

STRATEGI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PADA PROGRAM PAHLAWAN EKONOMI NASIONAL (PENA)

Ode Esa Sinarta¹, Salwa Salwa²,
Hadiyanto Abdul Rachim³,
Nunung Nurwati⁴.

¹²³⁴Program Studi Kesejahteraan
Sosial, FISIP Universitas
Padjadjaran

Article history

Received : 06 Oktober 2025

Revised : 20 Desember 2025

Accepted : 15 Juli 2026

*Corresponding author

Email : ode24001@mail.unpad.ac.id

No. doi: [10.24198/focus.v9i1.67234](https://doi.org/10.24198/focus.v9i1.67234)

ABSTRAK

Program Pahlawan Ekonomi Nasional (PENA) merupakan salah satu kebijakan pemerintah Indonesia dalam rangka menanggulangi masalah kemiskinan. Program ini meliputi 3 bentuk kegiatan, yaitu pemberian bantuan usaha, pelatihan usaha, dan pendampingan usaha bagi Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang menerima program bantuan sosial dari pemerintah. Tujuan program PENA adalah membangun mental dan kemampuan kewirausahaan KPM sehingga dapat meningkatkan kesejahteraannya dan mengakhiri kepesertaannya pada berbagai program bantuan sosial. Kementerian Sosial RI selaku inisiator dan eksekutor program PENA mengklaim bahwa tingkat keberhasilan program PENA mencapai 98,9%. Hal ini menarik untuk dikaji terkait bagaimana program PENA menerapkan strategi pemberdayaan sehingga mencapai hasil yang luar biasa tersebut. Penelitian yang telah dilakukan terhadap program PENA masih sangat sedikit. Temuan-temuannya belum mendeskripsikan strategi pemberdayaan masyarakat pada implementasi program PENA. Oleh karena itu, kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan strategi pemberdayaan masyarakat pada program PENA. Studi ini menggunakan metode *literature review* dengan mengumpulkan dan menganalisis artikel jurnal ilmiah, artikel berita, dan dokumen peraturan perundang-undangan yang relevan dengan program PENA dan strategi pemberdayaan masyarakat. Penelitian ini mendapati temuan bahwa implementasi program PENA menggunakan strategi pemberdayaan *planned capacity development*. Strategi ini mengkombinasikan model *intervensi community capacity development* dengan *social planning/policy*. Di samping itu, program PENA juga menggunakan pendekatan pemberdayaan berupa *strength-perspective*.

Kata Kunci: kemiskinan, intervensi makro, strategi pemberdayaan, pemberdayaan masyarakat.

ABSTRACT

The National Economic Heroes Program (PENA) is one of the Indonesian government's policies aimed at addressing poverty. This program encompasses three activities: business assistance, business training, and business mentoring for Beneficiary Families (KPM) receiving government social assistance programs. The PENA program aims to develop the entrepreneurial mindset and skills of KPM, enabling them to improve their well-being and ultimately contribute to their participation in various social assistance programs. The Indonesian Ministry of Social Affairs, as the initiator and executor of the PENA program, claims a 98.9% success rate. This is an interesting study to examine how the PENA program implements empowerment strategies to achieve such remarkable results. Research on the PENA program is still limited. The findings do not yet describe community

empowerment strategies in its implementation. Therefore, this study aims to describe the community empowerment strategies in the PENA

program. This study uses a literature review method by collecting and analyzing scientific journal articles, news articles, and regulatory documents relevant to the PENA program and community empowerment strategies. This study found that the implementation of the PENA program uses an empowerment strategy called planned capacity development. This strategy combines a community capacity development intervention model with social planning/policy. In addition, the PENA program also uses an empowerment approach based on a strength perspective.

Key word: *poverty, macro intervention, empowerment strategy, community empowerment.*

PENDAHULUAN

Angka kemiskinan di Indonesia pada tahun 2024 menunjukkan penurunan dibandingkan dengan pada tahun-tahun sebelumnya. Badan Pusat Statistik (BPS) merilis data bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2024 sebesar 25,22 juta orang (9,03%). Angka ini menurun 0,68 juta orang dibandingkan pada Maret 2023 sebesar 25,90 juta orang (9,36%). Angka tersebut pun menurun 1,14 juta orang (0,54%) terhadap September 2022. Adapun jumlah penduduk miskin di perkotaan berkurang sebanyak 0,1 juta orang, sedangkan di pedesaan berkurang sebanyak 0,58 juta orang, terhitung sejak bulan Maret 2023 sampai dengan Maret 2024 (BPS, 2024).

Salah satu jenis kemiskinan yang menjadi fokus utama penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah yaitu kemiskinan ekstrem. BPS mencatat bahwa tingkat kemiskinan ekstrem di Indonesia telah berkurang secara signifikan dari 6,18% pada tahun 2014 menjadi hanya 0,83% pada Maret 2024 (Waluyo, 2024). Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK) merilis data bahwa terjadi penurunan persentase penduduk miskin ekstrem di Indonesia sebesar 0,29 poin pada Maret 2024 dari angka 1,12% pada Maret 2023 (Kemenko PMK, 2024). Kemenko PMK kemudian menegaskan bahwa pemerintah memiliki komitmen yang kuat terhadap upaya pemberantasan kemiskinan ekstrem dengan mengejar target angka kemiskinan ekstrem 0% pada tahun 2024 (Waluyo, 2023 & Kemenko PMK, 2024).

