

## STRATEGI DAN PROGRAM PEMBERDAYAAN FAKIR MISKIN MELALUI KELOMPOK USAHA BERSAMA DI KABUPATEN BOGOR

*The Strategies and Programs of Empowerment Poor People through Kelompok Usaha Bersama in Bogor District*

Andri Apriyadi <sup>1</sup>, Yusman Syaukat <sup>2</sup>, dan Fredian Tonny Nasdian <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Staff Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Bogor. E-mail: mpdipb@hotmail.com

<sup>2</sup> Staff Pengajar Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan. Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB  
E-mail: ysyaukat@gmail.com

<sup>3</sup> Staff Pengajar Departemen Sains Komunikasi Pengembangan Masyarakat. Fakultas Ekologi Manusia IPB  
E-mail: frediantonny@yahoo.com

### ABSTRACT

*Bogor Recency as one region which has high economic growth in West Java practically has problems related to high number of poverty. One of programs applied to overcome poverty based on empowering society are in the form of Kelompok Usaha Bersama (KUBE) approach. The main objective of this research is to formulate strategic development of empowering the poor people through Kelompok Usaha Bersama (KUBE) relevant by needs, characteristic of poor people, and reducing of poverty policy in Bogor District. Data were collected through observation and interview and analyzed by using descriptive analysis, content analysis, and Analytic Hierarchy Process (AHP). This study has identified three alternatives of policy through AHP, namely: improving the rule and management program, empowering the poor people based community, increasing performance of KUBE, with 9 considered aspects and 19 strategic steps. The results showed that alternatives, such as increasing intensity of companion, facilitating non-formal education, and improving the selection of targets, were found to have the highest degrees of importance, those were 0,106, 0,091, and 0,076, respectively.*

*Keywords: AHP, BLPS, Content Analysis, Empowering the Poor People, KUBE*

### ABSTRAK

Kabupaten Bogor sebagai salah satu daerah yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi di Provinsi Jawa Barat ternyata juga memiliki permasalahan akan tingginya angka kemiskinan. Wujud dari program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat salah satunya adalah dengan pendekatan Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Tujuan utama penelitian ini adalah merumuskan strategi pengembangan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE yang tepat sasaran sesuai dengan karakteristik fakir miskin dan arah kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bogor. Data dikumpulkan melalui observasi dan kuisioner lalu dianalisis menggunakan analisis deskripsi, analisis isi, dan AHP (*Analytic Hierarchy Process*). Penelitian ini berhasil mengidentifikasi tiga alternatif strategi, yaitu perbaikan tata kelola program, pelaksanaan pemberdayaan fakir miskin berbasis masyarakat, dan peningkatan kinerja KUBE fakir miskin, dengan 9 aspek pertimbangan dan 19 langkah strategis. Hasil analisis menunjukkan bahwa alternatif seperti meningkatkan intensitas pendampingan, memfasilitasi pendidikan non formal/pelatihan keterampilan, serta pembenahan dalam seleksi penerima program adalah langkah strategis yang paling diprioritaskan yaitu dengan bobot masing-masing 0,106, 9,091, dan 0,076

Kata kunci: AHP, BPLS, Analisis Isi, Pemberdayaan Fakir Miskin, KUBE

### PENDAHULUAN

#### Latar Belakang

Kemiskinan dapat dikonotasikan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan baik secara individu, keluarga, maupun kelompok, sehingga rentan terhadap

timbulnya permasalahan lain terhadap berbagai aspek pembangunan. Kabupaten Bogor sebagai salah satu daerah dengan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi di Provinsi Jawa Barat ternyata juga memiliki permasalahan akan tingginya angka kemiskinan.

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan, pada 2008 Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat telah merancang Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan, yang terdiri dari tiga kluster, dimana salah satunya adalah kluster program pemberdayaan masyarakat. Wujud dari program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat sebenarnya sudah ada sejak dulu, salah satunya adalah diterapkannya kebijakan pembentukan Kelompok Usaha Bersama (KUBE).

Berdasarkan data Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Kesejahteraan Sosial (BPMKS) Kabupaten Bogor, dalam periode tahun 2005-2007 terdapat 433 KUBE yang dibentuk melalui pelatihan keterampilan dengan dana berasal dari APBD. Dalam rangka mendukung potensi KUBE dan kebijakan pemberdayaan masyarakat di daerah, Pemerintah Pusat melalui Depsos RI meluncurkan Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM) melalui mekanisme Bantuan Langsung Pemberdayaan Sosial (BLPS) bagi penguatan modal KUBE dan Kabupaten Bogor menerima dana ini dengan jumlah relatif besar yang digulirkan terhadap 25 KUBE Fakir Miskin pada dua kecamatan.

Dengan adanya dukungan P2FM-BLPS terhadap potensi KUBE di Kabupaten Bogor, maka pendekatan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE bisa diharapkan menjadi konsep yang siap dikembangkan di seluruh wilayah dalam rangka mengentaskan kemiskinan. Namun demikian, penerapan kebijakan ini akan menghadapi berbagai kendala yang berasal dari masyarakat maupun dari dukungan Pemerintah Daerah sendiri, untuk itu perlu dilakukan kajian mengenai strategi

pengembangan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor.

## Perumusan Masalah

Permasalahan utama pemberdayaan fakir miskin adalah rendahnya kapasitas atau kemampuan yang dimiliki masyarakat sehingga memerlukan berbagai dukungan baik sumberdaya, kesempatan, keahlian, dan pengetahuan. Oleh karenanya dalam pembentukan KUBE selalu disertakan kegiatan bimbingan sosial, pelatihan keterampilan, dan pemberian stimulus baik berupa bahan/alat untuk usaha ataupun bantuan dana/ modal.

Menurut Bappeda Kabupaten Bogor (2007), selama ini implementasi upaya penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bogor yang berbentuk pemberian bantuan langsung belum mempertimbangkan penggunaan data yang akurat sehingga banyak permasalahan terjadi seperti banyaknya kesalahan data dalam menentukan sasaran. Untuk itu dibutuhkan informasi mengenai kondisi kemiskinan masyarakat di Kabupaten Bogor dan relevansinya terhadap kebijakan pemberdayaan fakir miskin.

