

PROYEK PENANGGULANGAN KEBIJAKAN PENANGANAN KEMISKINAN DI  
PERKOTAAN  
(Studi Implementasi Kebijakan Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan di Desa  
Jatikerto Kecamatan Kromengan Kabupaten Malang)

Taurusman Situmeang  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Tribhuwana Tunggaladewi

**ABSTRACT**

*Poverty was the structural problem and multidimensional, included the dimension of politics, social, economics and assets. To deal it, the government launched heterogeneous programs. These implications of the existence of the programs often helped increased income the grass root community. However since the monetary crisis and economics that struck Indonesia in 1997, happened the jump of the level of the unemployment. The impact more far emerged the increase in poverty in urban areas. This showed awareness of the need empowered the poor community. P2KP was the program of poverty alleviation, with strategy that is different to programs beforehand. The P2KP program strategy was strengthened institutional the community. Institutional soundness was needed in the constructive framework of the community organisation that really could become the poor effort forum, that autonomous, could be continuous and influence the process of decision making that was linked with the public policy in local level. The community organisation that was built by and for the community, further will be believed to manage the P2KP fund in a participative manner transparent and accountable.*

**Keywords:** *poor community, P2KP, empowered*

**PENDAHULUAN**

Masalah kemiskinan di Indonesia saat ini dirasakan sudah sangat mendesak untuk ditangani, khususnya di wilayah Kabupaten Malang. Salah satu ciri umum dari kondisi masyarakat yang miskin adalah tidak memiliki prasarana dan sarana dasar perumahan dan permukiman yang memadai, kualitas lingkungan rang kumuh dan tidak layak huni. Kemiskinan merupakan persoalan struktural dan multidimensional, mencakup politik, sosial, ekonomi dan lain-lain. Dalam kehidupan sehari-hari dimensi-dimensi kemiskinan tersebut muncul dalam berbagai bentuknya, sbb: (a). Dimensi politik, ditunjukkan dengan tidak dimilikinya wadah organisasi yang mampu memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat miskin tersebut. Masyarakat miskin tidak memiliki akses dalam proses pengambilan keputusan (*decision maker*); (b) Dimensi sosial, dapat diketahui dengan tidak terintegrasinya masyarakat miskin dalam institusi sosial yang ada dan terinternalisasinya budaya kemiskinan yang merusak kualitas manusia dan etos kerja mereka; (c) Dimensi ekonomi, ditunjukkan oleh rendahnya penghasilan sehingga tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka dalam batas yang layak; (d) Dimensi aset, ditandai dengan rendahnya kepemilikan masyarakat miskin dalam hal: aset kualitas sumber daya manusia, peralatan kerja, modal dan sebagainya.

Dari uraian di atas, bahwa untuk menanggulangi kemiskinan, pemerintah telah meluncurkan program-program pengentasan kemiskinan. Dilihat dari pelaksanaan program-program pengentasan kemiskinan, tampak terdapat kemajuan yang cukup berarti. Sebagai contoh, pada tahun 1970, Indonesia dikenal sebagai negara paling miskin di dunia. Pada saat

itu diperkirakan proporsi penduduk miskin mencapai sekitar 60%. Melalui suatu program pengetasan kemiskinan, keadaan ini semakin membaik. Pada tahun 1994 penduduk miskin di Indonesia susut menjadi kurang dari 14% dari jumlah penduduk secara keseluruhan (*Indonesia Source Book, 1994:54*) tersebut.

Penurunan ini merupakan dampak adanya komitmen yang kuat untuk mengimplementasikan kebijakan anggaran yang memperhatikan pertumbuhan ekonomi dan menaikkan sektor-sektor yang melibatkan penduduk miskin, seperti pengembangan sektor pertanian dan pengembangan sumber daya manusia. Pertumbuhan kesejahteraan nasional, yang tercatat rata-rata 6,8% selama 25 tahun terakhir, merupakan faktor kunci dalam perbaikan standar kehidupan. Selain itu pendistribusian anggaran belanja negara secara bertahap untuk mengembangkan program-program infrastruktur telah banyak membantu meningkatkan pendapatan masyarakat lapisan bawah (*Indonesia Source Book, 1994:55*).

