

Alternatif Model Kebijakan dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia

Achmad Habibullah¹
FISIP Universitas Jember

Abstrak

Meskipun subsistensi dari komitmen untuk pengentasan kemiskinan melalui sebagai salah satu contoh dari MDGs PBB dan kebijakan pemerintah Indonesia, dikonfirmasi hasil yang memuaskan. Kegagalan dalam upaya pengentasan kemiskinan ini kemudian diamati dari perspektif studi administrasi publik, khususnya sebagai efektivitas isu-isu kebijakan, termasuk desain, pendekatan manajemen, dan nilai-nilai. Sangat menarik untuk mempelajari bagaimana orang-orang miskin sebagai agen dikelilingi struktur pertemuan mereka dalam bentuk hubungan dengan nilai-nilai kepentingan aktor-aktor lain sebagai implikasi dari model kebijakan yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model kebijakan yang ada dengan menggunakan pendekatan struktural adalah konten baik terlalu banyak yang terlalu banyak kebijakan didasarkan pada pendekatan supply-driven dan implikasi praktis pelaksanaannya. Pelaksanaan kebijakan yang dihasilkan struktur batas bagi masyarakat miskin. Dalam situasi ini, Strategis miskin kelangsungan hidup khusus mereka sendiri.

Kata kunci: pengurangan kemiskinan, model kebijakan, agen vs struktur

Abstract

Despite the subsistence of commitment for poverty alleviation through as the example one of the UN's MDGs program and the Indonesian government policy, the results were nonetheless confirmed unsatisfactory. Failure in poverty alleviation efforts were subsequently observed from the perspective of public administration studies, particularly as a problem of policy effectiveness, including design, management, approaches and values. It is interesting to study how poor people as agent encounter the structure surrounding them in the forms of relation with other actors' values and interests as the implication of the existing policy model. The results showed that existing policy models were using too much structural approach both the policy content which is too much based on supply-driven approach and their implementation practices implications. The implementation of the policy resulting a constraining structure for the poor. In this situation the poor have their own specific survival strategies responding to the structural environment surrounding them. Therefore the poor survival strategies need to be strengthened by implementing a policy which could promote an enabling environment.

Keywords: Poverty Alleviation, Policy-Model, Agent vs Structure

Persoalan kemiskinan masih menjadi persoalan yang masih dihadapi umat manusia, sementara berbagai upaya untuk mengatasinya masih menemui kegagalan. Brown (1995) menyatakan bahwa masalah kemiskinan sudah menjadi agenda bantuan pembangunan internasional, namun bagaimana cara mengurangi kemiskinan masih merupakan perdebatan bagi para ahli pemerhati pembangunan dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Di sisi lain, berbagai intervensi yang telah dilakukan

pemerintah tentunya juga tidak mampu mengubah kehidupan masyarakat miskin (Narayan, dkk. 2002). Hal ini sejalan dengan pernyataan sebagaimana dikemukakan oleh Ladner (2006) bahwa jawaban tentang persoalan bagaimana peran pemerintah dalam mengurangi kemiskinan selama berabad-abad memiliki jawaban yang sangat ringkas. Demikian pula Pemerintah Indonesia menyadari bahwa meskipun berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan selama 40 tahun terakhir namun masih

¹ Korespondensi: A. Habibullah, FISIB, Universitas Jember, e-mail: bib_jbr@yahoo.co.id

belum mencapai harapan karena berbagai kendala dalam pelaksanaannya (TKPKRI, 2006).

Kemiskinan dunia sebagaimana diungkapkan dalam *World Economic Forum* (2004) dapat tergambarkan dari jumlah penduduk yang berpenghasilan rendah, yakni pada akhir abad ke-20 dari penduduk dunia yang berjumlah 6 milyar orang, 2,8 miliarnya hidup dengan pendapatan hanya \$ 2 per hari dan sebanyak 1,2 miliarnya bahkan hidup dengan penghasilan kurang dari \$ 1 per hari. Sementara itu jurang perbedaan antar-wilayah di dunia juga sangat besar.

Di Indonesia meskipun angka kemiskinan telah mengalami penurunan tajam dalam kurun waktu 1976–1996, dari 40,1% menjadi 11,3%, namun kembali mengalami kenaikan yang tajam terutama setelah krisis ekonomi. Studi yang dilakukan oleh BPS, UNDP, dan UNSFIR menjelaskan bahwa penduduk miskin pada periode 1996–1998 terus meningkat tajam dari 22,5 juta jiwa (11,3%) menjadi 49,5 juta jiwa (24,2%) (Suharto, 2006). Pada tahun 2004 angka kemiskinan secara nominal meningkat lagi sebanyak 36,15 juta jiwa meskipun secara persentase mengalami penurunan, yakni menjadi 16,16 % dari total penduduk (Maksum, 2004). Sementara itu berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Maret 2006, jumlah penduduk miskin pada Maret 2006 sebanyak 39,05 juta atau 17,75 dari total 222 juta penduduk Indonesia yaitu dengan ukuran standar garis kemiskinan Rp 152.874 per kapita per bulan (garis kemiskinan pada Susenas Maret 2006).

Dari perspektif teoretis, hal yang perlu dijawab adalah pertanyaan: Apa sumbangan kajian administrasi publik dalam upaya pengentasan kemiskinan? Atau dengan kata lain bagaimana permasalahan, penyebab, dan cara mengatasi kemiskinan menurut perspektif administrasi publik. Untuk itu, dari segi kebijakan publik sebagai salah satu bidang kajian administrasi publik, maka pertanyaan selanjutnya adalah persoalan determinan efektivitas suatu kebijakan. Dalam hal ini aspek yang ingin dikaji adalah jika suatu kebijakan gagal, maka kita akan bertanya apakah kegagalan itu disebabkan karena kebijakan itu sendiri yang tidak “tepat”, ataukah karena kebijakan itu sendiri yang tidak berhasil diimplementasikan dengan “baik”, ataukah kedua-duanya.

Dalam upaya mengatasi kemiskinan maka pertanyaan mendasar yang diajukan adalah apakah upaya-upaya cukup diarahkan kepada perbaikan sistem (struktur) ataukah justru cukup diarahkan kepada masyarakat miskin secara langsung dan bagaimana hubungan antarkeduanya. Untuk itu maka perlu

dipahami bagaimana karakteristik masing-masing dan bagaimana hubungan antarkeduanya.

