

**JARING PENGAMAN SOSIAL DAN PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT¹**

Gunawan Sumodiningrat

Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Kondisi krisis moneter, ekonomi, dan kepercayaan yang terjadi di Indonesia dewasa ini, telah menimbulkan berbagai permasalahan sosial dan ekonomi. Salah satunya terkait dengan meningkatnya pengangguran dan jumlah penduduk miskin, baik di perkotaan maupun di perdesaan yang disebabkan oleh adanya kesenjangan antarpenduduk, antarsektor dan antardaerah. Untuk itu, perlu adanya paradigma baru dalam pembangunan nasional yang lebih menekankan pada optimalisasi peranan seluruh lapisan masyarakat dalam pembangunan nasional melalui strategi yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan secara berkelanjutan. Upaya ini dilakukan melalui program jaring pengaman sosial dan pemberdayaan masyarakat. Makalah ini memfokuskan pada kajian literatur yang berkaitan dengan program JPS dan pemberdayaan masyarakat, serta berbagai upaya yang dapat dilakukan dalam rangka memantapkan mekanisme pelaksanaannya.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan di Indonesia, khususnya bidang ekonomi, sebelum terjadinya krisis telah mencatat sejumlah kemajuan, walaupun di sana sini masih ditemui sejumlah masalah pembangunan yang perlu segera ditangani dan dipecahkan. Permasalahan tersebut dapat dikelompokkan menjadi masalah fundamental yang bersifat kronis, yaitu masalah yang berkaitan dengan kesenjangan antar pelaku ekonomi /antar manusia, kesenjangan antar daerah dan kesenjangan antar sektor kegiatan ekonomi. Masalah kesenjangan ini berakibat luas pada masalah kemiskinan, pengangguran, dan kesejahteraan sosial seperti tingkat pendidikan dan kesehatan. Dalam aspek makro, masalah kesenjangan merupakan implikasi dari kurangnya

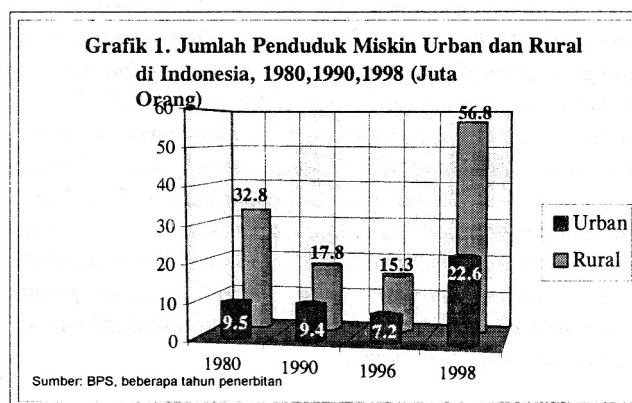
¹ Disempurnakan dari materi : Ceramah Pembekalan PKB Keuangan antar Sesko Angkatan/Sespin Polri TA 1998/1999, Lembang Bandung, 11 Januari 1999.

perhatian pencapaian tujuan pembangunan untuk rakyat mewujudkan “juriteradil”² (Sumodiningrat, 1998).

Masalah pembangunan lainnya yang bersifat kejutan (shock) adalah berkaitan dengan krisis moneter, ekonomi dan politik seperti yang saat ini sedang menimpa bangsa Indonesia. Masalah yang terakhir ini telah menyebabkan kondisi ekonomi Indonesia menjadi sangat memprihatinkan. Inflasi yang tinggi, pertumbuhan yang diperkirakan negatif, PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) dan meningkatnya pengangguran, kemiskinan yang semakin meluas dan krisis pangan, juga telah membawa dampak negatif bagi kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat.

Salah satu indikator keberhasilan pembangunan ekonomi ini terlihat dari semakin berkurangnya penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Menurut data statistik, seperti yang ditunjukkan dalam grafik 1, terlihat bahwa sejak tahun 1980 hingga tahun 1996 telah terjadi penurunan jumlah penduduk miskin baik di perdesaan maupun di perkotaan. Jumlah penduduk miskin di perdesaan menurun dari 32,8 juta orang di tahun 1980 menjadi 15,3 juta di tahun 1996, sedangkan penduduk miskin di perkotaan berkurang dari 9,5 juta menjadi 7,2 juta orang di tahun 1996.

Namun demikian, pada bulan Juni 1998 jumlah penduduk miskin meningkat drastis menjadi 79, 4 juta orang, yang terkonsentrasi di perdesaan sebesar 56,8 juta dan 22,6 juta di perkotaan, atau sama dengan sekitar 40 persen dari total penduduk Indonesia pada periode yang sama.



² Misi Pembangunan nasional yang bertujuan untuk mencapai bangsa yang maju, mandiri, sejahtera dan berkeadilan

Sehubungan dengan kondisi krisis tersebut dalam upaya mengoptimalkan pembangunan nasional diperlukan pemahaman tentang hakikat pembangunan dengan menempatkan arah baru pembangunan nasional bermuatan strategi yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan secara berkelanjutan (Ginandjar Kartasasmita, 1997). Upaya ini dapat ditempuh melalui program jaring pengaman sosial (*social safety net*) dan pemberdayaan masyarakat (*emppowerment*). Upaya tersebut perlu terkait dalam agenda reformasi³ ekonomi (Paul R. Iftgory dan Robert C. Stuart, 1998). Dengan demikian arah pembangunan dalam era reformasi adalah mengoptimalkan manfaat program jaring pengaman sosial dalam kerangka pemberdayaan masyarakat sebagai suatu upaya pembangunan untuk rakyat. Program jaring pengaman sosial dan pemberdayaan masyarakat merupakan agenda mengoptimalkan pembangunan nasional di era reformasi.

JARING PENGAMAN SOSIAL

Keberhasilan pembangunan ekonomi Indonesia selama tiga puluh tahun Orde Baru semestinya mampu menangkal berbagai masalah sosial-ekonomi masyarakat. Namun demikian, kelemahan struktural berupa ketimpangan dalam ketersediaan prasarana, kelembagaan, seita pengelolaan (*governance*) dan koordinasi pengelolaan sumberdaya nasional menyebabkan proses pemulihan (*recovery*) dan penanggulangan dampak krisis, berlangsung sangat lambat. Jaring pengamanan sosial merupakan satu instrumen yang terkoordinasi dan terpadu antara program pembangunan khusus menanggulangi keadaan krisis (*crash program*) dan program pembangunan reguler menanggulangi masalah kronis tantangan fundamental ekonomi berupa kesenjangan, kemiskinan dan ketertinggalan.⁴

³ Pengertian reformasi (*reformation*) secara tekstual berarti mengubah, memperbaiki, mengarahkan kembali kondisi negara. Lihat Webster's Desk Dictionary of the English Language, Portland House, New York, 1990. Sementara itu reformasi diartikan juga sebagai perubahan radikal untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara tanpa kekerasan (Anonomous, 1995). Namun secara konseptual makna reformasi dipersepsikan secara beragam sesuai dengan pemahaman masing-masing pihak tentang agenda reformasi. Dalam pengertian ini informasi adalah upaya sistematis bertahab dan strategis menuju arah tertentu.

