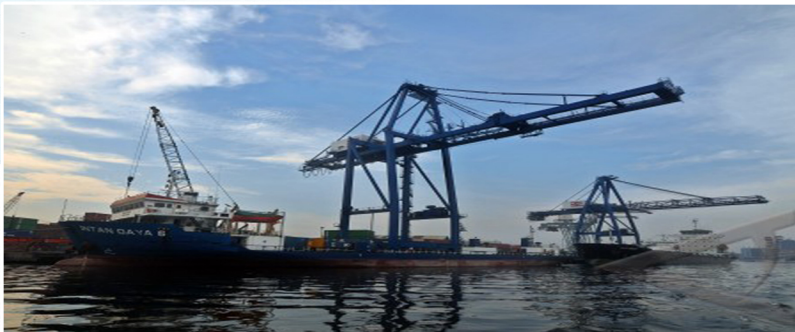


IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENTASAN KEMISKINAN



DADANG SOLIHIN



yes49indonesia.com

2014

Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Dadang Solihin

**Jakarta
2014**

Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Oleh: Dadang Solihin

Hak Cipta © 2014 pada Penulis

Editor : Putra Dwitama
Setting : Yudhie Hatmadji Sudjarwo
Desain cover : Dona Katarina
Penata letak : Grace Second Lady Manalu
Korektor : Ummu Nur Hanifah

Hak Cipta dilindungi Undang-undang.

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penyusun.

Penerbit : Yayasan Empat Sembilan Indonesia
Cetakan pertama : Januari 2014
ISBN : 978-602-18505-6-5



Doktor Ilmu Pemerintahan dari Universitas Padjadjaran dan MA in Economics dari University of Colorado at Denver, USA ini adalah Direktur Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah pada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Sarjana Ekonomi Pembangunan FE Unpar ini sudah menghasilkan beberapa buku tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Monitoring dan Evaluasi Pembangunan.

Kakek satu cucu ini adalah peserta terbaik Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) XLIX tahun 2013 Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas) RI dan dinyatakan lulus Dengan Pujian serta dianugerahi Penghargaan Wibawa Seroja Nugraha.

Karya-karyanya tersebar di berbagai media terutama di dunia maya. Silahkan email dadangsol@gmail.com HP 08129322202 web: <http://dadang-solihin.blogspot.com>

Pengantar

Pemahaman tentang implementasi sebagai sebuah proses untuk memastikan terlaksananya dan tercapainya tujuan dari suatu kebijakan merupakan hal yang mutlak dikuasai oleh para perencana dan pengambil keputusan. Demikian pula dengan implementasi yang berkaitan dengan kebijakan pengentasan kemiskinan. Buku ini dimaksudkan untuk memberikan tambahan wawasan kepada pembaca mengenai implementasi kebijakan dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Kita menyadari bahwa berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan, namun demikian masalah kemiskinan belum dapat diatasi secara tuntas. Penyebabnya mungkin saja masih ada permasalahan dalam perencanaannya, penganggarannya, monitoring dan evaluasinya, atau implementasinya. Pada titik itulah kehadiran buku ini diperlukan, yaitu agar bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran bagi siapa saja yang menaruh perhatian pada implementasi kebijakan dalam pengentasan kemiskinan.

Pada kesempatan ini ijin penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu sehingga buku ini bisa terwujud, termasuk *stakeholders* pembangunan Kecamatan Cikulur Kabupaten Lebak Provinsi Banten. Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan berkah dan petunjuk serta bimbingan kepada kita semua dalam melaksanakan tugas dan pengabdian kepada Negara dan Bangsa Indonesia yang kita cintai dan kita banggakan.

Jakarta, 2 Januari 2014

Penulis,

Dadang Solihin

Daftar Isi

Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vii
Daftar Gambar	ix
Mengukur Kemiskinan	1
Apa Itu Kemiskinan?	1
Apa Penyebab Kemiskinan	2
Sejarah Singkat Kemiskinan di Indonesia	5
Wajah Kemiskinan di Daerah Perkotaan	9
Pengukuran Kemiskinan	13
Definisi dan Ukuran Kemiskinan	16
Indeks Angka Kemiskinan (<i>poverty headcount index, P0</i>)	16
Indeks Kesenjangan Kemiskinan (<i>poverty gap Index, P1</i>)	16
Indeks Keparahan Kemiskinan (<i>poverty severity index, P2</i>) ..	17
Ukuran Kemiskinan PPP US\$1 dan US\$2 per hari	17
Menghitung Penduduk Miskin di Indonesia	18
Aspek Penting Kemiskinan	22
Faktor-Faktor Penentu Kemiskinan	24
Kemiskinan dan Kesejahteraan	37
Kebijakan dan Strategi dalam Pengentasan Kemiskinan	51
Mengapa Memerangi Kemiskinan itu Penting	51
Apa yang diperlukan untuk memerangi kemiskinan	53
Kebijakan Pertumbuhan yang Berpihak pada Penduduk Miskin ..	56
Apa Kebijakan dan Program yang memihak pada Orang Miskin .	59
Kebijakan Pengentasan Kemiskinan	60
Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)	64
Program Penanggulangan Kemiskinan Bersasaran Rumah	74
Tangga atau Keluarga (Klaster I)	75
Program Penanggulangan Kemiskinan Bersasaran Komunitas	75
(Klaster II)	79
Program Penanggulangan Kemiskinan Bersasaran Usaha Mikro	79
dan Kecil (Klaster III)	80
Peningkatan dan Perluasan Program Pro Rakyat (Klaster IV)	81
Program Nasional Pengembangan Masyarakat (PNPM)	103
Jalan keluar dari Kemiskinan	108
Kerangka Jalan Keluar dari Kemiskinan	112
Menjaga Stabilitas Ekonomi Makro	113
Investasi untuk Peningkatan Kemampuan Penduduk Miskin	118
Strategi Peningkatan Pendidikan dan Latihan kerja	123
Kebijakan Anggaran dalam Pengentasan Kemiskinan	127
Kondisi Kemiskinan di Lebak, Banten	127
Kondisi Perekonomian Banten	127
Kondisi Kemiskinan di Provinsi Banten	129
Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan di Banten	133

Upaya Pemerintah Daerah	135
Kondisi Kemiskinan di Kabupaten Lebak	137
Kondisi Kemiskinan dalam Aspek Sosial Budaya	148
Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Ketenagakerjaan	148
Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Partisipasi Masyarakat	149
Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Kerawanan Sosial	149
Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Adat / Budaya	149
Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Lingkungan Perumahan	150
Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Prasarana dan Sarana Dasar Lingkungan Pemukiman	151
Strategi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Lebak, Banten	153
Millenium Development Goals (MDG's)	156
Rencana Aksi Daerah Percepatan MDGs Provinsi Lebak, Banten	160
Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Lebak.....	166
Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kecamatan Cikulur, Lebak	185
Capaian Keberhasilan Pengentasan Kemiskinan di Kecamatan Cikulur, Lebak	229
Apa Indikator Keberhasilan Penanggulangan Kemiskinan?	229
Tantangan Pelaksanaan Program	235
Pencapaian Tujuan dan Standar Kebijakan	236
Penutup	259
Daftar Pustaka	263

Daftar Tabel

Tabel 1.	Pola Pertumbuhan Jangka Panjang yang Berpihak pada Penduduk Miskin di Indonesia	6
Tabel 2	Profil Penduduk Miskin Indonesia	8
Tabel 3.	Perkembangan Garis Kemiskinan Tahun 2002 – 2010 ..	14
Tabel 4.	Pergerakan Pasca Krisis Menuju Sektor-sektor Informal dan Pertanian	26
Tabel5.	Dimensi dan Indikator Kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik	40
Tabel 6.	Kaitan Kebijakan dan jalan Keluar dari Kemiskinan	57
Tabel 7.	Asumsi Setiap Skenario Pertumbuhan	106
Tabel 8.	Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin	129
Tabel 9.	Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Menurut Daerah di Banten, Maret 2008 – Maret 2009	132
Tabel 10.	Persentase Penduduk Miskin Berdasarkan Kota/Kabupaten di Banten Tahun 2002 – 2008	132
Tabel 11.	Jumlah Keluarga Miskin Kabupaten Lebak Tahun 2005	139
Tabel 12.	Rencana Aksi Daerah Percepatan Pencapaian MDGs Provinsi Lebak Kabupaten Lebak	160
Tabel 13.	Jumlah Keluarga, Penduduk dan Sex Ratio di Kecamatan Cikulur Tahun 2007	186
Tabel 14.	Penduduk Menurut Mata Pencaharian di Kecamatan Cikulur Tahun 2007	187
Tabel 15.	Realisasi Anggaran untuk Pengelolaan Simpan Pinjam Periode Desember 2009	190
Tabel 16.	Realisasi Anggaran untuk Pengelolaan Kegiatan Periode Desember 2009	192

Daftar Gambar

Gambar 1.	Periode Pertumbuhan Berkelanjutan berdampak pada Pesatnya Tingkat Pengurangan Kemiskinan di Indonesia Tahun 1961 - 2005	7
Gambar 2.	Konsumsi 2100 Kalori Per Orang Per Hari merupakan Norma Standar untuk Kebutuhan Kalori	20
Gambar 3.	Hampir setengah jumlah penduduk Indonesia hidup dengan kurang dari US\$ 2 per hari	23
Gambar 4.	Variansi Angka Kemiskinan di Indonesia	35
Gambar 5.	Proyeksi Kemiskinan dengan Skenario Pertumbuhan yang Berbeda	105
Gambar 6.	Jalan Keluar dari Kemiskinan	110
Gambar 7.	Alur Tahapan PNPM Mandiri	194

MENGUKUR KEMISKINAN

Sebelum kita membahas tentang indikator kemiskinan, kita harus mengerti tentang definisi kemiskinan itu sendiri.

Apa itu Kemiskinan?

Pendapat mengenai kemiskinan amat beragam, mulai dari sekedar ketidak mampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, hingga pengertian yang lebih luas lagi yang memasukkan komponen sosial dan moral. Ada pendapat bahwa kemiskinan muncul karena adanya ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi, bahwa kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup dan lingkungan dalam suatu masyarakat atau bahwa kemiskinan adalah ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh pemerintah sehingga mereka berada pada posisi yang lemah dan tereksplorasi. Definisi terakhir lebih dikenal sebagai kemiskinan struktural.

Umumnya ketika orang berbicara tentang kemiskinan, maka yang dimaksud adalah kemiskinan material, dimana orang atau kelompok masyarakat tidak mampu memenuhi standar minimum kebutuhan pokok untuk hidup secara layak, definisi inilah yang sering disebut sebagai kemiskinan konsumsi.

Apakah mendefinisikan kemiskinan hanya dari sisi pemenuhan konsumsi saja? Jawabannya “tidak”. Memang definisi ini berguna dan akan terus digunakan untuk mengukur kemajuan

tingkat kesejahteraan, akan tetapi definisi tersebut sangat tidak memadai karena :

1. Pengertian ini sering tidak berhubungan dengan definisi kemiskinan yang dimaksud oleh orang miskin itu sendiri dan tidak cukup untuk memahami realitas kemiskinan.
2. Dapat menjerumuskan ke kesimpulan yang salah bahwa menanggulangi kemiskinan cukup hanya menyediakan bahan makanan yang memadai.
3. Telah terbukti tidak bermanfaat bagi pengambil keputusan ketika harus merumuskan kebijakan lintas sektor bahkan bisa kontra produktif.

Kenyataan menunjukkan bahwa kemiskinan tidak hanya bertalian dengan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan material dasar. Kemiskinan juga terkait erat dengan berbagai dimensi lain kehidupan manusia, misalnya kesehatan, pendidikan, jaminan masa depan dan peranan sosial. Oleh sebab itu, kemiskinan hanya dapat dipahami secara utuh apabila dimensi-dimensi lain dari kehidupan manusia juga diperhitungkan.

Apa Penyebab Kemiskinan?

Jawaban pertanyaan ini tidak semudah yang dibayangkan. Ada banyak penyebab kemiskinan dan tidak ada satu jawaban yang mampu menjelaskan semuanya sekaligus. Ini ditunjukkan oleh adanya berbagai pendapat mengenai penyebab kemiskinan sesuai dengan keadaan, waktu dan tempat tertentu yang mencoba mencari penyebab kemiskinan.

