

STRATEGI MEMBERDAYAKAN MASARAKAT MISKIN

DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh: Jakfar Sadik, SE

(Dosen Tetap Fakultas Ekonomi Unijoyo Madura)

ABSTRAK

Proses otonomi daerah yang sedang berlangsung di Indonesia saat ini, meskipun sulit pada awalnya, diyakini nanti akan berada pada jalur yang pas. Yang diperlukan adalah konsistensi dari pemerintah pusat untuk membimbing ke arah otonomi yang memberdayakan tersebut. Maka disarankan agar program-program penanggulangan kemiskinan ke depan mengarah pada penciptaan lingkungan lokal yang kondusif bagi keluarga miskin bersama komunitasnya dalam menolong diri sendiri. Pemerintah Daerah sebagai pelaksana otonomi daerah mempunyai peran mendasar dalam penanggulangan kemiskinan, antara lain, *pertama*, pemda sebagai fasilitator, yaitu menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan. *Kedua*, pemda sebagai regulator, yaitu menyiapkan arah dan kebijakan. *Ketiga*, pemda sebagai dinamisator, yaitu menggerakkan partisipasi semua unsur yang ada di masyarakat. *Keempat*, pemda sebagai koordinator, yaitu mengintegrasikan program-program berbasis penanggulangan kemiskinan, melalui mekanisme perencanaan partisipatif.

Keyword: Otonomi Daerah, kemiskinan, dan Pemberdayaan.

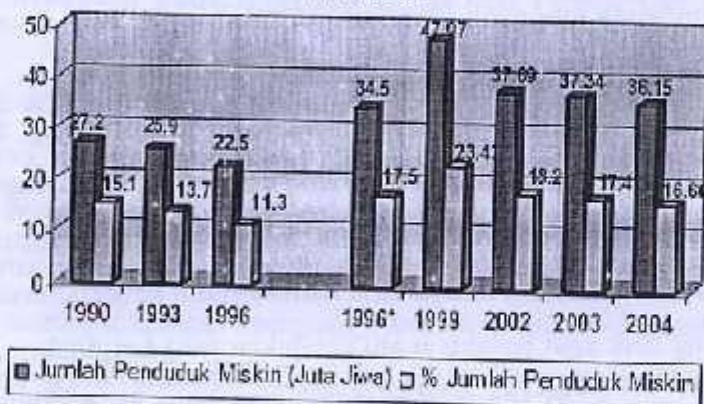
PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah bertujuan mengkratkan hubungan antara Pemda kabupaten dengan Pemda propinsi. Pembagian wewenang menyelenggarakan pemerintahan antara propinsi dan kabupaten/ kotamadya sebagaimana diatur dalam PP kewenangan (No.25/ 2000), merupakan modal yang baik dalam mengatur kerjasama antara pemerintah kabupaten dan pemerintah propinsi. Pelaksanan

otonomi daerah berdasar UU No. 22 dan UU No. 25/ 1999 dapat disebut gagal bila 2 masalah mendasar di daerah belum teratasi yaitu (1) ketimpangan sosial-ekonomi antardaerah dan antarwarga masyarakat; dan (2) kemiskinan yang belum dapat diberantas sampai tuntas.

Kemiskinan merupakan masalah yang hampir dialami oleh semua negara berkembang, terutama negara yang berjumlah penduduk besar. Indonesia adalah sebuah negara yang penuh paradoks. Negara ini subur dan kekayaan alamnya melimpah, namun sebagian cukup besar rakyat tergolong miskin. Pada puncak krisis ekonomi tahun 1998-1999 penduduk miskin Indonesia mencapai sekitar 24% dari jumlah penduduk atau hampir 40 juta orang. Tahun 2002 angka tersebut sudah turun menjadi 18%, dan diharapkan menjadi 14% pada tahun 2004. Tetapi siapa yang dapat menjamin bahwa grafik jumlah penduduk miskin akan terus turun? Situasi terbaik terjadi antara tahun 1987-1996 ketika angka rata-rata kemiskinan berada di bawah 20%, dan yang paling baik adalah pada tahun 1996 ketika angka kemiskinan hanya mencapai 11,3% (lihat tabel 1), sehingga pemerintah berupaya memecahkan persoalan kemiskinan dengan berbagai program, seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT) melalui bantuan modal, Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program dalam rangka Menanggulangi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE), P2MPD, PPK serta P2KP, dan lain-lain. Namun, pada umumnya, hasil program belum bisa dikatakan cukup berarti, karena di berbagai tempat, jumlah orang miskin semakin bertambah. Bahkan, tetap menyisakan masalah sebagai akibat dari kurangnya koordinasi antarpelaku program.

