

# Mengentaskan Kemiskinan: Multidimensional Approaches

Hisnuddin Lubis

Program Studi Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Budaya, Universitas Trunojoyo  
sosiologi.trunojoyo@gmail.com

## Abstrak

Kemiskinan merupakan persoalan krusial dalam pembangunan nasional. Terdapat beberapa tipologi kemiskinan dari berbagai perspektif. Sesungguhnya persoalan kemiskinan ini bukan sekedar permasalahan ekonomi, melainkan permasalahan sosial, ekonomi, budaya dan politik. Oleh karena terdapat relativitas dalam memahami kemiskinan, maka kemiskinan dapat dipahami dan dikategorikan sebagai kemiskinan berdimensi ekonomi yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan berdimensi sosial-budaya yaitu kemiskinan kultural dan kemiskinan berdimensi struktural yaitu kemiskinan struktural. Pengentasan kemiskinan tidak selamanya berdimensi ekonomi, berikut dibahas melalui pendekatan peran, fungsional struktural, kapabilitas sistem politik dan partisipatif. Dimana pokok persoalan adalah bagaimana stakeholder menjalankan fungsi dan peran masing-masing. Pemerintah, swasta dan masyarakat merupakan tiga elemen kunci dalam program pengentasan kemiskinan. Program pengentasan kemiskinan di Indonesia diklasifikasikan menjadi dua, program *delivery approach* dan *emergency*, yang sifatnya mendesak, jangka pendek dan program yang bersifat *capacity building* dan *sustainability*, yaitu program strategis jangka panjang yang mengedepankan peningkatan kapasitas masyarakat dan keberdayaan masyarakat. Masing-masing program dan strategi pengentasan kemiskinan mempunyai kelebihan dan kelemahan, tidak ada yang sempurna. Oleh karena itu diperlukan efektifitas dan efisiensi program pengentasan kemiskinan dalam implementasinya. Untuk mencapai efektifitas dan efisiensi diperlukan langkah strategis, pemetaan masalah, pemetaan kelompok sasaran, implementor dan monitoring.

Kata Kunci: kemiskinan, program pengentasan kemiskinan, *capacity building*, pendekatan partisipatif, *delivery approach*

## Abstract

*Poverty is a crucial issue in national development. There are several typologies from different perspectives. In fact this is not an economic barrier, the release of social, economic, cultural and political issues. Because there is a relative importance in understanding poverty, poverty can be understood and categorized as economic dimensionless poverty, namely absolute poverty and relative criticism. Social-cultural dimension of poverty. Poverty alleviation is not always economic dimension, following example above role, structural functional, political and participative system capability. Where the main problem is how stakeholders perform their respective functions and roles. Government, private and public are the three key elements in poverty alleviation programs. Poverty alleviation programs in Indonesia are classified into two, urgent, short-term and emergency programming and delivery approaches that require capacity building and sustainability, a long-term strategic program that promotes community capacity building and community empowerment. Each poverty reduction program and strategy has its advantages and disadvantages, nothing is perfect. Therefore, the effectiveness and efficiency of poverty reduction program is needed. To achieve the effectiveness and efficiency required strategic steps, problem mapping, target group mapping, implementing and monitoring.*

*Keywords: poverty, poverty alleviation program, capacity building, participatory approach, delivery approach.*

## PENDAHULUAN

Kemiskinan telah menjadi permasalahan sejak orde lama namun karakteristiknya berbeda dengan kemiskinan saat ini. Masa orde lama kemiskinan bersifat gradual dan

menjadi determinan karena memang negara baru saja merdeka terlepas dari penjajah. Masa orde baru kemiskinan lebih disebabkan oleh faktor struktural. Dalam perspektif pembangunan kemiskinan orde baru disebabkan oleh adanya kesenjangan dan

ketidakmerataan hasil pembangunan, sehingga hasil pembangunan hanya dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat, sedangkan sisanya semakin tenggelam dalam kemiskinan (Sulistiyani, 2004: 4)