Meskipun prestasi ini tampak mengesankan, tidak berarti masalah kemiskinan di Indonesia telah selesai tuntas. Adanya krisis moneter dan ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 telah menimbulkan lonjakan pengangguran dan dengan cepat berdampak pada peningkatan kemiskinan di pedesaan-pedesaan di Kabupaten Malang (Penjelasan Umum P2KP, 1999). Hikmah dari kondisi ini memunculkan kesadaran bahwa pendekatan yang dipilih dalam menanggulangi kemiskinan perlu diperkaya. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pengokohan keberdayaan lembaga-lembaga yang ada di masyarakat. Dengan kokohnya lembaga-lembaga di masyarakat, untuk masa berikutnya, upaya penanggulangan kemiskinan dapat dijalankan sendiri oleh masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan.

Melalui pendekatan kelembagaan masyarakat dan penyediaan dana bantuan langsung pada sasaran, P2KP tahap pertama cukup mampu mendorong dan memperkuat partisipasi serta kepedulian masyarakat setempat secara terorganisasi dalam penanggulangan kemiskinan.

Meskipun demikian, pengalaman P2KP tahap pertama menunjukkan bahwa keberhasilan P2KP untuk menumbuhkan partisipasi dan membangun kapasitas organisasi masyarakat warga setempat, ternyata belum diimbangi dengan pengakaran kelembagaan lokal tersebut, serta belum tumbuhnya prakarsa, peran dan dukungan yang memadai dari pelaku pembangunan lokal lainnya, seperti pemerintah daerah, dunia usaha dan kelompok pemedul/ahli lainnya (LSM, profesional, perguruan tinggi maupun ulama). Belum terwujud kerja sama dan dukungan serta gerakan sinergis yang optimal terhadap upaya masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan.

Oleh karena itu dibutuhkan beberapa penyempurnaan yang mampu mendorong dan melembagakan peran masyarakat lokal dengan lebih menekankan partisipasi dan manajemen masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan. Pola tersebut diharapkan mampu membangun kesadaran kritis masyarakat sehingga pola pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat dapat mengakar serta membudaya. Artinya program penanggulangan kemiskinan benar-benar terwujud menjadi gerakan masyarakat. Lebih dari itu, posisi dan peran masyarakat juga diperkuat dengan membangun sinergi dan kepedulian bersama antara masyarakat dengan pemerintah lokal, dunia usaha dan kelompok pemedul (LSM, profesional, universitas, ulama, dll), sehingga penanggulangan kemiskinan menjadi tanggung jawab dan gerakan bersama.

Desa Jatikerto, di Kecamatan Kromengan Kabupaten Malang, merupakan salah satu desa yang mendapat dana dari proyek P2KP. Desa Jatikerto terdiri dari lima Rukun Warga (RW) dan 43 Rukun Tetangga (RT), yang tersebar pada dua perdukuhan, yaitu Dukuh Cupak dan Dukuh Bedali. Pada dua dukuh ini masih banyak dijumpai penduduk dengan mata pencaharian dalam lingkup informal, seperti *mlijo*, penjual bakso, warung, usaha sablon dan jenis usaha lain dalam lingkup usaha kecil.

## **PEMBAHASAN**

### **Kebijakan Publik**

Terdapat beberapa pengertian tentang kebijakan publik. Anderson (dalam Islamy, 1988:19) menyatakan bahwa “Kebijaksanaan negara adalah kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.” Senada dengan pernyataan tersebut, Dye (dalam Islamy:1997:18) menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai “... *whatever governments choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Kebijakan publik memuat keputusan-keputusan yang dibuat oleh badan atau lembaga yang berfungsi untuk mengatur publik dan mencari jalan keluar terhadap permasalahan publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Hofferbert (dalam Wibawa dkk, 1994:49-51), yang membatasi “Kebijakan publik sebagai hasil-hasil keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku tertentu.”

Untuk keperluan analisis implementasi kebijakan yang berhubungan dengan penelitian ini digunakan model Eastonian (Eastonian model), yang mengandalkan pendekatan sistem (Easton, 1984:165). Dalam pendekatan ini sistem politik berfungsi untuk merubah pemasukan menjadi pengeluaran melalui proses konversi. Model Eastonian merupakan proses yang tak berkesudahan. Berawal dari proses masukan (*input*) yang berasal dari tuntutan, dukungan dan sumber daya. Kemudian proses konversi yang merupakan penggandaan dari masukan (*input*) untuk menjadi pengeluaran akan kebijakan (*output*) dan dampak dari kebijakan itu sendiri yang berpengaruh pada masukan (*input*).