Penyebab kemiskinan menurut Kartasasmita (1993:2-3), dapat dibedakan dalam tiga pengertian, yaitu :

- 1) **Kemiskinan natural** adalah kemiskinan karena dari asalnya memang miskin. Kelompok masyarakat ini miskin karena tidak memiliki sumberdaya yang memadai, baik dari sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya pembangunan lainnya, sehingga mereka tidak dapat ikut secara aktif dalam pembangunan atau walaupun ikut serta dalam pembangunan mereka mendapatkan imbalan pendapatan yang amat rendah.
- 2) **Kemiskinan struktural** adalah kemiskinan (baik kemiskinan absolut maupun relatif) yang disebabkan oleh perbedaan struktur masyarakat yang telah ikut serta dalam proses pembangunan dengan masih tertinggal. Kemiskinan struktural ini dikenal juga dengan kemiskinan yang disebabkan hasil pembangunan yang belum seimbang.
- 3) **Kemiskinan kultural** mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budidaya, mereka sudah merasa kekurangan. Kelompok masyarakat ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak mudah melakukan perubahan, menolak mengikuti perkembangan, dan tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupannya sehingga menyebabkan pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang umum dipakai.

Adapun pendapat lainnya tentang penyebab kemiskinan :

- 1) Kegagalan kepemilikan, terutama tanah dan modal

- 2) Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana
- 3) Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor.
- 4) Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung.
- 5) Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antar sektor ekonomi (ekonomi tradisional vs ekonomi modern)
- 6) Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat.
- 7) Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya.
- 8) Tidak adanya tata pemerintah yang bersih dan baik (*good governance*)
- 9) Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Kenyataan kasat mata yang juga didukung oleh suara mereka yang miskin menunjukkan bahwa kemiskinan disebabkan :

- 1) Keterbatasan pendapatan, modal dan sarana untuk memenuhi kebutuhan dasar, termasuk :
 - Modal sumberdaya manusia, misalnya pendidikan formal, ketrampilan dan kesehatan yang memadai.
 - Modal produksi, misalnya lahan dan akses terhadap kredit.
 - Modal sosial, misalnya jaringan sosial dan akses terhadap kebijakan dan keputusan politik.

- Sarana fisik, misalnya akses terhadap prasarana dasar seperti jalan, air bersih, listrik
 - Termasuk hidup di daerah yang terpencil.
- 2) Kerentanan dan ketidakmampuan menghadapi guncangan-guncangan karena:
- Krisis ekonomi
 - Kegagalan panen karena hama, banjir atau kekeringan
 - Kehilangan pekerjaan (PHK)
 - Korban kekerasan sosial dan rumah tangga
 - Bencana alam (longsor, gempa bumi, perubahan iklim global)
 - Musibah (jatuh sakit, kebakaran, kecurian atau ternak terserang wabah penyakit).
- 3) Tidak adanya suara yang mewakili dan terpuruk dalam ketidakberdayaan di dalam institusi negara dan masyarakat karena :
- Tidak ada kepastian hukum
 - Tidak ada perlindungan dari kejahatan
 - Kesewenang-wenangan aparat
 - Ancaman dan intimidasi
 - Kebijakan publik yang tidak peka dan tidak mendukung upaya penanggulangan kemiskinan.
 - Rendahnya posisi tawar masyarakat miskin.

Sejarah Singkat Kemiskinan di Indonesia

Selama 350 tahun masa penjajahan Belanda, sistem perdagangan dan pajak memberi keuntungan bagi penjajah dan membawa dampak yang mengerikan bagi penduduk

Indonesia. Anjloknya harga ekspor dan pengelolaan ekonomi yang sangat buruk pada tahun 1920-an mengakibatkan perekonomian berada pada tingkat pertumbuhan terendah dan merupakan periode pertumbuhan yang paling tidak berpihak pada penduduk miskin dalam catatan sejarah Indonesia. Setelah kemerdekaan, ketika bangsa Indonesia sedang dalam proses pembentukan, kebijakan yang lemah hanya berorientasi ke dalam, berakibat meningkatnya angka kemiskinan setelah tahun 1960.

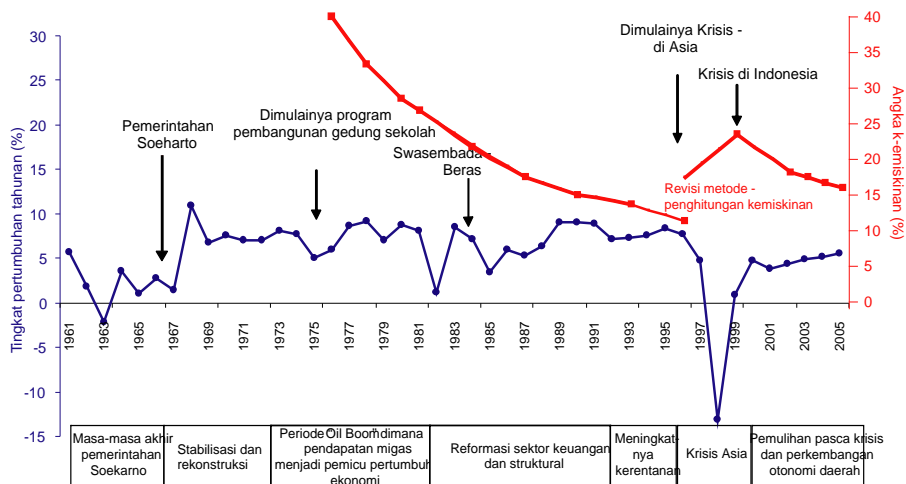
Tabel 1.
Pola pertumbuhan jangka panjang yang berpihak pada penduduk miskin di Indonesia

Periode	Rata-rata pertumbuhan tahunan pendapatan per kapita (%)	Rata-rata pertumbuhan tahunan Jumlah asupan kalori (kcal) per kapita (%)	Elastisitas pendapatan terhadap Jumlah asupan kalori kcal	Indeks Pertumbuhan yang berpihak pada Penduduk Miskin
Periode penjajahan Belanda 1880-1905	0,33	-0,34 0,165	0,051	0,05
'Kebijakan etis' dibawah pemerintahan Belanda 1905-25	1,63	1,39 2,805	0,878	4,57
Periode Malaise, Perang Pasific, dan Perang Kemerdekaan 1925-50	-2,42	-0,78 1,064	0,333	-2,57
Pemerintahan Soekarno 'Era Ekonomi Terpimpin' 1950-65	1,46	0,68 1,626	0,509	2,37
Pemerintahan Soeharto 'Orde Baru' 1965-90	3,45	2,10 1,901	0,595	6,56
Rata-rata jangka panjang 1880-1990	0,89	0,22 1,000	0,313	0,89

Sumber: Timer dalam Indopov, 2007.

Arah pertumbuhan dan kemiskinan berubah drastis pada masa pemerintahan Orde Baru. Selama tiga dekade awal merupakan pertumbuhan yang mengagumkan, sejak tahun 1968, Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia rata-rata tumbuh sebesar 7,4 persen per tahun. Pendapatan per kapita tahun 1997 mencapai 908 dolar AS, lebih dari empat kali lipat pendapatan per kapita tahun 1968. Pertumbuhan tahunan jumlah asupan kalori meningkat 2,1 persen per tahun, selama periode 1965 sampai 1990. Angka pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin mencapai 6,7 persen selama periode 1965-1990.

Gambar 1.
Periode pertumbuhan berkelanjutan berdampak pada pesatnya tingkat pengurangan kemiskinan di Indonesia tahun 1961-2005



Sumber: Indopov, 2007.

Kisah tentang penanggulangan kemiskinan di Indonesia adalah kisah tentang pembangunan berkelanjutan yang berpihak kepada penduduk miskin. Kinerja yang berpihak pada

penduduk miskin selama tiga dekade ini adalah buah dari strategi yang secara sadar memadukan pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan investasi dan kebijakan yang memastikan bahwa pertumbuhan menjangkau penduduk miskin.

Tabel 2.
Profil Penduduk Miskin Indonesia

Dari setiap 100 orang Indonesia...	Namun, dari setiap 100 orang miskin Indonesia...
<ul style="list-style-type: none"> • 57 orang tinggal di daerah pedesaan • 44 orang tidak memiliki akses terhadap air bersih • 49 orang tidak memiliki akses terhadap sanitasi yang layak • 29 orang memiliki anggota keluarga lebih dari lima orang • 49 orang tidak lulus sekolah dasar • 11 orang buta aksara • 44 orang bekerja di sektor pertanian • 60 orang bekerja di sektor informal • 16 orang bekerja sebagai pekerja keluarga tanpa upah • 42 orang tinggal di desa-desa di mana tidak terdapat sekolah menengah pertama • 36 orang tinggal di desa-desa di mana tidak terdapat sambungan telepon • 25 orang anak balita mengalami kekurangan gizi dan 82 bayi lahir ditangani oleh bidan tak terlatih 	<ul style="list-style-type: none"> • 69 orang tinggal di daerah pedesaan • 52 orang tidak memiliki akses terhadap air bersih • 78 orang tidak memiliki akses terhadap sanitasi yang layak • 40 orang memiliki anggota keluarga lebih dari lima orang • 55 orang tidak lulus sekolah dasar • 16 orang buta aksara • 64 orang bekerja di sektor pertanian • 75 orang bekerja di sektor informal • 22 orang bekerja sebagai pekerja keluarga tanpa upah • 50 orang tinggal di desa-desa di mana tak terdapat sekolah menengah pertama • 49 orang tinggal di desa-desa di mana tak terdapat sambungan telepon • 20 orang anak balita mengalami kekurangan gizi dan 47 bayi lahir ditangani oleh bidan tak terlatih

Sumber: Indopov, 2007.

Sebagian besar rumah tangga miskin tinggal di daerah pedesaan. Dengan keberadaan 57 persen rumah tangga miskin di daerah pedesaan, kemiskinan di Indonesia masih merupakan

fenomena pedesaan. Namun, angka kemiskinan di daerah perkotaan kini mengalami kenaikan. Pada tahun 1976, jumlah rumah tangga miskin yang tinggal di daerah perkotaan hanya 18,5 persen, tetapi pada tahun 2004 jumlahnya mencapai 32 persen, dan akan terus meningkat. Pada tahun 2015 mendatang, jumlah rumah tangga miskin di daerah perkotaan diperkirakan meningkat menjadi 45 persen dan pada tahun 2023 jumlahnya akan melebihi angka 50 persen. Cakupan, sifat dan ciri-ciri kemiskinan di wilayah perkotaan, serta proses rumit peralihan kemiskinan dari desa ke kota semacam itu, sangat penting dipahami para pembuat kebijakan pada tahun-tahun mendatang.

Keluarga miskin terkonsentrasi di sektor pertanian.

Sektor pertanian menyerap tenaga kerja dari mayoritas kepala rumah tangga miskin. Kendati jumlah rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian hanya mewakili 41 persen dari total populasi, namun hampir dua pertiga kepala rumah tangga miskin bekerja di sektor ini. Sepanjang sejarah, para pekerja di sektor pertanian, baik formal maupun informal, memiliki rata-rata pengeluaran per kapita terendah dan angka kemiskinan yang lebih tinggi. Dengan tingkat kemiskinan sebesar 25,7 persen, rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian memiliki kemungkinan 2,6 kali lebih besar untuk menjadi miskin dibandingkan dengan rumah tangga yang bekerja di sektor nonpertanian. Kontribusi pendapatan dari sektor pertanian bagi total pendapatan keluarga miskin adalah sebesar 40 persen, dibandingkan dengan 32 persen bagi keluarga hampir-miskin, dan 15,8 persen bagi keluarga bukan miskin.

Wajah Kemiskinan di Perkotaan

Penduduk miskin di daerah perkotaan terdiri dari beragam masyarakat dengan tingkat kerentanan dan kemiskinan yang sangat bervariasi. Mereka antara lain meliputi penghuni daerah kumuh, pedagang kaki lima, anak jalanan, pekerja informal dan pekerja seks. Di bawah kita akan melihat sekilas tiga dari kelompok penduduk miskin perkotaan tersebut (Suharto, dkk dalam Indopov, 2007).