Giddens (1984) melalui teori strukturasinya berpendapat bahwa dalam konteks relasi antara pelaku dan struktur, maka antara pelaku dan struktur memiliki hubungan yang saling mengandaikan sehingga menjadikan keduanya sebagai dualitas. Hal ini berbeda dengan berbagai faham sebelumnya yang menganggap antara pelaku (*agent*) dengan struktur sebagai dualisme di mana yang satu menafikkan dari yang lain sebagaimana dalam fungsionalisme Talcott Parsons, interaksionalisme-simbolis Erving Goffman, marxisme, strukturalisme Ferdinand de Saussure dan Claude Lévi-Strauss, post-strukturalisme Michael Foucault dan sebagainya (Priyono, 2002).

Untuk itu pendekatan berorientasi aktor (*actor-oriented approach*) perlu digunakan dalam melihat bagaimana aktor, yang dalam hal ini keluarga miskin (*agent*) atau masyarakat miskin (*group of agents*) merespon berbagai kondisi dan kebijakan yang ada yang dalam hal ini dilihat pada *interface* antarkeduanya. Kondisi lingkungan baik fisik dan sosial dalam hal ini dilihat dalam konteks kebijakan yaitu bahwa kondisi tersebut merupakan wujud atau hasil dari kebijakan pemerintah baik yang bersifat nyata dan formal maupun yang bersifat fiktif-negatif. Melalui upaya melihat bagaimana relasi antaraktor dan dinamika *interface*-nya diharapkan akan dapat menjelaskan mengapa kebijakan pengentasan kemiskinan selama ini belum berhasil menyentuh masyarakat miskin. Untuk itu aspek akses dan permasalahan penerapan prinsip partisipasi dan pemberdayaan juga perlu mendapatkan perhatian.

Oleh karena itu, secara teoretis maka permasalahan yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana keluarga miskin sebagai *agent* dan masyarakat miskin sebagai *group of agents* dapat menghadapi struktur yang melingkupinya yakni berbagai kebijakan yang dapat diimplementasikan hingga ke tingkat desa melalui berbagai aktor pelaksanaannya yang disertai oleh berbagai aspek signifikansi, dominasi, dan legitimasinya.

Berbagai Pandangan tentang Bagaimana Mengatasi Kemiskinan

Kondisi sosial menurut keyakinan Saint Simon dan Auguste Comte sebagaimana dijelaskan Midgley (1995) memang bisa dirubah ke arah yang lebih baik. Pandangan ini berbeda dengan keyakinan pandangan naturalis yang beranggapan bahwa perubahan sosial

hanya terjadi secara alami atau karena kehendak Tuhan. Sejalan dengan pandangan ini ada pandangan yang mengatakan bahwa intervensi kepada suatu kondisi sosial hanya akan merusak proses evolusi alamiah dan merugikan masyarakat itu sendiri sebagaimana pandangan ahli sosiologi Inggris Herbert Spencer.

Upaya menangani dan mengatasi kemiskinan jika dilihat dari sudut pandang pembangunan sosial dapat dilihat dari berbagai pendekatan. Midgley (1995) mendeskripsikan ada tiga strategi penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yaitu melalui pendekatan individu (*individualist* atau *enterprise approach*), pendekatan melalui masyarakat (*communitarian approach*), atau berdasarkan peran negara (*statist approach*). Dan apabila dipandang dari sisi pendekatan individu bahwa kesejahteraan seluruh masyarakat akan tercapai apabila masing-masing individu dapat meningkatkan kesejahterannya masing-masing. Karenanya upaya-upaya yang dilakukan menurut pendekatan ini adalah dengan mendorong budaya kewirausahaan, dan mendorong munculnya usaha-usaha kecil, serta mendorong peran serta individu agar secara optimal dapat mendayagunakan budaya wirausaha dan iklim usaha yang tercipta. Sementara itu dalam pendekatan masyarakat (*communitarian approach*), masyarakat diharapkan dapat secara harmonis dapat berkerja sama dalam rangka mencapai tujuan bersama. Sedangkan mereka yang mendukung pendekatan negara berpendapat bahwa pembangunan sosial yang baik adalah pembangunan yang melalui peran Negara. Hal ini penting karena pembangunan yang diharapkan tentunya dapat dianggap mewakili kepentingan seluruh masyarakat. Di samping itu, negara diharapkan dapat melaksanakan berbagai upaya melalui suatu rencana yang utuh dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan peningkatan kesejahteraan, serta pemerataan dengan mendayagunakan berbagai lembaga dan personel yang dimilikinya.

Suharto (2006) menyebutkan bahwa ada dua teori besar (*grand theory*) tentang kemiskinan yaitu paradigma neo-liberal dan paradigma demokrasi-sosial. Teori neo-liberal berakar pada karya politik klasik yang ditulis oleh Thomas Hobbes, John Lock dan John Stuart Mill. Menurut pandangan neo-liberal bahwa kemiskinan merupakan persoalan individu yang diakibatkan oleh kelemahan atau pilihan individu. Negara dalam hal ini hanya berperan sebagai “penjaga malam” dan strategi yang diterapkan bersifat “residual” yakni melalui kekuatan pasar dan pertumbuhan ekonomi yang dibarengi dengan pemberian bantuan

kepada orang miskin secara langsung dan selektif. Bertentangan dengan pandangan ini, demokrasi-sosial yang berpijak pada analisis Karl Marx dan Frederick Engels berpendapat bahwa kemiskinan merupakan persoalan struktural, bukan individu. Karenanya persoalan yang berkaitan dengan mekanisme pasar dan pertumbuhan ekonomi semata-mata dianggap tidak akan mampu untuk mengatasi permasalahan kemiskinan. Hal ini karena faktor kemiskinan terjadi akibat ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat serta akibat tersumbatnya akses-akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber daya kemasyarakatan.

Sementara itu apabila kemiskinan ditinjau dari perspektif pembangunan berencana, Long & van der Ploeg (1995) membedakan proses pembangunan ke dalam tiga model. *Pertama*, adalah model yang menerapkan pendapat neo-liberal yakni melalui pemaksaan kebijakan secara sentralistis walaupun bukan oleh ‘negara’ melainkan melalui ‘pasar’. *Kedua*, model yang berupaya melanjutkan pendekatan perencanaan proyek namun dilakukan berbagai perbaikan dengan menerapkan teknik-teknik manajemen dan metode-metode internalisasi pengujian dan pengendalian internal yang ditujukan untuk dapat memodernisasi institusi pembangunan. Dan model yang ketiga adalah pendekatan yang merupakan alternatif dari kedua pendekatan terdahulu yakni model yang menekankan pada pengadopsian prinsip partisipasi yakni dalam rangka menyerap kepentingan, keinginan dan aspirasi berbagai ‘*stakeholders*’ dan menciptakan kondisi agar berbagai perbedaan berbagai pihak dapat dinegosiasikan.