Pemerintah Kabupaten Bogor telah menetapkan acuan kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar manusia (*basic need approach*). Namun penerapan kebijakan ini tidak dapat diarahkan secara langsung karena dipengaruhi oleh implementasi dari Renstra/RPJMD, Rencana Kerja, serta tupoksi dari masing-masing instansi pemerintah. Berdasarkan permasalahan tersebut, perlu dilakukan kajian mengenai implementasi dan keterpaduan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang mendukung pemberdayaan fakir miskin.

Penerapan P2FM melalui mekanisme BLPS dalam rangka penguatan KUBE Fakir Miskin diawali sejak tahun 2006 Namun Kabupaten Bogor baru menerima P2FM pada akhir tahun 2007 di

dua kecamatan, yaitu Pamijahan dan Tenjolaya. Akan tetapi terdapat beberapa faktor yang menyebabkan program ini tidak berhasil. Untuk itu perlu diketahui sejauh mana keberhasilan pelaksanaan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor.

Dengan melihat lingkungan strategis dari kondisi kemiskinan masyarakat yang ada serta posisi program pemberdayaan fakir miskin dalam upaya penanggulangan kemiskinan, dan kondisi pelaksanaan P2FM-KUBE sebagai acuan pelaksanaan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor, maka perlu dilakukan kajian mengenai strategi pengembangan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor.

### Tujuan Penelitian

Tujuan utama dari kajian ini adalah merumuskan strategi pengembangan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE yang tepat sasaran sesuai dengan karakteristik fakir miskin dan arah kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bogor. Sedangkan tujuan khusus dari kajian ini antara lain:

1. Menganalisis kondisi kemiskinan masyarakat Kabupaten Bogor dan relevansinya terhadap kebijakan pemberdayaan fakir miskin.
2. Menganalisis implementasi dan keterpaduan kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten Bogor dan dampaknya dalam mengurangi kemiskinan.
3. Mengevaluasi pelaksanaan BLPS melalui penguatan KUBE Fakir Miskin di Kabupaten Bogor.
4. Merumuskan langkah strategis dalam upaya pengembangan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE yang lebih tepat sasaran dan sesuai dengan karakteristik fakir miskin.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Fenomena Kemiskinan

Kemiskinan merupakan fenomena yang sangat kompleks dan bersifat multidimensi. Menurut Bappenas (2005), kemiskinan adalah suatu situasi atau kondisi yang dialami seseorang atau sekelompok orang yang tidak mampu menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang dianggap manusiawi. Sedangkan BPS mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar tertentu dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun bukan makanan. Berdasarkan Suharto (2003) konsep kemiskinan memiliki berbagai pengertian, tergantung dari perspektif yang digunakan: apakah dari sudut pandang sosio-kultural, ekonomi, psikologi, atau politik. Namun adakalanya kemiskinan diartikan dengan merujuk pada faktor-faktor yang menyebabkannya, misalnya pada konsep mengenai kemiskinan alamiah, kemiskinan struktural, kemiskinan kultural, kemiskinan absolut, dan kemiskinan relatif. Pada konsep mengenai kemiskinan alamiah, kultural, dan struktural di atas, operasionalisasi kemiskinan dirumuskan berdasarkan indikator-indikator masukan (*input indicators*) dimana kemiskinan dilihat berdasarkan faktor-faktor yang menyebabkannya (Soeharto, 2003). Adapun pendekatan yang melihat kemiskinan dari gejala atau hasil (*outcome*) yang ditimbulkannya, operasionalisasi kemiskinan biasanya dirumuskan berdasarkan indikator keluaran (*output indicators*) yang dapat diartikan bahwa seseorang dikatakan miskin jikalau memiliki pendapatan rendah, rumah tidak layak huni, atau buta huruf.

Asian Development Bank (1999:26) dalam An-Naf (2007) membedakan pengertian kemiskinan antara

kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah kemiskinan mutlak yang menimpa pada seseorang atau sekelompok masyarakat dimana pendapatannya tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal. Kemiskinan absolut diindikasikan dengan suatu tingkat kemiskinan yang berada di bawah garis kemiskinan sehingga tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum untuk bertahan hidup. Sedangkan kemiskinan relatif adalah keadaan yang dialami seseorang atau suatu keluarga dalam satu lingkungan perkampungan penduduk atau masyarakat tertentu, dimana status sosial ekonominya berada pada lapisan paling bawah di antara keluarga lain sekitarnya. Kemiskinan relatif adalah suatu tingkat kemiskinan dalam hubungannya dengan suatu rasio Garis Kemiskinan Absolut atau proporsi distribusi pendapatan (kesejahteraan) yang timpang (tidak merata).

Pada pendekatan berdasarkan indikator keluaran, kemiskinan dilihat dari gejala atau hasil (*outcome*) yang ditimbulkannya. Pendekatan ini menghasilkan dua cara dalam mengukur kemiskinan. Pertama dengan menyusun indikator tunggal, seperti pendapatan atau pengeluaran yang kemudian dibakukan menjadi "garis kemiskinan" (*poverty line*), sedangkan cara kedua adalah dengan menyusun indikator komposit (Suharto, 2003). Metode yang dipakai BPS untuk menghitung garis kemiskinan adalah kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Depsos RI (2005) juga turut menentukan indikator kemiskinan yang hampir sama dengan BPS ditambah beberapa kriteria lain diantaranya: memiliki ketergantungan pada bantuan pangan untuk penduduk miskin (seperti zakat/beras untuk orang miskin/santunan sosial), tinggal di rumah yang tidak layak huni, dan sulit memperoleh air bersih.

