

**Kebijakan
Penanggulangan Kemiskinan
dalam Perspektif
COLLABORATIVE
GOVERNANCE**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014

Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987

Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982

Perubahan atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002

Tentang Hak Cipta

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Rutiana D. Wahyunengseh, dkk.

**Kebijakan
Penanggulangan Kemiskinan
dalam Perspektif
COLLABORATIVE
GOVERNANCE**

UNS PRESS

**Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Perspektif
COLLABORATIVE GOVERNANCE.**

Hak Cipta @ Rutiana D. Wahyunengseh, dkk. 2019

Penulis

Rutiana D. Wahyunengseh
Sri Hastjarto
Didik Gunawan Suharto

Editor

Sri Hastjarto

Ilustrasi Sampul

Isnaini Koirunnisa

Penerbit dan Percetakan

Penerbitan dan Percetakan UNS (UNS Press)
Jl. Ir. Sutami 36 A Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia 57126
Telp. (0271) 646994 Psw. 341 Fax. 0271 7890628
Website : www.unspress.uns.ac.id
Email : unspress@uns.ac.id

Cetakan 1, Edisi I, Agustus 2019
Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
All Right Reserved

ISBN 978-602-397-295-1

KATA PENGANTAR

Buku “**Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Perspektif Collaborative Governance**” ini merupakan kumpulan tulisan yang dihasilkan dari penelitian dengan topik besar kebijakan kemiskinan. Pokok-pokok pikiran yang dikompilasi dalam buku ini juga pernah digunakan sebagai bahan presentasi di beberapa *international conference* yang dipublikasikan dalam bahasa asing (*english*).

Gagasan yang ditulis dalam buku ini membahas isu kemiskinan sebagai fenomena masalah publik yang bersifat multidimensional dan kontekstual. Isu kemiskinan yang dibahas buku ini merujuk pada tantangan isu strategis Sustainable Development Goals yang menjadi fokus pembangunan global hingga tahun 2030. Pemerintah pusat hingga pemerintah Daerah diamanatkan mengamankan pencapaian target-target SDGs, dimana isu kemiskinan menempati posisi tujuan SDGs yang pertama.

Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan memerlukan kolaborasi dengan dunia usaha dalam kerangka anggaran CSR (Corporate Social Responsibility) atau TJSLP (Tanggungjawab Sosial Lingkungan Perusahaan). Selain dunia usaha, kebijakan penanggulangan kemiskinan juga memerlukan kolaborasi dengan masyarakat sipil untuk pemberdayaan masyarakat. Efek kolaborasi multi aktor dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan rentan memunculkan beberapa eksekusi yang tidak dikehendaki dan berpotensi kontra produktif. Fenomena tersebut dalam buku ini direpresentasikan dalam bahasan tentang efek patologis implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Pasca revolusi industri 4.0 menuju Society 5.0, kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari penetrasi ICT dalam pelaksanaannya. Penetrasi ICT menimbulkan isu digital poverty

sebagai akibat digital divide yang dialami oleh kelompok miskin. Dalam kondisi demikian broker informasi memainkan peran penting sebagai jembatan komunikasi antara pemerintah dan dunia usaha dengan kelompok miskin. Buku ini membahas isu tersebut dibawah kumpulan artikel yang membahas ICT dan kemiskinan.

Semoga buku ini bermanfaat bagi mahasiswa dan masyarakat umum yang berminat dengan isu-isu kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Surakarta, Agustus 2019

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL	xii
BAB I. KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAERAH: TANTANGAN <i>SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS</i>	1
A. Pendekatan Teoritis Penanggulangan Kemiskinan	4
B. Kebijakan <i>Pro-Poor</i> Sebagai Politik Anggaran	7
C. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah	10
D. Prospek Pencapaian Tujuan SDGs “ <i>End Poverty</i> ”	16
REFERENSI	16
BAB II. KERANGKA KOLABORASI PENANGGULANGAN KEMISKINAN DENGAN TANGGUNG JAWAB SOSIAL LINGKUNGAN PERUSAHAAN (<i>CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY</i>)	19
A. Model Tata Kelola Kolaboratif	19
B. CSR dan Penanggulangan Kemiskinan	25
C. CSR dalam Praktik di Indonesia.....	31
REFERENSI	37
BAB III. PATOLOGI AKUNTABILITAS SOSIAL DALAM KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAERAH	41
A. Pengarusutamaan <i>Pro-Poor</i> dalam Perencanaan Daerah	41

