koperasi harus mencerminkan adanya kependidikan bukan mencari untung saja melainkan mendapatkan kesejahteraan secara bersama-sama.

Dalam segi-segi ini termasuk bimbingan dan pengawasan dimaksudkan agar dalam jangka pendek dapatlah dikatakan bahwa pertumbuhan koperasi dengan jalan menggiatkan penyuluhan-penyuluhan dan pemberian petunjuk-petunjuk mengenai pembentukan koperasi yang sehat, sedang dalam jangka panjangnya bertujuan untuk lebih memahirkan, meyakinkan para anggota koperasi dan rakyat umumnya dalam pengelolaan perkoperasian dan terhadap usaha mewujudkan cita koperasi.

Kebijakan dan langkah pemerintah dalam usahanya untuk mendorong dan membantu perkembangan perkoperasian di negara kita. Sehubungan dengan peranan, kebijaksanaan dan langkah-langkah pemerintah tersebut, tidaklah berlebihan kalau dikemukakan perhatian dalam hal ini, yaitu jika memang benar-benar diperlukan

para petugas pemerintah hendaknya sedikit mungkin mencampuri urusan intern koperasi, karena yang paling baik adalah membiarkan koperasi menyelesaikan urusannya sendiri, pemerintah dapat membatasi pada tindakan-tindakan yang memang sangat perlu.

Sehubungan dengan peranan, kebijaksanaan dan langkah-langkah pemerintah untuk mengembangkan perkoperasian di tanah air kita, dalam program pembangunan tentang perkoperasian telah ditentukan sebagai berikut :

- a. Peningkatan pembangunan Modal Koperasi.
Usaha ini bertujuan untuk menyediakan dana bagi lembaga jaminan kredit koperasi guna meningkatkan kemampuan permodalan koperasi melalui kredit-kredit yang diterimanya dari bank atas jaminan lembaga tersebut.
- b. Bimbingan dan Penyuluhan Usaha Koperasi
Kegiatan ini bertujuan untuk mengintensifkan usaha pembinaan koperasi dalam rangka usaha untuk meningkatkan produksi dan pemasaran hasil produksi. Kecuali itu berbagai usaha melalui penyuluhan akan dilakukan untuk mewujudkan koperasi yang sehat. Pembinaan yang berupa penyuluhan, bimbingan serta kredit, modal usaha dan bantuan oleh tenaga-tenaga teknis yang menguasai bidang-bidang manajemen dan administrasi sangat perlu untuk ditingkatkan.
- c. Perkembangan Organisasi dan Tata Laksana Koperasi
Sistem manajemen dan organisasi koperasi dikembangkan kearah sistem manajemen dan organisasi yang di satu pihak dapat melakukan fungsi ekonomi perusahaan secara efektif dan di lain pihak

dapat pula merangsang partisipasi anggota dan memenuhi koperasi sebagai organisasi sosial. Dalam hubungan ini didorong perkembangan unit koperasi lebih besar agar efisiensi dan efektivitas koperasi dapat meningkat, selanjutnya memberikan kemudahan kepada koperasi untuk memenuhi kebutuhan koperasi atas modal kerjanya.

d. Pendidikan dan\ Latihan

Pendidikan koperasi dalam jangka panjang sudah selayaknya dilaksanakan dan dibiayai oleh koperasi sendiri. Namun untuk menghadapi kelangkaan tenaga usahawan, tenaga terampil, tenaga administrasi untuk usaha kecil / koperasi, pemerintah menyediakan fasilitas untuk pendidikan dan latihan tenaga untuk pembangunan koperasi. Usaha pendidikan koperasi juga dilakukan di sekolah-sekolah dan melalui pendidikan masyarakat dan pendidikan nonformal lainnya.

e. Peningkatan Penelitian / Survey Koperasi

Penelitian untuk pembangunan perkoperasian sangat diperlukan terutama untuk mengidentifikasi masalah, mengadakan eksplorasi dan pengkajian berupa pilot project untuk pembangunan koperasi. Di samping mengadakan penelitian untuk membuat suatu rencana kegiatan tertentu, penelitian ini juga dilakukan berdasarkan kerjasama dengan perpendidikan tinggi di daerah-daerah. Tujuannya di samping mengembangkan kemampuan penelitian dari perpendidikan tinggi tersebut, juga meletakkan dasar-dasar cinta akan perkoperasian pada kalangan calon pimpinan yang masih menekuni pelajaran di perpendidikan. tinggi.