### **Kebijakan P2KP**

Untuk menanggulangi persoalan kemiskinan struktural maupun yang diakibatkan oleh krisis ekonomi, pemerintah memandang perlu untuk memberikan bantuan kepada masyarakat miskin di perkotaan melalui Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Program P2KP tidak hanya bersifat reaktif terhadap keadaan darurat yang dialami bangsa Indonesia, akan tetapi juga bersifat strategis karena dalam program ini disiapkan landasan berupa institusi masyarakat yang menguat bagi pembangunan masyarakat pada masa mendatang.

P2KP merupakan salah satu dari sekian banyak proyek penanggulangan kemiskinan pada era multi krisis yang diintrodusikan oleh pemerintah melalui fasilitas Bank Dunia.

### **Masyarakat Pedesaan**

Menurut Kartohadikusuma (dalam Ahmadi, 1991:241) “Desa adalah suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat pemerintahan sendiri.” Sedang menurut Bintarto desa merupakan perwujudan atau kesatuan geografis, sosial, ekonomi, politik dan kultural yang terdapat disitu (suatu daerah) dalam hubungannya dan pengaruhnya secara timbal-balik dengan daerah lain.

Masyarakat pedesaan mempunyai penilaian yang tinggi terhadap mereka yang dapat bekerja keras tanpa bantuan orang lain. Jadi jelas, masyarakat pedesaan bukanlah masyarakat yang senang diam-diam tanpa aktivitas, tanpa adanya suatu kegiatan.

Menurut Hosolitz (dalam Ahmadi: 1991:245) bahwa untuk membangun suatu masyarakat yang ekonominya terbelakang harus dapat menyediakan suatu sistem perangsang yang dapat menarik suatu aktivitas warga masyarakat itu dan harus sedemikian rupa sehingga dapat memperbesar kegiatan orang bekerja. Memperbesar keinginan orang untuk menghemat, menabung, keberanian mengambil resiko, dalam hal mengubah secara revolusioner cara-cara yang lama yang kurang produktif.

Para pakar mensinyalir bahwa pada kalangan petani pedesaan ada suatu cara berfikir dan mentalitas yang hidup dan bersifat religio-magis. Sistem nilai budaya petani Indonesia

antara lain sebagai berikut: (-) Para petani di Indonesia, terutama di Pulau Jawa, pada dasarnya menganggap bahwa hidupnya itu sebagai sesuatu hal yang buruk, penuh dosa, dan kesengsaraan. (-) Mereka beranggapan bahwa orang bekerja itu untuk hidup dan kadang-kadang untuk mencapai kedudukan. (-) Mereka berorientasi pada masa kini (sekarang). Kurang memperdulikan masa depan. (-) Mereka menganggap alam itu tidak menakutkan. Bilamana ada bencana alam atau bencana lain, mereka beranggapan hal itu hanya merupakan sesuatu yang harus wajib diterima apa adanya.

### **Konsep Kemiskinan**

Masalah kemiskinan mempunyai kaitan erat dengan masalah sumber daya manusia, tingkat pendidikan dan strategi pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat. Ketidakberdayaan golongan miskin dicerminkan dengan adanya kemudahan golongan masyarakat lainnya yang lebih mampu dan lebih kuat untuk mengatur, menjaring dan membelokkan manfaat atau hasil-hasil pembangunan serta pelayanan pemerintah yang diperuntukkan bagi mereka yang kekurangan, karena berada pada kedudukan yang lemah (Chambers, 1988:133).

Menurut Salim (dalam Ala, 1981:1), kemiskinan adalah kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok. Lebih dari itu, esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin untuk melangsungkan dan mengembangkan kegiatan perekonomian dalam upaya meningkatkan taraf hidupnya.

### **Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Program P2KP**

#### **Faktor Pendukung Pelaksanaan Program P2KP**

Dari uraian di atas, sebagaimana dijelaskan pada paparan data, ada tiga faktor pendukung dalam pelaksanaan program P2KP di Desa Jatikerto, yaitu (1) dukung

an aparat desa, (2) adanya azas keterbukaan dan (3) respon masyarakat. Dukungan dari aparat desa merupakan kredit point tersendiri bagi pelaksanaan program P2KP. Menurut Moeljarto (dalam Suprijambodo, 2002:158), sosok birokrasi yang tepat bagi pembangunan masyarakat miskin adalah birokrasi yang dapat menjalankan fungsinya sebagai *empowering*. Yaitu birokrasi yang mampu menciptakan suatu iklim sedemikian rupa sehingga anggota-anggota masyarakat dapat mengembangkan berbagai potensinya secara maksimal. Oleh karena itu, perilaku birokrasi yang dipersyaratkan bagi pencapaian keberhasilan tujuan pembangunan pengentasan kemiskinan adalah perilaku birokrasi yang kondusif dan adaptif terhadap tumbuhnya aspirasi masyarakat miskin tersebut.