BPS dalam Lestari, et.al. (2023) menjelaskan bahwa kemiskinan merupakan ketidakmampuan untuk memenuhi standar minimal kebutuhan dasar yang mencakup makanan maupun non-makanan. Prakarsa (2020) memaparkan bahwa kemiskinan telah menjadi situasi yang kompleks karena meliputi dimensi ekonomi, sosial, dan geografis (Fuady, et.al., 2022). Dimensi ekonomi kemiskinan berkenaan dengan rendahnya penghasilan, sedangkan dimensi sosial meliputi faktor pendidikan, kesehatan, dan akses terhadap layanan dasar. Adapun dimensi geografi mempengaruhi kemiskinan perkotaan dan pedesaan yang diakibatkan oleh ketersediaan infrastruktur dan kerentanan terhadap bencana alam (Prakarsa, 2020 dalam Fuady, et.al., 2022).

Suryawati (2005) memaparkan bahwa dimensi ekonomi dari kemiskinan dimaknai sebagai kekurangan sumber daya yang dapat dimanfaatkan untuk menumbuhkan kesejahteraan masyarakat, baik secara finansial maupun semua jenis kekayaan yang dapat mengoptimalkan kesejahteraan masyarakat. Seseorang atau keluarga diklasifikasikan miskin apabila tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, misalnya pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan.

United Nations (1996) menjelaskan bahwa kemiskinan ekstrem merupakan keadaan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar meliputi makanan, air minum bersih, sanitasi layak, kesehatan, tempat tinggal, pendidikan, dan akses informasi. Sehingga kemiskinan ekstrem tidak hanya terbatas pada penghasilan, tetapi mencakup aksesibilitas terhadap layanan

sosial (Wahyudi, et.al., 2023). Bank Dunia menggolongkan seseorang dikatakan miskin ekstrem jika pengeluaran penduduk per harinya kurang dari 1,90 dolar Amerika Serikat. Penduduk miskin ekstrem pengeluaran sehari-harinya hanya Rp 10.739,00 per hari dan Rp 322.170,00 per bulan (Lestari, et.al., 2023).

Kelompok masyarakat yang masih berada dalam kondisi kemiskinan ekstrem menghadapi permasalahan yang jauh lebih kompleks dibandingkan kelompok miskin pada umumnya. Mereka sering kali terjebak dalam kemiskinan struktural yang diwariskan secara turun-temurun dan sulit keluar dari lingkaran kemiskinan hanya dengan intervensi bantuan konsumtif. Kemiskinan struktural merupakan kompleks yang bersumber dari ketimpangan sistemik dalam akses pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan layanan publik. Oleh karena itu, strategi penanganannya harus bersifat multidimensional serta melibatkan kolaborasi antar sektor (Dimas, 2025).

Hal ini menunjukkan bahwa kemiskinan ekstrem tidak semata disebabkan oleh kekurangan finansial sesaat, tetapi juga oleh keterbatasan akses terhadap pendidikan, keterampilan, modal, dan jaringan sosial ekonomi yang mendukung (Maulana Iqbal, 2022; Waluyo & Kemenko PMK, 2024). Bank Dunia juga menekankan bahwa strategi pemberdayaan merupakan salah satu pilar dalam memerangi kemiskinan ekstrem, bersama dengan perluasan kesempatan dan perlindungan sosial agar intervensi tidak hanya bersifat konsumtif, tetapi mampu memperkuat kemandirian masyarakat (Administrasita, 2024).

Dalam upaya mencapai target penurunan angka kemiskinan ekstrem 0% pada tahun 2024, Kemenko PMK menyatakan bahwa pemerintah mempunyai tiga strategi, antara lain pengurangan angka pengeluaran keluarga miskin, peningkatan penghasilan melalui program pemberdayaan, dan optimalisasi penanganan kantong kemiskinan (Kemenko PMK, 2024).

Berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan

Ekstrem, salah satu strategi kebijakan pemerintah dalam menghapus kemiskinan ekstrem yaitu peningkatan pendapatan masyarakat. Dalam rangka implementasi kebijakan tersebut, Presiden Republik Indonesia mengamanatkan kepada Menteri Sosial untuk menyalurkan bantuan sosial dan melakukan pemberdayaan ekonomi kepada target sasaran percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem sesuai dengan hasil asesmen. Oleh karena itu, lahirlah Program Pahlawan Ekonomi Nasional (PENA).

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2023 tentang Program Pahlawan Ekonomi Nusantara, Program PENA adalah kegiatan membangun jiwa kewirausahaan, meningkatkan kemampuan berwirausaha keluarga miskin, kelompok rentan, kelompok terpencil, dan/atau korban bencana. Program PENA bertujuan untuk meningkatkan pendapatan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) untuk kesejahteraan keluarga dan meningkatkan kemampuan sosial ekonomi KPM secara Berdikari. Berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pemberdayaan Sosial Nomor 182/5/SK/HK.01/12/2023 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Program Pahlawan Ekonomi Nusantara, inti dari program PENA ialah upaya meningkatkan motivasi KPM untuk berusaha dan membentuk *mindset* "tangan di bawah menjadi tangan di atas". Di samping itu, program PENA merupakan program pemberdayaan yang menggerakkan mesin ekonomi kedua dalam rumah tangga yaitu istri atau ibu rumah tangga.

Program PENA diluncurkan pada bulan November 2024 dan telah memberikan manfaat bagi puluhan ribu KPM yang merupakan penerima bantuan sosial Program Keluarga Harapan (PKH), Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)/Sembako, Asistensi Rehabilitasi Sosial (ATENSI), dan bantuan lainnya (Hanifah, 2024). Menurut data yang dipublikasikan oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia, PENA telah melakukan graduasi sejumlah 10.073 KPM sejak diluncurkan hingga tahun 2023. Kemudian hingga bulan Maret 2024, sebanyak 11.260 KPM telah dilakukan graduasi. Dengan

demikian, selama periode 2023 hingga Maret 2024, PENA telah menggraduasi sejumlah 21.333 KPM (Hanifah, 2024). Adapun hingga bulan Mei 2024, total sebanyak 28.775 KPM telah berhasil digraduasi dari program PENA (Ananda, 2024). Data terakhir yang dihimpun pada bulan Juni 2024, PENA berhasil menggraduasi total 31.658 KPM di seluruh Indonesia. Bahkan PENA juga sudah menyasar KPM dari Komunitas Adat Terpencil (KAT) yang berada di wilayah 3T (terluar, terdepan, dan terpencil) (Catur, 2024). Graduasi merupakan tahap di mana KPM diterminasi dari layanan program bantuan sosial yang telah diperoleh karena dinilai telah mandiri secara finansial diindikasikan dengan pendapatan yang melampaui UMK (Hanifah, 2024).

