

Tinjauan Terhadap Berbagai Program Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia

Oleh :

Agus Purbathin Hadi

Yayasan Agribisnis/Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA)

PENDAHULUAN

Sejak pemerintahan Orde Baru, pemerintah meluncurkan berbagai program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat yang dijalankan oleh berbagai kementerian dan lembaga. Salah satu yang terkenal adalah Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat miskin melalui pengembangan sumberdaya manusia, modal, dan usaha produktif serta pengembangan kelembagaan. Lingkup dari program IDT menyangkut kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di desa-desa tertinggal. Akselerasi kegiatan sosial ekonomi dilakukan melalui pengembangan sumberdaya ekonomi di pedesaan, suplai kebutuhan dasar, pelayanan jasa, dan penciptaan lingkungan pendukung bagi proses pengentasan kemiskinan. Program IDT, selain memberikan dukungan dana 20 juta per desa tertinggal, juga memberikan dukungan dalam bentuk pelatihan, supervisi dan tenaga pendamping. Lebih dari itu, program IDT juga membantu mengembangkan infrastruktur seperti jalan, jembatan, air bersih dan kebutuhan lainnya sesuai dengan kondisi pedesaan.

Program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat lainnya adalah : PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan Departemen Dalam Negeri, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum, P4K (Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil) yang dilaksanakan Departemen Pertanian, PEMP (Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan Departemen Kelautan dan Perikanan, KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang dilaksanakan Departemen Sosial, dan lain-lain. Program-program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan Departemen yang bersangkutan, tidak terintegrasi, parsial dan sektoral.

Berbagai hasil penelitian yang mengkaji implementasi program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat tersebut, melaporkan berbagai keberhasilan dan juga ketidak-berhasilan program-program tersebut. Menurut Muktasam (2001) yang mengutip Chambers (1983), Harrison (1995), Burkey (1993), Esman and Uphoff (1984), atas dasar pengalaman para ahli tersebut dalam proses pembangunan pedesaan dan program pengentasan kemiskinan di negara-negara Asia dan Afrika, disimpulkan bahwa faktor-faktor penyebab kegagalan program pengentasan kemiskinan adalah: (1) Karena pendekatan 'target' dan 'top-down'; (2) Pengabaian nilai-nilai lokal dan bias 'outsiders'; (3) Kurangnya partisipasi; (4) Pendekatan yang tidak holistik; dan (5) Ilusi investasi.

Dalam hal pendekatan 'target' dan 'top-down', program pengentasan kemiskinan seringkali menetapkan tujuan tanpa melibatkan kelompok miskin itu sendiri. Chambers (1983) secara persuasif mengungkapkan isu sekitar pengabaian nilai-nilai lokal dengan istilahnya "outsiders' bias" (waktu, tempat, iklim, dll) atau "turis pembangunan pedesaan - *rural development tourist*". Belajar dari kegagalan berbagai program pemberdayaan petani dan masyarakat desa yang tidak partisipatif, maka menggunakan pendekatan partisipatif dengan melibatkan *beneficiaries* (petani miskin) dan *stakeholders* merupakan suatu keniscayaan.

Walaupun banyak bukti tentang kegagalan program pengentasan kemiskinan di banyak negara berkembang, tidak sedikit fakta tentang keberhasilan upaya pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang seperti Asia dan Afrika. Pengalaman sekitar keberhasilan program pengentasan kemiskinan tersebut menunjukkan bahwa faktor partisipasi menjadi faktor penting dan dominan. Partisipasi dalam pengertian keterlibatan kelompok masyarakat miskin dalam seluruh rangkaian proses pengentasan kemiskinan, dari identifikasi masalah dan kebutuhan hingga pada pemanfaatan hasil pembangunan. Beberapa faktor lain yang menentukan keberhasilan program pengentasan kemiskinan adalah: (1) Kesadaran akan nilai-nilai lokal; (2) Pendekatan yang terintegrasi dan menyeluruh; dan (3) Pengembangan sumberdaya manusia.

Mulai tahun 2006, Pemerintah telah memiliki konsep penanggulangan kemiskinan secara terpadu dengan basis pemberdayaan masyarakat. Program yang diresmikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Palu pada tanggal 1 Mei 2007 ini, bernama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dengan tujuan meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat. Program ini merupakan salah satu program utama pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja, selain program-program lain yang telah ada, seperti Raskin, Askeskin, pengembangan usaha mikro, kecil dan menengah, pengembangan bahan bakar nabati dan energi alternatif, peningkatan ketahanan pangan, sertifikasi tanah bagi masyarakat miskin (Sinar Harapan, 26 April 2007). PNPM bukan program yang sama sekali baru, namun merupakan wadah bagi terintegrasinya program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat dan diperluas secara nasional. Untuk tahun 2007, dua program diintegrasikan, yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). PNPM 2007 mencakup 1.993 kecamatan di pedesaan dan 834 kecamatan di perkotaan atau sekitar 50.000 desa. Tahun 2008, PNPM akan mengintegrasikan seluruh program penanggulangan kemiskinan di berbagai kementerian dan lembaga dan mencakup 3.800 kecamatan, dan selanjutnya pada tahun 2009 secara kumulatif seluruh kecamatan di Indonesia (5.263 kecamatan) akan mendapat PNPM (Sinar Harapan, 26 April 2007).

PNPM Mandiri merupakan instrumen program untuk pencapaian *Millenium Development Goals* atau *MDGs*. Oleh karena itu, kurun waktu PNPM Mandiri akan dilaksanakan setidaknya hingga tahun 2015 sesuai target pencapaian *MDGs*. Anggaran yang diperlukan hingga tahun 2009 sebesar Rp. 20,1 triliun dimana pada tahun 2007 besarnya Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) setiap kecamatan antara Rp 0,5 - 1,5 miliar. Mulai tahun 2008, BLM akan diupayakan naik menjadi Rp 3

milyar/kecamatan/tahun. Pembiayaan program berasal dari Pemerintah Pusat (APBN), Pemerintah Daerah (APBD), dan swadaya masyarakat.

PROGRAM INISIATIF MASYARAKAT SETEMPAT NUSA TENGGARA AGRICULTURE AREA DEVELOPMENT PROJECT (IMS-NTAADP)

Latar Belakang

Salah satu program pemerintah dalam upaya mempercepat laju pembangunan khususnya di Nusa Tenggara (Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Propinsi Nusa Tenggara Timur) adalah pelaksanaan Proyek Pengembangan Wilayah Berbasis Pertanian atau *Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project (NTAADP)* yang merupakan proyek kerja sama antara Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia (Loan IBRD No. 3984-IND). Proyek NTADP dilaksanakan sejak tahun 1996/1997 dan berakhir bulan adalah September 2002.

Sesuai akad kredit (*Loan Agreement*), bahwa pada pertengahan pelaksanaan proyek akan dilakukan evaluasi tengah tahun (*mid term review*) untuk mengetahui keberhasilan maupun kegagalan proyek serta upaya-upaya yang harus dilakukan untuk memperbaiki kinerja proyek. Hasil review dan supervisi Tim Bank Dunia menyarankan agar intervensi Pemerintah Daerah selaku pelaksana proyek perlu dikurangi dan proses pemberdayaan masyarakat harus dioptimal, mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan kegiatan proyek termasuk pengawasannya. Oleh karena itu dilakukan restrukturisasi dan *redesain* proyek, melalui penyederhanaan dan perubahan pola pelaksanaan proyek.

Proyek NTADP yang semula lebih bersifat *top down* menjadi lebih banyak melibatkan peran masyarakat yang disebut dengan Pola IMS (Inisiatif Masyarakat Setempat) untuk semua kegiatan proyek. Pola ini dilaksanakan melalui pendekatan *demand driven* (perencanaan yang didasarkan atas pendekatan kebutuhan). Melalui program IMS diharapkan agar proyek dapat dimanfaatkan secara langsung oleh kelompok masyarakat melalui pengembangan usaha kecil dan dilaksanakan berlandaskan musyawarah desa.