	B. Jebakan Patologis dalam Kebijakan Nasional <i>Public Policy</i>	44
	C. Kesimpulan	51
	REFERENSI	53
BAB IV.	PEMERINTAHAN LOKAL DAN PENANGGULA- NGAN KEMISKINAN	55
	A. Pendahuluan	55
	B. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	56
	C. Penanggulangan Kemiskinan dalam Perspektif Kelembagaan Desa	62
	D. Penutup	67
	REFERENSI	68
BAB V.	PERAN AKTIVIS MASYARAKAT SIPIL UNTUK KEMISKINAN DAERAH: KOMODIFIKASI	71
	A. Siapakah Aktif warga (<i>Active Citizen</i>) ?	73
	B. <i>Active Citizen</i> dan Akuntabilitas Program Penanggulangan Kemiskinan	80
	C. Paradoks Demokrasi dan Dampaknya.....	84
	REFERENSI	85
BAB VI.	PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN	91
	A. Pendahuluan	91
	B. Metode	96
	C. Hasil dan Pembahasan	96
	D. Kesimpulan	101
	REFERENSI	102

BAB VII.	PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN	105
	A. Pendahuluan	107
	B. Metode	108
	C. Hasil dan Pembahasan	109
	D. Kesimpulan	113
	REFERENSI	115
BAB VIII.	CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY UNTUK KEMISKINAN ANAK DI ERA 4.0	119
	A. Pendahuluan	119
	B. Kajian Literatur	122
	C. Metodologi	129
	D. Hasil dan Analisis	133
	E. Kesimpulan dan Rekomendasi	142
	REFERENSI	145
BAB IX.	PERAN BROKER INFORMASI MENJEMBATANI KESENJANGAN DIGITAL KELOMPOK MISKIN DI ERA PEMERINTAHAN DIGITAL	149
	A. Pendahuluan	149
	B. Kajian Literatur	153
	C. Hasil dan Diskusi	160
	D. Kesimpulan	167
	REFERENSI	169

BAB X.	KOMUNIKASI LINTAS PELAKU UNTUK SINERGITAS KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN: PEMBELAJARAN DARI KOTA MAGELANG	175
	A. Latar Belakang	175
	B. Persepsi Pemerintah, Dunia Usaha, dan Masyarakat Tentang CSR	176
	C. Pelembagaan CSR/TJSL	177
	D. Model <i>Collaborative Governence</i> untuk Pengelolaan CSR bagi Penanggulangan Kemiskinan Daerah	179
	E. Rekomendasi	184
	REFERENSI	186
	DAFTAR PUSTAKA	187

BAB IV.

PEMERINTAHAN LOKAL DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

A. Pendahuluan

Kemiskinan merupakan masalah global. Hampir setiap negara di dunia menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas pembangunan. Menurut United Nations (2007:46), tantangan kuncinya adalah bagaimana agar pertumbuhan mampu berimplikasi kepada pengurangan kemiskinan. Pertumbuhan adalah *pro-poor* jika menggunakan aset dari yang lemah atau miskin. Mendukung bidang pekerjaan si lemah/miskin dan di area dimana si lemah/miskin tinggal atau hidup. Tersirat bahwa kebijakan terutama menekankan kepada sektor pertanian dan pembangunan masyarakat desa.

Pendapat United Nations tersebut sangat beralasan. Realitas menunjukkan, desa merupakan kantong utama kemiskinan masyarakat, dari dulu sampai dengan sekarang terutama di negara-negara berkembang. Dan desa identik dengan penduduk yang bercocok tanam atau menggantungkan hidup di sektor pertanian.

Daerah pedesaan lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan dalam hal tingkat kesejahteraan penduduk, ketersediaan prasarana dan tingkat produktivitas pertanian, pendidikan, dan derajat kesehatan. Padahal sekitar 65% jumlah penduduk hidup di daerah pedesaan, sedangkan jumlah penduduk yang menetap di daerah perkotaan hanya kurang lebih 35% (Adisasmita, 2006:1).