Selain itu, PENA juga memberikan manfaat bagi KPM yang berasal dari berbagai latar belakang seperti keluarga prasejahtera, penyandang disabilitas, kelompok rentan atau korban Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), korban bencana, korban penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif Lainnya (NAPZA) atau Orang Dengan HIV/AIDS (ODHA). Dari unsur-unsur tersebut, sejumlah 2.883 KPM telah digraduasi dari program bantuan sosial pada periode Juni 2024. Mereka menyampaikan untuk berhenti dari program bantuan sosial sesudah membuka usaha di berbagai sektor seperti kuliner, kerajinan, jasa dan perdagangan, peternakan, pertanian, dan perkebunan (Catur, 2024).

Data di atas menunjukkan keberhasilan program PENA menggraduasi KPM sehingga mampu berwirausaha secara mandiri dan tidak lagi bergantung pada bantuan sosial. Bahkan Kemensos RI mengklaim tingkat keberhasilan program PENA mencapai 98,9% (Ananda, 2023). Kesuksesan tersebut tentunya tak lepas dari implementasi kebijakan pemerintah yang telah dijelaskan sebelumnya yaitu pemberdayaan ekonomi masyarakat sebagai *core business* program PENA.

Namun demikian, di balik capaian tersebut, masih diperlukan pemahaman yang lebih mendalam tentang bagaimana strategi pemberdayaan masyarakat dijalankan dalam program ini sehingga mampu menghasilkan

kemandirian ekonomi yang berkelanjutan. Kajian terhadap strategi pemberdayaan menjadi penting untuk melihat sejauh mana model intervensi yang digunakan efektif dalam konteks kemiskinan ekstrem di Indonesia. Oleh karena itu, kajian ini dilakukan untuk mengidentifikasi dan menyajikan deskripsi tentang strategi pemberdayaan masyarakat yang menjadi salah satu kunci keberhasilan program PENA. Gambaran mengenai strategi ini diharapkan bisa menjadi contoh atau dapat direplikasi pada konteks program-program pemberdayaan lainnya.

Penelusuran artikel jurnal ilmiah pada *Google Scholar* mendapati bahwa sangat sedikit penelitian tentang program PENA, di antaranya penelitian yang dilakukan oleh Khalis, et.al., (2024), Lastari & Prasetyanti (2024), dan Prastyaningrum (2024). Studi yang dilakukan oleh Khalis, et.al. (2024) berfokus pada strategi pengembangan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) yang menjadi penerima program PENA. Temuan yang diperoleh yaitu strategi pengembangan UMKM penerima program PENA terdiri dari strategi SDM, strategi sumber pendanaan dan dukungan anggaran, strategi pengembangan fasilitas dan infrastruktur, serta strategi politik, ekonomi, sosial, dan teknologi.

Di samping itu, hasil analisis SWOT terhadap strategi di atas menunjukkan bahwa kekuatan program PENA berupa kondisi program yang baik dan prima sehingga memungkinkan pengembangan lebih lanjut. KPM yang sebelumnya hanya menerima bantuan sosial PKH kemudian didorong untuk lebih mandiri oleh program PENA agar meningkatkan kemajuan dan mencapai kesuksesan maksimal. Di sisi lain, kelemahan program PENA yaitu kurangnya pengembangan sumber daya manusia dan belum optimalnya implementasi program ini kepada masyarakat.

Lastari & Prasetyanti (2024) meneliti program PENA dengan fokus pada proses pemberdayaan melalui program PENA dalam rangka mengembangkan kemandirian ekonomi masyarakat. Penelitian tersebut mendapati temuan bahwa proses pemberdayaan melalui program PENA terdiri

dari beberapa tahapan berikut: (i) tahap penyadaran, (ii) tahap pengkapasitasan, dan (iii) tahap pendayaan. Adapun Prastyaningrum (2024) yang meneliti tentang pengaruh pelatihan, pendampingan, dan bantuan modal terhadap pengembangan UMKM penerima program PENA menemukan bahwa ketiga faktor tersebut berpengaruh terhadap pengembangan UMKM, khususnya dalam hal pendapatan dan kesejahteraan UMKM. Penelitian lainnya yang juga mengkaji program PENA adalah skripsi dari Winarto (2024). Temuan yang didapati yaitu bahwa bantuan sosial program PENA memiliki pengaruh yang signifikan bagi kemajuan usaha KPM.

Beberapa penelitian yang telah diuraikan di atas belum memberikan gambaran yang jelas tentang strategi pemberdayaan masyarakat pada program PENA. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan strategi pemberdayaan masyarakat pada program PENA dengan merujuk pada multi model intervensi makro yang diperkenalkan oleh Jack Rothman (2007) dalam artikelnya berjudul *"Multi Modes of Intervention at the Macro Level"*. Dalam konsep ini, Rothman (2007) mengkombinasikan model-model intervensi makro sehingga menciptakan model baru yang lebih spesifik sesuai dengan konteks program/kegiatan intervensi makro yang dipraktikkan di lapangan. Konsep ini relevan dengan konteks kebutuhan masyarakat saat ini yang semakin beragam sehingga memerlukan kolaborasi pendekatan intervensi makro untuk memberdayakan masyarakat.