B. PERAN PUBLIK DALAM MENDORONG GOOD GOVERNANCE

Krisis ekonomi yang terjadi saat ini, telah membawa implikasi yang luas tidak saja pada kehidupan ekonomi rakyat, melainkan sudah merambah pada dimensi kehidupan yang lebih luas. Hal ini dapat berpengaruh pada tingkat kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Pemerintah telah dianggap tidak berhasil dalam melaksanakan fungsinya, dimana tugas pokok pemerintah adalah adanya pelayanan (*servicing*) yang menuju pada terciptanya keadilan. Adanya pemberdayaan (*empowering*) rakyat yang dibangun untuk mandiri dan adanya pembangunan yang berkelanjutan (*developing-sustainable*) dalam mewujudkan kemakmuran rakyat.

Otonomi daerah (Otodas) yang telah dilaksanakan telah menjadi wacana tersendiri bagi masyarakat. Sebagian masyarakat ada yang menantikan dengan harapan besar, bahwa dengan adanya otonomi daerah dapat mengentaskan berbagai kritis multi-dimensional sekarang ini. Sedangkan pada sisi lain ada sebagian masyarakat yang justru sangat khawatir dengan diberlakukannya otodas ini. Kekhawatiran ini bukan hanya terjadi di kalangan akademisi - intelektual atau tokoh masyarakat, akan tetapi kalangan awam pun juga mengkhawatirkan, bila otodas ini memberi dampak terjadinya pergeseran perilaku yang dapat menisbikan nilai-nilai dan moral dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Terutama dalam pengelolaan pemerintahan yang *clean and good governance*.

Kekhawatiran ini bukannya hanya tanpa sebab, melainkan ada beberapa indikasi yang perlu dicermati oleh masyarakat. Keberhasilan otodas bukan hanya didasarkan pada besarnya Penerimaan Asli Daerah (PAD), akan tetapi lebih didasarkan pada kesiapan mentalitas para aktor politik di daerah. Katakanlah PADnya telah menutupi anggaran

daerah atau bahkan melebihi, tetapi perilaku dan mentalitas aktor politiknya tidak memadai, maka tidak akan serta merta otoda berhasil memenuhi kebutuhan riil rakyatnya.

Untuk itu, penataan kembali (reformasi) birokrasi, lembaga politik di daerah menjadi sangat urgensi yang cukup signifikan, dimana demokratisasi dan transparansi menjadi isu central masyarakat dalam menciptakan tatanan pemerintahan yang *clean and good governance*. Terkait dengan pemerintahan yang bersih dan baik, paling tidak ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu *pertama, transparency*, dimana harus ada keterbukaan dari pemerintah kepada rakyatnya. *Kedua, clarity* yaitu harus ada kejelasan orientasi dan mekanisme dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. *Ketiga akuntability dan responbility*, yaitu adanya mekanisme *chek and balance* antara rakyat dengan pemerintah, sehingga ada pola yang sinergis dalam melaksanakan tujuan pembangunan bangsa secara bersama-sama.

1. Kegiatan Monitoring Publik

Untuk memastikan sejauh mans pencapaian tujuan dan sasaran serta bagaimana perkembangan kondisi kemiskinan dari waktu ke waktu perlu dikembangkan sistem pemantauan dan evaluasi. Sistem pemantauan ditujukan untuk memantau pelaksanaan strategi dan kebijakan serta terhadap perkembangan kondisi kemiskinan yang ada. Sedang sistem evaluasi ditujukan untuk mengetahui sejauh mans manfaat dan dampak strategi dan kebijakan yang ada telah berhasil mengatasi masalah kemiskinan serta untuk menyempumakan upaya atau kegiatan-kegiatan yang sedang berjalan, membantu perencanaan, penyusunan kegiatan dan pengambilan keputusan di mass depan.