Penyempurnaan dari mengukur kemiskinan dengan menyusun indikator tunggal adalah dengan menyusun indikator

komposit dimana selain pendapatan atau pengeluaran, indikator ini biasanya terdiri dari angka melek huruf, angka harapan hidup, atau akses kepada sarana kesehatan dan air bersih. Badan dunia yang menggunakan cara kedua adalah UNDP (*United Nations Development Programme*). Produk UNDP yang dikenal luas untuk mengukur kemajuan dan kemiskinan adalah HDI (*Human Development Index*) dan HPI (*Human Poverty Index*). Pendekatan ini relatif lebih komprehensif dan mencakup faktor ekonomi, sosial, dan budaya si miskin. Dengan demikian, jika cara pertama mengukur kemiskinan melihat dari aspek ekonomi, maka cara kedua melibatkan juga aspek pendidikan dan kesehatan. Meskipun kedua cara memiliki keunggulan dan kelemahan, cara kedua dapat dipandang sebagai pendekatan yang lebih baik, karena dapat menggambarkan kemiskinan lebih tepat dan akurat (Suharto, 2003).

Kemiskinan secara sosial-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan peningkatan produktivitas. Menganalisa faktor-faktor penyebab kemiskinan adalah sesuatu yang kompleks. Mulai dari faktor sumberdaya manusianya, kondisi alam dan geografis, kondisi sosial-budaya, sampai kepada sistem ekonomi dan politik yang menyebabkan timpang atau tidak meratanya distribusi pendapatan dimana menurut An-Naf (2007), kerap kali faktor-faktor tersebut saling berinteraksi dan tumpang tindih satu sama lain. Namun demikian, banyak ahli yang lebih meyakini bahwa faktor dominan penyebab kemiskinan adalah ketidakadilan ekonomi, sosial ataupun politik yang mengakibatkan kemiskinan struktural (*struktural poverty*).

### Penanggulangan Kemiskinan

Mengingat adanya dua bentuk kemiskinan yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif maka pemerintah perlu menetapkan kebijakan, strategi, maupun program-program yang spesifik untuk

mengentaskan kedua bentuk kemiskinan tersebut. Kemiskinan absolut harus dilihat sebagai prioritas, darurat sifatnya dan memerlukan penanganan jangka pendek sampai menengah, karena biasanya permasalahan yang dihadapi tidak dapat menunggu terlalu lama dan membutuhkan program-program yang bersifat dadakan. Pengentasan kemiskinan absolut biasanya ditempuh dengan penedekatan-pendekatan yang bersifat rehabilitasi sosial (*social rehabilitation, emergency, cash programme*) dan pemberdayaan ekonomi (*economic empowerment*). Sedangkan pengentasan kemiskinan relatif memerlukan kebijakan, strategi, dan program-program yang konsisten untuk jangka panjang, karena berkaitan dengan mengubah dan memelihara pemerataan distribusi pendapatan.

Pemerintah Indonesia telah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan sejak tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Kemudian, sejak tahun 1970-an pemerintah kembali menggulirkan program penanggulangan kemiskinan melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan pada tahun 1998, pemerintah mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS).

Banyak program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan untuk mengentaskan kemiskinan. Program tersebut antara lain KUBE (Kelompok Usaha Bersama), TPSP-KUD (Tempat Pelayanan Simpan Pinjam Koperasi Unit Desa), P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan), dan program lain yang berupaya memperkecil dampak krisis ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Pada Tahun 2008, Pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat mengeluarkan rancangan program penanggulangan kemiskinan yang dikelompokkan menjadi tiga kluster, yaitu Bantuan dan Perlindungan Sosial, Pemberdayaan

Masyarakat atau PNPM Mandiri, dan Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil.

Mengentaskan kemiskinan di Indonesia memang tidak mudah, karena kenyataannya kemiskinan di Indonesia sudah seperti lingkaran setan (*vicious circle poverty*). Sulit untuk diketahui ujung dan pangkalnya serta darimana mulai memerangnya dan bagaimana mengakhirinya, masalahnya memang sudah sangat kompleks. Namun hal ini tidak menyurutkan langkah pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan. Melalui pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) baik di tingkat nasional maupun daerah, seluruh upaya-upaya penanggulangan kemiskinan dalam berbagai aspek, baik yang dibiayai pusat maupun daerah, diintegrasikan dan dikoordinasikan.

### **Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan merupakan usaha memberi sebagian daya atau kekuasaan (*power-sharing*) kepada kelompok yang dianggap kurang berdaya. Pemberian daya tersebut diharapkan akan memberi lebih banyak kesempatan kepada suatu kelompok tertentu untuk berkembang dengan memanfaatkan potensi yang ada dalam dirinya maupun peluang yang tumbuh di luar kelompok (Adimiharja dan Hikmat, 2004 dalam Ariffudin, 2009).

Dilihat dari proses operasionalisasi, maka ide pemberdayaan memiliki dua kecenderungan (Bappenas, 2003). Pertama kecenderungan primer, yaitu kecenderungan proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan kepada masyarakat atau individu menjadi lebih berdaya, dan kecenderungan sekunder, yaitu kecenderungan yang menekankan pada proses memberikan stimulasi, mendorong, atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Pemberdayaan mengacu kepada pentingnya proses sosial selama program

berlangsung. Jadi, ia lebih berorientasi pada proses, bukan kepada hasil. Tujuan filosofis dari ini adalah untuk memberikan motivasi atau dorongan kepada masyarakat dan individu agar menggali potensi yang ada pada dirinya untuk ditingkatkan kualitasnya, sehingga akhirnya mampu mandiri. Terlihat bahwa proses pembelajaran dan adanya proses menuju pembuatan perubahan yang permanen merupakan kunci utama dalam pemberdayaan.

Kemiskinan bukan merupakan permasalahan ekonomis semata (rendahnya pendapatan dan produktivitas kerja), melainkan juga merupakan permasalahan sosial yang kompleks, sehingga memerlukan pendekatan komprehensif dan terpadu yang melibatkan berbagai pihak terkait. Karena itu pendekatan dalam menelaah dan menangani kemiskinan sangat tepat jika dipengaruhi oleh perspektif pekerjaan sosial (*social work*) (Suharto, 2003).