Jumlah dan persentase penduduk miskin pada periode 1996-2009 berfluktuasi dari tahun ke tahun. Pada periode 1996-1999 jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 13,96 juta karena krisis ekonomi, yaitu dari 34,01 juta pada tahun 1996 menjadi 47,97 juta pada tahun 1999. Persentase penduduk miskin meningkat dari 17,47 persen menjadi 23,43 persen pada periode yang sama. Pada periode 2000-2005 jumlah penduduk miskin cenderung menurun dari 38,70 juta pada tahun 2000 menjadi 35,10 juta pada tahun 2005. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 19,14 persen pada tahun 2000 menjadi 15,97 persen pada tahun 2005. Namun pada tahun 2006, terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin yang cukup drastis, yaitu dari 35,10 juta orang (15,97 persen) pada bulan Februari 2005 menjadi 39,30 juta (17,75 persen) bulan Maret 2006. Penduduk miskin di daerah perdesaan bertambah 2,11 juta, sementara di daerah perkotaan bertambah 2,09 juta orang. Peningkatan jumlah dan persentase penduduk miskin selama Februari 2005-Maret 2006 terjadi karena harga barang-barang kebutuhan pokok selama periode tersebut naik tinggi, yang digambarkan oleh inflasi umum sebesar 17,95 persen. Akibatnya penduduk yang tergolong tidak miskin namun penghasilannya berada di sekitar garis kemiskinan banyak yang bergeser posisinya menjadi miskin

Persoalan kemiskinan kemudian tidak cukup hanya diselesaikan secara kelembagaan yang difasilitasi oleh negara. Sejauh ini pemerintah telah memprogramkan kurang lebih lima belas program pengentasan kemiskinan, diantaranya Jaring Pengaman Sosial (JPS), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Kredit Pendayagunaan Teknologi Tepat

Guna, Kredit Usaha Tani (KUT), Padat Karya Perkotaan (PKP), Program Dana Bergulir Subsidi Bahan Bakar Minyak untuk Usaha Kecil Menengah, Program Pendidikan dan sebagainya (Hendriawan, dalam Sunartiningsih et al, 2004:32). Sejauh ini dalam prakteknya program-program di atas dalam implementasinya cenderung berprinsip *delivery approach* kejar target, yang terpenting bagaimana dalam masa tertentu input program telah sampai pada kelompok sasaran tanpa memperhatikan peningkatan kapasitas kelompok sasaran. Dalam perpektif ini, penyelesaian masalah sosial kemiskinan tidak dibarengi dengan peningkatan kapasitas masyarakat sebagai upaya keluar dari rantai kemiskinan. Hal demikian akan semakin membebani negara, karena dana program semakin membengkak akan tetapi kemandirian dan peningkatan kapasitas tidak ada. Oleh karena itu, secara konseptual teoritis pendekatan pengentasan kemiskinan seharusnya difokuskan pada peningkatan kapasitas masyarakat (*capacity building*). Sehingga masyarakat mampu mandiri meskipun dana bantuan dari pemerintah dikurangi bahkan dihapuskan (Soetomo, 2008:57-58).

Pendekatan program pengentasan kemiskinan pada dasarnya tidak ada yang sempurna. Namun demikian, ada hal urgen yang sifatnya makro yang menurut penulis mendasari tingkat keberhasilan program pengentasan kemiskinan. Berangkat dari paradigma fakta sosial, bahwa kekuatan sistemik akan mengendalikan perilaku, cara berfikir dan bertindak individu yang tergolong dalam sistem tersebut. Artinya keberhasilan program pengentasan kemiskinan, apapun bentuknya akan ditentukan oleh sistem secara simultan. Mulai dari kebijakan, aktor fasilitator serta monitoring dari sistem tersebut. Dalam tulisan ini digunakan beberapa pendekatan yang akan digunakan dalam menganalisis efektifitas dan efisiensi program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, yaitu pendekatan fungsionalisme struktural,

peran, serta pendekatan sistem politik dan pendekatan partisipatif.

## **PERMASALAHAN**

Berbagai upaya pengentasan kemiskinan telah dilakukan, mulai dari penguatan ekonomi kerakyatan yang diprakarsai oleh Bung Hatta dengan Koperasi-nya, paradigma *developmentalism* dan industrialisasi pada masa orde baru, program-program pemberdayaan, baik yang *delivery approach* maupun *capacity building* yang dikonversi dalam berbagai program di lapangan. Namun semua itu pada kenyataannya belum mampu menyelesaikan masalah kemiskinan. Banyak hal yang harus dikaji, tulisan ini berusaha memaparkan strategi makro sebagai salah satu upaya pengentasan kemiskinan, tanpa mengesampingkan urgensi program-program yang sudah ada.