Secara lebih spesifik tujuan dari pemantauan dan

evaluasi meliputi :

1. Mengetahui pelaksanaan berbagai upaya penanggulangan kemiskinan antara lain dari aspek: keberhasilan dan kegagalan, keunggulan dan kelemahan, penyimpangan dan penyebabnya;
2. Mengetahui pencapaian tujuan yang hendak dicapai;
3. Mengetahui manfaat dan dampaknya terhadap kelompok sasaran;
4. Membuat tindakan korektif secara dini;
5. Mengoptimalkan upaya yang dilakukan;
6. Menarik bahan pelajaran untuk perencanaan dan pelaksanaan upaya penanggulangan kemiskinan di mass mendatang secara lebih baik;

Pelaksanaan monitoring dan evaluasi harus dilandasi oleh kejujuran, motivasi dan tanggung jawab yang kuat dari pelaku. Selain itu, prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan adalah:

1. Obyektif dan profesional, monitoring dan evaluasi berdasarkan analisis data yang lengkap dan akurat agar menghasilkan penilaian secara obyektif dan menjadi masukan yang tepat terhadap pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan;
2. Transparan, monitoring dan evaluasi dilakukan secara terbuka dan dilaporkan secara luas melalui berbagai media agar masyarakat dapat mengakses dengan mudah;
3. Partisipatif, dilakukan dengan melibatkan secara aktif dan interaktif para pelaku penanggulangan kemiskinan,

termasuk masyarakat miskin itu sendiri;

4. Akuntabel, pelaksanaan monitoring dan evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara internal maupun eksternal;
5. Tepat waktu, pelaksanaan Monev harus dilakukan sesuai dengan waktu yang dijadwalkan;
6. Berkesinambungan, pelaksanaan money dilakukan secara berkesinambungan agar dapat dimanfaatkan sebagai umpan balik bagi penyempurnaan kebijakan;
7. Berbasis indikator kinerja, monev dilakukan berdasarkan kriteria atau indikator kinerja, indikator masukan, proses, keluaran, manfaat maupun dampak.

Pelaksanaan monitoring dan evaluasi dikoordinasikan oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Pemerintah dengan melibatkan tokoh masyarakat yang tergabung dalam Forum limas pelaku (FLP) yang beranggota-kan tokoh masyarakat dan pendidikan tinggi, Unit Pelaksana Kecamatan (UPK PPK), TKPK tingkat Kecamatan dan Fasilitator Kelurahan, unsur swasta, LSM, masyarakat. Khusus untuk kegiatan evaluasi selain unsur di atas juga melibatkan kalangan akademisi dari pendidikan tinggi.

2. Sistem dan Mekanisme Monitoring

Monitoring pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung dilakukan dengan melakukan pemantauan di lapangan dan secara tidak langsung melalui kajian/ telaah atas laporan-laporan yang dibuat secara berjenjang dari

bawah (TKPK Desa/ Kelurahan, TKPK Kecamatan dan TKPK Kabupaten).

TKPK tingkat Kabupaten bersama-sama dengan unsur swasta, LSM dan masyarakat menyusun instrumen-instrumen monitoring. Berdasarkan kesepakatan-kesepakatan tersebut dilakukan monitoring secara berkala dan berkelanjutan serta hasil monitoring harus merepresentasikan baik kewilayahan, strata masyarakat miskin dan waktu.

Sesuai dengan ketentuan mekanisme pelaporan monitoring, maka monitoring dibuat dengan tenggang waktu triwulanan, walau pencatatan atas temuan monitoring dapat dilakukan setiap saat. Terdapat banyak instrumen monitoring yang dapat digunakan, tapi pembakuan instrumen untuk tingkat kabupaten perlu dilakukan walau tidak menutup kemungkinan masyarakat dan para. pelaku lainnya menyusun instrumennya sendiri yang dianggap lebih cocok dan efektif.