Dalam konteks Indonesia khususnya jika mengadaptasi pemikiran March Nerfin maka pola pemikiran dan praktik pembangunan di Indonesia dapat dibedakan ke dalam tiga model (Mas’oed, 1993). Model-model tersebut adalah *pertama*, pendekatan yang memprioritaskan pertimbangan politik yang menekankan pada peran negara dengan birokrat sebagai aktor utama pembangunan atau lazim diistilahkan dengan Politik Sebagai Panglima (PSP); *kedua*, pendekatan yang mengutamakan peran pengusaha dan korporasi yang diistilahkan dengan Ekonomi Sebagai Panglima (ESP); dan *ketiga* adalah penanganan kemiskinan dengan membantu masyarakat dalam menemukan kekuatannya sendiri atau yang dikenal dengan istilah Manusia Sebagai Panglima (MSP). Ketiga pola pemikiran tersebut digambarkan oleh Mas’oed (1993) dengan sebuah tabel di bawah ini. Tabel ini menjelaskan bahwa jika

Tabel 1. Pola Pemikiran dan Praktik Pembangunan di Indonesia

	Politik sebagai Panglima	Ekonomi sebagai Panglima	Manusia sebagai Panglima
AKTOR	Negara (Birokrat)	Pasar (Pengusaha)	Komunitas lokal (Rakyat)
MEKANISME	Kekuasaan Politik	Kekuasaan Ekonomi	Kekuatan Rakyat
IDEOLOGI	Statisme/konservatif	Liberal	Populis

Sumber: Mas'ood (1993)

PSP dan ESP dilihat sebagai model *mainstream*, maka MSP dikategorikan sebagai model alternatif atau yang sebagaimana dikemukakan oleh Hettne (1990), Dag Hammarskjolt mempopulerkannya dengan istilah “*Another Development*”.

Dalam sudut pandang ekonomi politik terhadap kemiskinan atau ketidaksetaraan maka akan dipengaruhi oleh bagaimana pandangan terhadap hakikat manusia (*human nature*) peran negara, fungsi pemerintah. Pandangan-pandangan tersebut selanjutnya dipergunakan untuk menjelaskan penyebab kemiskinan dan ketidaksetaraan sekaligus usulan cara mengatasinya. Berkenaan dengan hal tersebut Clark (1998) menggolongkan pada empat pandangan yaitu pandangan Liberal Klasik, Radikal, Konservatif, dan pandangan Liberal Modern. Namun, keempat pandangan tersebut sebenarnya tidaklah benar-benar terpisah dan secara menyeluruh berbeda satu sama lain melainkan ada beberapa hal yang memiliki kesamaan baik dalam hal pandangan terhadap manusia, masyarakat maupun peran negara demikian pula dalam aspek alternatif-alternatif preskriptifnya. Pemahaman akan di mana posisi kontekstual dan lingkup lokalitas yang dikaitkan dengan keempat pandangan tersebut akan berguna dalam rangka memahami konteks kebijakan khususnya ekonomi politik upaya pengentasan kemiskinan.

Model-Model Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Struktur

Mereka yang mendukung pendekatan yang mengutamakan peran negara berpendapat bahwa pembangunan hanya bisa mencapai hasil yang terbaik bila melalui upaya-upaya pemerintah dengan alasan bahwa karena pemerintah memiliki lembaga-lembaga yang memadai dengan berbagai tugas-tugas yang telah

ditentukan, memiliki peran pembuatan kebijakan, dengan dukungan tenaga-tenaga perencana dan para administratornya yang memadai (Midgley, 1995). Oleh pendukung pendekatan struktural/*state based* disebutkan bahwa bagaimanapun tingginya kemauan dan upaya individu maka upaya itu tetap akan sangat dipengaruhi oleh pola sosial eksternal yang ada (Portes, 1993).

Sementara itu dalam lingkup model-model struktural terdapat dua model yang dominan yaitu teori modernisasi dan teori neo-Marxist (Long & van der Ploeg, 1994). Teori modernisasi melihat pembangunan sebagai perubahan menuju terbentuknya masyarakat modern yang secara teknologi maupun kelembagaan bersifat lebih kompleks. Untuk itu serangkaian intervensi dilakukan untuk melakukan transfer teknologi, pengetahuan, sumber daya, dan berbagai bentuk kelembagaan dari dunia yang lebih berkembang kepada wilayah yang belum berkembang. Sementara itu neo-Marxis memandang proses modernisasi tidak lain sebagai ekspansi kapitalisme dunia yang menuntut dibukanya pasar-pasar baru, peningkatan ekstraksi surplus dan akumulasi kapital. Kepentingan kapitalis asing dan nasional dengan demikian akan menguasai (bahkan pada jangka panjang kemungkinan akan menghancurkan) cara atau hubungan-hubungan produksi non-kapitalis sehingga mengikat negara dalam jaring ketergantungan ekonomi dan politik.

Goulet dan Wilber (1992) mengungkapkan bahwa ada dua faham dalam upaya pembangunan dalam rangka mengatasi kemiskinan. Faham ortodoks menghendaki adanya pertumbuhan ekonomi yang cepat sebagai cara paling tepat untuk menghapuskan kemiskinan. Sementara itu ada pula yang berpendapat bahwa pembangunan ekonomi harus dilaksanakan secara perlahan dan dengan sangat cermat, karena berpendapat bahwa menurut mereka pembangunan ekonomi akan meminta ongkos sosial yang besar. Ongkos sosial ini adalah berupa ketidakjelasan dan sulitnya perubahan sosial sehingga tidak jarang ada suatu generasi yang harus dikorbankan demi masa depan yang lebih cerah. Nilai-nilai dasar manusia dalam hal ini telah diabaikan. Sementara itu disisi lain sebagaimana dikemukakan oleh Goulet dan Wilber keterbelakangan (*underdevelopment*) juga menuntut ongkos kemanusiaan yang besar. Sebagai contoh dari 12 juta anak yang lahir di wilayah sub Sahara Afrika hampir 1,5 jutanya harus meninggal sebelum mereka berumur satu tahun dan ini jelas ongkos dari keterbelakangan tersebut.

