

# PENGENTASAN KEMISKINAN: Belajar Dari Kegagalan Orde Baru

Hisnuddin Lubis

sosiologi.trunojoyo@gmail.com

---

## Abstrak

*Dinamika pengentasan kemiskinan di Indonesia cukup menarik untuk dikaji. upaya mencari bentuk ideal terus menerus berproses secara dialektik guna menuju rumusan strategis yang sesuai dengan persoalan kemiskinan kontemporer. Orde baru dengan berbagai program pengentasan kemiskinannya menarik untuk dikaji sebagai pembelajaran dimasa mendatang. Diantaranya Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra) dan Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Kukesra). Strategi developmentalistik, basic need serta sentralistik lebih dominan dilakukan pada masa orde baru. Ketika upaya tersebut dipertanyakan maka muncul wacana pembaharuan berbasis partisipasi (sentralistik menjadi partisipatif). Wacana empowerment menjadi alternatif ketika pendekatan developmentaslitik dinilai mengalami kegagalan. Untuk keberhasilan empowerment perlu diperhatikan prasyarat: (1)kesadaran sinergis bersama masyarakat dan pemerintah (2) Efektifitas kelompok sasaran melalui identifikasi yang komprehensif. (3) Pemisahan kelompok sasaran, miskin produktif - non produktif (4) Koordinasi dan sinkronisasi program antar instansi atau lintas sektor (5) Penataan ulang manajemen fasilitator (6) Reformasi birokrasi*

*Kata kunci: kemiskinan, pengentasan kemiskinan, empowerment (pemberdayaan)*

---

## Latar Belakang

Dewasa ini upaya peningkatan kesejahteraan sosial menjadi sangat krusial dan banyak dibicarakan dalam pembangunan negara-negara sedang berkembang. Upaya ini tidak lepas dari perspektif masing-masing negara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warganya. Midgley (2005 ) menjelaskan bahwa upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat merupakan artikulasi dari pembangunan yang dinilai dapat meningkatkan pendapatan, peningkatan level pendidikan, memperbaiki kondisi pemukiman dan kesehatan masyarakat. Namun pembangunan tersebut mengalami distorsi kontekstual sehingga konsep pembangunan ini seringkali diasosiasikan sebagai perubahan yang bersifat ekonomis, sehingga konsep pembangunan secara universal dimaknai sebagai upaya kemajuan ekonomi (midgley, 2005: 3).

Kegagalan pembangunan berbasis pertumbuhan dan sentralistik memunculkan gagasan-gagasan baru dalam upaya pembangunan yang lebih partisipatif, menghargai lokalitas dan berasaskan pemerataan yaitu pemberdayaan masyarakat. Terminologi ini sebenarnya menunjuk pada hakekat pengentasan kemiskinan. Nugroho (2001) menilai kemiskinan merupakan implikasi dari beberapa faktor dan bersifat multidimensional, baik sosial, ekonomi, budaya maupun politik. Mengatasi masalah kemiskinan berarti memberdayakan masyarakat miskin

untuk mandiri dalam ekonomi, budaya dan politik (Nugroho, 2001:118).

Dalam konteks indonesia, pembangunan sudah dimulai semenjak negara ini merdeka. Namun secara umum, pembangunan fisik, infrstruktur dan ekonomi dikenal dalam sejarah indonesia dengan rencana pembangunan lima tahun (Repelita) yang menjadi program andalan Orde Baru. Menjelang reformasi, banyak yang menilai bahwa rancangan pembangunan pada masa orde baru mendistorsimakna pembangunansecarasempit, sehingga pembangunan yang dimaksudkan menafikan peran dan partisipasi masyarakat (Soedarsono, 2000:24). Program *economic growth development* yang dicanangkan oleh Orde baru sebagai upaya pembangunan masyarakat guna mengentaskan kemiskinan. Program ini, meskipun pernah menorehkan prestasi, namun juga menimbulkan kesenjangan antara si kaya dan si miskin yang semakin jauh. Hal ini jelas bertolak belakang dengan tujuan pembangunan yang mengedepankan pemerataan, tidak tersentralisasi tapi hasilnya dapat didistribusikan secara merata (Sulistiyani, 2004:7).