Pedagang kaki lima. Mungkin penduduk miskin perkotaan yang paling tampak bekerja di sektor informal adalah pedagang kaki lima. Para pedagang ini banyak terlihat di jalan-jalan yang padat, di pasar-pasar, di dekat pusat-pusat perdagangan dan terminal, dan biasanya berkelompok. Di Jakarta dan Bandung, pekerja sektor informal ini diperkirakan meningkat tiga kali lipat setelah krisis keuangan melanda Indonesia pada 1998. Untuk memulai usaha sebagai seorang pedagang kaki lima diperlukan modal kerja awal yang tidak begitu besar, lazimnya berkisar Rp 200 ribu (sekitar 22 dolar AS). Meskipun para pedagang kaki lima umumnya dianggap miskin, mereka masih dapat berhasil menciptakan peluang bagi rumah tangga mereka untuk mengenyam kehidupan yang lebih baik. Dalam beberapa kasus, bahkan mereka dapat melampaui garis kemiskinan. Bukti-bukti memperlihatkan bahwa banyak pedagang kaki lima dapat mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan, dan bahkan dengan tingkat akses yang melebihi indikator-indikator kemiskinan di Indonesia pada umumnya. Pedagang kaki lima sering kali

dapat menamatkan pendidikan sekolah dasar dan penelitian lebih lanjut menunjukkan bahwa tingkat pendidikan yang lebih tinggi (lebih dari 12 tahun) dimiliki oleh para pedagang kaki lima yang menjalankan usaha yang lebih 'menguntungkan'. Betapa pun sangat tidak mudah, dan rentan terhadap bahaya lingkungan akibat bekerja berjam-jam di daerah-daerah yang tercemar, namun para pedagang kaki lima dapat membantu menopang keluarga-keluarga miskin.

Pekerja Seks Komersial. Industri seks menjamur di sebagian besar daerah perkotaan dan para wanita yang terjun ke bisnis ini umumnya karena mereka terikat dengan sanak famili atau wali, ditipu atau diculik, atau atas kehendak mereka sendiri. Di antara mereka yang bekerja di industri seks atas kehendak sendiri banyak yang menjelaskan bahwa alasan menjadi pekerja seks adalah untuk memenuhi kebutuhan orangtua yang sakit atau miskin, untuk menutupi kebutuhan anak atau saudara kandung, atau memenuhi kewajiban-kewajiban sosial yang penting. Bukti-bukti menunjukkan bahwa wanita-wanita miskin mendominasi industri seks dan berbagai kajian memperlihatkan adanya kaitan yang erat antara rendahnya tingkat pendidikan dan terjunnya mereka ke dalam industri seks. Di Indonesia, kerja seks berlangsung di kompleks lokalisasi resmi di mana para pekerja seks tinggal dan bekerja; di rumah bordil dan tempat-tempat hiburan, di mana para wanita dikelola, dan kerap disalahgunakan, oleh para mucikari; di jalanan dan di lokasi-lokasi umum (wanita jalanan). Bentuk-bentuk tradisional kerja seks ini dan berbagai kerentanan yang dikandungnya semakin bertambah dengan adanya bentuk-

bentuk baru kerja seks di lingkungan perkotaan. Bentuk-bentuk baru kerja seks melibatkan para wanita muda yang sering kali terpelajar (dan umumnya tidak miskin), tetapi memilih menjadi pekerja seks untuk memenuhi kebutuhan sekolah atau kebutuhan sandang mereka.

Anak Jalanan. Mereka yang digambarkan sebagai anak jalanan di Indonesia umumnya merupakan bagian dari penduduk miskin kota, yang sering (tetapi tidak selalu) tinggal di luar rumah mereka dan melakukan berbagai aktivitas ekonomi, antara lain, sebagai pengemis, pemulung, penyemir sepatu, loper koran, penjaja permen, atau sebagai pelaku kejahatan ringan. Belakangan banyak anak jalanan yang dipaksa menjadi pekerja seks. Survei Asian Development Bank (ADB) di 12 kota pada tahun 1999 memperkirakan ada sekitar 170,000 anak jalanan di Indonesia (ADB, 2000). Biasanya, kekerasan dalam rumah tangga, pelecehan seksual, kemiskinan, dan upaya mengejar peluang ekonomi yang lebih baik dijadikan sebagai alasan mengapa anak-anak itu menjadi anak jalanan. Namun demikian, ada beberapa keluarga miskin yang menjual atau membuang anak mereka untuk mengurangi jumlah tanggungan keluarga. Kehidupan anak jalanan sangat rentan dan berisiko. Mereka bisa jadi bekerja sendiri, bersama anak jalanan lain yang lebih tua, atau di bawah kendali orang dewasa atau geng. Dalam banyak kasus anak jalanan dipaksa untuk mengumpulkan sejumlah uang setiap hari untuk 'orang-orang dewasa yang tidak tampak' yang menguasai perempatan jalan, jembatan atau pasar. Konskuensi-konsekuensi yang harus dihadapi anak jalanan antara lain: ditahan dan dipukul

oleh aparat; menjadi pekerja sekd; dikucilkan; atau hilangnya harga diri. Sebagian besar anak jalanan tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau tanda pengenal lainnya, yang membuat mereka tidak dapat mengakses pelayanan resmi kesehatan atau pendidikan.

Pengukuran Kemiskinan

Mengenai kriteria kemiskinan, secara lebih rinci, BPS (1998:41) menunjukkan indikator-indikator kemiskinan yang dideskripsikan sebagai berikut :

“Kemiskinan ditentukan pada patokan tingkat kecukupan kalori yang dijadikan acuan. Patokan tersebut sebesar 2.100 kalori setiap orang perhari untuk kebutuhan makanan. Di samping kebutuhan makanan juga diperlukan kebutuhan non makanan yang minimal harus dipenuhi. Kebutuhan-kebutuhan tersebut meliputi tempat perlindungan (rumah) termasuk fasilitas penerangan, bahkan bahan bakar dan pemeliharannya, pakaian termasuk alas kaki, pendidikan, pemeliharaan kesehatan dan perawatan pribadi dan transportasi.”

Komite Penanggulangan Kemiskinan dalam hal ini menggunakan definisi kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik (BPS), yaitu ketidakmampuan untuk memenuhi standar tertentu dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun non-makanan. Standar ini disebut garis kemiskinan, yaitu nilai pengeluaran konsumsi kebutuhan dasar makanan setara dengan 2100 kalori energi per kapita per hari, ditambah nilai pengeluaran untuk kebutuhan dasar non-makanan yang paling pokok.

Garis kemiskinan dari tahun 2002 sampai dengan 2010 mengalami peningkatan dalam hal ini perlu upaya penanggulangan kemiskinan, berikut data Perkembangan Garis Kemiskinan (2002-2010):

Tabel 3.
Perkembangan Garis Kemiskinan Tahun 2002 – 2010

Tahun	Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan)	
	Kota	Desa
2002	130,499	96,512
2003	138,805	105,888
2007	146,837	166,697
2008	204,896	161,831
2009	222,123	179,835
2010	232,988	192,354

Sumber : Badan Pusat Statistik

Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Menurut pendekatan ini, penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita/bulan dibawah garis kemiskinan (GK). Secara teknis, GK dibangun dari dua komponen, yaitu garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM).

GKM merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2.100 kilo kalori/hari. Sedangkan GKNM merupakan kebutuhan minimum untuk

perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Konsekuensinya, penetapan batas garis kemiskinan menjadi sangat rendah.

Sementara itu, bila menggunakan kriteria kemiskinan yang dipakai secara international yang ditetapkan oleh Bank Dunia (World Bank), maka angka kemiskinan di Indonesia masih tergolong tinggi. Berdasarkan World Bank Development Report 2011, dari data hasil survey yang dilakukan pada tahun 2007, jumlah orang yang hidup dengan < \$ 1.25 per hari mencapai 29.4% (sekitar 66.34 juta jiwa). Sementara itu, jumlah penduduk yang hidup dengan < \$ 2 per hari mencapai 60% (sekitar 135.39 juta jiwa).

Bila dibandingkan dengan hasil survey yang dilakukan pada tahun 2005, angka kemiskinan Indonesia tahun 2007 tersebut mengalami kenaikan. Berdasarkan hasil survey tahun 2005, dapat ditemukan bahwa jumlah penduduk yang penduduk yang hidup dengan < \$ 1.25 per hari mencapai 21.4% lebih rendah dibanding hasil survey 2007, sedangkan jumlah penduduk yang hidup dengan < \$ 2 per hari mencapai 53.8% lebih rendah dibanding hasil survey tahun 2007.

Selain itu, laju penurunan tingkat kemiskinan juga dinilai masih berjalan lambat. Terutama bila dikaitkan dengan besarnya anggaran kemiskinan yang disediakan oleh pemerintah. Bila pada tahun 2004, anggaran kemiskinan baru mencapai Rp 18 triliyun, maka jumlah anggaran tersebut meningkat drastis pada tahun 2010, menjadi Rp 94 triliyun.

Pemerintah telah memberikan perhatian yang serius dalam upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan

kesejahteraan masyarakat. Hal ini tercermin dari semakin meningkatnya anggaran kemiskinan yang dialokasikan pemerintah dalam APBN. Namun demikian, sesungguhnya bila mengacu pada angka kemiskinan Bank Dunia, anggaran kemiskinan tersebut masih dirasa belum mencukupi.

Definisi dan Ukuran Kemiskinan

Indeks Angka Kemiskinan (*Poverty Headcount Index, Po*):

Indeks ini adalah angka jumlah penduduk yang memiliki tingkat konsumsi di bawah garis kemiskinan. Indeks ini, yang kadang-kadang disebut sebagai angka insiden kemiskinan (*poverty incidence*), adalah ukuran kemiskinan yang paling populer. Namun, ukuran ini tidak dapat membedakan di antara sub-kelompok penduduk miskin, dan juga tidak menunjukkan jangkauan tingkat kemiskinan. Ukuran ini tidak berubah meskipun seorang penduduk miskin menjadi lebih miskin atau menjadi lebih sejahtera, selama orang tersebut berada di bawah garis kemiskinan, Oleh karena itu, untuk mengembangkan pemahaman yang lebih lebih komprehensif mengenai kemiskinan, indeks tersebut penting dengan dilengkapi dengan dua ukuran kemiskinan lainnya dari Foster, Green dan Thorbecke (FGT).

Indeks Kesenjangan Kemiskinan (*Poverty Gap Index, P1*):

Penurunan rata-rata konsumsi agregat terhadap garis kemiskinan untuk seluruh penduduk, dengan nilai nol (0) diberikan kepada mereka yang berada di atas garis kemiskinan. Kesenjangan kemiskinan dapat memberikan indikasi tentang

berapa banyak sumber daya yang dibutuhkan untuk menanggulangi kemiskinan melalui bantuan tunai yang ditujukan secara tepat kepada rakyat miskin. Indeks ini dapat menggambarkan tingkat kedalaman kemiskinan (*the depth of poverty*) dengan lebih baik, tetapi tidak menunjukkan tingkat keparahan kemiskinan (*the severity of poverty*). Namun, angka tersebut tidak akan berubah, meski terjadi peralihan bantuan dari seorang penduduk miskin kepada penduduk lainnya yang lebih miskin.

Indeks Keparahan Kemiskinan (*Poverty Severity Index, P2*):

Ukuran ini memberi bobot yang lebih besar bagi penduduk yang sangat miskin dengan mengkuadratkan jarak garis kemiskinan. Angka ini dihitung dengan mengkuadratkan penurunan relatif konsumsi per kapita terhadap garis kemiskinan, dan kemudian nilai tersebut dirata-ratakan dengan seluruh penduduk, sambil memberikan nilai nol (0) bagi penduduk yang berada di atas garis kemiskinan. Ketika bantuan dialihkan dari orang miskin ke orang lain yang lebih miskin, hal ini akan menurunkan angka kemiskinan secara keseluruhan.