Tabel 1. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin Indonesia



Peran pemda dalam membangun daerah menjadi titik sentral dan menjadi sangat besar, karena daerah telah diberikan kewenangan untuk mengatur otonominya sendiri agar mampu mandiri. Ini merupakan perubahan besar dalam sejarah tata pemerintahan. Perubahan yang sangat signifikan terjadi pada saat diberlakukannya UU No. 22/tahun 1999, tentang pemerintahan daerah (Otonomi Daerah), yang menimbulkan berbagai perbedaan persepsi tentang kebijakan pembangunan dan pola penanggulangan kemiskinan. Sejalan dengan perkembangan pelaksanaan otonomi daerah dan derasnya arus pemikiran baru yang berkembang dalam jargon-jargon reformasi telah membawa paradigma baru dalam penyelenggaraan pembangunan daerah.

Paradigma baru dalam pembangunan daerah pada prinsipnya mengandung tiga spirit. *Pertama*, spirit otonomi daerah, yang mendorong tumbuh dan berkembangnya prakarsa lokal. *Kedua*, *spirit good governance* yang mendorong terciptanya tata pemerintahan yang baik. Dan, *ketiga*, prinsip *people empowerment*, yang

memberikan power kepada masyarakat melalui proses pemampuan, pemberian tanggung jawab yang jelas dan pelibatan secara proporsional dalam pengelolaan pembangunan.

Ketiga spirit ini menggeser filosofi yang selama ini ada, yaitu dari "membangun daerah" menjadi "daerah membangun", dan "membangun masyarakat" menjadi "masyarakat membangun". Artinya, antara daerah dan masyarakat harus terjalin kebersamaan dan kerjasama yang baik agar terlahir suatu kebijakan yang berpihak.

Dengan adanya paradigma baru yang dipicu oleh UU No 22/tahun 1999 tentang otonomi daerah dan tuntutan reformasi, memberikan peluang besar bagi daerah dalam pembangunan daerahnya, dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan tersebut. Artinya, pemerintah tidak lagi sebagai provider dan pelaksana, melainkan lebih berperan sebagai fasilitator dan katalisator dari dinamika pembangunan

Paradigma penanggulangan kemiskinan pada era otonomi daerah saat ini adalah bahwa kebijakan atau program anti kemiskinan akan dapat berhasil apabila "kaum miskin menjadi aktor utama dalam perang melawan kemiskinan" (HS.Dillon: 2001). Untuk membantu kaum miskin keluar dari lingkaran kemiskinan dibutuhkan kepedulian, komitmen, kebijaksanaan, organisasi, dan program yang tepat. Diperlukan pula sikap yang tidak memperlakukan orang miskin sebagai obyek, tetapi sebagai subyek. "Orang miskin bukan orang yang tidak memiliki apa-apa, melainkan orang yang memiliki sesuatu, walaupun serba seadanya" (Mubyarto: 2001).

MODEL DAN STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN **Strategi yang Mengacu pada Kearifan Local dan Pemberdayaan** **Masyarakat**

(Local Spesifik & Enpowerman Strategi)

Upaya penanggulangan kemiskinan harus bersifat desentralistik, *bottom-up* dan *local spesifik*, artinya penanggulangan kemiskinan harus dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat lokal sesuai kondisi setempat dengan mengupayakan perluasan kesempatan kerja dan pemberdayaan ekonomi rakyat di tingkat akar rumput. Upaya penanggulangan kemiskinan dalam era otonomi daerah juga harus diikuti dengan perbaikan akses penduduk miskin terhadap faktor produksi. Untuk itu perlu ada :

- a. Kebijakan "*land-reform*" melalui Peraturan Daerah;
- b. Demokratisasi ekonomi rakyat dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yaitu sistem ekonomi yang memihak pada sektor ekonomi rakyat melalui upaya pemberdayaan ekonomi penduduk miskin;
- c. Lembaga keuangan mikro untuk membiayai usaha ekonomi rakyat;
- d. Partisipasi yang lebih proporsional kaum wanita (jika perlu dengan sistem kuota) dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pemantauan dari kegiatan-kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Penanggulangan kemiskinan juga harus dilakukan dengan pendekatan pembangunan ekonomi rumahtangga, artinya harus dimulai dengan menjadikan rumahtangga berorientasi ekonomi dan selanjutnya penduduk miskin bisa mengatasi sendiri masalahnya sehingga keluar dari jeratan kemiskinan.