Pemberdayaan menjadi solusi untuk mengatasi masalah kemiskinan di indonesia tidak merta mensejahterakan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini perlu pemahaman bahwa kemiskinan merupakan implikasi dari fenomena multidimensional baik ekonomi, politik, sosial maupun budaya. Sedangkan pemberdayaan selama ini, orde baru

hingga orde reformasi lebih dominan diwarnai perspektif Ekonomi-politik daripada sosial-budaya. Hal ini banyak dinilai menyebabkan terkungkungnya inisiatif rakyat. Pemberdayaan diorientasikan sebagai mobilisasi politik untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi. Padahal idealnya pemberdayaan seharusnya mencakup partisipasi masyarakat, peningkatan kapasitas masyarakat dan menumbuhkembangkan potensi sosial budaya guna mencapai kemandirian masyarakat (Hikmat, 2006:135).

Menyikapi kegagalan tersebut diperlukan inovasi baru dalam pengentasan kemiskinan. Pembangunan sentralistik diganti dengan pembangunan partisipatif yang dimanifestasikan dalam pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat meniscayakan adanya partisipasi masyarakat, penggunaan resources lokal serta treatment berbasis lokalitas. Dalam konteks ini, pemberdayaan menjadi strategi baru dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Paper ini akan mengupas dimensi pemberdayaan masyarakat dalam program pengentasan kemiskinan di Indonesia dengan belajar dari masa lalu. Program-program tersebut meliputi program inpres desa tertinggal (IDT), Tabungan keluarga sejahtera (Takesra) – Kredit Usaha keluarga sejahtera (Kukesra). Dengan refleksi ini dapat dirumuskan bagaimana program pemberdayaan masyarakat yang seharusnya diterapkan saat ini.

## Permasalahan

Upaya Penanggulangan kemiskinan sesungguhnya telah lama dilakukan di Indonesia. Namun masih menyisakan persoalan hingga saat ini meskipun pemerintahan telah mengalami beberapa kali pergantian. Meminjam istilah Kesenambungan historis dalam mencari kebenaran berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan sudah seharusnya tidak mengabaikan rangkaian historis upaya pengentasan kemiskinan. Oleh karenanya kiranya menarik menelusuri kembali sebagian program pengentasan kemiskinan masa Orde baru sebagai pembelajaran dalam merumuskan strategi masa yang akan datang. Diharapkan tidak terjadi kesesatan berfikir yang mendasarkan program pengentasan kemiskinan pada *Argumentum Ad Baculum* terlebih melalui pembenaran *Argumentum ad verecundiam* dimana kekuasaan dan kepakaran menjadi tolak ukur benar-salah, berhasil-gagal tanpa mengkaji secara komparatif-komprehensif.

## Pemberdayaan sebagai Strategi

Konsep pemberdayaan mulai menjadi diskursus pembangunan, ketika orang kemudian mulai mempertanyakan makna pembangunan. Di Eropa, wacana pemberdayaan muncul ketika industriliasasi menciptakan masyarakat penguasa faktor produksi dan

masyarakat pekerja yang dikuasai. Sedangkan di negara-negara sedang berkembang, wacana pemberdayaan muncul ketika pembangunan menimbulkan disinteraksi sosial, kesenjangan ekonomi, degradasi sumber daya alam, dan *alienasi* masyarakat dari faktor produksi oleh penguasa (Priyono, 1996).

Kegagalan pembangunan model pertumbuhan ekonomi menuai kritik semenjak tahun 1980an di Indonesia. Sebagai respon atas kritik tersebut pemerintah menambahkan kata “partisipatif” dibelakang kata pembangunan. Namun sayangnya partisipasi diartikan sebagai partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan berdasarkan *blue print* dari pemerintah yang bersifat top-down. Kemudian diakhir tahun 1980an konsep pembangunan partisipatif pun mendapat kritik atas implementasinya. Kritik atas model baru ini memunculkan istilah baru pula yaitu pemberdayaan (*empowerment*). *Empowerment* lahir sebagai upaya mensinergikan tiga stakeholders pembangunan yaitu Negara, swasta dan masyarakat (Supardjan&Suyatna, 2003: xix - xx)

Dalam pengertian lain, pemberdayaan menunjuk pada proses dan tujuan. Pemberdayaan sebagai proses merupakan serangkaian tindakan yang dijadikan wahana untuk memperkuat kelompok lemah dalam masyarakat, misalnya kelompok miskin dalam masyarakat. Memberdayakan masyarakat miskin berarti memperkuat mereka agar dapat terlepas dari kemiskinan. Sedangkan pemberdayaan sebagai tujuan menunjuk pada keadaan dimana masyarakat yang tadinya lemah mempunyai keberdayaan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya termasuk dalam bidang sosial, ekonomi maupun politik. Keberdayaan ini misalnya dimanifestasikan dalam kemampuannya menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan lainnya. (Suharto, 2005:59-60).