Terdapat dikotomi desa-kota. Di satu sisi, terkandung unsur kaya, industrialisasi, status yang tinggi; di sisi lain melekat label miskin, pertanian, dan status pingiran yang rendah. Penduduk miskin di Indonesia selalu didominasi oleh penduduk desa. Tidak hanya jumlah penduduk miskin yang jauh lebih besar, tingkat kemiskinan di daerah pedesaan juga lebih parah daripada di daerah perkotaan. Nilai Indeks Kedalaman Kemiskinan dan Indeks Keparahan Kemiskinan di daerah pedesaan jauh lebih tinggi dari pada perkotaan.

Penanggulangan kemiskinan di tataran lokal dinilai strategis. Selain secara kuantitas dan kualitas kemiskinan di tingkat lokal sangat memprihatinkan, penyelesaian kemiskinan atau pembangunan yang dimulai dari bawah menurut banyak referensi dianggap tepat. Sehingga muncul banyak istilah, seperti membangun dari desa, membangun dari pingiran, dan sebagainya.

B. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Pendefinisian kemiskinan relatif mudah ditemukan. Pengertian mengenai kemiskinan demikian beragam dengan berbagai perspektifnya. Bappenas mengartikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang/sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak dasar tersebut antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan,

pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik. Pendekatan untuk mewujudkan hak-hak dasar seseorang/sekelompok orang miskin, antara lain: pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*) dan pendekatan *objective and subjective*.

Menurut Friedmann (1979) kemiskinan lebih dimaknai sebagai:

“Ketidaksamaan untuk mengakumulasikan basis kekuasaan sosial. Dimana basis kekuasaan sosial ini meliputi (tidak terbatas pada): modal yang produktif atau asset (misalnya, tanah, perumahan, peralatan, kesehatan dan lain-lain); sumber-sumber keuangan (*income* dan kredit yang memadai); organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (partai politik, sindikat, koperasi dan lain-lain); network atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang dan lain-lain; pengetahuan dan keterampilan yang memadai; dan informasi yang berguna untuk memajukan kehidupan”.

Selo Soemardjan (1984) berpandangan bahwa kemiskinan tidak hanya menyangkut aspek fisik material semata, namun lebih dari itu kemiskinan juga menyangkut persoalan non fisik dan non material. Program penanggulangan kemiskinan yang dimulai sejak Pelita pertama sudah menjangkau seluruh pelosok tanah air. Meskipun upaya-upaya itu telah menghasilkan perkembangan yang positif, namun angka kemiskinan masih tinggi. Salah satu penyebab sulitnya mengatasi kemiskinan karena persoalan struktur sosial masyarakat atau sering disebut kemiskinan struktural. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial masyarakat itu tidak

dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia oleh mereka.

Negara (pemerintah) tidak bisa tinggal diam dalam menghadapi persoalan kemiskinan bangsa. Pemerintah wajib mengambil langkah untuk menyelesaikan kemiskinan yang membelit warga negaranya. Pemerintah berwenang melakukan “intervensi” untuk mengatasi kemiskinan melalui kebijakan-kebijakan strategis. Pemerintahan setiap negara -terutama di negara berkembang yang tingkat kemiskinan masih tinggi- pada realitasnya seringkali menaruh perhatian kepada penanggulangan kemiskinan di negaranya. Kompleksitas permasalahan kemiskinan menyebabkan persoalan tersebut tidak mudah diselesaikan. Kompleksitas pula yang menyebabkan pendekatan penanggulangannya beragam. Kebijakan penanggulangan kemiskinan setiap negara sangat variatif tergantung strategi masing-masing.

Pada tataran konseptual, kebijakan pengentasan kemiskinan menurut Gunawan Sumodiningrat (1998) dapat dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu kebijakan tidak langsung, dan kebijakan yang langsung. Kebijakan tak langsung meliputi: (1) upaya menciptakan ketentraman dan kestabilan situasi ekonomi, sosial dan politik; (2) mengendalikan jumlah penduduk; (3) melestarikan lingkungan hidup dan menyiapkan kelompok masyarakat miskin melalui kegiatan pelatihan. Sedangkan kebijakan yang langsung mencakup: (1) pengembangan data dasar (base data) dalam penentuan kelompok sasaran (*targeting*); (2) penyediaan kebutuhan dasar (pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan); (3) penciptaan kesempatan kerja; (4) program pembangunan wilayah; dan (5) pelayanan perkreditan.