3. Sistem dan Mekanisme Evaluasi

Evaluasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dilakukan berdasarkan indikator kinerja yang telah ditetapkan dan dilakukan setelah program/kegiatan selesai dilaksanakan (pada akhir tahun anggaran).

Kerangka waktu dan jenjang evaluasi dilakukan dengan memperhatikan momentum pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan demikian, hash-hash ini menjadi masukan dalam penyusunan Laporan Pertanggung Jawaban Bupati kepada DPRD.

Berikut ini salah satu model instrumen evaluasi yang dapat digunakan oleh para pelaku. Instrumen ini perlu

terns disempurnakan untuk memastikan tingkat efektivitas pelaksanaan program terhadap peningkatan keberdayaan masyarakat dan kesejahteraan rakyat.

Sistem monitoring dan evaluasi diperlukan untuk menjamin agar strategi penanggulangan kemiskinan dapat dilaksanakan, dipantau, dan dievaluasi secara efisien dan efektif. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan memerlukan data dan informasi yang tepat waktu, akurat, relevan dan lengkap. Kegiatan monitoring diperlukan untuk mencatat perkembangan kondisi kemiskinan, memantau proses dan kemajuan pelaksanaan kebijakan secara terusmenerus, mengidentifikasi masalah dan penyimpangan yang muncul, merumuskan pemecahan masalah, dan membuat laporan kemajuan secara rutin dalam kurun waktu yang pendek. Kegiatan evaluasi dilakukan untuk mengkaji relevansi, efisiensi, efektivitas dan dampak suatu kebijakan penanggulangan kemiskinan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Pengumpulan data merupakan bagian dari upaya pemantauan dan evaluasi penanggulangan kemiskinan. Data dan informasi yang dikumpulkan selain berbagai indikator sosial ekonomi yang dapat memberikan pemahaman akurat tentang kondisi masyarakat miskin, juga meliputi data dan informasi kinerja kebijakan/program penanggulangan kemiskinan yang dapat memberikan gambaran status dan pencapaian upaya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin.

Pelaporan hasil monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan dilakukan untuk memperoleh gambaran tentang kondisi kemiskinan dan kinerja kebijakan/program secara obyektif dan sistematis. Pelaporan dilakukan oleh semua pihak yang terlibat sebagai pelaku monev penanggulangan kemiskinan, baik

SKPD maupun non-government stakeholders. Laporan yang dihasilkan oleh berbagai pihak tersebut harus diverifikasi dan dikonsolidasi agar menghasilkan informasi yang akurat dan sistematis.

TKPK memfasilitasi kegiatan verifikasi dan konsolidasi laporan monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun non pemerintah, melalui Kelompok Kerja Monitoring dan Evaluasi TKPK (Pokja Monev TKPK). Laporan tersebut akan disampaikan kepada Forum Konsultasi Monev FLP (yang merupakan forum limas-pelaku), sebagai bahan untuk melakukan penilaian terhadap pelaksanaan strategi, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan daerah, untuk kemudian diambil rekomendasi kebijakan untuk menyikapinya. Selanjutnya hasil-hasil monev dilaporkan kepada Wakil Bupati sebagai ketua TKPK. Di samping itu laporan hasil-hasil monev disampaikan ke berbagai lembaga terkait, baik lembaga pemerintah pusat, lembaga non pemerintah maupun lembaga donor, serta dipublikasikan kepada masyarakat luas.

Pelaporan hasil monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan dilakukan secara teratur dan berkala serta disusun dalam bentuk laporan lengkap dan laporan populer yang sederhana, menarik, dan mudah dipahami serta mudah diakses oleh publik. Pelaporan hasil-hasil monev disesuaikan dengan proses perencanaan pembangunan nasional dan daerah, baik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) maupun Rencana Kerja Pemerintah Tahunan (RKPD). Dalam siklus tahunan, laporan monev tingkat SKPD disampaikan secara reguler dalam laporan tiga bulanan. Laporan monev bulan ke-6 (Juni) menjadi bahan bagi laporan Bupati pada DPRD. Laporan Monev bulan ke-12 (Desember) menjadi bahan masukan bagi proses penyusunan