⁴ Jaring pemanaman sosial merupakan satu upaya terkoordinir menanggulangi dampak krisis melalui program khusus (*crush program*). (Lihat Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta 15 Agustus 1998).

Negara-negara yang terkena imbas krisis ekonomi atau bencana alam harus menghadapi realitas yang cukup pahit, yakni ketidakmampuan untuk mengisolasi kawasannya dari dampak negatif krisis ekonomi dan bencana alam tersebut atas masalah sosial. Namun demikian, bagi negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*) yaitu negara yang sudah memiliki program jaring pengaman sosial, tidak sulit untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi dan bencana alam tersebut. Upaya ini bisa dilakukan melalui upaya mengkoordinasikan, mengalokasikan, dan menyalurkan dana jaring pengaman sosial langsung kepada kelompok sasaran masyarakat yang terkena dampak. Jika tidak, akan timbul dampak yang lebih buruk pada individu atau keluarga sebagai kelompok sasaran (*vulnerable group*) (Anggito Abimanyu dkk, 1998).

Di sisi lain, masalah pendanaan jaring pengaman sosial seringkali menimbulkan permasalahan tersendiri. Dalam situasi krisis dan keterbatasan sumber dana pemerintah seperti yang saat ini terjadi di Indonesia, pelaksanaan program jaring pengaman sosial akan menemui banyak keterbatasan. Kalaupun dananya bisa disediakan dalam jumlah yang cukup (misalnya melalui pinjaman/bantuan luar negeri), persoalan lain yang timbul adalah bagaimana mengelola dana tersebut agar bisa cepat dan tepat mengenai sasaran, sehingga penanggulangan dan pemulihan bisa dilakukan secara efektif, efisien dan segera? Oleh karenanya, perlu dibentuk suatu mekanisme yang terstruktur mulai dari tahap perencanaan pengelolaan, hingga merumuskan agenda aksi yang dapat memenuhi kebutuhan individu atau kelompok sasaran.

Paket bantuan sosial bagi masyarakat rentan krisis dalam kerangka jaring pengaman sosial ditempuh pertama kali oleh Presiden Roosevelt pada tahun 1930-an di Amerika Serikat. Depresi ekonomi yang melanda Amerika Serikat disertai badai salju yang parah mengakibatkan lumpuhnya sebagian besar kegiatan ekonomi riil negara itu. Angka pengangguran meningkat tinggi, serta terjadi kontraksi ekonomi yang disertai dengan melambungnya harga kebutuhan pokok. Menurunnya produktivitas berbagai sektor perekonomian ini mengakibatkan daya beli masyarakat menurun yang mengakibatkan ketidakmampuan masyarakat memenuhi kebutuhan pokok. Akibatnya kualitas hidup sebagian besar masyarakat menurun drastis. Kondisi

ini kemudian segera diatasi melalui langkah jangka pendek (*crash program*) dengan tujuan memulihkan kegiatan ekonomi dan menanggulangi dampak sosial.

Konsep jaring pengaman sosial diperkenalkan pula oleh para ekonom kapitalis pada saat proses peralihan ekonomi di negara- negara Eropa Timur pada pada 1990-an. Saat itu terjadi transisi ekonomi dari sistem ekonomi sosialis ke sistem ekonomi pasar. Proses transisi ekonomi ini mengakibatkan kelompok masyarakat miskin yang selama sistem ekonomi sosialis mendapat jatah pangan gratis dari pemerintah menjadi tidak lagi mendapatkan jatah pangan gratis (Lihat Mubyarto, 1998).

Bank Dunia menyebutkan bahwa program jaring pengaman sosial ditujukan untuk melindungi kelompok orang atau keluarga yang mengalami kondisi penurunan kapasitas secara kronis sehingga kehilangan pekerjaan dan pendapatan tetap (*chronic poverty*) dan kelompok orang atau keluarga yang mengalami penurunan kapasitas dari garis marjinal kemiskinan sehingga tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan untuk bertahan hidup (*transient poverty*) kelompok masyarakat rentan krisis demikian, perlindungan sosial diperlukan guna menggerakkan produktivitas mereka melalui pemberian kesempatan kerja dan bantuan sosial dasar terutama kesehatan dan pendidikan. Setiap orang dan keluarga yang menderita akibat krisis menjadi prioritas kelompok sasaran penerima bantuan program jaring sosial. Pengalaman Bank Dunia di beberapa negara yang pernah dilanda krisis ekonomi menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas kelompok masyarakat rentan krisis (*capacity building*) termasuk kelompok masyarakat miskin - dapat dilakukan melalui upaya pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Sasaran kegiatan pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui berbagai komponen program yang memberikan peluang bagi kelompok masyarakat rentan krisis untuk mendapatkan akses ke sumberdaya produksi (lebih jauh lihat K. Subbarao, et.all, 1997).

Di Indonesia dikenal dua pengertian JPS, "klasik" sesuai pengertian aslinya yaitu memberikan bantuan pangan dan penciptaan lapangan kerja yang bersifat padat karya. JPS "disempurnakan atau JPS Plus" yaitu pemberian bantuan berlanjut pada kegiatan sosial ekonomi produktif "JPS Plus" telah diadopsi Indonesia dalam program/gerakan penanggulangan kemiskinan dalam gerakan nasional program IDT 1993.

Pada dasarnya, memang tidak terdapat suatu model atau formula baku yang dapat digunakan sebagai acuan dalam mengimplementasikan jaring pengaman sosial ini. Bentuk program JPS sangat bervariasi dan tidak ada satu modelpun yang dapat berlaku umum untuk berbagai kondisi dan untuk berbagai tujuan. Seperti yang ditunjukkan dalam tabel 1, bentuk bantuan yang disalurkan kepada masyarakat yang berhak menerima, tergantung pada subjek kemiskinan, alasan timbulnya kemiskinan, dan kondisi daerah/negara. Dengan demikian, faktor kunci untuk menjamin tercapainya efisiensi, efektivitas dan responsibilitas pelaksanaan program JPS tersebut adalah tersedianya informasi yang akurat dan credible.

Tabel 1. Faktor-faktor yang mempengaruhi bentuk program jaring pengaman sosial

Siapa yang miskin	Mengapa mereka miskin	Kondisi daerah/wilayah	Pilihan Bentuk Program JPS
Petani penggarap, petani gurem (pemilik lahan yang kecil), dan penganggur terselubung di pedesaan, serta masyarakat miskin di perkotaan	Produktivitas pertanian yang rendah, arus pendapatan yang sangat tidak menentu, rendahnya tingkat pendidikan dan keahlian, serta kekurangan harta Produktif	Keterbatasan infrastruktur, seperti infrastruktur fisik (jalan raya), sosial (sekolah), dan infrastruktur finansial (bank dan lembaga keuangan formal lainnya). Tingkat malnutrisi tinggi, kemiskinan massal di pedesaan, dan kekurangan pangan.	Program padat karya dengan tingkat upah pasar bagi tenaga kerja tidak terdidik, program peningkatan nutrisi bagi orang yang paling membutuhkan di pedesaan dan perkotaan, dan bantuan pangan yang dirancang secara cermat.
Petani gurem, penduduk miskin di	Produktivitas pertanian	Terjadi reformasi ekonomi,	Program penciptaan lapangan kerja di