Tabel 2. Pandangan Ekonomi Politik Kemiskinan/Ketidaksetaraan

Pandangan tentang	Liberal Klasik	Radikal	Konservatif	Liberal Modern
Sifat Manusia	- individualistis - mampu bertindak otonom	Link sosial memiliki pengaruh signifikan	- Hasrat manusia tinggi bisa baik atau jahat - Kemampuan orang berbeda-beda	Memiliki kemampuan <i>rational choice</i> tetapi lingk membentuk tujuan tersebut
Masyarakat	- Agregasi individu-individu - Tidak memiliki tujuannya sendiri	Bukan sekedar kumpulan individu Masy yang baik mendorong perkemb pribadi & saling menghormati	- Masyarakat adalah struktur organik alamiah hirarkis - Masyarakat yg baik memberi kesempatan individu berperan	Kumpulan individu utk kepentingan pribadi maupun kolektif
Pemerintah	- Dibentuk untuk melindungi hak-hak individu melalui konstitusi - Semakin kecil peran semakin baik	Diciptakan mewakili kepentingan kolektif	- Tugas negara menjaga masyarakat berjalan alamiah - Menjaga lembaga sosial	Untuk melindungi & melayani sebagai upaya kolektif individu yg tdk bisa dicapai secara individu
Penyebab Ketidakmerataan	- Perbedaan human capital antarindividu - Tergantung kemauan masing-masing individu utk mengembangkan & menggunakan kemampuan Pasar yang tidak sempurna justru gejala adanya pengaruh pemerintah	- Adanya konsentrasi kapital yang bisa memaksa gaji rendah - Dua kelompok pekerja: primer vs sekunder untuk kepentingan kapitalis	- Manusia secara alami akan menjalankan peran sosial sesuai kemampuannya - Kapitalisme merusak jaring sosial tradisional - Perbedaan budaya: malas, tanggung jawab, bersenang-senang	- Kompetisi yg tdk sempurna menyebabkan pendapatan tdk merata - Warisan ketidakadilan kapital - Siklus kemiskinan – keluarga – perilaku - Diskriminasi pasar dan sosial
Cara Mengatasi Kemiskinan	- Membantu orang miskin hanya akan menambah jumlah penduduk (Maltus) - Break even level income (pajak) oleh negara untuk didistribusikan kpd orang miskin - Pertumbuhan ekonomi	- Menciptakan lapangan kerja dan penyediaan kebutuhan dasar spt kesehatan & transport - <i>“asset based redistribution</i> atas pekerjaan & tempat tinggal	- Mencegah kelahiran mereka yg dianggap jelek (prinsip Nazi) - Pemernitah memberi Kesempatan yang lebih luas kepada org miskin krn miskin bukan salah mereka tetapi akibat pasar & kebijakan yg merusak tatanan sosial	- Redistribusi kesejahteraan & pendapatan (pajak, upah minimum, harga minimum dll) - Pengaturan harga dianggap lebih baik drpd <i>cash transfer</i> Masalah: anggaran
Tokoh	- Thomas Hobbes (1588–1679) - John Locke (1632–1704) - Adam Smith (1723–1790) - Thomas Maltus (1766–1834) - Robert Nozick (1938–)	- JJ Rousseau (1712–1778) - Karl Marx (1818–1883) - Edward Berstein (1850–1932) - VI Lenin (1870–1924) - Jurgen Habermas (1929–)	- Edmund Burke (1729–1797) - Vilfredo Pareto (1848–1923) - Joseph Schumpeter (1883–1950) - Leo Strauss (1899–1973) - Michael Oakeshott (1901–1990)	- Jeremy Bentham (1748–1832) - John S Mill (1806–1873) - Thomas H Green (1836–1882) - John M Keynes (1883–1946) - John Rawls (1921)

Sumber: Clark, 1998 (diolah)

Upaya mengurangi kemiskinan dengan memacu pertumbuhan ekonomi ternyata tidak menjamin terhapusnya kemiskinan seperti disebutkan oleh Lipton, (1980): "...we have an astonishing contrast: rapid growth and development, yet hardly any impact on the heartland of mass poverty." Demikian pula harapan terjadinya *trickle-down effect* dari pertumbuhan ekonomi ternyata juga tidak terbukti (Kian Wie, 1981).

Mengingat permasalahan dari pendekatan yang hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang terbukti tidak berhasil menghapuskan kemiskinan maka untuk itu muncullah kebijakan pembangunan yang didasarkan pada pendekatan kebutuhan dasar manusia. Menurut Hans Singer (dalam Kian Wie, 1981) berbeda dengan pendekatan yang mengharapkan terjadinya efek menetes kebawah (*trickle-down effect*) maka pendekatan kebutuhan dasar menekankan pada pendekatan langsung dalam menangani masalah yang berhubungan dengan kebutuhan dasar. Namun demikian dalam pelaksanaan pendekatan atau penyediaan kebutuhan dasar ini juga tidak ada jaminan bahwa akan dapat didistribusikan secara adil dan menyetuh seluruh lapisan masyarakat khususnya masyarakat miskin. Narayan *et al.* (2000) menyatakan bahwa "*although the government's role in providing infrastructure, health, and education services is recognized by the poor, they feel their lives remain unchanged by government interventions*".

Dalam konteks konsep negara kesejahteraan maka kesejahteraan masyarakat menjadi tanggung jawab negara dan dipenuhi melalui mekanisme negara khususnya dengan melakukan redistribusi pendapatan negara melalui pemungutan pajak dan menyalurkan kepada program-program penjaminan kesejahteraan kepada warga negara lainnya. Keman (1993) menyatakan bahwa program-program kesejahteraan dan implementasinya telah menjadi ciri kegiatan produksi dan *supply* layanan publik oleh sektor publik dewasa ini khususnya pada negara-negara demokrasi industri maju. Oleh karena itu tidak meragukan lagi bahwa upaya-upaya pencapaian kesejahteraan sosial dan ekonomi baik melalui upaya melahirkan kebijakan publik maupun penyediaan sumber-sumber pembiayaannya faktor utama yang berkontribusi kepada semakin membesarnya sektor publik.

Model-Model Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pelaku (*Agent*)

Pandangan yang berbeda dari pandangan strukturalis dalam upaya pembangunan atau

pengentasan kemiskinan khususnya adalah pandangan yang menitik beratkan pada peran aktor (*actor-oriented*), *community-based*, atau *the poor centered model*. Paradigma pembangunan yang dominan di tahun 1950-an dan 1960-an adalah paradigma kebendaan (*paradigm of things*) sedang tahun 1990-an mengarah kepada paradigma orang (*paradigm of people*) (Chambers, 1995).