Untuk menanggulangi masalah kemiskinan harus dipilih strategi yang dapat memperkuat peran dan posisi perekonomian rakyat dalam perekonomian nasional, sehingga terjadi perubahan

struktural yang meliputi pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, pemberdayaan sumber daya manusia (Sumodiningrat, 1998).

Program yang dipilih harus berpihak dan memberdayakan masyarakat melalui pembangunan ekonomi dan peningkatan perekonomian rakyat. Program ini harus diwujudkan dalam langkah-langkah strategis yang diarahkan secara langsung pada perluasan akses masyarakat miskin kepada sumber daya pembangunan dan menciptakan peluang bagi masyarakat paling bawah untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, sehingga mereka mampu mengatasi kondisi keterbelakangannya. Selain itu upaya penanggulangan kemiskinan harus senantiasa didasarkan pada penentuan garis kemiskinan yang tepat dan pada pemahaman yang jelas mengenai sebab-sebab timbulnya persoalan itu.

Partisipasi menjadi kata kunci dalam pembangunan. Mengapa? Menurut Moeljarto (dalam Supriatna, 2000), alasan pembenar bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan yaitu: (a) rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut; (b) partisipasi menimbulkan harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat; (c) partisipasi menciptakan suatu lingkungan umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan; (d) pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki; (e) partisipasi memperluas zone (wawasan) penerima proyek pembangunan; (f) partisipasi akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh masyarakat; (g) partisipasi menopang pembangunan; (h) partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia; (i)

partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah; (j) partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

Pembangunan mensyaratkan adanya keterlibatan atau partisipasi seluruh warga masyarakat, sejak pengambilan keputusan tentang perencanaan pembangunan, sampai pada pelaksanaan dan pengawasan kegiatan, serta pemanfaatan hasilnya oleh masyarakat (Theresia dkk, 4:2015).

Gunawan Sumodiningrat (1998) selanjutnya mengatakan bahwa arah baru strategi pembangunan diwujudkan dalam bentuk: (1) upaya pemihakan kepada yang lemah dan pemberdayaan masyarakat, (2) pemantapan otonomi dan desentralisasi, dan (3) modernisasi melalui penajaman arah perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat. Untuk merealisasikan arah baru pembangunan tersebut, maka pemerintah perlu lebih mempertajam fokus pelaksanaan strategi pembangunan yaitu melalui penguatan kelembagaan pembangunan masyarakat maupun birokrasi. Penguatan kelembagaan pembangunan masyarakat dilaksanakan dengan menggunakan model pembangunan partisipatif yang bertujuan untuk mengembangkan kapasitas masyarakat dan kemampuan aparat birokrasi dalam menjalankan fungsi lembaga pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan rakyat (*good governance*). Model pembangunan yang partisipatif mengutamakan pembangunan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal. Model yang demikian itu menekankan pada upaya pengembangan kapasitas masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat.

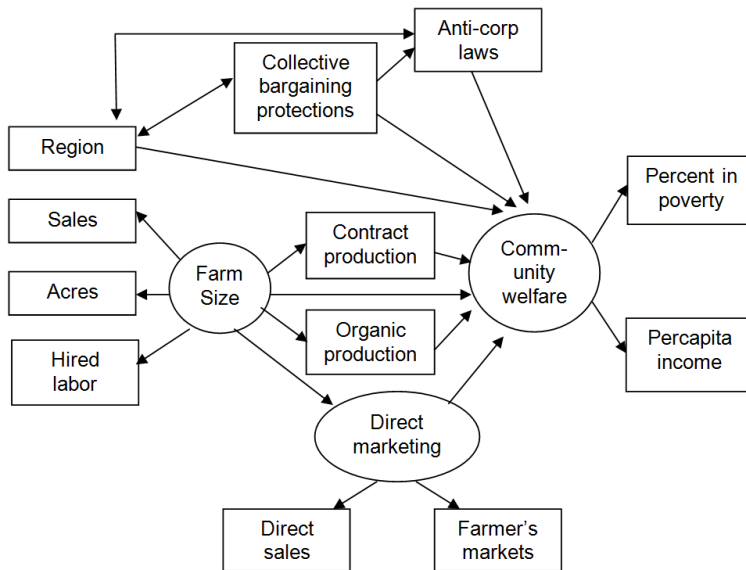
Paradigma pembangunan terdiri dari 3 model, yakni: (1) *economic growth* (berorientasi pada pertumbuhan), (2) *basic needs* (berorientasi pada kesejahteraan), (3) *people centered* (berorientasi