Rothman (2007) mengubah nama-nama model intervensi makro sebelumnya yang terdiri dari 3 strategi utama menjadi: (i) *Perencanaan dan Praktik Kebijakan*. Strategi ini menggunakan persuasi untuk menyampaikan kebenaran melalui fakta empiris, yang diharapkan mengarah pada pengajuan dan penerapan solusi (kebijakan) tertentu. (ii) *Pengembangan Kapasitas Komunitas*. Strategi ini menggunakan asumsi bahwa perubahan yang paling efektif terhadap masyarakat adalah melalui pemberdayaan dengan cara meningkatkan pengetahuan dan keterampilan mereka untuk memahami masalah dan

kebutuhannya kemudian bekerja sama untuk menyelesaikannya. (iii) *Advokasi Sosial*. Strategi ini menganggap bahwa diperlukan tekanan untuk melakukan perubahan terhadap individu atau institusi yang mungkin menyebabkan masalah atau yang menjadi penghambat dalam pemecahannya. Model ini sering melibatkan upaya mempromosikan keadilan sosial.

METODE

Metode yang digunakan pada kajian ini yaitu studi literatur terhadap berbagai bahan bacaan yang relevan dengan tema strategi pengembangan masyarakat pada program Pahlawan Ekonomi Nasional (PENA). Bahan bacaan tersebut mencakup buku dan artikel ilmiah. Studi utamanya dilakukan terhadap artikel ilmiah dari jurnal yang terpublikasi secara daring dan terindeks dalam *Google Scholar* serta buku fisik maupun *e-book* yang mengupas tentang pengembangan masyarakat, intervensi pekerjaan sosial makro, dan program PENA. Selain itu, studi juga dilakukan terhadap dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan serta berbagai artikel berita pada laman resmi Pemerintah Republik Indonesia yang berkenaan dengan program PENA.

Artikel-artikel ilmiah dikumpulkan melalui pencarian pada basis data *Google Scholar* dengan menggunakan *search strings* antara lain "PENA Kemensos", "Pahlawan Ekonomi Nusantara", dan "Jack Rothman intervention model". Selanjutnya dilaksanakan penyeleksian artikel berdasarkan keterkaitan dengan tema studi dengan cara membaca masing-masing abstraknya. Kemudian, artikel-artikel yang relevan dengan tema studi diunduh dan dikaji secara mendalam. Adapun pencarian terhadap artikel berita dari laman resmi pemerintah dilakukan melalui mesin pencari Google dengan mengetikkan kata kunci "PENA Kemensos". Artikel berita yang relevan dengan tema studi juga kemudian dilakukan pengkajian terhadap substansi kontennya. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang memuat kebijakan dan petunjuk teknis pelaksanaan program PENA diunduh dari berbagai sumber daring. Berbagai literatur tersebut selanjutnya

dianalisis menggunakan konsep multi model intervensi makro (Rothman, 2007) untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan model pemberdayaan masyarakat pada implementasi program PENA.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Program Pahlawan Ekonomi Nasional (PENA)

Berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pemberdayaan Sosial Nomor 182/5/SK/HK.01/12/2023 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Program Pahlawan Ekonomi Nusantara, program PENA merupakan sebuah kebijakan pemberdayaan yang dirumuskan oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia untuk membentuk mental kewirausahaan, mengoptimalkan kemampuan berwirausaha bagi keluarga miskin, kelompok rentan, kelompok terpencil, dan/atau korban bencana di seluruh wilayah Indonesia. Dalam konteks pemberdayaan sosial, wirausaha bertujuan untuk memberdayakan seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial agar mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri.

Program PENA dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk menaikkan penghasilan warga miskin dan rentan dalam rangka membangun kemandirian mereka sehingga tidak lagi bergantung pada bantuan sosial. Tujuan program ini yaitu meningkatkan penghasilan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) untuk kesejahteraan keluarga dan meningkatkan kemandirian sosial ekonomi KPM secara berdikari. Program PENA menasar perseorangan atau keluarga yang mengalami masalah: (i) kemiskinan dan/atau kemiskinan ekstrem, (ii) lanjut usia potensial atau penyandang disabilitas potensial, (iii) keterpencilan, dan (iv) korban bencana. Program ini dilaksanakan oleh Kementerian Sosial RI bekerja sama dengan pemerintah daerah, mitra pemerintah dan non pemerintah.

Bab III pada Lampiran I Keputusan Direktur Jenderal Pemberdayaan Sosial Nomor 182/5/SK/HK.01/12/2023 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Program Pahlawan Ekonomi Nusantara memaparkan bahwa program PENA dilaksanakan dengan

mekanisme sebagai berikut: (i) Pra Pelaksanaan: pengusulan data dan pemetaan. (ii) Pelaksanaan: asesmen, penyusunan proposal, penetapan, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi. (iii) Pasca Pelaksanaan: keberlanjutan, fasilitasi dan rujukan, serta terminasi/pengalihan.

Tahap Pra Pelaksanaan

Pada tahap Pra Pelaksanaan, bentuk-bentuk kegiatannya diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, pengusulan data. Usulan data calon KPM PENA dapat bersumber dari Kemensos RI, pemerintah daerah, atau Puskesmas-pengaduan masyarakat. Usulan yang masuk diinventarisasi kemudian dipadankan dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). Seluruh data yang sesuai dengan DTKS menjadi *pre-list* data calon KPM. *Kedua*, pemetaan. Pemetaan dilakukan terhadap *pre-list* data calon KPM meliputi calon KPM PENA, wilayah pelaksanaan, dan pendamping sosial.