## **PEMBAHASAN**

### **Kemiskinan dan Arah kebijakan Nasional Pengentasan Kemiskinan**

Untuk mempermudah dalam memahami kemiskinan, kiranya diperlukan diferensiasi dalam kategorisasi kemiskinan. Sesungguhnya persoalan kemiskinan ini bukan sekedar permasalahan ekonomi, melainkan permasalahan sosial, ekonomi, budaya dan politik. Oleh karena terdapat relatifitas dalam memahami kemiskinan, maka kemiskinan dapat dipahami dan dikategorikan sebagai kemiskinan berdimensi ekonomi yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan berdimensi sosial-budaya yaitu kemiskinan kultural dan kemiskinan berdimensi struktural yaitu kemiskinan struktural (Sunartiningsih et al, 2004:80).

Kemiskinan absolut merupakan ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan. Ukurannya jelas materi, ekonomi. Namun apabila dirunut lebih lanjut permasalahan tidak hanya sampai pada persoalan ekonomi, akan tetapi melibatkan

interaksi sosial, budaya dan politik. Kemiskinan relatif merupakan kemiskinan yang pengukurannya didasarkan pada proporsi distribusi dalam suatu daerah. Kemiskinan dalam kategori ini belum tentu dapat dikatakan sebagai kemiskinan absolut. Karena bisa jadi ketimpangan distribusi terendah dalam suatu daerah ataupun kelompok sosial tertentu telah cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar (sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan). Oleh karenanya kemiskinan demikian disebut kemiskinan relatif (Nugroho, 2001:188).

Kemiskinan kultural merupakan kemiskinan yang disebabkan karena adanya budaya, tradisi dan kebiasaan masyarakat yang kurang produktif. Misalnya kurang menghargai waktu, etos kerja rendah serta sikap apatis, yang cenderung menghambat pembangunan dan produktifitas. Kemiskinan ini membutuhkan pendekatan sosio kultural untuk menguranginya. Apabila masalah budaya tidak mendapat perhatian yang serius, maka kemiskinan ekonomi akan sulit dientaskan.

Sedangkan kemiskinan struktural merupakan kemiskinan yang disebabkan karena adanya ketimpangan struktural, Dominasi struktural dan ketidakadilan serta keberpihakan struktural maupun bersifat politis (Sunartiningsih et al, 2004: 80). Dalam banyak hal, kemiskinan ini seringkali dialami oleh kelompok *powerless*, kelompok yang tidak berdaya. Misalnya kemiskinan petani sebagai akibat dari ketidakadilan tataniaga hasil pertanian, ketidakadilan kebijakan pertanian. Kemiskinan ini bisa juga disebabkan oleh monopoli pihak tertentu dalam praktek ekonomi. Kelompok *powerless* tidak mempunyai kemampuan dan keberdayaan untuk melepaskan diri dari monopoli tersebut.

Adapun indikator kemiskinan secara internasional seperti yang terdefinisi miskin dalam kategori Millenium Development Goals (MDGs) adalah warga miskin yang berpendapatan di bawah satu dolar AS setiap harinya, bisa jadi data itu akan bertambah

menjadi tiga kali lipat dari yang kita miliki saat ini. Kemudian Asian Development Bank memberikan informasi data warga miskin di Indonesia tahun 1999 totalnya sebanyak 23,4% (Poverty Statistic, 2005:1). Bahkan bila menggunakan dasar garis kemiskinan yang ditetapkan Bank Dunia sebesar \$US2 perkapita perhari (Suharto, 2005: 19), setelah dikonversi ke dalam rupiah menjadi sekitar Rp. 540.000 maka tentunya jumlah penduduk miskin di Indonesia diperkirakan mencapai lebih dari 60% dari total penduduk saat ini.