Pemberdayaan selain membangun kemandirian diharapkan juga dapat menanamkan kesadaran komprehensif dalam masyarakat. Selain melihat pada permasalahan disekitar masyarakat, pemberdayaan diharapkan mampu menyentuh kesadaran kritis masyarakat. Kesadaran akan posisi masyarakat dalam dinamika sosial politik. Kesadaran kritis yang terbangun diharapkan mampu menumbuhkan kesadaran akan adanya hubungan eksploitatif serta keberanian untuk memutuskannya. Target selanjutnya adalah peningkatan kapasitas masyarakat. Kesejahteraan bukan satu-satunya tujuan akhir dari pemberdayaan, akan tetapi kapasitas masyarakat dalam ekonomi, sosial dan politik juga keamanan merupakan target dari pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Pemberdayaan juga dihubungkan dengan nilai-nilai lokalitas masyarakat setempat. Dalam hal ini modal sosial mempunyai peran yang sangat signifikan (Supardjan&Suyatno, 2003:43-44)

Orientasi pemberdayaan menempatkan masyarakat menjadi subjek pembangunan bukan sekedar objek pembangunan. Namun demikian, pemberdayaan bukan berarti semata-mata merubah posisi masyarakat dari objek menjadi subjek, akan tetapi menanamkan kesadaran akan posisi dan hak-hak masyarakat yang dijamin oleh pemerintah. Hal ini tentu saja membutuhkan peran pemerintah sebagai pemegang otoritas dan pengembalian amanat UUD yang menjamin kesejahteraan masyarakat. Konsep ini sejalan dengan apa yang disebut oleh Midgley sebagai pembangunan sosial oleh masyarakat. Menurutnya dengan model ini masyarakat dapat memilih permasalahan yang dihadapi dan mendesak untuk diselesaikan sekaligus merumuskan strategi penyelesaiannya dengan berbasis potensi masyarakat itu sendiri (Midgley, 2005: 166-167).

Untuk melihat pemberdayaan dalam sebuah masyarakat harus dilihat pula sejauh mana peran stakeholder dalam menciptakan keberdayaan tersebut. Stakeholder pemberdayaan dapat kita pahami sebagai representasi pemerintah, swasta dan masyarakat. Keterlibatan mereka dapat digambarkan dalam diagram garis. Garis vertikal menunjukkan keterlibatan stakeholder, sedangkan garis horisontal menunjukkan tingkat inisiatif yang berkembang dalam masyarakat. Dalam pengertian ini bagaimana stakeholder yakni pemerintah, swasta maupun LSM membangun komunikasi dan mengarahkan masyarakat untuk berinovasi dan menggagas ide-ide cerdas yang mampu memfasilitasi keberdayaan masyarakat. Hal ini dapat digambarkan:

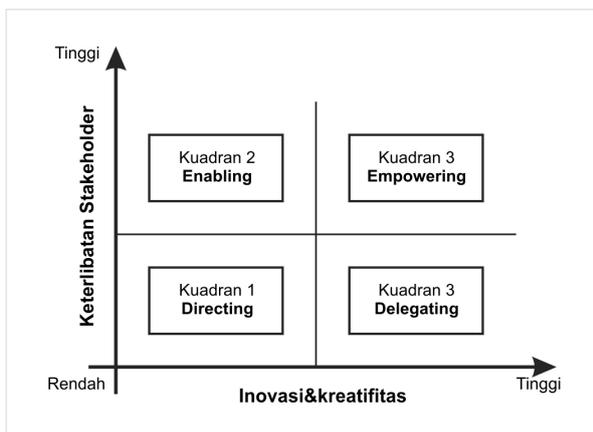


Diagram diatas menggambarkan pertemuan tingkat keterlibatan stakeholder (pemerintah, swasta dan LSM) dengan tingkat inovasi dan kreatifitas. Kuadran 1 menggambarkan rendahnya tingkat inovasi&kreatifitas serta menggambarkan rendahnya peranan stakeholder. Kondisi demikian disebut *directing* karena masyarakat hanyalah menjalankan program berdasarkan arahan dan komando dari atas. Program berjalan hanya berdasarkan pedoman yang sudah disusun secara terpusat. Kuadran 2 menunjukkan ketirlibatan stakeholder yang tinggi