Tujuan dan Sasaran

Secara umum tujuan proyek adalah untuk mengembangkan daya dukung sektor pertanian dalam konteks pengembangan wilayah melalui penguatan kelembagaan dan partisipasi masyarakat, sehingga diharapkan mampu meningkatkan pendapatan penduduk serta mengeliminir kesenjangan antar wilayah. Sedangkan secara khusus proyek ditujukan untuk :

1. Meningkatkan pendapatan petani melalui usaha-usaha perbaikan dan pengembangan sistem usahatani tanaman pangan, perkebunan, peternakan dan usaha ekonomi produktif lainnya;
2. Mengurangi kesenjangan tingkat pendapatan dan tingkat kesejahteraan melalui bantuan pembangunan kawasan pedesaan yang kurang berkembang;
3. Meningkatkan daya dukung pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat dalam pengembangan usaha-usaha ekonomi diantara sesama penduduk miskin.

Sasaran proyek adalah :

1. Terciptanya sumber pendapatan bagi penduduk miskin di desa, melalui usaha-usaha penciptaan lapangan kerja produktif;
2. Berkembangnya kegiatan ekonomi masyarakat berskala kecil dan menengah; dan
3. Meningkatkan daya beli masyarakat pedesaan melalui peningkatan Pendapatan.

Kebijakan dan Program NTAADP

Proyek NTAADP menyediakan dana bergulir untuk modal usaha kepada masyarakat miskin. Untuk menangani penarikan, pencairan dan perguliran dana, di tingkat desa dibentuk suatu lembaga yang yang disebut dengan UPKD (Unit Pengelola Keuangan Desa). Dalam pelaksanaan program IMS NTAADP, UPKD merupakan institusi sentral yang penting didesa dalam pelaksanaan proyek, hal ini dikarenakan :

1. Perencanaan Kegiatan berdasarkan usulan / kebutuhan masyarakat desa dikoordinir langsung oleh UPKD;
2. titik berat pengelolaan keuangan proyek dilaksanakan di tingkat UPKD, baik pencairan dana dari KPKN maupun penyaluran dan pengelolaan di tingkat kelompok masyarakat, dan
3. bantuan program akan menjadi asset desa yang kesinambungan manajemen pengelolaannya merupakan tanggung jawab UPKD.

Kelompok yang diprioritaskan mendapat bantuan program adalah :

1. Kelompok penduduk atau petani miskin dan tidak cukup memiliki sumber penghasilan bagi pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, khususnya untuk pengadaan pangan, pembiayaan pendidikan dan kesehatan serta kebutuhan sosial ekonomi lainnya.
2. Kelompok Wanita dan pemuda yang sedang menganggur dan tidak memiliki pekerjaan tetap
3. Tidak sedang menjadi peserta atau penerima bantuan dari proyek lain yang sedang berjalan.
4. Satu Kepala Keluarga (KK) hanya dibenarkan ikut seerta dalam satu paket kegiatan IMS pada satu tahun anggaran.

Dalam pelaksanaan kegiatan IMS – NTAADP, dana bantuan program merupakan dana bantuan langsung yang bersumber dari dana Loan (World Bank). Dana program IMS – NTAADP akan langsung disalurkan melalui rekening UPKD yang kemudian disalurkan ke kelompok masing-masing sesuai dengan proposal yang telah disetujui. Program IMS NTAADP menggunakan sistem kredit dana bergulir (revolving fund), bentuk kredit yang disediakan yaitu : (a) kredit jangka panjang (3 tahun); (b) kredit jangka menengah (1 s/d 3 tahun) dan (c) kredit jangka pendek (< 1 tahun)

Untuk membantu pengelolaan pelaksanaan proyek, disediakan tenaga bantuan manajemen di berbagai tingkatan yaitu :

1. Tim konsultan terdiri dari Konsultan Pengembangan wilayah, Konsultan Keuangan, dan Konsultan Kredit Mikro. Konsultan ini berada di Bappeda Propinsi dan Bappeda masing-masing kabupaten.
2. Fasilitator berasal dari LSM, fasilitator ini bertempat di kecamatan dan desa lokasi proyek yang berfungsi memfasilitasi dan mendampingi kelompok masyarakat penerima proyek.
3. PPL yang berfungsi memfasilitasi dan mendampingi kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan di bidang IMS sistem usahatani dan IMS Peternakan
 Lokasi proyek NTAADP di Nusa Tenggara Barat tersebar di 214 desa pada 27 Kecamatan di 6 Kabupaten. Desa-desa yang ditangani adalah desa-desa yang termasuk katagori miskin. Pelaksanaan Program Inisiatif Masyarakat setempat dimulai pada tahun anggaran 1999/2000, sampai September 2001 jumlah dana yang disalurkan oleh proyek sebesar Rp.32.022.660.000,- telah berkembang menjadi Rp. 49.488.520.000, terdiri dari pokok Rp.43.427.780.000 dan bunga Rp. 6.060.750.000 (Puji Astuty, 2002).
 Jumlah kelompok masyarakat (Pokmas) yang terlibat dengan program ini sebanyak 6.095 kelompok terdiri dari 4.385 kelompok utama dan 1.710 kelompok guliran. Jenis kegiatan yang dilaksanakan terdiri dari IMS Sistem Usaha Tani 1.666 kelompok, IMS Ekonomi Produktif 4.285 kelompok, dan IMS Peternakan 144 kelompok.

Kotak 1. Analisis SWOT NTAADP

Analisis SWOT yang dilakukan Puji Astuty (2002) menemukan kekuatan, kelemahan, kesempatan dan tantangan NTAADP sebagai berikut :

Kekuatan (*Strength*) :

1. Unit Pengelola Kegiatan/Keuangan Desa (UPKD) adalah suatu unit organisasi yang didirikan oleh masyarakat desa yang bertujuan untuk mengelola administrasi keuangan masyarakat yang berkaitan langsung dengan program IMS. Pengangkatan ketua UPKD dilaksanakan oleh musyawarah desa dan ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala Desa yang bersangkutan. Dengan demikian masyarakat diharapkan akan dapat meningkatkan rasa memiliki terhadap program ini.
2. Kebutuhan masyarakat akan modal kerja masih sangat tinggi sehingga lembaga / insititusi yang menangani masalah permodalan masih sangat dibutuhkan, apalagi bila lembaga tersebut berada di tengah dan dimiliki oleh masyarakat secara langsung

Kelemahan (*Weaknesses*) :

1. Tingkat pengetahuan tentang perencanaan dan pengelolaan dana serta pengadministrasian masih sangat rendah baik ditingkat UPKD maupun Pokmas.
2. Pembentukan kelompok bukan berdasarkan inisiatif sendiri, melainkan dibentuk oleh Kepala Dusun, maupun pengurus UPKD, hal ini disebabkan karena masyarakat lebih suka bekerja secara perorangan.

3. Masih adanya penyimpangan penggunaan dana (tidak sesuai dengan proposal yang diajukan)
4. Ketergantungan UPKD dan Pokmas terhadap fasilitator dan PPL sangat tinggi.
5. Adanya kecenderungan untuk mengintervensi UPKD oleh pihak luar.

Kesempatan (*Opportunities*) :

Penerapan pola IMS memberikan peluang yang lebih besar dalam hal :

1. pemberdayaan masyarakat dimana masyarakat secara aktif mulai mengenali dan menggali potensi yang mereka miliki, merumuskan dan merencanakan kebutuhan mereka serta melaksanakan kegiatan maupun input proyek.
2. Terjaminnya ketersediaan kebutuhan modal bagi masyarakat miskin secara cepat dan mudah
3. Terciptanya lapangan pekerjaan dan kesempatan berusaha atau meningkatkan usaha

Tantangan (*threat*) :

1. Merubah persepsi anggota masyarakat Dalam hal ini calon pokmas akan pentingnya bekerja secara kelompok
2. Merubah image masyarakat bahwa dana-dana yang diberikan oleh masyarakat adalah dana hibah dan tidak perlu dikembalikan
3. Terbentuknya lembaga UPKD sebagai lembaga keuangan yang mandiri di setiap desa

Sumber : Puji Astuty (2002)

Pelajaran dari Program NTAADP

Dengan melihat perkembangan dana serta perkembangan kelompok yang ada dapat dikatakan bahwa program IMS – NTAADP berjalan cukup baik, berdasarkan Hasil pantauan selama ini masyarakat ternyata mempunyai itikad yang baik untuk melakukan pengembalian kredit. Hal ini terbukti bahwa selama perjalanan Program IMS ini tidak ada kredit yang macet, bila ada tunggakan itupun karena adanya hambatan yang berkaitan dengan usahanya. Namun demikian masyarakat tetap menyadari kewajibannya untuk melakukan pembayaran. Kondisi ini tentu saja tidak terlepas dari peran pembina dalam hal ini pemerintah, konsultan, fasilitator (LSM), PPL serta pengurus UPKD sendiri (Puji Astuty, 2002).