Diskursus mengenai kemiskinan memang tiada habis-habisnya. Definisi, batasan dan kategori kemiskinan yang berbeda-beda menjadikan semakin sulitnya memberikan batasan dan kategori warga miskin dalam program pengentasan kemiskinan oleh pemerintah. Oleh karena itu tidak jarang digunakan ukuran subyektif masyarakat untuk lebih memudahkan pencakupan dan jangkauan program untuk kepentingan akurasi sasaran program pengentasan kemiskinan. Ukuran kemiskinan demikian disebut dengan *self poverty indeks* dimana warga masyarakat dimintai untuk memberikan definisi dan batasan atas apa yang dimaksud warga miskin. Cara demikian akan melahirkan definisi teknis yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

### **Arah Kebijakan Nasional Pengentasan Kemiskinan**

Merespon kondisi aktual kemiskinan, di Indonesia setidaknya terdapat beberapa pendekatan yang ditujukan untuk mengentaskan kemiskinan. *Pertama* mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Upaya ini diawali dengan dilaksanakan otonomi daerah melalui Undang-Undang No 32 tahun 2004. Secara tidak langsung pemerintah mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dengan pemberian bisa dikatakan pengembalian hak pemerintah daerah untuk mengelola sektor ekonomi secara mandiri. Dalam masa Orde Baru diarahkan untuk transfer pembangunan dari pusat ke daerah.

*Kedua* meningkatkan asseabilitas kelompok miskin, hal ini nampak dalam peningkatan dalam pelayanan sosial dalam bidang pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, air bersih dan sebagainya. *Ketiga* penyediaan fasilitas kredit untuk masyarakat miskin, pembentukan kelompok mandiri, misalnya KUBE (Kelompok Usaha Bersama), bantuan modal bergulir dan sebagainya. *Keempat* peningkatan infrastruktur ekonomi desa, khususnya dalam bidang pertanian dan *kelima* pengembangan kelembagaan, misalnya pengembangan wilayah, pengembangan kawasan terpadu, dan program peningkatan pendapatan petani kecil (Nugroho,182-185).

Secara garis besar pengentasan kemiskinan dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan baik yang bersifat karikatif, *emergency* maupun yang *capacity building* dan *sustainability*. Pendekatan pengentasan kemiskinan dapat dilakukan dengan *Sosial Savety Net* (SSN), *Compentation programme* (CP) dipadu dengan Program Penanggulangan Kemiskinan (*Poverty Allevation*). Pendekatan tersebut di Indonesia telah diterjemahkan dalam Program Jaring pengaman Sosial (JPS). Pada prinsipnya JPS ini ditujukan agar orang miskin tidak semakin miskin dan semakin terpuruk serta dapat hidup dengan layak. Namun demikian program ini membutuhkan dana yang tidak sedikit yang sangat memberatkan bagi negara sedang berkembang semacam Indonesia. Oleh karena itu Indonesia seringkali harus mengikuti *Standard Operational Procedure* (SOP) yang telah ditentukan oleh lembaga sumber dana asing semacam IMF dan Bank dunia. Misalnya Strategi Penyesuaian Struktural (*Structural Adjusment Programme*) dari Bank Dunia dan IMF. Hal demikian sering kali menyebabkan program pengentasan kemiskinan tidak berjalan efektif karena tidak didasarkan pada nilai-nilai lokalitas.

Program penanggulangan kemiskinan yang dinilai lebih komprehensif juga telah dicanangkan pemerintah sejak tahun 80an.

Program ini seringkali disebut dengan Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gardu Taskin). Program ini merupakan upaya pengentasan kemiskinan yang melibatkan pemerintah, swasta, Lembaga Swadaya, masyarakat luas dan kalangan miskin itu sendiri. Program-program pengentasan kemiskinan telah diterjemahkan dalam banyak program teknis, misalnya Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), Kelompok Usaha Bersama (KUBE), Kelompok Belajar Usaha (KBU), Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga (UP2K) Takesra, Kukesra.

Reorientasi program penanggulangan kemiskinan sudah sepatutnya dilakukan. Permasalahan ekonomi tidak lagi dijadikan tujuan, melainkan sebagai cara (*means*) yang digunakan untuk mencapai tujuan yaitu kesejahteraan dan peningkatan kualitas hidup manusia. Dengan demikian peningkatan kapasitas masyarakat dan keberdayaan masyarakat dapat dijadikan paradigma baru dalam upaya pengentasan kemiskinan. (Hikmat, 2006: 127-129).

