



Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/ Orang Miskin **Berbasis** *Good Governance*

Editor: Moch. Nurhasim



**MODEL KEBIJAKAN YANG MEMIHAK
KELOMPOK/ORANG MISKIN
BERBASIS *GOOD GOVERNANCE***

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**MODEL KEBIJAKAN YANG MEMIHAK
KELOMPOK/ORANG MISKIN
BERBASIS *GOOD GOVERNANCE***

Penulis:

Moch. Nurhasim

Agus R. Rahman

Heru Cahyono

Rahadi T. Wiratama

LIPI Press

© 2014 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Politik

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang Miskin Berbasis Good Governance/Moch. Nurhasim, Agus R. Rahman, heru Cahyono, Rahadi T. Wiratama. – Jakarta: LIPI Press, 2014. xii hlm. + 105 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-773-1

1. Kebijakan

2. *Good Governance*

3. Penanggulangan Kemiskinan

320

Copy editor : Setya Iswanti
Proofreader : Martinus Helmiawan
Penata isi : Rahma Hilma Taslima
Desainer Sampul : Junaedi Mulawardana

Cetakan Pertama : November 2014



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942. Faks. (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	v
PRAKATA	vii
PENGANTAR PENERBIT	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
BAB II KELEMAHAN KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN PADA SAAT INI.....	5
BAB III MODEL KEBIJAKAN YANG MEMIHAK KELOMPOK/ ORANG MISKIN BERBASIS <i>GOOD GOVERNANCE</i>	17
A. DUA DIMENSI DASAR PENANGGULANGAN KEMISKINAN	17
B. ARAH KEBIJAKAN: PEMIHAKAN KEPADA KELOMPOK/ORANG MISKIN	32
C. SASARAN KEBIJAKAN DAN JENIS PROGRAM.....	36
D. <i>GOOD GOVERNANCE AFFIRMATIVE POLICY</i>	47
E. STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN	52
F. KELEMBAGAAN DAN MEKANISME.....	71
BAB IV KEBERLANJUTAN PROGRAM	93
A. KONSISTENSI PENERAPAN PRINSIP <i>GOOD GOVERNANCE</i>	93
B. <i>EFEKTIVITAS PRO-POOR POLICY</i>	94
C. <i>EXIT STRATEGY</i>	94
DAFTAR PUSTAKA	97
TENTANG PENULIS	103

PRAKATA

Model kebijakan yang memihak kepada kelompok/orang miskin berbasis *good governance* adalah sebuah konsep kebijakan yang disusun atas dasar temuan-temuan riset selama dua tahun bertema “pembangunan, *good governance*, dan penanggulangan kemiskinan di perdesaan Indonesia.” Buku ini merupakan hasil penelitian yang bertujuan untuk menyusun konsep atau model pembangunan yang memihak kepada orang miskin (*development for poor*) berbasis *good governance*.

Dalam kurun waktu dua tahun, kajian memfokuskan pembahasan pada kebijakan pembangunan, *good governance*, dan penanggulangan kemiskinan. Pada aspek pembangunan, lingkup yang dikaji adalah pendekatan/konsep pengentasan kemiskinan; tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pendekatan atau konsep yang digunakan; besaran dana dan alokasi penggunaan dana; strategi serta pelaksanaan teknis dari distribusi sumber daya ekonomi dan politik oleh pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan. *Good governance* sebagai konsep generik mengandung sejumlah prinsip, di antaranya adalah partisipasi, transparansi, *fairness*, dan efektivitas. Penanggulangan kemiskinan adalah mencoba mengaitkan, apakah pembangunan dan penerapan prinsip *good governance* dalam menjalankan program penanggulangan kemiskinan berdampak bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Dilihat dari aspek *empowering*—siapa kelompok yang diberdayakan, apakah kelompok miskin; apakah program penanggulangan kemiskinan membuka peluang atau akses ekonomi (modal

dan pasar) bagi kelompok miskin; apakah ada manfaat yang diperoleh kelompok miskin; adakah perlindungan bagi kelompok miskin dari proses perubahan yang sedang terjadi di perdesaan, khususnya ekspansi ekonomi politik dari luar.

Dari ketiga fokus tersebut, pertanyaan penelitiannya adalah strategi pembangunan yang diterapkan oleh pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan. Apa dan sejauh mana dampak strategi tersebut bagi upaya mencari solusi sebab-sebab kemiskinan di perdesaan? Sejauh mana prinsip *good governance* dapat memberikan manfaat bagi sejumlah program dalam menanggulangi kemiskinan? Berpijak pada sejumlah pertanyaan awal penelitian itulah, kajian ini didorong oleh sebuah pertanyaan lanjutan, yaitu konsep pengentasan kemiskinan seperti apakah yang dapat menjadi solusi bagi kemiskinan di perdesaan? Apa prasyarat yang dibutuhkan agar konsep tersebut dapat berhasil diimplementasikan? Dua pertanyaan terakhir merupakan landasan bagi tersusunnya konsep yang dapat saja disebut sebagai “alternatif” terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan di perdesaan yang telah dipraktikkan oleh pemerintah pusat dan daerah. Sebagai “alternatif”, model yang ditawarkan ini memiliki sejumlah perbedaan dengan model penanggulangan kemiskinan di perdesaan yang sudah ada, seperti program PNPM Mandiri, PPIP, dan PUAP.

Yang dimaksud dengan alternatif adalah bahwa kebijakan ini secara strategis dimaksudkan untuk menanggulangi kemiskinan. Mengapa? Karena program penanggulangan kemiskinan di perdesaan yang telah ada merupakan program pemberdayaan masyarakat, bukan program untuk penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, model ini ingin mengoreksi model yang sudah ada, sebagai kebijakan yang memihak orang miskin berbasis *good governance*. Arti memihak dalam judul ini, bahwa sasaran utama kebijakan adalah khusus, yaitu kelompok/orang miskin. Kebijakan ini merupakan bagian dari upaya perlindungan kelompok/orang miskin dari berbagai dinamika politik

dan ekonomi yang memarginalkan. Upaya itu ditempuh melalui adanya sebuah kebijakan yang menguntungkan kelompok/orang miskin, di mana kelompok miskin menjadi pelaku utama dari setiap jenis program yang diterapkan. Perubahan tersebut diharapkan dapat memperbarui dan membenahi kelemahan konsep penanggulangan kemiskinan yang telah ada dan telah diterapkan.

Jakarta, Desember 2013

(Editor)

PENGANTAR PENERBIT

Sebagai Penerbit ilmiah, LIPI Press memiliki tanggung jawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa melalui penyediaan terbitan ilmiah yang berkualitas. Terbitan dalam bentuk buku ilmiah dengan judul *Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang Miskin Berbasis Good Governance* ini telah melalui mekanisme penjaminan mutu sebagaimana layaknya terbitan ilmiah, termasuk proses penelaahan dan penyuntingan oleh Dewan Editor LIPI Press.

Buku ini bertujuan untuk menyusun konsep atau model pembangunan yang memihak kepada orang miskin (*development for poor*) berbasis *good governance*. Buku ini memfokuskan pembahasan pada kebijakan pembangunan, *good governance*, dan penanggulangan kemiskinan. Pembahasan terhadap tiga aspek di atas diharapkan dapat menjawab beberapa pertanyaan, seperti strategi pembangunan yang akan diterapkan oleh pemerintah dan dampaknya bagi upaya pencarian solusi penyebab kemiskinan di perdesaan. Selain itu, buku ini juga bertujuan untuk melihat apakah prinsip *good governance* sudah memberikan manfaat bagi sejumlah program dalam menanggulangi kemiskinan.

Harapan kami, semoga buku ini dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dan alternatif konsep/kebijakan penanggulangan kemiskinan di perdesaan. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press

BAB I

PENDAHULUAN

Pembangunan yang memihak orang miskin disusun atas dasar temuan data penelitian dua tahun tentang “*Good Governance, Pembangunan, dan Upaya Penanggulangan Kemiskinan.*” *Development for poor* di dalamnya mencakup, antara lain: 1) Pendekatan dalam penanggulangan kemiskinan; 2) Tujuan dan sasaran yang ingin dicapai; 3) Besaran dana dan alokasi dana; 4) Strategi dan teknis implementasi terkait dengan distribusi sumber daya ekonomi dan politik dari pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan. Di antara keempat hal itu—di dalamnya terkandung prinsip-prinsip *good governance* yang tidak mungkin terpisahkan dalam konsep *development for poor*.

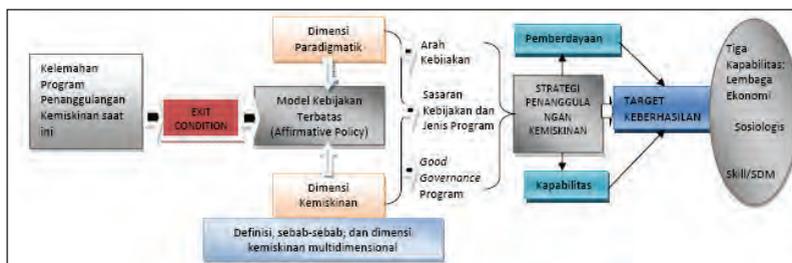
Kajian ini tergabung dalam program *Critical Social and Strategic Issue* (CSSI) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Program ini berisikan beragam kajian *multiyears*, pada akhir tahun kajian diharapkan dapat menyusun sebuah model dalam rangka untuk menanggulangi kemiskinan di perdesaan. Acuan sering pula disamakan dengan model, contoh, ragam, dan sebagainya. Kamus Bahasa Indonesia mengartikan model sebagai acuan atau contoh dari sesuatu yang akan dibuat atau dihasilkan.¹

¹ Lihat pengertian ini pada <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>.

Mengapa berbasis *good governance*? Berdasarkan hasil kajian selama dua tahun, pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di pedesaan menggambarkan bahwa program yang menerapkan prinsip *good governance* berbeda sekali, jika dibandingkan program yang “sama sekali” tidak menerapkan prinsip *good governance*. Perbedaan itu terletak pada manfaat program atau pada tingkat kesesuaian antara tujuan dan sasaran. Pada jenis-jenis program pembangunan seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) Mandiri, Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PIIP), Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP) yang merupakan kebijakan pemerintah pusat, tampak bahwa PNPM Mandiri yang paling ketat menerapkan prinsip *good governance*, seperti partisipasi, transparansi, keadilan, dan pertanggungjawaban. Namun, dampaknya masih belum sepenuhnya tepat sasaran atau dikhususkan bagi orang miskin, terutama program-program seperti PIIP, PUAP, dan sejumlah program yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Oleh karena itu, model yang disusun ini sesungguhnya ingin menjawab dua persoalan utama kajian, yaitu 1) Apa konsep pembangunan yang dapat menjadi solusi bagi pengentasan kemiskinan di pedesaan? dan 2) Apa saja prasyarat yang diperlukan agar kebijakan pengentasan kemiskinan dapat mendorong keseimbangan struktural yang bisa memberi kondisi lebih menguntungkan bagi para penduduk miskin di pedesaan. Dari dua persoalan penelitian itu, penyusunan model diharapkan dapat memberi alternatif konseptual dalam menyusun konsep pembangunan yang memihak kepada orang miskin di pedesaan dalam rangka pengentasan kemiskinan. Tujuan tersebut melahirkan sasaran, yaitu tersusunnya konsep alternatif pembangunan yang memihak orang miskin di pedesaan dalam rangka pengentasan kemiskinan.

Dari latar belakang, tujuan dan sasaran di atas, dalam model kebijakan yang memihak kelompok/orang miskin ini, alur pikir



Gambar 1. Alur Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang Miskin Berbasis *Good Governance*

model secara sederhana tergambar pada Gambar 1. Dari kiri ke kanan, diagram menggambarkan bahwa persoalan kemiskinan adalah multidimensional, baik dari segi definisi, sebab-sebab, dan dimensi lainnya yang terkait. Bermula dari kelemahan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah dihasilkan pada penelitian sebelumnya, para peneliti mencoba melakukan *exit condition* (keluar dari kondisi/situasi) kemiskinan yang dihadapi.

Tahapannya dimulai dengan revitalisasi paradigma penanggulangan kemiskinan dan memahami dimensi kemiskinan yang unik dan beragam serta multidimensional. Keduanya, secara paralel akan berpengaruh pada tiga pilar utama kebijakan penanggulangan kemiskinan, yaitu arah kebijakan, sasaran kebijakan dan jenis program serta program *good governance* yang akan dijalankan. Tiga pilar itu akan melahirkan strategi penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan dan peningkatan kapabilitas (kemampuan) kelompok/orang miskin dengan tiga target utama, yaitu memiliki kemampuan membangun lembaga ekonomi, memiliki kemampuan sosiologis (termasuk keluar dari sebab-sebab kemiskinan, tekanan sosial-ekonomi yang menghambat, dll), dan memiliki kemampuan dalam mengembangkan keahlian (*skill*) produksi dan sumber daya manusia. Salah satu dampak yang diharapkan dari tiga kapasitas kelompok/orang miskin tersebut adalah terjadinya penurunan kemiskinan.

Buku ini mengulas tentang garis besar alur model penanggulangan kemiskinan. Selain itu, juga membahas mengenai kelemahan kebijakan penanggulangan kemiskinan pada saat ini, yaitu program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis infrastruktur di perdesaan khususnya PNPM Mandiri, PPIP, dan PUAP yang menjadi unit analisis dari penelitian tahun pertama (2009) dan tahun kedua (2010). Pada bab ketiga, diulas mengenai model penanggulangan kemiskinan yang memihak kepada orang miskin berbasis *good governance*. Model ini berisikan paradigma, arah kebijakan, strategi penanggulangan kemiskinan dan prasyarat mekanisme yang dibutuhkan agar upaya penanggulangan kemiskinan tepat sasaran kepada orang/keompok orang miskin. Buku ini diakhiri dengan penutup dan keberlanjutan program. ●

BAB II

KELEMAHAN KEBIJAKAN

PENANGGULANGAN KEMISKINAN PADA

SAAT INI

Kemiskinan telah menjadi isu utama negara-negara di dunia. Bukan hanya negara yang sedang dan berkembang, negara kaya sekalipun, tidak luput dari masalah ini. Senada dengan itu, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) juga memandang hal yang sama bahwa kemiskinan adalah persoalan utama setiap negara-bangsa. Peringatan PBB ini telah dilansir sejak tahun 1970-an. Walau demikian, kemiskinan tetap saja mendera hampir banyak negara.

Setiap negara yang memiliki masalah kemiskinan, hampir semuanya mencoba mencari solusinya. Solusi itu melahirkan beragam kebijakan yang sebagian telah diujicobakan. Dalam kasus Indonesia, kemiskinan bukan saja telah menjadi agenda kebijakan sejak lama, tetapi beragam cara pun telah diterapkan. Tujuannya jelas, kebijakan tersebut diarahkan untuk menanggulangi masalah kemiskinan, mengurangi angka kemiskinan, dan mengangkat derajat orang miskin. Sejumlah kebijakan dan program khususnya program yang fokus pada upaya penanggulangan kemiskinan yang berbasis pada pemberdayaan, infrastruktur, dan kapasitas di perdesaan telah dianalisis selama dua tahun, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri) Perdesaan, PUAP, PPIP, dan juga program-program yang berasal dari pemerintah daerah.

Secara ringkas, hasil analisis yang disarikan dari berbagai pandangan sejumlah kelompok/orang miskin di Kabupaten Indramayu, Kabupaten Tuban, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Kutai Kertanegara, dan Kabupaten Indragiri Hilir, menunjukkan bahwa program yang diperuntukkan bagi penanggulangan kelompok/orang miskin masih belum sepenuhnya dapat mengurai, mengatasi, dan menyelesaikan sumber-sumber kemiskinan yang mereka hadapi. Bahkan terdapat kecenderungan umum dari program yang dijalankan, yaitu sebagian kelompok miskin justru tersingkir atau “terpinggirkan” dalam mengakses program.

Berbagai kelemahan program tersebut secara singkat diuraikan sebagai berikut.

1) Program belum menjadi solusi utama bagi penyebab kemiskinan yang dihadapi oleh kelompok/orang miskin

Kemiskinan adalah sebuah fenomena politik, sosial, ekonomi, serta budaya yang multidimensional dan kompleks, serta memiliki sifat unik dan spesifik. Dikatakan unik dan spesifik, karena paling tidak ia memiliki tiga karakter. **Pertama**, sebab-sebab kemiskinan tidak “sama” antara satu wilayah dan wilayah lainnya atau antara satu desa dan desa lainnya. **Kedua**, setiap kelompok/orang miskin yang tinggal di desa memiliki kekhususan penyebab kemiskinan yang mereka hadapi. **Ketiga**, kemiskinan juga merupakan fenomena sosial-ekonomi dan politik serta kultural, yang tidak semata-mata sebagai fenomena kewilayahan. Ketiga karakter itulah yang kurang menjadi landasan paradigmatik dalam kebijakan dan dalam menerapkan program penanggulangan kemiskinan dewasa ini.

2) Sasaran utama kebijakan (program) adalah wilayah dan masyarakat desa secara luas

Hal ini menyebabkan program menyebar pada komunitas warga secara sporadis, dan bukan kepada orang miskin karena program tidak dikhususkan bagi orang miskin, tetapi warga masyarakat

secara luas. Makna luas menunjukkan bahwa program yang berbasis pemberdayaan bukan secara khusus diperuntukkan bagi kelompok/orang miskin, tetapi lebih pada komunitas masyarakat perdesaan. Akibatnya, program yang diberikan kurang dapat menjawab persoalan utama kemiskinan yang dihadapi oleh kelompok miskin. Idealnya, sebuah program disusun atas dasar sebab-sebab kemiskinan yang dihadapi oleh kelompok orang miskin. Luasnya cakupan program (desa sebagai unit implementasi) menyebabkan program kurang dapat mengenali karakteristik siapa kelompok miskin yang akan dibantu, yang seharusnya menjadi sasaran utama program. Deviasi tampak pada perkembangan program, yang akhirnya seluruh desa dapat mengakses dana program ini—khususnya PNPMM Mandiri. Akibatnya ada ketidakadilan dalam besaran dana. Desa dengan jumlah penduduk miskin dan minim fasilitas (desa miskin) seharusnya lebih memiliki hak untuk mengakses dana, ketimbang desa-desa yang sudah mapan infrastruktur dan relatif tidak disebut sebagai desa “miskin”.

3) Titik berat program pada penyebaran dan pembelajaran hak-hak politik bagi kelompok miskin, dengan tingkat kerumitan proses perencanaan partisipatif berdasar pada kompetisi

Program yang berbasis pemberdayaan, infrastruktur, dan kapasitas di perdesaan didominasi oleh upaya pembelajaran hak-hak politik, dengan asumsi jika orang miskin terlibat dalam proses perencanaan, implementasi, dan monitoring program, secara tidak langsung akan dapat menyelesaikan kemiskinan yang mereka hadapi. Dalam praktiknya, justru keberadaan kelompok/orang miskin ini tersingkir pada saat penentuan program karena program ditentukan secara kompetisi. Musyawarah desa (MD) cenderung menjadi arena pertarungan perwakilan antardusun, kelompok yang telah mapan, dan bukan sebagai tempat utama bagi kelompok miskin untuk menentukan nasibnya sendiri.

4) Program kurang dapat menjangkau pemberdayaan bagi kelompok sasaran utama (orang miskin)

Dominasi program pada upaya pembelajaran hak-hak politik warga dan terlalu fokus pada infrastruktur, menyebabkan minimnya upaya pemberdayaan bagi kelompok/orang miskin. Bahkan—kelompok/orang miskin—kesulitan untuk mengakses dana program pemberdayaan (permodalan dan simpan pinjam) karena ada kekhawatiran mereka tidak dapat mengembalikan dana tersebut dan jika tidak kembali maka program akan dihentikan.

Minimnya konsep pemberdayaan dari program PNPM Mandiri, PUAP dan PPIP—menyebabkan lemahnya inovasi dalam menyusun program untuk menanggulangi kemiskinan. Hal ini tercermin pada konsentrasi program untuk membangun hal-hal yang bukan merupakan tujuan utama, seperti membangun jalan gang di kampung atau jalan di tengah sawah, tetapi meninggalkan substansi utamanya dalam upaya untuk memberdayakan kelompok miskin di tingkat desa.

5. Terjadi proses distorsi pemberdayaan, ketika “memberdayakan” identik dengan memberi sedikit penghasilan atau tambahan penghasilan karena orang-orang miskin yang terlibat dalam program diberi upah

Program ini bukanlah solusi, sebab program harus didorong dan diarahkan untuk melahirkan suatu kemampuan (kapabilitas) ekonomi dan sosial kelompok miskin. Proses itu hanya mungkin terjadi manakala akses modal dibuka dan dipermudah untuk orang miskin. Dalam praktiknya, kelompok miskin sulit mengakses modal karena persyaratan pihak yang berhak memperoleh modal adalah kelompok masyarakat yang telah memiliki “modal awal”. Sementara itu, orang miskin salah satunya dicirikan oleh ketiadaan modal. Bagaimana mungkin ada persyaratan (kewajiban syarat bagi kelompok miskin) ketika mereka akan mengakses dana program yang dipergunakan

untuk permodalan atau mendirikan usaha. Kondisi itu yang umum ditemukan dalam implementasi program PNPM, PUAP, dan PPIP.

6) Penentuan karakter kemiskinan dan kelompok miskin idealnya menjadi indikator utama penentuan sebuah program untuk menanggulangi kemiskinan

Program kemiskinan yang ada di perdesaan saat ini terlalu dibebani tugas-tugas pembangunan yang sebenarnya bukan tanggung jawab program tersebut. Sebagai contoh, pembangunan fisik—jalan, gorong-gorong, talut, irigasi, yang menyedot dana program 75 persen, menyebabkan substansi kemiskinan yang dialami oleh kelompok miskin kurang memperoleh bantuan pendanaan. Sebagian besar narasumber yang diundang dalam diskusi berkelompok menyatakan bahwa orang miskin bukanlah pihak yang menikmati program, tetapi justru program dinikmati oleh orang “kaya”, karena sebagian besar dana program digunakan untuk membangun jalan. Beban ini seyogianya tidak menjadi unsur utama program, tetapi merupakan tanggung jawab sosial dan politik pemerintah daerah. Dengan cara berpikir seperti itu, maka dana program benar-benar dapat diarahkan untuk pemberdayaan kelompok miskin. Prioritas ini yang tidak menjadi tujuan utama program penanggulangan kemiskinan di tingkat desa khususnya PNPM Mandiri, PUAP, dan PPIP.

Keenam kelemahan di atas, menjadi pintu masuk dalam menganalisis konsep dan program yang diterapkan. Enam kelemahan di atas terjadi akibat dari minimal empat masalah utama. **Pertama**, dari segi konsep terjadi pencampuran prinsip dalam pembangunan wilayah dengan penanggulangan kemiskinan. Program didominasi oleh pembangunan infrastruktur wilayah, sementara penanggulangan kemiskinan—hanya diikutsertakan—bukan sebagai prioritas utama. Oleh karena itu, baik PNPM Mandiri, PPIP, maupun PUAP sesungguhnya bukan merupakan kebijakan untuk menanggulangi

kemiskinan. Akibatnya, pemberdayaan terhadap kelompok miskin kurang menjadi prioritas utama program.

Kedua, hal itu terjadi karena konsep dan program yang diterapkan tidak diarahkan untuk mengurai atau memecahkan dimensi kemiskinan yang multidimensional. Padahal, secara nyata kemiskinan yang dihadapi penduduk di perdesaan adalah kemiskinan yang disebabkan oleh banyak faktor. Sejumlah hasil kajian lain juga menunjukkan hal yang sama dan mirip. Thorbecke misalnya menyebut bahwa fakta empirik menunjukkan suatu kenyataan bahwa banyak isu yang tetap tidak terpecahkan dalam analisis kemiskinan selama ini, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan karakter multidimensional dan dinamika kemiskinan itu sendiri.¹ Sejumlah fakta menunjukkan ketika program diberikan kepada semua desa tanpa kecuali, justru dianggap telah menihilkan karakter lintas generasi dan kelompok sosial.²

Ketiga, menumpangkan penanggulangan kemiskinan pada program pemberdayaan masyarakat secara luas, merupakan sebab dari adanya kenyataan bahwa kelompok miskin kemudian terpinggirkan, sulit mengakses permodalan, kurang menjadi sasaran utama, dan pada akhirnya tidak berdaya. Berlakunya prinsip *community driven development* (CDD) yang dianut oleh PNPM Mandiri Perdesaan dan hampir semua program penanggulangan kemiskinan memang bagus, tetapi dalam pelaksanaannya menyimpang. Argumen bahwa *stakeholders* di tingkat desa dan di luarnya, termasuk NGO, LSM dan sejumlah organisasi lokal terlibat dalam upaya menanggulangi kemiskinan, dengan terbentuknya suatu komunitas lokal baru yang peduli pada upaya penanggulangan kemiskinan, pada kenyataannya

¹ Lihat Erik Thorbecke, "Multi-Dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues," dalam Nanak Kakwani dan Jacques Silber, ed., *The Many Dimensions of Poverty*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007); dan Tony Addison, David Hulme, dan Ravi Kanbur, ed., *Poverty Dynamics: Interdisciplinary Perspectives*, (New York: Oxford University Press, 2009).