Pentingnya pendekatan berbasis masyarakat (populis) ini sebagaimana dikemukakan oleh Mas'ood (1993) merupakan hakikat dari pembangunan yang tidak lain adalah upaya pendewasaan rakyat agar tidak selalu tergantung kepada pemerintah yakni melalui upaya pemberdayaan. Kelemahan selama ini dari pendekatan ini menurut Mas'ood (1993) adalah bahwa pendekatan berbasis atau mengandalkan kekuatan rakyat ini tidak memiliki dukungan kekuatan politik sebagaimana halnya pendekatan *mainstream* (Statisme/konservatif/liberal). Penyelenggara administrasi publik atau tata pemerintahan yang berbasis 'partisipasi' ini secara ideologis dapat dikatakan semacam antitesis terhadap pendekatan yang berbasis pasar (Peters, 2001).

Masyarakat miskin atau orang miskin sebagai sasaran kebijakan pengentasan kemiskinan harus didengar suaranya karena bagaimana pun merekalah yang akan membuat keputusan akan dirinya sendiri dan keputusan tersebut akan menentukan kehidupan mereka lebih lanjut (Abdul Wahab, 2002; Narayan, 2000). Dalam tataran mikro maka orang miskin sebagai aktor merespon dan bertindak dipengaruhi oleh apa-apa yang menurut pertimbangannya yang paling menguntungkan dan memungkinkan atau yang disebut sebagai *notion of rationality* (de Wit, 1996).

Masyarakat miskin sebagai aktor dalam hal ini sebenarnya bukanlah bersifat pasif namun merupakan pihak yang secara aktif mengambil sikap dalam suatu intervensi dan akan menentukan keberhasilan (Long & van der Ploeg, 1994; Arce, 1995). Masyarakat miskin dalam hal ini juga berupaya untuk berperan dan turut memengaruhi yakni dengan adanya upaya *counter-labeling* dari masyarakat miskin dan hal ini dapat diidentifikasi sebagai suatu *struggle* (de Vries, 1995).

Pandangan, pendapat, atau suara orang miskin terhadap berbagai aspek yang menyangkut kehidupannya sangat penting untuk disimak jika kita ingin benar-benar memahami apa yang dialami masyarakat miskin, harapan, dan bahkan mungkin potensi yang dimilikinya. Pemahaman tersebut diperlukan sesuai dengan karakteristik atau dalam konteks sosial,

kelembagaan dan politik lokal setempat. Narayan *et al* (2000) dengan menggunakan hasil-hasil riset yang menerapkan metode *Participatory Poverty Assessment* (PPA) merekam dan menganalisis bagaimana masyarakat miskin memandang permasalahan yang dihadapinya.

Salah satu aset terpenting masyarakat miskin adalah *social capital*. Sumber daya tambahan bisa diperoleh oleh orang miskin berkat adanya hubungan sosial (Narayan *et al.*, 2000). Lebih lanjut Narayan menjelaskan bahwa dalam keadaan bencana, kesulitan keuangan, masalah kesehatan, atau kehilangan pekerjaan maka hubungan sosial yang saling bantu merupakan sumber bagi kebutuhan akan keuangan, bantuan atau bahkan dukungan politik pada saat-saat diperlukan. Salah satu bentuk hubungan sosial yang menunjang untuk itu yang paling utama adalah hubungan kekeluargaan (keluarga besar, *extended family*) di samping hubungan-hubungan lain seperti teman, tetangga atau rekan seprofesi.

Secara umum aset atau kapital masyarakat (*community capital*) pada masyarakat menurut Green & Haines (2002) dapat berbentuk *human capital*, *social capital*, *physical capital*, *financial capital*, dan *environmental capital*. Sudah barang tentu kebanyakan aset-aset tersebut tidak dimiliki atau sangat sedikit dimiliki oleh masyarakat miskin. Meskipun demikian aset-aset tersebutlah yang harus ditunjang untuk dapat ditingkatkan, jika aset tersebut sangat terbatas, atau memperkuatnya jika aset tersebut seperti *social kapital* perlu dimanfaatkan sehingga dapat menunjang masyarakat miskin berusaha memperbaiki kualitas hidupnya.

Kegagalan birokrasi yang tersentral dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menyebabkan krisis ekonomi dan politik telah mendorong para ahli administrasi pembangunan untuk mengalihkan fokusnya dari yang bersifat hirarkis dan terkendali menjadi partisipatif dan pemberdayaan (Brett, 1999). Penerapan partisipasi ini menurut Brett telah menjadi *trend* dalam berbagai upaya intervensi pembangunan yang dilakukan oleh berbagai lembaga donor dan swasta.

Berbagai kegiatan pembangunan belum secara memadai ditempatkan dalam konteks sosial politiknya atau tidak secara jelas dikaitkan dengan pandangan masyarakat sehingga belum dapat mewujudkan suatu langkah yang sesuai dengan kondisi 'kehidupan nyata' yang ada (Ife, 1995). Di samping itu kegagalan dari pendekatan dalam manajemen pembangunan

yang bersifat *top-down* menurut Khan (2003) telah mendorong munculnya tuntutan perubahan posisi, peran, dan fungsi lembaga pelaksana pembangunan. Rasa memiliki dalam hal ini menurut Khan diupayakan dengan melibatkan seluas mungkin *stakeholders* untuk dapat berpartisipasi khususnya mereka yang memang ditujukan untuk mendapat manfaat dari suatu proyek. Esensi dari rasa memiliki tersebut adalah dalam bentuk peran penerima manfaat untuk mengarahkan proses perencanaan, desain, implementasi, monitoring dan evaluasi proyek.

Intervensi dalam bentuk pembangunan masyarakat sering kali tidak dilaksanakan sesuai dengan konteks sosial dan politik lokal atau tidak mampu melihat secara jelas pandangan sosial sedemikian rupa sehingga dapat menselaraskan antara langkah yang diambil dengan 'kehidupan nyata' yang ada (Ife, 1995). Pembangunan sosial itu sendiri bukanlah proses yang sertamerta-alamiah melainkan memerlukan intervensi terorganisir (Midgley, 1995).

Peran masyarakat miskin dalam proses kebijakan terwujud dalam bentuk negosiasi dan kompromi. Hal tersebut karena kebijakan pengentasan kemiskinan melibatkan berbagai aktor dan siapa yang menjadi aktor-aktor tersebut tergantung tingkatan proses kebijakan tersebut apakah makro, meso, ataukah mikro. Sementara itu kebijakan publik merupakan kumpulan keputusan-keputusan politik untuk melaksanakan suatu program dalam rangka mencapai tujuan-tujuan masyarakat dan keputusan-keputusan tersebut diharapkan merupakan sebuah konsensus (Cochran & Malone, 1995).