akan tetapi inovasi dan kreatifitas masyarakat rendah. Situasi ini disebut *enabling* meskipun program berjalan dengan baik, namun masyarakat hanya menjalankan pedoman dari pusat inovasi dan kreatifitas tidak tampak. Tingginya keterlibatan stakeholder hanyalah mendorong agar masyarakat mengikuti petunjuk dan arahan yang telah disosialisasikan. Kuadran 3 menunjukkan tingginya peran stakeholders dalam program sekaligus tingginya inovasi dan kreatifitas dari masyarakat. Kuadran ini disebut *empowering* karena dalam kuadran ini memungkinkan terjadi ekspansi asset dan kapabilitas kelompok miskin, sehingga kelompok miskin berpartisipasi, negosiasi, mengontrol, mempengaruhi dan mengendalikan berbagai institusi dan kegiatan yang berpengaruh pada kehidupan mereka. Kuadran 4 menunjukkan tingkat inovasi dan kreatifitas yang tinggi akan tetapi tidak dibarengi dengan keterlibatan stakeholder yang tinggi. Kondisi ini disebut dengan *delegating*, hal ini disebabkan karena inovasi dan kreatifitas yang berkembang seperti diserahkan begitu saja kepada masyarakat tanpa ada pengawalan dari stakeholders. Kondisi demikian menyebabkan kurang optimalnya program, karena seringkali masyarakat kurang dapat beradaptasi dengan situasi dan inovasi baru yang ada (Narayan, 2002).

**Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra) dan Kredit Usaha keluarga Sejahtera (Kukesra).**

Program Penanggulangan Kemiskinan bersasaran (*targeted poverty alleviation*) paling serius dalam sejarah bangsa Indonesia adalah program IDT di sepertiga desa di Indonesia, dan program Takesra/ Kukesra di dua pertiga desa lainnya. Keduanya didasarkan atas Inpres 5/1993 dan Inpres 3/1996, yang pertama dengan anggaran dari APBN dan yang kedua dari APBN ditambah bantuan “konglomerat”. Program IDT maupun Takesra/Kukesra keduanya dilaksanakan melalui pendekatan kelompok sasaran antara 15-30 kepala keluarga dengan pemberian modal bergulir, yang pertama (IDT) sebagai hibah dan yang kedua sebagai pinjaman/kredit mikro (mubyarto 2003).

**Inpres Desa Tertinggal (IDT)**

Program inpres desa tertinggal ini merupakan rancangan penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan dalam Pelita VI (1994-1999) dengan tujuan utama untuk mencapai tahap tinggal landas sebagaimana di kembangkan oleh Rostow. IDT merupakan program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan secara terpadu antara pemerintah dan masyarakat. Program IDT merupakan inovasi baru dibanding program sebelumnya. Dalam IDT dapat dilihat upaya transformasi peran serta masyarakat dalam pengelolaan dan pelaksanaan program

tersebut. Untuk menjamin implementasi program secara akurat di lakukan aktifitas pendampingan masyarakat mulai dari pembentukan kelompok hingga pelaksanaan program. hanya saja pendampingan ini dilakukan terlalu singkat, pelaksanaan pendampingan hanya selama 2 sampai 3 bulan, selanjutnya pendamping tidak digaji lagi, sehingga pendampingan terputus. Ironisnya dalam waktu 2-3 bulan tersebut tidak cukup bagi masyarakat untuk menciptakan inovasi dan mengembangkannya dalam pelaksanaan program (Sulistiyani, 2004: 137-138).

Proses awal dari program ini adalah penentuan desa tertinggal. Penentuan desa tertinggal ini dipercayakan kepada BPS. Pada awalnya jumlah *variable* yang di pakai sekitar 27, tetapi dalam perjalanannya banyak mengalami perubahan. Sebagian besar desa-desa tersebut berada di Indonesia Tengah dan Timur. Pada awalnya banyak daerah yang protes ketika pemerintah pusat mengumumkan jumlah desa tertinggal di masing-masing wilayah. Sebab dengan banyaknya jumlah desa tertinggal berarti kinerja propinsi tersebut buruk, dan pembangunan gagal. Tetapi ketika beberapa waktu kemudian ada pengumuman susulan bahwa setiap desa tertinggal akan memperoleh dana IDT, maka setiap daerah pun berlomba-lomba merevisi angka jumlah desa tertinggalnya supaya menjadi lebih banyak. Saat ini dari sekitar 70 ribuan desa, di perkirakan sekitar 45 persen masuk pada kategori desa tertinggal dan sekitar 3,9 persen termasuk kedalam desa sangat tertinggal.