Yang menjadi pertanyaan adalah apakah kondisi ini akan terus berjalan apabila pelaksanaan proyek sudah berakhir, dimana pembinaan-pembinaan sudah tidak ada lagi, mampukah masyarakat mengelola sekaligus menjaga aset yang sudah sedemikian besar agar tidak hilang ?. Jawabannya bisa ya atau tidak, tergantung bagaimana pemerintah menyikapi kondisi ini antara lain dengan meningkatkan pemberdayaan masyarakat dengan cara membentuk kader desa yang dapat memfasilitasi UPKD dan Pokmas dalam pengembangan tindak lanjut pasca proyek

serta menyiapkan landasan yang kuat bagi UPKD untuk menjadi lembaga keuangan yang mandiri profesional dan tangguh.

Berdasarkan informasi yang diterima penulis, sejak tahun 2006 Pemerintah Kabupaten Lombok Barat (kemudian menyusul Pemerintah Kabupaten Lombok Timur pada tahun 2007 dan Pemerintah Kabupaten Lombok pada tahun 2008), telah melakukan upaya-upaya revitalisasi UPKD bekerjasama dengan GTZ Provi.

Dari pengalaman NTAADP, pelajaran yang dapat ditarik adalah bahwa keberlanjutan (*sustainability*) suatu proyek dapat terjaga apabila masyarakat terlibat dalam pengambilan keputusan pada setiap tingkatan. Dengan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan program berarti pemerintah telah mengakui hak rakyat untuk mempengaruhi keputusan yang mempengaruhi hidup mereka kondisi ini juga akan meningkatkan komitmen dan motivasi mereka untuk menjadikan proyek / kegiatan tersebut sukses serta rasa memiliki yang tinggi. Melalui program IMS – NTAADP dimana sejak awal masyarakat telah dilibatkan mulai dari perencanaan sampai pengawasan bahkan mererapkan aturan main (AD/ART) juga dengan penerapan prinsip-prinsip pengelolaan bantuan antara lain: berdasarkan kebutuhan masyarakat; cepat sampai sasaran; diketahui, mudah dan terbuka; dapat dipertanggung jawabkan; model mudah dilaksanakan sesuai kondisi; kegiatan dapat dilestarikan.

PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN (PPK)⁴⁾

Latar Belakang

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan salah satu upaya Pemerintah Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, memperkuat institusi lokal, dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. PPK telah dimulai sejak Indonesia mengalami krisis multidimensi dan perubahan politik pada 1998. PPK dirancang sebagai bagian dari program pembangunan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan khususnya di wilayah perdesaan. Program diimplementasikan melalui pengelolaan di tingkat kecamatan dalam bentuk pemberian dana bergulir untuk usaha ekonomi produktif dan penyediaan prasarana dan sarana yang menunjang kegiatan ekonomi, yang kesemuanya itu diarahkan sebagai upaya peningkatan kemampuan masyarakat (*capacity building investment*).

Pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat terbesar di Indonesia ini (terbesar karena cakupan wilayah, serapan dana, kegiatan yang dihasilkan dan jumlah pemanfaatnya), berada dibawah binaan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Ditjen PMD), Departemen Dalam Negeri (Depdagri). Pembiayaan program berasal dari alokasi APBN, APBD, dana hibah lembaga/negara pemberi bantuan, serta pinjaman dari Bank Dunia.

PPK menyediakan dana bantuan secara langsung bagi masyarakat (BLM) sekitar Rp 500 juta hingga Rp 1 miliar per kecamatan, tergantung dari jumlah

⁴⁾ Bahan-bahan untuk penulisan bagian ini sebagian besar bersumber dari website PPK di www.ppk.or.id, dikunjungi pada tanggal 28 Maret 2008

penduduk. PPK memusatkan kegiatannya pada masyarakat perdesaan Indonesia yang paling miskin. Masyarakat desa kemudian bersama-sama terlibat dalam proses perencanaan partisipatif dan pengambilan keputusan untuk mengalokasikan sumber dana tersebut. Hal itu dilakukan atas dasar kebutuhan pembangunan dan prioritas yang ditentukan bersama dalam sejumlah forum musyawarah.

Untuk wilayah pasca-bencana seperti Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD); Kepulauan Nias, Sumatera Utara; DIY dan Klaten, Jawa Tengah; PPK melaksanakan program khusus rehabilitasi dengan alokasi dana yang lebih tinggi. Tujuan PPK dicapai dengan meningkatkan kapasitas dan kelembagaan masyarakat dalam menyelenggarakan pembangunan desa atau antardesa; pengadaan sarana dan prasarana dasar perdesaan yang bermanfaat bagi sebanyak-banyaknya masyarakat miskin, paling prioritas dan mendesak; serta kegiatan sosial dan ekonomi sesuai kebutuhan masyarakat.

Prinsip PPK

PPK menekankan beberapa prinsip sebagai berikut ini :

1. **Transparansi.** PPK menekankan transparansi dan penyebarluasan informasi di semua tahapan program. Pengambilan keputusan dan pengelolaan keuangan harus dilaksanakan secara terbuka dan disebarluaskan kepada seluruh masyarakat.
2. **Keberpihakan pada orang miskin.** Setiap kegiatan ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, dengan mempertimbangkan dan melibatkan masyarakat kurang mampu dalam setiap tahap kegiatan, termasuk kaum perempuan. Bahkan PPK memiliki mekanisme khusus untuk menampung aspirasi kaum perempuan dalam mengajukan usulan dan terlibat dalam program, yakni Musyawarah Khusus Perempuan (MKP).
3. **Partisipasi/Pelibatan Masyarakat.** Partisipasi masyarakat ditekankan, khususnya pada kelompok miskin dan perempuan. Partisipasi harus menyeluruh, melalui pengambilan keputusan atas kesepakatan seluruh masyarakat.
4. **Kompetisi Sehat untuk Dana.** Harus ada kompetisi sehat antar desa untuk mendapatkan dana PPK.
5. **Desentralisasi.** PPK memberikan wewenang kepada masyarakat untuk membuat keputusan mengenai jenis kegiatan yang mereka butuhkan atau inginkan, serta mengelolanya secara mandiri dan partisipatif.
6. Sejak pelaksanaan PPK III, mulai 2005, PPK menambah dua prinsip utamanya. Hal ini seiring dengan tujuan utama PPK III yang ingin menekankan akuntabilitas publik dan keberlanjutan kegiatan dengan upaya integrasi kedalam program pembangunan reguler atau bekerjasama dengan berbagai pihak:
7. **Akuntabilitas.** Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan, sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggung-gugatkan, baik secara moral, teknis, legal maupun administratif
8. **Keberlanjutan.** Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat, tidak hanya untuk saat ini tetapi juga di masa depan, dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan

Setelah PPK terintegrasi dalam PNPM Mandiri Perdesaan, maka prinsip-prinsip PPK ditambah dengan beberapa prinsip lain yang merupakan penekanan terhadap prinsip-prinsip yang telah ada dan dilakukan sebelumnya dalam PPK atau PNPM-PPK, yakni:

1. **Bertumpu pada Pembangunan Manusia.** Setiap kegiatan diarahkan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia seutuhnya
2. **Otonomi.** Masyarakat diberi kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola
3. **Desentralisasi.** Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah atau masyarakat, sesuai dengan kapasitasnya
4. **Berorientasi pada Masyarakat Miskin.** Semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung
5. **Partisipasi/ Pelibatan Masyarakat.** Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong-royong menjalankan pembangunan
6. **Kesetaraan dan Keadilan Gender.** Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan tersebut
7. **Demokratis.** Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin
8. **Transparansi dan Akuntabel.** Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan, sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggungjawabkan, baik secara moral, teknis, legal maupun administratif
9. **Prioritas.** Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan, kegiatan mendesak dan bermanfaat bagi sebanyak-banyaknya masyarakat, dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumberdaya yang terbatas
10. **Kolaborasi.** Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antar-pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan
11. **Keberlanjutan.** Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat, tidak hanya untuk saat ini tetapi juga di masa depan, dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan

Cakupan Wilayah

Program pemberdayaan masyarakat terbesar di tanah air ini telah dilaksanakan di lebih dari 54% desa di seluruh Indonesia, sejak 1998. Cakupan wilayah PPK dari 1998 sampai 2006 ini menjangkau 34.103 desa termiskin di Indonesia, seperti nampak dalam Risalah Cakupan Wilayah PPK.