Salah satu bentuk upaya memerankan masyarakat miskin dalam proses kebijakan adalah melalui partisipasi dan pemberdayaan. Partisipasi didefinisikan sebagai "*a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them*" (the World Bank dalam Carvalho, 2003). Dari definisi ini kita dapat melihat bahwa partisipasi sebenarnya suatu proses di mana mereka yang akan terkena akibat atau pengaruh suatu kegiatan pembangunan, suatu keputusan, atau berkenaan dengan suatu sumber daya mendapat kesempatan untuk memengaruhi dan turut mengendalikan.

Sedangkan unsur kunci pemberdayaan menurut World Bank (2002) adalah akses terhadap informasi, pelibatan (partisipasi), akuntabilitas, dan kapasitas lembaga di tingkat lokal. Namun demikian partisipasi sebagai sebuah paradigma bisa dipergunakan dengan

pemahaman dan tujuan yang berbeda. Chambers (1995) menyebutkan bahwa partisipasi ini bisa digunakan sebagai *cosmetic label*, sebagai *co-opting practice*, dan sebagai *empowering process*.

Jika partisipasi dan pemberdayaan semula dianggap sebagai “another” atau “alternative” karena sekarang sudah menjadi “keharusan” maka ia sekarang justru menjadi “mainstream” dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi publik. Namun untuk mewujudkan partisipasi dan pemberdayaan ini ternyata tidak mudah karena terdapat berbagai prasyarat yang harus dipenuhi dan masalah yang menghambatnya. Beberapa pendapat tentang hambatan partisipasi ini diringkas sebagaimana tertuang dalam tabel 3.

Model Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia

Kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia merupakan gambaran tentang model dan pendekatan yang digunakan yaitu sebagai gambaran struktur makro yang melingkupi dan berpengaruh kepada keluarga miskin atau masyarakat miskin sebagai *agent*.

Mengingat terdapat banyak sekali bentuk kegiatan pembangunan yang dapat dikaitkan dengan upaya perbaikan kesejahteraan dan mengatasi masalah kemiskinan disertai dengan berbagai perkembangannya dari waktu ke waktu, maka untuk ini berbagai upaya yang ditempuh pemerintah Indonesia dapat

Tabel 3. Hambatan Partisipasi Menurut Beberapa Ahli

Ahli yang mengemukakan	Pokok Pikiran tentang Hambatan Partisipasi
2	3
Korten (1983)	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Obstacle within Agency</i> (lokus pengambilan keputusan, sikap, nilai dan keterampilan, sistem evaluasi, & penempatan personil) 2. <i>Obstacle within the Community</i> (ketiadaan organisasi lokal, ketiadaan keterampilan berorganisasi, buruknya fasilitas komunikasi, pengelompokkan dan perbedaan kepentingan ekonomi, & korupsi) 3. <i>Obstacle within the Society</i> (konflik politik, perlindungan hak secara hukum, & kepentingan sentralisasi birokrasi)
Brinkerhoff & Cresby (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1. perundangan dan kebiasaan yang membatasi 2. tidak adanya tradisi partisipasi 3. kepentingan ekonomi politik kelompok kepentingan terhadap pemerintahan 4. ketidakmampuan masyarakat mengartikulasikan keinginannya.
Deepa Narayan (dalam Khan, 2003)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Barang/jasa proyek harus bukan komoditas sektor swasta 2. manfaat proyek harus cepat, nyata, dan berada di lingkungan setempat dan hanya bagi mereka yang berpartisipasi 3. pembagian tugas harus jelas komitmennya (apa, kapan, dan sumber daya)
Denhardt & Denhardt (2003)	Profesionalisasi pemerintahan dan semakin meningkatnya ketergantungan terhadap <i>expert</i> yg cenderung meremehkan suara masyarakat biasa yang dianggap tidak bisa memberi kontribusi dalam pemecahan masalah
Chambers (1995)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dominasi elit 2. Keterbatasan waktu para implementor 3. Mitos terjadinya keberlanjutan dengan sendirinya 4. Proses yang kaku 5. Hanya sebatas kata-kata (tidak ada perubahan perilaku, pendekatan, maupun metode)
Brett (1996)	Semakin besar struktur dan kompleks suatu organisasi maka partisipasi semakin sulit karena diperlukan keahlian dan keterampilan yang semakin tinggi dan semakin banyak orang yang terlibat menyebabkan potensi konflik semakin tinggi sehingga diperlukan keputusan yang <i>top-down</i>
Korten & Alfonso (1983)	Jurang antara birokrasi dan masyarakat miskin
Robert J. Chaskin (2005)	<i>Inherent tension</i> antara ideologi yang ada di dalam kegiatan kolektif dan demokrasi lokal dengan ketergantungan kepada pendekatan rasional-birokratis
Chambers (1988)	Perilaku <i>rural development tourist</i> dan 6 bias.
Turner & Hulme (1997)	jarak berseberangan yang muncul akibat sejarah perilaku korupsi