perkotaan, dan para penganggur.	rundah, terbatasnya Kredit perdesaan (KUT, misalnya), rendahnya tingkat pendidikan dan keahlian	deregulasi sektor pertanian dan industri pengolahan di perkotaan, serta reformasi kebijakan perdagangan internasional	perkotaan, bantuan pangan menurut kelompok sasaran, bantuan kredit produktif guna menciptakan lapangan kerja, dan pemberian pesangon (severance payment) jika diperlukan.
Pekerja di perkotaan yang miskin, para manula yang tidak mempunyai anggota Keluarga pendukung, anak yatim piatu dan anak cacat	Perekonomian sedang berada dalam masa tnsisisi/ shock, resesi ekonomi, dan berkurangnya pengeluaran untuk membiayai jaring pengaman sosial.	Perekonomian dalam masa transisi, yang disertai dengan tingkat inflasi dan tingkat pengangguran yang tinggi.	Jika sistem informasi cukup baik, pilih transfer dana tertarget, serta program pengembangan lapangan kerja di sektor publik.
Keluarga muda dengan anak	Pekerja baru yang pendapatan rendah, struktur penduduk kelompok usia muda.	Perekonomian sedang dalam transisi.	Bantuan untuk anak-anak, fasilitas pemeliharaan /perawatan anak, khususnya jika jumlah keluarga dan kemiskinan berkorelasi kuat.
Wanita	Diskriminasi pasar tenaga kerja, kewajiban untuk mengasuh	Norma-norma sosiokultural, pertumbuhan ekonomi yang	Kredit kecil bagi pengusaha wanita, pengembangan fasilitas penjaan

	anak. diskriminasi dalam memperoleh pendidikan, terbatasnya akses terhadap kredit	rendah, kemiskinan massal, proporsi wanita dan anak-anak miskin relatif tinggi.	(pemeliharaan) anak, bantuan sosial untuk parajanda, dan kelompok rentan lainnya.
--	---	---	---

Sumber: K. Subbaro, et.all. (1997)

Jaring Pengaman Sosial Di Indonesia

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, krisis ekonomi, sosial dan kepercayaan yang terjadi di Indonesia dewasa ini merupakan akumulasi dari berbagai permasalahan. Dalam upaya memecahkan masalah tersebut perlu diidentifikasi beberapa hal antara lain permasalahan yang telah ada sebelum krisis dan yang muncul setelah krisis; masalah pengangguran dan kemiskinan; masalah yang terjadi dalam dimensi wilayah perdesaan dan perkotaan; serta program pembangunan yang telah dilaksanakan sebelum dan sesudah krisis. Dari identifikasi ini dapat dirumuskan saran dan langkah kebijaksanaan yang perlu dilakukan yakni penanggulangan pengangguran dan sekaligus mengentaskan kemiskinan melalui upaya yang berkesinambungan.

Kondisi krisis memberikan bukti bahwa ternyata kesenjangan yang kronis merupakan penyebab utama munculnya kelompok masyarakat miskin. Pertanyaan berikutnya adalah bagaimanakah pelaksanaan kebijaksanaan dalam rangka penanggulangan kesenjangan? penanggulangan kesenjangan yang muncul baik akibat dampak masalah fundamental dan dampak krisis ini dilaksanakan dalam kerangka kebijaksanaan jaring pengaman sosial (*social safety net*). Kebijakan ini merupakan agenda mendesak jangka pendek yang segera dilaksanakan guna menghindari akibat yang lebih buruk dalam jangka panjang.

Di Indonesia, saat ini program-program JPS diprioritaskan pada: (i) peningkatan ketahanan pangan (*food security*) yang diarahkan untuk menjamin ketersediaan bahan makanan yang cukup dan terjangkau oleh masyarakat; (ii) penciptaan lapangan kerja produktif (*labour intensif*) yang diarahkan untuk memberikan kesempatan dalam kegiatan ekonomi melalui pola padat karya

produktif; (iii) perlindungan sosial (*social protection*) diarahkan untuk mempertahankan akses masyarakat pada pelayanan dasar terutama pendidikan dan kesehatan; dan (iv) pengembangan usaha kecil dan menengah (*small medium enterprise*) untuk pemberdayaan ekonomi rakyat produktif yang berjiwa kooperatif melalui bantuan modal, pelatihan, penyuluhan, bimbingan serta bantuan promosi dan kemitraan usaha. Keempat prioritas itu perlu menjadi landasan bagi upaya penanggulangan masalah kesenjangan. Kesenjangan antarsektor kegiatan ekonomi dilakukan melalui program-program pembangunan sektoral, kesenjangan antardaerah dilakukan melalui program-program pembangunan daerah, dan kesenjangan antarmanusia/golongan dilakukan melalui program-program pembangunan khusus.

Pendekatan dalam program JPS adalah pertumbuhan melalui pemerataan secara berkelanjutan yang dilaksanakan melalui kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat dalam wadah pengembangan komunitas disertai pendampingan sebagai fasilitator. Penyediaan tenaga pendamping melibatkan peranserta lembaga pengembang swadaya masyarakat (LPSM/LSM) untuk membina dan memantau pengelolaan bantuan. Pengelolaan bantuan menerapkan prinsip pembangunan partisipatif yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat dalam wadah kelompok usaha produktif bersama, seperti pokmas (kelompok masyarakat), poksar (kelompok sasaran), dan lain-lain.

Prinsip Pengelolaan dan Pelestarian Program

Prinsip pengelolaan program JPS mengikuti aras: (i) penyaluran bantuan yang cepat dan langsung kepada kelompok masyarakat penerima manfaat; (ii) rencana kegiatan harus dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka; (iii) seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun administratif; (iv) hasil kegiatan harus memberikan manfaat langsung kepada masyarakat; (v) hasil kegiatan harus dapat dilanjutkan dan dikembangkan oleh masyarakat sendiri dalam wadah organisasi masyarakat setempat; dan (vi) program dapat dilaksanakan secara menyeluruh di seluruh wilayah yang memerlukan perhatian.

Pelestarian hasil kegiatan dikembangkan oleh masyarakat sendiri dalam wadah organisasi masyarakat setempat. Hasil kegiatan menjadi modal usaha kelompok

masyarakat untuk usaha lebih lanjut dan pengelolaannya diselenggarakan oleh unit pengelola keuangan (UPK) milik masyarakat sesuai prinsip pengelolaan program, yaitu penyaluran bantuan cepat dan langsung sampai kepada kelompok masyarakat penerima manfaat (*quick disbursement*), rencana kegiatan harus dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka (*transparency*), seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun administratif (*accountability*), dan hasil kegiatan dapat dilestarikan dan dikembangkan oleh masyarakat sendiri dalam wadah organisasi masyarakat setempat (*sustainability*).