Mengingat luasnya jangkauan penduduk miskin serta multi dimensinya masalah dan tantangan upaya penanggulangan kemiskinan, agenda penanggulangan kemiskinan harus menjadi agenda nasional dengan dua area sasaran aksi yakni : (a) menciptakan kebijaksanaan yang dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin melalui upaya peningkatan pendapatan; dan (b) meningkatkan pelayanan masyarakat yang efektif dan tepat menjangkau penduduk miskin.

Agenda penanggulangan kemiskinan juga harus merupakan agenda pelaksanaan *good governance* dengan prinsip dasar keterbukaan dalam informasi, adanya hak suara dan akuntabilitas publik, karenanya upaya penanggulangan kemiskinan haruslah merupakan gerakan nasional.

Program Penanggulangan Kemiskinan yang Berkesinambungan (Sustainable Program)

Penanggulangan kemiskinan merupakan gerakan masyarakat yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat dan hasilnya untuk masyarakat penduduk miskin sebagai pelaku penanggulangan kemiskinan. Program digerakkan oleh pemerintah sebagai stimulan menjadikan penduduk miskin mampu menanggulangi sendiri kemiskinannya. Kesinambungan program penanggulangan kemiskinan yang digerakkan oleh pemerintah merupakan rangkaian pelayanan pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat menuju mekanisme yang natural, alamiah dan mekanisme pasar.

Dalam suasana demokratisasi dan desentralisasi, upaya penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan tidak dapat lepas dari berbagai hal yang saling terkait yaitu :

- a. Terselenggaranya praktek pemerintahan yang baik (*good governance*);
- b. Pembagian peran yang jelas antara pemerintah pusat dengan daerah;
- c. Kerjasama (*partnership*) antara pemerintah, swasta dan masyarakat sipil (*civil society*) dalam penanggulangan kemiskinan; dan
- d. Upaya pemberdayaan masyarakat yang bertumpu pada kekuatan setempat.

Kebijaksanaan ekonomi dalam penanggulangan kemiskinan terdiri dari mengupayakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan; pemberdayaan ekonomi masyarakat miskin dan alokasi pengeluaran publik untuk penanggulangan kemiskinan. Sedangkan kebijaksanaan pelayanan publik untuk penduduk miskin yang efektif adalah pemerintah lokal yang mengutamakan pembangunan manusia melalui penyediaan pendidikan dan kesehatan dasar; pembangunan infrastruktur dan akses terhadap sumber produksi serta jaminan sosial bagi penduduk miskin yang paling miskin.

Strategi penanggulangan kemiskinan dalam era otonomi harus memenuhi syarat :

- a. Sederhana, sehingga mudah dipahami serta dapat menggerakkan aktivitas ekonomi masyarakat setempat;
- b. Open menu, dalam arti masyarakat lokal diberi ruang otonom untuk menentukan aktivitas ekonomi yang dibutuhkan;
- c. Partisipasi yang menyeluruh, dalam arti pengelolaannya melibatkan *multi stakeholder* yang diorganisir melalui "*Stakeholder Forum*" pada tingkat kabupaten/kota, sejak tahap perumusan kebijakan,

- perumusan program dan sampai pada implementasi dan pengawasan;
- d. Keterbukaan informasi sehingga masyarakat dapat mengetahui dan memberikan kontribusi bahkan melakukan kompetisi;
 - e. Pengelolaan program dan dana yang harus transparan.