Setiap desa tertinggal diberi dana bergulir sebesar Rp 20 – 60 juta per tahun selama tiga tahun. Dana tersebut akan bergulir di desa tersebut paling tidak selama tiga tahun. Yang dimaksud dengan dana bergulir artinya dana ini merupakan pinjaman yang harus di kembalikan (dicicil), dan dana tersebut akan di pakai lagi oleh anggota pokmas yang lain dan seterusnya. Pada dasarnya dana yang di pinjamkan ini untuk modal usaha bukan untuk konsumsi. Awal2 program ini diluncurkan terlihat sekali kalau banyak pokmas yang belum terbiasa dengan usaha sendiri, sehingga di putuskan akan ada tenaga pendamping yang disediakan oleh pemerintah. Tenaga pendamping ini tergantung pada keahlian apa yang dibutuhkan oleh daerah setempat. Misalnya kalau desa tertinggalnya adalah desa pantai maka yang akan di terjunkan adalah ahli perikanan atau kalau daerahnya pertanian ya ahli pertanian. Dari beberapa pemantauan di lapangan saat itu jenis usaha yang banyak dilakukan adalah berdagang bakso, berdagang ikan, kue/warung kopi, berdagang barang kelontong, beternak ikan, dan beternak ayam.

Pengelolaan dana bantuan IDT ini dilaksanakan oleh kelompok masyarakat (POKMAS) untuk kegiatan produktif, bukan untuk kegiatan konsumtif sebagaimana BLT. Dalam masyarakat Pokmas pelaksana program

IDT tidak harus berasal dari Pokmas baru yang dibenjak menjelang pencairan dana IDT, melainkan dapat juga difasilitasi oleh pokmas yang telah ada. dengan media Pokmas ini diharapkan evaluasi dan kontrol terhadap program lebih mudah dibanding secara individual (sulistiyani, 2004: 138).

Tingkat keberhasilan program IDT ini menurut beberapa penelitian di berbagai daerah sangat beragam. Adakalanya program tersebut berhasil dan berkelanjutan sebagaimana temuan dalam penelitian di gunung kidul yogyakarta. Dana hibah program IDT di Karangawen, Gunungkidul, telah meningkatkan pendapatan penduduk miskin sebesar 97% selama 8 tahun (1994-2002). Meskipun dana IDT diberikan sebagai hibah pemerintah pusat kepada 123.000 pokmas di seluruh Indonesia, tetapi di Karangawen otomatis dijadikan model simpan pinjam yang kini telah berkembang 126%. Akan *Tetapi tidak bisa dipungkiri kalau tingkat kegagalannya juga cukup tinggi*. Penelusuran lanjutan untuk menjawab hal apa yang mengakibatkan ada yang berhasil, sementara ada anggota pokmas lain yang tidak berhasil juga dilakukan. Satu hal yang paling terasa adalah dengan birokrasi yang begitu berbelit di Indonesia menyebabkan program ini mengalami banyak kendala dalam pelaksanaannya. Kemacetan dalam penyaluran dana IDT ini juga banyak dikeluhkan. Selain itu *banyak uang yang hilang sebelum sampai ke pokmas*, dan walaupun sampai biasanya yang menerima adalah kawan2 dalam lingkungan birokrat sendiri, yang menurut mereka lebih mudah dipantau pengembaliannya. Anggota pokmas yang berhasil ternyata jarang yang mulai usahanya dari awal, biasanya anggota yang sudah punya usaha dan dengan adanya dana tambahan usahanya bisa lebih maju. Tiga tahun setelah program IDT banyak yang menyangsikan keberhasilan program pemerintah tersebut (Haerani 2008).

### Program Takesra dan Kukesra

Program ini dimaksudkan untuk memberikan bantuan kepada keluarga miskin yang tidak berada dilokasi desa tertinggal. Artinya program ini merupakan bentuk pemerataan dari program IDT yang dikhususkan bagi keluarga miskin di desa tertinggal. Bantuan ini tidak diberikan secara langsung, melainkan melalui tabungan dan pinjaman. Program ini sesungguhnya menstimulus masyarakat miskin untuk giat menabung dan selanjutnya melakukan usaha.