Program JPS berupa dana yang disalurkan langsung kepada masyarakat pada tingkat desa/kelurahan harus dapat dikelola dalam wadah unit pengelola keuangan (UPK) yang pengelolaannya dilakukan sendiri oleh masyarakat. UPK berperan sebagai pengelola berbagai dana yang berasal dari pemerintah melalui mekanisme DIP (Daftar Isian Proyek) dan SPABP (Surat Pengesahan Anggaran Bantuan Pembangunan) tersebut serta dana bergulir dari masyarakat. UPK dapat berkembang menjadi lembaga pengelola keuangan milik masyarakat yang berbadan hukum koperasi (mengikuti UU koperasi) atau berbadan hukum lain (mengikuti UU bank). Lembaga pembiayaan milik masyarakat ini selanjutnya dikenal dengan lembaga keuangan alternatif milik masyarakat.

Program JPS perlu dipahami sebagai stimulan untuk mendorong produktivitas dan meletakkan landasan pembangunan yang kukuh dan berkesinambungan. Pola pembangunan demikian diharapkan mampu mewujudkan arah pembangunan berdimensi kerakyatan yang bermuatan: (i) memberikan kesempatan bagi peranserta aktif masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi yang lebih demokratis; (ii) pemberdayaan masyarakat berkaitan dengan pemantapan otonomi daerah yang diselenggarakan secara nyata dan dinamis; (iii) pemantapan perubahan struktur dari masyarakat sendiri dengan penajaman pada modernisasi; serta (iv) keterpaduan dan keterkaitan berbagai program yang makin erat antarmanusia, antardaerah, antarsektor kegiatan ekonomi, serta antara kegiatan makro dan mikro nasional.

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Berbagai upaya yang dilakukan dalam mengurangi atau bahkan menghilangkan kesenjangan, dapat dilakukan melalui upaya pemberdayaan masyarakat, khususnya bagi kelompok tertinggal. Pemberdayaan masyarakat berkaitan erat dengan program JPS. Program JPS sebagai payung dari strategi dan langkah kebijaksanaan khusus dan reguler dengan pemberdayaan masyarakat sebagai langkah kebijaksanaan yang nyata dalam mewujudkan peran serta aktif masyarakat.

Setiap perencanaan pembangunan yang diarahkan pada pemberdayaan masyarakat paling tidak harus memuat unsur-unsur pokok sebagai berikut: (i) strategi dasar pemberdayaan masyarakat yang merupakan acuan dari seluruh upaya pemberdayaan masyarakat; (ii) kerangka makro pemberdayaan masyarakat yang memuat berbagai besaran sebagai sasara yang harus dicapai; (iii) sumber anggaran pembangunan sebagai perkiraan sumber-sumber pembiayaan pembangunan; (iv) kerangka dan perangkat kebijaksanaan pemberdaya? masyarakat; (v) program-program pemberdayaan masyarakat yang secara konsisten diarahkan pada pengembangan kapasitas masyarakat; (vi) indikator keberhasilan program yang memuat perangkat pencatatan sebagai dasar pemantauan evaluasi program dan penyempurnaan program serta kebijaksanaan yang menjamin kelangsungan program⁵.

Strategi Dasar Pemberdayaan Masyarakat

Dalam pelaksanaan pembangunan, seringkali ditemui adanya trade off antara pertumbuhan ekonomi dan pemerataan. Lebih dari itu ketidakmerataan justru menjadi syarat perlu (*necessary condition*) untuk menciptakan tingkat pertumbuhan yang tinggi (Todaro 1997:164). Diperlukan suatu strategi atau arah baru dari kebijaksanaan pembangunan yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan. Strategi itu pada dasarnya mempunyai tiga arah: (i) pemihakan dan pemberdayaan masyarakat; (ii) pemantapan otonomi dan pendelegasian wewenang dalam pengelolaan pembangunan di daerah yang mengembangkan peranserta masyarakat; (iii) modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah dari perubahan struktur sosial ekonomi dan budaya yang bersumber pada peranserta masyarakat lokal.

⁵ Lebih jauh bandingkan dengan Anonimous, *Kebijaksanaan dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan*, tidak dipublikasikan, Bappenas, Jakarta, Juni 1997.

Dalam proses perubahan struktur diperlukan rencana dan langkah yang sistematis melalui pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan pada masyarakat modern yang telah maju lebih diarahkan pada penciptaan iklim yang menunjang dan peluang untuk tetap maju. Dengan sekaligus menanamkan pengertian bahwa suatu saat wajib membantu yang lemah untuk lebih maju. Pemberdayaan masyarakat yang masih tertinggal tidak cukup hanya dengan meningkatkan produktivitas, memberikan kesempatan berusaha yang sama, dan memberikan suntikan modal saja, tetapi harus dijamin adanya kerjasama dan kemitraan yang erat antara yang telah maju dengan yang lemah dan belum berkembang. Pemberdayaan masyarakat perlu dilaksanakan dengan prinsip-prinsip kemitraan yang saling menguntungkan (Ginanjari Kartasmita, 1997). Dengan memahami pembangunan sebagai perubahan struktur, maka mekanisme pembentukan modal (*capital accumulation*) yang benar merupakan kunci dari pengembangan ekonomi rakyat yang berkelanjutan. Proses pemupukan modal yang benar muncul dari dalam sendiri yakni dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk dinikmati masyarakat.

Secara nasional, strategi pemberdayaan masyarakat erat berkaitan dengan penciptaan kesempatan kerja dan peluang berusaha yang memberikan pendapatan yang memadai bagi masyarakat. Dengan pengertian ini setiap anggota masyarakat disyaratkan berperanserta dalam proses pembangunan, mempunyai kemampuan sama, dan bertindak rasional.

Kerangka Makro Pemberdayaan Masyarakat

Dalam kerangka perencanaan, penentuan kelompok sasaran (*targeting*) pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan umum (*universal*) dan pendekatan khusus (*ideal*). Dengan pendekatan universal, bantuan baik berupa dana, prasarana, dan sarana diberikan kepada semua daerah dan semua penduduk secara sama. Keuntungan dari pendekatan ini adalah mudah diterapkan. Namun, pendekatan ini sangat mahal dan mempunyai resiko "kebocoran" yang cukup tinggi. Hal ini disebabkan bukan hanya penduduk yang paling memerlukan saja yang menikmati, tetapi seluruh penduduk yang tinggal dalam wilayah tersebut ikut menikmati. Di samping itu, daerah yang telah siap dan mempunyai potensi yang lebih

baik justru terlebih dahulu menikmati bantuan tersebut. Hal ini justru memacu meningkatnya kesenjangan.

Dengan pendekatan kedua, yaitu pendekatan ideal, beberapa kelemahan ini dapat diatasi. Dengan pendekatan ideal, bantuan diberikan kepada penduduk atau daerah yang benar-benar memerlukan dan kebocoran dapat ditekan sekecil mungkin. Berdasarkan pendekatan ini, perencanaan dalam penggunaan bantuan ditentukan sendiri oleh masyarakat. Untuk dapat menerapkan pendekatan ideal ini secara efektif, akan sangat tergantung pada ketersediaan informasi atau sumber data yang akurat dan dapat dipercaya. Syarat yang harus dipenuhi adalah kelengkapan indikator dan kejelasan mengenai kriteria alokasi bantuan.