Program Kesejahteraan Sosial (Prokesos) menggunakan pendekatan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) yang dilandasi pertimbangan akan kenyataan berbagai keterbatasan yang melekat pada perorangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Penanganan secara kelompok dimaksudkan juga guna menumbuh-kembangkan semangat kebersamaan dalam upaya peningkatan taraf kesejahteraan sosial melalui pelatihan keterampilan berusaha, pemberian bantuan stimulan sebagai modal kerja, dan pendampingan.

Langkah/kegiatan pokok pembentukan KUBE untuk sasaran PMKS lainnya adalah sebagai berikut:

- 1) Pelatihan keterampilan berusaha, dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan praktis berusaha yang disesuaikan dengan minat dan ketrampilan PMKS serta kondisi wilayah, termasuk kemungkinan pemasaran dan pengembangan bisnis usahanya. Nilai tambah lain dari pelatihan adalah tumbuhnya rasa

percaya diri dan harga diri PMKS untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dan memperbaiki kondisi kehidupannya;

- 2) Pemberian bantuan stimulan sebagai modal kerja atau berusaha yang disesuaikan dengan keterampilan PMKS dan kondisi setempat. Bantuan ini merupakan hibah (bukan pinjaman atau kredit) akan tetapi diharapkan bagi PMKS penerima bantuan untuk mengembangkan dan menggulirkan kepada warga masyarakat lain yang perlu dibantu;
- 3) Pendampingan, mempunyai peran sangat penting bagi berhasil dan berkembangnya KUBE, mengingat sebagian besar PMKS merupakan kelompok yang paling miskin dan penduduk miskin. Secara fungsional pendampingan dilaksanakan oleh Petugas Sosial Kecamatan yang dibantu oleh infrastruktur kesejahteraan sosial di daerah seperti Karang Taruna, Pekerja Sosial Masyarakat, Organisasi Sosial, dan Wanita Pemimpin Usaha Kesejahteraan Sosial.

Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE FM) adalah himpunan dari keluarga yang tergolong fakir miskin dengan keinginan dan kesepakatan bersama membentuk suatu wadah kegiatan, tubuh dan berkembang atas dasar prakarsa sendiri, saling berinteraksi antar satu dengan yang lain, dan tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan tujuan untuk meningkatkan produktivitas anggotanya, meningkatkan relasi sosial yang harmonis, memenuhi kebutuhan anggota, memecahkan masalah sosial yang dialaminya dan menjadi wadah pengembangan usaha bersama (Depsos RI, 2005).

KUBE FM merupakan sarana untuk meningkatkan Usaha Ekonomis Produktif (khususnya dalam peningkatan pendapatan), memotivasi warga miskin untuk lebih maju secara ekonomi dan sosial, meningkatkan interaksi dan

kerjasama dalam kelompok, mendayagunakan potensi dan sumber sosial ekonomi lokal, memperkuat budaya kewirausahaan, mengembangkan akses pasar dan menjalin kemitraan sosial ekonomi dengan pihak terkait. Kegiatan usaha diberikan dalam bentuk pemberian bantuan modal usaha dan sarana prasarana ekonomi.

Mewujudkan KUBE hendaknya diawali dengan pembentukan kelompok dari mereka oleh mereka dan untuk mereka. Satu kelompok KUBE FM dapat memilih anggotanya yang bukan termasuk kategori fakir miskin (*poorest*), namun masih termasuk kategori miskin (*poor*) atau hampir miskin (*near poor*) dan mempunyai kemampuan serta potensi. Kelembagaan KUBE FM ditandai dengan: 1) Jumlah anggota KUBE, yang terdiri dari 5-10 KK; 2) Ikatan pemersatu, yaitu kedekatan tempat tinggal, jenis usaha atau keterampilan anggota, ketersediaan sumber, latar belakang kehidupan budaya, memiliki motivasi yang sama, keberadaan kelompok masyarakat yang sudah tumbuh berkembang lama; 3) Struktur dan kepengurusan KUBE, yang terdiri dari Ketua, Sekretaris, dan Bendahara.

Bantuan Langsung Pemberdayaan Sosial (BLPS) adalah jenis program pemberdayaan fakir miskin Departemen Sosial yang menitikberatkan pemberian atau penguatan modal usaha untuk KUBE yang telah dibina sebelumnya. Sumber dana BLPS berasal dari anggaran Pemerintah Pusat (melalui Depsos RI) dan Pemerintah Daerah.

Untuk menjaga eksistensi KUBE mulai dari awal dibentuk sampai menjadi KUBE mandiri diperlukan pendampingan sosial oleh Pembina Usaha dan Unsur Aparat Desa/Pekerja Sosial. Pendampingan sosial adalah suatu proses menjalin relasi sosial antara pendamping dengan anggota KUBE dan masyarakat sekitar dalam rangka memecahkan masalah, memperkuat dukungan, mendayagunakan potensi dan sumber serta meningkatkan akses anggota terhadap pelayanan sosial dasar, lapangan