Adanya dukungan yang kuat dari aparat Desa Jatikerto memenuhi kriteria, sebagaimana yang dinyatakan oleh Moeljarto. Realita di lapangan menunjukkan bahwa aparat desa selain memberi dukungan saat sosialisasi juga ditunjukkan dengan kerelaannya untuk berkorban material maupun nonmaterial. Dukungan material berupa kesediaan memberikan fasilitas ruangan untuk Posko dan fasilitasi pembuatan Surat suara untuk proses pemilihan utusan anggota BKM. Sedangkan azas keterbukaan dalam pengelolaan proyek P2KP, mendorong BKM untuk memosisikan diri sebagai pelayan masyarakat. Hal ini mengingat selain gerak-gerik BKM selalu disorot oleh masyarakat, masyarakat sendiri mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan BKM. Lembaga BKM tidak akan terwujud, bilamana masyarakat tidak menghendaki keberadaannya.

Faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan program P2KP adalah kualitas pelayanan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan pengguna jasa publik sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan masyarakat sebagai pengguna jasa tersebut. Sebagaimana, Keputusan Menpan Nomer 81/1993, yang menyebutkan beberapa sendi dalam pelayanan publik, di antaranya adalah sederhana, kejelasan, kepastian, keamanan,

keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan dan bermutu. Selanjutnya responsivitas masyarakat terhadap program P2KP menunjukkan bahwa adanya kemauan yang kuat dari masyarakat untuk mengentaskan diri dari kemiskinan yang membelenggunya. Oleh karena itu respon dari masyarakat ini menjadikan motivator untuk membangkitkan semangat kerja BKM tersebut.

### **Faktor Penghambat Pelaksanaan Program P2KP**

Pada tataran implementasi, dari pelaksanaan program P2KP di Desa Jatikerto, dapat diketahui adanya tiga faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan program P2KP, yaitu: (1) rendahnya kepercayaan masyarakat, (2) rendahnya kinerja Faskel, dan (3) kinerja KSM-KSM. Dari ketiga penghambat ini jika dicermati secara detail, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap program P2KP semata hanya karena pembiasaan. Masyarakat miskin merasakan sudah biasa bilamana ada suatu program yang berupaya untuk mengentaskan kemiskinannya. Hal ini dapat terjadi karena program pengetasan kemiskinan yang ditawarkan oleh pemerintah, tidak hanya program P2KP. Sebelum P2KP ada banyak program lain yang sejenis, yang semuanya dapat dikatakan bersifat *top down*. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Combs dan Ahmed (1985:105) bahwa dalam pembangunan pedesaan dengan menggunakan pendekatan swadaya masyarakat "... diperlukan perombakan yang mendasar mengenai seluruh lembaga, proses dan hubungan yang terdapat di daerah pedesaan dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan kebudayaan."

Dengan demikian, untuk mengimplementasikan program P2KP diperlukan perubahan sikap pada diri masyarakat miskin. Oleh karenanya wajar jika masyarakat mempunyai kepercayaan yang rendah saat sosialisasi program P2KP. Dalam hal ini belum terjadi perubahan sikap pada diri masyarakat. Sedangkan prolematik ini lebih diperparah oleh rendahnya kinerja Faskel. Pada diri Faskel, yang dituntut untuk berkemampuan merubah sikap masyarakat ternyata mempunyai wawasan yang kurang lebar. Untuk itu, pengelola program P2KP seyogyanya memperhatikan semua kemungkinan yang terjadi. Termasuk kemungkinan rendahnya wawasan Faskel. Hal ini perlu diantisipasi agar program P2KP dapat diimplementasikan sesuai tujuan, visi, misi dan sasarannya.