### **Upaya Maksimalisasi Program Pengentasan Kemiskinan: Tinjauan Sistemik dan Substansial**

Sebagaimana kita ketahui, pengentasan kemiskinan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah swasta dan masyarakat secara bersamaan. Penanganan masalah kemiskinan tidak dapat dilakukan dengan dominasi salah satu elemen saja, akan tetapi membutuhkan kerjasama yang intens dalam pelaksanaannya. Pemerintah sebagai otoritas penentu kebijakan mempunyai peran dalam menentukan langkah, strategi dan implementasi program tentunya dengan mempertimbangkan masukan dan partisipasi pihak swasta dan masyarakat. Dalam sub bahasan ini akan dibahas bagaimana memaksimalkan program yang sudah ada, dan bagaimana menempatkan program tersebut agar dapat efektif dan efisien sebagai upaya menanggulangi masalah kemiskinan di Indonesia. Dalam ulasan ini akan digunakan

pendekatan fungsionalisme struktural termasuk didalamnya pendekatan peran, dan pendekatan partisipatif.

Pendekatan fungsionalisme struktural digunakan dalam memahami bahwa masyarakat merupakan kesatuan subsistem yang membentuk satu kesatuan dimana terjadi interdependensi antara elemen masyarakat yang satu dengan lainnya. Masyarakat (warga negara), pemerintah dan swasta merupakan unit analisis dalam pendekatan ini. Pendekatan peran (*role teory*) digunakan melihat bagaimana peran masing-masing elemen dalam upaya maksimalisasi, efisiensi dan efektifitas program pengentasan kemiskinan. Pendekatan sistem politik digunakan untuk mengukur keberhasilan pemerintah berkaitan dengan kapabilitas sistem politik Indonesia serta fungsi input politik dalam mengkonversi *raw material* pengambilan keputusan berkaitan dengan program pengentasan kemiskinan di Indonesia. Dan terakhir pendekatan partisipatif ini digunakan untuk menganalisis bagaimana partisipasi masing-masing elemen (sub sistem) dalam program pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Adapun pendekatan peran dapat dipahami dari apa yang disampaikan oleh Goffman dalam Kuper&Kuper, bahwa peran merupakan sebuah lingkungan yang mana terdapat beberapa individu yang secara sengaja dikumpulkan dan dipisahkan dari masyarakat pada umumnya atas dasar status tertentu dengan tujuan dan maksud tertentu pula (Kuper&Kuper, 2000:503). Secara relatif peran berarti pembakuan posisi sosial dalam masyarakat, meliputi hak-hak dan kewajiban yang mana individu mempunyai keberanian untuk melakukannya, karena setiap peran dalam masyarakat mempunyai kewajiban tersendiri. Secara fungsional peran lebih ditekankan pada harapan-harapan yang selalu melekat pada posisi-posisi tertentu dalam masyarakat. Artinya seseorang yang mempunyai posisi/status tertentu diharapkan dapat melakukan fungsi dan kewajibannya. Pelaksanaan dari harapan

dan kewajiban tersebut adalah representasi dari peran seseorang dalam masyarakat (Jary & Jary, 1991: 538). Namun untuk kepentingan analisis, individu (*actor*) dapat diganti dengan lembaga/organisasi.

Kemiskinan merupakan permasalahan yang melahirkan adanya tuntutan dan keinginan serta dukungan masyarakat kepada pemerintah untuk menanggulangnya. Pluralitas masyarakat menuntut pemerintah untuk melakukan agregasi kepentingan dan mengartikulasikannya guna menetapkan program dan strategi yang tepat dan nantinya dituangkan dalam kebijakan pemerintah. Keputusan dan peraturan yang telah ditetapkan akan implementasikan di lapangan secara teknis oleh pihak-pihak yang mempunyai wewenang didukung dengan partisipasi masyarakat dan swasta. Keberhasilan program menjadi tolak ukur kemampuan pemerintah dalam mengekstraksi sumberdaya yang ada, mendistribusikannya kepada masyarakat dan membuktikan responsibilitas pemerintah atas tuntutan dan dukungan masyarakat. Namun demikian sirkulasi ini juga dipengaruhi oleh stabilitas dalam negeri dan intervensi dunia internasional.