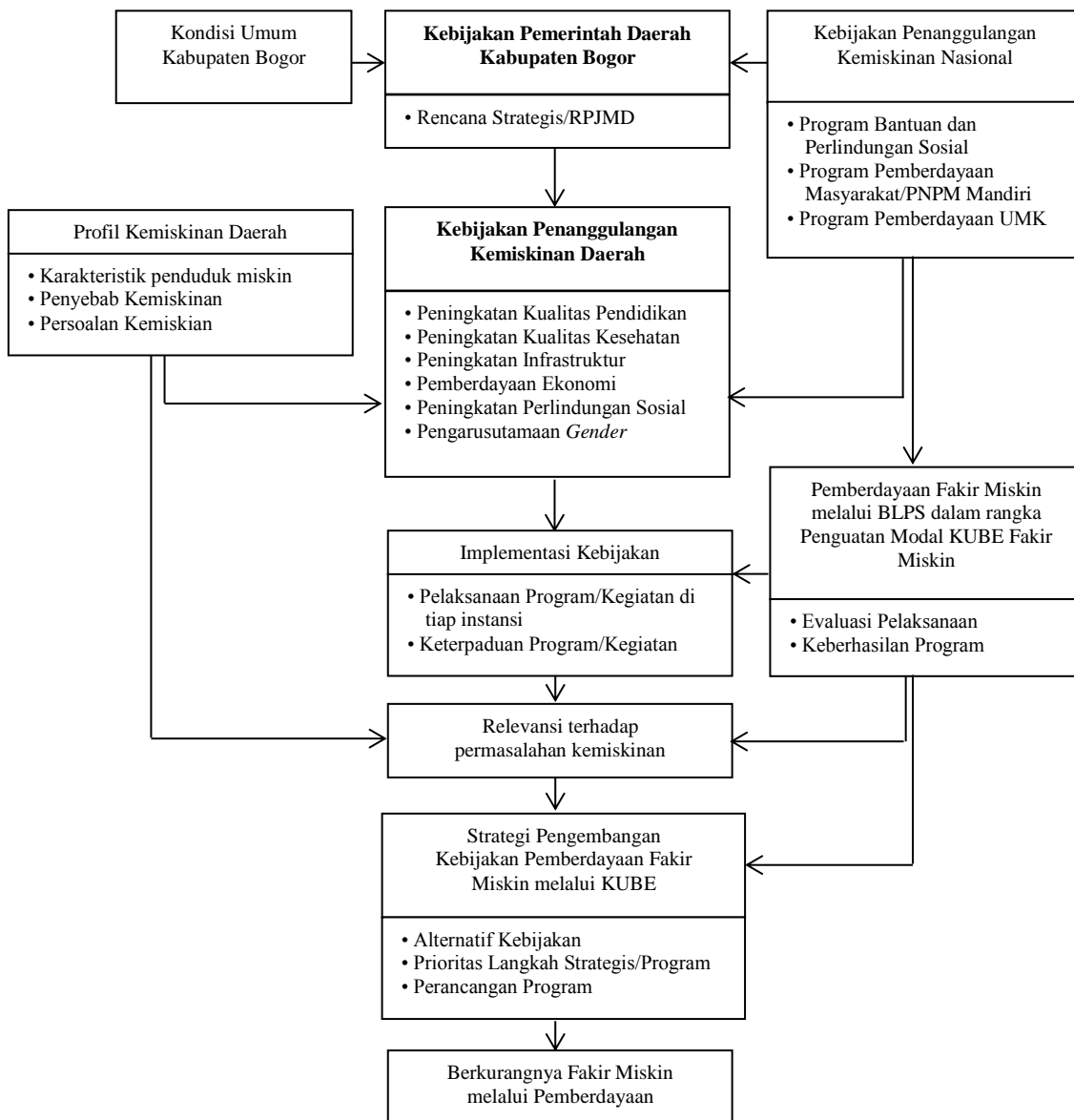
kerja dan fasilitas pelayanan publik lainnya. Tujuan program ini antara lain meningkatkan pendapatan anggota, meningkatkan kemampuan KUBE Fakir Miskin dalam mengakses berbagai pelayanan sosial dasar, pasar, dan perbankan, meningkatkan kepedulian dan tanggungjawab sosial masyarakat dan dunia usaha dalam penanggulangan kemiskinan, serta memperluas peluang dan kesempatan pelayanan kepada fakir miskin.

### **Kerangka Pemikiran**

Kondisi Kabupaten Bogor dengan jumlah penduduk miskin yang terus meningkat pada 2003-2006 tidak sejalan dengan pencapaian laju pertumbuhan ekonomi yang selalu meningkat di atas 5 persen. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Bogor menetapkan enam kebijakan terpadu yang saling mendukung terselenggaranya pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bogor. Namun demikian, dalam mengimplementasikan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan, ternyata penerapan kebijakan ini tidak dapat diarahkan secara langsung karena dipengaruhi implementasi Renstra atau RPJMD, Renja, dan Tupoksi masing-masing instansi pemerintah.

Adanya Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan di tingkat nasional juga mempengaruhi implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bogor, salah satunya P2FM-BLPS yang dianggap mendukung kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor. Dengan memahami relevansinya terhadap kondisi kemiskinan masyarakat dan posisinya dalam upaya penanggulangan kemiskinan serta kondisi pelaksanaannya, maka perlu dirumuskan strategi pengembangan kebijakan terkait hal ini. Tujuan dari strategi ini adalah agar kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE dapat diterapkan di seluruh wilayah Kabupaten Bogor sehingga fakir

miskin dapat berkurang secara nyata. Kerangka pemikiran kajian tersaji dalam Gambar 7.



Gambar 7. Kerangka Pemikiran Strategi Pengembangan Kebijakan Pemberdayaan Fakir Miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor

**METODE PENELITIAN**

**Lokasi dan Waktu Penelitian**

Kajian dilakukan di wilayah Kabupaten Bogor, penentuan sampel lokasi penelitian ditetapkan atas dasar lokasi pelaksanaan Program Pemberdayaan Fakir Miskin melalui mekanisme BLPS di Kabupaten Bogor yang dilaksanakan pada dua kecamatan yaitu Kecamatan

Pamijahan dan Kecamatan Tenjolaya. Kajian dilaksanakan selama tiga bulan dari Bulan November 2009- Januari 2010.

**Jenis dan Sumber Data**

Data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer dilakukan melalui observasi dan wawancara. Data primer yang dikumpulkan dalam penelitian mencakup dua hal utama, yaitu data tentang kondisi



pelaksanaan BLPS dan data tentang persepsi *stakeholders* terhadap pengembangan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor. Sedangkan data sekunder meliputi hasil Sensus Daerah (SUSDA) Kabupaten Bogor Tahun 2006, hasil Analisis Kemiskinan Partisipatif oleh BAPPEDA Tahun 2007, data penerima dana dan Laporan Pelaksanaan BLPS Kecamatan Pamijahan dan Tenjolaya, RPJMD 2008-2013, LKPJ Bupati Bogor Tahun 2007-2008, LAKIP Tahun 2007-2008, dokumen SPKD Tahun 2008-2012, serta dokumen-dokumen dari instansi/lembaga lain yang terlibat dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bogor.