pada manusia) (Kuncoro dalam Nurcholis dkk., 2016). Kebijakan pembangunan nasional di Indonesia menerapkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang memadukan ketiga pilar pembangunan, yaitu bidang ekonomi, sosial dan lingkungan hidup (Budiati, 20:2014). Berbagai model pembangunan untuk mengatasi kemiskinan pedesaan telah dilaksanakan pemerintah. Model pembangunan yang banyak diterapkan pada era orde baru ialah model “trickle down effect.” Pada era reformasi, model pembangunan mengalami pergeseran menuju pendekatan *bottom up*. Pendekatan *bottom up* menekankan pada inisiatif dari bawah. Dari model *top down* dan *bottom up* menghasilkan beragam kebijakan pengentasan kemiskinan. Berbagai studi yang dilakukan tentang kemiskinan di Indonesia telah mendorong berbagai pihak untuk melakukan upaya penanggulangan kemiskinan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Upaya yang secara tidak langsung misalnya program keluarga berencana, pengucuran dana Inpres, pendidikan, kesehatan, perbaikan sarana transportasi dan lain-lain. Sedangkan upaya yang secara langsung misalnya Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Kelompok Usaha Bersama, Takesra dan Kukesra dan lain sebagainya (Sairin, 2002).

Kebijakan pemerintah strategis untuk mempengaruhi pengentasan kemiskinan di desa. Dalam Perpres Nomor 15 tahun 2010 Pasal 3 mengarahkan penanggulangan kemiskinan pada strategi kebijakan yang terdiri dari: mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin atau klaster I (Raskin, PKH, Jamkes, BSM, BLSM, dll.), meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin atau klaster II (PNPM, KUBE, dll.), mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil atau klaster iii (KUR, dll.), serta mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan (TKPKD).

C. Penanggulangan Kemiskinan dalam Perspektif Kelembagaan Desa

Arti penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/ perbaikan, pertumbuhan, dan diversifikasi (Anggara, 2916). Dari uraian sebelumnya diketahui bahwa terjadi kesenjangan antara kota dan desa di satu sisi, dan pentingnya membangun desa di sisi lain. Dalam konteks perhatian terhadap desa, pembangunan pedesaan menjadi hal penting. Salah satu kajian menarik pembangunan pedesaan dikemukakan oleh Welsh (2009:26-27) yang membuat model konseptual untuk memandu penelitian di masa mendatang dalam bidang pertanian dan pembangunan pedesaan.



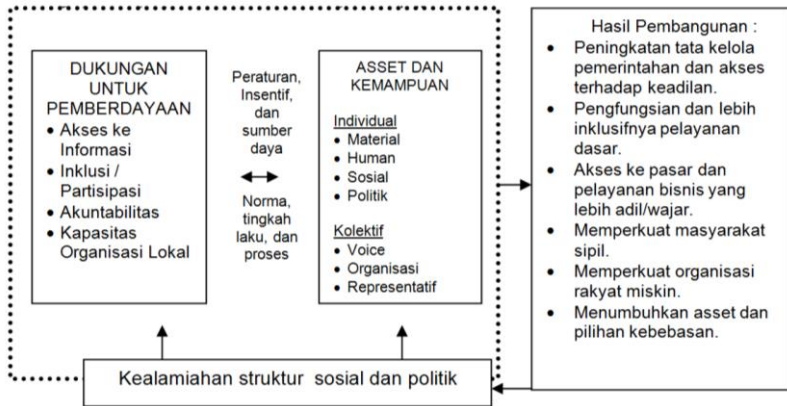
Sumber: Welsh (2009:27)