Pendekatan partisipatif merupakan pendekatan kontemporer dalam penanggulangan kemiskinan. Pendekatan ini merupakan ciri utama dalam pemberdayaan sebagai pengganti paradigma *developmentalisme*. Partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam program pengentasan kemiskinan. Craig dan Mayo dalam Hikmat (2006) menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan elemen esensial dalam pengentasan kemiskinan. Partisipasi masyarakat dinilai sebagai motor penggerak yang mampu meningkatkan akselerasi pembangunan terutama di negara sedang berkembang. Berbagai referensi menunjukkan urgensi partisipasi masyarakat dalam pembangunan pengentasan kemiskinan. Kemiskinan yang diakibatkan oleh pembangunan itu sendiri

dapat diselesaikan melalui pendekatan partisipasi. Partisipasi masyarakat ini juga dapat meningkatkan efektifitas, efisiensi dan sikap kemandirian. Implementasinya dapat berupa kerjasama antar elemen antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Tentu saja hal ini sejalan dengan pendekatan fungsionalisme struktural dan pendekatan lainnya (Hikmat, 2006: 4-5).

Sesungguhnya pendekatan dalam analisis ini saling melengkapi dan saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Mengawali analisis dalam sub bab ini kita analogikan masyarakat sebagai kesatuan antara pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, baik yang dalam kategori miskin maupun tidak miskin. Program pengentasan kemiskinan dapat digulirkan atas inisiatif masyarakat yang kemudian diteruskan kepada pemerintah untuk diputuskan dengan legal sebagai sebuah kebijakan. Sub sistem politik mempunyai peran *goal attainment* (pencapaian tujuan) yang kemudian diadaptasikan oleh sub sistem ekonomi dan diintegrasikan oleh sub sistem hukum.

Merujuk pada pola kerja fungsionalisme diatas, fenomena kemiskinan di Indonesia diidentifikasi oleh masyarakat yang kemudian dijadikan basis penyusunan kebijakan oleh pemerintah dan kemudian diterjemahkan dalam program teknis di lapangan. Dalam program pengentasan kemiskinan yang sifatnya *deliveri approach* dan *emergency* pemerintah menerapkan Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan program lain yang sifatnya *charity* guna melindungi warga miskin agar tidak semakin terperosok dalam kemiskinan yang lebih parah. Dalam pendekatan ini kinerja masing-masing sub-sistem sangat menentukan keberhasilan program ini. Bagaimana komitmen pemerintah dalam melaksanakan program yang sudah dicanangkan serta bagaimana respon dan reaksi masyarakat dalam menerima program tersebut. Badan pusat statistik, departemen sosial dan lembaga lain sebagai personifikasi sub sistem pemerintah mempunyai tanggung jawab dalam keberhasilan program tersebut.

Kerhasilan ini dapat dilihat dari akurasi sasaran (warga miskin) distribusi dan pemerataan sasaran program. Hal ini membutuhkan komitmen dan kejujuran pelaksana program.

Pendekatan kapabilitas sistem politik menunjukkan bahwa kemampuan pemerintah dalam ekstraksi sumberdaya yang ada masih sangat lemah, terlebih dalam regulasi yang mengendalikan perilaku masyarakat secara umum. Distribusi pengentasan kemiskinan juga masih sangat rendah apabila kita melihat ketidakmampuan pemerintah dalam pemerataan bantuan kemiskinan. Banyak kasus ditemukan bahwa penerima bantuan tidak tepat pada sasaran, artinya yang tercover sebagai penerima bantuan adalah mereka yang dalam kategori tidak miskin. Kelemahan ini juga mendera kapabilitas luar negeri kita, program dalam negeri (pengentasan kemiskinan) seringkali dipengaruhi oleh kebijakan luar negeri lembaga penyandang dana bagi Indonesia semisal IMF dan Bank Dunia. Sehingga tidak jarang program yang digulirkan seringkali tidak tepat sasaran karena tidak didasarkan pada nilai-nilai lokalitas masyarakat miskin.

Kelemahan pemerintah dalam kapabilitas ini ditunjukkan dominasi dan intervensi IMF dan lembaga donatur pemberi pinjaman kepada Indonesia. Dibalik pinjaman dana untuk pengentasan kemiskinan dilekatkan kebijakan yang “memiskinkan” dan menyengsarakan warga miskin. Pengurangan subsidi, menaikkan harga bahan bakar minyak merupakan sebagian contoh pemiskinan dan pemberatan pada warga miskin. Oleh karena itu, diatas telah dijelaskan program bantuan langsung tunai dan bantuan lainnya tidak akan maksimal apabila tidak disertai kemampuan adaptif sistem ekonomi dan regulasi secara nasional.

Program pengentasan kemiskinan yang sifatnya *capacity building* dan *sustainability* juga mulai diterapkan di Indonesia. Program ini diterjemahkan dalam program teknis yang berupa pemberdayaan masyarakat.