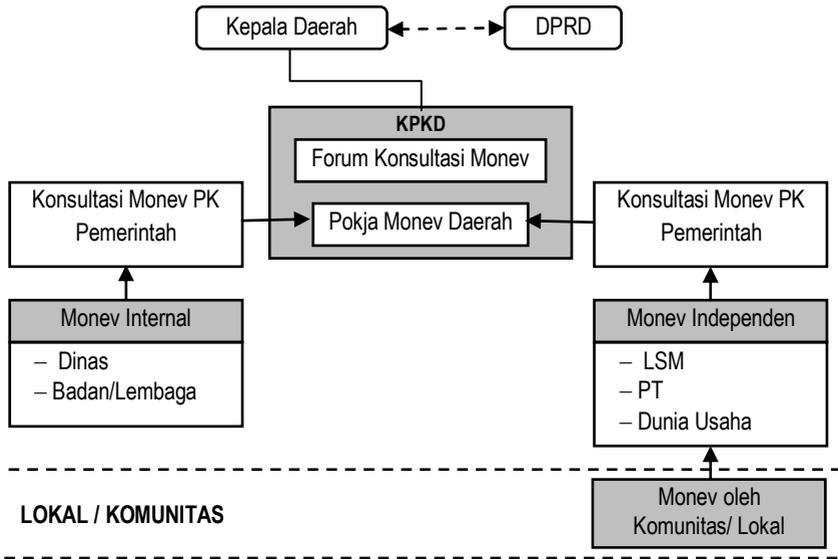
RKPD tahun berikutnya yang ditetapkan pada akhir bulan April tahun yang bersangkutan.

Hasil monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan menjadi hak publik yang dapat diakses secara terbuka, cepat dan mudah. Oleh sebab itu, hasil laporan monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan perlu didesiminasikan kepada para pembuat keputusan, media massa dan masyarakat luas melalui berbagai saluran informasi seperti media cetak, media elektronik, dan media komunikasi lain yang mudah diakses oleh publik.

Hasil temuan dari kegiatan monitoring dan evaluasi dapat dimanfaatkan untuk berbagai tujuan: (1) memberikan umpan balik bagi perbaikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, (2) melakukan pengarusutamaan dan sinkronisasi berbagai kebijakan dan program, (3) meningkatkan keterbukaan pengelolaan, dan (4) pertanggungjawaban publik terhadap pelaksanaan kebijakan dan program.

Sistem monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan suatu pembagian peran yang proporsional pada mekanisme di tingkat komunitas/lokal, di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Akan tetapi, kegiatan monev tidak perlu mengembangkan suatu struktur kelembagaan baru, melainkan lebih kepada upaya revitalisasi, penguatan dan peningkatan kapasitas kelembagaan serta penyempurnaan prosedur dan mekanisme kerja dari berbagai institusi yang sudah ada. Disamping itu, sejalan dengan semangat yang melandasi keseluruhan dokumen ini, sistem monev penanggulangan kemiskinan bersifat partisipatif, yang memungkinkan keterlibatan seluas-luasnya dan proporsional dari seluruh pemangku kepentingan penanggulangan kemiskinan.

Mekanisme dan Prosedur Monitoring dan Evaluasi Penanggulangan Kemiskinan



Tatanan kelembagaan monev penanggulangan kemiskinan di daerah hendaknya menyesuaikan dengan pusat, di mana Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) menjadi penanggung jawab utamanya, walau daerah diijinkan untuk membuat beberapa varian guna dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas masing-masing daerah. TKPKD memfasilitasi Forum Konsultasi Monitoring dan Evaluasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Forum Konsultasi Monev Daerah) yang merupakan institusi tertinggi untuk pengkajian dan pengambilan kebijakan atas hasil-hasil monev penanggulangan kemiskinan, baik yang dilakukan secara internal oleh lembaga pemerintah maupun secara independen oleh lembaga

non pemerintah di daerah. Forum Monev Daerah adalah sebuah forum lintas pelaku yang unsur-unsurnya melibatkan lembaga-lembaga non pemerintah.