² Tony Addison, David Hulme, dan Ravi Kanbur, *loc.cit.*

tidak demikian. Komunitas yang ada, justru menjauhkan program dari orang miskin karena sistem penentuan program melalui *voting* dan demokrasi yang kompetitif. Partisipasi memang terjadi, tetapi justru tipe partisipasi seperti itu menyebabkan orang atau kelompok/orang miskin tersingkir.

Ketidakterdayaan itu juga ditunjang oleh adanya sistem ekonomi yang bertumpu pada sistem perbankan dalam mengelola permodalan yang digulirkan. Sistem perbankan yang didominasi oleh “bunga—rente” menyebabkan tidak adanya proses awal terjadinya akumulasi modal bagi kelompok/orang miskin; sementara mereka adalah sebuah kelompok baru yang akan merancang dan membuat usaha untuk memandirikan dirinya. Cara tersebut menjadi beban karena tanpa didahului oleh proses akumulasi modal, kelompok/orang miskin akan sulit dapat bertahan dalam model pinjaman (mirip perbankan) dengan bunga sekitar 20 persen/tahun.

Keempat, proses itu ditunjang oleh penerapan program yang dalam implementasinya terlalu kaku, khususnya dalam pelaksanaan proyek. Akibatnya, para fasilitator di daerah kurang memiliki waktu untuk melakukan bimbingan dan pendampingan terhadap kelompok miskin. Waktunya sebagian besar tersita untuk urusan proyek yang rumit. Padahal, inovasi, bimbingan, dan pendampingan terhadap kelompok miskin merupakan salah satu jalur yang biasanya diterapkan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Desain konsep kebijakan dan program tersebut memiliki manfaat pada jalur administratif, tetapi melupakan penggalan substansi yang sesungguhnya sebagai sebuah cara yang diyakini oleh kelompok/orang miskin untuk dapat mengatasi masalah yang mereka hadapi. Orientasi infrastruktur sebagai jalan pintas dalam menjalankan program agar mudah dipertanggungjawabkan dan sebagian dana yang dipinjamkan dapat kembali, menyebabkan kelompok/orang miskin justru bukanlah sosok yang pantas untuk menikmati program.

Kelima, bentuk atau tipe demokrasi-partisipatoris dalam merumuskan program oleh masyarakat, terlalu bias pada demokrasi liberal. Bentuk ini melahirkan sifat partisipatoris yang termobilisasi. Mobilisasi itu dikombinasikan pula dengan mekanisme “kompetisi” sehingga cara demikian memang memenuhi kaidah partisipasi dan *good governance*, tetapi justru menyingkirkan kelompok miskin sebagai pelaku utama kebijakan dalam rangka menanggulangi kemiskinan.

Belajar dari fakta dan kelemahan tersebut di atas, model kebijakan yang memihak kelompok/orang miskin berbasis *good governance* ini disusun sebagai salah bagian dari upaya, bukan saja untuk memperbaiki, tetapi mencoba pada semua pihak untuk keluar dari kungkungan konsep penumpangan penanggulangan kemiskinan dalam wadah PNPM Mandiri.

Untuk mengatasi kelemahan-kelemahan mendasar dari kebijakan (program) penanggulangan kemiskinan di perdesaan sebagaimana telah diurai sebelumnya, diperlukan suatu bentuk kebijakan yang terbatas (*affirmative policy*), dengan cara merevitalisasi kembali paradigma, arah, dan strategi kebijakan penanggulangan kemiskinan di perdesaan yang sudah ada. Oleh karena itu, model ini menawarkan sebuah perubahan paradigma, strategi, dan pendekatan untuk memperbarui landasan kebijakan (program) penanggulangan kemiskinan yang sudah ada. Selain itu, model ini menawarkan perubahan sasaran utama dalam mengatasi kemiskinan, yaitu kelompok/orang miskin.

Perbedaan antara program pemberdayaan masyarakat (PNPM Mandiri, PPIP, dan PUAP) dan model kebijakan yang memihak kelompok/orang miskin tampak pada Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Perbandingan Konseptual Program Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan yang Sudah Ada dengan Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang Miskin

Konsep	Program Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan yang sudah ada (PNPM Mandiri, PPIP, dan PUAP)	Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang miskin
Paradigma	Pemberdayaan masyarakat perdesaan (secara luas)	Revitalisasi paradigma penanggulangan kemiskinan secara spesifik. Program ini hanya terbatas untuk menanggulangi masalah kemiskinan—bukan pemberdayaan masyarakat perdesaan secara luas.
Arah kebijakan	Pembelajaran demokrasi di tingkat desa, perluasan partisipasi dalam pembangunan, dan pemenuhan hak politik demokrasi warga. Tidak diarahkan untuk menanggulangi kemiskinan (penanggulangan kemiskinan ada cangkakan dalam pelaksanaannya).	Memihak kepada kelompok/orang miskin. Menanggulangi kemiskinan yang multidimensional.
Fokus penanggulangan kemiskinan	Penanggulangan kemiskinan bukan menjadi fokus atau prioritas utama. Prioritas utama adalah pembangunan perdesaan secara luas.	Fokus utamanya pada pemberdayaan dan kapabilitas kelompok/orang miskin secara terbatas.
Konsep	Program Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan yang sudah ada (PNPM Mandiri, PPIP, dan PUAP)	Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang miskin
Cakupan wilayah	Desa sebagai pusat program. Luas, hampir seluruh desa dan kecamatan memperoleh dana bantuan.	Terbatas pada wilayah perdesaan dengan ciri-ciri kemiskinan multidimensional melalui pendekatan <i>cluster</i> (kantong) kemiskinan, dan bukan desa yang menjadi pusat program, tetapi kelompok/orang miskin.

Kelompok sasaran	Masyarakat desa secara luas	Kelompok/orang miskin
Strategi penanganan kemiskinan	Penanggulangan kemiskinan, khususnya pemberdayaan terhadap orang miskin bukan menjadi tujuan dan prioritas utama, tetapi strateginya menggunakan dua cara: melibatkan dalam pembangunan infrastruktur (ada pemasukan pendapatan) dan simpan pinjam (SP)—tetapi cenderung berpihak pada kelompok yang sudah mapan.	Strategi pemberdayaan dan peningkatan kapabilitas kelompok/orang miskin. Pemberian usaha dilakukan secara intensif terhadap kelompok miskin yang rentan dan absolut, dengan cara pendampingan untuk penguatan kapabilitas. Menganut prinsip <i>trust</i> (kepercayaan) dalam permodalan. Tidak menganut sistem bunga, tetapi memberikan waktu (7–12 bulan) agar terjadi proses akumulasi kapital bagi orang miskin (bukan dengan cara pinjaman yang setiap bulan mengembalikan).
Konsep	Program Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan yang sudah ada (PNPM Mandiri, PPIP, dan PUAP)	Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang miskin
Pendampingan	Pendampingan hanya administratif.	Pendampingan menjadi kunci utama, bahwa fasilitator berperan untuk mengarahkan, mengurai, dan membantu kelompok miskin keluar dari sebab-sebab kemiskinan yang dihadapi, termasuk mendampingi dalam mencari solusi atas kemiskinan yang dihadapi.
<i>Good governance</i>	Pembelajaran partisipasi secara menyeluruh. Prosedur partisipatif sehingga kurang mengurai masalah kemiskinan untuk menjadi program utama (secara substansial). Model kompetisi kurang melindungi kelompok/orang miskin. Kepentingan kelompok/orang miskin tersingkir dalam proses-proses musyawarah.	Kombinasi prinsip <i>good governance</i> dan <i>pro poor policy</i> . Kepentingan orang miskin merupakan fokus dan prioritas utama. Tidak menganut model kompetisi antarkelompok. Partisipasi secara terbatas—partisipasi kelompok miskin dalam mengurai masalah kemiskinan yang dihadapi. Ada proses <i>assesment</i> (penilaian) secara adil, bukan atas dasar <i>voting</i> , di mana fasilitator dan kelompok <i>shareholders</i> yang ditunjuk memiliki peran yang sebanding dengan kelompok miskin dalam penilaian wilayah, kelompok sasaran, dan program yang didanai.

Dari sejumlah perbedaan mendasar di atas, baik secara paradigma, sasaran kebijakan, strategi pemberdayaan, maupun model *good governance* (+ *pro poor policy*) yang digunakan, secara konseptual sangat berbeda antara model pemberdayaan masyarakat pedesaan (PNPM Mandiri, PPIP, dan PUAP) dan model yang disusun. Karena itu, yang dimaksud alternatif pada model ini adalah kebijakan penanggulangan kemiskinan dikhususkan untuk menanggulangi sebab-sebab kemiskinan yang multidimensional. Model ini tidak mengkhususkan pada pembangunan untuk memberdayakan masyarakat secara luas, tetapi sebuah kebijakan yang memihak orang miskin berbasis *good governance*. Arti memihak, bahwa kebijakan ini sasaran utamanya adalah spesifik (khusus), yaitu kelompok/orang miskin. Kebijakan ini merupakan bagian dari upaya melindungi kelompok/orang miskin dari berbagai dinamika politik dan ekonomi yang memarginalkan. Upaya itu ditempuh melalui adanya sebuah kebijakan yang menguntungkan kelompok/orang miskin. Dalam hal ini, kelompok miskin menjadi pelaku utama dari setiap jenis program yang diterapkan. ●

BAB III

MODEL KEBIJAKAN YANG MEMIHAK KELOMPOK/ORANG MISKIN BERBASIS *GOOD GOVERNANCE*

A. DUA DIMENSI DASAR PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Dalam menanggulangi kemiskinan, hasil studi ini menggarisbawahi pentingnya dua dimensi dasar yang perlu menjadi perhatian utama bagi para pengambil kebijakan, yaitu dimensi kemiskinan dan dimensi paradigmatik sebagai jalur yang logis untuk menyelesaikan masalah kemiskinan di Indonesia pada umumnya, dan di perdesaan pada khususnya. Makna dasar itu terletak pada dua alasan, yaitu kesalahan dalam memahami dimensi kemiskinan dan juga kesalahan dalam meletakkan paradigma kebijakan bagi penanggulangan kemiskinan, yang dampaknya fatal, khususnya bagi efektivitas dan/atau dampak kebijakan yang ditetapkan.

1. Memaknai dan Memahami Dimensi Kemiskinan

Konsep, definisi atau pengertian tentang kemiskinan terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Pada awalnya, kemiskinan itu merujuk pada konsep kemiskinan absolut dan relatif, kemudian berkembang kepada konsep kemiskinan struktural dan kultural. Hal ini kemudian membentuk kemiskinan sebagai fenomena yang multidimensional dan paradoksal, bahkan kemiskinan di Indonesia

memperlihatkan keunikannya sendiri. Mungkin yang lebih tragis lagi, beberapa rujukan empiris ini menggiring fenomena kemiskinan di Indonesia kepada suatu kondisi yang dikenal sebagai lingkaran setan kemiskinan.

Kemiskinan absolut dikarakterisasikan dengan kondisi pada tingkatan tertentu yang terletak di bawah batas pemenuhan kebutuhan minimum untuk dapat bertahan hidup. Konsep kemiskinan absolut ini mensyaratkan kondisi kebutuhan minimum orang Indonesia secara nasional, dan kalau memungkinkan juga diperlukan kondisi secara provinsi dan kabupaten/kota. Secara sederhana, kebutuhan minimum ini didasarkan pada kebutuhan kalori yang mencapai 320 kg beras per tahun untuk daerah perdesaan dan 480 kg per tahun untuk daerah perkotaan,¹ yaitu setara dengan kebutuhan kalori sebesar 1.821 kalori per tahun yang setara dengan 0,88 kg beras per hari.²

Atas dasar kebutuhan kalori ini, pemenuhan kebutuhan dasar minimum ini ditambahkan dengan kebutuhan lainnya, seperti sandang, pemukiman, pendidikan, kesehatan, dan utilitas (air dan listrik). Pada akhirnya, penentuan kebutuhan minimum diformulasikan sebagai kebutuhan hidup minimal (KHM) pada basis rumah tangga sebagai kebutuhan pokok atau dasar yang meliputi kebutuhan makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, pendidikan, utilitas (air, listrik dan komunikasi), transportasi, dan partisipasi masyarakat.

Adapun kemiskinan relatif diatributkan dengan kondisi yang berkaitan dengan proporsi distribusi pendapatan yang tidak merata. Konsep kemiskinan relatif ini mensyaratkan penentuan proporsi distribusi pendapatan. Yang terpenting, kedua persyaratan ini memperlihatkan pengukuran secara kuantitatif.

¹ Mulyanto Sumardi dan Hans-Dieter Evers, ed., *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*, (Jakarta: Rajawali Press, 1999), hlm. 21.

² *Ibid.*

Kemudian, kemiskinan dikaitkan dengan faktor-faktor ketidakadilan ekonomi, sosial, dan politik. Keterkaitan faktor-faktor struktural ini pada akhirnya melahirkan konsep kemiskinan struktural. Berbeda dengan kedua konsep sebelumnya, kemiskinan struktural ini memperlihatkan keterkaitan antara tingkat global dan nasional, bahkan tingkat provinsi. Kemiskinan struktural di Indonesia termanifestasikan dalam bentuk sistem tanam paksa di Pulau Jawa yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda di bawah Gubernur Jenderal Johannes van de Bosch pada tahun 1830 yang mewajibkan masyarakat untuk menyisihkan 20% tanahnya bagi tanaman komoditas ekspor, seperti tebu, nila, dan kopi.³ Sejalan dengan manifestasi kemiskinan struktural di Pulau Jawa ini, Ragnar Nurkse mengulas kondisi lingkaran setan kemiskinan di negara-negara berkembang.⁴

Di samping kemiskinan struktural tersebut yang berlangsung di masyarakat, masyarakat pun ternyata menampilkan apa yang kemudian dikenal sebagai kemiskinan kultural. Kemiskinan kultural ini lebih menonjolkan sikap dan perilaku masyarakat yang terkungkung oleh kemiskinan.⁵ Akan tetapi, hasil kajian Bank Dunia pada tahun 2007 membuktikan bahwa kemiskinan di Indonesia menampilkan sisi lain dari fenomena kemiskinan, yaitu kemiskinan rentan.⁶

Sebuah kebijakan—yang akan diimplementasikan dalam wujud program—diawali dari bagaimana memaknai dan memahami dimensi kemiskinan. Dalam model ini, dimensi kemiskinan adalah kompleks dan multidimensional, yang disebabkan oleh sejumlah faktor. Karena itu, sifat dan karakter kemiskinannya adalah kombinasi dari bera-

³ Lihat Robert van Niel, *Sistem Tanam Paksa di Jawa*, (Jakarta: LP3ES, 2003).

⁴ Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, (Oxford: Oxford University Press, 1953).

⁵ Lihat Oscar Lewis, *La Vida: a Puerto Rican Family in the Culture of Poverty*, (New York: Random House, 1966), dan lihat juga dari penulis yang sama, *Anthropological Essays*, (New York: Random House, 1970).

⁶ Bank Dunia, *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, (Jakarta: Bank Dunia Kantor Jakarta, 2007).

gam faktor, baik alamiah, budaya, maupun struktural (kebijakan). Kombinasi atas ketiganya dapat berbeda-beda antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Oleh karena itu, dalam model ini kemiskinan dimaknai dan dipahami sebagai sebuah kondisi yang disebabkan oleh kombinasi dari kemiskinan absolut (individual), kemiskinan struktural (relatif/rentan), dan kemiskinan disebabkan oleh faktor-faktor ketimpangan struktur ekonomi politik, ketidakadilan sosial, dan faktor-faktor lainnya.⁷ Dengan demikian, kebijakan dan program yang dimaksudkan untuk menanggulangi kemiskinan memerlukan landasan filosofi karakter kemiskinan yang berakar dan berlaku dalam konteks masyarakat yang bersangkutan.

2. Revitalisasi Dimensi Paradigmatik Penanggulangan Kemiskinan

Era reformasi telah mendorong terjadinya pergeseran paradigma dalam menanggulangi kemiskinan. Pergeseran paradigma ini terjadi misalnya pada aspek pendekatan, sifat dan posisi masyarakat miskin, posisi pendamping, dan kerangka kelembagaan. Hal ini telah mengubah salah satu definisi sekaligus reformulasi secara mendasar kerangka kelembagaan politik dan pembangunan serta pendekatan dalam penanggulangan kemiskinan.

Kelembagaan yang demokratis dan partisipatoris telah mengubah jalur partisipasi bagi upaya pengambilan keputusan dalam sebuah kebijakan. Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, partisipasi orang miskin menjadi salah satu prasyarat penting dalam pengambilan keputusan untuk menanggulangi kemiskinan. Gagasan kebijakan yang berawal dari bawah, partisipatif serta menempatkan kelompok/orang miskin sebagai pelaku aktif dalam seluruh pengambilan keputusan dalam penanggulangan kemiskinan telah dilakukan. Secara legal-

⁷ Diding Sakri, ed., *Dari Konsep ke Tindakan: Upaya Mewujudkan Kebijakan Publik Yang Pro Rakyat Miskin*, (Bandung: Perkumpulan Inisiatif, 2008), 21.

formal, paradigma demikian dikuatkan dengan lahirnya Undang-Undang No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. UU ini secara tegas mengadopsi prinsip-prinsip partisipasi masyarakat dalam proses dan tahapan pembangunan. Pada Pasal 1 UU ini menegaskan, “Pembangunan harus memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, dan meningkatkan peran serta masyarakat.”

Penguatan itu semakin kokoh setelah diratifikasinya Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya pada bulan Oktober 2005 melalui UU No. 11/2005. Melalui ratifikasi ini, Indonesia terikat secara hukum untuk melaksanakan isi dan ketentuan kovenan. Masuknya perspektif HAM ke dalam konsep penanggulangan kemiskinan antara lain dilatarbelakangi oleh perkembangan di tingkat dunia, setidaknya di lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Sebagaimana diketahui, PBB telah mengintegrasikan semua instrumen HAM ke dalam paradigma penanggulangan kemiskinan.

Upaya tersebut terus dilakukan oleh pemerintah dan pada September 2005, sebuah dokumen strategi nasional penanggulangan kemiskinan (SNPK) diterbitkan. Dokumen ini memuat strategi penanggulangan kemiskinan jangka panjang dengan sejumlah rencana aksi. SNPK ini menegaskan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan dianggap tidak akan berjalan secara efektif tanpa adanya keterlibatan kelompok-kelompok/orang miskin. Sejak itu, dimulailah sebuah kerangka kerja konseptual bahwa penanggulangan kemiskinan harus melibatkan peran kelompok-kelompok/orang miskin sebagai bagian dari salah satu strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Melalui SNPK, Pemerintah juga memahami kemiskinan sebagai sesuatu yang multidimensional. “... dokumen ini memandang kemiskinan sebagai masalah multidimensi, *multilayers*, dan dominannya kondisi geografis pada satu wilayah. Kemiskinan bukan hanya diukur dari pendapatan, tetapi juga mencakup kerentanan

dan kerawanan orang atau sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin, dan keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka. Oleh sebab itu, pemecahan masalah kemiskinan tidak lagi dapat dilakukan oleh pemerintah sendiri melalui berbagai kebijakan sektoral yang terpusat, seragam, dan berjangka pendek. Pemecahan masalah kemiskinan perlu didasarkan pada pemahaman suara kelompok/orang miskin itu sendiri dan adanya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan terhadap hak-hak dasar mereka, yaitu hak sosial, budaya, ekonomi, dan politik ...”.

Guna memenuhi SPNK, salah satu cara dalam menanggulangi kemiskinan adalah dimulainya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). Secara konseptual, program ini disebut sebagai unggulan dalam menanggulangi kemiskinan, walaupun awalnya tidaklah dirancang untuk itu. Seperti telah disinggung pada Bab II tentang kelemahan yang terjadi, secara garis besar, paradigma penanggulangan kemiskinan dapat diringkas sebagai berikut.

Dari segi pengertian, 1) PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, yang dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan; 2) pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai

pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

Pendekatan atau upaya-upaya rasional dalam mencapai tujuan program dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan program, yaitu pembangunan yang berbasis masyarakat. Pengelolaan program tersebut dilakukan melalui lima pendekatan, yaitu 1) menggunakan kecamatan sebagai lokus program untuk mengharmonisasikan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian program; 2) memosisikan masyarakat sebagai penentu/pengambil kebijakan dan pelaku utama pembangunan pada tingkat lokal; 3) mengutamakan nilai-nilai universal dan budaya lokal dalam proses pembangunan partisipasi; 4) menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik sosial, budaya, dan geografis; 5) melalui proses pemberdayaan yang terdiri atas pembelajaran, kemandirian, dan keberlanjutan.

Program yang diterapkan mencakup empat komponen. **Pertama**, komponen pengembangan masyarakat mencakup serangkaian kegiatan untuk membangun kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat yang terdiri atas pemetaan potensi, masalah dan kebutuhan masyarakat, perencanaan partisipatif, pengorganisasian, pemanfaatan sumber daya serta pemantauan dan pemeliharaan hasil-hasil yang telah dicapai. Untuk mendukung rangkaian kegiatan tersebut disediakan dana pendukung kegiatan pembelajaran masyarakat, pengembangan relawan, operasional pendampingan masyarakat, fasilitator, pengembangan kapasitas, mediasi, dan advokasi. Peran fasilitator terutama pada saat awal pemberdayaan, sedangkan relawan masyarakat berperan utama sebagai motor penggerak masyarakat di wilayahnya. **Kedua**, komponen BLM, yaitu dana stimulan keswadayaan yang diberikan kepada kelompok masyarakat untuk membiayai sebagian kegiatan yang direncanakan oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan terutama masyarakat miskin. **Ketiga**, komponen pe-

ningkatan kapasitas pemerintah dan pelaku lokal adalah serangkaian kegiatan yang meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dan pelaku lokal/kelompok peduli lainnya agar mampu menciptakan kondisi yang kondusif dan sinergi yang positif bagi masyarakat terutama kelompok miskin dalam menjalankan kehidupannya secara layak. Kegiatan terkait dalam komponen ini di antaranya seminar, pelatihan, lokakarya, dan kunjungan lapangan yang dilakukan secara selektif. **Keempat**, komponen bantuan pengelolaan dan pengembangan program meliputi kegiatan-kegiatan untuk mendukung pemerintah dan berbagai kelompok peduli lainnya dalam pengelolaan kegiatan, seperti penyediaan konsultan manajemen, pengendalian mutu, evaluasi, dan pengembangan program.

Adapun ruang lingkupnya adalah semua kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati masyarakat, meliputi, 1) penyediaan dan perbaikan prasarana/sarana lingkungan permukiman, sosial, dan ekonomi melalui kegiatan padat karya; 2) penyediaan sumber daya keuangan melalui dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin dan perhatian lebih besar diberikan bagi kaum perempuan untuk memanfaatkan dana bergulir ini; 3) kegiatan terkait peningkatan kualitas sumber daya manusia, terutama yang bertujuan mempercepat pencapaian target MDGs; 4) peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintahan lokal melalui penyadaran kritis, pelatihan keterampilan usaha, manajemen organisasi, dan keuangan serta penerapan tata pemerintahan yang baik.

Konsep dasar PNMP Mandiri, seperti telah disinggung sebelumnya, memiliki kelemahan pokok, antara lain tidak fokus kepada penanggulangan sebab-sebab kemiskinan, tidak fokus pada pemberdayaan orang miskin, dan walaupun telah ada pergeseran paradigma, namun dalam praktiknya titik tekan paradigma itu justru bukan untuk menanggulangi kemiskinan. Oleh karena itu, efektivitas penerapan

program justru mengalami deviasi (penyimpangan), bahkan masih jauh untuk dapat dikatakan dapat 'keluar' dari *mainstream* model penanggulangan kemiskinan yang pernah diterapkan sebelumnya.

Pergeseran paradigma dan program dalam menanggulangi kemiskinan kurang disertai aspek penataan kelembagaan politik, sosial, dan ekonomi kelompok miskin. Akibatnya, upaya penanggulangan kemiskinan menjadi kurang memiliki daya guna dan hasil guna. Konsep dan strategi penanggulangan kemiskinan di perdesaan, justru membuat "gemuk segelintir orang", sebagai dampak dari kurang tegasnya penentuan sasaran program. Fakta tersebut menjadi pelajaran berharga bahwa upaya penanggulangan kemiskinan bukan saja memerlukan perubahan paradigma secara fundamental sebagaimana telah dilakukan, tetapi juga menyangkut soal konsistensi dalam mendefinisikan dan memosisikan kemiskinan, pendekatan, metode, dan strategi yang digunakan.

Agar terjadi efek simultan dalam penanggulangan kemiskinan dan deviasi tidak terus terjadi, dibutuhkan revitalisasi jalur paradigmatis yang sudah ada. Peletakan jalur paradigmatis itu diarahkan agar titik tekan kebijakan penanggulangan kemiskinan harus memihak pada pemerataan dan keadilan ekonomi, sebagai salah satu alternatif untuk mengurangi angka kemiskinan serta dalam memihak kelompok/orang miskin. Paradigma demikian secara konsisten diterapkan dalam setiap kebijakan pemerintah, baik pusat maupun daerah.