Tabel 1. Risalah Cakupan Wilayah PPK (1998 – 2008)

Tingkat Wilayah	Cakupan Wilayah		
	PPK (1998-2006)	PNPM PPK (2007)	PNPM Mandiri Perdesaan (2008)
Provinsi	30	32	32
Kabupaten	268	348	336
Kecamatan	2.006	1.842	2.392
Desa	34.103	29.847	35.530

Cara Kerja PPK

PPK bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan melalui berbagai tahapan kegiatan sebagai berikut :

1. **Diseminasi Informasi dan Sosialisasi** tentang PPK dilakukan dalam beberapa cara. Lokakarya yang dilakukan pada tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan dan desa untuk menyebarkan informasi dan mempopulerkan program. Di setiap desa dilengkapi Papan Informasi sebagai salah satu media informasi bagi masyarakat. Kerjasama dengan berbagai pihak terkait penyebaran informasi (media massa, NGO, akademisi, anggota dewan) menjadi bagian dalam kegiatan ini.
2. **Proses perencanaan partisipatif** di tingkat dusun, desa dan kecamatan. Masyarakat memilih fasilitator desa (FD) untuk mendampingi dalam proses sosialisasi dan perencanaan. FD mengatur pertemuan kelompok, termasuk pertemuan khusus perempuan, untuk membahas kebutuhan dan prioritas pembangunan di desa. Masyarakat kemudian menentukan pilihan terhadap jenis kegiatan pembangunan yang ingin didanai. PPK menyediakan tenaga konsultan sosial dan teknis di tingkat kecamatan dan kabupaten untuk membantu sosialisasi, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan.
3. **Seleksi proyek di tingkat desa dan kecamatan.** Masyarakat melakukan musyawarah di tingkat desa dan kecamatan untuk memutuskan usulan yang akan didanai. Musyawarah terbuka bagi segenap anggota masyarakat untuk menghadiri dan memutuskan jenis kegiatan. Forum antardesa terdiri dari wakil-wakil dari desa yang akan membuat keputusan akhir mengenai proyek yang akan didanai. Pilihan proyek adalah *open menu* untuk semua investasi produktif, kecuali yang tercantum dalam daftar larangan.
4. **Masyarakat melaksanakan proyek mereka.** Dalam pertemuan masyarakat memilih anggotanya untuk menjadi Tim Pengelola Kegiatan (TPK) di desa-desa yang terdananai. Fasilitator Teknis PPK mendampingi TPK dalam mendisain prasarana, penganggaran kegiatan, verifikasi mutu dan supervisi. Para pekerja umumnya berasal dari desa penerima manfaat.
5. **Akuntabilitas dan laporan perkembangan.** Selama pelaksanaan kegiatan, TPK harus memberikan laporan perkembangan kegiatan dua kali dalam pertemuan terbuka di desa, yakni sebelum proyek mencairkan dana tahap berikutnya. Pada pertemuan akhir, TPK akan melakukan serah terima proyek kepada masyarakat, desa, dan Tim Pemelihara kegiatan.

Pengelolaan PPK

Untuk mengelola PPK, Pemerintah Indonesia menunjuk Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Ditjen PMD) sebagai instansi pelaksana (executing agency). Sementara itu, untuk membantu pengelolaan PPK secara nasional, dibentuk Tim Koordinasi PPK (TK-PPK) yang terdiri dari Bappenas, Depdagri, Depkeu, dan Dep. Kimpraswil, mulai dari tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten dan Kecamatan. Di tingkat Kecamatan, Kepala Seksi PMD bertindak sebagai Pimpinan Proyek (Pimpro) PPK lokal atau disebut Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PjOK).

Pelajaran dari PPK

Berbagai hasil penelitian, termasuk laporan Bank Dunia melaporkan keberhasilan pelaksanaan PPK yang mengusung sistem pembangunan *bottom up planning* ini, sehingga Pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) untuk melanjutkan upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dalam skala yang lebih luas, salah satunya dengan menggunakan skema PPK.

Hasil penelitian Khotimah (2006) tentang pendekatan partisipatif yang dikembangkan PPK menyimpulkan bahwa: : (1) Antara penggunaan pendekatan pembelajaran partisipatif pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian dengan keberhasilan kegiatan PPK terdapat hubungan fungsional linier, positif searah. Hal ini membawa implikasi bahwa untuk memprediksi besaran peningkatan keberhasilan kegiatan PPK harus diperhitungkan besaran peningkatan penggunaan pendekatan pembelajaran partisipatif pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan penilaian secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama; dan (2) Penggunaan pendekatan pembelajaran partisipatif pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian secara sendiri-sendiri (tunggal) maupun secara bersama-sama mempunyai hubungan dan kontribusi yang berarti terhadap keberhasilan kegiatan PPK.

PPK sebagai salah satu bentuk program pemberdayaan masyarakat yang berkembang di Indonesia telah memberi banyak manfaat bagi masyarakat di Indonesia. Sekalipun demikian program ini, dalam beberapa hal mungkin kurang efisien dan masih ada beberapa kekeurangan dalam pelaksanaannya. Gunawan (2008) mengutip hasil survey yang dilakukan oleh Menayang dkk (2001) di enam propinsi yang telah melaksanakan PPK menunjukkan adanya kelemahan-kelemahan, baik itu dari segi manajemen pelaksanaan, kesiapan masyarakatnya dan lebih-lebih proses sosialisasinya. Demikian juga penelitian yang pernah dilakukan Widodo dkk (2003) di empat propinsi, juga membuktikan bahwa masyarakat tidak memiliki kecukupan informasi tentang PPK dan masih memahami program ini sebagai program bantuan murni (*grand*). Padahal program tersebut adalah program bantuan yang bersifat pinjaman yang mementingkan aspek pemberdayaan.

Dari sejumlah permasalahan yang menghambat kelancaran pelaksanaan program tersebut, kiranya proses sosialisasi adalah yang perlu mendapatkan perhatian utama diawal-awal program sebelum dijalankan. Hal ini menjadi penting karena ketidak lancaran pelaksanaan program tersebut sementara ini banyak

diakibatkan oleh proses sosialisasi yang seringkali dijalankan secara sepihak oleh para perencana program pemberdayaan masyarakat. Model dilakukan bersifat searah (*one way communication*) dan instruktif.

Selain itu dimungkinkan juga karena kurang memperhatikan kondisi masyarakat seperti halnya pada; konteks sistem komunikasinya, struktur masyarakatnya dan fungsi institusi/lembaga lokal masyarakat setempat. Sekalipun para petugas lapangan (pendampingan) telah dilatih keterampilan berkomunikasi dan atau kemampuan bersosialisasi, tetapi tanpa mengenal, memahami dan menggunakan peta komunikasi sosial, serta pengetahuan tentang struktur masyarakat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat setempat, maka kemungkinan besar mereka akan menuai kegagalan (Gunawan, 2008)..