Sedangkan untuk melakukan kegiatan teknis operasional konsolidasi hasil-hasil monev di daerah TKPKD membentuk Kelompok Kerja Monitoring dan Evaluasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Pokja Monev Daerah). Pokja Monev Daerah dikoordinasi oleh lembaga dengan fungsi perencanaan, monitoring dan evaluasi pembangunan di daerah, didukung oleh kantor statistik dan lembaga lain sesuai kebutuhan daerah. Hasil konsolidasi monev oleh Pokja Monev Daerah disampaikan kepada Forum Monev Daerah.

Kegiatan monev di tingkat lokal atau komunitas sepenuhnya merupakan prakarsa dan kegiatan masyarakat sendiri, untuk itu dapat diberikan pendampingan atau advokasi oleh Pokja Monev Daerah maupun oleh lembaga swadaya masyarakat yang memiliki kompetensi dalam penanggulangan kemiskinan.

Sistem monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan merupakan bagian dari sistem perencanaan dan penganggaran nasional dan daerah, oleh sebab itu hasil monitoring dan evaluasi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan menjadi masukan penting bagi penyusunan rencana dan anggaran. Integrasi ke dalam sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan diperlukan untuk meningkatkan efektivitas dan kesinambungan kebijakan/program penanggulangan kemiskinan.

Untuk itu, siklus monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan harus diselaraskan dengan siklus perencanaan dan penganggaran pembangunan, sehingga sistem monev penanggulangan kemiskinan

menjadi bagian tak terpisahkan dari sistem monev RPJMD, RKPD dan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK). Hasil sistem monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan harus tersedia sebelum proses perencanaan dan penganggaran dimulai. Hal ini dimaksudkan agar hasil-hasil monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan menjadi umpan balik dan pertimbangan penting dalam proses perencanaan dan penganggaran, dengan itu diharapkan akan terwujud perencanaan dan penganggaran yang memiliki keberpihakan kepada masyarakat miskin secara berkelanjutan.

Dalam mendukung pelaksanaan strategi nasional dan daerah penanggulangan kemiskinan yang didasarkan pada pendekatan hak-hak dasar, maka diperlukan data dan informasi baru yang dapat menggambarkan kondisi dan tingkat pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin. Pengumpulan data dan informasi yang baru tersebut memerlukan metodologi, sumber data dan cakupan yang berbeda. Oleh sebab itu, lembaga penyedia data dari tingkat desa sampai kabupaten perlu diperkuat dengan pemahaman terhadap hak-hak dasar masyarakat miskin.

Upaya yang perlu ditempuh untuk memperkuat kerjasama dengan Badan Pusat Statistik sebagai lembaga resmi penyedia data dan lembaga penyedia data lain seperti Badan Keluarga Berencana dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat.

1. Menyempurnakan metodologi pengumpulan data kemiskinan agar sesuai dengan pendekatan hak-hak dasar;
2. Melakukan pengumpulan data dan informasi baru yang relevan dengan kondisi dan tingkat pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin dengan tingkat

kedalaman dan cakupan yang lebih luas sampai kabupaten dan kecamatan;

3. Menyajikan indikator, variabel dan data statistik secara reguler dan terpilah menurut laki-laki dan perempuan untuk mengetahui kondisi dan tingkat pemenuhan hak-hak dasar;
4. Memperluas keterlibatan dan kerjasama dengan berbagai pihak dalam penyusunan kuesioner, pengumpulan, penyajian dan pelaporan data dan informasi kemiskinan;
5. Meningkatkan penyebaran data dan informasi tentang kondisi dan tingkat pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin melalui berbagai media;
6. Memperkuat lembaga penyedia data di daerah dalam pengumpulan, penyajian dan pelaporan data tentang pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin;
7. Upaya yang perlu ditempuh oleh memperkuat kapasitas kementerian/ lembaga dalam monitoring dan evaluasi penanggulangan kemiskinan adalah;
8. Membangun sistem monitoring dan evaluasi yang terpadu dengan memperhatikan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin;
9. Melaksanakan pengumpulan, pengolahan dan penyajian informasi secara reguler dan terpilah dengan memperhatikan pemenuhan hak-hak dasar miskin;
10. Mengembangkan standardisasi tentang indikator, variabel dan data yang relevan dengan kondisi dan tingkat pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin;