Ukuran Kemiskinan PPP US\$1 dan US\$2 per hari:

Untuk membandingkan kemiskinan antarnegara, Bank Dunia menggunakan perkiraan konsumsi yang dikonversikan ke dolar Amerika dengan menggunakan paritas (kesetaraan) daya beli (*purchasing power parity, PPP*), bukan dengan nilai tukar mata uang. Nilai tukar PPP menunjukkan jumlah satuan mata

uang suatu negara yang dibutuhkan untuk membeli barang dan jasa dalam jumlah yang sama di negara itu, yang nilainya sama dengan nilai 1 dolar AS yang dibelanjakan di Amerika Serikat. Nilai PPP ini dihitung berdasarkan harga dan jumlah untuk masing-masing negara yang dikumpulkan melalui survei patokan (*benchmark surveys*), yang biasanya diadakan setiap 5 tahun sekali. Chen dan Ravallion (2001) memberikan informasi terbaru tentang kemiskinan dunia dengan menggunakan garis kemiskinan 1 dolar per hari. Menurut perhitungan mereka, pada 1993 garis kemiskinan PPP 1 dolar AS per hari setara dengan Rp 20.811 per bulan (2 dolar AS). Garis kemiskinan PPP ini disesuaikan dari waktu ke waktu dengan tingkat inflasi relatif, dengan menggunakan data indeks harga konsumen (*consumer price index*, CPI). Jadi pada 2006, garis kemiskinan PPP 1 dolar AS setara dengan Rp 97.218 per orang per bulan, dan garis kemiskinan PPP 2 dolar AS setara dengan Rp 194.439 per orang per bulan.

Menghitung Penduduk Miskin di Indonesia

Untuk memperkirakan angka kemiskinan, kita memerlukan data-data tentang ukuran kesejahteraan dan perkiraan garis kemiskinan. Di Indonesia, ukuran kesejahteraan yang digunakan adalah konsumsi per kapita. Rumah tangga dengan konsumsi per kapita di bawah garis kemiskinan digolongkan miskin. Garis kemiskinan biasanya didasarkan pada jumlah minimal asupan kalori untuk memenuhi kebutuhan gizi, yang biasanya dipatok sebesar 2.100 kalori.

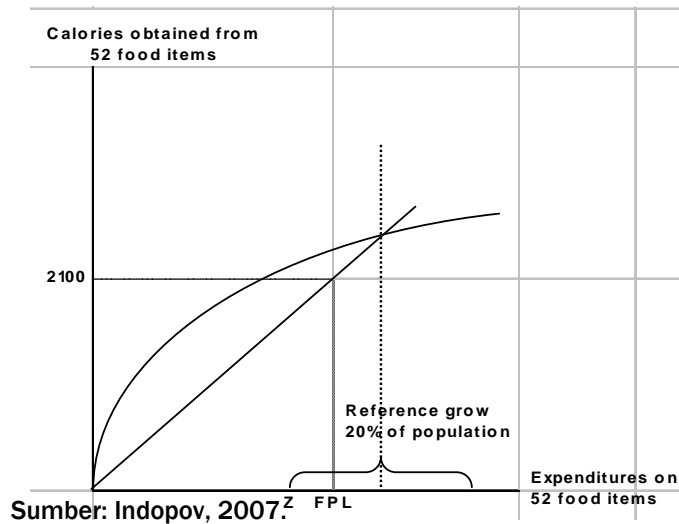
Konsumsi rumah tangga diperoleh dari survei konsumsi yang dilakukan melalui Susenas (Survei Ekonomi-Sosial Nasional). Survei ini mengumpulkan data tentang jumlah dan pengeluaran untuk 218 jenis makanan, dan pengeluaran untuk 109 jenis nonpangan. Sebelumnya, perkiraan kemiskinan resmi hanya bisa dihitung sekali dalam tiga tahun, yakni pada survei konsumsi dilakukan terhadap sekitar 60.000 rumah tangga di seluruh Indonesia. Sejak awal dilaksanakannya survei panel Susenas, yang melibatkan survei konsumsi terhadap sekitar 10.000 rumah tangga yang dijadikan sebagai sampel untuk mewakili populasi rumah tangga secara nasional, angka statistik kemiskinan nasional telah diperbarui setiap tahun.

Masalah paling sulit dalam menghitung penduduk miskin adalah penentuan garis kemiskinan (poverty line), dan bagaimana memperbaruinya dari waktu ke waktu sehingga mencerminkan tingkat kesejahteraan yang sama. Garis kemiskinan yang digunakan oleh BPS terdiri dari dua bagian: satu untuk komponen makanan dan satu lagi untuk komponen bukan makanan. Kedua komponen garis kemiskinan ini digunakan sebagai komponen utama untuk menghitung daftar kumpulan kebutuhan dasar minimal. Ini dilakukan untuk setiap provinsi secara terpisah, menurut daerah perkotaan maupun pedesaan, untuk memberi gambaran mengenai perbedaan pola konsumsi.

Ada dua metode utama untuk menghitung garis kemiskinan di negara berkembang; metode perhitungan “asupan kalori” dan metode perhitungan “biaya kebutuhan dasar”. BPS menggunakan adaptasi metode perhitungan asupan kalori

untuk memperoleh garis kemiskinan makanan (food poverty line, FPL). Grafik di bawah ini merupakan ringkasan metode tersebut. Dalam menentukan garis kemiskinan nasional, yang dilakukan BPS adalah sebagai berikut: (i) BPS menentukan kelompok acuan, yakni 20 persen penduduk dengan konsumsi per kapita di atas perkiraan tahap pertama garis kemiskinan (yang ditunjukkan oleh huruf z pada gambar). Prakiraan tahap pertama dari garis kemiskinan diperoleh dengan mengalikan garis kemiskinan tahun lalu dengan angka inflasi sepanjang tahun lalu; (ii) Pengeluaran rata-rata untuk 52 jenis makanan paling umum, dan kalori yang didapat dari 52 jenis makanan tersebut, dihitung untuk setiap rumah tangga yang ada di dalam kelompok acuan. Dengan membagi pengeluaran rata-rata itu dengan jumlah kalori yang didapat, dan merata-ratakan untuk semua rumah tangga dalam kelompok acuan, diperoleh besarnya rata-rata biaya per kalori. Selanjutnya, angka tersebut dikalikan dengan 2.100 guna memperoleh garis kemiskinan pangan (yang ditunjukkan oleh garis putus-putus FPL pada grafik); (iii) Komponen non-makanan dari garis kemiskinan diperoleh dengan mengalikan jumlah pengeluaran aktual untuk 32 jenis nonpangan dalam kelompok acuan dengan sebuah faktor koreksi. Faktor-faktor ini unik untuk setiap komoditas dan tetap sama dari tahun ke tahun.

Gambar 2.
Konsumsi 2.100 Kalori Per Orang Per Hari merupakan Norma Standar untuk Kebutuhan Kalori.



Metode yang digunakan oleh BPS mengandung beberapa kelemahan. Pertama, daftar barang kebutuhan dasar berubah dari waktu ke waktu dan di seluruh daerah, baik untuk garis kemiskinan makanan maupun nonpangan. Oleh karena itu, tidak ada jaminan bahwa daftar barang-barang itu mencerminkan tingkat kesejahteraan yang sama. Asupan kalori tidak mempertimbangkan perubahan dalam hal rasa, tingkat aktivitas, harga relatif atau barang-barang yang tersedia secara umum yang dapat memengaruhi hubungan antara asupan kalori dan pengeluaran konsumsi seluruhnya.

Sebagai contoh, perbedaan rasa dapat berakibat pada garis kemiskinan pangan yang lebih tinggi di daerah-daerah di mana penduduk miskin cenderung mengonsumsi jenis-jenis makanan yang memiliki biaya per kalori yang tinggi (Wodon, 1997; Ravallion dan Lokshin, 2003).

Kedua, daftar barang-barang yang digunakan untuk menghitung garis kemiskinan lebih sesuai dengan profil

pengeluaran kelompok penduduk yang berada di atas garis kemiskinan, bukan dengan kelompok penduduk miskin. Akan lebih baik apabila digunakan suatu kelompok acuan yang mencerminkan pola konsumsi penduduk miskin yang sebenarnya. Garis kemiskinan cukup peka terhadap pilihan kelompok acuan (Pradhan dkk., 2001) dan menggunakan kelompok-kelompok acuan yang lebih kaya biasanya menghasilkan garis kemiskinan yang lebih tinggi.

Ketiga, ukuran sampel panel Susenas sebanyak 10.000 membuat penentuan garis kemiskinan yang terpisah untuk setiap provinsi sangat peka menghasilkan pencilan (outliers). Rata-rata hanya ada sekitar 33 rumah tangga dalam setiap kelompok acuan untuk setiap wilayah. Karena tidak setiap rumah tangga mengonsumsi setiap jenis barang yang termasuk dalam daftar, garis kemiskinan mungkin hanya didasarkan atas konsumsi sebenarnya segelintir rumah tangga saja.

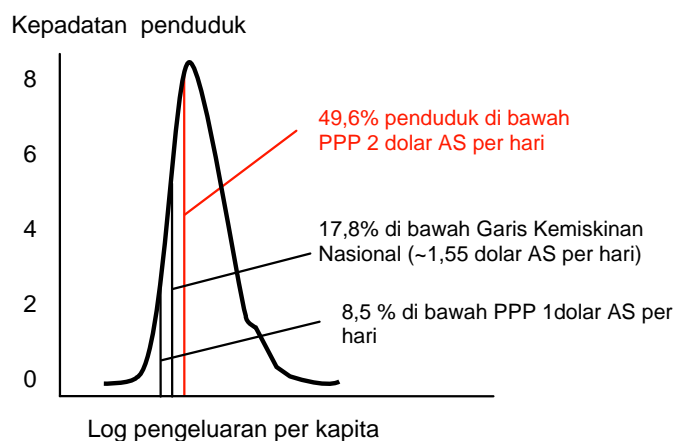
BPS dapat mempertimbangkan untuk menerapkan metode perhitungan 'biaya kebutuhan dasar' untuk mengukur angka kemiskinan. Metode ini mematok daftar barang di seluruh wilayah dan di sepanjang waktu untuk menentukan garis kemiskinan. Hanya harga yang diperbolehkan untuk berubah guna mengoreksi perbedaan harga dan inflasi di masing-masing wilayah. Manfaatnya, metode ini dapat menjamin bahwa garis kemiskinan selalu cukup untuk membeli daftar barang yang sama dan, karena itu, cukup untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang sama. Daftar barang dapat diperbarui secara berkala guna mencerminkan perubahan dalam pola konsumsi, tetapi harus tetap sama

tatkala dilakukan perbandingan kemiskinan dari waktu ke waktu.

Aspek Penting Kemiskinan

Aspek penting kemiskinan di Indonesia adalah kerentanan penduduk yang “hampir-miskin”. Sebanyak 41 persen penduduk Indonesia hidup pada garis kemiskinan dengan penghasilan antara 1 dan 2 dolar AS per hari. Hal ini merupakan salah satu aspek yang mencolok dan menentukan dari kisah kemiskinan di Indonesia. Pola distribusi pendapatan menunjukkan bahwa tingkat penghasilan sebagian besar penduduk Indonesia berada di sekitar tiga garis kemiskinan: 1 dolar AS per hari; 2 dolar AS per hari; dan garis kemiskinan nasional (kira-kira 1,55 dolar AS per hari). Tingkat kemiskinan ekstrim (penghasilan di bawah 1 dolar AS per hari) relatif rendah, bahkan berdasarkan ukuran wilayah. Namun, jumlah penduduk yang berpenghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari mencapai setengah jumlah penduduk Indonesia.

Gambar 3.
Hampir setengah jumlah penduduk Indonesia hidup dengan kurang dari 2 dolar AS per hari



Sumber: Indopov, 2007.

Besarnya jumlah penduduk “hampir-miskin” merupakan penduduk yang hidup di atas garis kemiskinan nasional (yakni, pendapatan sekitar 1,55 dolar AS per hari), tetapi termasuk ke dalam 40 persen kelompok penduduk dengan tingkat penghasilan terendah. Profil ini memiliki ciri-ciri yang sangat mirip dengan penduduk miskin.