## Metode Analisis

Adapun metode analisis data yang digunakan dalam menjawab tujuan kajian adalah:

1. Analisis statistik deskriptif untuk data statistik kondisi kemiskinan serta untuk mengevaluasi pelaksanaan BLPS di Kabupaten Bogor.
2. Analisis isi (*Content Analysis*), digunakan untuk menganalisis semua bentuk komunikasi. baik surat kabar, berita radio, iklan televisi maupun semua bahan-bahan dokumentasi yang lain. Analisis ini merupakan metode penelitian bersifat mendeskripsikan manifestasi komunikasi secara obyektif, sistematis, dan kuantitatif (Tonny, 2009).
3. *Analysis Hierarchy Process* (AHP) untuk menyusun prioritas program pembangunan daerah dalam upaya mengembangkan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kondisi Kemiskinan Kabupaten Bogor

Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bogor berdasarkan data BPS

pada tahun 2006 yaitu sebanyak 1.157.391 jiwa atau 27,46 persen dari jumlah total penduduk Kabupaten Bogor saat itu. Dilihat dari penyebarannya, jumlah penduduk miskin terbesar berada di Kecamatan Pamijahan (5,59%). Sedangkan dari komposisi penduduk, Kecamatan Leuwiliang (48,99%) dan Kecamatan Leuwisadeng (60,27%) merupakan wilayah yang separuh penduduknya miskin. Hasil SUSDA tahun 2006 menunjukkan bahwa jumlah KK miskin dan RTM di Kabupaten Bogor adalah sebanyak 26,36 persen dengan RTM terbesar berada di Leuwiliang (5,38% dari total jumlah keluarga di Kabupaten Bogor).

BPS melihat karakteristik kemiskinan Kabupaten Bogor, digunakan acuan berdasarkan 14 indikator kemiskinan yang dikelompokkan dalam karakteristik sosial demografi, tempat tinggal, ekonomi, kesejahteraan keluarga, dan ketenagakerjaan. Berdasarkan karakteristik sosial demografi, rata-rata jumlah anggota keluarga pada RTM Kabupaten Bogor adalah 3,71 jiwa per KK dengan penduduk miskin sudah memiliki pendidikan setidaknya tamat Sekolah Dasar atau Madrasah Ibtidaiyah (63,3%). Berdasarkan karakteristik tempat tinggal, rata-rata luas lantai tempat tinggal keluarga miskin sebesar 30,65 meter persegi dengan dominasi lantai dan dinding bambu (32,13% dan 75,84%). Keluarga miskin di Kabupaten Bogor rata-rata banyak yang menggunakan sumur terlindung (32,07%), memanfaatkan fasilitas WC umum (54,68%) dan menggunakan kayu sebagai bahan bakar (90,55%). Dari jenis penggunaan lampu penerangan, rata-rata RTM yang menggunakan penerangan PLN mencapai 31,94 persen.

Untuk karakteristik ekonomi, rata-rata kepemilikan televisi 47,85 persen dan sepeda motor 22,71 persen. Pada umumnya keluarga miskin tidak melakukan pembelian pakaian sebanyak satu kali dalam setahun (38,60%), hal ini mencerminkan bahwa kebutuhan akan

pakaian sangat minim sekali. Dalam karakteristik kesejahteraan keluarga, umumnya keluarga miskin mempunyai pola makan lebih dari dua kali sehari (93,52%) namun jumlah rumahtangga yang tidak mampu membeli daging/ayam/susu dalam seminggu mencapai 90,11 persen. Secara umum keluarga miskin memiliki kecenderungan tidak memiliki kemampuan untuk berobat (58,74%). Berdasarkan karakteristik ketenagakerjaan, pada umumnya keluarga miskin tidak memiliki mata pencaharian yang tetap dengan proporsi tidak bekerja mencapai 56,89 persen.

Mengacu pada tiga strategi perwilayahan pembangunan di Kabupaten Bogor, karakteristik kemiskinan dilihat dari tiga wilayah, yaitu Bogor Barat, Bogor Tengah, dan Bogor Timur dimana penyumbang angka kemiskinan terbanyak berasal dari Wilayah Pembangunan Bogor Tengah (44,09%) dan Bogor Barat (43,26%). Karakteristik kemiskinan di tiap Wilayah Pembangunan cukup bervariasi namun tidak jauh berbeda dengan nilai rata-rata karakteristik kemiskinan di tingkat Kabupaten. Berdasarkan karakteristik ini terlihat bahwa umumnya penduduk miskin di Kabupaten Bogor sudah tercukupi pemenuhan kebutuhan dasarnya.

Berdasarkan Hasil Analisis Kemiskinan Partisipatif melalui PRA tahun 2007, faktor keterbatasan aset (modal maupun lahan) dan rendahnya tingkat pendidikan atau keterampilan merupakan faktor utama penyebab kemiskinan jika dilihat dari sudut pandang geografis dan pemanfaatan ruang. Sementara itu, penyebab kemiskinan lainnya antara lain terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, belum optimalnya pengarusutamaan *gender* dan perlindungan anak, rendahnya akses terhadap pelayanan umum (pendidikan dan kesehatan), sulitnya akses transportasi, dan rendahnya harga hasil produksi. Persoalan lain yang paling banyak dikemukakan adalah kurangnya sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, listrik, dan air

bersih. Dari pengelompokan faktor penyebab dan persoalan kemiskinan terlihat bahwa faktor ketidakberdayaan merupakan yang paling menonjol akibat faktor kemiskinan materi dan faktor keterisoliran.

### **Upaya Penanggulangan Kemiskinan dan Analisis Implementasi Kebijakan**

Sebagaimana tertuang dalam Keputusan Bupati Bogor Nomor 412/18/Kpts/Huk/2007, Pemerintah Kabupaten Bogor membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) yang dalam pelaksanaan tugasnya TKPK Kabupaten Bogor membentuk empat Kelompok Kerja (Pokja) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing, yaitu Kelompok Kerja Kebijakan dan Perencanaan, Kelompok Kerja Pendataan, Kelompok Kerja Pendanaan, dan Kelompok Kerja Kelembagaan.

Dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra) Pemerintah Kabupaten Bogor Tahun 2003-2008, Pemerintah Kabupaten Bogor mengimplementasi beberapa kebijakan seperti peningkatan pelayanan pendidikan, peningkatan pelayanan kesehatan, pembangunan infrastruktur, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Kabupaten Bogor juga memiliki visi dan misi penanggulangan kemiskinan dalam jangka panjang dengan 9 prinsip dasar, yaitu keberpihakan, partisipatif, berwawasan *gender*, keberlanjutan, pemberdayaan, peningkatan produktivitas, kebersamaan, keterbukaan, akuntabilitas, serta sinergitas. Selanjutnya, Strategi umum yang ditempuh dalam upaya penanggulangan kemiskinan adalah Pemberdayaan Masyarakat, Perluasan Kesempatan, Peningkatan Kapasitas dan Sumberdaya Manusia, Perlindungan Sosial, dan Peningkatan Kualitas Lingkungan. Adapun kebijakan strategis sebagai landasan operasional rencana aksi untuk masing-masing sektor yang akan mencakup kebijakan strategis pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin ditempuh

dengan Kebijakan Strategis Peningkatan Kualitas Pendidikan Masyarakat, Kebijakan Strategis Peningkatan Kesehatan dan Pemenuhan Gizi Masyarakat, Kebijakan Strategis Peningkatan Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah, Kebijakan Strategis Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, Kebijakan Strategis Peningkatan Perlindungan Sosial, dan Kebijakan Strategis Pengarusutamaan *Gender*.

Berdasarkan hasil analisis isi yang mensinergikan kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan program/kegiatan dalam Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintahan (LAKIP) Tahun Anggaran 2007-2008 diperoleh gambaran bahwa seluruh kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) diimplementasikan dalam bentuk program dan kegiatan-kegiatan pembangunan di Kabupaten Bogor. Hal ini menunjukkan adanya relevansi antara kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan pelaksanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bogor. Selain itu, juga terlihat terlihat bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak hanya melibatkan satu SKPD saja, tetapi didukung pula dengan program/kegiatan dari SKPD lainnya. Total jumlah implementasi kegiatan yang mendukung Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bogor 2008 sebanyak 189 kegiatan dengan dominasi jenis Kebijakan Pendidikan (65 kegiatan dengan jumlah anggaran mencapai Rp 172 milyar atau 54% dari total jumlah anggaran). Dilihat dari segi jumlah implementasi program, Kebijakan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat merupakan kebijakan yang paling banyak melibatkan program yaitu sebanyak 16 program (baik pada tahun 2007 maupun 2008) sehingga unit SKPD yang terlibat dalam mendukung kebijakan ini pun bervariasi.

Jika melihat sebaran dan proporsi jumlah implementasi program/kegiatan

penanggulangan kemiskinan, program dan kegiatan yang bersumber dana dari luar APBD cukup banyak berperan dalam menanggulangi kemiskinan di Kabupaten Bogor. Hal ini terlihat pula dari sebaran kegiatan APBN yang mendukung ke-enam kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bogor. Ini membuktikan bahwa program penanggulangan kemiskinan dari Pemerintah Pusat bersinergi dengan baik terhadap program penanggulangan kemiskinan daerah, khususnya di Kabupaten Bogor.

### **Evaluasi Pelaksanaan Pemberdayaan Fakir Miskin Melalui KUBE di Kabupaten Bogor**

Menurut data BPMKS 2005-2008 dan data Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transportasi tahun 2009, KUBE di Kabupaten Bogor umumnya dibentuk oleh instansi sosial pemerintah dari hasil bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan bagi PMKS yang di dalamnya terdapat pemberian stimulan usaha dengan jumlah di seluruh wilayah Kabupaten Bogor selama periode tahun 2005-2009 mencapai 505 kelompok yang didominasi oleh KUBE WRSE (Wanita Rawan Sosial Ekonomi) sebanyak 157 kelompok sedangkan KUBE Fakir Miskin berjumlah 89 kelompok.

P2FM-BLPS diluncurkan pertama kali di Kabupaten Bogor karena adanya permintaan dari tokoh masyarakat dari Kecamatan Pamijahan yang peduli akan kemiskinan di wilayahnya. Para pihak yang terlibat (*stakeholders*) dalam BLPS terdiri dari pemerintah (pusat dan daerah), perbankan, dan masyarakat itu sendiri. BLPS-KUBE merupakan salah satu program Pemerintah Pusat yang menggunakan pendekatan *Top-Down*, oleh karenanya tidak semua aspek dari program relevan dengan kondisi di lokasi penerima program. Lamanya rentang terbentuknya KUBE dan lemahnya pengawasan hasil pelatihan keterampilan oleh aparat pemerintah mengakibatkan KUBE-KUBE

tersebut tidak berjalan secara berkelanjutan, sehingga Pendamping Sosial melalui persetujuan Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor berinisiatif membentuk Koperasi yang bertujuan mewadahi dan mengendalikan proses perguliran dana BLPS di Kecamatan Tenjolaya dan Pamijahan.

Berdasarkan data Koperasi Usaha Bersama Kabupaten Bogor tahun 2009, terdapat 25 KUBE dengan proporsi anggota KUBE berjenis kelamin laki-laki (91,04%) dan menjalankan usaha pertanian (60,07%) pada P2FM-BLPS Fase I. Namun demikian, program ini mengalami kegagalan sehingga dibentuk P2FM-BLPS Fase II dengan seleksi yang lebih ketat. Pada tahap II, proporsi keterlibatan perempuan lebih banyak (39,805) dengan usaha perdagangan/jual beli yang mendominasi jenis usaha yang dijalankan (78,57%). Hasil evaluasi terhadap KUBE Fase II menunjukkan bahwa keuntungan yang dirasakan responden dari program ini berupa peningkatan status ekonomi melalui peningkatan pendapatan keluarga yang mereka dapat dari usaha ekonomi yang mereka jalankan. Sedangkan keuntungan sosial yang dirasakan adalah adanya wadah untuk berinteraksi dan menyalurkan aspirasi. Dengan adanya peningkatan status sosial dan ekonomi ini, mereka memiliki kepercayaan diri dalam berinteraksi dengan lingkungan sosialnya dan dapat berupaya keluar dari kemiskinannya.