Perubahan titik tekan itu terletak pada

- 1) Menyadari bahwa kemiskinan adalah akibat struktural dan kondisi alamiah yang sering disebut sebagai kemiskinan yang multidimensional.
- 2) Konsekuensi dari titik tekan ini maka analisis dan pertimbangan kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan harus dikaitkan pada berlakunya prinsip-prinsip kebijakan yang berorientasi

dan memihak kepada kelompok miskin (*pro-poor policy*) secara spesifik.

- 3) Kebijakan yang memihak kepada orang miskin, haruslah menjadi target capaian program. Di dalamnya mencakup konsep *pro-poor budgeting* karena diasumsikan sebagai bagian integral dari proses perencanaan pada konsep *pro-poor policy*. Berdasarkan pada paradigma perencanaan tersebut, *pro-poor policy* diletakkan pada proses perencanaan pembangunan,⁸ di mana kelompok/orang miskin adalah subjek dan sasaran utamanya.
- 4) Kebijakan yang memihak kelompok/orang miskin menyiratkan sebuah upaya pencapaian indikator ekonomi dan sosial rakyat miskin meningkat lebih cepat daripada masyarakat yang bukan miskin yang terlibat dalam setiap program yang diberikan. Oleh karena itu, ada empat dimensi dasar yang harus dipenuhi, yaitu proses, substansi, konteks,⁹ dan aktor sebagai agen perubahan.¹⁰ Dari sudut pandang proses, sebuah kebijakan merupakan kebijakan pembangunan yang prorakyat miskin jika mampu membuka ruang untuk masyarakat miskin agar terlibat dalam kebijakan tersebut sehingga kebijakan yang dihasilkan tetap dan sesuai dengan yang dibutuhkan. Dari segi konteks, kebijakan pembangunan yang ada sesuai dengan kondisi yang dihadapi oleh rakyat miskin. Sementara itu, dari segi substansi, kebijakan pembangunan yang prorakyat miskin apabila kebijakan pembangunan tersebut diarahkan untuk membidik penyebab

⁸ Lihat M.L. Jingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* (Jakarta: Rajawali Press, 1999), 519–521.

⁹ Lihat Alamsyah, “Langkah-langkah dan Pijakan Awal Kebijakan *Pro-Poor*”, *Prosiding Seminar Perumusan Awal Gagasan dan Kerangka Implementasi Kebijakan Publik Daerah yang Berpihak Kepada Rakyat Miskin* (Bandung: Perkumpulan Inisiatif Bandung, 26 Februari 2008).

¹⁰ Lihat Njuguna Ng’ethe, Musambayi Katumanga, dan Gareth Williams, *Strengthening the Incentives for Pro-Poor Policy Change: An Analysis of Drivers of Change in Kenya*. Summary Report (London: DFID, May 2004), 7.

kemiskinan dan memenuhi kebutuhan rakyat miskin.¹¹ Artinya, kebijakan pembangunan apa pun yang justru mengakibatkan pencapaian indikator sosial-ekonomi kelompok/orang miskin melambat, dapat disebut sebagai kebijakan yang tidak memihak kelompok/orang miskin. Begitu pula kebijakan pembangunan apa pun yang gagal membidik penyebab utama kemiskinan dan gagal memenuhi kebutuhan kelompok/orang miskin bukan kebijakan yang memihak orang miskin. Oleh karena itu, untuk membuktikan adanya *pro-poor policy*, kelompok miskin sebagai kelompok sasaran perlu dilibatkan sebagai agen perubahan. Hal ini sejalan dengan memosisikan kelompok miskin sebagai subjek dalam perumusan dan implementasi *pro-poor policy*.

- 5) Efektivitas penanggulangan kemiskinan memerlukan kerangka finansial tertentu. Terkait dengan masalah ini, penerapan prinsip *pro-poor budgeting* agaknya penting untuk dijadikan bahan pertimbangan utama setiap kebijakan yang memihak kelompok/orang miskin. *Pro-poor budgeting* merupakan salah satu instrumen penting untuk menanggulangi kemiskinan yang berhasil mengeliminasi sumber-sumber kemiskinan. Pentingnya prinsip ini didasarkan atas kenyataan bahwa proses penyusunan anggaran publik, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah masih belum memenuhi prinsip *pro-poor budgeting*. Prinsip *pro-poor budgeting* mengandaikan teralokasikannya sejumlah anggaran yang ditujukan secara khusus untuk mendanai berbagai program penanggulangan kemiskinan. Bersamaan dengan itu, tuntutan terhadap penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas *good governance* juga tampak semakin menguat—seiring dengan proses demokratisasi di berbagai bidang. Berbagai program penanggulangan kemiskinan telah berupaya mengadopsi prinsip ini ke dalam kerangka kerja manajemen. Namun, sejauh yang

¹¹ *Ibid.*

dapat diamati, penerapan prinsip ini masih terlihat beberapa kelemahan.

- 6) Mengurangi titik berat program pada pembelajaran demokrasi (termasuk partisipasi). Kajian ini justru menemukan suatu gejala bahwa titik berat pada partisipasi—*good governance*, cenderung menghasilkan proses pembangunan dan berjalannya program yang partisipatif, tetapi kurang memiliki dampak langsung bagi kelompok miskin. Salah satu masalah yang timbul ialah paradigma program kurang ditunjang oleh dua prioritas utama, yaitu pemberdayaan dan penguatan kelembagaan politik-ekonomi kelompok miskin. Program yang ada telah mampu menjadikan instrumen partisipasi dan pengawasan serta akuntabilitas sebagai sesuatu yang dibutuhkan oleh warga dari proses pembelajaran program yang sudah bertahun-tahun. Paradigma utama hak politik harus dikurangi, diubah menjadi pemenuhan hak ekonomi (khususnya *empowering*) kepada kelompok/orang miskin.
- 7) Partisipasi kelompok miskin dalam program penanggulangan kemiskinan adalah prinsip penting. Namun, bukan partisipasi dalam pengertian yang hanya sekedar mendatangkan jumlah kelompok dalam bermusyawarah, tetapi lebih dari itu. Partisipasi kelompok miskin haruslah berprinsip partisipatoris guna menemukan *nature of poverty* (kondisi utama kemiskinan) yang mereka hadapi. Sebuah proses partisipasi yang secara kualitatif dan substantif mensyaratkan adanya proses-proses penemuan berbagai kendala dan faktor penyebab kemiskinan serta upaya-upaya yang memungkinkan bagi mereka untuk keluar (*exit strategy*) dari kemiskinan yang selama ini membelenggu. Upaya demikian tidak ditemukan pada program-program penanggulangan kemiskinan yang telah ada sehingga partisipasi hanyalah berupa perkumpulan orang untuk melakukan *voting* atas suatu usulan program yang telah digagas oleh perwakilan kelompok

perempuan dan perwakilan dusun-dusun. Dengan kata lain, proses partisipasi dalam perencanaan program akhirnya tidak menjadi wadah representasi dari kepentingan kelompok miskin.

Penerapan partisipasi kelompok miskin dalam program pembangunan, terutama dalam program yang secara khusus ditujukan dalam rangka penanggulangan kemiskinan masih sebatas memenuhi aspek formal-prosedural, belum masuk ke tahap substansi. Dengan latar semacam ini, mekanisme penerapan partisipasi kelompok miskin dalam program-program pembangunan membutuhkan sebuah penajaman di mana keikutsertaan kelompok-kelompok miskin harus menjamin efektivitas keputusan kelompok miskin untuk menentukan isi dan jenis program yang merepresentasikan kepentingannya. Demikian pula dalam implementasinya, kelompok/orang miskin harus dipercaya bahwa mereka mampu mengelola modal walaupun selama ini mereka tidak memiliki keahlian dan pengalaman dalam mengurus modal. Salah satu ciri orang miskin adalah tidak memiliki modal. Selain kepercayaan bahwa mereka mampu melakukan, prosesnya juga harus dikawal dan dibantu oleh sebuah struktur program yang memang dirancang untuk tujuan tersebut. Desentralisasi pelaksanaan program dibutuhkan, tetapi harus ada pengawalan, fasilitasi, dan supervisi sebagai sebuah mitra dari pengelola program bersama kelompok/orang miskin untuk menemukan jalan keluar dari kemiskinan. Hal ini dibutuhkan mengingat karakteristik kemiskinan umumnya mengandung kekhususan terkait dengan kekhasan wilayah (geografis), maka prinsip kepercayaan bahwa orang miskin mampu mengubah dirinya haruslah menjadi modal sosial-politik utama. Dengan prinsip desentralisasi, terutama menyangkut prakarsa dan inisiatif yang berasal “dari bawah”, secara partisipatoris akan membuka peluang munculnya inovasi kegiatan yang bukan saja berguna

bagi mereka sekaligus menjadi pintu masuk untuk mendorong terjadinya transformasi sosial-ekonomi bagi kelompok/orang miskin.

8. Agar prosesnya dapat berjalan transparan, akuntabel, dan berkeadilan, dibutuhkan penguatan prinsip *good governance* dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan. Prinsip *good governance* menjadi prasyarat utama bagi perumusan *pro-poor budgeting*. *Pro-poor policy* mengandung sejumlah karakter seperti berikut ini.
 - a) *Pro-poor policy* membangun mekanisme yang mendorong kelompok/orang miskin agar dapat memengaruhi agenda prioritas kebijakan dan menargetkan secara khusus masalah-masalah kausal yang diidentifikasi sendiri oleh kelompok/orang miskin.
 - b) *Pro-poor policy* bertujuan untuk membantu kelompok/orang miskin dalam penggunaan terbaik aset mereka yang dimiliki (sekecil apa pun), melalui produktivitas dan kesempatan ekonomi.
 - c) *Pro-poor policy* mengamanatkan kesetaraan gender dalam masyarakat (komunitas) dan kebutuhan untuk menciptakan lapangan pekerjaan/pendapatan, khususnya kelompok muda.
 - d) *Pro-poor policy* terkonsentrasi pada pertumbuhan ekonomi termasuk fokus kepada pemberian kesempatan untuk penciptaan pekerjaan, khususnya pendapatan dan kesempatan kerja bagi penduduk miskin dan kelompok riskan, yaitu pemuda dan penganggur, penduduk tuna wisma, dan migran perdesaan.
 - e) *Pro-poor policy* menargetkan sektor-sektor yang mempekerjakan kelompok/orang miskin dengan tujuan untuk

menghilangkan beberapa kendala, seperti ketersediaan kredit untuk penduduk miskin, layanan jasa yang minim, ketidakefisienan, dan standar tata kelola yang rendah serta menciptakan investasi yang menggerakkan lingkungan bagi tumbuhnya sektor swasta.

- f) *Pro-poor policy* menargetkan pemberian tingkat jasa layanan dasar yang efisien, seperti air, sanitasi, komunikasi, infrastruktur transportasi, listrik, pendidikan, dan kesehatan, di kawasan-kawasan yang dihuni kelompok/orang miskin.
- g) *Pro-poor policy* bertujuan untuk mempertahankan harga yang kompetitif dari produk yang dihasilkan kelompok/orang miskin dan bahan baku yang diperlukan oleh penduduk miskin.¹²

Untuk dapat memastikan bahwa prinsip-prinsip di atas tetap relevan dan memiliki dampak jangka panjang bagi upaya penanggulangan kemiskinan, maka dipandang perlu memasukkan unsur keberlanjutan sebagai salah satu pilar penting dalam penanggulangan kemiskinan. Prinsip ini bermaksud untuk memastikan bahwa program-program penanggulangan kemiskinan mampu mendesain arah yang dapat memberikan efek rangsangan atas berbagai upaya dan aktivitas pemberdayaan kelompok miskin tetap berjalan—bahkan seandainya program-program semacam itu telah dinyatakan selesai.

Pada intinya, kebijakan yang berorientasi pada masyarakat kelompok miskin dapat mencakup beberapa hal, yaitu pemenuhan kebutuhan dasar dari kelompok miskin dan kemampuan pemerintah untuk memproteksi kelompok miskin, dan ada tidaknya kesalahan sistem, baik dari segi pendataan, akurasi desain kebijakan yang tepat

¹² Aaron Schneider dkk., “Pro-Poor Governance and the Policy Process: A Framework”, *Oslo Governance Center Framework Paper 2*, (Januari 2009): 9.

sasaran pada masalah kemiskinan yang dihadapi oleh masyarakat maupun hal lainnya.¹³

B. ARAH KEBIJAKAN: PEMIHAKAN KEPADA KELOMPOK/ORANG MISKIN

Kompleksitas permasalahan kemiskinan dan karakteristik multidimensional memerlukan program, baik yang bersifat universal maupun program-program khusus atau spesifik yang memang menargetkan kelompok/orang miskin. Perhatian khusus perlu diarahkan kepada kelompok/orang miskin yang memang tidak dapat berpartisipasi secara normal dalam program-program pedesaan dan terkadang tetap termarginalisasi oleh program penanggulangan kemiskinan yang bernuansa masyarakat luas. Dengan kata lain, arah kebijakan penanggulangan kemiskinan yang cocok adalah pemihakan (*affirmative policy*) karena pada umumnya posisi kelompok/orang miskin selalu berada dalam kondisi rentan. Lebih dari itu, kelompok/orang miskin umumnya tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk mengakses berbagai sumber daya strategis (ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya). Oleh karena itu, kelompok/orang miskin kerap tidak terlalu siap untuk hidup dalam suatu kondisi persaingan yang tajam dengan kelompok-kelompok orang nonmiskin dalam memperebutkan berbagai sumber daya strategis. Dalam kondisi semacam ini, kelompok/orang miskin kerap tersisih alias kalah dalam pertarungan tersebut.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan perlu mempertimbangkan tindakan yang bersifat pemihakan bagi kelompok/orang miskin. Kebijakan pemihakan ini mengandaikan adanya pengalokasian berbagai sumber daya strategis (politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya) yang secara khusus ditujukan untuk keperluan penanggulangan kemiskinan. Penting untuk digarisbawahi bahwa tindakan

¹³ Sakri, "*Dari Konsep ke Tindakan...*", hlm. 47–49.

pemihakan ini bersifat terbatas dan sementara. Kemunculannya, perlu dipahami sebagai sesuatu yang khusus atas dasar sebuah kondisi yang memerlukan penanganan segera. Kebijakan semacam ini harus segera diakhiri ketika kondisi kemiskinan dinilai telah berhasil diatasi—setidaknya hingga ke tingkat minimal, yaitu kondisi yang memungkinkan berkurangnya kemiskinan secara signifikan telah tercipta. Dalam kerangka inilah pengertian *pro-poor policy* diletakkan.

Pemihakan juga dapat terlihat dari prioritasnya. Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, program yang dibuat diarahkan untuk tiga hal, yaitu memperkuat kapasitas ekonomi kelompok/orang miskin, memberikan modal yang memadai sehingga ada proses transformasi ekonomi untuk menanggulangi kemiskinan, dan perlindungan bagi kelompok/orang miskin agar berdaya dalam meningkatkan *skill* produksi dan kemampuan sumber daya manusia lainnya.

Wujud dari pemihakan kebijakan yang secara langsung meletakkan kelompok/orang miskin sebagai target kebijakan, atau kebijakan yang bertujuan kepada pengurangan kemiskinan, sekurang-kurangnya mencakup tujuh komponen, yaitu

- 1) Manfaat ruang demokrasi bagi kelompok miskin atau ruang demokrasi sebagai instrumen bagi kepentingan kelompok miskin dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingannya;
- 2) Adanya efek bagi penguatan kemampuan kelompok/orang miskin;
- 3) Menjamin kemudahan akses bagi kelompok/orang miskin;
- 4) Jaminan perlindungan bagi kelompok miskin;
- 5) Berlakunya prinsip *good governance* sebagai salah satu instrumen untuk melindungi kebocoran program dan agar program tidak salah sasaran;

- 6) Kemiskinan menjadi prioritas utama setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah;

Tabel 2. Indikator Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang Miskin

Komponen	Uraian
Terciptanya ruang demokrasi	<ul style="list-style-type: none"> - Kepentingan orang miskin secara berkelompok menjadi prioritas utama dari program penanggulangan kemiskinan; - Kuatnya proses partisipasi kelompok miskin dalam berbagai tahapan perencanaan, implementasi, dan pengawasan. - Kuatnya proses partisipasi kelompok miskin yang otonom. - Kuatnya solidaritas kelompok miskin dalam berbagai proses perencanaan, implementasi dan pengawasan. - Komunikasi yang interaktif antarkelompok. - Partisipasi kelompok miskin dalam proses pembangunan, tidak saja pada tahap pelaksanaan, tetapi juga pada tahap implementasi, dan pemanfaatan hasilnya, termasuk dalam pengawasan.
Kuatnya kapabilitas orang miskin	<ul style="list-style-type: none"> - Program mampu mendorong meningkatnya kapabilitas kelompok/orang miskin dalam merumuskan kebutuhan dan menangani persoalan mereka sendiri. - Kuatnya kesadaran kelompok miskin dalam penanggulangan kemiskinan. - Peningkatan pengetahuan dan keterampilan kelompok miskin dalam aktivitas produksi/jasa. - Peningkatan kreativitas kelompok miskin. - Peningkatan pembentukan modal. - Kuatnya perumusan kepentingan kelompok miskin dalam perencanaan sehingga menjadi prioritas utama dari program penanggulangan kemiskinan. - Kelompok miskin dapat mencapai tingkat kemandirian.

Terbukanya akses	<ul style="list-style-type: none"> - Terbukanya dan terjaminnya berbagai akses sumber daya strategis (ekonomi, politik, sosial, hukum, dan budaya) bagi kelompok/orang miskin. - Kesempatan mendapatkan fasilitas finansial, pemasaran, teknis, dan manajemen. - Ketersediaan transportasi yang memadai dalam sarana dan prasarana produksi.
Tersedianya perlindungan	<ul style="list-style-type: none"> - Intervensi negara melalui kebijakan khusus untuk melindungi hak-hak sosial, ekonomi, politik, keadilan, dan produk yang dihasilkan. - Kelompok miskin dapat mencapai tingkat kemandirian.
Berlakunya prinsip <i>good governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Program-program penanggulangan kemiskinan harus transparan, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan. - Seluruh informasi pelaksanaan program harus dapat diakses oleh pihak ketiga. - Transparan, akuntabel, <i>fairness</i>, dan dapat dipertanggungjawabkan. - Proses-proses yang mendukung kebijakan yang memihak kepada kelompok/orang miskin.
Prioritas utama	<ul style="list-style-type: none"> - Pengentasan (pengurangan) kemiskinan harus selalu menjadi bahan pertimbangan dalam setiap kebijakan dan program pembangunan. - Kelompok miskin diberikan kekhususan dan prioritas dalam setiap jenis program pembangunan. - Kebijakan dan program pembangunan <i>accessible</i> (dapat diakses) secara mudah oleh kelompok miskin.
Kerangka waktu pencapaian pengurangan angka kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> - Tersedianya <i>road map</i> yang terukur dari segi waktu terkait dengan tahapan penurunan angka kemiskinan. - Tersedianya rencana pengurangan kemiskinan yang ditetapkan berdasarkan besaran yang akan dicapai dalam setiap tahapan kebijakan.

- 7) Dipandang perlu untuk menetapkan batasan kerangka waktu kebijakan dan program yang disertai dengan prakiraan penurunan angka kemiskinan dari waktu ke waktu.

Penjabaran ketujuh indikator kebijakan yang memihak kelompok/orang miskin tersebut, digambarkan pada Tabel 2.

Selain ketujuh indikator kebijakan tersebut, sebuah kebijakan yang disusun juga harus memiliki tujuan yang jelas untuk menanggulangi kemiskinan atau sebab-sebab multidimensional kemiskinan. Tujuan kebijakan diarahkan pada

- 1) Meningkatkan kapabilitas kelompok miskin dari sisi kualitas partisipasi politik, akses terhadap berbagai sumber daya ekonomi dan politik dalam pembangunan.
- 2) Meningkatkan pemberdayaan ekonomi-politik kelompok miskin.
- 3) Mengentaskan kelompok/orang miskin dari sumber-sumber kemiskinan yang mereka alami.

C. SASARAN KEBIJAKAN DAN JENIS PROGRAM

1. Karakter Wilayah

- a. Pengertian Wilayah.

Wilayah sasaran kebijakan yang dimaksud adalah wilayah yang terbatas dengan karakter geografis yang mirip dan berdekatan. Sebagai contoh, wilayah lahan gambut, wilayah sulit air, lahan pasang-surut, daerah terpencil pertanian, dan nelayan. Karakter wilayah ini berhubungan dengan rancangan program yang dikhususkan untuk mengatasi sumber-sumber kemiskinan multidimensional yang akan dihadapi.

Kemiripan wilayah, juga dapat menjadi pembeda dengan karakter wilayah lainnya sehingga rancangan programnya juga berbeda dalam penggunaannya. Pada dasarnya, penanggulangan

kemiskinan tidak mungkin disamakan, harus membuka peluang variasi program yang disesuaikan dengan karakter geografisnya. Sebagai contoh, penanggulangan kemiskinan di wilayah pantai berbeda dengan wilayah daratan atau wilayah pegunungan. Penanggulangan kemiskinan di wilayah yang geografisnya tanah gambut akan berbeda dengan wilayah yang geografisnya tanah berkapur, atau wilayah geografis dengan hamparan lahan kritis. Alokasi program pada desa-desa yang memiliki kemiripan geografis akan lebih menguntungkan karena memungkinkan pembuatan program yang spesifik sesuai dengan kondisi geografis, seperti program penanggulangan kemiskinan khusus bagi wilayah pantai. Program tersebut tentu akan benar-benar memperhatikan karakter geografis setempat sebelum menyusun program penanggulangan kemiskinan bagi masyarakat di sana yang banyak terkait dengan kehidupan para nelayan. Selain itu, juga memungkinkan dibuatnya rancangan program penanggulangan kemiskinan yang sesuai dengan kendala geografis yang dihadapi oleh masyarakat miskin. Hal ini dikarenakan kondisi kemiskinan suatu masyarakat tidak jarang disebabkan atau setidaknya dipersulit oleh faktor alam yang kurang menguntungkan.¹⁴ Rancangan program yang sesuai dengan kondisi alam akan membuka peluang dirancangnya program yang telah memasukkan faktor-faktor kesulitan yang dihadapi di wilayah tersebut, yang mungkin kurang atau sama sekali kurang atau tidak diperhitungkan apabila program tersebut dibuat secara umum. Selain itu, akan membuka peluang bagi

¹⁴ Sekalipun demikian, John Kenneth Galbraith telah memberikan bukti lain bahwa faktor-faktor alamiah pada beberapa kasus kurang dapat memberi penjelasan mengenai terjadinya kemiskinan. Ia menunjuk pada Jepang, Singapura, Taiwan, Hongkong, dan Korsel, di mana negara-negara tersebut secara alamiah bukanlah negara-negara yang kaya sumber daya alam, namun kenyataannya tidak termasuk negara miskin. Lihat, John Kenneth Galbraith, *Hakikat Kemiskinan Massa*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1983), hlm.13. Akan tetapi, kelima negara tersebut adalah pengecualian, lantaran banyak negara lain yang menderita kemiskinan karena memang faktor alamnya, seperti kurangnya sumber daya alam dan kondisi yang kurang menguntungkan, misalnya lahan tandus dan tanah bergambut.

program tersebut untuk lebih memfokuskan perhatian pada penanggulangan kendala alam yang dihadapi masyarakat. Sebagai contoh, pada lahan rawa pasang surut maka program penanggulangan kemiskinan di sana juga harus memberi perhatian pada pembuatan tanggul-tanggul penahan air, agar komoditas pertanian yang ditanam warga miskin tidak dirusak oleh banjir pasang.

b. Lokus Kegiatan

Lokus kegiatan bukan berdasarkan wilayah administratif (seperti desa) dan tidak tumpang-tindih pada batasan wilayah administratif, tetapi wilayah berdasarkan kesamaan atau kedekatan karakter kemiskinan yang dihadapi. Ini berarti boleh jadi di dalam satu desa hanya ada satu wilayah tertentu yang menerima bantuan, atau boleh jadi di dalam satu kecamatan hanya ada satu wilayah tertentu yang menerima bantuan program. Selain itu, kelompok miskin yang mendapat bantuan program dapat terdiri atas warga miskin yang melintasi batas-batas wilayah administratif, namun tetap dalam satu kecamatan di dalam satu kabupaten yang sama. Dengan demikian, desa nantinya diharapkan melakukan koordinasi satu dengan lainnya untuk menyukkseskan keberlangsungan program.

c. Cakupan Wilayah Kebijakan

Perdesaan dalam program ini hanyalah wilayah administratif, bukan menjadi wilayah kerja program. Dalam implementasinya, wilayah program sangat terbatas, bukan untuk seluruh desa di Indonesia yang jumlahnya hampir mencapai 50.201 buah pada 2010. Inilah perbedaan antara program ini dengan program penanggulangan yang sudah ada, seperti PNPM Mandiri, PPIP, dan PUAP, yang hampir semua desa berhak mengakses dana program tersebut. Akibatnya, desa yang telah mampu dan bukan dalam kategori miskin pun memperoleh dana, dengan alasan

terdapat orang miskin, padahal pemanfaatan program pada hakikatnya bukanlah orang miskin. Di samping bertujuan agar rumusan program yang dibuat benar-benar sesuai dengan sumber kemiskinan yang dihadapi oleh masyarakat miskin di wilayah geografis tersebut, juga diharapkan dapat mengangkat sumber kemiskinan yang ada. Melalui cakupan wilayah yang jelas dan tegas, pelaksanaan program dapat dicegah dari penyimpangan dan dominasi kelompok-kelompok borjuasi dan kalangan elit di tingkat desa.