Dalam program ini keluarga miskin di stimulus untuk menabung dalam tabungan keluarga, apabila jumlah tabungan telah mencapai batas minimal tertentu maka akan mendapat bonus. Dan apabila dengan tertib melanjutkan menabung dan mencapai batas tertentu, maka akan mendapatkan dana pinjaman yang dinantinya

digunakan untuk kegiatan ekonomi produktif bukan konsumtif. Jumlah bantuan dalam program ini sangat kecil yaitu Rp.2000 dalam bentuk tabungan keluarga. Selanjutnya keluarga yang mendapatkan bantuan tersebut berkewajiban menyetor Rp.100 setiap bulannya. Apabila rutin selama 6 bulan dan terkumpul Rp.600 maka keluarga tersebut mendapatkan bonus Rp. 2000. Dan jika penabung sudah mengumpulkan Rp.25000 maka akan mendapatkan pinjaman Rp. 250 000 untuk usaha produktif. Pinjaman tersebut diberikan tanpa agunan, dan berkonsekwensi membayar bungah yang lebih rendah dari bungah tabungannya. Artinya pinjaman kukesra diberikan kepada penabung takesra yang mencapai Rp.25000 dan berniat melakukan kegiatan ekonomi produktif .

Penerima dana Takesra pada tahun 1997 mencapai 9.827.971 keluarga, masing-masing keluarga menerima Rp.2000 dana yang terserap mencapai 19,66 milyar. dari dana yang terserap ini ternyata mampu menstimulus inisiatif untuk menabung kepada keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera 1. Stimulan tersebut mampu meningkatkan tabungan lebih dari dua kali lipat yaitu mencapai 46, 21 milyar. Langkah selanjutnya adalah mewujudkan langkah-langkah ekonomi produktif bagi keluarga yang menerima Takesra melalui pinjaman Tukesra. Dari total penerima Takesra yang benar-benar berniat melakukan kegiatan ekonomi produktif dengan pinjaman Kukesra sebanyak 5.510.406 KK miskin. Program ini dinilai efektif karena bantuan diberikan dalam bentuk tabungan dan pinjaman untuk kegiatan produktif, sehingga penyimpangannya dapat diminimalisir (Sulistiyani, 2004: 140-141).

### **Dimensi Pemberdayaan dalam Program IDT dan Takesra-Kukesra**

Untuk menilai dimensi pemberdayaan pertama yang kita lihat adalah sifat dari dana bantuan tersebut, apakah murni hibah (pemberian) dari pemerintah tanpa konsekwensi mengembalikan kepada pemerintah atau dana pinjaman yang berkonsekwensi mengembalikan kepada pemerintah. Dalam perspektif ini IDT memiliki dimensi pemberdayaan lebih rendah dibandingkan dengan Program Takesra dan Kukesra. Karena dana IDT merupakan Hibah bergulir tanpa mempunyai konsekwensi mengembalikan kepada pemerintah. Dengan demikian, masyarakat kurang mendapatkan pendidikan afektif dan konatif yang senilai dengan besarnya dana yang digulirkan. Selain itu, sistem demikian tidak mampu menjamin penggunaan dana bantuan untuk kegiatan ekonomi produktif, sistem demikian memberikan peluang lebih besar untuk menggunakan dana bantuan tersebut untuk keperluan konsumtif daripada produkti terutama dalam masyarakat yang mempunyai tanggung jawab rendah.

Sedangkan program takesra-kukesra dinilai lebih efektif dan efisien, meskipun secara filosofis program tersebut terpisah dari IDT. Karena bantuan diberikan dalam bentuk tabungan dan pinjaman dengan syarat tertentu, maka program ini secara otomatis mengendalikan penggunaannya kearah produktif. Dalam program ini kalo mengikuti logika aturannya, bahwa setiap bulan keluarga miskin harus menabung Rp.100, berarti untuk mencapai Rp.25000 diperlukan waktu 17 tahun baru bisa mendapatkan pinjaman Rp.250000. namun pada kenyataannya, mereka rata-rata hanya memerlukan waktu 1 tahun untuk mencapai angka tersebut. Hal ini menunjukkan dimensi pemberdayaan dalam program ini cukup berhasil meskipun dalam tataran afektif dan konatif.

Dilihat dari perspektif keberdayaan yang disampaikan oleh Depaa Narayan (2002), terdapat dua kemungkinan dalam program IDT, perspektif ini melihat peran pemerintah, swasta maupun PoKmas dalam implementasi program. Peran pemerintah dalam IDT cenderung rendah, karena pendampingan hanya dilakukan antara 2-3 bulan. Sedangkan peran swasta tidak ada sama sekali karena program tersentral dari pemerintah pusat. Sedangkan PokMas dibebani penuh untuk mengelola dana bantuan agar bernilai produktif. Dalam perspektif ini dimensi keberdayaan dalam program IDT hanyalah sebatas *directing* atau *delegating*.