Paradigma Baru Pembangunan

Memahami permasalahan ini, pemerintah diharapkan dapat memperkecil kesenjangan, mengaitkan aspek mikro dan makro mengarah pada pembangunan yang dinamis. Peran pemerintah melalui mekanisme anggaran pembangunan merupakan langkah nyata dalam mengurangi masalah kesenjangan melalui serangkaian strategi yang memadukan pertumbuhan dengan pemerataan secara berkelanjutan (*sustainable*). Dengan pertumbuhan ekonomi tinggi, akan menghasilkan sumber penerimaan, khususnya pajak sebagai pendapatan utama dalam anggaran pembangunan yang digunakan untuk pemerataan pembangunan, misalnya melalui pemberian subsidi dan batuan dalam mendukung kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat dan pemihakan kepada yang lemah. Upaya pemberdayaan dan pemihakan merupakan aspek mikro yang harus digerakkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁶

Upaya pemerataan pembangunan harus dilakukan secara tepat arah dan tepat sasaran. Oleh sebab itu sejak Repelita VI paradigma pembangunan secara keseluruhan telah mengalami pergeseran menuju ke arah tercapainya upaya pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*). Pelaksanaan paradigma pembangunan tersebut dituangkan dalam arah baru kebijaksanaan pembangunan nasional. Arah baru pembangunan nasional mensyaratkan adanya upaya-upaya pemihakan dan pemberdayaan yang luas kepada

⁶ Perencanaan pembangunan terkait antara aspek makro sistem pembangunan nasional dengan aspek mikro pembangunan yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat (Ginjar Kartasmita, 1995)

masyarakat. Penegasan arah baru ini tentu membutuhkan kesiapan aparat dan masyarakat guna melaksanakan pembangunan sesuai dengan amanah Garis-garis Besar Haluan Negara. Kesiapan aparat dan masyarakat harus ditumbuhkan melalui upaya penguatan kelembagaan aparat dan masyarakat, khususnya kelembagaan di daerah tingkat II yang bertumpu pada pembangunan di tingkat kecamatan dan desa sebagai basis pembangunan nasional di daerah.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya mempersiapkan masyarakat seiring dengan upaya memperkuat kelembagaan masyarakat sehingga mampu mewujudkan kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan dalam suasana keadilan sosial yang berkelanjutan. Untuk itu upaya pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat (Ginandjar Kartasasmita, 1996). Dalam upaya itu, strategi pembangunan harus ditujukan ke dua arah, yakni: (i) upaya untuk menghilangkan masalah struktural dalam perekonomian dan juga dalam tatanan sosial yang memisahkan lapisan masyarakat yang maju dan berada di sektor modern, serta tertinggal dan berada di sektor tradisional; (ii) upaya pemberdayaan sektor ekonomi dan lapisan rakyat yang masih tertinggal dan hidup di luar atau di pinggiran jalur kehidupan modern.

Dalam kerangka pikiran itu, upaya pemberdayaan masyarakat harus dilakukan melalui: (i) menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*); (ii) memperkuat potensi dan daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*); (iii) pemberdayaan mengandung pula arti melindungi (*protecting*). Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi makin lemah, karena kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat (*equal playing field*). Untuk mewujudkan pemberdayaan yang langgeng diperlukan adanya pendampingan. Pendampingan menentukan keberhasilan gerakan nasional penanggulangan kemiskinan ini. Pendamping pada dasarnya berperan membantu masyarakat meningkatkan kegiatan sosial ekonomi penduduk miskin di desa tertinggal (lihat Anonimous, 1997).

Kebijaksanaan Pemberdayaan Masyarakat

Kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat secara umum dapat dipilah dalam tiga kelompok: (i) kebijaksanaan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi rakyat; (ii) kebijaksanaan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran; (iii) kebijaksanaan khusus menjangkau masyarakat miskin melalui upaya khusus.

Kebijaksanaan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya peningkatan pemerataan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana, penguatan kelembagaan, serta penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang menunjang kegiatan sosial-ekonomi masyarakat. Dalam kerangka kebijaksanaan ini pula termasuk penciptaan ketenteraman suasana sosial dan politik, penciptaan iklim usaha dan stabilitas ekonomi melalui pengelolaan ekonomi makro yang berhati-hati, pengendalian pertumbuhan penduduk dan pelestarian lingkungan hidup.

Kebijaksanaan langsung diarahkan pada peningkatan akses terhadap sasaran pemberdayaan masyarakat secara nasional dalam bentuk penyediaan prasarana dan sarana yang mendukung kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan pendidikan, peningkatan produktivitas, dan pendapatan, khususnya masyarakat berpendapatan rendah. Dalam hubungan ini, pendekatan yang paling tepat dalam pengembangan ekonomi rakyat adalah melalui pendekatan kelompok dalam bentuk usaha bersama dalam wadah koperasi. Upaya meningkatkan kemampuan menghasilkan nilai tambah paling tidak harus ada perbaikan akses terhadap empat hal, yaitu: (i) akses terhadap sumber daya; (ii) akses terhadap teknologi, yaitu suatu kegiatan dengan cara dan alat yang lebih baik dan lebih efisien; (iii) akses terhadap pasar. Produk yang dihasilkan harus dapat dijual untuk mendapatkan nilai tambah. Ini berarti bahwa penyediaan sarana produksi dan peningkatan keterampilan perlu diimbangi dengan tersedianya pasar secara terus-menerus; dan (iv) akses terhadap sumber pembiayaan.

Kebijaksanaan khusus diutamakan pada penyiapan penduduk miskin untuk melakukan kegiatan sosial ekonomi sesuai budaya setempat. Upaya khusus pada dasarnya mendorong dan memperlancar proses transisi dari kehidupan subsisten

menjadi kehidupan pasar. Penyiapan penduduk bersifat situasional sesuai dengan tingkat permasalahan dan kesiapan masyarakat itu sendiri. Peran tokoh masyarakat termasuk aparat daerah yang paling dekat dengan masyarakat menjadi amat penting dalam proses transisi ini, bagian dari kebijaksanaan khusus adalah peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan terhadap kegiatan usaha penduduk miskin berupa jaminan kepastian usaha dan kemudahan akses, serta pembentukan lembaga yang memberi layanan kepada penduduk miskin. Kebijakan ini dilaksanakan secara terpilih sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Program-Program Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat diupayakan melalui program di berbagai sektor yang dibiayai langsung dengan anggaran dalam negeri. Di samping itu upaya pemberdayaan ekonomi rakyat juga ditempuh dengan memanfaatkan dana masyarakat sendiri melalui perbankan. Melalui berbagai skim kredit, pemerintah membantu dengan memberikan subsidi bunga yang biayanya ditanggung oleh anggaran pembangunan. Pemberdayaan tidak hanya menyangkut pendanaan tetapi juga peningkatan kemampuan sumberdaya manusia dan kelembagaan. Untuk itu dalam berbagai skim kredit tersebut termasuk pula program-program pendampingan (lihat Anonymous, 1997).

Salah satu program yang secara khusus diarahkan pada pemberdayaan masyarakat adalah program khusus penanggulangan kemiskinan dalam payung program Inpres Desa Tertinggal. Program khusus penanggulangan kemiskinan untuk mempercepat upaya mengurangi jumlah penduduk miskin dan juga desa/kelurahan tertinggal. Selain itu, dimaksudkan untuk mengkoordinasikan dan memadukan berbagai dan memadukan berbagai program pembangunan yang sudah ada dalam kerangka pemberdayaan masyarakat. Program ini merupakan pengembangan dan penajaman dari program pemberdayaan masyarakat yang pernah dilakukan sebelumnya.