Secara teoritis program ini lebih mengedepankan partisipasi masyarakat. Upaya sustainabilitas dan meningkatkan kapasitas masyarakat dapat kita lihat dalam Program Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), Kelompok Usaha Bersama (KUBE), Kelompok Belajar Usaha (KBU) dan Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga (UP2K). Kebijakan program ini sudah mengarah pada paradigma baru dalam pengentasan kemiskinan. Dengan kebijakan ini diharapkan program pengentasan kemiskinan tidak sekedar mengatasi efek kemiskinan, melainkan mengatasi kemiskinan itu sendiri.

### **Efisiensi dan Efektifitas Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan**

Sebagaimana dijelaskan diatas, bahwa program penanggulangan masalah kemiskinan pada dasarnya dibagi menjadi dua bagian. Program yang sifatnya *delivery approach*, karikatif yang berupa program bantuan tunai dan program yang sifatnya *capacity building* dan *sustainability* yaitu program jangka panjang yang mengedepankan peningkatan kapasitas dan keberdayaan masyarakat.

Implementasi masing-masing program seharusnya didasarkan pada diferensiasi terminologi kemiskinan. Selain dilihat dari penyebabnya, kemiskinan juga dapat dipahami dari ragam dan jenisnya. *Pertama* adalah kemiskinan yang menimpa golongan tua, tidak punya keterampilan dan golongan lemah serta rentan lainnya. Golongan ini tidak mempunyai kemampuan produktifitas, baik karena usia maupun rendahnya kapasitas. *Kedua* kemiskinan yang menimpa golongan yang produktif, yang mempunyai kemampuan produktif namun karena faktor eksternal mereka menjadi miskin.

Program pengentasan kemiskinan yang sifatnya *delivery approach* maupun *emergency*, jangka pendek seharusnya diperuntukkan bagi golongan pertama dari kaum miskin, yaitu golongan miskin yang tidak produktif agar mereka mampu memenuhi kebutuhan dasar. Namun

demikian, dalam jangka panjang golongan ini juga perlu diberikan pelatihan keterampilan sehingga mereka mempunyai kemampuan produktif, seiring dengan itu bantuan tunai yang diberikan dikurangi secara bertahap. Implementasi program dengan cara tersebut membutuhkan identifikasi masalah dan pendataan yang rumit. Oleh karena itu diperlukan kerjasama antara pemerintah, masyarakat dan kalangan akademisi. Dalam strategi ini, menurut hemat penulis, peran perguruan tinggi sangat strategis. Peran tersebut adalah membantu pemerintah dalam identifikasi masalah, menyediakan data bila diperlukan meskipun hal tersebut sudah menjadi tanggung jawab Badan Pusat Statistik. Artinya hal ini merupakan tantangan tersendiri bagi perguruan tinggi dalam kesediaannya bekerjasama dan berpartisipasi dalam program penanggulangan kemiskinan. Tentu saja harus siap dengan segala konsekuensinya termasuk pendanaan yang minim, karena seharusnya peneliti tentang kemiskinan selayaknya mendapatkan fasilitas sebagaimana yang mereka teliti. Selain peran perguruan tinggi juga dapat berupa perumusan keterampilan yang akan diberikan kepada sasaran program. Dimana pelatihan tersebut didasarkan pada usia, *resources* setempat, gender dan basis lokal lainnya.

Adapun strategi pengentasan kemiskinan yang bersifat *capacity building* dan *sustainability* diperuntukkan golongan miskin kedua, yaitu golongan miskin yang produktif. Substansi bantuan yang diberikan kepada mereka berbeda dengan bantuan tunai yang diberikan kepada warga miskin golongan pertama. Pada program ini bantuan difokuskan bagaimana mereka mengembangkan produktifitasnya. Apabila bantuan berupa bantuan tunai, maka didesain bantuan modal pengembangan dan peningkatan produktifitas yang sudah ada. Dengan demikian bantuan dalam program ini dapat berupa pendampingan dan pelatihan, fasilitasi jaringan pemasaran hingga fasilitasi kerjasama dengan investor.