Gambar 4.1. Keterkaitan Pertanian, Struktur Pasar, dan Kesejahteraan Masyarakat

Dalam pembangunan masyarakat desa, secara teoretis dapat dikategorikan menjadi tiga macam pendekatan pembangunan yang dilakukan oleh perencana (*policy makers*), yaitu mobilisasi, partisipatif, dan akulturasi (Sairin, 2002:256-260). Pemberdayaan sebagai terjemahan dari *empowerment* mengandung dua pengertian, yaitu: 1) *to give power or authority to* atau memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan otoritas kepada pihak lain; 2) *to give ability to atau to enable* atau usaha untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Eksplisit dalam pengertian kedua ini adalah bagaimana menciptakan peluang untuk mengaktualisasikan keberdayaan seseorang. Berdaya adalah memberi kekuatan atau tenaga agar tampil lebih mandiri (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2007:279). Pemberdayaan masyarakat merupakan proses pembelajaran oleh dan untuk masyarakat dalam mencapai kemandirian dalam mengelola urusan mereka di komunitas baik urusan ekonomi, sosial dan budaya.

PREM (*Poverty Reduction and Empowerment*) – Bank Dunia (Narayan dkk., 2002), menyebutkan 4 (empat) elemen kunci pemberdayaan, meliputi: *aces to information, inclusion/participation, accountability*, dan *local organizational capacity*. *Acces to information* mengacu pada dua arah informasi dari pemerintah ke warga negara, dan dari warga negara ke pemerintah dalam mendukung responsibilitas, responsivitas, serta akuntabilitas pemerintahan. *Inclusion/participation* diarahkan pada memberikan ruang bagi masyarakat dalam debat isu, berpartisipasi dalam penentuan prioritas lokal dan nasional, pembentukan anggaran, dan mengakses pelayanan dasar dan keuangan. *Accountability* berfokus pada pertanggung jawaban atas kebijakan dan tindakan yang mempengaruhi kesejahteraan warga negara. *Local organizational capacity* mengacu pada kemampuan orang untuk bekerja sama, mengorganisir diri, dan memobilisasi sumber daya untuk memecahkan masalah yang menjadi kepentingan bersama.

Hubungan antara institusi, pemberdayaan, dan *outcome* atau hasil pembangunan, dalam fakta-fakta masyarakat miskin yang berkolaborasi dengan 4 (empat) elemen kunci pemberdayaan dapat dilihat pada Gambar 4.2.



Gambar 4.2. Model Pemberdayaan Menurut PREM- Bank Dunia (Narayan, ed, 2002:23)

Dalam perspektif desa, entitas lokal diharapkan memiliki kemandirian untuk mengelola komunitasnya, khususnya dalam penanggulangan kemiskinan. Secara kelembagaan, pemberdayaan pemerintah lokal (desa) merupakan salah satu opsi strategis yang layak dipertimbangkan. Sejalan dengan pandangan Smith (2008) yang menekankan pembangunan kapasitas dan pemberdayaan melalui pendekatan *bottom-up* yang dilakukan dengan memasukkan orang-orang lokal dan pengetahuan lokal, keterampilan, kebutuhan dan pengalaman mereka. Sedangkan Adamson (2010), mengidentifikasi pemberdayaan masyarakat melalui *community capacity*, *institutional capacity*, *organizational cultures*, dan *regulatory frameworks*.

Pemberdayaan kelembagaan pemerintah desa dalam penanggulangan kemiskinan desa pada prinsipnya mendayagunakan komponen-komponen atau unsur-unsur dalam pemerintah desa untuk secara bersama-sama menyelesaikan persoalan kemiskinan masyarakat desa. Aspek penting intervensi pemerintah desa dalam menanggulangi kemiskinan desa ialah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). Sejauh mana APBDesa mampu berkontribusi bagi penanggulangan kemiskinan desa antara lain dapat dilihat dari bagaimana APBDesa di susun dan bagaimana representasi masyarakat hadir dalam proses penyusunan APBDesa tersebut. Selama ini seringkali APBDesa disusun hanya oleh elit masyarakat (aparatur pemerintah desa dan BPD) melalui mekanisme yang dipertanyakan kualitasnya.