Berbagai program bantuan pembangunan dengan mekanisme pelaksanaan yang bertumpu pada masyarakat disalurkan langsung kepada masyarakat terus dimantapkan. Mekanisme ini diharapkan dapat dikembangkan sebagai langkah pemberdayaan masyarakat yang nyata. Salah satu program yang sedang

dikembangkan dan terus disempurnakan adalah bantuan Program Pengembangan Kecamatan (PKK), dan bantuan Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE). Bantuan PDMDKE adalah bantuan program yang menerapkan pola PPK⁷. Bantuan PPK merupakan pengembangan program Inpres Desa tertinggal (P3DT). Bantuan PDMDKE mengutamakan pembangunan yang dikelola langsung oleh masyarakat desa yang dikoordinasi dalam musyawarah di tingkat kecamatan⁸.

Bantuan PDMDKE merupakan model pembangunan kelembagaan masyarakat yang berkelanjutan yang menerapkan prinsip pembangunan yang partisipatif. Model pembangunan yang partisipatif mengutamakan pembangunan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal khususnya di perdesaan dalam wadah musyawarah pembangunan di tingkat kecamatan.

Bantuan PDMDKE mengikuti mekanisme bantuan umum (*specific-block grant*) yang dapat dimanfaatkan secara langsung oleh masyarakat lokal sebagai bantuan langsung. Bantuan bersifat hibah bergulir (*revolving grant*), sebagai investasi ekonomi yang menghasilkan dana bergulir dan kegiatan pengembangan kemampuan masyarakat (*capacity building investment*). Sistem penyelenggaraan bantuan program menempatkan mekanisme pembangunan yang transparan, dapat dipertanggungjawabkan, menguntungkan semua pihak, berkelanjutan, dan dapat dikembangkan untuk pelaksanaan lebih lanjut.⁹

⁷ Pelaksanaan bantuan PPK didukung dengan pengalihan berbagai program bantuan yang langsung ditunjukkan kepada masyarakat. Bantuan program yang terpusat dengan mekanisme DIP Pusat (Daftar Isian Proyek – Pusat) secara bertahap dialihkan menjadi mekanisme SPABP (Surat Pengesahan Anggaran Bantuan Pembangunan-Daerah). Dukungan juga dilakukan dengan pemberdayaan aparat, dengan mengikutsertakan unsur-unsur lembaga swadaya masyarakat, lembaga kemasyarakatan lainnya dan unsur perguruan tinggi. Dalam kaitan ini maka peran tim pembina khususnya di daerah tingkat II yang menjadi wadah musyawarah pembangunan di daerah menjadi sangat penting.

⁸ Lihat Pedoman Umum Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE), Tim Koordinasi Pengelolaan Program-program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi, Tahun 1998/1999.

⁹ Lihat Gunawan Sumodiningrat, Pemantapan Otonomi dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, dlsiapkan untuk: Melengkapi Penjelasan Rantap MPK RI Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta, 10 November 1998.

Indikator Keberhasilan Program

Indikator keberhasilan yang dapat dipakai untuk mengukur pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat mencakup (Anonymous, 1994) : (i) berkurangnya jumlah penduduk miskin; (ii) berkembangnya usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia; (iii) meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungannya; (iv) meningkatnya kemandirian kelompok yang ditandai dengan makin berkembangnya usaha produktif anggota dan kelompok, makin kuatnya pemnodalan kelompok, makin rapinya sistem administrasi kelompok, serta makin luasnya interaksi kelompok dengan kelompok lain di dalam masyarakat; serta (v) meningkatnya kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapatan yang ditandai oleh peningkatan pendapatan keluarga miskin yang ditandai oleh terpenuhinya kebutuhan pokok dan dan kebutuhan sosial dasar.

Dengan menggunakan berbagai tolok ukur tersebut maka segenap upaya pembangunan diharapkan dapat dilaksanakan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin. Kemiskinan cenderung memusat di daerah perdesaan yang terpencil dan terisolasi, dan kawasan padat penduduk di daerah perkotaan yang disebut kantong kemiskinan. Sehingga jumlah penduduk miskin kronis yang merupakan penduduk miskin inti (*core poverty*) maupun penduduk miskin baru yang merupakan penduduk miskin akibat masalah khusus (*shock poverty*) dapat dikurangi.

Dimensi kemiskinan yang luas mengharuskan setiap upaya pemberdayaan masyarakat dalam tataran makro perlu dilakukan secara terpadu yang meliputi berbagai program pembangunan baik sektoral maupun regional. Peran pemerintah yang diharapkan adalah menciptakan peluang dan kesempatan usaha yang lebih besar bagi penduduk miskin. Dalam tataran mikro, model pemberdayaan sebagai dasar penanggulangan kemiskinan yang telah dikembangkan oleh kalangan lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, dan organisasi kemasyarakatan sangat efektif untuk menjembatani upaya yang dilakukan melalui berbagai program pembangunan. Melalui model pemberdayaan ini dapat dilakukan penyiapan masyarakat sebagai bagian dari proses transisi yang umumnya tidak dicakup dalam program pembangunan.

Segenap program pemberdayaan masyarakat yang dirancang untuk menanggulangi ketertinggalan merupakan bagian dari upaya untuk mempercepat proses perubahan kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang masih tertinggal. Dengan demikian keterkaitan antar program pemberdayaan masyarakat mencakup keterkaitan misi, tujuan, dan pendekatan lintas sektor. Proses perubahan itu hanya dapat lestari dan berkelanjutan jika digerakkan sendiri oleh masyarakat. Aparat dan pihak luar hanya sebagai fasilitator yang memberikan campur-tangan minimum jika masyarakat belum mampu melaksanakan sendiri. Dalam proses perubahan seperti itu diperlukan suatu kepedulian terhadap masalah kemiskinan. Upaya memacu kepedulian membutuhkan waktu dan perlu kesepakatan dan kebersamaan semua pihak. Dengan kebersamaan yang kukuh, upaya pemberdayaan masyarakat dapat ditanggung bersama dan lebih cepat terwujud.

PEMANTAPAN MEKANISME PELAKSANAAN

Optimalisasi penggunaan sumberdaya pembangunan nasional didasarkan pada tujuan untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Peningkatan kesejahteraan rakyat perlu diikuti dengan langkah-langkah pemberdayaan masyarakat, terutama kelompok masyarakat miskin yang tinggal di perdesaan. Agar pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, maka perencanaan pembangunan yang dibuat harus bersifat aspiratif-akomodatif terhadap kebutuhan dan potensi masyarakat lokal. Dengan demikian maka pelaksanaan pembangunan meningkatkan peran serta aktif masyarakat.