Faktor-Faktor Penentu Kemiskinan

1. Pendidikan.

Kemiskinan memiliki kaitan sangat erat dengan pendidikan yang tidak memadai. Capaian jenjang pendidikan yang lebih tinggi berkaitan dengan konsumsi rumah tangga yang lebih tinggi pula. Koefisien korelasi parsial pada umumnya lebih tinggi di daerah perkotaan dibandingkan dengan di daerah pedesaan, baik bagi kepala rumah tangga maupun anggota keluarga lainnya. Artinya rumah tangga di daerah perkotaan memperoleh manfaat yang jauh lebih besar dibandingkan dengan rumah tangga di daerah pedesaan untuk setiap tambahan tahun pendidikan.

Meningkatnya capaian jenjang pendidikan di wilayah atau area tertentu berpengaruh terhadap pengurangan kemiskinan yang lebih besar. Peningkatan capaian jenjang pendidikan di wilayah Jawa/Bali akan menghasilkan pengurangan kemiskinan yang lebih besar dibandingkan

dengan wilayah-wilayah lainnya karena wilayah Jawa/Bali memiliki tingkat capaian tingkat jenjang pendidikan yang paling rendah. Demikian pula, peningkatan capaian jenjang pendidikan di wilayah perkotaan akan mengurangi angka kemiskinan secara lebih tajam. Hal ini menggarisbawahi dilema yang dihadapi para pembuat kebijakan di Indonesia: sementara mereka dihadapkan dengan tingkat kemiskinan dan kekurangan yang lebih tinggi di wilayah pedesaan dan daerah-daerah terpencil, jalan yang lebih cepat untuk mengurangi angka kemiskinan nasional mungkin ditempuh dengan cara memberdayakan penduduk miskin di area-area dengan penduduk yang lebih padat (seperti, daerah perkotaan dan wilayah Jawa/Bali) di mana aktivitas ekonomi juga lebih tinggi.

2. Pekerjaan.

Temuan dari Indopov (2007) menyimpulkan bekerja di sektor pertanian memiliki korelasi yang kuat dengan kemiskinan. Kepala rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian memiliki tingkat konsumsi yang jauh lebih rendah (dan karena itu memiliki kemungkinan lebih besar untuk menjadi miskin) dibandingkan mereka yang bekerja di sektor lain. Dengan menggunakan kepala rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian informal sebagai dasar (*base*), faktor-faktor yang berkorelasi dengan kemiskinan (lihat tabel di bawah) menunjukkan bahwa kepala rumah tangga di daerah pedesaan yang bekerja di sektor pertanian formal memiliki korelasi dengan kenaikan tingkat konsumsi. Koefisien korelasi yang lebih tinggi terdapat pada kepala rumah tangga yang bekerja di

sektor industri formal). Koefisien korelasi yang tertinggi terdapat di sektor jasa: sektor jasa informal, yang berlaku untuk daerah perkotaan maupun daerah pedesaan. Mengingat sedikitnya porsi penduduk miskin yang bekerja di sektor formal dan sektor nonpertanian, di samping kenyataan bahwa bekerja di sektor-sektor yang lebih menguntungkan tersebut memiliki korelasi dengan pengurangan kemiskinan, maka perpindahan tenaga kerja ke sektor pertanian formal, atau ke sektor nonpertanian formal maupun informal, akan membuka jalan keluar dari kemiskinan.

Perubahan pekerjaan menurunkan kemiskinan, namun meningkatkan ketimpangan. Perubahan perilaku pilihan pekerjaan masyarakat Indonesia mengalami perubahan yang besar, terutama dalam rentang waktu 1999 dan 2002. Sekitar 6,4 persen dari seluruh penduduk usia kerja beralih dari lapangan pekerjaan formal ke sektor informal, dengan peralihan terbesar menuju sektor pertanian informal dan sektor industri informal. Perpindahan ke kedua sektor tersebut menghasilkan koefisien korelasi pekerjaan terendah yang sangat mungkin meningkatkan kemiskinan. Perpindahan tenaga kerja lintas sektor lebih merugikan penduduk miskin daripada penduduk bukan miskin, sehingga memiliki efek peningkatan ketimpangan. Bahwa peralihan sektoral pada pekerjaan ini meningkatkan ketimpangan bukanlah hal yang mengejutkan karena perpindahan ke sektor informal terutama sekali memengaruhi rumah tangga miskin.

Tabel 4.
Pergerakan pasca krisis menuju sektor-sektor informal dan pertanian

		Proporsi (%)			Pergerakan netto (poin %)	
		1999	2002	Simulasi	Aktual	Simulasi
Pertanian	Tidak aktif	32,5	34,07	32,53	1,57	0,03
	Formal	6,22	4,09	4,1	-2,13	-2,12
	Informal	18,58	21,19	26,5	2,61	7,92
Industri	Formal	10,99	10,79	9,43	-0,2	-1,56
	Informal	1,9	2,62	2,62	0,72	0,72
Jasa/Pelayan an	Formal	11,97	10,4	9,68	-1,57	-2,29
	Informal	17,83	16,85	15,14	-0,98	-2,69

Sumber: Indopov, 2007.

3. Gender

Meskipun tingkat kemiskinan terlihat sedikit lebih rendah pada rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan, namun pada kenyataannya tidaklah demikian: rumah tangga yang dengan kepala keluarga laki-laki masih jauh lebih beruntung dibandingkan rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan. Pada tahun 1999, dengan menganggap karakteristik-karakteristik yang lain bersifat tetap, rumah tangga di daerah perkotaan yang dikepalai laki-laki memiliki tingkat pengeluaran 14,4 persen lebih tinggi daripada rumah tangga yang dipimpin perempuan. Kesenjangan gender ini bahkan lebih mencolok di daerah pedesaan, di mana terdapat perbedaan tingkat pengeluaran sebesar 28,4 persen. Pada tahun 2002, kesenjangan gender ini semakin melebar menjadi 15,8 persen di daerah perkotaan dan 31,1 persen di daerah pedesaan. Hasil yang tampak berlawanan antara analisis regresi (yang mengindikasikan bahwa rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan jauh lebih miskin) dan analisis deskriptif sederhana (yang menunjukkan bahwa rumah tangga

dengan kepala keluarga perempuan sedikit kurang miskin), hanya dapat dijelaskan oleh karakteristik-karakteristik yang tak teramati, seperti kecenderungan yang lebih tinggi untuk mengalami goncangan dan rendahnya akses kepada instrumen-instrumen untuk meredam dan menghadapi goncangan, yang mungkin berkorelasi dengan aspek gender kepala rumah tangga. Penilaian terhadap risiko dan kerentanan di antara beberapa tipe rumah tangga dan tahap-tahap siklus hidup yang berbeda mengindikasikan bahwa rumah tangga miskin dengan kepala keluarga perempuan memiliki risiko yang lebih besar untuk mengalami guncangan-guncangan negatif akibat konflik, masalah kesehatan dan risiko ekonomi.

4. Akses terhadap pelayanan dan infrastruktur dasar

Kemiskinan jelas berkaitan dengan rendahnya akses terhadap fasilitas dan infrastruktur dasar.

Beberapa ukuran lokalitas digunakan untuk mencerminkan berbagai tingkat akses terhadap fasilitas dan infrastruktur tersebut. Variabel-variabel lokalitas ini dapat dianggap mewakili kapasitas dasar (*endowment*) daerah serta dampak karakteristik kedaerahan yang tidak ada pada faktor-faktor yang lain.

- a. **Rumah tangga di daerah pedesaan yang memiliki lebih banyak akses kepada pendidikan sekolah menengah jauh lebih kecil kemungkinannya untuk menjadi miskin.** Di daerah pedesaan, sekolah menengah juga berfungsi sebagai tempat untuk menyebarkan informasi dan pengetahuan, dan guru seringkali dianggap sebagai aktivis

setempat atau tokoh masyarakat yang terlibat dalam berbagai kegiatan pembangunan atau kegiatan perencanaan desa (yang biasa disebut Musbangdes). Dipadukan dengan temuan-temuan sebelumnya tentang tingginya nilai koefisien pendidikan di daerah perkotaan, hal ini mengindikasikan bahwa investasi lebih lanjut di bidang pendidikan di daerah pedesaan sebaiknya lebih ditekankan pada faktor-faktor penentu lainnya yang bersifat langsung, seperti meningkatkan kualitas guru dan manajemen sekolah, bukan pada pembangunan gedung sekolah baru.

- b. **Akses lembaga perkreditan setempat juga menaikkan secara berarti tingkat pengeluaran dan mengurangi kemungkinan rumah tangga untuk menjadi miskin.** Meskipun program penyaluran kredit melalui bank-bank komersial seperti BRI (Bank Rakyat Indonesia) ataupun program Pembangunan Berbasis Masyarakat seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) atau Proyek Penanggulangan Kemiskinan di daerah Perkotaan (P2KP) semakin banyak, jelas ada alasan yang kuat untuk memperluas akses kredit bagi rumah tangga miskin sebagai sarana penganggulangan kemiskinan.
- c. **Akses jalan memiliki korelasi dengan tingkat konsumsi yang lebih tinggi.** Hal ini hampir tidak aneh karena akses jalan merupakan sarana penting bagi tersedianya akses peluang (tenaga kerja dan pasar bagi produk) serta pelayanan (kesehatan dan pendidikan). Sama halnya dengan akses infrastruktur dan fasilitas lainnya, di daerah perkotaan tingkat akses lebih tinggi dan meningkat seiring dengan

meningkatnya pendapatan. Bagi penduduk miskin, akses jalan sangat terbatas. Sementara jumlah rumah tangga bukan miskin yang memiliki akses jalan beraspal yang berkualitas cukup baik mencapai 75,9 persen, namun hanya 60,9 persen rumah tangga miskin yang mempunyai akses jalan. Masalah ini lebih serius bagi penduduk miskin di daerah pedesaan, di mana hanya ada 53 persen rumah tangga miskin yang mempunyai akses jalan beraspal yang berkualitas cukup baik.

- d. **Akses telekomunikasi memiliki kaitan yang tidak signifikan dengan konsumsi pada tingkat nasional, tetapi cukup signifikan pada sebagian wilayah.** Tidak seperti berbagai ukuran akses lainnya, akses telekomunikasi memiliki koefisien yang tidak signifikan dengan tingkat pengeluaran, kecuali di daerah perkotaan di wilayah Sumatera dan Papua, dan di daerah pedesaan di wilayah Jawa/Bali dan Kalimantan.

5. Lokasi Geografis

Dengan adanya ketimpangan antarwilayah, tidaklah mengherankan bila lokasi geografis juga berkorelasi dengan kemiskinan. Dewasa ini, di samping wilayah yang sangat luas yang dimiliki Indonesia, dimungkinkan untuk menggunakan teknik disagregasi geografis yang lebih baik untuk mengonfirmasi ketimpangan-ketimpangan tersebut dan memfokuskan upaya penanggulangan kemiskinan pada tingkat yang terendah. Indonesia terdiri dari 33 provinsi; 440 kabupaten atau kota; 5,850 kecamatan dan 73,219

desa/kelurahan. Namun, sejalan dengan tujuan penilaian atas kemiskinan nasional ini, meskipun penting untuk menangkap berbagai gambaran yang terpisah sebanyak mungkin, penilaian ini diputuskan untuk secara khusus difokuskan pada perbedaan-perbedaan geografis dan temuan-temuan di enam wilayah pengelompokan kepulauan yang luas: Sumatera, Jawa/Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara/Maluku and Papua. Perbedaan faktor-faktor korelasi kemiskinan dan hambatan-hambatan antarwilayah:

a. **Jawa/Bali:** Kelebihan utama yang dimiliki wilayah Jawa/Bali atas lima wilayah lainnya adalah lebih tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pendidikan, lebih tingginya akses dan aset yang dimiliki, dan lebih rendahnya lapangan kerja informal. Perluasan infrastruktur, khususnya dalam hal akses jalan serta akses kredit di daerah perkotaan, akan membantu strategi-strategi mobilitas ke atas di wilayah Jawa/Bali. Di lain pihak, kelemahan utama wilayah Jawa/Bali adalah kecenderungan yang tinggi untuk mengalami guncangan bila dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya, lebih rendahnya korelasi kemiskinan dengan anggota keluarga yang lain (yakni, bukan kepala rumah tangga), dan lebih rendahnya korelasi kemiskinan dengan akses pendidikan sekolah menengah.

b. **Sumatera:** Kelebihan utama wilayah Sumatera dibandingkan dengan Jawa/Bali adalah lebih tingginya korelasi kemiskinan dengan pengalaman kerja, dengan akses komunikasi, dan dengan pilihan pekerjaan. Koefisien

akses telekomunikasi di Sumatera adalah yang paling tinggi di antara enam wilayah, yang ditunjukkan dengan kenaikan tingkat konsumsi sebesar 8,3 persen. Sebaliknya, Sumatera kurang beruntung dibandingkan Jawa/Bali berkaitan dengan rendahnya korelasi kemiskinan dengan pendidikan, rendahnya tingkat akses dan aset, dan tingginya lapangan kerja informal. Seandainya Sumatera mampu mencapai tingkat korelasi kemiskinan dengan pendidikan yang sama seperti di Jawa/Bali, maka angka kemiskinan di Sumatera akan berkurang lagi sebesar 5,6 persen.