Pemberdayaan Rakyat dalam Penanggulangan Kemiskinan

11. Memperluas kesempatan bagi berbagai pihak untuk mengakses data dan informasi tentang kondisi dan tingkat pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin;
12. Melakukan survai secara reguler tentang tingkat kepuasan penerima layanan;
13. Melakukan tindak lanjut terhadap hasil temuan yang diperoleh dari kegiatan monitoring dan evaluasi.

DAFTAR PUSTAKA



1. Ala Bayo, 1981, Kemiskinan dan Strategi memerangi kemiskinan di daerah, Pustaka Liberty, Yogyakarta.
2. Bagong Suyanto, 1995, Perangkap kemiskinan, Problem dan strategi pengentasannya, Puskon Paramawidya, Airlangga Universitas Press, Surabaya.
3. Buchari Alma, 2000, Kewirausahaan, CV. Alfabeta, Bandung.
4. Drs. M.Suparmoko, M.A, Ph.D., Maria R Suparmoko, SE, MA, 2000, Ekonomika Lingkungan, BPF, Yogyakarta.
5. Dumairy, 1996, Perekonomian Indonesia, Erlangga, Jakarta

Daftar Pustaka

6. Edward James, Blakely, 1994, Planning local Ekonomis Development: Theory and Practice, Second edison, shake Publiction.
7. Faisal Basri, 2002, Perekonomian Indonesia, Erlangga, Jakarta
8. Ginanjar Kartasasmita, Pemberdayaan Masyarakat: Sebuah Tinjauan Administrasi, Pidato pengukuhan jabatan Guru besar dalam ilmu administrasi pada fakults ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang. 27 Mei 1995.
9. Gunawan Sumodiningrat, Lembaga Keuangan Mikro dan Pembangunan Pedesaan, Kompas, 20 Februari 2001.
10. Gunawan Sumodiningrat, 1996, Memberdayakan Masyarakat: Kumpulan makalah mengenai Inpres Desa Tertinggal, Penakencana Nusadwipa, Jakarta.
11. Gunawan Sumodiningrat, 1999, Pemberdayaan masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
12. Hadi Prayino dan Lincoln Arsyad, 1986, Petani Desa dan Kemiskinan, BPFE, Yogyakarta
13. Irawan dan M. Suparmoko, 1990, Ekonomi Pembangunan, BPFE, Yogyakarta.
14. JB. Djarot Siwijatmo, 1982, Koperasi di Indonesia, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
15. Juwono Sudarsono, 1995, Politik, Ekonomi dan Strategi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
16. Kartosaputro dkk, 2003, Koperasi Indonesia,

Rineka Cipta, Jakarta

17. Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) Kabupaten Jombang, 2005, Penelitian Program Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Jombang.
18. Krisis Ekonomi III, 1998, Dari Krisis Ekonomi ke Krisis Politik, Illustration Data Base, kepustakaan Populer, Gramedia, Jakarta Tahun II, No.3, Juni 1998.
19. Krisis Ekonomi V, 1998, Dari Krisis Ekonomi ke Krisis Moril, Illustration Data Base, Kepustakaan Populer, Gramedia, Jakarta Tahun II, No. 5, Oktober 1998.
20. Lincoln Arsyad, 1999, Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, BPFE, Yogyakarta.
21. Lincoln Arsyad, 1999, Ekonomi Pembangunan, YKPN, Yogyakarta
22. Majchrzak, 1984, Methode for policy research, Sage Publishing, Beverly Hills, London
23. Mohammad Hatta, 1971, Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun, Pusat Koperasi Pegawai Negeri, Jakarta.
24. Mubyarto(penyunting), 1999, Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Laporn Kaji Tindak Program IDT, BAPPENAS, Aditya Media.
25. Mubyarto, 2001, Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi, BPFE, Yogyakarta.
26. Mudrajad Kuncoro, 1997, Ekonomi Pembangunan (Teori, Masalah dan Kebijakan),