Tahap Pelaksanaan

Pada tahap Pelaksanaan, masing-masing kegiatan dijabarkan sebagai berikut: *Pertama*, asesmen. Kegiatan ini dilakukan oleh pendamping sosial terhadap calon KPM menggunakan teknologi Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial Masyarakat (SIKSMA) yang disediakan oleh Kemensos RI. Asesmen menekankan pada informasi apakah calon KPM belum atau sudah memiliki usaha dan peluang calon KPM untuk melepas kepesertaannya dari bantuan sosial PKH dan Sembako berdasarkan proyeksi pendapatan usaha.

Kedua, penyusunan proposal. Calon KPM yang setuju untuk menerima program PENA kemudian didampingi oleh pendamping sosial dalam menyusun proposal usaha. Proposal tersebut memuat data umum calon KPM, profil usaha, rencana anggaran biaya, kebutuhan pelatihan, dan proyeksi pendapatan serta disesuaikan dengan klaster usaha yang diminati. Proposal ini selanjutnya diajukan ke Kementerian Sosial RI dan ditelaah oleh tim telaah pusat. *Ketiga*, penetapan. Pada tahap ini dilakukan penetapan terhadap proposal usaha calon KPM melalui Surat Keputusan (SK) Direktur Jenderal Pemberdayaan Sosial Kemensos RI.

Keempat, pelaksanaan. Bentuk pelaksanaan program PENA berupa pemberian bantuan usaha, pelatihan, dan pendampingan. Pemberian bantuan usaha kepada KPM dilakukan oleh Kemensos RI bekerja sama dengan Bank/Pos Penyalur. Nominal bantuan usaha yang diterima oleh KPM maksimal Rp 5.000.000,00. Bantuan tersebut dapat digunakan untuk pengadaan peralatan usaha, bahan baku, dan/atau kebutuhan lain yang menunjang usaha KPM.

Kemudian, pelatihan terhadap KPM dilaksanakan melalui kegiatan berikut: (i) Bimbingan teknis. Kegiatan ini ditujukan bagi KPM program PENA yang telah menerima bantuan usaha. Materi bimbingan teknis meliputi pengetahuan dasar kewirausahaan serta pengetahuan dan keterampilan teknis sesuai klaster usaha KPM yang terdiri dari klaster makanan dan minuman, klaster kerajinan dan menjahit, klaster jasa dan perdagangan, klaster pertanian dan/atau klaster peternakan. (ii) Supervisi usaha. Supervisi usaha meliputi penilaian peningkatan kapasitas produksi/jasa, pencatatan keuangan usaha, revidu hambatan KPM dalam mengelola usaha, dan upaya pemecahan masalah usaha. (iii) Promosi usaha. Kegiatan ini dapat berupa pameran, pemasaran digital, dan kisah sukses KPM.

Selanjutnya, pendampingan dilakukan kepada KPM untuk penguatan usaha dalam bentuk pemberian akses KPM kepada mitra dalam rangka pengembangan usaha. Akses tersebut dapat berupa akses legalitas usaha, akses literasi keuangan, akses permodalan dan/atau akses pemasaran. Pendamping sosial dapat mengumpulkan KPM atau melakukan *home visit* dalam rangka melaksanakan pendampingan terhadap KPM.

Kelima, pemantauan dan evaluasi. Kegiatan ini dilaksanakan oleh pendamping sosial dengan tujuan untuk mengukur kesinambungan peningkatan kesejahteraan KPM, mengukur efektifitas program PENA, dan merumuskan revisi atas pelaksanaan program PENA.

Tahap Pasca Pelaksanaan

Pada tahap Pasca Pelaksanaan, rincian kegiatan dijelaskan sebagai berikut: *Pertama*, keberlanjutan. Pendamping sosial

memberikan pendampingan usaha lanjutan melalui kerja sama dengan mitra pemerintah terhadap KPM yang telah diintervensi pada tahun sebelumnya. Selanjutnya, pendamping sosial menyeleksi dan menginventarisasi penghasilan KPM per bulan dan meninjau kepemilikan izin usahanya.

KPM yang telah memenuhi kriteria akan diterminasi dari program bantuan sosial.

Kedua, fasilitasi dan rujukan. Kegiatan ini meliputi penyiapan KPM PENA Graduasi yang akan diberikan intervensi lanjutan berupa penguatan kapasitas untuk pengembangan usaha seperti teknik produksi, diversifikasi produk, penguatan *branding* produk, pemasaran digital, fotografi dan videografi, serta riset sederhana. Pada tahap fasilitasi dan rujukan, KPM diberikan penguatan literasi keuangan dan fasilitasi akses keuangan.

Ketiga, terminasi/pengalihan. Kemensos RI berkoordinasi dengan kementerian/ lembaga atau pemerintah daerah terkait untuk pengalihan intervensi KPM PENA Graduasi. Selanjutnya, KPM PENA Graduasi diserahterimakan kepada kementerian/ lembaga atau pemerintah daerah terkait dalam rangka menaik-kelas-kan KPM PENA graduasi dari calon wirausaha menjadi wirausaha pemula.

Strategi Pemberdayaan Masyarakat pada Program Pahlawan Ekonomi Nasional (PENA)

Pada literatur sebelumnya, Rothman menjelaskan 3 model intervensi komunitas, yaitu pengembangan lokalitas, perencanaan sosial, dan aksi sosial (Rothman, 2007). Selanjutnya, Rothman (2007) merevisi dan mengembangkan ketiga model tersebut menjadi: (i) *Perencanaan dan praktik kebijakan*, yaitu strategi yang menggunakan persuasi untuk menyampaikan fakta empiris dalam rangka mengusulkan solusi (kebijakan) tertentu. (ii) *Pengembangan kapasitas komunitas*, yaitu strategi perubahan masyarakat melalui pemberdayaan dengan cara meningkatkan kapasitas mereka untuk memahami masalah dan kebutuhannya kemudian bersama-sama menyelesaikannya. (iii) *Advokasi sosial*, yaitu strategi perubahan yang menggunakan

tekanan terhadap individu atau institusi yang menyebabkan masalah atau untuk memperjuangkan keadilan sosial.