- c. **Kalimantan:** Kelebihan utama yang dimiliki wilayah Kalimantan jika dibandingkan Jawa/Bali adalah lebih tingginya tingkat korelasi kemiskinan dengan pilihan pekerjaan bagi para anggota rumah tangga, dengan akses jalan, dan dengan pengalaman kerja. Namun, Kalimantan tidak seberuntung Jawa/Bali dalam hal koefisien korelasi kemiskinan yang lebih rendah dengan pendidikan, rendahnya akses dan aset, dan tingginya lapangan kerja informal. Seandainya distribusi modal dan akses terhadap fasilitas-fasilitas utama di Kalimantan sama dengan yang ada di pulau Jawa/Bali, maka angka kemiskinan dapat berkurang lagi sebesar 7,6 poin persentase.
- d. **Sulawesi:** Wilayah Sulawesi memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan wilayah Jawa/Bali, termasuk dalam hal lebih tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pilihan pekerjaan bagi para anggota rumah tangga,

tingginya akses komunikasi, dan tingginya akses pendidikan sekolah menengah. Sebaliknya, Sulawesi tidak seberuntung Jawa/Bali dalam hal rendahnya koefisien korelasi kemiskinan dengan pendidikan dan dengan pengalaman bekerja, tingkat akses dan aset yang lebih rendah, serta tingginya lapangan kerja informal. Seandainya para kepala rumah tangga di Sulawesi memiliki koefisien korelasi kemiskinan dengan pengalaman kerja seperti di Jawa/Bali, maka kemiskinan akan berkurang lagi sebesar 2,3 poin persentase.

- e. **Nusa Tenggara/Maluku:** Jika dibandingkan dengan Jawa/Bali, wilayah Nusa Tenggara/Maluku memiliki kelebihan dalam hal tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pilihan pekerjaan dan pengalaman kerja. Namun demikian, dibandingkan dengan Jawa/Bali, kekurangannya adalah tingkat akses dan aset yang jauh lebih rendah, lebih rendahnya koefisien korelasi kemiskinan dengan pendidikan, tingginya lapangan kerja informal, serta koefisien korelasi kemiskinan yang secara umum lebih rendah dengan sebagian besar akses di wilayah ini. Terpencilnya wilayah Nusa Tenggara dan pulau Maluku, serta buruknya keadaan tanah dan cuaca, mengakibatkan lebih rendahnya akses terhadap pelayanan dan infrastruktur dasar. Hal ini tentu menghambat akumulasi modal sumber daya manusia oleh penduduk miskin, dan juga mengurangi akses pasar dan penyebaran teknologi. Seandainya tingkat akses dan aset di Nusa Tenggara/Maluku ini serupa dengan

yang ada di Jawa/Bali, maka kemiskinan akan dapat dikurangi sebesar 18,8 poin persentase.

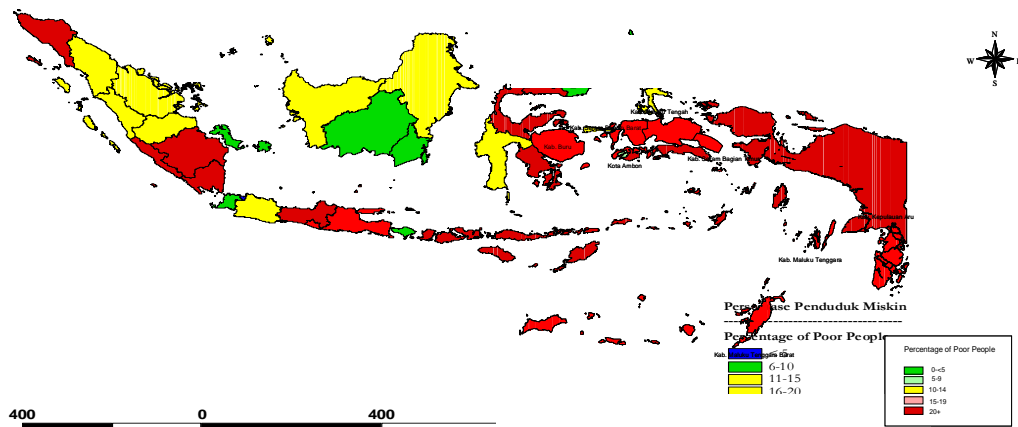
- f. **Papua:** Wilayah Papua memiliki sejumlah kelebihan dibandingkan dengan Jawa/Bali, antara lain lebih tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pilihan pekerjaan dan akses jalan, jauh lebih tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pengalaman kerja, dan sedikit lebih tingginya korelasi kemiskinan dengan akses kredit. Meskipun demikian, Papua memiliki kekurangan dalam hal rendahnya koefisien korelasi kemiskinan dengan pendidikan (yang justru menjadi faktor terpenting), tingkat akses dan asset yang secara umum lebih rendah, dan tingginya lapangan kerja informal. Jika struktur pasar tenaga kerja di wilayah Papua sama dengan wilayah Jawa/Bali, maka kemiskinan akan berkurang sebesar 4,8 poin persentase.

Ketimpangan antarwilayah dan Kantong-Kantong Kemiskinan di Indonesia

Indonesia dicirikan oleh ketimpangan yang lebar antarwilayah, khususnya apa yang disebut sebagai “wilayah-wilayah tertinggal” di Indonesia bagian timur. Ketimpangan antarwilayah bukan satu-satunya bukti mengenai variasi kemiskinan yang sangat tajam di provinsi-provinsi dan wilayah-wilayah kepulauan di Indonesia, kantong-kantong kemiskinan juga terdapat di dalam provinsi-provinsi. Angka kemiskinan di Indonesia sangat bervariasi, di wilayah Kalimantan misalnya, wilayah ini relatif kaya (dengan jumlah penduduk miskin

sebesar 11 persen) terdapat kabupaten miskin seperti Landak, yang 24,7 persen penduduknya hidup di bawah garis kemiskinan, dan kabupaten kaya seperti Banjarmasin, di mana hanya terdapat 3,2 persen penduduk miskin. Sementara itu, di wilayah Indonesia bagian timur yang relatif miskin (dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 26,1 persen) terdapat kabupaten dengan angka kemiskinan yang lebih rendah di bandingkan dengan angka rata-rata kemiskinan nasional, seperti Kota Ternate di Maluku Utara. Variasi angka kemiskinan tersebut diberi penekanan dengan mengembangkan peta kemiskinan, menggunakan metode perkiraan wilayah kecil (*small-area estimation method*), yang memperlihatkan secara dramatis keberadaan kantong-kantong kemiskinan bahkan di dalam daerah tingkat kabupaten.

Gambar 4.
Variasi Angka Kemiskinan di Indonesia



Sumber: Susenas BPS.

Dengan memperhatikan dimensi-dimensi kemiskinan non-
pendapatan, ketimpangan antarwilayah terjadi di seluruh
Indonesia. Ketimpangan antarwilayah dari segi kemiskinan non-
pendapatan berkorelasi secara luas dengan tingkat kemiskinan
di wilayah-wilayah kepulauan.

KEMISKINAN DAN KESEJAHTERAAN

“Apa yang dimaksud dengan kesejahteraan dan kemiskinan?” Pertanyaan ini penting untuk dikemukakan, mengingat istilah kesejahteraan dan kemiskinan menjadi domain yang sangat penting dalam proses pembangunan berkelanjutan (*development sustainable*). Para pakar sepakat bahwa Kemiskinan adalah suatu keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan kesehatan. Dibalik semua itu, adalah kondisi masyarakat sejahtera. Eko (2010) menyatakan bahwa rakyat bisa sejahtera apabila sudah makmur. Rakyat yang makmur akan mudah memperoleh akses atau mengadakan kebutuhan dasar.

Sampai saat ini, diseluruh belahan dunia, termasuk di Indonesia, kesejahteraan dan kemiskinan masih menjadi domain penting dalam proses pembangunan. Sepenuhnya diyakini oleh para pakar, cendikia, dan para ahli bahwa sebuah proses pembangunan dinyatakan berhasil apabila kesejahteraan masyarakat meningkat, yang ditandai dengan adanya peningkatan pendapatan perkapita, penurunan jumlah angka kemiskinan dan penurunan tingkat pengangguran.

Kemiskinan selalu bertolak belakang dengan kesejahteraan. Realitas ini tidak bisa ditolak oleh siapapun. Kemiskinan telah mendorong kondisi sosial masyarakat pada situasi yang memprihatinkan, antara lain; kualitas pendidikan yang rendah, kondisi kesehatan yang tidak terjamin, kurangnya lapangan pekerjaan, menguatnya arus urbanisasi, tidak

teroptimalkannya potensi sumber daya alam yang ada, dan yang lebih parah, kemiskinan menyebabkan masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya (pangan, sandang dan papan) dan menyebabkan masyarakat rela mengorbankan apa saja demi keselamatan hidupnya. Beberapa lembaga sering kali menggandengkan terminologi kemiskinan dan kesejahteraan. BKKBN misalnya, menggunakan istilah pra sejahtera dan keluarga sejahtera untuk menilai keluarga sangat miskin dan keluarga miskin. Dalam menggolongkan keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I, BKKBN menggunakan beberapa indikator penilaian, antara lain:

1. Indikator Keluarga Pra Sejahtera

- a. Pada umumnya anggota keluarga makan dua kali sehari atau lebih.
- b. Anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/ sekolah dan bepergian.
- c. Rumah yang di tempati keluarga mempunyai atap, lantai dan dinding yang baik.
- d. Bila ada anggota keluarga sakit dibawa ke sarana kesehatan.
- e. Bila pasangan usia subur ingin ber kb pergi ke sarana pelayanan kontrasepsi.
- f. Semua anak umur 7 - 15 tahun dalam keluarga bersekolah.

2. Indikator Keluarga Sejahtera I

- a. Pada umumnya anggota keluarga melaksanakan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing
- b. Paling kurang sekali seminggu seluruh anggota keluarga makan daging/ikan/telur
- c. Seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru dalam setahun
- d. Luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk setiap penghuni rumah
- e. Tiga bulan terakhir dalam keadaan sehat sehingga dapat melaksanakan tugas/ fungsi masing-masing
- f. Ada seorang atau lebih anggota keluarga yang bekerja untuk memperoleh penghasilan
- g. Seluruh anggota keluarga umur 10-60 th bisa baca tulisan latin
- h. Pasangan usia subur dengan anak 2 atau lebih menggunakan alat/obat kontrasepsi

Selain BKKBN, lembaga lain yang menuraikan mengenai indikator kemiskinan adalah BPS. Berbeda dengan BKKBN yang mendasarkan penggolongan miskin berdasarkan kondisi kesejahteraan keluarga, BPS menggolongkan tingkat kemiskinan berdasarkan beberapa dimensi dan indikator tertentu. Di bawah ini adalah dimensi dan indikator kemiskinan berdasarkan BPS.