- Edisi I, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
27. Ninik Widiyanti, Dra, Sunindhia, SH, 1988, Koperasi dan Perekonomian Indonesia, RINEKA CIPTA, Jakarta.
 28. Nopirin, Ph. D, 1991, Ekonomi Internasional, BPFE, Yogyakarta.
 29. Prijono Tjiptpherijanto, 1996, Prospek Perekonomian Indonesia dalam rangka globalisasi, PT. Rineka Cipta, Jakarta
 30. Revrisond Baswir, 1997, Agenda Ekonomi Kerakyatan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
 31. Revrisond Baswir, 1993, Ekonomika, Manusia dan Etika, BPFE, Yogyakarta.
 32. Robert Chambers, 1983, Rural Development, Putting The Last First, Longman, London.
 33. Robert Cambers, 1987, Pembangunan Desa, LP3ES, Jakarta.
 34. Sri Woelan Azis, 1981, Aspek-aspek Hukum BUUD/ KUD Dalam Gerak Pelaksanaannya, Alumni, Bandung.
 35. Suparmoko, 2002, Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah, ANDI Yogyakarta.
 36. Surjadi, 1989, Pembangunan masyarakat Desa, Mandan Maju, Bandung.
 37. Sri Edi Swasono, 1987, Koperasi di Dalam Orde Ekonomi Indonesia, UI Press, Jakarta.
 38. STIE Dewantara Jombang dan BPPEDA Kabupaten Jombang, Proyek Penyusunan Rencana Induk Pengentasan Kemiskinan (RENDUK TASKIN) Di daerah tahun 2003-2007.

39. Suwaesono dan Alvin, 1991, Perubahan sosial dan pembangunan, LP3ES, Jakarta.
40. Tulus T.H. Tambunan, 1987, Perekonomian Indonesia beberapa isu penting, Ghalia Indonesia, Jakarta.
41. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22, tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah, Dalam Sepuluh Undang-undang 1999, CV.Eko Jaya-, Jakarta.
42. Zulkarnain Djamin, SE, Dipl.P.D., 1993, Perekonomian Indonesia, Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.



Gagalnya pembangunan menunjukkan bahwa pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah tidak mampu menyelesaikan berbagai macam persoalan di negeri ini. Hal tersebut terbukti dengan berbagai macam kebijakan penanggulangan kemiskinan yang digelontorkan pemerintah ternyata belum mampu mengurangi angka kemiskinan. Angka Kemiskinan dan pengangguran tidak berkurang bahkan bisa dibilang semakin besar. Kebijakan pengentasan kemiskinan

yang digelontorkan oleh pemerinah seringkali tidak tepat sasaran sehingga tidak bisa benar-benar dinikmati oleh masyarakat miskin.

Buku ini sengaja ditulis untuk menyumbangkan pemikiran-pemikiran paling tidak mengurangi kegagalan penanggulangan kemiskinan. Adapun bentuk Pemikiran yang dituangkan adalah dengan mengoptimalkan kearifan-kearifan lokal atau memaksimalkan potensi yang ada di daerah.



Ninik Sudarwati lahir pada 41 tahun lalu di Mojokerto, tepatnya pada 25 Juni 1968. Mengawali pendidikan Strata I dengan jurusan Pendidikan Dunia Usaha di Universitas Negeri Malang, dan melanjutkan studi S-2 dengan konsentrasi ilmu Manajemen di Universitas Satya Gama Jakarta. Perempuan yang juga mengajar di STKIP PGRI Jombang ini aktif mengikuti berbagai macam seminar dan pelatihan, juga banyak terlibat dalam dunia penelitian, tidak salah jika beliau juga sering menjadi evaluator dalam program penanggulangan kemiskinan.



978-979-1761-31-4