Kelemahan PPK lainnya di awal-awal program adalah pada perekrutan dan lemahnya pembekalan fasilitator. Tugas dan peran fasilitator dalam pendampingan masyarakat membutuhkan lebih dari sekedar kecakapan teknik dan penguasaan metodologi, namun juga empati dan keberpihakan dari para fasilitator. Empati semacam itu tidak bisa ditumbuhkan hanya dengan seminggu pelatihan fasilitator. Pengalaman di Desa Aik Berik, fasilitator tidak tinggal di desa yang didampingi, padahal empati dan keberpihakan yang otentik hanya bisa tumbuh manakala fasilitator *live in*, tinggal bersama masyarakat yang didampingi.

PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI PERKOTAAN (P2KP)⁵⁾

Latar Belakang

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal.

Permasalahan kemiskinan di Indonesia sudah sangat mendesak untuk ditangani. Khususnya di wilayah perkotaan, salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan permukiman yang jauh dibawah standar kelayakan, serta mata pencaharian yang tidak menentu. Disadari bahwa selama ini banyak pihak lebih melihat persoalan kemiskinan hanya pada tataran gejala-gejala yang tampak terlihat dari luar atau di tataran permukaan saja, yang mencakup multidimensi, baik dimensi politik, sosial, ekonomi, aset dan lain-lain. Dalam kehidupan sehari-hari dimensi-dimensi dari gejala-gejala kemiskinan tersebut muncul dalam berbagai bentuk, seperti antara lain :

⁵⁾ Bahan-bahan untuk penulisan bagian ini sebagian besar bersumber dari website P2KP di www.p2kp.or.id, dikunjungi pada tanggal 28 Maret 2008

1. **Dimensi Politik** , sering muncul dalam bentuk tidak dimilikinya wadah organisasi yang mampu memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat miskin, sehingga mereka benar-benar tersingkir dari proses pengambilan keputusan penting yang menyangkut diri mereka. Akibatnya, mereka juga tidak memiliki akses yang memadai ke berbagai sumber daya kunci yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan hidup mereka secara layak, termasuk akses informasi;
2. **Dimensi Sosial** sering muncul dalam bentuk tidak terintegrasikannya warga miskin ke dalam institusi sosial yang ada, terinternalisasikannya budaya kemiskinan yang merusak kualitas manusia dan etos kerja mereka, serta pudarnya nilai-nilai kapital sosial;
3. **Dimensi Lingkungan** sering muncul dalam bentuk sikap, perilaku, dan cara pandang yang tidak berorientasi pada pembangunan berkelanjutan sehingga cenderung memutuskan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang kurang menjaga kelestarian dan perlindungan lingkungan serta permukiman;
4. **Dimensi Ekonomi** muncul dalam bentuk rendahnya penghasilan sehingga tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sampai batas yang layak; dan
5. **Dimensi Aset**, ditandai dengan rendahnya kepemilikan masyarakat miskin ke berbagai hal yang mampu menjadi modal hidup mereka, termasuk aset kualitas sumberdaya manusia (*human capital*), peralatan kerja, modal dana, hunian atau perumahan, dan sebagainya.

Karakteristik kemiskinan seperti tersebut di atas dan krisis ekonomi yang terjadi telah menyadarkan semua pihak bahwa pendekatan dan cara yang dipilih dalam penanggulangan kemiskinan selama ini perlu diperbaiki, yaitu ke arah pengokohan kelembagaan masyarakat. Keberdayaan kelembagaan masyarakat ini dibutuhkan dalam rangka membangun organisasi masyarakat warga yang benar-benar mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin, yang mandiri dan berkelanjutan dalam menyuarakan aspirasi serta kebutuhan mereka dan mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik di tingkat lokal, baik aspek sosial, ekonomi maupun lingkungan, termasuk perumahan dan permukiman.

Penguatan kelembagaan masyarakat yang dimaksud terutama juga dititikberatkan pada upaya penguatan perannya sebagai motor penggerak dalam 'melembagakan' dan 'membudayakan' kembali nilai-nilai kemanusiaan serta kemasyarakatan (nilai-nilai dan prinsip-prinsip di P2KP), sebagai nilai-nilai utama yang melandasi aktivitas penanggulangan kemiskinan oleh masyarakat setempat. Melalui kelembagaan masyarakat tersebut diharapkan tidak ada lagi kelompok masyarakat yang masih terjebak pada lingkaran kemiskinan, yang pada gilirannya antara lain diharapkan juga dapat tercipta lingkungan kota dengan perumahan yang lebih layak huni di dalam permukiman yang lebih responsif, dan dengan sistem sosial masyarakat yang lebih mandiri melaksanakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.

Kepada kelembagaan masyarakat tersebut yang dibangun oleh dan untuk masyarakat, selanjutnya dipercaya mengelola dana abadi P2KP secara partisipatif, transparan, dan akuntabel. Dana tersebut dimanfaatkan oleh masyarakat untuk membiayai kegiatan-kegiatan penanggulangan kemiskinan, yang diputuskan oleh masyarakat sendiri melalui rembug warga, baik dalam bentuk pinjaman bergulir maupun dana *waqaf* bagi stimulan atas keswadayaan masyarakat untuk kegiatan

yang bermanfaat langsung bagi masyarakat, misalnya perbaikan prasarana serta sarana dasar perumahan dan permukiman.

Model tersebut diharapkan mampu memberikan kontribusi untuk penyelesaian persoalan kemiskinan yang bersifat multi dimensional dan struktural, khususnya yang terkait dengan dimensi-dimensi politik, sosial, dan ekonomi, serta dalam jangka panjang mampu menyediakan aset yang lebih baik bagi masyarakat miskin dalam meningkatkan pendapatannya, meningkatkan kualitas perumahan dan permukiman mereka maupun menyuarkan aspirasinya dalam proses pengambilan keputusan. Untuk mewujudkan hal-hal tersebut, maka dilakukan proses pemberdayaan masyarakat, yakni dengan kegiatan pendampingan intensif di tiap kelurahan sasaran.

Melalui pendekatan kelembagaan masyarakat dan penyediaan dana bantuan langsung ke masyarakat kelurahan sasaran, P2KP cukup mampu mendorong dan memperkuat partisipasi serta kepedulian masyarakat setempat secara terorganisasi dalam penanggulangan kemiskinan. Artinya, Program penanggulangan kemiskinan berpotensi sebagai “gerakan masyarakat”, yakni; dari, oleh dan untuk masyarakat.

Konsep P2KP

Disadari bahwa selama ini banyak pihak lebih melihat persoalan kemiskinan hanya pada tataran gejala-gejala yang tampak terlihat dari luar atau di tataran permukaan saja, yang mencakup multidimensi, baik dimensi politik, sosial, ekonomi, aset dan lain-lain. Orientasi berbagai program penanggulangan kemiskinan yang hanya menitikberatkan pada salah satu dimensi dari gejala-gejala kemiskinan ini, pada dasarnya mencerminkan pendekatan program yang bersifat parsial, sektoral, *charity* dan tidak menyentuh akar penyebab kemiskinan itu sendiri. Akibatnya program-program dimaksud tidak mampu menumbuhkan kemandirian masyarakat yang pada akhirnya tidak akan mampu mewujudkan aspek keberlanjutan (*sustainability*) dari program-program penanggulangan kemiskinan tersebut.

Akar Penyebab Kemiskinan

Berbagai program kemiskinan terdahulu dalam kenyataannya sering menghadapi kondisi yang kurang menguntungkan, misalnya salah sasaran, terciptanya benih-benih fragmentasi sosial, dan melemahkan nilai-nilai kapital sosial yang ada di masyarakat (gotong royong, musyawarah, keswadayaan dll). Lemahnya nilai-nilai kapital sosial pada gilirannya juga mendorong pergeseran perubahan perilaku masyarakat yang semakin jauh dari semangat kemandirian, kebersamaan dan kepedulian untuk mengatasi persoalannya secara bersama.

Kondisi kapital sosial serta perilaku masyarakat yang melemah serta memudar tersebut salah satunya disebabkan oleh keputusan, kebijakan dan tindakan dari pengelola program kemiskinan dan pemimpin-pemimpin masyarakat yang selama ini cenderung tidak adil, tidak transparan dan tidak tanggung gugat (*tidak pro poor dan good governance oriented*). Sehingga menimbulkan kecurigaan, *stereotype* dan skeptisme di masyarakat.