### **Strategi dan Program Pemberdayaan Fakir Miskin**

Analisa AHP yang dilakukan menghasilkan kebijakan strategis yang dirumuskan menjadi: 1) Perbaikan Tata Kelola Program (nilai bobot 0,391), 2) Peningkatan Kinerja KUBE Fakir Miskin (0,335), dan 3) Pelaksanaan Pemberdayaan Fakir Miskin Berbasis Komunitas (nilai bobot 0,274). Pada kebijakan strategis Perbaikan Tata Kelola Program, subkriteria yang memiliki nilai bobot

tertinggi adalah aspek Pendampingan Sosial (0,495) dengan langkah strategis yang terpilih berupa Peningkatan Intensitas Pendampingan (bobot 0,631). Pada kebijakan strategis Peningkatan Kinerja KUBE Fakir Miskin, aspek yang memiliki bobot tertinggi adalah Peningkatan Kualitas SDM Anggota KUBE (bobot 0,340) dengan langkah strategis yang terpilih peningkatan Pendidikan Non Formal (bobot 0,584). Pada kebijakan strategis Pelaksanaan Pemberdayaan Fakir Miskin Berbasis Komunitas, aspek yang memiliki bobot tertinggi adalah Modal Sosial (bobot 0,611) dengan langkah strategis Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat (bobot 0,405).

Dari hasil AHP dan wawancara dengan sejumlah individu dan pejabat daerah yang terkait maka diperoleh rumusan program dalam pengembangan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor sebagai berikut: Peningkatan Intensitas Pendampingan, Peningkatan Pelatihan Keterampilan, Pembenahan Kembali Proses Seleksi Sasaran, Peningkatan Kepercayaan Masyarakat Desa, Penguatan Kelembagaan Masyarakat, Peningkatan Kerjasama Kemitraan, dan Peningkatan Sarana Prasarana Penunjang Kegiatan Usaha KUBE.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

1. Umumnya kondisi masyarakat miskin di Kabupaten Bogor sudah cukup terpenuhi kebutuhan dasarnya, hanya saja dengan karakteristik yang berbeda-beda. Terdapat enam kebijakan yang sudah diimplementasikan seluruhnya dalam bentuk program dan kegiatan-kegiatan pembangunan di Kabupaten Bogor. Namun sasaran kegiatan lebih bersifat umum atau masih belum berfokus kepada sasaran masyarakat miskin secara langsung.



2. Kegiatan yang termasuk dalam kategori memberdayakan fakir miskin hanya terdapat pada kegiatan pelatihan keterampilan bagi PMKS (sumber dana APBD) dan P2FM-BLPS (sumber dana APBN). P2FMBLPS merupakan program yang mendukung kegiatan pelatihan keterampilan bagi PMKS melalui KUBE.
3. Evaluasi terhadap pelaksanaan P2FM-BLPS menunjukkan bahwa program ini mengalami kegagalan pada tahap awal peluncurannya karena berbagai macam kendala dan permasalahan yang juga dipengaruhi oleh ketidaksiapan *stakeholders* yang terlibat. Untuk itu pengelola menjalankan BLPS-KUBE Fase II sebagai kelanjutan program yang ternyata berhasil dan relevan dengan kondisi masyarakat.
4. Upaya pengembangan kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE antara lain melalui Perbaikan Tata Kelola Program, Pelaksanaan Pemberdayaan Fakir Miskin Berbasis Masyarakat, dan Peningkatan Kinerja KUBE Fakir Miskin.

### Saran

Saran bagi pelaksanaan P2FM-BLPS dalam rangka mendukung kebijakan pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE di Kabupaten Bogor adalah:

1. Pemerintah harus segera membenahi kriteria sasaran Penerima BLPS.
2. Sasaran Penerima BLPS hendaknya ditetapkan secara langsung kepada keberadaan KUBE Produktif.
3. Keberadaan Koperasi sangat mengganggu proses pemberdayaan sehingga diperlukan campur tangan pemerintah dalam membatasi peran Koperasi dalam program.
4. Pemerintah Kabupaten Bogor hendaknya segera mengalokasikan dana pendampingan P2FM-BLPS.

### DAFTAR PUSTAKA

- An-Naf, Julissar. 2007. Pengentasan Kemiskinan sebagai Sasaran Strategis dalam Pembangunan di Indonesia. Diakses dari <http://julissarwriting.blogspot.com/2007/11/pengentasan-kemiskinan.html> pada 30 Juni 2009 pukul 14.07 WIB.
- Arifuddin, Omar Abdallah. 2009. Alternatif Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Berwawasan Lingkungan di Muara Angke, Jakarta Utara. (Tesis). Sekolah Pascasarjana. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- [BAPPEDA] Kabupaten Bogor. 2007. Kajian dan Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kabupaten Bogor 2008-2012. Laporan Akhir (Tidak Dipublikasikan). BAPPEDA Kabupaten Bogor. Bogor.
- [BAPPENAS]. 2003. Kebijakan Strategi Pemberdayaan Masyarakat. Direktorat Kerjasama Pembangunan Sektor dan Daerah BAPPENAS. Jakarta.
- [BAPPENAS]. 2005. Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan. Komite Penanggulangan Kemiskinan BAPPENAS. Jakarta.
- Departemen Sosial RI. 2005. Panduan Operasional Program Pemberdayaan Fakir Miskin di Wilayah Terpencil dan Perbatasan Antar Negara. Direktorat Bantuan Sosial Fakir Miskin. Jakarta.
- Suharto, Edi. 2003. Kemiskinan dan Keberfungsian Sosial, Studi Kasus Rumah Tangga Miskin di Indonesia. Bandung: STKS Bandung Press.
- Tonny, Fredian. 2009. Metodologi Kajian Pembangunan Daerah. Bahan

**Kuliah Manajemen Pembangunan Daerah (Tidak Dipublikasikan). Sekolah Pascasarjana. Bogor: Institut Pertanian Bogor.**