Kemudian Rothman (2007) menyusun kombinasi dari ketiga model tersebut sehingga menjadi 9 strategi yang mana masing-masing strategi merupakan perpaduan dari 2 model intervensi makro. Gambar 1 menampilkan 9 mode intervensi yang diperoleh dari koherensi ketiga pendekatan utama.

Gambar 1. Strategi Intervensi Makro dalam Bentuk Tabel Silang

TABLE 1. Basic Strategies of Community Intervention in Cross-Tabular Form Dominant Mode by Columns

	Planning/Policy 1	Community Capacity Development 2	Social Advocacy 3
1 Planning/Policy	1.1 Predominant Planning/Policy Rationalistic Planning	2.1 Capacity Development with Planning/Policy Planned Capacity Development	3.1 Social Advocacy with Planning/Policy Social Reformal
2 Community Capacity Development	1.2 Planning/Policy with Capacity Development Participatory Planning	2.2 Predominant Capacity Development Capacity- Centered Development	3.2 Social Advocacy with Capacity Development Solidarity Organizing
3 Social Advocacy	1.3 Planning/Policy with Advocacy Policy Advocacy	2.3 Capacity Development with Social Advocacy Identity Activism	3.3 Predominant Social Advocacy Social Action

Sumber: Artikel "Multi Modes of Intervention at the Macro Level" oleh Jack Rothman (2007).

Pada gambar di atas, sel 1.1, 1.2, dan 1.3 merupakan mode intervensi yang utama atau belum bercampur dengan strategi yang lain. Sedangkan 6 sel lainnya merupakan bentuk gabungan dari strategi-strategi yang lain. Namun perlu dipahami bahwa dalam keenam sel tersebut, model intervensi yang disebutkan lebih awal merupakan model yang lebih dominan dibanding model yang disebutkan setelahnya. Adapun gambar 2 di bawah ini mendeskripsikan mengenai nama mode intervensi, pendekatan yang digunakan, dan contoh penerapannya.

Gambar 2. Deskripsi Strategi Intervensi

TABLE 2. Intervention Modes (Predominant and Composite)

Cell Number	Mode Name	Practice Approach	Practice Examples
Policy/Planning (Using Data-Based Problems Solving)			
Predominant Policy Planning	1.1 Rationalistic Planning	Prioritizing the use of data in intervention	Comprehensive city planning, state planning of prison facilities
Policy Planning with Substantial Capacity Development	1.2 Participatory Planning	Citizen and client involvement in designing and implementing intervention	United Way, Citizen planning councils
Policy Planning with Substantial Social Advocacy	1.3 Policy Advocacy	Internal change agent designing and pushing intervention	Policy advocated in departments of health, housing, and child welfare
Capacity Development (Building Group Competency and Solidarity)			
Predominant Capacity Development	2.2 Capacity- Centered Development	Competency building through indigenous self-help problem solving	Block clubs/ neighborhood councils, Peace Corps projects
Capacity Development with Substantial Policy Planning	2.1 Planned Capacity Development	Competency building through pre-formulated plans	Community Development Corporations, United Nations economic development
Capacity Development with Social Advocacy	2.3 Identity Activism	Competency building through/with activist pressure	Ethnic organizing, Self-help groups
Social Advocacy (Using Pressure to Invoke Change)			
Predominant Social Advocacy	3.3 Social Action	Using militant pressure tactics	ACORN/IAF Environmental Action-Greenpeace
Social Advocacy with Policy Planning	3.1 Social Reform	Using data as a change tool	Nader Public Citizen Projects, Children's Defense Fund
Social Advocacy with Capacity Development	3.2 Solidarity Organizing	Using member solidarity as a lever for change	Farm Workers Union, Black Panthers, The Student Movement

Sumber: Artikel "Multi Modes of Intervention at the Macro Level" oleh Jack Rothman (2007).

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2023 tentang Program Pahlawan Ekonomi Nusantara dan Keputusan Direktur Jenderal Pemberdayaan Sosial Nomor 182/5/SK/HK.01/12/2023 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Program Pahlawan Ekonomi Nusantara, dapat dipahami bahwa program PENA merupakan implementasi kebijakan pemerintah Republik Indonesia dalam upaya penanganan kemiskinan melalui kegiatan pemberdayaan ekonomi. Program ini ditujukan kepada KPM agar mereka bersedia dan mampu berwirausaha sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan tidak bergantung lagi pada bantuan sosial. Kegiatan utama dari program PENA yaitu pemberian bantuan usaha, pelatihan, dan pendampingan.

Ditinjau dari perspektif dalam pemberdayaan, program PENA menggunakan *strength-perspective* (perspektif kekuatan) dalam melakukan intervensi terhadap KPM. Program ini mengidentifikasi potensi, kemampuan, dan peluang KPM untuk

melakukan kegiatan wirausaha. Kemudian program ini juga memberikan dukungan penuh terhadap pemberdayaan ekonomi KPM melalui bantuan, pelatihan, dan pendampingan untuk kegiatan wirausaha. Kegiatan wirausaha yang dipilih juga berdasarkan pada minat dan keterampilan KPM. Program PENA lebih fokus pada potensi KPM untuk mengupayakan peningkatan kesejahteraannya daripada menelusuri lebih dalam tentang penyebab masalah kemiskinannya. Menurut Eki, et.al. (2024), *strength-perspective* memandang bahwa masyarakat mempunyai kemampuan dan cara-cara tertentu untuk mengatasi masalahnya. Selain itu, Dunk-West (2018) menjelaskan bahwa *strength-perspective* lebih menekankan pada upaya-upaya dalam menginspirasi dan mendorong perubahan melalui dukungan tanpa syarat terhadap kapasitas masyarakat, daripada berfokus ke dalam masalah mereka (Eki, et.al., 2024).