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

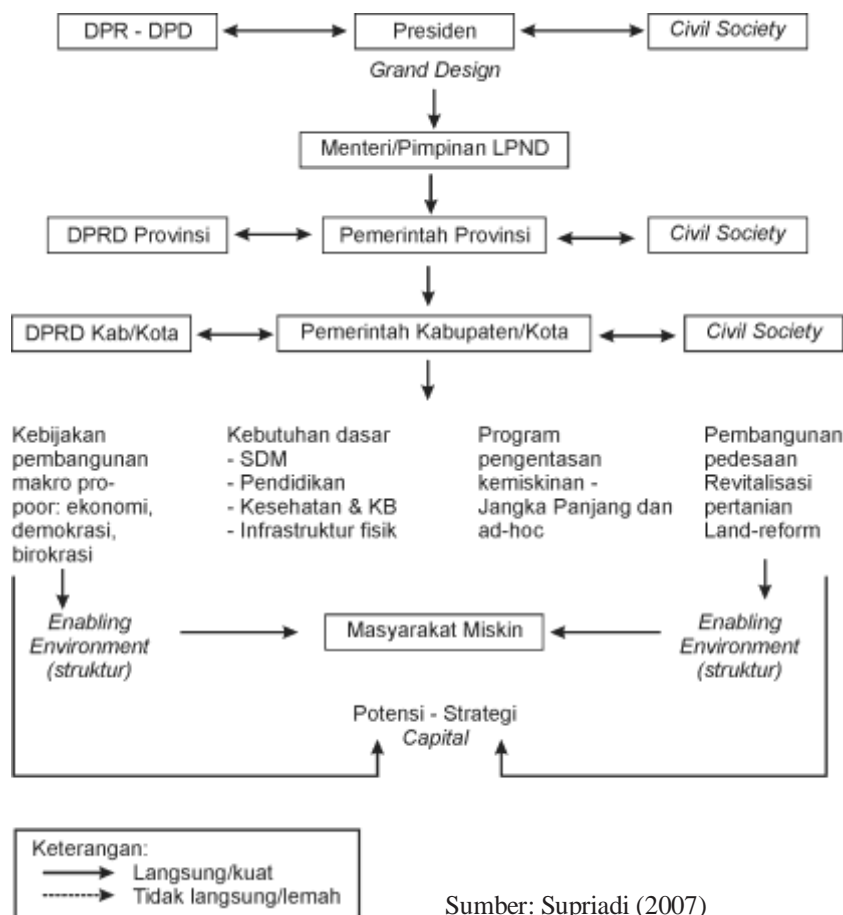
dikelompokkan ke dalam beberapa segi, yaitu dari segi kelembagaan dan pendekatan perencanaan pembangunan: 1) Pendekatan pembangunan sektoral melalui departemen dan lembaga negara: pertumbuhan ekonomi; pertanian; UMKM, kesehatan, pendidikan; pertanian (*green revolution*) dan sebagainya, 2) Pendekatan program pengentasan kemiskinan; dan, 3) Program yang bersifat temporer atau *ad-hoc* untuk mengatasi kondisi yang memburuk.

Jika dilihat dari segi bidang yang ditangani maka berbagai kebijakan yang ditempuh dapat digolongkan menjadi: 1) Pendekatan kebutuhan dasar (*basic need approach*) baik pangan, kesehatan, pendidikan, perumahan, dan sebagainya, 2) Sumber mata pencaharian (*livelihood*) yakni yang berkaitan dengan permodalan untuk usaha; padat karya; penciptaan lapangan pekerjaan antara lain dengan mendorong investasi dan sebagainya; dan Upaya-upaya untuk membangun atau meningkatkan kualitas infrastruktur yang ditujukan untuk menunjang perbaikan kesejahteraan penduduk miskin misalnya melalui perbaikan infrastruktur permukiman (*human*

settlement) baik jalan, air bersih, drainase, perumahan, sanitasi, dan sebagainya.

Sedangkan jika dilihat dari segi sasaran program terkait dengan pengentasan kemiskinan maka dapat digolongkan menjadi: 1) Tidak langsung, misalnya pertumbuhan ekonomi; pembangunan sektoral; dan penyediaan kebutuhan dasar; dan, 2) Yang bersifat intervensi langsung ditujukan kepada upaya pengentasan kemiskinan, misalnya program-program pengentasan kemiskinan (pendekatan *livelihood*, sumber permodalan (misalnya *micro finance*), penyediaan infrastruktur; dan program-program yang bersifat temporer (*ad-hoc*).

Sudah barang tentu setiap pengelompokkan tersebut tidaklah satu jenis pengelompokkan masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Pendekatan keprograman misalnya juga terkait dengan satu atau beberapa departemen atau lembaga. Demikian pula pendekatan yang berupaya melakukan perbaikan infrastruktur sanitasi lingkungan atau pembangunan sarana kesehatan tentu juga akan terkait atau menunjang upaya pemenuhan kebutuhan dasar di bidang kesehatan.



Gambar 1. Model Pengentasan Kemiskinan

Beberapa hal yang dapat disimpulkan dari beberapa kebijakan penanggulangan kemiskinan di atas adalah:

a) Bahwa pendekatan yang digunakan dalam berbagai kebijakan tersebut masih sangat berbasis negara yakni melalui berbagai program dan proyek serta kegiatan yang bersifat *ad-hoc* (*supply-driven approach*), b) Di samping itu dari berbagai upaya yang telah dijalankan belum merupakan kebijakan yang terintegrasi dan sinergis bahkan justru cenderung tumpang tindih dan bersifat coba-coba. Hal ini terlihat dari banyaknya bentuk-bentuk program yang dilaksanakan dan tidak jelasnya kaitan antara satu program dengan program lainnya, c) Penerapan prinsip partisipasi masih menjadi persoalan dan tanda tanya baik dalam tataran perumusan kebijakan seperti dalam penyusunan SNPK, maupun dalam tataran implementasi kebijakan atau program, kemampuan alat birokrasi, dan yang terpenting apakah berbagai program tersebut telah menyentuh masyarakat miskin, dan tentu juga bagi yang termiskin.

Dengan menyadari persoalan pentingnya pendekatan berbasis *agency* melalui pendayagunaan potensi dan *survival strategy* masyarakat miskin dalam rangka mengimbangi pendekatan kebijakan yang terlalu struktural (*supply-driven*) dan *top-down*, maka model kebijakan yang perlu diterapkan seperti pada gambar 1.

Kesimpulan

Kegagalan negara menyentuh masyarakat miskin melalui berbagai kebijakan pengentasan kemiskinannya adalah karena pendekatan yang digunakan bersifat terlalu strukturalis yaitu melalui cara-cara yang *top-down* dan *supply-driven*. Di sisi lain akses terhadap sumber daya yang disediakan melalui kebijakan sangat rendah dan tidak adanya wujud partisipasi yang sebenarnya serta tidak tumbuhnya keberdayaan masyarakat meskipun dalam tataran formal partisipasi dan pemberdayaan ini ditetapkan sebagai prinsip yang harus diterapkan dan diwujudkan.

Atas dasar hal tersebut di atas maka pendekatan dengan menggunakan dan mengembangkan kemampuan dari masyarakat miskin itu sendiri (*capacity development*) perlu untuk ditingkatkan. Hal ini berbeda dengan pendekatan *capacity building* yang didasarkan pada asumsi bahwa masyarakat miskin sebagai *agent* dianggap tidak memiliki kemampuan, sehingga yang dilakukan adalah memberikan bantuan dari luar. Penelitian disertasi ini menyimpulkan bahwa pendekatan *capacity building* yang menekankan bantuan dari luar dan bersifat *top-down* justru bisa

menghilangkan atau mengganti berbagai potensi yang ada dalam diri dan masyarakat miskin berupa berbagai strategi mengatasi permasalahan kemiskinan yang dihadapinya. Rusaknya modal sosial akibat BLT, pemaksaan pola kredit mikro yang tidak tepat, timbulnya apatisme terhadap program pemerintah beserta aparatnya.