## SIMPULAN

Kemiskinan sebagai masalah sosial dalam masyarakat mempunyai banyak dimensi, tidak terbatas pada dimensi ekonomi sebagaimana digunakan tolak ukur oleh mayoritas negara. Dalam perspektif tersebut kemiskinan dapat digolongkan menjadi kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural. Dalam pandangan lain, kemiskinan juga divariasikan sebagai kemiskinan karena pembangunan, kemiskinan yang disebabkan ketidakmerataan hasil pembangunan.

Program pengentasan kemiskinan di Indonesia diklasifikasikan menjadi dua, program *delivery approach* dan *emergency*, yang sifatnya mendesak, jangka pendek dan program yang bersifat *capacity building* dan *sustainability*, yaitu program strategis jangka panjang yang mengedepankan peningkatan kapasitas masyarakat dan keberdayaan masyarakat. Masing-masing program dan strategi pengentasan kemiskinan mempunyai kelebihan dan kelemahan, tidak ada yang sempurna. Oleh karena itu diperlukan efektifitas dan efisiensi program pengentasan kemiskinan dalam implementasinya.

Efektifitas dan efisiensi ini membutuhkan kerjasama dan partisipasi semua pihak, baik pemerintah, swasta, masyarakat luas dan masyarakat miskin itu sendiri. Dalam perspektif fungsionalisme struktural, peran masing-masing subsistem akan berpengaruh pada keberhasilan sistem secara keseluruhan. Oleh karena itu diperlukan sinergi integratif antar subsistem pemerintah, swasta, masyarakat luas dan masyarakat miskin.

Untuk mencapai efektifitas dan efisiensi diperlukan langkah strategis, pemetaan masalah, pemetaan kelompok sasaran, implementor dan monitoring. Diatas digambarkan sinergi kerjasama antara pemerintah dan perguruan tinggi sangat diperlukan dalam identifikasi masalah, dan identifikasi kelompok sasaran. Tahapan ini akan sangat menentukan keberhasilan program. Sebagaimana digambarkan diatas, bahwa masing-masing program diterapkan

pada kelompok sasaran yang berbeda. Program yang sifatnya *charity*, jangka pendek dan mendesak diterapkan pada kelompok miskin yang tidak produktif disertai dengan pelatihan untuk meningkatkan produktifitas, sehingga dalam jangka waktu tertentu bantuan tunai dapat dikurangi bahkan dihilangkan dan kemudian mereka dimasukkan dalam kelompok sasaran berikutnya dalam program yang *capacity building* dan *sustainability*. Sedangkan program yang sifatnya *capacity building* dan *sustainability* diperuntukkan kelompok sasaran yang sudah produktif, sehingga dalam jangka waktu tertentu mereka dapat mandiri dan bahkan saling membantu diantara mereka.

Implementasi program dapat dilaksanakan oleh pemerintah sendiri, perguruan tinggi maupun swasta dan masyarakat sendiri. Untuk mengawasi program, selain melibatkan institusi formal, juga melibatkan masyarakat, misalnya LSM atau organisasi sosial lainnya. Dengan langkah-langkah tersebut diharapkan program pengentasan kemiskinan akan lebih efektif dan efisien. Satu hal terpenting yang perlu diperhatikan, adalah masalah Disposisi kebijakan program. Dalam perspektif kebijakan disposisi adalah watak dari implementor, khususnya dari jajaran birokrasi pemerintahan, kapasitas dan sifatnya. Menyikapi hal ini diperlukan reformasi birokrasi sebagai langkah awal untuk mencapai *output* dan *outcome* dari masing-masing program pengentasan kemiskinan di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009
- Jary, david & Jary, Julia. 1991. *Dictionary Of Sociology*. Harper Collins Manufacturing Glaslow
- Kuper & Kuper, diterjemahkan oleh Haris Munandar (et.all) 2000. *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*. Rajagrafindo Persada: Jakarta
- Nugroho, Heru, 2001. *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta
- Soetomo, 2008. *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta
- Soetrisno, Loekman et all, 1997. *Pikiran-Pikiran Alternatif Pengentasan Kemiskinan Dalam Dinamika Masyarakat Menjelang Abad 21*. P3PK UGM Yogyakarta
- Suharto, Edi, 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Refika Aditama Bandung
- Sulistiyani, AT, 2004. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Gava Media Yogyakarta
- Sunartiningsih, Agnes et all, 2004. *Pemberdayaan Masyarakat Desa Melalui Institusi Lokal*. Aditya Media yogyakarta
- , 2004. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Aditya Media Yogyakarta