Berdasarkan pemahaman terhadap deskripsi mengenai model-model intervensi komunitas versi Rothman (2007), maka dapat dikatakan bahwa strategi pemberdayaan masyarakat yang digunakan pada program PENA yaitu *planned capacity development* (pengembangan kapasitas terencana). Menurut Rothman (2007), strategi ini cenderung mengarah pada pengembangan ekonomi masyarakat. Pernyataan ini sejalan dengan implementasi program PENA yang berfokus pada upaya peningkatan kapasitas KPM agar mampu mengelola kegiatan wirausaha secara mandiri.

Rothman (2007) memaparkan bahwa dalam konteks klasik, pengembangan kapasitas dimulai dengan situasi "halaman kosong" dan memotivasi masyarakat untuk menemukan permasalahan mereka dan mengidentifikasi perubahan yang hendak dilakukan. Namun *planned capacity development* dimulai dengan perencanaan dan mekanisme pengorganisasian yang jelas dengan menekankan bahwa kebutuhan utama dalam masyarakat adalah peningkatan kesejahteraan ekonomi. Kemudian masyarakat dimohon untuk menyusun rencana kegiatan dalam rangka pemberdayaan ekonomi. Soifer (2002) dalam Rothman (2007) berpendapat bahwa

pendekatan ini berfokus pada penyediaan perumahan, lahan, lapangan kerja, dan pembentukan lembaga keuangan yang sesuai.

Konsep di atas relevan dengan implementasi program PENA di mana pemerintah selaku inisiator dan eksekutor program telah membentuk kebijakan melalui peraturan perundang-undangan dalam rangka pemberdayaan KPM melalui program PENA. Program ini juga sudah menawarkan skema pemberdayaan ekonomi yang sistematis. KPM kemudian diasesmen dan difasilitasi untuk menentukan dan mengajukan proposal yang memuat permohonan bantuan modal usaha beserta kegiatan usaha yang akan dijalankan. Usaha yang dipilih sesuai dengan minat dan keterampilan KPM. Selanjutnya, KPM diberikan pelatihan dan pendampingan untuk mengelola usaha mulai dari proses produksi, pengemasan, hingga distribusi produk kewirausahaan. Pemerintah menyediakan seluruh sumber daya yang mendukung upaya pengembangan kewirausahaan KPM baik dari segi sumber daya manusia (SDM), pendanaan, dan kemitraan.

SIMPULAN

Program Pahlawan Ekonomi Nasional (PENA) merupakan sebuah implementasi kebijakan pemerintah di bidang penanganan kemiskinan khususnya kemiskinan ekstrem di Indonesia. Program ini dilaksanakan melalui pendekatan pemberdayaan ekonomi terhadap Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang menjadi penerima berbagai program bantuan sosial dari pemerintah. Esensi program PENA ialah mengembangkan kemauan dan kemampuan KPM untuk berwirausaha sehingga bisa meningkatkan pendapatan keluarga yang pada akhirnya dapat melepas ketergantungan terhadap bantuan sosial. Program PENA menawarkan skema bantuan usaha serta pelatihan dan pendampingan usaha hingga KPM dapat mengelola usaha secara mandiri.

Ditinjau dari perspektif dalam pemberdayaan, program PENA menggunakan pendekatan *strength-perspective* (perspektif kekuatan). Hal tersebut dapat dilihat dari cara program ini melakukan identifikasi potensi, keterampilan, dan peluang KPM untuk

berwirausaha. Selain itu, program PENA juga mengalokasikan sumber daya secara optimal untuk mendukung kegiatan yang telah dipilih oleh KPM. Adapun strategi pemberdayaan yang digunakan pada program PENA yaitu *planned capacity development* (pengembangan kapasitas terencana). Hal ini nampak pada skema program yang telah dirancang secara sistematis oleh pemerintah dengan menawarkan pilihan-pilihan kegiatan pemberdayaan. Selanjutnya KPM difasilitasi untuk menemukan dan menentukan pilihan kegiatan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Di samping itu, strategi *planned capacity development* pada program PENA juga dapat dilihat dari fokus utama program yakni pemberdayaan ekonomi.

Strategi pemberdayaan *planned capacity development* menawarkan mekanisme pemberdayaan masyarakat yang sistematis, terencana, dan dapat ditarget dalam jangka waktu tertentu. Model ini efisien dalam konteks program pemerintah. Namun model ini memiliki kelemahan yaitu kurang memperhatikan kebutuhan yang sesungguhnya dari masyarakat di tingkat akar rumput. Oleh karena itu, diperlukan penelitian lebih lanjut di lapangan terhadap strategi-strategi lainnya guna memperoleh gambaran yang dapat melengkapi kekurangan dari penerapan strategi *planned capacity development*.