2. Karakter Multidimensional Kemiskinan di Perdesaan

Dengan mempertimbangkan karakteristik geografis dan wilayah administratif, perdesaan yang dapat mengakses program ini adalah perdesaan yang memiliki ciri-ciri kemiskinan multidimensional (kombinasi antara yang alamiah dan struktural), sebagai berikut:

- a) Desa yang telah tercakup pada peta kantong kemiskinan di sebuah kabupaten dan/atau provinsi;
- b) Desa yang minim sarana dan prasarana umum dan modal ekonomi.

Adapun ciri-ciri perdesaan dengan kemiskinan multidimensional adalah sebagai berikut:

- 1) Desa yang terisolasi dari jalur utama transportasi, akses pasar, dan daerah yang terpencil;
- 2) Desa yang karakter geografisnya memiliki struktur tanah tidak subur, 90% terdiri atas lahan kritis dan 90% lahan kritis air;
- 3) Lebih dari 40% penduduknya berpendapatan rendah (yakni garis tengah antara kemiskinan absolut BPS dengan Bank Dunia sebesar Rp233.740,- hingga Rp500.000 per bulan);¹⁵

¹⁵ Tingkat pendapatan minimal rata-rata yang dipakai BPS untuk perhitungan garis kemiskinan 2011 di Indonesia sebesar Rp233.740,- per bulan atau sekitar Rp7.800,- per hari. Banyak pihak mengkritik bahwa standar garis kemiskinan yang selama ini digunakan BPS dalam menghitung

- 4) Lebih dari 30% penduduknya tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar minimal (konsumsi, fasilitas umum, dan kepemilikan aset yang rendah);
- 5) Dominannya jumlah perempuan dan anak-anak yang bekerja dalam membantu ekonomi keluarga;
- 6) Lebih dari 30% penduduknya merupakan buruh tani atau tidak memiliki lahan untuk pertanian;
- 7) Lebih dari 30% penduduknya dalam setahun pengeluaran per kapitanya kurang dari 240–320 kg beras;¹⁶ dan
- 8) Lebih dari 30% penduduknya tidak memiliki pekerjaan tetap (rata-rata dalam satu bulan kurang dari 32 jam atau 4 hari kerja dengan gaji yang minimal di bawah Rp18.000,- per hari);

Tujuan dari syarat geografis wilayah program tersebut adalah untuk mendorong upaya penanggulangan kemiskinan yang sesuai dengan karakteristik sebab-sebab kemiskinan yang dialami oleh kelompok orang miskin. Hal ini disebabkan oleh sifat dan karakteristik kemiskinan yang berbeda pada tiap-tiap daerah sehingga kebijakan pengentasan kemiskinan tidak dapat diseragamkan. Oleh karena itu, strategi penanggulangan kemiskinan perlu mempertimbangkan karakteristik lokal yang melekat di masyarakat. Dengan demikian, akan terdapat variasi dan keragaman yang khas di tiap-tiap wilayah.

angka kemiskinan di Indonesia terlalu rendah karena jauh di bawah garis kemiskinan Bank Dunia yang sebesar US\$ 2 atau sekitar Rp17.000,- per hari.

¹⁶ Mengacu pada ukuran garis kemiskinan Sajogyo, yang didasarkan pada nilai ambang kecukupan pangan. Berdasarkan standar yang dibuat Sajogyo, untuk menentukan miskin tidaknya seseorang, patokannya ialah 240 kg beras untuk penduduk desa dan 320 kg untuk penduduk kota. Jika pengeluaran seseorang selama setahun kurang dari itu, berarti kekurangan pangan. Selanjutnya, berdasarkan ukuran Sajogyo, penduduk miskin dapat dibagi lagi dalam tiga strata. *Pertama*, kelompok miskin apabila pengeluaran per kapita kurang dari 320 kg beras per tahun bagi penduduk desa dan 480 kg beras per tahun bagi penduduk kota. *Kedua*, kelompok miskin sekali, apabila pengeluaran per kapita kurang dari 240 kg beras per tahun (desa) dan 360 kg beras per tahun (kota). *Ketiga*, penduduk paling miskin apabila pengeluaran per kapita kurang dari 180 kg beras per tahun (desa) dan 270 kg beras per tahun (kota).

Formulasi program pemberdayaan desa yang dirancang oleh pemerintah pusat hendaknya bukan berupa rancangan tunggal atau resep generik yang diberikan secara seragam kepada semua desa di Indonesia. Hal ini dikarenakan kondisi kemiskinan antardaerah di Indonesia berbeda-beda, khususnya antara Jawa dan luar Jawa. Kondisi kemiskinan perdesaan di Jawa lebih disebabkan oleh kapasitas serap tenaga kerja di pertanian sudah terbatas sekali, namun peluang mencari pekerjaan di luar pertanian juga amat terbatas,¹⁷ dengan tingkat pendidikan maupun keterampilan SDM yang rendah.¹⁸ Berbeda dengan kondisi kemiskinan di luar Jawa yang lebih diakibatkan oleh kondisi infrastruktur di perdesaan yang memprihatinkan, seperti kurang tersedianya jalan penghubung antardesa/dusun, jembatan, dan tanggul. Kondisi kemiskinan infrastruktur tersebut khususnya dijumpai pada daerah-daerah tertentu, seperti wilayah-wilayah yang agak terisolasi dan wilayah yang memiliki struktur tanah berawa.

¹⁷ Lihat hasil penelitian tim ini tahun sebelumnya, dalam Moch. Nurhasim, ed, Masalah dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan: Kajian tentang Pembangunan, *Good Governance* dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Pedesaan, (Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2009). Lihat pula, Sajogyo, "Pertanian dan Kemiskinan", dalam <http://marx83.wordpress.com/pertanian-dan-kemiskinan>, diakses 3 September 2010.

¹⁸ Permasalahan kemiskinan di pedesaan di Jawa yang sebagian besar masih mengandalkan sektor pertanian ialah semakin menyempitnya luas lahan, rasio antara jumlah petani dan luas lahan semakin tidak seimbang. Secara ekonomis luasan kepemilikan lahan di desa sangat sulit untuk mencapai keuntungan yang tinggi. Banyak petani yang memiliki lahan kurang dari 1 hektare, bahkan sebagian besar tidak memiliki lahan sehingga sekadar menjadi buruh tani. Penyempitan luas lahan pertanian ini terutama disebabkan oleh banyaknya alih fungsi lahan pertanian dan penambahan penduduk yang tidak diikuti peningkatan luas wilayah pertanian. Rasio jumlah petani dengan luas lahan yang tinggi merupakan implikasi dari rendahnya kesempatan kerja, baik di perdesaan maupun di perkotaan. Hal itu mengakibatkan usaha pertanian dipandang sebagai *the last landing resort* atau tempat berlabuh terakhir bagi masyarakat desa. Dengan besarnya jumlah petani, sementara luas lahan tetap dan secara umum cenderung mengalami penyempitan menjadi faktor penyebab rendahnya produktivitas petani. Jumlah produksi per orang petani menjadi lebih rendah. Y. Sundaya, "Meredam Kemiskinan Petani di Jawa Barat", dalam <http://sundaya.blogspot.com/2010/08/meredam-kemiskinan-petani-di-jawa-barat.html>, diakses pada 3 September 2010.

3. Indikator Kelompok Sasaran

a. Kelompok dan Bukan Individu

Harus berkelompok dengan tujuan untuk lebih membangun sinergi di kalangan individu-individu miskin, agar dalam berinteraksi dengan lingkungan ekonomi mereka lebih kuat. Mengapa harus berkelompok? Agar mereka dapat saling belajar dan bertukar strategi dalam mengatasi masalah kemiskinan yang dihadapi. Melalui cara itu pula, secara bersama-sama mereka akan saling membantu dalam mengatasi masalah yang dihadapi dan dapat saling mengontrol satu sama lain. Selain itu, jika bantuan diberikan per RT miskin, justru membuka peluang terjadinya penyimpangan yang besar karena kontrol sulit dilakukan. Oleh karena sifat individu orang miskin yang rentan, maka mereka perlu berkelompok dalam rangka memperjuangkan kepentingannya.

Kelompok adalah bergabungnya individu-individu dari keluarga miskin, baik yang absolut maupun yang rentan untuk membangun sebuah lembaga ekonomi. Pembentukan kelompok dilakukan oleh mereka dengan didampingi fasilitator.

Pembentukan kelompok harus didasarkan atas segmen sosial-ekonomi tertentu, yakni sungguh-sungguh berasal dari lapisan paling bawah masyarakat, sekaligus melarang masuknya kelompok borjuasi desa terlibat di dalamnya. Hasil penelitian di berbagai wilayah memperlihatkan apabila suatu program penanggulangan kemiskinan telah dapat diakses oleh unsur-unsur warga yang tidak miskin, pada akhirnya sejak proses perencanaan hingga pelaksanaan program akan membuat masyarakat miskin yang seharusnya menjadi kelompok sasaran dari program justru tersingkir. Di dalam musyawarah kerap kali kalangan warga miskin kalah beradu argumentasi dengan kelompok warga yang lebih mapan. Kelompok yang lebih mapan atau elite desa akan memiliki pengaruh yang lebih kuat berkat kedudukannya dan

berkemampuan lebih baik dalam beradu argumentasi. Di lain pihak, kemiskinan yang dialami oleh warga miskin berakibat pada kurangnya informasi dan pengetahuan serta lemahnya kemampuan untuk memperjuangkan nasib mereka, termasuk perdebatan-perdebatan dalam musyawarah. Akibatnya, usulan-usulan yang diajukan oleh kelompok miskin menjadi tersingkir.

b. Indikator Orang Miskin

Ciri-ciri kelompok sasaran yang tinggal di perdesaan yang mengalami kemiskinan absolut dan rentan, antara lain:¹⁹

- 1) Pendapatan rendah,
- 2) Kualitas SDM rendah,
- 3) Minim modal,
- 4) Tidak memiliki akses ke berbagai sumber daya,
- 5) Tidak berdaya.

Kemiskinan absolut diidentifikasi dengan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tertentu. Kemiskinan absolut didasarkan pada konsumsi, yang terdiri atas dua elemen, yakni (1) pengeluaran yang diperlukan untuk membeli standar gizi minimum dan kebutuhan mendasar lainnya dan (2) jumlah kebutuhan lain yang sangat bervariasi.

Garis kemiskinan didasarkan pada penghitungan kemiskinan absolut dan penduduk yang berada dekat garis kemiskinan, namun rentan jatuh pada golongan miskin. Jika terjadi goncangan atau krisis ekonomi, mereka akan dengan mudah berada di bawah garis

¹⁹ Basis dari penggunaan indikator rendah adalah menggunakan data BPS, dengan asumsi Rumah Tangga Miskin. Data ini sebenarnya hanya untuk “pedoman” karena dalam praktik program akan diverifikasi kembali oleh fasilitator di lokasi program dengan melibatkan kelompok orang miskin dalam bermusyawarah untuk menentukan siapa orang miskin yang sebenarnya (menurut pandangan dan penilaian mereka. Hasil kombinasi itulah yang akan digunakan sebagai dasar pemberian program (lihat kelembagaan dan mekanisme).

kemiskinan. Kemiskinan jenis ini identik dengan ketidakberdayaan, keterisolasian, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya serta lemah dalam akses terhadap sumber-sumber ekonomi.

Indikator pendapatan rendah adalah sebagai berikut.

- 1) Mereka yang berpenghasilan di bawah Rp233.740 per bulan (kelompok amat miskin), kelompok yang berpenghasilan Rp500.000 per bulan (kelompok miskin) serta yang berpenghasilan di bawah Rp510.000 per bulan (kelompok rentan miskin).²⁰
- 2) Pendapatan yang dimiliki tidak mampu untuk mencukupi kebutuhan pangan minimal (makan minimal dua kali sehari). Sementara itu, kebutuhan dasar lainnya, seperti sandang, papan, pendidikan (tidak berpendidikan atau hanya lulus sekolah dasar, anggota keluarga buta huruf, tidak mampu menyekolahkan anak), dan kesehatan (tidak mampu berobat ketika sakit) tidak bisa dicukupkan dari pendapatan yang dimiliki.

Indikator kualitas SDM rendah adalah sebagai berikut.

- 1) Pendidikan formal yang rendah, hanya setingkat sekolah dasar atau tidak pernah bersekolah sama-sekali.
- 2) Masyarakat miskin tidak memiliki keterampilan yang memadai untuk memasuki dunia kerja.
- 3) Masyarakat miskin yang tidak memiliki *skill* untuk melakukan produksi atau melakukan wirausaha.

Indikator minim modal adalah sebagai berikut.

- 1) Mereka tidak memiliki modal untuk melakukan usaha dagang;

²⁰ Mereka yang termasuk miskin ialah yang berpenghasilan di bawah Rp500.000 per bulan. Tingkat pendapatan minimal rata-rata yang dipakai BPS untuk perhitungan garis kemiskinan 2011 di Indonesia sebesar Rp233.740 per bulan atau sekitar Rp7.000 per hari. Patokan tersebut agaknya terlalu rendah, sebab negara regional lain, salah satunya Vietnam, sudah menggunakan garis kemiskinan Bank Dunia sebesar US\$2 atau sekitar Rp17.000 per hari.

- 2) Mereka tidak memiliki modal untuk melakukan usaha pertanian atau perkebunan;

Indikator tidak memiliki akses ke berbagai sumber daya adalah sebagai berikut.

- 1) Mereka tidak memiliki aset apa pun, baik sertifikat tanah maupun BPKB kendaraan yang dapat dijadikan jaminan agunan bank karena pihak perbankan selama ini senantiasa mensyaratkan adanya agunan bagi para debitur. Akibatnya, kelompok miskin kerap kali tidak tersentuh akses modal, kendatipun mereka mungkin memiliki usaha atau prospek usaha yang layak dibiayai oleh bank. Program seperti PNPM sekalipun atau program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan yang pernah ada tetap mensyaratkan agunan. Akibatnya, kelompok yang paling miskin tidak pernah tersentuh bantuan modal.
- 2) Mereka memiliki produk pertanian atau perkebunan, namun tidak memiliki kemampuan untuk memasarkannya. Akibatnya, selama ini mereka hanya menjadi korban dari para tengkulak, yang membuat harga jual dari tingkat petani senantiasa rendah. Ketersediaan akses pasar yang lebih terbuka akan membuat kalangan miskin berpeluang memperoleh/menikmati harga jual yang lebih baik.

Indikator tidak berdaya adalah sebagai berikut.

- 1) Tidak memiliki kesadaran atas potensi yang dimilikinya.
- 2) Tidak memiliki kecakapan, daya akal, usaha, dan cara dalam menghadapi atau keluar dari kondisi kemiskinan yang dihadapi.
- 3) Tidak memiliki akses ke berbagai peluang (*opportunities*) untuk menjadi berdaya.

- 4) Tidak terlindungi, baik oleh aturan maupun kebijakan pemerintah sehingga posisinya semakin lemah dalam menghadapi yang kuat.

4. Jenis Program

Agar dapat mencapai tujuan kebijakan sebagaimana telah disebut di atas, dibutuhkan kebijakan yang sungguh-sungguh dan sesuai dengan kebutuhan kelompok/orang miskin dikaitkan dengan sumber-sumber kemiskinan yang mereka hadapi. Adapun jenis program yang didanai meliputi

- 1) Usaha-usaha ekonomi produktif
 - a) Menggerakkan penghasilan yang stabil,
 - b) Meningkatkan akumulasi modal, dan
 - c) Usaha-usaha yang bukan konsumtif.
- 2) Teknologi tepat guna yang dapat meningkatkan intensifikasi dan diversifikasi penghasilan sesuai dengan kondisi geografis, potensi alam, dan sosial budaya masyarakat.
- 3) Infrastruktur program digunakan untuk membangun infrastruktur yang merupakan sumber utama masalah kemiskinan di wilayah tersebut.

Komposisi pendanaan harus fleksibel (tergantung pada karakter dan sumber kemiskinan yang dihadapi; khusus untuk wilayah Jawa pendanaan infrastruktur tidak boleh melebihi 30% dari total dana program). Ketiga jenis program yang didanai tersebut, khususnya program infrastruktur, harus memiliki kewajiban *sharing* pendanaan dari pemerintah daerah karena pembangunan infrastruktur perdesaan menjadi tanggung jawab pemerintah.

D. GOOD GOVERNANCE AFFIRMATIVE POLICY

Ruang demokrasi sebagai instrumen bagi kelompok miskin untuk menentukan dirinya sendiri menjadi prinsip utama. Model ini berasumsi bahwa *bad governance* bukanlah ruang yang dikehendaki sehingga harus dihindarkan dan dijauhan. *Bad governance* justru akan menghambat suksesnya kebijakan penanggulangan kemiskinan untuk kelompok/orang miskin karena akan melahirkan kelompok mapan yang kemungkinan besar memiliki akses dalam mendominasi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.

Oleh karena itu, kebijakan ini didasarkan pada prinsip *good governance*. Dikatakan *good governance* apabila cara-cara tersebut merujuk pada suatu proses dan aspirasi menuju *governance systems* yang lekat dengan nilai, (a) institusi publik yang efisien, terbuka, transparan, dan akuntabel di semua level, termasuk prosedur pembuatan keputusan yang jelas; (b) pengelolaan sumber daya manusia, alam, ekonomi, dan finansial yang efektif serta efisien untuk tujuan pembangunan yang adil dan berkesinambungan; (c) masyarakat demokratis dikelola dengan mempertimbangkan hak asasi manusia dan prinsip-prinsip demokrasi; dan (d) partisipasi *civil society* dan kewajibannya melalui mekanisme legal.

Oleh karena itu, pembaruan konsep *good governance* dalam model ini dimaksudkan untuk membenahi kelemahan kebijakan sebelumnya. Kebijakan yang perlu dibenahi, di antaranya:

- 1) Memastikan bahwa kebutuhan orang miskin secara berkelompok menjadi prioritas utama kebijakan sebagaimana tercermin pada arah kebijakan;
- 2) Memastikan adanya distribusi dan alokasi anggaran yang transparan, adil, dan partisipatif;
- 3) Menghindarkan proses partisipasi yang terlalu luas karena dapat menimbulkan infiltrasi atau intervensi kepada kelompok miskin;

- 4) Menghindari empat kelemahan mendasar proses partisipatif kebijakan sebelumnya.

Keempat kelemahan yang harus dihindari itu adalah sebagai berikut. *Pertama*, proses partisipasi dalam perencanaan program cenderung berbasis kompetisi, liberal, dan luas. Partisipasi yang demikian memiliki kelemahan bahwa hasil musyawarah merupakan representasi kepentingan “*shareholder* di tingkat desa”, bukan representasi apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh kelompok miskin. Hal itu disebabkan prinsip yang diterapkan dalam program adalah prinsip partisipasi terapi seperti diungkapkan oleh Arnsteins²¹. Namun, partisipasi terapi justru melahirkan manipulasi-manipulasi dalam beragam bentuk karena cenderung agen yang bekerja sifatnya paternalistik.

Kedua, partisipasi cenderung menjadi proses “rutinitas” prosedural, bukan pada substansi dan kualitas partisipasi. Salah satu implikasi dari partisipasi dalam merancang dan merumuskan program seperti ini adalah lahirnya proses marginalisasi prosedural terhadap kelompok miskin karena kelompok miskin cenderung terpinggirkan dalam menentukan program yang akan didanai. Hasil musyawarah kurang berkualitas, inovatif, dan sejak awal proses perencanaan program kurang diarahkan untuk menjawab masalah utama kemiskinan yang mereka hadapi.

Ketiga, kedua kelemahan tersebut terjadi akibat desain konseptual dan prosedur baku dalam menjalankan sudah dirancang demikian.

Keempat, terdapat kelemahan pada kemampuan fasilitator dalam menerapkan prosedur sehingga proses-proses partisipasi dalam perencanaan menjadi kurang memperhatikan substansinya. Akibatnya,

²¹ Sherry R. Arnstein, “Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation” di dalam Edgar S. Cahn & Bary A. Passet, *Citizen Participation: Effecting Community Change*, (New York: Praeger Publishers, 1971), hlm. 69–91. Lihat pula, Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation” dalam *Journal of the American Institute of Planners*: 35 (1969): 216–224, dalam <http://www.unsystem.org/engls/documents/publications.en/voices.africa>.

Tabel 3. Lima Prinsip *Good Governance* dan Kaitannya dengan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Lima Prinsip <i>Good Governance</i>	Kaitan dengan Lahirnya Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	
	Proses	Substansi
Partisipasi	Proses perencanaan kebijakan tentang penanggulangan kemiskinan melibatkan kelompok sasaran (orang miskin) pada level desa dan kabupaten. Perencanaan pembangunan di pedesaan berlangsung secara <i>bottom up</i> , dengan mengedepankan kepentingan kelompok marginal/miskin.	Adanya akses terbuka bagi penyampaian aspirasi langsung dari masyarakat miskin kepada lembaga-lembaga ekonomi yang menyangkut kebutuhan dasar yang mereka anggap penting.
Visi Strategis	Elite politik (di desa dan supra desa) bekerja dengan kepekaan yang tinggi terhadap pelbagai kepentingan kelompok marginal, khususnya kelompok/orang miskin.	Munculnya pendekatan penanggulangan kemiskinan yang berorientasi pada kelompok/orang miskin.
Transparansi	Proses perencanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan secara terbuka.	Terbukanya akses publik bagi informasi atas proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di desa. Akses informasi program penanggulangan kemiskinan mudah diperoleh oleh kelompok miskin.
Kesamaan	Adanya proporsionalitas antara satu wilayah dengan wilayah yang lain dalam sebaran prioritas kebijakan (program yang disusun).	Tidak adanya ketimpangan antara satu daerah dengan daerah lain yang memperoleh program. Distribusi program adil atau proporsional, tidak menumpuk pada satu wilayah tertentu. Aspek ketepatan dan pemerataan program.

Efektivitas	Kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dihasilkan sesuai dengan kondisi yang dihadapi oleh kelompok/orang miskin dalam hal infrastruktur yang tersedia, program pertanian, anggaran/pendanaan (kapital), teknologi (alat produksi), dan pemasaran.	Lahirnya rencana pembangunan di dalam APBD yang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan warga miskin di pedesaan. Menjadikan kebutuhan kelompok miskin sebagai basis penyusunan anggaran. Penyediaan anggaran untuk pembangunan bagi pemberdayaan dan penanggulangan masyarakat miskin yang proporsional dengan anggaran lainnya.
-------------	--	---

program hampir sama dari satu usulan ke usulan lainnya, berciri pembangunan fisik yang “kurang dibutuhkan” dan setiap usulan yang tidak didanai diajukan tahun berikutnya.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan tersebut, sejumlah prinsip *good governance* berikut ini berlaku bagi seluruh proses dan tahapan dalam model kebijakan yang memihak kelompok/orang miskin berbasis *good governance*.

Sementara itu, dalam konteks *pro-poor policy*, berlaku prinsip *rule of thumb* (prinsip sederhana), di mana pemerintah pusat dan daerah mengalokasikan anggaran untuk penanggulangan kemiskinan dalam APBN dan APBD. Pagu anggaran untuk penanggulangan kemiskinan ini didasarkan pada kebutuhan pendanaan sesuai dengan hasil *assessment* di tingkat nasional yang didasarkan pada kebutuhan kelompok/orang miskin di masing-masing wilayah program sebagaimana yang diusulkan oleh unit pengelola program. Oleh karena itu, harus ada jaminan akan adanya pagu definitif anggaran yang bersumber dari APBN/APBD. Pagu definitif ini akan didistribusikan ke wilayah program dengan mendasarkan pada prinsip-prinsip *good governance* dalam mekanisme pengelolaan kebijakan (program).

Perencanaan penganggaran dan keputusan politik anggaran yang tidak menghormati tuntutan perlindungan dan pemenuhan hak asasi akan membuat terhambatnya realisasi hak, dan akan berdampak pada kegagalan dalam mencapai kesejahteraan rakyat. Faktanya, keputusan politik terkait anggaran publik sangat berpengaruh pada kehidupan keseharian rakyat. Apa yang ditetapkan dalam APBN dan APBD akan memengaruhi besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk biaya makan keluarga, transpor ke tempat kerja, pelayanan kesehatan, sewa rumah, termasuk alokasi untuk pengembangan usaha bagi kelompok miskin dan seterusnya.

Dengan demikian, anggaran publik jelas tidak dapat melulu dipahami sebagai sajian angka-angka keuangan yang bersifat kuantitatif semata. Anggaran publik, terutama yang berorientasi *pro-poor*, merupakan refleksi dari komitmen dan kesungguhan pemerintah. Atas dasar itu, menjadi penting untuk mengajukan kerangka dan strategi hak asasi manusia untuk menilai kemampuan perencanaan dan penetapan anggaran dalam merealisasikan pemenuhan hak-hak dasar dan mencapai kesejahteraan rakyat. Apa yang ditetapkan dalam anggaran publik akan memberi implikasi hak asasi yang beragam dan berbeda-beda. Dalam konteks Indonesia, situasi ini juga dipengaruhi ketersediaan sumber daya, dinamika politik, keterlibatan badan dan negara donor serta penerapan desentralisasi dan otonomi daerah.