Tabel 5.
Dimensi dan Indikator Kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik

KEBUTUHAN DASAR	CONTOH INDIKATOR
1. KONSUMSI	<ul style="list-style-type: none"> a. Persentase penduduk dibawah Garis Kemiskinan b. Indeks Kedalaman Kemiskinan c. Indeks Keparahan Kemiskinan Persentase pengeluaran makanan d. Persentase penduduk dengan konsumsi energi < 2100 kkal perkapita perhari e. Persentase balita kurang gizi
2. KESEHATAN	<ul style="list-style-type: none"> a. Persentase penduduk meninggal sebelum 40 tahun b. Persentase pddk tanpa akses pd pelayanan kesehatan dasar c. Angka Kematian Bayi
3. PENDIDIKAN DASAR	<ul style="list-style-type: none"> a. Persentase penduduk usia 7-15 tahun tidak sekolah b. Persentase penduduk dewasa buta huruf
4. KETENAGAKERJAAN	<ul style="list-style-type: none"> a. Persentase penduduk penganggur terbuka b. Persentase penduduk setengah penganggur c. Persentase pekerja sektor informal
5. PERUMAHAN	<ul style="list-style-type: none"> a. Persentase rumahtangga tanpa akses pada listrik b. Persentase rumahtangga dengan lantai tanah c. Persentase penduduk dengan luas lantai < 10 m²
6. AIR DAN SANITASI	<ul style="list-style-type: none"> a. Persentase penduduk tanpa akses pada air bersih b. Persentase penduduk tanpa jamban sendiri

Sumber: Badan Pusat Statistik

Banyak pemahaman tentang kemiskinan yang dikemukakan para ahli, salah satu pemahaman yang dimaksud dikemukakan Bank Dunia (1990) dan Chambers (1987) (dalam Mikkelsen, 2003:193) yang memandang kemiskinan sebagai :

Suatu kemelaratan dan ketidakmampuan masyarakat yang diukur dalam suatu standar hidup tertentu yang mengacu kepada konsep miskin relatif yang melakukan analisis perbandingan di negara-negara kaya maupun miskin. Sedangkan konsep absolut dari kemiskinan adanya wabah

kelaparan, ketidakmampuan untuk membesarkan atau mendidik anak dan lain-lain.

Usman (2003 : 33) mengatakan bahwa kemiskinan adalah kondisi kehilangan (*deprivation*) terhadap sumber-sumber pemenuh kebutuhan dasar yang berupa pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan serta hidupnya serba kekurangan. Sedangkan pemahaman tentang masalah kemiskinan, menurut Sumodiningrat (1999 : 45) :

Masalah kemiskinan pada dasarnya bukan saja berurusan dengan persoalan ekonomi semata, tetapi bersifat multidimensional yang dalam kenyataannya juga berurusan dengan persoalan-persoalan non-ekonomi (sosial, budaya, dan politik). Karena sifat multidimensionalnya tersebut, maka kemiskinan tidak hanya berurusan dengan kesejahteraan materi (*material well-being*), tetapi berurusan dengan kesejahteraan sosial (*social well-being*).

Kemiskinan pada hakekatnya merupakan kebutuhan manusia yang tidak terbatas hanya pada persoalan-persoalan ekonomi saja. Karena itu, program pemberdayaan masyarakat miskin sebaiknya tidak terfokus pada dimensi pendekatan ekonomi saja, tetapi juga memperhatikan dimensi pendekatan lain, yaitu pendekatan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan sumber daya sosial. Menurut Supriatna (1997:90) :

Kemiskinan merupakan kondisi yang serba terbatas dan terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan. Penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan

dan gizi serta kesejahteraan hidupnya, yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan.

Lewis Oskar (dalam Suparlan 1984:7) yang memahami ciri-ciri kemiskinan sebagai suatu kebudayaan atau lebih tepat sebagai suatu sub kebudayaan dengan struktur dan hakikatnya yang tersendiri, yaitu sebagai suatu cara hidup yang diwarisi dari generasi ke generasi melalui garis keluarga.

Dalam membahas dan menguraikan kebudayaan kemiskinan pada tingkat komunitas lokal, dapat ditemui adanya rumah-rumah bobrok, penuh sesak, bergerombol dan yang terpenting adalah rendahnya tingkat organisasi di luar keluarga inti dan keluarga luas. Pada tingkat keluarga, ciri-ciri utama kebudayaan kemiskinan ditandai oleh masa kanak-kanak yang singkat dan kurang pengasuhan orang tua, cepat dewasa, hidup bersama atau kawin bersyarat, tingginya jumlah perpisahan antara ibu dan anak-anaknya. Pada tingkat individu, ciri-ciri yang utama adalah kuatnya perasaan tidak berharga, tidak berdaya, dan rendah diri.

Menurut Kartasmita (1996:240-241), kondisi kemiskinan dapat disebabkan sekurang-kurangnya empat penyebab :

- 1) *Pertama*, rendahnya taraf pendidikan. Taraf pendidikan yang rendah mengakibatkan kemampuan pengembangan diri terbatas dan menyebabkan sempitnya lapangan kerja yang dapat dimasuki. Dalam bersaing untuk mendapatkan lapangan kerja yang ada, taraf pendidikan menentukan. Taraf pendidikan yang rendah juga membatasi kemampuan untuk mencari dan memanfaatkan peluang.

- 2) *Kedua*, rendahnya derajat kesehatan. Taraf kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan rendahnya daya tahan fisik, daya pikir, dan prakarsa.
- 3) *Ketiga*, terbatasnya lapangan kerja. Keadaan kemiskinan karena kondisi pendidikan dan kesehatan diperberat oleh terbatasnya lapangan pekerjaan. Selama ada lapangan kerja atau kegiatan usaha, selama itu pula ada harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan itu.
- 4) *Keempat*, Kondisi keterisolasian. Banyak penduduk miskin, secara ekonomi tidak berdaya karena terpencil dan terisolasi. Mereka hidup terpencil sehingga sulit atau tidak dapat terjangkau oleh pelayanan pendidikan, kesehatan dan gerak kemajuan yang dinikmati masyarakat lainnya.

Keempat penyebab tersebut menunjukkan adanya lingkaran kemiskinan. Rumah tangga miskin pada umumnya berpendidikan rendah dan terpusat di daerah pedesaan. Karena pendidikan rendah, maka produktivitasnya pun rendah sehingga imbalan yang diterima tidak cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan, yang diperlukan untuk dapat hidup dan bekerja. Dalam konteks ini, Sumodiningrat (1999:16-17) membagi sebab-sebab kemiskinan yaitu :

Pertama, kemiskinan yang terjadi disebabkan oleh faktor eksternal atau faktor yang berada di luar jangkauan individu. Faktor ini secara konkrit lebih bersifat hambatan kelembagaan atau struktur yang memang bisa menghambat seseorang untuk meraih kesempatan-kesempatannya.

Kedua, adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor internal yang berasal dari dalam diri seseorang atau lingkungannya. Kemiskinan jenis ini terjadi sebagai akibat dari nilai-nilai dan kebudayaan yang dianut sekelompok masyarakat.

Kemiskinan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Menurut Kartasmita (1996:235). Seseorang dikatakan miskin secara absolut apabila tingkat pendapatannya lebih rendah dari garis kemiskinan absolut atau dengan kata lain jumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum yang dicerminkan oleh garis kemiskinan absolut tersebut. Sedangkan kemiskinan relatif adalah keadaan perbandingan antara kelompok pendapatan, yaitu antara kelompok yang mempunyai tingkat pendapatan lebih tinggi dari garis kemiskinan, dan masyarakat yang relatif lebih kaya. Dengan menggunakan ukuran pendapatan, maka keadaan ini dikenal dengan ketimpangan distribusi pendapatan.

Dengan demikian kemiskinan yang terjadi di berbagai daerah dapat mencakup kemiskinan natural, kemiskinan struktural, dan kemiskinan kultural. Oleh sebab itu, kebijakan pengentasan kemiskinan tidak bisa hanya mengandalkan satu pendekatan seperti pendekatan pemberdayaan ekonomi saja. Diperlukan suatu kebijakan pengentasan kemiskinan yang menyeluruh dan terpadu, agar upaya pengurangan jumlah penduduk miskin tidak hanya bermakna ekonomis akan tetapi bermakna sosiologis juga.

Masalah kesejahteraan sosial yang terkait dengan kemiskinan adalah keterpencilan dan keterasingan. Hal ini terutama juga didukung oleh kondisi persebaran penduduk yang tidak merata. Di Jawa, misalnya, dengan tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi memicu terjadinya kemiskinan yang sangat rentan. Sedang di luar Jawa dengan kondisi alam yang lebih menjanjikan ternyata tidak mengalami kepadatan penduduk yang tinggi sehingga banyak potensi alam yang belum tergarap. Kondisi ini tentunya sangat ironis dan karenanya ada program transmigrasi yang diharapkan tidak saja membuka potensi alam tetapi juga meningkatkan taraf kehidupan masyarakat yang mau bertransmigrasi (terutama yang berasal dari daerah yang tingkat kepadatan penduduknya tinggi).

Agenda penghapusan kemiskinan global tampaknya menjadi sesuatu yang sangat strategis. Sasarannya, tak saja mayoritas negara miskin-berkembang yang merupakan kawasan paling padat jumlah kemiskinannya, tetapi juga negara industri-maju, terutama dikaitkan dengan tuntutan penghapusan kemiskinan sebagai suatu komunique dari World Summit on Social Development Copenhagen 1995 atau KTT Dunia untuk Pembangunan Sosial di Kopenhagen, baru-baru ini. Hasil KTT Kopenhagen menggariskan upaya-upaya sosial dalam hal penghapusan kemiskinan, perluasan lapangan kerja yang lebih produktif, penciptaan integrasi sosial yang lebih menitikberatkan pembangunan berdimensi kerakyatan, serta membuka peluang peningkatan kepedulian pemerintah,

masyarakat dan dunia usaha dalam menyelenggarakan proses pembangunan kesejahteraan sosial.

Meski pendefinisian tentang kemiskinan sudah spesifik, tetapi ukuran kemiskinan yang dianut oleh negara-negara dari standar Bank Dunia, ternyata secara empiris terkadang kurang bisa menjelaskan fenomena kemiskinan secara riil, terutama dikaitkan upaya membandingkan kemiskinan dengan taraf kesejahteraan. Intinya, tidak semua kemiskinan identik dengan ketidaksejahteraan. Demikian pula sebaliknya, tingkat pendapatan yang tinggi ternyata tidak mencerminkan tingkat kesejahteraan yang tinggi pula. Sejauh ini, pendekatan kesejahteraan telah dituangkan dalam beragam inpres.

Pertama, Inpres Desa Tertinggal, tujuannya menciptakan kesetaraan desa dan memacu lapangan kerja di pedesaan. Kedua, Inpres Kesehatan, tujuannya memberi sisi layanan kesehatan yang mudah dan murah. Ketiga, Inpres Pendidikan, tujuannya memberikan layanan pendidikan gratis untuk pendidikan dasar sampai menengah. Keempat, Inpres obat-obatan, tujuannya untuk memberikan obat-obatan murah kepada masyarakat miskin. Kelima, beragam inpres lainnya untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk pedesaan.

Fakta terjadinya peningkatan kemiskinan dan penurunan kualitas SDM merupakan bukti bahwa krisis yang menimpa perekonomian kita telah memicu efek yang sangat kuat. Sebenarnya, konsekuensi atas meningkatnya kemiskinan dan penurunan kualitas SDM memang sudah diperkirakan sebelumnya. Konseptual di balik prediksi ini ditekankan pada realita terjadinya krisis yang kemudian memicu penurunan

kinerja perekonomian makro. Ikhsan (1998) meyakini, krisis meningkatkan kemiskinan menjadi 51,5% jika harga pangan naik 25% menjadi 78,1%. Dan, jika harga pangan naik 50% dapat dipastikan akan berpengaruh secara signifikan terhadap penurunan kualitas SDM. Fakta ini semakin diperkuat ketika tarif pendidikan kian mahal dan tidak terjangkau oleh para penduduk miskin. Sayangnya, dalih subsidi untuk pemerataan pendidikan yang dirancang para petinggi dunia pendidikan tetap tidak mampu mengatasi ancaman rendahnya kualitas SDM.