### **KESIMPULAN**

Dari uraian di atas, terkait dengan hasil penelitian dan pembahasan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa:

1. Pelaksanaan program P2KP di Desa Jatikerto Kecamatan Kromengan Kabupaten Malang sbb:
  - a. Proses sosialisasi program yang dilakukan Faskel dan dua kadernya, sudah melalui tahapan yang benar sesuai pedoman umum yang telah digariskan oleh program P2KP. Setelah mengrekrut dua kader, Faskel melakukan sosialisasi pertama melalui kepala desa. Selanjutnya melalui aparat desa, RW, RT, tokoh-tokoh masyarakat dan tokoh-tokoh agama. Sosialisasi juga dilakukan secara tidak langsung melalui media spanduk, selebaran (*leaflet*) dan pamflet. Kendati demikian Faskel dituntut untuk lebih membuka wawasan akan kesamaan dan perbedaan antara program P2KP dengan program-program lain yang sejenis;
  - b. BKM adalah institusi lokal yang dikembangkan oleh P2KP sebagai tempat pengambilan keputusan dalam rangka implementasi program P2KP dan kegiatan-kegiatan lain yang terkait dengan program tersebut. Pembentukan BKM dilakukan dengan cara demokratis. Mulai penjaringan utusan dari tingkat RT hingga pemilihan pada tingkat desa. Dalam pembentukan BKM kepala desa beserta aparatnya memberikan dukungan penuh, baik membantu dalam bentuk moral maupun material;

- c. Pembentukan KSM-KSM, yang merupakan kelompok sasaran program P2KP, umumnya (42 KSM) masih merupakan kelompok peminjam dana kredit mikro. Sebagian kecil (6 KSM) adalah kelompok dengan program membangun sarana dan prasarana serta kegiatan sosial. Dengan kata lain, KSM hanya merupakan sarana untuk meminjam dana bagi anggotaanggotanya. Dalam hal ini belum diidentifikasi adanya pengembangan jaringan dari KSM yang ada.
2. Tahapan pendanaan program P2KP di Desa Jatikerto Kecamatan Kromengan Kabupaten Malang:
    - a. Pengajuan usul pendanaan bagi sebagian besar KSM dirasakan cukup memberatkan. Lebih-lebih adanya ketidakkonsistenan dari KMW dalam memberikan syarat-syarat pengajuan usulan;
    - b. Proses pengelolaan dana P2KP yang dilakukan oleh UPK BKM Jatikerto Mandiri telah dirasakan cukup bagus. Pengelolaan dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan yang disepakati bersama;
    - c. Jumlah perputaran dana yang dikelola KSM atau dana yang dipinjam oleh masyarakat relatif cukup tinggi. Hal ini rawan dengan ketidakberesan. Terbukti adanya beberapa KSM yang tidak mampu melaksanakan kewajibannya. Singkatnya, ada beberapa KSM yang melaksanakan pengelolaan keuangan secara baik. Sebaliknya ada juga beberapa KSM yang tidak mampu melaksanakan pengelolaan keuangannya.
  3. Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan program P2KP di Desa Jatikerto Kecamatan Kromengan Kabupaten Malang:
    - a. Faktor pendukung yang ada adalah: (1) dukungan aparat desa, (2) adanya azas keterbukaan dan program P2KP, dan (3) respon masyarakat terhadap program P2KP.
    - b. Faktor penghambat adalah: (1) rendahnya kepercayaan masyarakat, terutama pada awal sosialisasi, (2) rendahnya kinerja Faskel, yaitu kurangnya wawasan, dan (3) rendahnya tanggung jawab KSM.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1978. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winstons.
- Baskara, Imam. 2000. *Media Partisipatif P2KP; Media Informasi Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pengembangan Perkotaan.
- Chambers, Robert. 1988. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang: Rural Development Putting The Last First*. Jakarta: LP3ES.
- Combs, Philip H dan Ahmed, Manzoor. 1985. *Memerangi Kemiskinan di Pedesaan Melalui Pendidikan Non-formal*. Diterjemahkan oleh Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial (YIIS). Jakarta: CV. Rajawali.
- Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah. 2002. *Pedoman Umum P2KP Tahap II* Jakarta: Direktorat Jenderal Perumahan dan Permukiman.
- Dewanta, A.S. 1995. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Mas'ood, Mohtar. 1994. *Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Gunung Agung.

- Rondinelli, Dennis A. 1985. *Development Project as Policy Experiment: An Adaptive Approach to Development Administration*. London: Mathews.
- Supriatna, Tjahja. 2000. *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Suryono, Agus. 2001. *Teori dan Isu Pembangunan*. Malang: Universitas Negeri Malang Press.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.