Pemantapan Mekanisme Perencanaan

Perencanaan pembangunan yang disusun di daerah perlu didasarkan pada kenyataan semua potensi dan kendala yang ada di daerah tersebut, dengan tetap mengacu kepada perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan yang didasarkan pada potensi wilayah akan menghasilkan pertumbuhan sosial ekonomi yang optimal. Untuk itu diperlukan kemampuan aparatur daerah yang handal dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Aparatur yang handal secara keseluruhan akan meningkatkan pengembangan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam menjalin keterkaitan dengan lembaga-

lembaga yang ada di masyarakat keterkaitan dengan berbagai kelembagaan yang ada di masyarakat lokal merupakan katalisator dalam pemberdayaan masyarakat.

Perencanaan pembangunan yang aspiratif-komodatif adalah memadukan antara perencanaan yang bersifat bottom up, dan perencanaan yang bersifat top down. Dengan konsep perencanaan pembangunan sesuai PSD¹⁰, maka perencanaan akan diawali dari musyawarah desa (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa, LKMD) kemudian dibawa ke musyawarah tingkat kecamatan (Unit Daerah Kerja Pembangunan, UDKP), dan musyawarah Dati II (Rakorbang Dati II), dan Rakorbang Dati I, yang pada akhirnya akan dibahas dalam musyawarah di tingkat nasional (Konasbang).

Perencanaan pembangunan yang dilaksanakan setiap tahun pada umumnya telah mengakomodasikan antara aspirasi pembangunan yang diusulkan oleh masyarakat, dengan rambu-rambu perencanaan makro nasional. Perencanaan pembangunan nasional dirancang berlandaskan UUD 1945 dan tertuang di dalam landasan operasional pembangunan dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) atau Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan sebagai Haluan Negara (PRPHN) sesuai Tap MPR RI Nomor X/MPR/1998. GBHN/PRPHN ini menjadi pola dasar di dalam setiap perumusan rencana pembangunan untuk menentukan arah, sasaran, dan tujuan pembangunan nasional.

Penguatan Kelembagaan Pembangunan

Pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional di era reformasi makin mempertajam arah pembangunan untuk rakyat melalui penguatan kelembagaan pembangunan baik kelembagaan pembangunan masyarakat maupun birokrasi. Penguatan kelembagaan pembangunan dilakukan melalui pembangunan yang partisipatif untuk mengembangkan kapasitas masyarakat serta berkembangnya

¹⁰ Mekanisme musyawarah demikian ini lebih dikenal dengan mekanisme PSD (Pedoman Penyusunan dan Pengendalian Perencanaan Pembangunan di Daerah). Uraian mengenai mekanisme PSD dapat diikuti lebih jauh dalam Penjelasan Kepmendagri Nomor 9 tahun 1982, Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah - Departemen Dalam Negeri, 1996.

kemampuan aparat dalam menjalankan fungsi lembaga pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan rakyat (*good governance*).¹¹

Dalam kerangka pembangunan yang partisipatif, prinsip yang dapat dijadikan pegangan bersama adalah: (i) Visi, misi, strategi, dan aksi (kebijaksanaan) pembangunan untuk rakyat. Visi pembangunan adalah dari-oleh-untuk rakyat yang membawa misi mewujudkan kemajuan, kemandirian, kesejahteraan, dalam suasana berkeadilan yang dirumuskan dalam strategi keterpaduan pertumbuhan dan pemerataan yang berkelanjutan (Trilogi). Visi, misi, dan strategi dilaksanakan melalui kebijakan pemberdayaan masyarakat; (ii) Pedoman Pembangunan, yaitu dalam bentuk rencana pembangunan lima-tahun (Repelita) dan sasaran pembangunan lima tahunan (Sarlita) secara nasional dan daerah yang membawakan aspirasi sesuai kebutuhan dan potensi masyarakat¹²; (iii) Mekanisme perencanaan pembangunan, yaitu melalui mekanisme masyarakat untuk mufakat yang merupakan keterpaduan perencanaan alir bawah (*bottom-up*) dan perencanaan alir atas (*top-down*). Mekanisme ini dioperasionalkan melalui pedoman penyusunan perencanaan dan pengendalian pembangunan di daerah (P5D); (iv) Tim pembina pembangunan sebagai koordinator pembangunan mewujudkan proses pembangunan sebagai penggerak pembangunan lintas sektor dan lintas daerah serta mengendalikan proses pembangunan dilaksanakan secara tepat arah dan tepat sasaran yang terkoordinasi sejak dari pusat sampai daerah; (v) Instrumen pembangunan sebagai wahana untuk mewujudkan pemihakan kepada rakyat melalui sumber pembiayaan

¹¹ *Good governance* mencakup baik di sektor pemerintah (*public governance*) maupun di sektor dunia usaha (*corporate governance*) sebagai bagian dari program stabilisasi ekonomi yang telah menjadi komitmen nasional untuk penyelesaian krisis ekonomi dan moneter. Lihat Dr. Boediono, Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas, Program Stabilisasi Ekonoml. Lihat juga dalam Pidato Kenegaraan, Presiden Republik Indonesia di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, 15 Agustus 1998.

¹² Perencanaan pembangunan seiring dengan proses perubahan struktur bermuatan indikator pembangunan yang berorientasi pada manusia meliputi: (I) pembangunan sumberdaya manusia, (ii) pembangunan ekonomi, (iii) pembangunan prasarana, (iv) pembangunan kelembagaan, dan (v) pembangunan berkelanjutan untuk menciptakan perubahan struktur masyarakat melalui perubahan teknologi. Setiap program kerja berpedoman pada: (I) pelaksanaan pedoman perencanaan yang selalu dimantapkan sesuai perkembangan dan aspirasi masyarakat, (II) dirumuskan dalam Repelita dan dimantapkan, (iii) pelaksanaannya dalam program tahunan sesuai 20 sektor pembangunan yang tertuang dalam APBN. (iv) Mekanisme penyaluran dilakukan melalui bantuan yang disalurkan langsung kepada masyarakat, dan (v) setiap bantuan dapat dikelola dalam wadah kelompok masyarakat (*pokmas*) (Lihat Gunawan Sumodiningrat, 1998).

pembangunan pemerintah (APBN/APBD), usaha nasional (investasi swasta), dan swadaya masyarakat (tabungan masyarakat).

Optimalisasi pembangunan sejalan dengan masalah yang ada maka program yang telah berjalan perlu disempurnakan dan diprioritaskan pada: (i) peningkatan kemampuan sumberdaya manusia, termasuk pemberdayaan masyarakat dan aparat, baik di daerah maupun di pusat; (ii) menggerakkan dan meningkatkan perubahan struktur ekonomi rakyat mewujudkan kesejahteraannya; (iii) pembangunan prasarana dasar yang mendukung kegiatan ekonomi rakyat; (iv) peningkatan dan pemantapan kelembagaan masyarakat; Dan (v) pengembangan monitoring dan evaluasi sebagai dasar penilaian dampak setiap program dan bantuan.

Berkaitan dengan hal tersebut maka program yang dominan yang perlu mendapat perhatian adalah: (i) program peningkatan sumberdaya manusia (masyarakat); (ii) program pengembangan ekonomi rakyat dan menjaga lingkungan hidup; (III) program pembangunan prasarana pendukung; (iv) program peningkatan kelembagaan; dan (v) program pengembangan manajemen sistem informasi.