Belanja publik untuk merealisasikan hak-hak asasi fundamental dan menjamin kesejahteraan dalam kerangka memerangi kemiskinan tidak dapat dilakukan tanpa melalui proses penganggaran yang tercakup dalam tahap-tahap perencanaan (kebijakan) pembangunan. Akibatnya, Pemerintah akan sulit untuk mengembangkan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang mendukung bagi penikmat dan realisasi hak asasi tanpa adanya dukungan dana. Negara tidak dapat menggunakan sumber daya keuangan tanpa ketersediaan anggaran nasional/daerah.

Pemenuhan hak-hak dasar, seperti hak atas pangan, kesehatan, pendidikan, air, perumahan, dan makanan, di dalam kerangka menyjahterakan masyarakat (baca: memerangi kemiskinan) sebagaimana tertuang dalam Kovenan Hak Ekosob dalam kenyataannya membutuhkan tersedianya alokasi anggaran, baik di tingkat nasional maupun lokal. Pengakuan hak dan pengembangan strategi kebijakan untuk melaksanakan hak-hak tersebut akan tidak bermakna tanpa ditindaklanjuti dengan penganggaran. Anggaran publik yang tertuang dalam APBN dan APBD merupakan instrumen penting untuk merealisasikan hak-hak dasar. Anggaran publik yang berorientasi pada kepentingan kelompok miskin dikenal pula dengan sebutan *pro-poor budget* (PpB).

Secara sederhana PpB berarti anggaran yang memihak orang miskin atau dapat diterjemahkan pula sebagai praktik penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja ditujukan untuk membuat kebijakan, program, dan proyek yang berpihak pada kepentingan masyarakat miskin. Singkatnya, PpB adalah kebijakan anggaran yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan dan atau terpenuhinya kebutuhan hak-hak dasar masyarakat miskin. Substansi pengertian PpB ini mempunyai kesamaan dengan konsep anggaran yang disebut sebagai *people oriented budget* atau anggaran yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak dasar rakyat, terutama kelompok miskin. Batasan semacam ini secara tegas menempatkan *pro-poor budget* sebagai bagian penting dari hak-hak dasar rakyat secara keseluruhan.

E. STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Kebijakan penanggulangan kemiskinan pada model ini bertumpu pada dua strategi mendasar, yaitu *pertama*, pemberdayaan dan kapabilitas kelompok/orang miskin dan *kedua*, strategi *good governance* dan *pro-poor policy* bagi para pembuat dan pengelola kebijakan.

1. Makna Pemberdayaan dan Kapabilitas

Pemberdayaan merupakan salah satu prinsip utama dalam penanggulangan kemiskinan dan menjadi strategi paling utama dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Sebagai sebuah prinsip dasar, pemberdayaan menawarkan cara pandang dan metode baru dalam upaya pengentasan kemiskinan. Cara pandang ini berkenaan dengan dua dimensi, yaitu *inward looking* dan *outward looking*. Pemberdayaan dalam perspektif *inward looking* adalah memberikan, baik kesempatan kepada orang miskin untuk membangun diri sendiri maupun kemampuan untuk berpikir bebas, menentukan tindakan, dan menentukan tujuan-tujuan hidupnya. Dalam kaitan ini, serangkaian diskusi yang melibatkan orang miskin perlu diformalkan untuk menangkap suara orang miskin. Pemberdayaan dalam arti yang pertama ini akan memungkinkan orang miskin untuk keluar dari lingkaran setan kemiskinan. Pemberdayaan dalam perspektif *outward looking* adalah reformasi sektor publik yang meliputi desentralisasi kekuasaan pembuatan kebijakan kepada daerah, provinsi, dan kabupaten/kota. Pejabat daerah di provinsi dan kabupaten/kota bekerja secara bersama-sama dengan orang miskin untuk menyelesaikan masalahnya tanpa harus menunggu instruksi dari pemerintah pusat. Pemberdayaan dalam arti yang kedua ini menuntut peraturan dan regulasi tentang penganggarannya sehingga peran sektor publik harus disesuaikan dengan peran sebagai instruktur atau operator menjadi supervisi untuk promosi keadilan sosial serta sebagai fasilitator dan pemberi solusi bagi orang miskin.

Prinsip pemberdayaan dapat dikatakan menjadi pilar utama dalam berbagai program pengentasan kemiskinan dewasa ini. Pemberdayaan dimaksudkan sebagai upaya menempatkan kelompok/orang miskin sebagai pihak yang aktif dan memiliki potensi untuk mengubah nasibnya secara fundamental. Dengan demikian, prinsip ini bekerja atas dasar pemberian kesempatan bagi kelompok miskin

untuk mengembangkan seluruh potensinya hingga mencapai suatu tahap di mana mereka akhirnya memiliki kapasitas tertentu. Dengan kata lain, pemberdayaan merupakan sebuah proses yang membuka berbagai kemungkinan, peluang atau akses yang dapat mengantarkan kelompok/orang miskin mencapai tingkat berdaya.

Oleh karena itu, prinsip dasar pemberdayaan terhadap kelompok/orang miskin dalam program penanggulangan kemiskinan merupakan suatu keharusan. Makna keharusan di sini ialah bahwa orang miskin memiliki hak untuk berdaya dan diberdayakan. Konsep ini dilahirkan oleh berbagai pihak yang menyadari bahwa pemberdayaan adalah hak setiap orang miskin yang harus dipenuhi oleh negara atau minimal disediakan dalam setiap prosesnya, sebagai suatu bagian dari hak mereka untuk turut serta menentukan tolak ukur sebuah program.

Pendekatan kapabilitas dalam menanggulangi kemiskinan adalah sebuah proses yang tidak lagi menempatkan orang miskin sebagai objek dan memosisikan sebagai pihak yang pasif dalam proses pembangunan, melainkan sebagai kelompok yang bertindak sebagai subjek (pelaku utama sekaligus sasaran utama) dan aktif dalam seluruh proses-proses tersebut. Sebab, hanya dengan upaya itu kelompok miskin dapat menjadi pelaku dan sekaligus sebagai penikmat program yang diberikan.

Pendekatan ini menekankan kemampuan fungsional setiap orang, terutama orang miskin dalam hal kebebasan substantif, seperti kemampuan untuk hidup sampai usia tua, terlibat dalam transaksi ekonomi, atau berpartisipasi dalam kegiatan politik. Dari sisi ini, maka kemiskinan dapat berarti sama dengan ketidak-tahuan, penindasan negara, kurangnya sumber daya keuangan, atau kesadaran palsu. Pendekatan ini kontras dengan pandangan umum (konvensional-tradisional) yang biasanya memahami pembangunan murni dalam hal pertumbuhan GNP semata, dan kemiskinan murni sebagai kekurangan pendapatan belaka. Dengan demikian, adanya

pernyataan bahwa kemiskinan memiliki konotasi ekonomi semata-mata tidak selalu menyiratkan keutamaan faktor tersebut sebagai satu-satunya penyebab kemiskinan. Pendekatan ini juga mencegah praktik sosial budaya serta kerangka politik-hukum yang memungkinkan diskriminasi terhadap individu atau kelompok tertentu; termasuk adanya kemungkinan lemahnya manajemen negara terkait sumber daya.

Pendekatan kapabilitas merupakan aspek penting sebagai *focal variable* untuk memahami dan mengkaji sebuah tatanan sosial yang tidak adil (baca: kemiskinan). Dari perspektif ini maka hidup dan kehidupan—dalam konteks keluar dari lingkaran kemiskinan—dapat bervariasi, mulai dari hal-hal mendasar seperti cukup sandang-pangan, papan, dan sehat jasmani hingga pada kondisi pemenuhan kebutuhan hidup pada tingkat lebih tinggi, seperti bahagia, rasa aman, memiliki harga diri (bermartabat), dan berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat.

Dasar pendekatan kemampuan adalah konsep spesifik tentang kesejahteraan manusia. Pada tingkat yang sangat dasar, kesejahteraan dapat dianggap sebagai kualitas atau kebaikan dari kehidupan seseorang. Sementara itu, hidup dapat dipahami sebagai satu hubungan fungsi yang saling terkait—hal-hal di mana seseorang dapat melakukan sesuatu. Dengan demikian, tingkat kesejahteraan tergantung pada tingkat fungsi tersebut, yaitu seberapa baik seseorang dapat melakukan atau menjadi hal yang ia miliki untuk landasan bagi—misalnya bebas dari kelaparan atau mengambil bagian dalam kehidupan masyarakat. Konsep “kemampuan” merujuk pada kebebasan seseorang atau peluang untuk mencapai kesejahteraan dalam pengertian ini. Untuk melihat relevansi kemampuan dalam memahami kemiskinan, dapat dimulai dengan mencatat bahwa pengertian dari orang miskin adalah yang bersangkutan berada pada situasi yang sangat terbatas untuk memenuhi kesejahteraannya. Kemiskinan yang

demikian dapat dilihat sebagai rendahnya tingkat kemampuan, atau seperti yang dinyatakan oleh Sen sebagai “kegagalan kemampuan dasar untuk mencapai tingkat minimal yang dapat diterima”.²²

Pendekatan kapabilitas mengandung pengertian bahwa seseorang atau sekelompok/orang miskin memerlukan sebuah lingkungan tertentu yang kondusif agar dapat keluar dari kondisi kemiskinan. Dalam hal ini, Sen menekankan kebebasan seseorang untuk mencapai kesejahteraan sebagai langkah vital dari upaya peningkatan kapabilitas. Dalam artian ini, kapabilitas dapat dipahami sebagai pencerminan dari kebebasan substantif. Pendekatan kapabilitas memperhitungkan sejumlah cara di mana hidup dapat ‘diperkaya’ hingga ke tingkat yang lebih optimal. Perspektif kapabilitas, menekankan pentingnya kebebasan memilih di satu sisi serta sifat multidimensi kesejahteraan di sisi lain, dan cara yang akan digunakan untuk mencapai itu (termasuk program-program yang akan disusun).

Oleh karena itu, pengembangan kapasitas orang miskin diarahkan pada dua aspek berikut.²³

- a) Material. Program harus mendorong orang/ kelompok/orang miskin memiliki modal (baik tanah maupun barang bergerak). Tanpa proses akumulasi modal/kapital, kelompok/orang miskin tidak akan berdaya.
- b) Adanya kelembagaan ekonomi yang melindungi kepentingan kelompok/orang miskin.

Pengembangan kapasitas orang miskin hanya mungkin terselenggara dalam sebuah iklim yang memberikan ruang bagi terciptanya

²² *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, United Nations, New York dan Geneva, 2004. Dokumen terbitan PBB ini mengadopsi prinsip-prinsip dasar pendekatan kapabilitas yang dikembangkan Sen. Hal ini sekaligus memperlihatkan bahwa gagasan Sen memiliki cukup pengaruh hingga ke tingkat badan dunia.

²³ Sen, Amartya K. ‘Utilitarianism dan Welfarism’, *The Journal of Philosophy*, LXXVI, 1979, _____. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press, 1985, _____. *Development As Freedom*. New York: Knopf, 1999.

kedua kondisi di atas. Guna mencapai hal itu, perlu diciptakan kerangka kelembagaan dan kebijakan di mana orang miskin dapat memperoleh kemudahan dalam dua hal tersebut.

Sementara itu, pemberdayaan adalah serangkaian upaya dari berbagai pihak, khusus pemerintah dalam mendorong enam komponen untuk menunjang terwujudnya dua jenis kapabilitas bagi kelompok/orang miskin. Keenam komponen tersebut adalah sebagai berikut,

- a) Menciptakan ruang demokrasi yang mendorong kelompok/orang miskin agar dapat mengembangkan inisiatif dan potensi ekonomi, sosial, dan politik melalui prinsip-prinsip *good governance*;
- b) Penguatan kapabilitas kelompok/orang miskin menjadi indikator utama dari proses pemberdayaan;
- c) Terbukanya akses dan berbagai peluang yang membuat masyarakat miskin menjadi berdaya dan dapat mengatasi masalah kemiskinan yang dihadapi;
- d) Adanya langkah-langkah legislasi (hukum/peraturan) di berbagai level yang bersifat melindungi kelompok/orang miskin dari pengaruh negatif yang berasal kelompok-kelompok atau kekuatan-kekuatan pihak ketiga.
- e) Berlakunya *good governance* sebagai *mainstreaming* dalam kerangka kerja penanggulangan kemiskinan.
- f) Pemberdayaan terhadap kelompok/orang miskin dengan tujuan menimbulkan efek yang berkelanjutan.

2. Makna *Good Governance* dan *Pro Poor Policy* bagi Para Pembuat dan Pengelola Kebijakan

Untuk dapat menciptakan dua dimensi dalam penanggulangan kemiskinan (pemberdayaan dan kapabilitas) kelompok/orang miskin, pendekatan pembuat dan pengelola kebijakan perlu diubah. Mengapa perlu diubah? Sebab, dua dimensi dalam penanggulangan kemiskinan

tersebut hanya dapat dicapai apabila ruang dan dimensi politiknya memberlakukan prinsip-prinsip dasar *good governance* dan *pro-poor policy*.

Oleh karena itu, para pembuat kebijakan dan pengelola program penanggulangan kemiskinan dalam setiap proses pengambilan kebijakan perlu mempertimbangkan beberapa hal di antaranya (1) karakteristik wilayah yang tepat sesuai dengan indikator dimensi kemiskinan; (2) karakteristik kelompok/orang miskin yang menjadi sasaran utama; (3) ruang demokrasi bagi kelompok miskin sebagai instrumen untuk mengubah nasibnya.

3. Strategi Pemberdayaan

Strategi pemberdayaan merujuk kepada upaya yang dapat dijadikan sarana bagi perubahan kelompok/orang miskin melalui sejumlah instrumen, yaitu

a) Peningkatan kapasitas kelompok miskin

Sebagaimana diketahui, dalam banyak kasus forum-forum pengambilan keputusan di tingkat desa, terutama dalam PNPM, kelompok miskin kerap kurang dapat memberikan pengaruh signifikan dalam pengambilan keputusan dan rencana program. Dari hasil kajian tahun sebelumnya terdapat dua faktor utama yang menjadi penyebab. *Pertama*, forum-forum pengambilan keputusan di tingkat desa tidak selamanya terdiri atas unsur-unsur kelompok miskin. Sering terjadi forum-forum semacam ini juga melibatkan unsur-unsur masyarakat yang tidak termasuk ke dalam kategori miskin. Kelompok-kelompok nonmiskin yang—karena status sosial dan kemampuannya untuk mendapatkan informasi—sering kali mendominasi forum. Akibatnya, keputusan dan rencana program tidak jarang mencerminkan agenda kepentingan mereka, dan oleh karenanya menyingkirkan kepentingan kelompok miskin. *Kedua*, kelompok miskin

umumnya enggan mengemukakan pandangannya dalam berbagai forum di tingkat desa. Hal ini sebagian dilatarbelakangi oleh ketidakmampuan dan ketidaktahuan terkait dengan hak mereka untuk terlibat sepenuhnya dalam seluruh proses pengambilan keputusan di tingkat desa. Persoalan yang kerap muncul pada kelompok miskin perdesaan, terutama dalam berbagai forum-forum pertemuan pengambilan keputusan adalah sikap rendah diri (*inferiority complex*).

Strategi pertama untuk mengatasi persoalan, terletak pada desain program yang perlu mempertimbangkan latar belakang dan status sosial-ekonomi masyarakat sebagai landasan. Dalam konteks ini, proses filterisasi latar belakang sosial-ekonomi masyarakat perdesaan menjadi kata kunci. Ini berarti, seluruh proses yang dilakukan, mulai dari pembentukan kelompok hingga penyelenggaraan berbagai forum pengambilan keputusan, terutama dalam PNPM, tidak bisa lain kecuali hanya terdiri atas unsur masyarakat miskin perdesaan. Melalui cara ini, ekses-ekses yang muncul—seperti salah sasaran, dapat dihindari.

Sementara itu, strategi kedua untuk mengatasi persoalan terletak pada ketepatan penyelenggaraan program dalam menentukan pilihan isi dan metode pemberdayaan. Mengacu pada persoalan yang dialami oleh kelompok miskin perdesaan, maka dipandang perlu untuk memberikan stimulus agar mereka tidak saja mengetahui dan menyadari hak-haknya untuk terlibat penuh dalam seluruh proses program penanggulangan kemiskinan, tetapi juga mendorong agar mereka mampu membangun keberanian, inisiatif, dan argumentasi serta kapasitas untuk memutuskan dan menetapkan pilihan yang akan dijadikan rencana kerja. Pentingnya upaya ini mendahului pemberdayaan yang bersifat teknis. Dengan kata lain, pemberdayaan bagi kelompok miskin yang bertumpu pada pengembangan pengetahuan, kesadaran,

dan kemampuan untuk menentukan seluruh proses pengambilan keputusan dalam forum-forum pengambilan keputusan di tingkat desa perlu terlebih dahulu dilakukan sebelum pemberdayaan yang bersifat teknis.

Metode berikutnya adalah peningkatan kapasitas kelompok miskin perdesaan melalui upaya mendekatkan akses terhadap berbagai sumber daya strategis yang tersedia. Cara yang akan dikembangkan sangat ditentukan oleh jenis dan karakteristik kemiskinan yang dihadapi oleh masyarakat miskin perdesaan. Sebagai contoh, untuk jenis wilayah perdesaan yang mengandalkan hasil bumi, upaya yang dilakukan perlu mempertimbangkan peningkatan kapasitas produksi hingga ke tingkat pemasaran.

- b) Adanya kebijakan *affirmative action* dalam bentuk perlakuan khusus untuk menanggulangi kemiskinan yang dihadapi oleh kelompok/orang miskin.
- c) Kemudahan akses terhadap sumber daya finansial serta peluang mengembangkan potensi finansial, seperti pemberian modal dan akumulasi modal.

Dalam kaitannya dengan kemudahan akses terhadap permodalan, perlu dikembangkan pemberian modal usaha dengan menggunakan sistem bagi hasil, mengingat sistem ini lebih adil. Sistem bunga sebagaimana diterapkan pada PNPM selama ini relatif tinggi (mencapai 20% per tahun) dan dirasakan berat. Apalagi dengan adanya sistem *tanggung renteng* telah mendorong kelompok-kelompok usaha untuk tidak melibatkan warga yang tergolong amat miskin, yang seharusnya menjadi sasaran dari program. Ini lantaran kelompok ataupun Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) kecamatan mempertimbangkan bahwa terlampaui risiko menyertakan warga paling miskin karena risiko kegagalan bayar. Apabila sebuah kelompok usaha meminjam modal, tetapi tidak melibatkan warga miskin sebagai anggota kelompoknya,

maka kelompok tersebut wajib mempekerjakan minimal seorang warga paling miskin di desa tersebut di dalam menjalankan roda usaha kelompok tersebut.

- d. Adanya alokasi APBN/APBD yang mencerminkan *pro-poor* untuk mendanai program yang dimaksud dalam acuan ini.
- e. Peningkatan pendidikan dan *skill* produksi melalui pelatihan-pelatihan untuk mendorong berkembangnya pengetahuan dan keterampilan kelompok/orang miskin dalam aktivitas ekonomi guna menjawab sumber-sumber kemiskinan yang mereka hadapi.
- f. Perubahan kelembagaan dan cara partisipasi dalam proses perencanaan, implementasi, dan pengawasan sebuah program yang mencerminkan kepentingan kelompok/orang miskin.
- g. Perlindungan terhadap kelompok/orang miskin, baik dalam ruang demokrasi maupun aktivitas produksi, hasil produksi, dan orang-orang sekelilingnya.
- h. Pengembangan jiwa karsa atau kesadaran kepada kelompok/orang miskin bahwa mereka memiliki potensi, kemampuan/keterampilan dan keahlian untuk mengubah nasibnya.
- i. Khusus untuk simpan pinjam perlu dilakukan pendampingan terus-menerus mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, sampai pemasaran produk. Dalam hal ini perlu peningkatan, baik kualitas maupun kuantitas fasilitator agar dapat melakukan tugas pendampingan dengan baik dan efektif.

Selain itu, peran Unit Pelaksana Program (UPP) di tingkat kecamatan perlu ditingkatkan. UPP mesti melakukan pemetaan penduduk miskin yang ada di wilayahnya, mereka miskin pada sektor apa dan faktor penyebabnya. Disamping itu, UPP juga harus melihat potensi sumber daya yang dimiliki oleh penduduk miskin untuk dicarikan jalan agar dapat mengembangkan potensinya. Sebagai contoh, jika penduduk miskin memiliki seperangkat

mesin jahit dan telah memiliki kemampuan dasar menjahit, maka UPP harus membantu memberi pelatihan untuk meningkatkan kemampuan dalam menjahit secara profesional. Kelompok miskin yang telah diberi pinjaman modal perlu dibantu untuk mencari bahan baku murah dan menjalankan usahanya secara profesional.

Tahap selanjutnya, UPP juga bertanggung jawab membantu pemasaran produk-produk yang dihasilkan oleh kelompok miskin. Bahkan untuk meningkatkan peran UPP, produk-produk yang dihasilkan oleh warga miskin dapat dipamerkan dan dijual di kantor UPP, sekaligus guna lebih menghidupkan kantor UPP. Dalam hal ini, UPP dituntut untuk memiliki sikap kreatif di dalam membina kelompok miskin dalam menjalankan usahanya, termasuk menjalin kerja sama, baik dengan dinas-dinas terkait (dinas pertanian, dinas peternakan, dinas perindustrian) maupun dengan kalangan swasta.

- j. Peningkatan kualitas pendampingan. Keberadaan pendamping (bukan fasilitator program) dalam model ini menjadi persyaratan kunci. Peran pendamping memiliki kedudukan sentral dalam penanggulangan kemiskinan, terutama untuk wilayah perdesaan. Oleh karena, unsur pendamping cukup menentukan dalam penanggulangan kemiskinan. Dibutuhkan pendampingan secara simultan (berkelanjutan) untuk mengurai masalah dan sumber kemiskinan hingga kelompok/orang miskin menemukan sebab dan strategi keluar dan cara untuk mengatasinya. Pendamping inilah yang membantu kelompok/orang miskin mencari jalan, hingga terbentuknya minimal dua kapabilitas yang dibutuhkan kelompok miskin untuk dapat disebut berdaya. Dalam konteks ini, dipandang perlu untuk memberikan keleluasaan durasi bagi para fasilitator dalam ‘penyiapan masyarakat’ berdasarkan tantangan dan problem spesifik masyarakat di berbagai wilayah.

Di sisi lain, metode pemberdayaan juga dapat dilakukan secara lebih fleksibel dan tidak bersifat formal. Komunikasi secara pribadi melalui sejumlah pertemuan informal antara warga miskin perdesaan dan para fasilitator merupakan salah satu upaya yang layak untuk dipertimbangkan. Namun, satu hal yang pasti adalah inti proses penyiapan masyarakat—sebelum memasuki tahap implementasi yang lebih bersifat teknis—adalah sebuah upaya transformasi dan internalisasi pengetahuan, kesadaran serta kapasitas warga miskin perdesaan terkait dengan hak-hak dasar mereka untuk terlibat secara penuh dalam proses pengambilan keputusan.

Metode informal hanyalah alat bantu yang bersifat sementara karena pada akhirnya si miskin harus tetap memasuki arena pertarungan yang sesungguhnya dalam bentuk berbagai forum pertemuan di tingkat desa—tempat di mana segala sesuatu diputuskan dan ditetapkan. Dengan demikian, forum-forum pertemuan yang bersifat informal merupakan salah satu metode yang perlu dikembangkan guna memfasilitasi dan mempersiapkan kelompok miskin perdesaan agar dapat mengendalikan sepenuhnya berbagai forum resmi pengambilan keputusan. Mengupayakan keberanian serta kemampuan kelompok miskin perdesaan untuk menyusun gagasan yang akan diperjuangkan sebagai keputusan forum menjadi kata kunci bagi strategi pendampingan.

Tahap selanjutnya, ketika keputusan telah menjadi ketetapan sebagai program ‘milik’ kelompok miskin, metode pendampingan diperlukan untuk menata agar lebih berorientasi pada kemampuan teknis mengelola program. Jenis fasilitator yang diperlukan adalah pendamping yang memiliki kemampuan manajerial. Kemampuan/kapasitas fasilitator untuk keperluan ini adalah keandalan dalam menyusun rencana program, pengembangan serta pemanfaatan anggaran untuk kelompok miskin agar dapat

ditransformasikan menjadi aset. Jenis-jenis program yang akan dikembangkan akan sangat ditentukan oleh sifat-sifat khusus kemiskinan pada masing-masing wilayah. Oleh sebab itu, kemampuan mengenali 'medan' serta mencari solusi yang tepat atas situasi spesifik kemiskinan menjadi persyaratan mutlak bagi proses pendampingan agar memiliki efek yang lebih optimal dalam proses pemberdayaan kelompok miskin perdesaan.