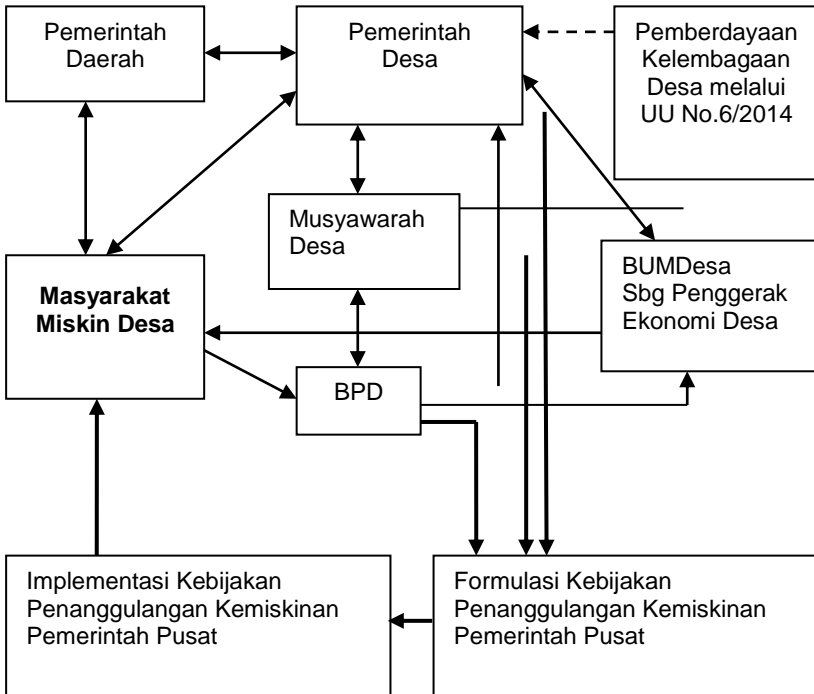
Di bagian lain, APBDesa tidak mempunyai kemampuan untuk mengalokasikan dana bagi program penanggulangan kemiskinan secara memadai. Selama ini intervensi penanggulangan kemiskinan desa seringkali “dititipkan” melalui program-program dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Setelah UU Nomor 6 tahun 2014 diterapkan dan dana desa semakin meningkat secara signifikan, pemerintah desa mempunyai kemampuan lebih besar untuk berkontribusi dalam penanggulangan kemiskinan desa. Sesuai dengan peruntukannya, dana desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Secara kelembagaan, pemerintahan desa selama ini belum bisa diharapkan untuk mendorong dan mengakselerasi penanggulangan kemiskinan di desa. Berdasar hasil kajian Suharto (2016), struktur pemerintahan desa masih terlihat sangat sederhana, minimalis, cenderung tidak berdaya. Terbatasnya jumlah (kuantitas) aparat pemerintah desa lebih dikarenakan tidak adanya kemampuan anggaran desa untuk menggaji perangkat. Kondisi

kualitas aparat pemerintah desa yang rendah identik dengan kondisi kualitas sumber daya manusia masyarakat desa yang juga relatif masih rendah. Di bagian lain, eksistensi lembaga di desa (seperti LKMD, PKK, karang taruna) termasuk BPD belum terlihat nyata. Tidak adanya perubahan kelembagaan yang berarti sejak dahulu sampai dengan sekarang merupakan salah satu bukti kurangnya upaya-upaya pembenahan (revitalisasi) terhadap eksistensi lembaga-lembaga di desa. Sebaliknya, ada kecenderungan penurunan fungsi, seperti yang dialami BPD.

Oleh karena itu diperlukan lembaga yang mempunyai karakter dinamis, lincah, dan kreatif untuk menjadi penggerak perekonomian sekaligus kesejahteraan masyarakat desa. Lembaga di desa yang memungkinkan dan diharapkan mampu menjadi penggerak perekonomian dan kesejahteraan masyarakat desa tersebut adalah melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa). Di era pembangunan desa sekarang, keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) semakin menarik perhatian. BUMDes adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. BUMDes di atur melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. BUMDes diharapkan menjadi salah satu alternatif yang tepat untuk menanggulangi kemiskinan desa.

Di bagian akhir, berikut disajikan bagan model pemberdayaan kelembagaan desa yang selanjutnya dapat dikembangkan dalam bentuk yang lebih detail.