Keputusan, kebijakan dan tindakan yang tidak adil ini biasanya terjadi pada situasi tatanan masyarakat yang belum madani, dengan salah satu indikasinya dapat

dilihat dari kondisi *kelembagaan masyarakat* yang belum berdaya, yang tidak berorientasi pada keadilan, tidak dikelola dengan jujur dan tidak ikhlas berjuang bagi kepentingan masyarakat.

Kelembagaan masyarakat yang belum berdaya pada dasarnya disebabkan oleh karakteristik lembaga masyarakat tersebut yang cenderung tidak mengakar, dan tidak representatif. Di samping itu, ditengarai pula bahwa berbagai lembaga masyarakat yang ada saat ini, dalam beberapa hal, lebih berorientasi pada kepentingan pihak luar masyarakat atau bahkan untuk kepentingan pribadi dan kelompok tertentu, sehingga mereka kurang memiliki komitmen dan kepedulian pada masyarakat di wilayahnya, terutama masyarakat miskin. Dalam kondisi ini akan semakin mendalam krisis kepercayaan masyarakat terhadap berbagai lembaga masyarakat yang ada di wilayahnya.

Kondisi kelembagaan masyarakat yang tidak mengakar, tidak representatif dan tidak dapat dipercaya tersebut pada umumnya tumbuh subur dalam situasi perilaku/sikap masyarakat yang belum berdaya. Ketidakberdayaan masyarakat dalam menyikapi dan menghadapi situasi yang ada di lingkungannya, yang pada akhirnya mendorong sikap masa bodoh, tidak peduli, tidak percaya diri, mengandalkan bantuan pihak luar untuk mengatasi masalahnya, tidak mandiri, serta memudarnya orientasi moral dan nilai-nilai luhur dalam kehidupan bermasyarakat, yakni terutama keikhlasan, keadilan dan kejujuran.

Oleh karena itu, P2KP memahami bahwa akar penyebab dari persoalan kemiskinan yang sebenarnya adalah karena kondisi masyarakat yang belum berdaya dengan indikasi kuat yang dicerminkan oleh perilaku/sikap/cara pandang masyarakat yang tidak dilandasi pada nilai-nilai universal kemanusiaan (jujur, dapat dipercaya, ikhlas, dll) dan tidak bertumpu pada prinsip-prinsip universal kemasyarakatan (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, demokrasi, dll).

Penanganan Akar Penyebab Kemiskinan

Pemahaman mengenai akar penyebab dari persoalan kemiskinan seperti di atas telah menyadarkan berbagai pihak bahwa pendekatan dan cara yang dipilih dalam penanggulangan kemiskinan selama ini perlu diperbaiki, yaitu ke arah perubahan perilaku/sikap dan cara pandang masyarakat yang senantiasa berlandaskan pada nilai-nilai universal kemanusiaan (*moral*), prinsip-prinsip kemasyarakatan (*good governance*) dan pilar-pilar pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Perubahan perilaku/sikap dan cara pandang masyarakat ini merupakan pondasi yang kokoh bagi terbangunnya lembaga masyarakat yang mandiri, melalui pemberdayaan para pelaku-pelakunya, agar mampu bertindak sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia luhur yang mampu menerapkan nilai-nilai luhur dalam kehidupan bermasyarakatnya sehari-hari.

Kemandirian lembaga masyarakat ini dibutuhkan dalam rangka membangun lembaga masyarakat yang benar-benar mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin, yang mandiri dan berkelanjutan dalam menyuarakan aspirasi serta kebutuhan mereka dan mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik di tingkat lokal agar lebih berorientasi ke masyarakat miskin (“*pro poor*”) dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik (“*good*

governance”), baik ditinjau dari aspek ekonomi, lingkungan - termasuk perumahan dan permukiman, maupun sosial.

P2KP Memfasilitasi Masyarakat serta Pemerintah Daerah Untuk Mampu Menangani Akar Penyebab Kemiskinan Secara Mandiri dan Berkelanjutan

P2KP meyakini bahwa pendekatan yang lebih efektif untuk mewujudkan proses perubahan perilaku masyarakat adalah melalui pendekatan pemberdayaan atau proses pembelajaran (*edukasi*) masyarakat dan penguatan kapasitas untuk mengedepankan peran pemerintah daerah dalam mengapresiasi dan mendukung kemandirian masyarakatnya.

Kedua substansi P2KP tersebut sangat penting sebagai upaya proses transformasi P2KP dari '*tataran Proyek*' menjadi '*tataran program*' oleh masyarakat bersama pemerintah daerah setempat. Bagaimanapun harus disadari bahwa upaya dan pendekatan penanggulangan kemiskinan tidak hanya menjadi perhatian pemerintah pusat, melainkan justru yang terpenting harus menjadi prioritas perhatian dan kebutuhan masyarakat bersama pemerintah daerah itu sendiri.

Substansi P2KP sebagai proses pemberdayaan dan pembelajaran masyarakat dilakukan dengan terus menerus untuk menumbuhkembangkan kesadaran kritis masyarakat terhadap nilai-nilai universal kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai landasan yang kokoh untuk membangun masyarakat yang mandiri dan sejahtera. Proses pembelajaran di tingkat masyarakat ini berlangsung selama masa Program P2KP maupun pasca Program P2KP oleh masyarakat sendiri dengan membangun dan melembagakan Komunitas Belajar Kelurahan (KBK).

Sedangkan substansi P2KP sebagai penguatan kapasitas pemerintah daerah dalam rangka mengedepankan peran dan tanggungjawab pemerintah daerah, dilakukan melalui; pelibatan intensif Pemda pada pelaksanaan siklus kegiatan P2KP, penguatan peran dan fungsi Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah (KPK-D) agar mampu menyusun Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPK-D) dan PJM Pronangkis Kota/Kab berbasis program masyarakat (Pronangkis Kelurahan), serta melembagakan Komunitas Belajar Perkotaan (KBP).

Semua pendekatan yang dilakukan P2KP di atas, ditujukan untuk mendorong proses percepatan terbangunnya landasan yang kokoh bagi terwujudnya kemandirian penanggulangan kemiskinan dan juga melembaganya pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dengan demikian, pelaksanaan P2KP sebagai “*gerakan bersama membangun kemandirian dan pembangunan berkelanjutan yang berbasis nilai-nilai universal*” diyakini akan mampu membangun kesadaran kritis dan perubahan perilaku individu ke arah yang lebih baik. Perubahan perilaku individu yang secara kumulatif menimbulkan perubahan kolektif masyarakat inilah yang menjadi inti pendekatan TRIDAYA, yakni proses pemberdayaan masyarakat agar terbangun : daya sosial sehingga tercipta masyarakat efektif, daya ekonomi sehingga tercipta masyarakat produktif dan daya pembangunan sehingga tercipta masyarakat pembangunan yang peduli lingkungan dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.

Visi dan Misi P2KP

Visi P2KP adalah terwujudnya masyarakat madani, yang maju, mandiri, dan sejahtera dalam lingkungan permukiman sehat, produktif dan lestari.

Sedangkan misi P2KP adalah membangun masyarakat mandiri yang mampu menjalin kebersamaan dan sinergi dengan pemerintah maupun kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan secara efektif dan mampu mewujudkan terciptanya lingkungan permukiman yang tertata, sehat, produktif dan berkelanjutan.