IDT hanya akan berada pada kuadran 1 (*directing*) terutama bagi masyarakat yang mempunyai kreatifitas dan inovasi rendah. Sedangkan pendampingan (*campur tangan/peran*) pemerintah hanya berlangsung 2-3 bulan. Oleh karena itu pelaksanaan program hanya bersifat *directing* karena program berjalan hanya sesuai dengan instruksi dari pusat tanpa ada hal baru (*inovasi&kreatifitas*) dari masyarakat. Kemungkinan kedua adalah kuadran 4, yaitu *delegating*, artinya inovasi dan kreativitas masyarakat sangat tinggi akan tetapi peran serta pemerintah sangat rendah. Dalam taraf ini program biasanya cenderung kurang terkontrol karena tidak adanya pengarahan dari pemerintah.

Kegagalan program pengentasan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan pada umumnya disebabkan karena arogansi fasilitator atau pendamping. Sesuai dengan sifatnya pemberdayaan seharusnya sarat dengan partisipasi, aspirasi masyarakat, sehingga terminologi *transfer of power* benar-benar terealisasi dalam kegiatan tersebut. Artinya program tidak sekedar memberi kebebasan kepada masyarakat akan tetapi mengarahkan sesuai dengan potensi yang ada dengah penuh tanggung jawab. Selain itu, program pemberdayaan haruslah mendidik masyarakat sehingga mereka berdaya dengan kesadaran bukan dengan tekanan dan keterpaksaan. Dalam Takesra-Kukesra misalnya, ditanamkan

kesadaran menabung meskipun itu harus distimulus dengan embel-embel hadiah dan dana pinjaman, namun setidaknya program tersebut memberikan keberdayaan masyarakat meskipun dalam tataran afektif dan konatif.

Belajar dari perbandingan sederhana dua program diatas, dapat kita pahami bahwa efektifitas program tidak dapat diukur dari besar atau kecilnya dana yang digunakan. Akan tetapi lebih dipengaruhi oleh filosofi program itu sendiri. Namun demikian, tipologi dan karakteristik masyarakat juga sangat menentukan keberhasilan program. Program pengentasan kemiskinan sudah seharusnya tidak terbatas pada *delivery approach*, akan tetapi bagaimana program tersebut dapat meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menciptakan kemandiriannya. Depaa Narayan (2002) menggambarannya dalam kuadran 3, dimana terjadi keseimbangan antara peran pemerintah dan tingginya inovasi dan kreatifitas masyarakat. Kondisi ini yang kemudian disebut *empowering*.

Pasca program inpres desa tertinggal (IDT) dan Takesra-Kukesra, pemerintah terus berinovasi menciptakan program-program baru yang diharapkan lebih efektif dalam mengentaskan kemiskinan. Pada perkembangan selanjutnya didikotomikan antara kemiskinan diperdesaan dan perkotaan. Dikotomi ini memunculkan program pengentasan kemiskinan di perdesaan misalnya PDM-DKE, dan program pengentasan kemiskinan di perkotaan misalnya P2KP. Bahkan kemudian lahirah program nasional pemberdayaan masyarakat (PNMP) mandiri yang berisikan banyak program.

## Kesimpulan

Paper ini tidak bermaksud mengupas satu persatu masing-masing program akan tetapi dapat diringkas menjadi beberapa catatan sebagai refleksi sekaligus prasyarat yang harus dipenuhi untuk memaksimalkan implementasi program yang akan datang. Adapun catatan kesimpulan tersebut adalah:

1. Mengatasi masalah kemiskinan harus disadari merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah (dengan segenap representasinya) dan masyarakat. Kesadaran ini akan mendorong dan mensinergikan apa yang kemudian disebut sebagai pembangunan sosial. Menurut Midgley pembangunan sosial ini dapat dilakukan oleh tiga elemen penting, yaitu pembangunan oleh pemerintah, pembangunan sosial oleh individu dan pembangunan sosial oleh masyarakat. Meskipun terpisah, namun dengan kesadaran akan tanggung jawab bersama pembangunan pengentasan kemiskinan dapat dilaksanakan secara bersama-sama dengan peran masing-masing. Hal ini menuntut adanya komitmen bersama guna mencapai keberhasilan program.
2. Efektifitas kelompok sasaran melalui identifikasi yang komprehensif. Sebuah program akan berhasil apabila tepat sasaran pada kelompok yang menjadi target. Hal ini membutuhkan sinergi dan kerjasama antar lembaga atau departemen dalam jajaran pemerintah. Langkah pertama adalah dengan menghilangkan ego sektoral, ego sektoral dimaksud adalah semangat korp yang berlebihan bahkan berusaha menghambat pelaksanaan program yang dilaksanakan oleh departemen atau lembaga lain. Memang suatu ketika *ego* ini diperlukan, namun dalam batasan untuk menunjukkan prestasi korps dengan penuh tanggung jawab dan kejujuran. Banyak analisis mengatakan kegagalan pelaksanaan program seringkali dideterminasi oleh ego sektoral yang tidak terkontrol. Kerjasama yang baik antar lembaga pemerintahan dalam mengidentifikasi persoalan, perumusan variabel dan indikator kelompok sasaran akan memudahkan efektifitas pelaksanaan program dan akurasi sasaran program.
3. Pemisahan kelompok sasaran, misalnya kelompok miskin produktif dipisahkan dari kelompok miskin yang tidak produktif. Hal ini bukan atas dasar dikotomi tinggi-rendah, akan tetapi untuk kepentingan program. Program yang diperuntukkan untuk golongan miskin yang produktif tentu saja harus dibedakan dari kelompok miskin non produktif.
4. Meningkatkan koordinasi dan sinkronisasi program antar instansi atau lintas sektor dalam rangka penanggulangan kemiskinan dan penguatan anggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin
5. Penataan ulang manajemen fasilitator, belajar dari grameen bank moh Yunus, bahwa seorang fasilitator atau pendamping program pengentasan kemiskinan seharusnya mendapatkan fasilitas sebagaimana masyarakat yang mereka dampingi. Artinya anggaran, fasilitas untuk pendamping atau fasilitator tidak terlalu timpang dengan realita masyarakat miskin yang mereka dampingi. Hal ini untuk menghindarkan agar program ini tidak menjadi alat untuk mencari penghasilan bagi para fasilitator dan pendamping program.
6. Hal penting lain sekaligus mengakhiri catatan ini adalah reformasi birokrasi. Bagaimanapun sempurnanya sebuah program, kalo birokrasi dan pemerintah atau pengambil kebijakan tidak transparan, akuntabel maka program tersebut tidak akan dapat maksimal bermanfaat bagi warga miskin. Oleh karena itu harus ada semacam lembaga

independen guna memantau setiap penyimpangan yang ada terutama penyimpangan yang dilakukan para aparatur negara yang bertanggung atas program pengentasan kemiskinan tersebut.

## Daftar Pustaka

- Hikmat, 2006 *Strategi pemberdayaan masyarakat*  
Pustaka Pelajar Yogyakarta
- Ife, Jim & Tesoriero, Frank, 2008 *Alternatif pengembangan masyarakat: community development*  
Pustaka pelajar Yogyakarta
- Midgley, James, 2005 *Pembangunan sosial perspektif pembangunan dalam kesejahteraan sosial*  
Jakarta: Ditperta Depag RI
- Narayan, Depaa, 2002 *empowerment and poverty reduction the international bank for reconstruction and development*, the Word Bank  
Washington
- Nugroho, Heru, 2001 *Negara, Pasar dan keadilan sosial* Pustaka Pelajar Yogyakarta
- Soetomo, 2009 *Pembangunan Masyarakat merangkai sebuah kerangka* Pustaka pelajar Yogyakarta
- Suharto, Edi, 2005 *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat* Refika Aditama Bandung
- Sulistiyani, AT, 2004 *Kemitraan dan model-model pemberdayaan* Gava Media Yogyakarta
- Supardjan & Suyatno, Hempri, 2003 *Pengembangan Masyarakat dari pembangunan sampai pemberdayaan* Aditya Media, Yogyakarta
- Mubyarto, 2003 *penanggulangan kemiskinan di Indonesia* [http://www.ekonomirakyat.org/edisi\\_14/artikel\\_4.htm](http://www.ekonomirakyat.org/edisi_14/artikel_4.htm)
- Ismandar, Haerani 2008 *InpresDesaTertinggal, Kilas BalikMasalahKemiskinan*<http://28oktober.net/inpres-desa-tertinggal-kilas-balik-masalah-kemiskinan/>