Di sisi lain, dalam meningkatkan pemberdayaan para fasilitator di daerah perdesaan perlu dilakukan pemetaan dua jenis kelompok/orang miskin, yaitu orang miskin yang absolut dan orang miskin yang rentan (menjadi miskin karena situasi). Kedua kelompok ini perlu dibedakan karena sebagian dari kelompok miskin yang absolut belum memiliki modal atau pengetahuan dan *skill* mengenai produksi. Agar proses pemberdayaan tepat sasaran, maka peningkatan kapabilitas kedua kelompok ini menjadi tumpuan utama.

Adapun pembagiannya adalah kelompok orang miskin yang telah memiliki modal dan kemampuan produksi dapat langsung mengakses program dengan fasilitasi dan pendampingan. Adapun kelompok miskin yang tidak memiliki modal dan kemampuan diberikan perlakuan khusus dengan cara pendampingan, fasilitasi, dan pelatihan hingga mereka siap untuk membuat kelompok usaha.

Untuk meningkatkan dan melindungi usaha kelompok/orang miskin, pemerintah (pusat dan daerah) harus memberikan akses ke pasar atas usaha-usaha kelompok/orang miskin. Akses pemasaran menjadi salah satu kendala yang mematikan bagi usaha orang miskin di perdesaan.

Jenis permodalan yang diberikan pun harus lunak, dalam pengertian bukan didasarkan atas dasar bunga, tetapi proses

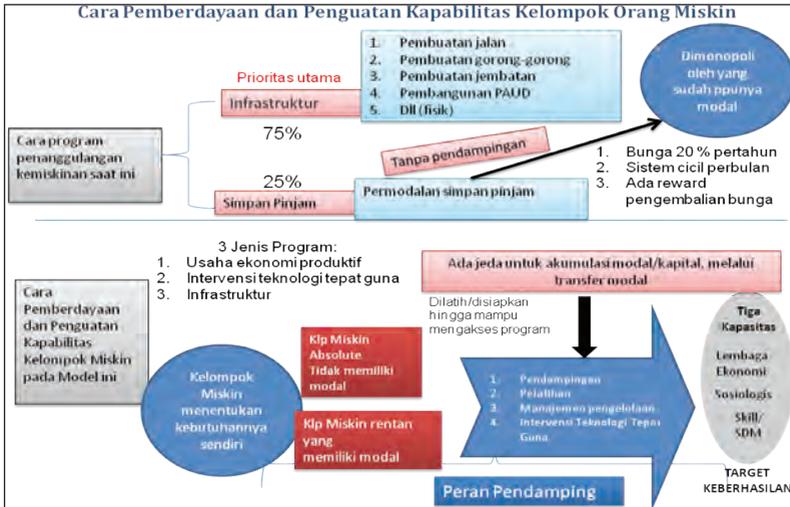
pengembaliannya dilakukan dengan cara yang menguntungkan. Dalam proses ini, kebijakan pemberdayaan dan penguatan kapabilitas kelompok/orang miskin harus disertai dengan proses akumulasi modal/kapital awal, yaitu diberikan tenggang waktu bagi kelompok sasaran hingga mereka siap untuk membuat perencanaan pengembalian modal (waktunya antara 7–12 bulan). Tujuannya agar usaha mereka dapat menghasilkan pendapatan terlebih dahulu, setelah itu ada proses pengembalian. Perlindungan semacam ini dibutuhkan agar kelompok usaha yang dibangun memiliki kesempatan untuk bertahan dan melakukan ekspansi pemasaran.

k. Transfer dan status hukum aset

Program memberikan peraturan secara longgar mengenai transfer dan status hukum aset yang merupakan dampak dari berlakunya program bagi kelompok/orang miskin. Aset yang dihasilkan dari program penanggulangan kemiskinan bukan milik negara (baca: pemerintah), tetapi menjadi milik dari komunitas kelompok orang/miskin di wilayah kerja mereka.

Oleh karena itu, dibutuhkan kerangka hukum yang memayungi aset dan proses transfer aset kepada kelompok/orang miskin. Secara substantif, permodalan yang diberikan dapat menciptakan suatu *fundraising* yang dapat menjadi sumber keuangan bagi pemberdayaan kelompok/orang miskin di perdesaan. Kepastian ini—di samping memberikan jaminan bahwa masyarakat atau kelompok merupakan pemilik yang sah dari aset yang ada—gilirannya juga akan memberikan pengaruh positif terhadap upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di wilayah perdesaan.

Secara ringkas, strategi pemberdayaan ini dapat dibedakan dengan program-program yang telah ada (khususnya PNPM Mandiri) melalui diagram pada gambar 2.



Gambar 2. Cara Pemberdayaan dan Penguatan Kapasitas Kelompok Orang Miskin

4. Indikator Keberhasilan dan Kegagalan

Indikator keberhasilan adalah sebuah ukuran yang menunjukkan perkembangan jenis program yang dikelola oleh kelompok sasaran dan perubahan-perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran. Perkembangan yang positif menunjukkan keberhasilan, sementara perkembangan sebaliknya (negatif) merupakan sebuah kegagalan dari kebijakan dan program yang dilakukan.

Adapun indikator keberhasilan adalah sebagai berikut.

- 1) Program penanggulangan kemiskinan dikatakan berhasil bila mampu mendorong pemberdayaan kelompok warga miskin. Dalam hal ini, warga miskin memiliki kekuatan, kemampuan, dan sumber tenaga untuk bangkit dari kemiskinan atau dapat dikatakan pula mereka mempunyai kecakapan, daya akal, cara, dan usaha-usaha untuk mengatasi kemiskinan yang mereka

hadapi. Pemahaman ini selanjutnya mengacu pada kemampuan inisiasi pemberdayaan, penguatan keberdayaan, dan pada tahap berikutnya ialah pencapaian kemandirian masyarakat miskin.

Indikator keberhasilan pemberdayaan yang dapat dikatakan berhasil ialah bila kelompok miskin mampu:

- a) memiliki akses terhadap sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang dan jasa yang mereka perlukan;
 - b) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pengambilan keputusan yang memengaruhi;
 - c) menyusun program usaha dan mengelola usaha;
 - d) memiliki *skill* produksi dan mampu memasarkan hasil produksinya;
 - e) meningkatnya pendapatan kelompok miskin.
- 2) Peningkatan keberdayaan dan kemandirian masyarakat ini diharapkan berjalan paralel dengan penguatan kapasitas kelembagaan ekonomi masyarakat yang berpihak kepada masyarakat miskin serta penguatan kapasitas, baik pemerintah desa maupun pemerintah daerah. Dengan asumsi, perbaikan *good governance* akan menciptakan iklim politik dan ekonomi yang lebih kondusif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang berjalan beriringan dengan penurunan jumlah penduduk miskin. Lembaga-lembaga ekonomi di tingkat desa berperan penting dalam meningkatkan *bargaining position* terhadap pasar dan pusat-pusat informasi kegiatan ekonomi. Kelembagaan ekonomi harus mampu meningkatkan keberdayaan warga miskin, yakni dengan menghindari dari segala bentuk eksploitasi termasuk segala bentuk pemerasan yang dilakukan oleh kelompok yang lebih kuat secara ekonomi.

Kelembagaan ekonomi masyarakat yang berdaya dan memihak kepada kelompok miskin dapat dilihat dari indikator sebagai berikut.

- a) Dapat memberikan akses permodalan bagi kelompok miskin.
 - b) Dapat memberikan pelayanan dan pemberian informasi yang maksimal kepada kelompok miskin.
 - c) Membantu kelompok miskin dalam memasarkan produk mereka sehingga warga miskin dapat memperoleh harga jual komoditas yang dihasilkannya secara lebih layak.
 - d) Dapat membantu meningkatkan tawar-menawar warga miskin terhadap tingkat upah yang lebih tinggi/layak.
 - e) Dapat membuka akses dari segala bantuan yang masuk ke pedesaan termasuk bantuan dari pemerintah.
- 3) Program secara signifikan berhasil mengangkat/ menghilangkan sumber-sumber kemiskinan yang terdapat di dalam kelompok/ orang miskin.

Terkait dengan sumber kemiskinan di masyarakat, program ini dikatakan berhasil bila mampu:

- 1) Meningkatkan kualitas SDM warga miskin;
 - a) Mewujudkan rata-rata pendidikan masyarakat minimal SLTA.
 - b) Membekali warga miskin dengan keterampilan yang dapat digunakan oleh warga untuk bekerja dan mencari nilai tambah.
- 2) Membuka akses modal lunak (tanpa agunan) bagi warga miskin yang dapat digunakan untuk membuka usaha rumah tangga;
- 3) Membuka akses modal lunak (tanpa agunan) kepada warga miskin yang dapat digunakan untuk usaha pertanian/peternakan;

- 4) Menumbuhkan jenis-jenis usaha ekonomi yang dikelola oleh kelompok/orang miskin;
- 5) Membuka akses pasar terhadap produk-produk kelompok miskin. Pembukaan akses pasar merupakan masalah yang amat krusial bagi warga desa, di mana hal ini akan memudahkan komoditas hasil produksi akan dapat dipasarkan dengan harga yang lebih baik.
- 6) Mengadakan teknologi tepat guna yang dapat diterapkan oleh kelompok masyarakat miskin setempat, teknologi disesuaikan dengan potensi di wilayah tersebut;
- 7) Mendorong dan membekali petani miskin untuk menerapkan teknologi pertanian terbaru sehingga petani mampu melakukan pengelolaan pertanian secara lebih modern, guna mengatasi masalah sempitnya lahan pertanian;
- 8) Mengatasi masalah kelangkaan air yang menjadi kendala besar pada banyak petani miskin di wilayah-wilayah sulit air, seperti pembangunan waduk, dan sumur-sumur bor;
- 9) Mengatasi masalah rusaknya lahan-lahan kritis akibat air pasang surut yang menimpa pada banyak petani miskin di wilayah yang memiliki karakter geografis yang semacam itu, yakni dengan membangun tanggul pengaman kebun dari air pasang;
- 10) Berhasil meningkatkan pendapatan warga miskin di dalam kelompok yang dibantu menjadi di atas Rp500.000,00 per bulan.
- 11) Menciptakan kesempatan kerja baru di daerah-daerah yang banyak terdapat pengangguran, baik melalui pembangunan pabrik-pabrik industri, usaha-usaha perdagangan, maupun jasa yang usaha lainnya yang bersifat padat kerja;
- 12) Menyediakan pelbagai sarana infrastruktur yang dibutuhkan warga miskin untuk menggerakkan perekonomian, seperti menyediakan listrik hingga ke desa-desa, minimal dengan me-

nyediakan listrik desa yang digerakkan oleh generator listrik skala sedang yang dapat memenuhi kebutuhan seluruh wilayah di tempat pemukiman warga miskin. Pengelolaan listrik desa ini diserahkan sepenuhnya kepada desa.

Berdasarkan penjelasan indikator keberhasilan tersebut, secara spesifik target keberhasilan dari kebijakan ini ditentukan oleh tiga variabel utama, yaitu kelompok miskin berdaya; kapasitas kelembagaan ekonomi; dan kapasitas sosiologis yang dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Indikator Keberhasilan Model Pembangunan yang Memihak Kelompok/Orang Miskin Berbasis *Good Governance*

Variabel	Indikator Keberhasilan	Outcome (hasil yang dicapai)
Kelompok miskin berdaya	1. Mampu menyusun program usaha pemberdayaan bagi dirinya;	1. Kemampuan pengelolaan usaha dan manajemen usaha;
	2. Terbangunnya keterampilan produksi pada kelompok/orang miskin; dan	2. Kelompok/orang miskin memiliki keterampilan produksi
	3. Meningkatnya sumber daya kelompok/orang miskin.	
Kapasitas Kelembagaan Ekonomi	1. Mudahnya akses modal bagi kelompok/orang miskin;	1. Tumbuhnya usaha-usaha ekonomi yang didirikan oleh kelompok/orang miskin;
	2. Tumbuhnya jenis-jenis usaha ekonomi yang disusun dan dijalankan oleh kelompok/orang miskin;	2. Hasil produksi dapat dipasarkan;
	3. Meningkatnya pendapatan kelompok/orang miskin; dan	3. Adanya akumulasi kapital; dan
	4. Terbukanya akses pasar.	4. Pendapatan bertambah
Kapasitas Sosiologis	1. Teratasinya sumber-sumber kemiskinan yang dihadapi oleh kelompok/orang miskin;	1. Sumber kemiskinan dapat teratasi;
	2. Terserapnya teknologi tepat guna untuk meningkatkan produksi; dan	2. Manfaat program dirasakan oleh kelompok/orang miskin.
	3. Terpeliharanya lingkungan.	

Secara asumtif,²⁴ dari sejumlah indikator keberhasilan tersebut di atas, dapat dikatakan ada yang bersifat langsung dan ada yang bersifat tidak langsung. Indikator yang bersifat langsung, di antaranya adalah

- 1) mudahnya akses modal bagi kelompok miskin;
- 2) mampu menyusun program usaha pemberdayaan bagi dirinya;
- 3) membangun keterampilan produksi dari kelompok/orang miskin;
- 4) menumbuhkan jenis usaha ekonomi yang dijalankan oleh kelompok/orang miskin;
- 5) adanya produksi dan peningkatan pendapatan.

Adapun indikator yang tidak langsung, di antaranya adalah

- 1) meningkatnya sumber daya kelompok miskin;
- 2) terserapnya teknologi tepat guna;
- 3) terbukanya akses pasar;
- 4) terpeliharanya lingkungan;
- 5) teratasinya sumber-sumber kemiskinan yang dihadapi;
- 6) adanya akumulasi modal;
- 7) pengelolaan manajemen usaha;

F. KELEMBAGAAN DAN MEKANISME

1. Institusi Pelaksana

Dalam implemenasinya kebijakan ini dikelola secara sinergis antara pemerintah pusat dan daerah, sebagai administrator, dengan mempertimbangkan suatu bentuk atau tipe wilayah kemiskinan (kantong kemiskinan). Oleh karena itu, pendekatan institusional penyelenggara program tidak semata-mata wilayah administratif, di mana dalam satu provinsi tidak harus setiap kabupaten atau kecamatan dibentuk satu

²⁴ Disebut secara asumtif karena butuh evaluasi jika program ini dilaksanakan. Untuk menilai dampak atau indikator keberhasilan kemungkinan akan berbeda-beda dari satu kelompok dengan kelompok lainnya. Oleh karena itu, dampak langsung dan tidak langsung yang dimaksud sifatnya hanya asumsi.

lembaga karena satu lembaga pelaksana yang dibutuhkan dapat meliputi beberapa kecamatan. Lembaga pelaksana di tingkat kecamatan dapat meliputi beberapa desa sesuai dengan kantong dan karakter kemiskinannya dalam satu wilayah kabupaten.

Dengan institusi pelaksana yang disesuaikan dengan karakter kantong kemiskinan yang akan diberdayakan, diharapkan jumlah institusi pelaksana tidak banyak. Dalam pembuatan kelembagaan pelaksana program pada prinsip pendekatan kantong kemiskinan, selain insitusi yang dibuat tidak terlalu besar juga diharapkan dapat menjadi dinamisator penanggulangan kemiskinan atas dasar masalah-masalah kemiskinan yang dihadapi karena berprinsip lintas kecamatan dan desa.

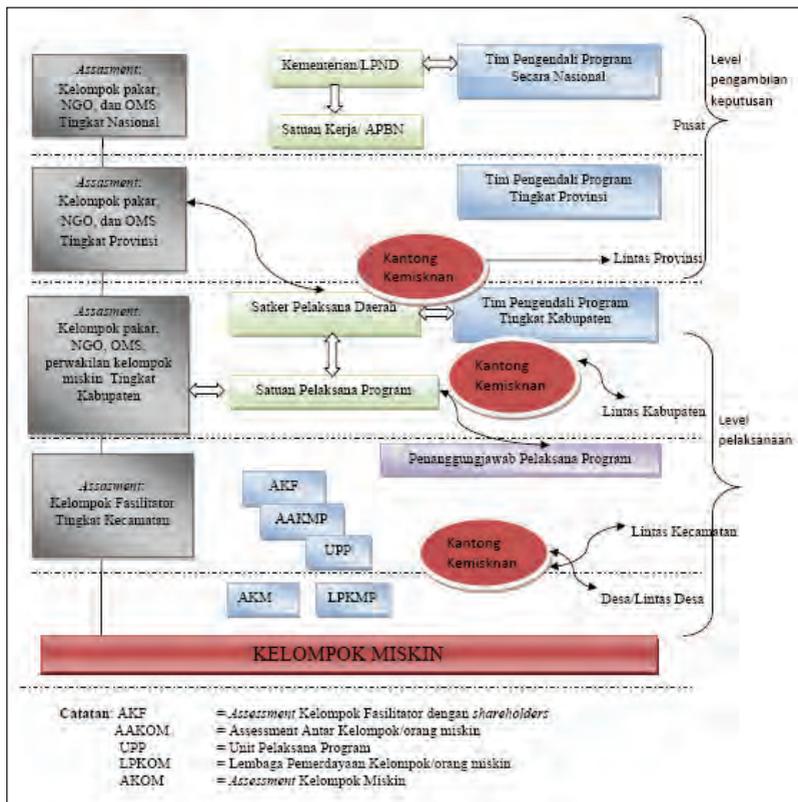
Namun, untuk kebutuhan administratif dalam menjalankan programnya dapat pula ditunjuk pelaksana program (pimprogram) yang berfungsi untuk melakukan implementasi program secara menyeluruh sesuai dengan tahapan-tahapan yang dibutuhkan.

Pendekatan kantong kemiskinan lintas kecamatan serta desa inilah yang membedakan institusi pelaksana dengan program-program penanggulangan kemiskinan yang ada saat ini.

2. Mekanisme Pengelolaan Berbasis *Good Governance*

Hasil temuan studi tahun pertama dan kedua memperlihatkan bahwa efektivitas penanggulangan kemiskinan akan sangat ditentukan oleh seberapa konsisten penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam seluruh proses dan tahap kebijakan. Dengan kata lain, kegagalan mengadopsi prinsip ini ke dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan dapat mengurangi efektivitas penanggulangan kemiskinan. Sebaliknya, penerapan prinsip *good governance* yang didesain secara *built in* ke dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan akan mendorong dampak positif.

Bertolak dari temuan tersebut, maka model kebijakan ini meng-
 gagas empat tahapan penting dalam penilaian, penyusunan usulan,
 implementasi, dan evaluasi program sebagai bagian proses penting
 dari model ini. Keempat tahapan tersebut adalah penilaian, pemetaan
 wilayah dan kelompok sasaran, implementasi kegiatan, dan evaluasi.



Gambar 3. Mekanisme Kelembagaan

a. Pemetaan Wilayah Sasaran: Desa, Kecamatan, dan Kabupaten secara Bottom up, Partisipatif, Transparan, dan Adil

Assessment adalah suatu kajian/tinjauan evaluatif terhadap masalah kemiskinan dan kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam konteks nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan perdesaan.

Selanjutnya, dilakukan proses penilaian, suatu upaya untuk mendapatkan informasi yang sah tentang kelompok/orang miskin, jenis dan karakteristik sumber kemiskinan, sebaran kondisi geografis serta kebutuhan kelompok/orang miskin pada tataran nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan perdesaan. *Assessment* ini berdasar pada *database* kemiskinan dari BPS, yang kemudian dilakukan verifikasi di masing-masing lokasi oleh fasilitator di tingkat kecamatan dan *stakeholders* yang ditunjuk oleh perwakilan kelompok miskin. Hal yang tidak boleh dilupakan dalam proses ini adalah memasukkan suatu agenda untuk proses ini menerima suara-suara dari kelompok/orang miskin di daerah-daerah yang bersangkutan. Proses ini memberikan peluang bagi kelompok/orang miskin untuk menilai diri mereka sendiri apakah layak dan pantas menerima program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan ini.²⁵

Tujuan dari proses ini adalah untuk menghasilkan jumlah, lokasi, dan sebaran geografis kelompok/orang miskin yang menjadi target; jenis intervensi yang akan dilakukan dalam penanggulangan kemiskinan; jenis serta kebutuhan kelompok/orang miskin yang diprioritaskan untuk didanai. Penentuan jumlah, lokasi, dan sebaran geografis kelompok/orang miskin sebagai target menjadi lebih proporsional bagi kelompok/orang miskin karena penentuan target-target ini telah diakui dan dinilai oleh kelompok/orang miskin sendiri.

Metode kerja yang digunakan adalah pemetaan sosial, dengan tahapan sebagai berikut.

²⁵ Lihat Nilanjana Mukherjee, *Voices of the Poor: Making Services Work for the Poor in Indonesia* (Jakarta: Bank Dunia Kantor Jakarta, 2006).



Gambar 4. Penentuan Prioritas Wilayah Kantong Kemiskinan

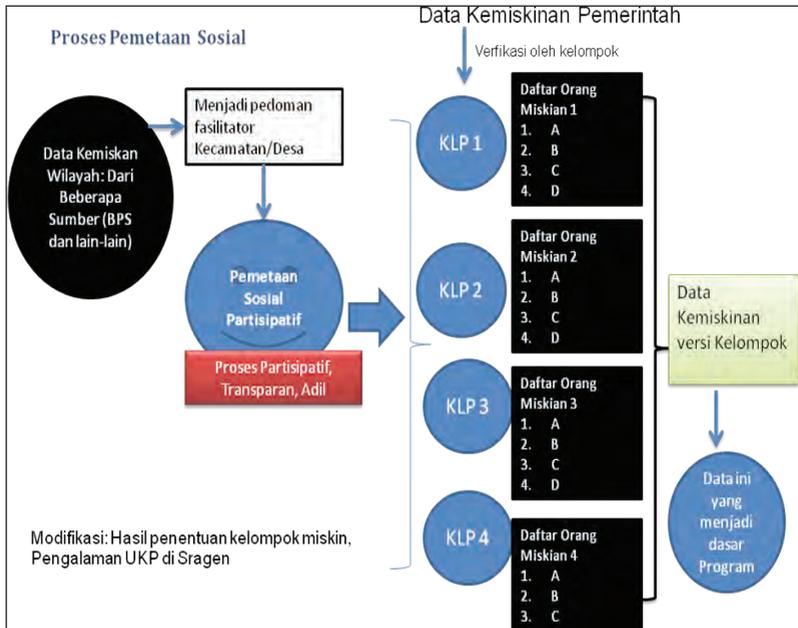
- Data bersumber dari tingkat desa (kelompok sasaran terkecil).
- Dilakukan proses pemutakhiran data secara partisipatif dengan kelompok/orang miskin (pengguna). Data kemiskinan yang diperoleh dari pemerintah (BPS) diverifikasi oleh para fasilitator yang telah ditunjuk dengan melibatkan orang miskin di desa yang bersangkutan secara partisipatif. Metode yang digunakan adalah pemetaan sosial—suatu usaha untuk memetakan siapa yang sebenarnya disebut orang miskin di desa tersebut secara partisipatif. Data yang berasal dari BPS dijadikan sebagai pedoman, yang dinilai ulang oleh orang-orang miskin sendiri.
- Dengan cara itu, akan diperoleh kelompok atau komunitas orang miskin di pedesaan sesuai dengan indikator kelompok sasaran; teridentifikasi sebaran geografis, karakteristik kemiskinan, sumber kemiskinan, dan kebutuhan kelompok/orang miskin.

- d) Kelompok sasaran inilah yang kemudian dipilih untuk diberi bantuan.

b. Proses Seleksi Proposal dan Anggaran Program Secara Partisipatif, Transparan, dan Akuntabel

Tahapan proses seleksi proposal dan anggaran program adalah sebagai berikut.

- 1) Satuan Kerja Program Tingkat Nasional menentukan pagu anggaran program atas dasar usulan dari *assessment* tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten;
- 2) Pagu anggaran ini disebarluaskan ke daerah-daerah wilayah kerja program;
- 3) *Assessment* tingkat provinsi melakukan rapat koordinasi dengan satuan pelaksana program di kabupaten dan Unit Pelaksana Program (UPP) kecamatan untuk mendistribusikan pagu anggaran dana program;
- 4) Masing-masing UPP di tingkat kecamatan melakukan tahapan-tahapan penyusunan proposal yang dilakukan oleh KOM melalui tiga tahap:
 - a) Tahap pertama: musyawarah *Assesment* Kelompok Miskin (AKOM) tahap 1
 - AKOM menentukan Lembaga Pemberdayaan Kelompok/Orang Miskin (LPKOM) yang unsurnya terdiri atas perwakilan pemerintah desa; perwakilan Kelompok/orang miskin; dan pihak lain yang ditunjuk oleh KOM untuk mewakili kepentingannya dalam musyawarah tahap 2.
 - LPKOM terdiri atas lima orang (ganjil) dengan komposisi 1 orang perwakilan lembaga pemberdayaan di tingkat desa, 3 orang perwakilan dari kelompok/orang



Gambar 5. Contoh Hasil Penentuan Kelompok Miskin di Sragen

miskin, dan 1 orang perwakilan luar yang ditunjuk dalam AKOM.

- Fungsi dari LPKOM ini adalah memfasilitasi musyawarah tahap 2 bersama-sama dengan fasilitator dan UPP.
- b) Tahap kedua: musyawarah AKOM tahap 2
- AKOM melakukan musyawarah untuk menentukan usulan-usulan program dengan cara partisipatif dan transparan;
 - Hasil musyawarah AKOM menjadi dasar pengusulan proposal ke UPP.
 - AKOM mengirimkan dua orang utusan dalam *Assessment* Kelompok Fasilitator dengan *shareholders* (AKF).