DAFTAR PUSTAKA

- Administrasita. (2024). *Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Ekstrem*. Jurnal Administrasita, 6(2), 55–68. Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang. <https://jurnal-umsi.ac.id/index.php/administrasita/article/view/868>
- Ananda, R. S. (29 Juni 2024). Program PENA Kemensos Berhasil Cetak 28.775 Warga Miskin Jadi Mandiri. *Kementerian Sosial Republik Indonesia*. <https://kemensos.go.id/program-pena-kemensos-berhasil-cetak-28775-warga-miskin-jadi-mandiri>
- Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. (1 Juli 2024). *Persentase Penduduk Miskin Maret 2024 Turun Menjadi 9,03 Persen* [Siaran Pers]. <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2024/07/01/2370/persentase-penduduk-miskin-maret-2024-turun-menjadi-9-03-persen-.html>
- Catur, D. (15 Agustus 2024). Program PENA Kemensos Terbukti Berhasil Mencetak 31.658 Pengusaha dan Menjangkau 3T. *Kementerian Sosial Republik Indonesia*. <https://kemensos.go.id/program-pena-kemensos-terbukti-berhasil-mencetak-31658-pengusaha-dan-menjangkau-3t>
- Dimas, E. (2025). *Tantangan dan Strategi Penanganan Kemiskinan Struktural dalam Mewujudkan Pembangunan Sosial Inklusif*. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/391178886_Tantangan_dan_Strategi_Penanganan_Kemiskinan_Struktural_dalam_Mewujudkan_Pembangunan_Sosi_al_Inklusif
- Direktorat Statistik Ketahanan Sosial. (2024). *Penghitungan dan Analisis Kemiskinan Makro Indonesia Tahun 2024* (Nomor Publikasi: 04300.24005). Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. <https://www.bps.go.id/id/publication/2024/11/29/31e54c0717742a2dc13300e4/penghitungan-dan-analisis-kemiskinan-makro-di-indonesia-tahun-2024.html>
- Eki, A. K. T., Ngadilah, C., & Eky, Y. E. (2024). Empowerment Poor Communities with The Strengths-Perspective in Empowerment Theory. *Eduvest: Journal of Universal Studies*, 4(2), 650-657. <https://doi.org/10.59188/eduvest.v4i2.1066>
- Fuady, M., Fuady, M. R. F., & Aulia, F. (2022). Kemiskinan Multi Dimensi dan Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. *Tata Loka*, 24(4), 330-337. <https://doi.org/10.14710/tataloka.24.4.330-337>
- Hanifah, A. N. (5 April 2024). Program PENA Jadi Solusi Atasi Kemiskinan Ekstrem. *Kementerian Sosial Republik Indonesia*. <https://kemensos.go.id/program-pena-menjadi-solusi-untuk-mengatasi-kemiskinan-ekstrem>

- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem.
- Kemensos RI. (23 Desember 2022). *Pahlawan Ekonomi Nusantara Kerjasama Kemensos dan Bank Indonesia* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=09oYmMrbP9c&t=6s>
- Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (3 Juli 2024). *Pemerintah Kejar Target Penurunan Angka Kemiskinan dan Kemiskinan Ekstrem di Indonesia* [Siaran Pers]. <https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-kejar-target-penurunan-angka-kemiskinan-dan-kemiskinan-ekstrem-di-indonesia>
- Khalis, N., Umiyati, S., & Arfah, A. (2024). Development Strategies for MSMEs Receiving the PENA (Heroes of the Archipelago Economy) Program in Overcoming Poverty in Pamekasan Regency. *Social Science and Humanities Journal*, 8(11), 5803-5816. <https://doi.org/10.18535/sshj.v8i11.1441>
- Lastari, L. & Prasetyanti, R. (2024). Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat melalui Program Pahlawan Ekonomi Nusantara (PENA) di Kecamatan Karawaci Kota Tangerang. *Jurnal Pembangunan dan Administrasi Publik*, 6(1), 27-40. <https://jurnal.stialan.ac.id/index.php/jpap/article/view/786>
- Lestari, P. I., Robiani, B., & Sukanto, S. (2023). Kemiskinan Ekstrem, Ketimpangan dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. *Ekombis Review: Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Bisnis*, 11(2), 1739-1752. <https://doi.org/10.37676/ekombis.v11i2.4789>
- Maulana Iqbal, A. (2022). *Kemiskinan Struktural dan Mekanisme Survival Tukang Becak di Terminal Bratang*. E-Journal Undiksha. <https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/JISH/article/view/49795>
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2023 tentang Program Pahlawan Ekonomi Nusantara.
- Prastyaningrum, M., Gati, V., & Rahayu, S. (2024). Pengaruh Pelatihan, Pendampingan dan Bantuan Modal terhadap Pengembangan UMKM Penerima Bantuan PENA (Pahlawan Ekonomi Nusantara) Kota Probolinggo. *Media Bina Ilmiah*, 18(12), 3331-3342. <https://binapatria.id/index.php/MBI/article/view/890>
- Rothman, J. (2007). Multi Modes of Intervention at the Macro Level. *Journal of Community Practice*, 15(4), 11-40. https://doi.org/10.1300/J125v15n04_02
- Suryawati, C. (2005). Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional. *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan*, 8(3), 121-129. <https://doi.org/10.22146/jmpk.v8i03.2927>
- Wahyudi, R., Fauzi, Y., & Rizal, J. (2023). Analisis Kemiskinan Ekstrem Provinsi Bengkulu Menggunakan Metode Geographically Weighted Regression (Gwr) dengan Pembobot Adaptive Gaussian Kernel dan Adaptive Bi-Square. *Journal of Mathematics UNP*, 8(2), 134-149. <http://dx.doi.org/10.24036/unpjomath.v8i2.14914>
- Waluyo, D. (29 November 2023). Menuju Indonesia Bebas Penduduk Miskin Ekstrem pada 2024. *Indonesia.Go.Id.* <https://indonesia.go.id/kategori/editorial/7789/menuju-indonesia-bebas-penduduk-miskin-ekstrem-pada-2024?lang=1>
- Waluyo, D. (1 November 2024). Kolaborasi Bersama Atasi Kemiskinan Ekstrem. *Indonesia.Go.Id.* <https://indonesia.go.id/kategori/editorial/8739/kolaborasi-bersama-atasi-kemiskinan-ekstrem?lang=1#:~:text=Saat%20ini%2C%20Badan%20Pusat%20Statistik,83%20persen%20pada%20Maret%202024.>
- Winarto, I. (2024). *Pengaruh Bantuan Pahlawan Ekonomi Nusantara (PENA) terhadap Kemajuan Usaha Keluarga Penerima Manfaat (KPM) di Rejang Lebong* [Skripsi Sarjana, Institut Agama Islam Negeri Curup]. <https://e-theses.iaincurup.ac.id/7405/>