Di sisi lain perlu dilakukan perbaikan dalam tataran struktural sehingga terwujud *enabling environment* karena bagaimanapun kemiskinan terjadi akibat pengaruh struktural yang menghambat (*constraining*) masyarakat miskin untuk dapat memperbaiki kondisi kehidupannya sehingga keluar dari kemiskinan. Perbaikan ini meliputi berbagai kebijakan yang ditetapkan beserta dengan perbaikan dalam implementasinya.

Giddens (1984) dalam teori strukturasinya menyatakan bahwa antara pelaku (*agent*) dengan struktur adalah dualitas karena keduanya saling mengandaikan (hubungan timbal balik), dan bukan hubungan pertentangan (dualisme). Melalui proses strukturasi, Giddens mengemukakan bahwa melalui proses perulangan interaksi antaraktor konkret (dalam ruang dan waktu tertentu) maka akan terjadi transformasi secara periodik jika struktur yang ada tidak bisa lagi menjadi prinsip dalam praktik-praktik sosial. Sejalan dengan itu penelitian ini menyimpulkan bahwa terjadi respon berupa sikap dan kesadaran masyarakat miskin untuk tetap bertahan dengan kemampuan sendiri dalam wujud berbagai strategi sebagai respon atas struktur yang tidak menguntungkan yaitu ketiadaan manfaat kebijakan dan rendahnya akses masyarakat miskin, nilai-nilai partisipasi yang rendah, dan tidak adanya proses pemberdayaan. Karena sikap dan nilai-nilai ini berlangsung terus-menerus maka sebagaimana terlihat dalam penelitian, masyarakat miskin membentuk suatu struktur baru yang merupakan perlawanan atas struktur yang dihasilkan oleh kebijakan dalam bentuk praktik-praktik sosial berupa strategi dan apatisme.

Daftar Pustaka

- Abdul Wahab. (2002) Kebijakan Desentralisasi untuk Menjangkau Kaum Miskin *dalam* Solichin Abdul Wahab et al. (Eds.) *Masa Depan Otonomi Daerah: Kajian Sosial, Ekonomi, dan Politik untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah*. SIC. Surabaya.
- Arce, Alberto. (1995) *Beyond State Intervention: Post-Modernism and Development dalam* Frerks, George E. & Jan H.B. den Ouden (Eds.) *In*

- Search of the Middle Ground: Essays on the Sociology of Planned Development.* Wageningen Agricultural University. Wageningen, The Netherlands.
- Brett, E. A. (1996) The Participatory Principle in Development Projects: the Cost and Benefits of Cooperation. *Public Administration and Development*. 16: 5–19.
- Carvalho, Soniya. (2003) *2002 Annual Review of Development Effectiveness, Achieving Development Outcomes: The Millenium Challenge.* The World Bank. Washington DC.
- Chambers, Robert. (1988) *Rural Development: Putting the Last First.* Longman Scientific and Technical. 1988 Printing. New York.
- _____. (1995) Paradigm Shift and the Practice of Participatory Research and Development in Nelson, Nici & Susan Wright. *Power and Participatory Development.* London: Intermediate Technology Publications.
- Cochran, Charles L. & Eloise F. Malone. (1995) *Public Policy: Perspective and Choices.* New York: McGraw-Hill, Inc.
- Giddens, Anthony. (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration.* Polity Press. Cambridge, UK.
- Goulet, Denis, dan Charles K. Wilber. (1992) The Human Dilemma of Development in Wilber, Charles K & Kenneth P. Jameson (Eds.), *The Political Economy of Development and Under-Development.* New York: McGraw-Hill Inc.
- Green, Gary Paul & Anna Haines. (2002) *Asset Building and Community Development.* SAGE Publications. Thousand Oaks. London. New Delhi.
- Henderson. (1999) A Third Sector Initiative: NGOs and Grassroots Initiatives in Keith M. Henderson & O.P. Dwivedi (Eds.) *Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective.* Macmillan Press Ltd. & ST. Martin's Press, Inc.
- Hettne, Bjorn. (1990) *Development Theory and The Three Worlds.* Longman Scientific & Technical. New York.
- Ife, Jim. (1995) *Community Development: Creating Community Alternatives-Vision, Analysis and Practice.* Longman. Melbourne, Australia.
- Keman, Hans. (1993) Proliferation of the Welfare State: Comparative Profiles of Publik Sector Management, 1965–90 in Kjell A. Eliassen & Jan Kooiman (Eds.) *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience.* SAGE Publications. Thousand Oaks. London. New Delhi.
- Khan, Mak. (2003) Sustainability through Participation: Roles and Functions for Development Project Managers. Working Paper No. 2. School of Development Studies Melbourne University
- Ladner, Mathew. (2006) How to Win the War on Poverty: An Analysis of State Poverty Trends. *Policy Report.* Goldwater Institute. No. 215, Novemver 14, 2006.
- Lipton, Michael. (1980) Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development. Harvard University Press. Massachusetts, US.
- Mas' oed, Mochtar. (1993) Ekonomi-Politik Pembangunan dan Pemberdayaan Rakyat. *Prospektif.* Vol. 5 (1&2): 1–11.
- Midgley, James. (1995) *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare.* SAGE Publication. Thousand Oaks. London. New Delhi.
- Narayan, Deepa et al. (2002) Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us? 3rd printing. Published by Oxford University Press for the World Bank. New York.
- Peters, Guy. (2001) *The Future of Governing.* Second Edition, Revised. University Press of Kansas. Kansas, US.
- Portes, Alejandro. (1993) On the Sociology of National Development: Theories and Issues in Seligson, Mitchell A. & John T. Passe-Smith (Eds.) *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Inequality.* Lynne Rienner Publisher.
- Priyono, B. Herry. (2002) *Anthony Giddens Suatu Pengantar.* Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia).
- Suharto, Edi. (2006) *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Masyarakat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial.* Refika Aditama. Bandung. Cet. II
- _____. (2006) *Konsep dan Strategi Pengentasan Kemiskinan Menurut Perspektif Pekerjaan Sosial.* Open Society Institute. <http://www.policy.hu/suharto/makIndo15.html>
- World Economic Forum. (2004) *Global Governance Initiative: Annual Report.*