Nilai-nilai dan Prinsip-prinsip yang Melandasi P2KP

Nilai-nilai luhur kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan yang bersifat universal, dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, yang melandasi pelaksanaan P2KP adalah sebagai berikut :

1. **Nilai-Nilai Universal Kemanusiaan (Gerakan Moral).** Nilai-nilai universal kemanusiaan yang harus dijunjung tinggi, ditumbuhkembangkan dan dilestarikan oleh semua pelaku P2KP dalam melaksanakan P2KP adalah : (1) Jujur; (2) Dapat dipercaya; (3) Ikhlas/ kerelawanan; (4) Adil; (5) Kesetaraan; (6) Kesatuan dalam keragaman.
2. **Prinsip-Prinsip Universal Kemasyarakatan (Good Governance).** Prinsip-prinsip universal kemasyarakatan (*Good Governance*) yang harus dijunjung tinggi, ditumbuhkembangkan dan dilestarikan oleh semua pelaku P2KP adalah : (1)Demokrasi; (2) Partisipasi; (3) Transparansi dan Akuntabilitas; (4) Desentralisasi;
3. **Prinsip-Prinsip Universal Pembangunan Berkelanjutan (Tridaya).** Prinsip-prinsip universal pembangunan berkelanjutan harus merupakan prinsip keseimbangan pembangunan, yang dalam konteks P2KP diterjemahkan sebagai social, ekonomi dan lingkungan yang tercakup dalam konsep Tridaya.
4. **Perlindungan Lingkungan (*Environmental Protection*);** dalam pengambilan keputusan maupun pelaksanaan kegiatan yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak, terutama kepentingan masyarakat miskin, perlu didorong agar keputusan dan pelaksanaan kegiatan tersebut berorientasi pada upaya perlindungan/pemeliharaan lingkungan baik lingkungan alami maupun buatan termasuk perumahan dan permukiman, yang harus layak, terjangkau, sehat, aman, teratur, serasi dan produktif. Termasuk didalamnya adalah penyediaan prasarana dan sarana dasar perumahan yang kondusif dalam membangun solidaritas sosial dan meningkatkan kesejahteraan penduduknya.
5. **Pengembangan Masyarakat (*Social Development*);** tiap langkah kegiatan P2KP harus selalu berorientasi pada upaya membangun solidaritas sosial dan keswadayaan masyarakat sehingga dapat tercipta masyarakat efektif secara social sebagai pondasi yang kokoh dalam upaya menanggulangi kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan. Pengembangan masyarakat juga berarti upaya untuk meningkatkan potensi segenap sosial masyarakat, terutama kelompok masyarakat yang rentan (*vulnerable groups*) dan marjinal yang selama ini tidak memiliki peluang/akses dalam program/kegiatan setempat;
6. **Pengembangan Ekonomi (*Economic Development*);** dalam upaya menyeraskan kesejahteraan material, maka upaya-upaya kearah peningkatan

kapasitas dan keterampilan masyarakat miskin dan atau penganggur perlu mendapat porsi khusus termasuk upaya untuk mengembangkan peluang usaha dan akses ke sumberdaya kunci untuk peningkatan pendapatan, dengan tetap memperhatikan dampak lingkungan fisik dan social.

Prinsip-prinsip universal pembangunan berkelanjutan tersebut pada hakekatnya merupakan pemberdayaan sejati yang terintegrasi, yaitu pemberdayaan manusia seutuhnya agar mampu membangkitkan ketiga daya yang telah dimiliki manusia secara sosial, yaitu daya pembangunan agar tercipta masyarakat yang peduli dengan pembangunan perumahan dan permukiman yang berorientasi pada kelestarian lingkungan, daya sosial agar tercipta masyarakat efektif secara sosial, dan daya ekonomi agar tercipta masyarakat produktif secara ekonomi.

Tujuan P2KP

Tujuan P2KP adalah :

1. Terbangunnya lembaga masyarakat berbasis nilai-nilai universal kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan dan berorientasi pembangunan berkelanjutan, yang aspiratif, representatif, mengakar, mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin, mampu memperkuat aspirasi/suara masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan lokal, dan mampu menjadi wadah sinergi masyarakat dalam penyelesaian permasalahan yang ada di wilayahnya;
2. Meningkatnya akses bagi masyarakat miskin perkotaan ke pelayanan sosial, prasarana dan sarana serta pendanaan (modal), termasuk membangun kerjasama dan kemitraan sinergi ke berbagai pihak terkait, dengan menciptakan kepercayaan pihak-pihak terkait tersebut terhadap lembaga masyarakat (BKM);
3. Mengedepankan peran Pemerintah kota/kabupaten agar mereka makin mampu memenuhi kebutuhan masyarakat miskin, baik melalui pengokohan Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) di wilayahnya, maupun kemitraan dengan masyarakat serta kelompok peduli setempat.

Strategi Pelaksanaan P2KP

Agar terwujud tujuan yang hendak dicapai, maka strategi yang dilaksanakan adalah :

1. Mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat tidak berdaya/miskin menuju masyarakat berdaya, melalui :
 - a. **Internalisasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip universal**, sebagai pondasi yang kokoh untuk memberdayakan masyarakat menuju tatanan masyarakat yang mampu mewujudkan kemandirian dan pembangunan berkelanjutan.
 - b. **Penguatan Lembaga Masyarakat melalui pendekatan pembangunan bertumpu pada kelompok (Community based Development)**, dimana masyarakat membangun dan mengorganisir diri atas dasar ikatan pemersatu (*common bond*), antara lain kesamaan kepentingan dan kebutuhan, kesamaan kegiatan, kesamaan domisili, dll, yang mengarah pada upaya mendorong tumbuh berkembangnya kapital sosial.
 - c. **Pembelajaran Penerapan Konsep Tridaya dalam Penanggulangan Kemiskinan** , menekankan pada proses pemberdayaan sejati (bertumpu pada

- manusia-manusianya) dalam rangka membangkitkan ketiga daya yang dimiliki manusia, agar tercipta masyarakat efektif secara sosial, tercipta masyarakat ekonomi produktif dan masyarakat pembangunan yang mampu mewujudkan lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat, produktif dan lestari.
- d. ***Penguatan Akuntabilitas Masyarakat*** , menekankan pada proses membangun dan menumbuhkembangkan segenap lapisan masyarakat untuk peduli untuk melakukan kontrol sosial secara obyektif dan efektif sehingga menjamin pelaksanaan kegiatan yang berpihak kepada masyarakat miskin dan mendorong kemandirian serta keberlanjutan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di wilayah masing-masing .
2. Mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat berdaya menuju masyarakat mandiri, melalui :
 - a. ***Pembelajaran Kemitraan antar Stakeholders Strategis***, yang menekankan pada proses pembangunan kolaborasi dan sinergi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan antara masyarakat, pemerintah kota/kabupaten, dan kelompok peduli setempat agar kemiskinan dapat ditangani secara efektif, mandiri dan berkelanjutan.
 - b. ***Penguatan Jaringan antar Pelaku Pembangunan***, dengan membangun kepedulian dan jaringan sumberdaya dan mendorong keterlibatan aktif dari para pelaku pembangunan lain maka dapat dijalin kerjasama dan dukungan sumberdaya bagi penanggulangan kemiskinan, termasuk akses penyaluran (*channeling*) bagi keberlanjutan program-program di masyarakat dan penerapkan Tridaya di lapangan. Para pelaku pembangunan lain yang dimaksud antara lain : LSM, Perguruan Tinggi setempat, lembaga-lembaga keuangan (perbankan), Pengusaha, Asosiasi Profesi dan Usaha Sejenis, dll.
 3. Mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat mandiri menuju masyarakat madani. Intervensi P2KP untuk mampu mewujudkan transformasi dari kondisi masyarakat mandiri menuju masyarakat madani lebih dititikberatkan pada proses penyiapan landasan yang kokoh melalui penciptaan situasi dan lingkungan yang kondusif bagi tumbuhberkembangnya masyarakat madani, melalui intervensi komponen Pembangunan Lingkungan Permukiman Kelurahan Terpadu (*Neighbourhood Development*) , yakni proses pembelajaran masyarakat dalam mewujudkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berbasis nilai menuju terwujudnya lingkungan permukiman yang tertata, sehat, produktif dan lestari.

Lokasi Sasaran P2KP 2007

Lokasi sasaran PNPM Mandiri P2KP untuk tahun anggaran 2007 meliputi 33 propinsi, 249 kota/kabupaten, 834 kecamatan dan 7.273 kelurahan/desa, yang terbagi atas 2 kategori, sbb:

1. Lokasi lama (sudah/ sedang melaksanakan P2KP). Kecamatan-kecamatan yang telah menjadi lokasi sasaran P2KP sebelumnya dan sebagian besar BKM

- diwilayah kecamatan tersebut mempunyai kinerja baik, sebanyak 4.400 kelurahan
2. Lokasi Baru (Belum ada P2KP). Kecamatan-kecamatan Perkotaan yang belum melaksanakan P2KP sebanyak 2.873 kelurahan.