Operasionalisasi strategi penanggulangan kemiskinan harus dilaksanakan dengan menerapkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Koordinasi, yaitu adanya lembaga yang dapat melakukan koordinasi yang meliputi koordinasi kebijakan dan program; perumusan standar (indikator kemiskinan, kriteria sukses, model-model penanggulangan kemiskinan); serta koordinasi dalam proses sosialisasi dan advokasi;
- b. Katalisasi, yaitu mendorong efektivitas kebijaksanaan yang ada dan mendorong inovasi dan pelaksanaan program serta turut memecahkan kendala utama pelaksanaan program;
- c. Mediasi, artinya adanya wahana untuk mengembangkan konsensus nasional/daerah mengenai prioritas dan membangun rasa memiliki program serta sebagai pusat informasi dan dialog diantara stakeholder; dan
- d. Fasilitasi, yaitu memfasilitasi hubungan dengan para donor dalam program anti kemiskinan, membangun partnership dan trust antara pelaku-pelaku utama penanggulangan kemiskinan; memfasilitasi partisipasi dunia usaha dalam penanggulangan kemiskinan; memfasilitasi proses alokasi anggaran; dan memfasilitasi proses penyusunan kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan di daerah.

Upaya mengurangi kemiskinan harus menjadi *concern* dan melibatkan semua stakeholder, yaitu dari kekuatan masyarakat,

pemerintah dan kekuatan pasar dengan masyarakat lokal sebagai stakeholder utama dan *secondary stakeholder* adalah diluar masyarakat lokal tersebut bertugas untuk memfalisitasi agar masyarakat lokal dapat mampu keluar dari masalah kemiskinan. dalam kaitan ini peranan Forum Lintas Pelaku (FLP) sangat penting.

Peranan FLP dalam upaya penanggulangan kemiskinan harus dimulai dari tahap perumusan kebijaksanaan, perencanaan dan tahap partisipasi dan kontrol publik atas implementasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Adapun manfaat FLP adalah :

- a. Kebijaksanaan program penanggulangan kemiskinan memperoleh legitimasi dari semua pihak, sehingga terhindar adanya kebijakan yang memperoleh penolakan masyarakat;
- b. Mendorong suatu pemenuhan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis, transparan, akuntabel dan melibatkan publik;
- c. Ada peluang dan mekanisme yang jelas dari para pihak untuk menyalurkan aspirasinya dan bahkan memberikan kontribusi dalam program penanggulangan kemiskinan;
- d. Mencegah lahirnya kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan yang menguntungkan kelompok tertentu; dan
- e. Mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

KESIMPULAN

Upaya penanggulangan kemiskinan yang paling strategis dalam era otonomi daerah dapat dirumuskan dalam satu kalimat yaitu “berikan peluang kepada keluarga miskin dan komunitasnya untuk mengatasi masalah mereka secara mandiri”. Ini berarti *pihak luar* harus mereposisi peran mereka, dari agen pemberdayaan menjadi

fasilitator pemberdayaan. Input yang berasal dari luar yang masuk dalam proses pemberdayaan harus mengacu sepenuhnya pada kebutuhan dan desain aksi yang dibuat oleh keluarga miskin itu sendiri bersama komunitasnya melalui proses dialog yang produktif agar sesuai dengan konteks setempat. Upaya-upaya menyeragamkan penanggulangan kemiskinan menurut model tertentu hanya akan menemukan kemungkinan yang lebih besar untuk gagal dalam mencapai sasarannya. Hal-hal yang perlu ditinggalkan oleh para pembuat kebijakan adalah melakukan kontrol yang mematikan inisiatif maupun partisipasi penduduk miskin.

Yang harus segera dilaksanakan adalah membangun suatu paradigma pembangunan yang memihak kepada penduduk miskin. Dalam membangun paradigma golongan miskin perlu diikutsertakan, misalnya melalui perwakilan mereka. Pemerintah daerah dan pemerintah desa sebaiknya hanya melakukan pekerjaan yang benar-benar mampu mereka kelola. Untuk mencapai kemampuan manajemen tersebut, Pemerintah Daerah dan pemerintah desa perlu bekerjasama dengan pihak-pihak lain yang berminat dalam program penanggulangan kemiskinan

DAFTAR PUSTAKA

Allen, Tim and Alan Thomas, 2000, *Poverty and Development Into the Twenty First Century*, Oxford UP.

Jöscph E Stiglizt, 2002, *Globalization and Discontents*, WW. Norton &Co, Ney York

Mubyarto, 2002, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, BPFE, Yokyakarta

Mubyarto, 1999, *Reformasi Sistem Ekonomi*, Aditya Media, Yogyakarta

Mubyarto, 2001, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta.

Penny, D.H., 1989, *Kemiskinan: Peranan Sistem Pasar*, UI Press, Jakarta.

World Bank, 2001, *Indonesia Constructing A New Strategy for Poverty Reduction*, World Bank, Washington DC.