- c) Tahap ketiga: musyawarah AKF
- UPP bersama-sama dengan AKF menyelenggarakan musyawarah untuk menentukan program yang akan didanai;
 - AKF memfasilitasi presentasi proposal dari KOM, yang selanjutnya dilakukan penilaian mengenai layak atau tidaknya sebuah proposal untuk didanai atau dilakukan proses penggabungan;
 - AKF melakukan diskusi dan penilaian secara transparan dalam forum AKF untuk menentukan program yang akan didanai berdasarkan skala prioritas;
 - Program prioritas adalah program yang memiliki nilai pemberdayaan dan peningkatan kapabilitas yang lebih tinggi.
- d) Tahap keempat: pelaksanaan program
- AKOM yang didanai menunjuk koordinator pelaksana program (KPP) dan bendahara;
 - KPP melakukan musyawarah dengan KOM untuk melaksanakan program yang didanai;
 - UPP dan LPKOM memfasilitasi KOM dalam mengimplementasikan program yang telah didanai.

c. Proses Perencanaan dan Implementasi Program yang Partisipatif

Proses perencanaan dan implementasi program yang partisipatif mengandung prinsip-prinsip *good governance* yang terdiri atas beberapa aspek sebagai berikut.

- 1) Partisipasi Merancang dan Implementasi Program
 - a) Kelompok miskin menjadi pelaku utama dalam setiap musyawarah perencanaan dan implementasi program;

- b) Kepentingan kelompok miskin dijamin dalam musyawarah perencanaan program;
- c) Proses musyawarah terjadi secara terbuka antarwarga kelompok miskin;
- d) Arus informasi tidak mengarah pada satu arah, tetapi merupakan sebuah proses diskusi memecahkan masalah kemiskinan.
- e) Terdapat prinsip kemitraan dalam setiap musyawarah antara fasilitator dan pihak desa di luar kelompok miskin dalam musyawarah perencanaan dan implementasi program;
- f) Kelompok miskin menjadi inti dari terbentuknya sebuah komite penyusun kebijakan yang akan menyaring program-program yang akan didanai.
- g) Bagi kelompok miskin yang karena satu dan lain hal, dalam menyusun perencanaan program yang partisipatif tersebut dapat meminta disediakan sebuah badan penasihat yang efektif, baik dari unsur desa maupun di luarnya untuk menerjemahkan kepentingannya dalam bermusyawarah.
- h) Pihak fasilitator program dan desa atau supra desa tidak dapat menggagalkan hasil musyawarah yang telah disetujui oleh kelompok miskin.
- i) Pihak fasilitator program dan desa atau supra desa menjadi pihak konsultan dalam musyawarah yang dapat memberikan alternatif-alternatif jenis program untuk menjawab sejumlah persoalan kemiskinan yang dihadapi.

Dalam upaya untuk menghindari sejumlah kelemahan yang mendistorsi proses partisipasi di dalam kelompok miskin, perlu dibuat indikator untuk menentukan program bantuan semacam apa yang dapat didanai. Indikator tersebut sepenuhnya terkait usulan

kebutuhan nyata masyarakat miskin atau program yang memiliki dampak nyata bagi upaya masyarakat dalam menceraabut sumber-sumber kemiskinan, sebagai berikut.

- a) Apakah program yang diusulkan akan mampu meningkatkan sumber daya manusia warga miskin, baik dalam perbaikan kualitas pendidikan maupun keterampilan warga miskin? Dengan peningkatan SDM dan keterampilan akan memungkinkan perbaikan produktivitas kegiatan ekonomi nonpertanian, termasuk akan memberi peluang bagi warga miskin untuk mendapat pekerjaan baru dalam sektor formal dengan pendapatan yang stabil dan lebih tinggi;
- b) Sejauh mana manfaat program yang diusulkan bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin akan teknologi tepat guna yang sesuai dengan kondisi masyarakat setempat?
- c) Apakah program yang diusulkan akan mampu meningkatkan atau membuka akses pasar bagi komoditas yang dihasilkan oleh warga miskin? Apakah program yang diusulkan mampu mengurangi atau mengatasi kendala terkait dengan karakter geografis yang ada. Sebagai contoh, pengadaan sarana dan infrastruktur yang akan mengatasi masalah kesulitan air pada wilayah sulit air; membangun bendungan yang akan mengatasi masalah air pasang yang merusak kebun warga pada wilayah dengan karakter lahan kritis akibat banjir air pasang; program yang diusulkan akan mampu memperbaiki sistem dan teknologi pengairan.
- d) Apakah usulan program akan mampu membuka pekerjaan/mata pencaharian atau usaha/bisnis lain dengan penghasilan yang lebih besar atau stabil bagi warga miskin? Hal ini relevan pada karakter warga miskin yang memiliki semangat untuk menggali lebih dari satu sumber pendapatan. Hal ini juga bermanfaat bagi warga miskin yang mata pencahariannya dianggap tidak punya potensi

untuk dikembangkan. Oleh karena itu, mereka harus beralih ke pekerjaan atau bisnis lain.

- e) Apakah program yang diusulkan akan memiliki dampak bagi upaya warga miskin untuk berpindah dari kegiatan pertanian subsisten yang rendah produksinya ke sektor pertanian komersial. Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan intensifikasi pertanian tanaman pangan (*food crops*) serta melakukan diversifikasi komoditas, terutama dengan menanam tanaman yang memiliki nilai ekonomi tinggi.

Penggunaan indikator yang jelas ini akan membuat proses penentuan gagasan tidak mudah terdistorsi oleh banyak hal, seperti munculnya pihak-pihak yang lebih agresif atau lebih mendominasi proses musyawarah di desa/dusun. Selain itu, adanya indikator yang jelas akan mencegah suara elite-elite atau orang-orang yang berpengaruh di desa akan lebih didengar pendapatnya, kendati boleh jadi usulan programnya mungkin lebih buruk ketimbang usulan program yang diajukan oleh warga masyarakat biasa.

Penanggulangan kemiskinan harus diiringi dengan upaya membangun kepercayaan diri dan kemandirian masyarakat. Segala bentuk insentif permodalan dan pendampingan atau bantuan teknis diarahkan pada terjadinya pergeseran menuju masyarakat yang berke-swadayaan dan partisipatif. Rakyat miskin bukan hanya bersikap pasif melainkan juga aktif. Pada tahap perencanaan, program diharapkan mampu meningkatkan kapasitas masyarakat dalam mengidentifikasi kebutuhan riilnya sendiri dengan skala prioritas. Program seperti PNPM Mandiri Perdesaan sebenarnya telah memperlihatkan partisipasi warga yang relatif tinggi. Kekuatan program semacam ini memang bertujuan memaksimalkan peran serta masyarakat sehingga dibuat mekanisme agar usulan program betul-betul merupakan usulan dari bawah. Program ini mampu mulai membangkitkan kembali semangat

partisipatif warga desa. Akan tetapi, hasil penelitian tahun-tahun sebelumnya²⁶ memperlihatkan bahwa penekanan yang demikian besar pada proses partisipasi warga tidak serta-merta membawa dampak yang signifikan bagi tujuan pengentasan kemiskinan. Hal demikian justru terjadi dikarenakan kegagalan masyarakat di dalam merumuskan kebutuhannya. Hal ini terkait dengan kelemahan sumber daya manusia dan tingkat pendidikan masyarakat. Di samping itu, masih minimnya pengalaman warga dalam bermusyawarah dan beradu argumentasi kerap kali membuat usulan program yang mungkin baik terganjal di tingkat musyawarah desa, di mana kecenderungan penentuan program diselesaikan dengan mekanisme *voting*.

- 2) Transparansi Perencanaan dan Implementasi Program
 - a) Seluruh proses perencanaan dan implementasi program terbuka untuk masyarakat secara luas;
 - b) Adanya akses setiap warga—termasuk kelompok miskin—untuk mengetahui arus informasi dan pendanaan program;
 - c) Pihak pengelola program dan kelompok miskin memberikan informasi secara berkala kepada masyarakat;
 - d) Kelompok miskin dan warga memiliki akses terhadap keterbukaan penentuan program yang didanai dan besaran dana program ini di wilayah kerja mereka dan di seluruh Indonesia;
- 3) Akuntabilitas Program
 - a) Adanya pengawasan kelompok warga miskin terhadap jalannya program;
 - b) Proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dan program penanggulangan kemiskinan di desa dilakukan secara terbuka;

²⁶ Lihat, Moch. Nurhasim, ed., *Masalah dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan: Kajian tentang Pembangunan, Good Governance dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan*, (Jakarta: P2P LIPI, 2009), hlm. 136–139.

- c) Masyarakat memiliki akses untuk melihat detail rancangan program.
- 4) Efektivitas Program
- a) Program penanggulangan kemiskinan berhasil mengangkat sumber-sumber kemiskinan di masyarakat;
 - b) Berlangsungnya program-program pembangunan yang memberdayakan kelompok-kelompok miskin;
 - c) Program mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat miskin di perdesaan agar dapat mencukupi kebutuhan sandang, pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan mereka;
 - d) Hasil program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan betul-betul berpihak kepada warga miskin (1) pembangunan infrastruktur yang berorientasi pada pengentasan kemiskinan, (2) tersedianya modal yang bersifat amat lunak (bunga nol persen) bagi warga miskin, (3) warga miskin memiliki keterampilan dan teknologi yang memungkinkan mereka untuk meningkatkan hasil produksi, dan (4) produk-produk hasil dari perdesaan mudah dipasarkan dan dilindungi dari serbuan produk liberalisasi;
 - e) Berlangsungnya program-program pembangunan yang memihak kepada kelompok-kelompok marginal/miskin;
 - f) Program penanggulangan kemiskinan secara signifikan berhasil mengurangi tingkat pengangguran di desa;
 - g) Program penanggulangan kemiskinan berhasil menurunkan tingkat kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin.

d. Pengawasan Publik

Prinsip *good governance* dalam kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan perlu mengadopsi adanya semacam pengawasan yang dilakukan oleh pihak ketiga, terutama dari kalangan organisasi masyarakat sipil, perguruan tinggi, dan media massa. Beberapa temuan studi pada tahun sebelumnya mengindikasikan bahwa kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang tidak disertai pengawasan eksternal dari pihak ketiga cenderung mudah ‘berbelok’. Pengawasan eksternal ini dimaksudkan agar seluruh proses yang terjadi dapat secara langsung terpantau oleh publik. Di samping karena prinsip ini merupakan hak masyarakat, upaya semacam ini juga penting agar seluruh proses kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dapat meminimalisasi kemungkinan terjadinya berbagai bentuk penyalahgunaan/penyimpangan yang berakibat pada gagalnya pencapaian sasaran pengurangan penduduk miskin di perdesaan.

Dalam konteks ini, program penanggulangan kemiskinan perlu memastikan adanya ruang bagi upaya pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksternal. Oleh karena itu, program penanggulangan kemiskinan dipandang perlu untuk selalu terbuka untuk pihak-pihak eksternal yang ingin mengakses data dan informasi. Dengan demikian, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan akan terkontrol oleh publik secara permanen sehingga akan meminimalkan berbagai bentuk penyimpangan. Terbukanya kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan terhadap pengawasan pihak ketiga diharapkan akan ikut membantu efektivitas pencapaian hasil.

Penerapan prinsip ini mengharuskan terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait—seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan serta kebijakan dan program pemerintah—dengan biaya minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa

yang bertanggung jawab). Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (kemudian) dapat dipantau oleh publik.

e. Mekanisme Penganggaran

1) Mekanisme Pembiayaan

Sumber pendanaan program ini adalah dari APBN dan APBD. Dari sisi APBN, dana dari Pusat yang akan masuk ke APBD meliputi tiga jenis dana, yaitu dana yang tidak dikaitkan dengan fungsi apapun, dana dekonsentrasi, dan dana penugasan. Dana dekonsentrasi adalah dana-dana yang dihasilkan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dana Pembantuan atau Penugasan adalah dana penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai oleh pembiayaan, prasarana, dan sarana serta sumber daya manusia yang diperlukan dengan kewajiban untuk melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pihak yang menugaskan. Adapun dana yang tidak dikaitkan dengan fungsi apapun dilakukan melalui tiga cara, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) yang bersifat *block grant*,²⁷ Dana Bagi Hasil (DBH),²⁸ dan Dana Alokasi Khusus (DAK).²⁹

²⁷ DAU dialokasikan atas dasar tujuan pemerataan dengan mempertimbangkan beberapa persyaratan seperti potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah. Dalam hal ini, fungsi DAU adalah untuk menjamin ketersediaan pelayanan dasar kepada masyarakat dan memperkecil kesenjangan antara daerah yang maju dan daerah yang belum berkembang.

²⁸ Dana bagi hasil meliputi tiga bagian, yaitu bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan (PBB), bagian bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan bagian sumber daya alam. Besaran bagian daerah yang akan diterima ditentukan berdasarkan potensi daerah penghasil.

²⁹ Fungsi DAK adalah untuk membantu kebutuhan-kebutuhan khusus daerah, yaitu mencakup kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan DAU atau kebutuhan yang menjadi komitmen dan prioritas nasional. Hal ini

Dari sisi APBD, sumber penerimaan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan daerah. Pemda baik provinsi maupun kabupaten/kota memberikan komitmen yang kuat seberapa pun besarnya untuk memberikan dananya bagi program penanggulangan kemiskinan di daerahnya masing-masing. Setiap daerah akan berbeda-beda besaran komitmen APBD-nya kepada program penanggulangan kemiskinan.

Dana ini, baik dari pusat maupun PAD, disimpan dalam Dana Kepercayaan Daerah sebagai dana abadi masyarakat daerah yang bersangkutan. Kebijakan ini jelas menuntut landasan hukum dalam bentuk undang-undang. Selama ini, dana-dana yang dihasilkan oleh dana bergulir PNPM Mandiri telah mencapai miliaran rupiah, tetapi tidak ada satu pun bentuk hukum yang cocok seperti koperasi atau perbankan.

Sumber dana dari pusat langsung dihibahkan kepada daerah dengan prinsip swakelola dengan menegakkan prinsip *reward* dan *punishment* yang tegas. Bagi daerah (kabupaten) yang berhasil, dananya di tahun mendatang ditingkatkan, dan bagi daerah yang gagal dikenai sanksi. Kabupaten secara otonom diberi wewenang untuk melakukan perencanaan dan pelaksanaan program, termasuk melakukan koordinasi berbagai program penanggulangan kemiskinan yang masuk ke daerah tersebut. Peran pemerintah pusat adalah melaksanakan supervisi dan pemantauan bersama-sama dengan masyarakat yang melakukan pengawasan program. Peran dan fungsi masyarakat

termasuk dalam prioritas nasional yaitu proyek yang dibiayai negara donor, pembiayaan reboisasi oleh daerah serta proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Lebih lanjut, PP No. 104 Tahun 2000 tentang Perimbangan Keuangan menentukan bahwa kriteria teknis untuk dapat dibiayai melalui DAK ditetapkan oleh menteri teknis/instansi terkait. DAK tidak dapat digunakan untuk biaya administrasi, penyiapan proyek fisik, penelitian, pelatihan, perjalanan pegawai daerah, dan biaya umum sejenis lainnya. DAK hanya dapat digunakan untuk membiayai investasi pengadaan dan peningkatan, sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang.

di daerah yang bersangkutan sangat menentukan dalam pengelolaan Dana Kepercayaan Daerah ini, yang tidak dapat diintervensi oleh kekuatan politik, baik yang berada di dalam dewan perwakilan daerah maupun partai politik. Ia sungguh-sungguh merupakan pejawantahan kekuatan masyarakat madani.

Para konsultan dan fasilitator dalam PNPM Mandiri dapat menjadi agen dalam pengelolaan Dana Kepercayaan Daerah. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa peran dan kontribusi mereka justru menentukan tingkat keberhasilan PNPM Mandiri, di samping partisipasi masyarakat desa sebagai basis kegiatan PNPM Mandiri. Akan tetapi, ke depan peran dan kontribusi para konsultan dan fasilitator ini menjadi inti atau motor dalam pengelolaan dana abadi yang berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, status mereka perlu diperkuat oleh undang-undang sebagai satu pilar lapangan pekerjaan yang bersifat khusus. Dalam hal ini, Undang-Undang Tenaga Kerja sudah saatnya direvisi untuk memberikan jaminan terhadap para perintis penanggulangan kemiskinan ini.

Program penanggulangan kemiskinan hendaknya mampu meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam pelayanan masyarakat, terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program, dan penganggaran yang berpihak kepada kepentingan rakyat miskin (*pro poor policy*) baik dari sisi anggaran (APBD dan APBN) maupun dari sisi prioritasnya. Dalam hal ini dibutuhkan niat baik dari pemerintah untuk memihak kepada yang lemah, misalnya berperan dalam mengatur sisi distribusi anggaran, barang dan jasa, mengatur distribusi pendapatan dan pelayanan pembangunan, dan membuka kesempatan yang adil dalam mendapatkan akses keuangan (modal) yang berpihak kepada masyarakat miskin. Dengan demikian, persoalan prioritas dan keberpihakan terkait dengan peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melakukan tata kelola pemerintahan yang baik (*good*

governance) sebagai dasar dalam menyusun kebijakan pembangunan yang memihak kepada rakyat miskin dapat segera diselesaikan.

Desain pembangunan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki peran penting dalam menyediakan anggaran dan infrastruktur serta program-program lain untuk mengentaskan masalah yang dialami oleh masyarakat miskin. Berbagai program pembangunan yang berorientasi pada kepentingan rakyat miskin (*pro-poor policy*) hendaknya lebih spesifik dan memerhatikan keunikan sumber-sumber kemiskinan masing-masing daerah, tidak bersifat instan serta berkelanjutan dan terfokus. Program-program pengentasan kemiskinan seyogianya tidak terpusat, seperti selama ini, melainkan pemerintah daerah diberi peran lebih besar.

Terkait dengan peran pemerintah daerah dalam penganggaran bagi kelompok miskin sebagaimana yang diuraikan sebelumnya, beberapa pihak menilai formula DAU yang berlaku sekarang kurang representatif. Variabel yang digunakan untuk menyusun bobot daerah dan potensi ekonomi daerah sifatnya statis. Variabel demikian tidak mampu mengakomodasi atau mengapresiasi kinerja/prestasi pemerintah daerah. Sebagai contoh, jumlah penduduk miskin menjadi variabel DAU, namun kinerja pemerintah daerah dalam hal penurunan proporsi jumlah penduduk miskin justru tidak termasuk di dalamnya. Untuk itu, formula DAU seharusnya memasukkan pula variabel yang sifatnya dinamis atau variabel yang mampu mencerminkan kinerja pemerintah daerah antartahun anggaran. Jika pelibatan variabel dinamis seperti itu disertai pula penerapan mekanisme sistem *performance-based financial incentive* (insentif finansial berdasarkan kinerja), maka hal ini dapat membuka peluang bagi terciptanya kompetisi yang sehat antardaerah.

Di sisi lain, kebijakan *pro-poor budget* di pusat dan daerah yang diterjemahkan dalam bentuk program penanggulangan kemiskinan perlu dipastikan agar tepat sasaran yakni kejelasan tentang penerima

manfaat menjadi unsur penting (siapa, di mana serta adanya evaluasi periodik terhadap indikator kinerja dan dampak program). Selain benar dalam penentuan target, kesungguhan pemerintah pusat dan daerah dalam menanggulangi kemiskinan perlu dijabarkan dalam bentuk penetapan target penurunan jumlah penduduk miskin secara kuantitatif (terukur). Misalnya, tiap tahun anggaran pemerintah menetapkan target penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 30%.

2) Alokasi Anggaran Program yang Memihak Orang Miskin

Besaran APBN memperlihatkan komitmen pemerintah pusat terhadap program penanggulangan kemiskinan yang memihak orang miskin berbasis *good governance*. Hal yang sama pun diperlukan pada pemerintah daerah dalam program penanggulangan kemiskinan di daerahnya. Namun, penentuan program dan kegiatannya tidak tumpang-tindih dan duplikasi dengan program dan kegiatan dari pemerintah pusat.

Dalam hal ini, DPRD, baik provinsi maupun kabupaten/kota perlu memberikan jadwal dan agenda sidang anggaran dengan Dana Kepercayaan Daerah yang bersifat terbuka untuk membicarakan alokasi anggaran bagi program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan di daerah. Dengan demikian, program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan menjadi sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan kekuatan masyarakat madani.

f. Fasilitasi, Pendampingan, Pemantauan, dan Pengawasan Program

Program ini memiliki cakupan wilayah kerja perdesaan yang secara geografis, sosial, dan budaya tidak seragam dan berkategori perdesaan miskin. Oleh karena itu, dibutuhkan seperangkat sistem untuk melakukan fasilitasi, pemantauan, dan pengawasan agar program berjalan sesuai dengan maksud dan tujuan.

1) Fasilitasi

Assessment sebagai sebuah lembaga yang merupakan mitra pemerintah dalam menjalankan program ini, merupakan sebuah lembaga yang memiliki fungsi untuk memfasilitasi kelompok/orang miskin. Institusi ini di tingkat nasional yang terdiri atas kelompok pakar, NGO, dan OMS serta perwakilan dari pemerintah pusat. Institusi ini berfungsi dalam merekomendasikan program-program yang didanai atas dasar hasil *assessment* dari tingkat kecamatan, kabupaten, dan provinsi.

Institusi *assessment* tingkat provinsi terdiri atas kelompok pakar, NGO, OMS, dan perwakilan dari pemerintah provinsi melakukan koordinasi dalam memfasilitasi pembentukan *assessment* di tingkat kabupaten dan kecamatan, melakukan pelatihan atas acuan program dan tahap-tahap implementasinya. Selain itu, institusi *assessment* di tingkat provinsi bersama-sama dengan *assessment* tingkat kabupaten melakukan rapat dengan para *stakeholder* dalam menentukan wilayah cakupan program yang akan didanai, besaran dana, dan jenis program yang berhak memperoleh dana.

Assessment di kecamatan bersama-sama dengan AKM dan LPKMP melakukan koordinasi dan fasilitasi, pemantauan dalam menentukan dan menyusun program, menyiapkan pengelolaan program hingga laporan program. Secara khusus, *assessment* di tingkat kecamatan juga melakukan supervisi dan pelatihan keuangan dalam mengelola program.

2) Pendampingan Secara Simultan

Selain ada institusi *assessment*, pada tingkat desa (LPKOM) dan kecamatan (UPP) dibutuhkan seorang pendamping yang berfungsi secara simultan (1 orang pendamping untuk 3 lokasi program yang berdekatan). Tujuannya agar proses pemberdayaan dapat dilakukan terus-menerus. Pendamping untuk memberdayakan ini sangat

penting karena merekalah yang memiliki peran untuk membangun *entrepreneur* kelompok miskin di perdesaan.

3) Pemantauan dan Pengawasan oleh Kelompok/Orang Miskin

Masyarakat di lokasi program memilih tim pemantau independen (TPI) yang merupakan perwakilan dari kelompok/orang miskin atau pihak-pihak lain yang ditunjuk untuk mengawasi proses perencanaan, pelaksanaan, dan penggunaan dana program. TPI turut serta dalam setiap tahapan pelaksanaan program pemberdayaan kelompok/orang miskin dengan melakukan berbagai pemantauan dan pengawasan atas dana yang digunakan, baik untuk usaha maupun untuk jenis program lainnya.

4) Pemantauan dan Pengawasan oleh Pemerintah

Satuan kerja di tingkat pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan kecamatan melakukan pemantauan dan pengawasan jalannya program secara rutin untuk memecahkan sejumlah masalah yang terjadi. Jika terdapat permasalahan yang khusus, satuan kerja bersama-sama dengan *assessment* melakukan kerja sama untuk menyelesaikan berbagai masalah yang timbul. Penyelesaian dilakukan sesuai dengan prinsip dasar program ini, yaitu melakukan supervisi dan fasilitasi agar sejumlah hambatan dan persoalan yang dihadapi oleh kelompok/orang miskin yang menerima program dapat teratasi.

5) Pemantauan oleh Fasilitator

Seluruh fasilitator program terlibat secara langsung dalam pelaksanaan program, mulai dari perencanaan hingga implementasi. Setiap fasilitator melakukan koordinasi, fasilitasi, dan bimbingan kepada kelompok/orang miskin dalam menjalankan program, membantu memecahkan masalah yang dihadapi, dan secara langsung menyampaikan keluhan kelompok/orang miskin kepada pihak-pihak terkait.

6) Audit Keuangan

Dalam audit keuangan program, terdapat tiga pihak yang secara reguler melakukan pemeriksaan dana program.