Pelajaran dari P2KP

Berbagai hasil penelitian juga menilai bahwa P2KP telah berhasil menolong masyarakat agar mampu melewati masa transisi menuju tatanan hidup yang lebih baik. Setidaknya, secara singkat, terdapat 2 hal mendasar yang membuat P2KP menjadi proyek yang cukup visioner :

1. *Pertama*, P2KP tidak semata-mata diorientasikan untuk menanggulangi kemiskinan melalui penambahan dan pengembangan modal bergulir yang dimanfaatkan oleh Kelompok Swadaya Masyarakat (SDM). Melainkan juga terintegrasi dengan aspek lain yang mendukung kegiatan ekonomi produktif, yaitu pembinaan lingkungan, baik fisik (pengadaan dan atau perbaikan sarana dan pra sarana fisik berwawasan lingkungan) maupun non fisik (pengembangan SDM melalui pelatihan-pelatihan).
2. *Kedua*, kegiatan penanggulangan kemiskinan di atas diisyaratkan dikelola atas inisiatif masyarakat melalui pembentukan kelembagaan di tingkat warga-masyarakat. Dalam istilah teknis P2KP lembaga pengelola P2KP yang diupayakan semaksimal mungkin dibentuk secara demokratis ini (dalam pengertian dari warga, oleh warga untuk warga dan meletakkan unsur birokrasi sebagai pendukung) dinamakan sebagai Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Dalam jangka panjang, BKM inilah yang akan menjadi forum pengambilan keputusan tertinggi di tingkat warga-masyarakat sekaligus kendali untuk mengatasi berbagai persoalan sosial yang ada di masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena BKM, dalam proses pembentukannya, keanggotaannya sendiri secara demokratis melalui musyawarah warga.

Namun demikian tetaplah harus dipahami bahwa proses pemberdayaan, pemampuan, dan penguatan masyarakat ini bukanlah sebuah proses yang mudah, melainkan sebuah proses yang membutuhkan kemauan baik (*political will*), baik dari pemerintah (sebagai unsur pendukung) maupun dari seluruh komponen masyarakat. Masalah dan kendala yang patut menjadi perhatian para pelaku P2KP adalah :

1. Masih lemahnya kelembagaan BKM dan KSM karena belum mampu berfungsi optimal
2. Kurang optimalnya peran fasilitator (Faskel) dalam pendampingan masyarakat akibat lemahnya pemahaman ideologi pembangunan berbasis komunitas dan lemahnya pemahaman *community development* di antara pelaku P2KP utamanya para konsultan pendamping.

PELAJARAN DARI BERBAGAI PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Memperhatikan konsep dan pendekatan berbagai program penanggulangan kemiskina dan pemberdayaan masyarakat di atas, secara konseptual kesemuanya sudah mengedepankan partisipasi masyarakat dan mengutamakan pemberdayaan dalam setiap langkah kegiatannya. Namun demikian, dalam implementasinya nilai-nilai partisipasi dan pemberdayaan masyarakat ini masih menjadi nomor dua dibandingkan dengan pencapaian target program dan proyek.

Meskipun dalam kadar yang jauh berkurang dibandingkan dengan praktek-praktek pembangunan pemerintahan Orde Baru, namun pendekatan 'target' dan 'top-down'; pengabaian nilai-nilai lokal dan bias 'outsiders'; kurangnya partisipasi; dan pendekatan yang parsial, masih dirasakan dalam pelaksanaan proyek-proyek tersebut. Misalnya, setiap kali diluncurkan program, setiap kali pula institusi baru dibentuk di tingkat desa, seperti Kelompok Petani-nelayan Miskin (KPK) pada Proyek P4K, Unit Pengelola Keuangan Desa (UPKD) pada Proyek NTAADP, dan pembentukan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang disyaratkan oleh P2KP. Butuh proses dan waktu yang lama untuk membuat lembaga-lembaga baru ini tumbuh dan matang. Sementara perhatian akhirnya lebih banyak tercurah kepada penguatan kelembagaan baru tersebut.

Untuk mengatasi masalah ego sektoral dan menghindari pendekatan yang parsial pada masyarakat sasaran yang sama, Pemerintah mengambil langkah positif untuk mengintegrasikan berbagai program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat dalam suatu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), per 1 September 2006. Tujuan PNPM seperti tersebut di atas, akan ditempuh dengan cara :

1. Mengembangkan kapasitas masyarakat, terutama Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan penyediaan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi, serta lapangan kerja.
2. Meningkatkan partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian kegiatan pembangunan
3. Mengembangkan kapasitas pemerintahan lokal dalam memfasilitasi penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.
4. Dalam pelaksanaannya, PNPM mengalokasikan BLM melalui skema pembiayaan bersama (*cost sharing*) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pemda). Besarnya *cost sharing* disesuaikan dengan kapasitas fiskal masing-masing daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 73/ PMK.02/ 2006 per 30 Agustus 2006. Untuk itu, dibutuhkan komitmen dan keseriusan Pemda dan aparat di daerah dalam menjalankannya.

Sekurangnya terdapat tiga situasi atau titik rawan yang sangat berpotensi mengurangi laju optimalitas sekaligus menggagalkan hakekat dan substansi pelaksanaan PNPM.

1. Implementasi PNPM berjalan di tengah reputasi pelaksanaan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) sebelum-sebelumnya yang sedemikian buruk (terutama sekali program bantuan langsung berupa uang tunai pada program penanggulangan kemiskinan akibat pengurangan subsidi bahan bakar minyak). Kesan dan bahkan mungkin kenyataan yang ditangkap oleh masyarakat bahwa

program JPS merupakan program "bagi-bagi duit gratis" sekaligus sarat korupsi dan manipulasi, mau tidak mau, berimbas dan mengiringi serta menghantui pelaksanaan PNPM. *Image* semacam ini, pada akhirnya, berpotensi menjadi hambatan bagi bergulirnya dana (*revolving fund*) sebagai syarat kemandirian masyarakat secara ekonomi.

2. Ketidaksiapan mentalitas (oknum) birokrasi dalam melaksanakan program-program berbasis masyarakat. Kuatnya nuansa proyek sebagai "sumber pendapatan" oknum birokrat, menyebabkan banyak proses yang datang dari masyarakat mengalami hambatan di tangan oknum birokrat. Fungsi pelayanan masyarakat masih belum menjadi pegangan utama dalam pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi.
3. Ketidaksiapan peran institusi konsultasi dan fasilitasi proyek. Desain PNPM yang diorientasikan sebagai wahana pengembangan masyarakat, membuat peran institusi konsultasi dan para fasilitator sebagai agen perubahan (*agen of change*) dan ujung tombak dalam pengembangan masyarakat (*community development*) menjadi sangat penting. Kurang optimalnya peran fasilitator dalam pendampingan masyarakat akibat lemahnya pemahaman ideologi pembangunan berbasis komunitas dan lemahnya pemahaman *community development* di antara pelaku program.

Program pemberdayaan masyarakat lahir sebagai bentuk kritik terhadap konsep pembangunan yang mengedepankan modernisme yang menimbulkan ketergantungan. Berbeda dengan konsep pembangunan merupakan *crashed program* yang bersifat jangka pendek, temporal, dan parsial; sedangkan pemberdayaan merupakan program berjangka menengah dan panjang, berkesinambungan, dan utuh. Hasil dari kegiatan pemberdayaan tidak bisa dilihat dengan segera seperti halnya pembangunan fisik, namun ke depan (sepuluh atau lima belas tahun lagi), tercapainya masyarakat yang mandiri sebagai hasil kegiatan pemberdayaan pada saat ini, akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan bangsa Indonesia. Hasil dari kegiatan pemberdayaan tidak boleh diukur dengan indikator-indikator ekonomi dan secara waktu dapat tercapai dalam waktu singkat, namun hendaknya diukur dengan perubahan perilaku masyarakat menjadi lebih partisipatif dan mandiri secara berkelanjutan.