Gambar 4.3. Model Pemberdayaan Kelembagaan Pemerintah Desa

D. Penutup

Berdasarkan paparan di atas, dapat dirumuskan kesimpulan sebagai berikut. Pertama, persoalan kemiskinan desa harus menjadi fokus utama pemerintah tingkat atas, terutama pemerintah kabupaten. Pemerintah kabupaten dituntut memiliki komitmen tinggi bagi penanggulangan kemiskinan desa, melalui kebijakan/program yang relevan, holistik, sinergis dan berkelanjutan. Kedua, Kebijakan/program penanggulangan kemiskinan desa memerlukan “upaya yang lebih keras” tidak hanya sekedar menjalankan rutinitas atau pola-pola yang sudah diatur pemerintah pusat.

Ketiga, penanggulangan kemiskinan desa bukan perkara mudah dan murah. Harus ada langkah konkret dari pengambil kebijakan di pemerintah tingkat atas dan *stakeholder* desa yang lain untuk memberikan peluang bagi desa untuk membangun dan kesempatan masyarakat untuk berdaya, antara lain melalui pengalokasian sumber daya yang memadai bagi desa dan masyarakat desa. Keempat, UU Nomor 6 tahun 2014 memberikan harapan baru bagi penguatan kelembagaan pemerintah desa. Peluang itu harus dimanfaatkan lembaga pemerintah desa dengan cara memperkuat kapasitas sumber daya manusia. Kelima, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dapat menjadi institusi yang diandalkan untuk ikut berkontribusi dalam penanggulangan kemiskinan desa. Sehingga, desa perlu membentuk dan mengembangkan BUMDes sebagai pilar ekonomi desa dengan memanfaatkan potensi desa dan masyarakat desa.

REFERENSI

- Adamson, Dave. 2010. Community Empowerment Identifying the Barriers to “Purposeful” Citizen Participation, *International Journal of Sociology and Social Policy*. Vol. 30, No. 3/4, 2010, pp. 114-126
- Adisasmita, Rahardjo, 2006, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Anggara, Sahya, dan Ii Sumantri, 2016, *Administrasi Pembangunan, Teori dan Praktek*, Bandung: Pustaka Setia
- Budiati, Lilin, 2014, *Good Governance dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Ghalia Indonesia

- Friedmann, John, 1979, "Urban Poverty in Latin America, Some Theoretical Considerations", *Development Dialogue*, Vol. 1, April 1979, Dag Hammarskjold Foundation, Upsala
- Narayan, Deepa, 2002, *Empowerment and Poverty Reduction: A Source book*, Washington, DC: PREM - The World Bank
- Nurcholis, H., Drajat T.K, dan Siti Aisyah, 2016, *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*,. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka
- Sairin, Sjafrin, 2002, *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia, Perspektif Antropologi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Smith, Julia L., 2008, A Critical Appreciation of The "Bottom-Up" Approach to Sustainable Water Management: Embracing Complexity Rather Than Desirability, *Local Environment Journal*, Vol. 13, No. 4, pp. 353-366
- Soemardjan, Selo, 1984, "Kemiskinan Struktural dan Pembangunan," dalam Selo Soemardjan, Alfian, dan Mely G. Tan (penyunting), *Kemiskinan Struktural, Suatu Bunga Rampai*, Jakarta: PT. Sangkala Pulsar
- Suharto, Didik Gunawan, 2016, *Membangun Kemandirian Desa (Perbandingan UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, & UU No. 32/2004 serta Perspektif UU No. 6/2014)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sumodiningrat, Gunawan, 1998, *Membangun Perekonomian Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Supriatna, Tjahya, 2000, *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*, Jakarta: PT Rineka Cipta
- Theresia, Aprillia, Krisnha S. Andini, Prima G.P Nugraha, dan Totok Mardikanto, 2014, *Pembangunan Berbasis*

Masyarakat, Acuan bagi Praktisi, Akademis, dan Pemerhati Pengembangan Masyarakat, Bandung: Alfabeta

United Nations, 2007, *Governance for the Millenium Development Goals: Core Issues and Good Practices*, New York: United Nations Publication

Welsh, Rick, 2009, "Farm and Market Structure, Industrial Regulation and Rural Community Welfare: Conceptual and Methodological Issues", *Agric Hum Values* (2009) 26: 21-28

Wrihatnolo, Randy R., dan Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2007, *Manajemen Pemberdayaan, sebuah pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Elex Media Komputindo.