- 1) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah lembaga audit milik pemerintah. Setiap tahun BPKP mengaudit Unit Pelaksana Program (UPP) di tingkat kecamatan secara random sesuai dengan kebutuhan.
- 2) Unit Pelatihan Pengelolaan dan Audit Internal Pelaksana *Assessment* di tingkat kecamatan membentuk unit pengelolaan dan audit internal pelaksana bersama-sama dengan UPP yang bertugas melakukan pelatihan pengelolaan dana program, baik dari segi keuangan maupun dalam pengembangan unit-unit usaha. UPP bersama-sama dengan Unit Pelatihan Pengelolaan dan Audit Internal Pelaksana melakukan *training* peningkatan kapabilitas keuangan dan keterampilan produksi kepada kelompok/orang miskin yang memperoleh program.
- 3) Audit Silang Pelaksana adalah audit silang antar-UPP yang dapat dilakukan bila terjadi persoalan keuangan dan penyimpangan yang timbul dalam menjalankan dana program. ●

BAB IV

KEBERLANJUTAN PROGRAM

Keberlangsungan program merupakan sebuah keniscayaan karena menanggulangi kemiskinan ditentukan oleh program yang berkesinambungan. Oleh karena itu, program ini bersifat jangka panjang (7–10 tahun) dan ada jaminan, baik dari segi anggaran maupun pengelolaan program oleh pihak-pihak terkait. Keberlanjutan program dapat terjadi manakala dua syarat utama berikut ini dapat terpenuhi.

A. KONSISTENSI PENERAPAN PRINSIP *GOOD GOVERNANCE*

Konsistensi penerapan prinsip *good governance* sangat penting dalam penanggulangan kemiskinan, terutama dalam aspek partisipasi, pertanggungjawaban publik, dan transparansi pada semua level kebijakan dan program. Dari sisi ini, baik para pengambil keputusan maupun pelaksana kebijakan dan program perlu memastikan bahwa prinsip *good governance* dapat dilaksanakan secara konkret. Di sisi lain, penerapan prinsip *good governance* juga diperlukan untuk memastikan bahwa pengawasan terhadap kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan oleh pihak ketiga, seperti organisasi masyarakat sipil, perguruan tinggi, dan media massa. Dengan demikian, berbagai bentuk penyimpangan yang dapat menjadi faktor peng-

hambat efektivitas penanggulangan kemiskinan dapat dihindari, atau setidaknya ditekan hingga ke titik yang paling minimal.

B. EFEKTIVITAS *PRO-POOR POLICY*

Sasaran akhir dari *pro-poor policy* adalah tercapainya pemberdayaan kelompok masyarakat miskin—beserta seluruh indikatornya. Inti dari pemberdayaan masyarakat miskin—sebagai inti utama *pro-poor policy*—adalah upaya untuk memastikan bahwa kelompok-kelompok miskin telah mampu mengakses berbagai sumber daya strategis (ekonomi, politik, hukum, dan sebagainya) tanpa hambatan. Di bidang ekonomi, pemberdayaan mengandung pengertian bahwa kelompok-kelompok miskin dapat menikmati/meraih aset material tertentu, seperti meningkatnya keterampilan, meningkatnya produktivitas, terbukanya akses pasar dan finansial, dan peningkatan penghasilan. Aspek ini dapat dicapai antara lain dengan penerapan kebijakan anggaran yang *pro-poor*. Pada aspek politik, pemberdayaan mengandung pengertian bahwa kelompok-kelompok miskin dapat ikut serta dalam berbagai perumusan kebijakan, implementasi, pemanfaatan, termasuk melakukan pengawasan dan evaluasi. Sementara itu, pada aspek hukum penekanannya lebih diarahkan pada adanya perlindungan legal bagi kelompok-kelompok miskin.

Melalui dua aspek di atas, jangka pelaksanaan program (2–3 tahun) diharapkan sudah dapat mendorong kelompok miskin untuk mencapai tahap mandiri dan berdaya.

C. *EXIT STRATEGY*

Disamping dua syarat utama tadi, sebuah program yang baik juga harus disertai *exit strategy* (kapan suatu strategi harus berhenti). Strategi berhenti dari program ini terkait dengan strategi pemberdayaan program, yang salah satu tujuannya adalah adanya akumulasi

kapital (modal) melalui transfer aset kepada kelompok/orang miskin, sebagai salah satu syarat bahwa kelompok/orang miskin sudah tidak menerima lagi dari program ini. Transfer aset ini tergantung pada indikator keberhasilan yang didapat masing-masing kelompok, khususnya kelompok/orang miskin berdaya—yang dapat dilihat dari kepemilikan usaha yang kelompok/orang miskin membantu dirinya berdaya, memiliki keterampilan produksi yang relatif mapan sebagai sumber pendapatan, dan tumbuhnya jenis-jenis usaha produktif yang dapat menjadi bagian penting bagi dirinya untuk mengurai sejumlah penyebab kemiskinan yang mereka hadapi. Dengan cara itu, *exit strategy* dengan mudah dapat dilakukan oleh pelaksana program dan oleh fasilitator di lapangan. ●

DAFTAR PUSTAKA

- Addison, Tony, David Hulme, dan Ravi Kanbur(Ed.). 2009.*Poverty Dynamics: Interdisciplinary Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Agung, A.A. Gde Putra. 2006. *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Alamsyah. 2008. “Langkah-langkah dan Pijakan Awal Kebijakan *Pro-Poor*”. *Prosiding Seminar Perumusan Awal Gagasan dan Kerangka Implementasi Kebijakan Publik Daerah yang Berpihak Kepada Rakyat Miskin*. Perkumpulan Inisiatif Bandung, Bandung, 26 Februari 2008.
- Ali, Madekhan. 2007. *Orang Desa: Anak Tiri Perubahan*. Malang: Averroues Press.
- Anonim. 1998. *The Impact of Globalization on the Social-Cultural Lives of Grassroots People in Asia*. Jakarta: AsiaDHRRA Secretariat.
- Anonim. 2006. *Berita Resmi Statistik*, 9 (47).
- Anonim. 2006. *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: Bank Dunia, November.
- Antlov, Antlov. 1996. “Rural Development in New Order Indonesia: Land and Labour in a West Java”. Dalam Mason C. Hodley dan Christer Gunnarsson (Ed.). *The Village Concept in the Transformation of Rural Southeast Asia*. Hlm. 162–182. Richmond, Surrey: Curzon Press.
- Antlov, Hans dan Sven Cederoth (Ed.). 2001. *Kepemimpinan Jawa Tengah Perintah Halus, Pemerintahan Otoriter*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Arnstein, Sherry R. 1969. “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Institute of Planners*: 35, 216–224, dalam <http://www.unsystem.org/ngls/documents/publications.en/voices.africa>.
- Arnstein, Sherry R. 1971. “Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation”. Dalam Edgar S. Cahn dan Bary A. Passet. *Citizen Participation: Effecting Community Change*. Hlm. 69–91. New York: Praeger Publishers.
- Bahagiyo, Sugeng dan Rusdi Tagaroa (Ed.). 2005. *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*. Jakarta: Perkumpulan PraKarsa.
- Bank Dunia. 2007. *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: Bank Dunia Kantor Jakarta.

- Benhabib, Seyla. 1996. "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy". Dalam Seyla Benhabib. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of Political*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bennholdt-Thomsen, Veronika dan Maria Mies. 1999. *The Subsistence Perspective*. London: Zed Books.
- Bhardwaj, R.C. dan K. Vijayakrishnan. 1998. *Democracy and Development: Allies or Adversaries*. London: Ashgate.
- Bremen, Jan. 1996. "The Village on Java and the Early Colonial State". Dalam Mason C. Hoadley dan Christer Gunnarsson (Ed.). *The Village Concept in the Transformation of Rural Southeast Asia*. Hlm. 3–28. Richmond, Surrey: Curzon Press.
- Budi, Hardiman, F. 2006. "Demokrasi Deliberatif: Refleksi tentang Pilihan Demokrasi dan Syarat Kemungkinannya di Indonesia". Makalah untuk kegiatan *Seri Diskusi Demokrasi CESDA-LP3ES*. Jakarta: Agustus.
- Budiman, Arief. 1991. *Negara dan Pembangunan Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*. Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.
- Cahyono, Heru (Ed.). 2006. *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*. Jakarta: LIPI.
- Chilcote, Ronald H. 2004. *Teori Perbandingan Politik Penelusuran Paradigma*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Cohen, Joshua. 1996. "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". Dalam Seyla Benhabib (Ed.). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Hlm. 95–119. Princeton: Princeton University Press.
- Coulombe, Harold dan Andrew McKay. 1994. "The Causes of Poverty: A Study Based on the Mauritania Living Standards Survey 1989–1990". Dalam Tim Lloyd dan Oliver Morrissey (Ed.). *Poverty, Inequality and Rural Development: Case-Studies in Economic Development Volume 3*. Hlm. 33–66. New York: St. Martin Press.
- Djadijono, M., I Made Leo Wiratama dan T.A. Legowo (Ed.). 2006. *Membangun Indonesia dari Daerah*. Jakarta: CSIS.
- Dove, Michael R. 1988. "Traditional Culture and Development in Contemporary Indonesia". Dalam Michael R. Dove (Ed.). *The Real and Imagined Role of Culture in Development, Case Studies from Indonesia*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Dwipayana, A.A.G.N. dan Sutoro Eko. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Ekadjati, Edi S. 2005. *Kebudayaan Sunda: Suatu Pendekatan Sejarah*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Feith, Herbert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.

- Firmanzah. 2007. *Globalisasi: Sebuah Proses Dialektika Sistemik*. Jakarta: Yayasan Sad Satria Bhakti.
- Galbraith, John Kenneth. 1983. *Hakikat Kemiskinan Massa*. Hlm. 13. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Grindle, Merilee (Ed.). 1997. *Getting Good Governance Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA: Desktop Publishing & Desain Co.
- Habermas, Jurgen. 1996. "Three Normative Models of Democracy". Dalam Seyla Benhabib. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of Political*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hadad, Ismid. 1980. "Persoalan dan Perkembangan Pemikiran dalam Teori Pembangunan". Prisma, April: 25-43.
- Haddad, Laurence dan John Hoddinott. 1994. "Household Resource Allocation in the Cote d'Ivoire: Inference from Expenditure Data". Dalam Tim Lloyd dan Oliver Morrissey (Ed.). *Poverty, Inequality and Rural Development: Case-Studies in Economic Development Volume 3*. Hlm. 67-88. New York: St. Martin Press.
- Hanafi, Imam. 2000. "Good Governance, Demokrasi Keadilan Atas Akses Sumber daya". *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II, No. 1, September.
- Haris, Syamsuddin (Ed.). 2007. *Partai & Parlemen Lokal: Era Transisi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: LIPI.
- Hoadley, Anna-Greta Nilsson dan Mason C. Hoadley. 1996. "Developing Indonesia's Village Co-operative". Dalam Mason C. Hoadley dan Christer Gunnarsson (Ed.). *The Village Concept in the Transformation of Rural Southeast Asia*. Hlm. 183-201. Richmond, Surrey: Curzon Press.
- Hoadley, Mason C. dan Christer Gunnarsson (Ed.). 1996. *The Village Concept in the Transformation of Rural Southeast Asia*. Richmond, Surrey: Curzon Press.
- Hungtington, Samuel P. 2003. *Tertib Politik di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Jingan, M. L. 1999. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Hlm. 519-521. Jakarta: Rajawali Press.
- Kahn, Joel S. 1993. *Constituting the Minangkabau: Peasants, Culture, and Modernity in Colonial Indonesia*. Oxford: Berg.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Knight, John. 1994. "Is China Egalitarian?". Dalam Tim Lloyd dan Oliver Morrissey (Ed.). *Poverty, Inequality and Rural Development: Case-Studies in Economic Development Volume 3*. Hlm. 89-99. New York: St. Martin Press.
- Korten, David C. 1984. *Pembangunan yang Memihak Rakyat: Kupan tentang Teori dan Metode Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan.
- Lanjouw, Peter. 1994. "Living Standards in a North Indian Village: An Analysis within the Stochastic Dominance Framework". Dalam Tim Lloyd dan

- Oliver Morrissey (Ed.). *Poverty, Inequality and Rural Development: Case-Studies in Economic Development Volume 3*. New York: St. Martin Press.
- Lesmana, Teddy. 2007. "Defisit Tata Kelola Yang Baik (Good Governance Deficit)". *Dalam Batam Pos*, 16 Januari 2007.
- Lewis, Oscar. 1966. *La Vida: a Puerto Rican Family in the Culture of Poverty*. New York: Random House.
- Lewis, Oscar. 1970. *Anthropological Essays*. New York: Random House.
- Mahoney, Timothy. 1981. "Local Political and Economic Structures." Dalam Gary E. Hansen (Ed.). *Agricultural and Rural Development in Indonesia*. Hlm. 180–196. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Marijan, Kacung. 1993. "Telaah Terhadap Pendekatan Balanced Development di Jawa Timur". *Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, 7 (5–6).
- Marsden, T. dan J. Murdoch. "Editorial: the Shifting Nature of Rural Governance and Community Participation". *Journal of Rural Studies*, 14 (1): 1–4.
- Mas'ood, Mohtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mukherjee, Nilanjana. 2006. *Voices of the Poor: Making Services Work for the Poor in Indonesia*. Jakarta: Bank Dunia Kantor Jakarta.
- Muhammad, Marie. 2004. "Anatomi Kemiskinan di Indonesia". *Tempo*, 12 Juli 2004.
- Ng'ethe, Njuguna, Musambayi Katumanga, dan Gareth Williams. 2004. *Strengthening the Incentives for Pro-Poor Policy Change: An Analysis of Drivers of Change in Kenya*. Hlm. 7. Laporan Akhir. London: DFID.
- Nordholt, Henk Schulte. 2006. *The Spell of Power: Sejarah Politik Bali 1650–1940*. Jakarta: KITLV.
- Nurhasim, Moch. (Ed.). 2009. *Masalah dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan: Kajian tentang Pembangunan, Good Governance dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan*. Hlm. 136–139. Jakarta: P2P LIPI.
- Nurkse, Ragnar. 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- PBB. 2004. *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*. United Nations: New York dan Geneva.
- Pelras, Christian. 2006. *Manusia Bugis*. Jakarta: Nalar.
- Pratikto, Fajar. 2000. *Gerakan Rakyat Kelaparan: Gagalnya Politik Radikalisasi Petani*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Putra, Yerri S. (Ed.) 2007. *Minangkabau di Persimpangan Generasi*. Padang: Fakultas Sastra Universitas Andalas.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing Without Government". *Political Studies*, 44 : 652–657.

- Riggs, Fred W. 1995. *Administrasi Negara-Negara Berkembang: Teori Masyarakat Prismatik*. Jakarta: Airlangga.
- S. Rahoyo. "Pendekatan Holistik (Holistic Approach) sebagai Upaya Efektif Pengentasan Kemiskinan: Studi Kasus pada Tiga Keluarga Miskin". (<http://stefanusrahoyo.blogspot.com/2007/10/makalah.html>).
- Sahdan, Gregorius (Ed.). 2005. *Transformasi Ekonomi dan Politik Desa*. Yogyakarta: APMD Press.
- Sajogyo. n.d. "Pertanian dan Kemiskinan". Dalam <http://marx83.wordpress.com/pertanian-dan-kemiskinan>, diakses 3 September 2010.
- Sajogyo. 2002. "Pertanian dan Kemiskinan". *Jurnal Ekonomi Rakyat*, 1 (1).
- Sakri, Diding (Ed.). 2008. *Dari Konsep ke Tindakan: Upaya Mewujudkan Kebijakan Publik yang Pro-Rakyat Miskin*. Bandung: Perkumpulan Inisiatif.
- Saphiro, Ian. 1997. "Components of the Democratic Ideal". Dalam Albert Breton *et al. Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*. Hlm. 211–248. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Aaron, dkk. 2009. "Pro-Poor Governance and the Policy Process: A Framework". Hlm. 9. *Oslo Governance Center Framework Paper 2*.
- Seligman, Adam B. 1992. *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press.
- Sen, Amartya K. 1979. "Utilitarianism and Welfarism". *The Journal of Philosophy*, 76.
- Sen, Amartya K. 1985. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf Press.
- Sorensen, Georg. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Yogyakarta: CCSS dan Pustaka Pelajar.
- Sosialismanto, Duta. 2001. *Hegemoni Negara: Ekonomi Politik Pedesaan Jawa*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Stoker, G. 1997. "Public-Private Partnerships and Urban Governance". Dalam G. Stoker (Ed.). *Partners in Urban Governance: European and American Experience*. London: Macmillan.
- Stoker, G. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions". *International Social Science Journal*, 155.
- Sumardi, Mulyantodan Hans-Dieter Evers (Ed.). 1999. *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*. Hlm. 21. Jakarta: Rajawali Press.
- Sundaya, Y. n.d. "Meredam Kemiskinan Petani di Jawa Barat". Dalam <http://sundaya.blogspot.com/2010/08/meredam-kemiskinan-petani-di-jawa-barat.html>, diakses pada 3 September 2010.
- Suparlan, Parsudi (Ed.). 1993. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Suwarno, P.J. 2003. *Tatanegara Indonesia: Dari Sriwijaya sampai Indonesia Modern*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Sanata Dharma.

- Swasono, Sri-Edi dan Fauzie Ridjal (Ed.). 2002. *Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*. Hlm. 109–129. Jakarta: UI Press.
- Thorbecke, Erik dan Theodore van de Pluijm. 1993. *Rural Indonesia: Socio-Economic Development in a Changing Environment*. New York: New York University Press.
- Thorbecke, Erik, dan Theodore van de Pluijm. 1993. *Rural Indonesia: Socio-Economic Development in a Changing Environment*. New York: New York University Press.
- Thorbecke, Erik. 2007. “Multi-Dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues”. Dalam Nanak Kakwanidan Jacques Silber (Ed.). *The Many Dimensions of Poverty*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tjiptoherijanto, Prijono dan Yumiko M. Prijono. 1983. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta: LPFE UI.
- Todaro, Michael P. *Economic Development in the Third World*. Fourth edition. Essex: Longman, 1991.
- Valentinov, Vladislav. “Rural Partnership as a Governance Mechanism: Toward an Organizational Economics Perspective on Rural Governance”. *Journal of Rural Development*, 28 (2): 159–183.
- Vandemoorele, Jan. 2003. *The MDGs and Pro-Poor Policies: Can External Partners Make a Difference?*. New York: UNDP.
- vanNiel, Robert. 2003. *Sistem Tanam Paksa di Jawa*. Jakarta: LP3ES.
- Waidl, Abdul, Sudjito, Arie dan Sugeng Bahagijo (Ed.). 2008. *Mendahulukan Si Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*. Yogyakarta: LKiS.
- Winarno, Budi. 2003. *Komparasi Organisasi Pedesaan dalam Pembangunan: Indonesia vis a vis Taiwan, Thailand dan Filipina*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wiranto, Tatag. Direktur Kerja sama Pembangunan Sektoral dan Daerah, Bappenas. “Profil Kemiskinan di Pedesaan”. *Info URDI*, 14.
- Young, Iris Morion. 1996. “Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy”. Dalam Seyla Benhabib. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of Political*. New Jersey: Princeton University Press.
- Zamroni, Sunaji dan M. Zainal Anwar (Ed.). 2008. *Menabur Benih di Ladang Tandus, pelajaran berharga dari advokasi perencanaan dan penganggaran di Bantul dan Kebumen*. Yogyakarta: IRE.
<http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>.

TENTANG PENULIS

MOCH. NURHASIM

Adalah peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI sejak 1997. Lahir di Lamongan, 14 Juli 1972, dan lulus Sarjana Ilmu Politik pada tahun 1996 dari FISIP Universitas Airlangga. Aktif dalam organisasi kemahasiswaan kampus. Karya tulis yang dipublikasikan merupakan kontributor beberapa tulisan pada buku *Bila ABRI Berbisnis* (Mizan, 1999), *Gerakan Mahasiswa 1998* (Erlangga, 2000), *Militer dan Kekerasan Politik* (Mizan, 2000), *Kerusuhan Sosial di Indonesia* (Grasindo, 2001), *Bara Dalam Sekam: Analisis atas Disintegrasi di Maluku, Papua, Riau, dan Aceh* (Grasindo, 2001), *Pemilu 1999 dan Kekerasan Politik* (KIPP, 2002), *Tentara Mendamba Mitra* (Mizan, 2002), *Tentara yang Gelisah* (Mizan, 2002), *Praktek-praktek Bisnis Militer: Pengalaman Indonesia, Korea, Filipina dan Thailand* (The RIDeP Institute, 2002), *Gus Dur versus Militer* (Grasindo, 2003), *Konflik Elite Politik di Pedesaan* (Pustaka Pelajar, 2005), *Konflik Elite dalam Pemilihan Kepala Daerah* (Pustaka Pelajar, 2006), *Pemilu di Tengah Oligarki Partai* (Gramedia, 2005), dan *Konflik Komunal: Resolusi Konflik* (Pustaka Pelajar, 2006).

AGUS R. RAHMAN

Adalah peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI sejak 1988. Lahir di Jakarta pada tahun 1960, dan menyelesaikan pendidikan Sarjana

Ilmu Hubungan Internasional dari FISIP UGM pada tahun 1987. Aktif sebagai dosen tidak tetap di Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) dan President University. Sebagai kontributor pada buku *Pembangunan, Good Governance, dan Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan* (LIPI Press, 2010), *Kerjasama Ekonomi Indonesia-Afrika Selatan* (LIPI Press, 2011), dan *Masalah Ekonomi Politik di Perbatasan Myanmar-Thailand* (LIPI Press, 2013).

HERU CAHYONO

Adalah peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI semenjak 1991. Lahir di Surabaya 10 April 1965. Sarjana ilmu politik FISIP UI (1990). Pernah menjadi wartawan (1991–1999). Karya yang telah dipublikasikan antara lain *Peranan Ulama dalam Golkar: dari Pemilu sampai Malari* (Sinar Harapan, 1992), *Pangkopkamtib Jenderal Soemitro dan Peristiwa 15 Januari'74* (Sinar Harapan, 1998). Selain itu, juga kontributor pada buku *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia* (Sinar Harapan, 1998), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru* (Yayasan Obor Indonesia, 1998), *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1997* (Yayasan Obor Indonesia, 1999), *Tentara Mendamba Mitra* (Mizan, 1999), *Tentara yang Gelisah* (Mizan, 1999), *Soemitro Djohadikusumo: Jejak Perlawanan Begawan Pejuang*, (Sinar Harapan, 2000), *Kerusuhan Sosial di Indonesia* (Grasindo, 2001), *Konflik Antar Elite Politik Lokal* (Pustaka Pelajar, 2005), *Konflik Elite Politik di Pedesaan* (Pustaka Pelajar, 2005), *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia* (Pustaka Pelajar, 2006), *Runtuhnya Gampong di Aceh: Studi Masyarakat Desa yang Bergolak* (Pustaka Pelajar, 2008), *Beranda Perdamaian: Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki* (Pustaka Pelajar, 2008).

RAHADI T. WIRATAMA

Adalah peneliti pada LP3ES. Lahir di Bojonegoro, dan lulus dari Fisip Universitas Nasional. Aktif sebagai anggota redaksi majalah *Prisma*. Sebagai kontributor pada buku *Masalah dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan* (LIPI Press, 2009) dan *Pembangunan, Good Governance, dan Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan* (LIPI Press, 2010).

Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/ Orang Miskin Berbasis *Good Governance*

Model kebijakan yang memihak kelompok/orang miskin berbasis *good governance* adalah sebuah konsep kebijakan yang disusun atas dasar temuan-temuan riset selama dua tahun bertema “pembangunan, *good governance*, dan penanggulangan kemiskinan di perdesaan Indonesia.” Kajian ini tergabung dalam program *critical sosial and strategic issue* (CSSI) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Penyusunan model ini didasarkan pada kajian selama dua tahun, yang antara lain memfokuskan pada konsep kebijakan pembangunan, *good governance* dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Secara khusus, fokus kajian ini menganalisis upaya penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan, infrastruktur dan kapasitas di perdesaan, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri) Perdesaan, PUAP, dan PPIP, dan juga program-program yang berasal dari pemerintah daerah.

Garis besar dari model kebijakan yang memihak kelompok orang miskin berbasis *good governance*, berawal dari kelemahan program penanggulangan kemiskinan di perdesaan. Dari kelemahan yang ditemukan, para peneliti mencoba mencari *exit condition* (keluar dari kondisi/situasi) kemiskinan yang dihadapi. Hasil analisis itu berupa tawaran model, sebagai salah satu alternatif untuk mengatasi atau menanggulangi masalah kemiskinan di perdesaan.

Minimal terdapat enam kelemahan utama program penanggulangan kemiskinan yang saat ini masih berjalan di perdesaan. Keenam hal tersebut adalah: (1) program penanggulangan kemiskinan yang ada di perdesaan, kurang dapat menjadi solusi utama untuk mengurai penyebab kemiskinan; (2) sasaran utama kebijakan (program penanggulangan kemiskinan di perdesaan) adalah wilayah dan masyarakat desa secara luas—bukan kelompok/orang miskin; (3) titik berat program penanggulangan kemiskinan di perdesaan lebih pada penyebaran dan pembelajaran hak-hak politik kelompok miskin; (4) program penanggulangan kemiskinan di perdesaan kurang dapat menjangkau sekaligus pemberdayaan bagi orang miskin; (5) terjadi proses distorsi pemberdayaan, yang justru dinikmati oleh sedikit orang yang mampu; dan (6) karakter kemiskinan dan kelompok/orang miskin belum menjadi basis dalam penentuan program.



Buku Obor

Distributor:

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Telp. (021) 319 26978, 392 0114
Faks. (021) 319 24488

yayasan_obor@cbn.net.id

LIPI Press