Dalam mewujudkan pemihakan dan pemberdayaan ekonomi rakyat, mekanisme penyaluran dana perlu disempurnakan dan dimantapkan, yakni pengalihan mekanisme penyaluran alokasi bantuan yang disederhanakan dari mekanisme DIP ke SPABP, dan dari mekanisme bantuan spesifik ke arah bantuan block (*block revolving grant*). Dalam kaitan ini peran koordinasi baik di tingkat pusat maupun daerah perlu terus ditingkatkan. Koordinasi yang diutamakan adalah antara: Kanwil dengan Dinas, Sekwilda dan Bappeda. Disamping itu setiap program dan bantuan yang ditujukan ke daerah perlu dibahas dalam Tim Pembina atau Tim Koordinasi di daerah. Tim koordinasi ini umumnya mengikutsertakan unsur instansi teknis terkait (*stake holder*).

Dalam RAPBN 1999/2000 pengalihan dana bantuan ke daerah menunjukkan arah yang sangat nyata. Dibandingkan dengan tahun 1998/1999, anggaran yang didaerahkan meningkat dari Rp. 13,806 triliun (26,5%) menjadi Rp. 16,464 triliun (30,7%). Pengalihan tidak hanya sebatas pada jumlah dana yang disalurkan tetapi juga kewenangan daerah dan masyarakat dalam memutuskan penggunaan dan pengelolaannya. Bersamaan dengan itu mekanisme penyaluran dana juga

disederhanakan. DIP yang telah dapat dibahas di daerah diupayakan sedapat mungkin diselesaikan di daerah.

Perkembangan yang lain adalah perubahan tolak ukur bantuan pembangunan daerah, baik Dana Pembangunan Desa, Dana Pembangunan Kabupaten/Kota, maupun Dana Pembangunan Propinsi, yang disalurkan melalui mekanisme SPABP (Surat Pengesahan Anggaran Bantuan Pembangunan) semula disebut bantuan Inpres Dati I, Inpres Dati II, Inpres Desa, Inpres Sarana Kesehatan, Inpres Sekolah Dasar, Inpres Desa Tertinggal (IDT), serta Dana perluasan Jaring Pengamanan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat yang meliputi perluasan Jaring Pengaman Sosial (JPS), Prasarana Perdesaan, Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Daerah, Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMTAS), Program Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE), dan Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), dan lainnya.

Bersamaan dengan itu dana pembangunan yang dialokasikan semakin meningkat. Dana pembangunan propinsi meningkat menjadi Rp. 3,182 triliun (meningkat 82,8%), dana pembangunan kabupaten/kota menjadi Rp. 6,110 triliun (meningkat 62,3%); dana pembangunan desa sebesar Rp. 810 miliar (meningkat 70%), dan dana Perluasan Jaring Pengaman Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat sebesar Rp. 3,458 triliun (meningkat 100%).

Tantangan yang dihadapi berikutnya adalah kemampuan daerah dan masyarakat dalam menyerap dana dan digunakan untuk menggerakkan kegiatan sosial ekonomi produktif yang berkelanjutan (lestari). Dalam kaitan ini sangat diharapkan adanya pemberdayaan aparat di daerah (*capacity building*) dalam memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat lokal. Program *capacity building* perlu direncanakan dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Bersamaan dengan itu pengawasan penggunaan dana perlu dilaksanakan guna memberikan dampak peningkatan kesejahteraan yang nyata dan lestari.

PENUTUP

Rakyat harus menjadi pelaku dalam pembangunan ekonomi. Masyarakat lokal perlu dibina dan dipersiapkan untuk dapat merumuskan permasalahan,

merencanakan, dan melaksanakan berbagai program yang sesuai dengan preferensi dan skala prioritas mereka sendiri. Berbagai kebijaksanaan dan program penanggulangan masalah fundamental kesenjangan dan peningkatan daya saing perlu dimantapkan dengan memberikan kesempatan rakyat lebih berperanserta aktif.

Beberapa harapan yang perlu direnungkan dalam optimalisasi pembangunan nasional adalah: (i) memberikan kesempatan bagi peran serta aktif masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi yang lebih demokratis; (ii) pemberdayaan masyarakat berkaitan dengan pemantapan otonomi daerah yang diselenggarakan secara nyata dan dinamis; (iii) pemantapan perubahan struktur dari masyarakat sendiri dengan penajaman pada modernisasi; Dan (iv) keterpaduan dan keserasian antarpenduduk, antardaerah, antarsektor kegiatan ekonomi, serta antara kegiatan makro dan mikro nasional.

DAFTAR ACUAN

- Abimanyu, Anggito, dkk (1998), "*Social Safety Net Program (SSNP) di Indonesia; Latar Belakang dan Mekanisme Implementasi*", bahan masukan kepada Bappenas, tidak dipublikasikan.
- Anonimous (1994), *Panduan Program Inpres Desa Tertinggal*, Bappenas dan Departemen Dalam Negeri, Jakarta.
- (1995), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi II, Cetakan keempat, Depdikbud, Balai Pustaka, Jakarta.
- (1997), *Kebijaksanaan dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan*, tidak dipublikasikan, Bappenas, Jakarta.
- (1998/1999), *Pedoman Umum Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE)*, Tim Koordinasi Pengelolaan Program Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi.
- Gregory, Paul R. dan Robert C. Stuart (1998) dalam Ahmad Erani Yustika, "Agenda Reformasi Ekonomi Indonesia", dalam *Harian Umum Suara Pembaruan*, 18 Juni 1998.
- Kartasmita, Ginandjar (1995), "Pembangunan Menuju Bangsa yang Maju dan Mandiri: Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika,

dan peran Birokrasi Dalam Pembangunan", Pidato Penerimaan Penganugerahan Gelas Doctor Honoris Causa dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tanggal 15 April, 1995.

----- (1996), "Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat", bahan kuliah Program Pascasarjana Studi Pembangunan, ITB, Bandung.

----- (1997), Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan, Edisi I, PT. Cidesindo, Jakarta.

Mubyarto (1998), "Menuju Keamanan Pangan: Krisis Ekonomi Bukan Krisis Pertanian", makalah untuk Seminar Nasional Ketahanan Pangan di Universitas Janabadra, Yogyakarta, 17 Oktober 1998.

Presiden Republik Indonesia (1999), bahan pidato untuk Pengantar Nota Keuangan Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 1999/2000 di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta pada tanggal 5 Januari 1999.

Subbarao, K., et. all (1997), Safety Net Program's and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience, The World Bank, Washington DC,

Sumodiningrat, Gunawan (1997), Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat, Edisi II, PT. Bina Row Pariwara, Jakarta.

----- (1998), "Program Penanggulangan Kemiskinan Melalui Integrasi Bantuan Pembangunan Daerah", Rapat Pemantapan MPMK, IDT, P3DT untuk Bappeda Tingkat I dan Kepala Kantor PMD Tingkat I di Jakarta pada tanggal 19 Februari 1998.

----- (1998), "Pemantapan Otonomi dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat", disiapkan untuk: Melengkapi Penjelasan Rantap MPR RI Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangnn Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta.

Todaro, Michael P. (1997), Economic Development, Sixth Edition, Longman, London and New York.

Websters Desk Dictionary of the English Language, Portland House, New York 1990.