Realitas terjadinya ledakan angka kemiskinan dan penurunan kualitas SDM menunjukkan bahwa trilogi pembangunan masih belum menunjukkan hasil yang optimal. Padahal trilogi pembangunan menegaskan bahwa orientasi yang utama adalah pemerataan hasil pembangunan. Kecenderungan terjadinya kemiskinan dan penurunan kualitas SDM merupakan bukti masih adanya pemusatan hasil pembangunan.

Jumlah penduduk Indonesia yang hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari hampir sama dengan jumlah total penduduk yang hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari dari semua negara di kawasan Asia Timur kecuali China. Pemerintah Indonesia jelas memiliki komitmen untuk menanggulangi kemiskinan seperti tercemin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2005-2009, yang hal itu merupakan bagian dari Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang digariskan oleh pemerintah. Selain ikut menandatangani Sasaran

Pembangunan Milenium (atau Millennium Development Goals) untuk tahun 2015, dalam rencana jangka menengahnya pemerintah telah menjabarkan target-target utama penanggulangan kemiskinan untuk tahun 2009.

Hal ini meliputi target-target ambisius namun relevan, seperti mengurangi angka kemiskinan dari 18,2 persen pada tahun 2002 menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Walaupun angka kemiskinan nasional sudah mendekati kondisi seperti sebelum krisis, hal ini tetap berarti bahwa sekitar 40 juta orang hidup di bawah garis kemiskinan pada saat ini. Lagi pula, walaupun Indonesia sekarang merupakan negara berpenghasilan menengah, jumlah penduduk yang hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari sama dengan negara-negara berpenghasilan rendah di kawasan ini, misalnya Vietnam.

Sejalan dengan pengertian yang disebutkan oleh Kartasasmita di atas, Robert Chambers juga mengemukakan pendapatnya mengenai *deprivation trap* sebagai inti dari masalah kemiskinan. *Deprivation Trap* atau perangkap kemiskinan adalah kondisi dimana kondisi miskin seseorang terjadi karena sulitnya eluar dari perangkap-perangkap kemiskinan. Secara rinci, *deprivation Trap* terdiri dari lima unsur, yaitu: (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan atau kadar isolasi, (4) kerentanan, dan (5) ketidakberdayaan.

Berdasarkan pendapat Robert Chamber di atas, maka dapat kita lihat bahwa perangkap kemiskinan ini akan terjadi kepada sebuah keluarga miskin selama beberapa keturunan

jika tidak ada tindakan serius baik dari keluarga itu sendiri, lingkungan, maupun dari Pemerintah atas perangkap-perangkap kemiskinan yang menjerat keluarga tersebut. Sebagai contoh, sebuah keluarga miskin dengan penghasilan kurang dari 20.000 per hari, tidak memiliki rumah layak huni, kecuali hanya sebidak tanah yang dibangun dengan triplek dan kayu-kayu biasa, dan didirikan di atas tanah Pemerintah. Di satu sisi, keluarga tersebut memiliki anak yang cukup banyak dan sanitasi lingkungan yang buruk dan kumuh. Dengan kondisi tersebut, tentunya sulit bagi keluarga itu untuk hidup sehat dan layak. Tentunya akan mudah bagi anggota keluarga untuk terserang wabah penyakit. Selain itu, akses bagi anak-anaknya untuk dapat bersekolah juga sulit karena sulitnya memenuhi kondisi dasar ideal bagi seorang untuk menempuh pendidikan. Dalam jangka waktu yang relatif lebih panjang, tentunya keluarga ini memiliki daya saing yang sangat rendah. Karena daya saing yang rendah tersebut, maka akan sulit untuk mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak bagi mereka, kecuali melalui intervensi Pemerintah, maupun bantuan sosial lainnya.

KEBIJAKAN DAN STRATEGI DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN

Mengapa memerangi kemiskinan itu penting?

Penanggulangan kemiskinan merupakan kewajiban moral, sosial, hukum maupun politik bagi bangsa Indonesia. Sila ke lima Pancasila menyebutkan "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia". Apa usaha kita, termasuk pejabat di pusat atau daerah, lembaga sosial, Ornop dan masyarakat, untuk mewujudkan sila tersebut? Mengapa kemiskinan masih terlihat dimana-mana? Jelas kita belum berhasil mewujudkan sila tersebut. Setidaknya ada empat aspek utama mengapa usaha penanggulangan kemiskinan menjadi penting bagi daerah maupun secara nasional, yaitu:

1) Aspek Kemanusiaan

- Menjalankan misi kemanusiaan yang bersifat universal, yaitu memanusiaikan manusia sesuai dengan hak azasi yang dimilikinya
- Agar kehidupan masyarakat semakin adil dan makmur.

2) Aspek ekonomi :

- mengeluarkan penduduk dari belenggu keterbelakangan ekonomi;
- mengubah orang miskin dari hanya sebagai beban masyarakat menjadi sumber daya manusia yang dapat memberikan kontribusi positif dalam proses pembangunan daerah;

- meningkatkan kualitas dan produktivitas sumber daya manusia di daerah;
- memberdayakan penduduk dalam memanfaatkan sumber daya ekonomi serta mendukung kegiatan ekonomi produktif di daerah;
- meningkatkan pendapatan penduduk, memperluas permintaan pasar dan mengembangkan transaksi ekonomi di berbagai pelosok di daerah;
- menciptakan keadilan dalam bentuk adanya pemerataan kesempatan kerja, kesempatan berusaha dan kesempatan memperoleh hasil pembangunan.

3) Aspek Sosial dan Politik

- mengurangi kecemburuan sosial di tengah-tengah masyarakat yang sifatnya sangat majemuk;
- meniadakan kerawanan sosial yang muncul karena adanya usaha provokasi untuk tujuan tertentu yang dapat merugikan daerah dan negara secara luas;
- menciptakan kondisi dimana pemerintah daerah akan menjadi lebih mudah merumuskan kebijakan karena adanya partisipasi aktif masyarakat;
- menghapuskan kebodohan dan meningkatkan kehidupan yang lebih demokratis baik di bidang ekonomi, sosial maupun politik.

4) Aspek Keamanan

- menciptakan kondisi sosial yang stabil dan damai, jauh dari konflik sosial dan politik yang meresahkan penduduk;

- meningkatkan stabilitas keamanan dan menurunkan tingkat kriminalitas.

Apa yang diperlukan untuk memerangi kemiskinan?

Kemiskinan merupakan masalah besar dan kompleks yang ditimbulkan oleh kondisi dan interaksi budaya, sosial, politik dan ekonomi. Karenanya strategi dan program penanggulangan kemiskinan memerlukan pendekatan yang terpadu, pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, terencana, dan berkesinambungan, serta menuntut keterlibatan semua pihak: bupati, walikota, anggota DPRD, Ornop, dunia usaha dan berbagai unsur masyarakat lainnya.

Strategi dan program penanggulangan kemiskinan yang baik tanpa pendekatan tepat dan dukungan semua pihak, pasti tidak akan berhasil. Sebaliknya, pendekatan tepat dan partisipasi aktif berbagai pihak tidak banyak artinya jika tidak didasarkan pada program yang terencana, bertahap dan berkesinambungan. Di samping itu, penanggulangan kemiskinan memerlukan perangkat lunak seperti kelembagaan dan organisasi, dan perangkat keras seperti program dan anggaran.

Berdasarkan penelitian dan pengalaman di Indonesia dan negara-negara di Dunia Ketiga lainnya yang juga menghadapi masalah kemiskinan serupa, ada beberapa aspek yang diperlukan untuk memerangi kemiskinan:

1) Kemauan politik (political will)

- Komitmen kuat dan tekad keras dari pihak eksekutif maupun legislatif yang secara langsung berwenang dan bertanggungjawab dalam penanggulangan kemiskinan;

- Agenda pembangunan daerah menempatkan penanggulangan kemiskinan pada skala prioritas pertama;
- Kemauan untuk secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya di masa datang.

2) Iklim yang mendukung :

- Semua pihak merasa terpanggil untuk berpartisipasi;
- Ada kesadaran kolektif untuk menempatkan kemiskinan sebagai musuh bersama yang harus diperangi, kemudian diikuti dengan langkah-langkah kampanye sosial melalui berbagai saluran informasi untuk lebih meningkatkan kepedulian, kepekaan, dan partisipasi masyarakat;
- Ada peraturan dan kebijakan daerah yang mendukung penanggulangan kemiskinan, misalnya yang berkaitan dengan usaha kecil, pedagang kaki lima, penghapusan pungutan terhadap hasil-hasil pertanian atau kegiatan perekonomian rakyat.

3) Strategi :

- Mencakup arah umum, prinsip-prinsip dasar yang menjadi pedoman, serta kerangka berpikir yang melatarbelakangi upaya penanggulangan kemiskinan;
- Disusun dan berdasarkan kesepakatan segenap pihak yang berkepentingan, termasuk kelompok masyarakat miskin agar dapat mengetahui dan memahami sampai sejauh mana upaya penanggulangan kemiskinan

berjalan sesuai dengan sasaran dan arah yang disepakati;

- Sebagai pedoman kebijakan, introspeksi, koreksi dan evaluasi.

4) Kebijakan dan Program :

- Langkah-langkah dan tindakan operasional dilakukan secara terencana, bertahap, dan berkesinambungan;
- Disusun oleh dan berdasarkan kesepakatan segenap pihak yang berkepentingan serta disesuaikan dengan kondisi wilayah;
- Membuka peluang atau kesempatan bagi orang miskin, memberdayakan orang miskin, melindungi orang miskin, mendorong partisipasi semua pihak, dan berfokus pada hak-hak anak dan wanita.

5) Data :

- Informasi akurat dan termutakhir tentang peta kemiskinan di daerah, mencakup siapa orang miskin, jumlah, dimana mereka berada, dan apa yang mereka lakukan;
- Memiliki identifikasi dan gambaran hidup orang miskin untuk menyusun kebijakan dan program yang benar dan tepat sasaran, sesuai dengan bobot permasalahan di daerah yang bersangkutan agar mencapai hasil optimal.

6) Pemantauan dan Evaluasi

- Dilakukan secara berkala sebagai bagian dari siklus program untuk menentukan efisiensi dan efektifitasnya,

juga untuk melakukan perbaikan kebijakan dan program yang masih kurang tepat;

- Untuk mengetahui perkembangan, kemajuan, serta penyimpangan program.

Kebijakan Pertumbuhan yang Berpihak pada Penduduk Miskin

Terdapat begitu banyak kebijakan yang dapat mempengaruhi pertumbuhan dan penanggulangan kemiskinan: kebijakan ekonomi makro, yang menetapkan kerangka bagi seluruh kegiatan ekonomi; kebijakan perdagangan, yang menentukan nilai tukar internasional maupun domestik. kebijakan pendidikan, yang mempengaruhi kapasitas tenaga kerja; kebijakan finansial, yang menentukan akses terhadap kredit dan jasa keuangan; dan banyak lagi. Di antara begitu banyak pilihan ini, bagaimana pemerintah menentukan kebijakan prioritas untuk menciptakan pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin?

Satu prioritas sudah jelas: berbagai pengalaman dari reformasi kebijakan di negara-negara berkembang pada dasawarsa yang lalu menunjukkan dengan jelas bahwa menjaga kebijakan ekonomi makro yang sehat merupakan hal yang pokok bagi upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan. Negara-negara yang lebih banyak terkena guncangan ekonomi makro mengalami laju pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan yang lebih lambat dibandingkan negara-negara dengan manajemen ekonomi makro yang lebih baik (Bank Dunia, 2005c). Indonesia, dibandingkan kebanyakan

negara lain, lebih memahami dampak kemiskinan yang parah akibat krisis ekonomi makro. Namun, kebijakan ekonomi *mikro* mana yang paling mungkin untuk mengurangi kemiskinan? Satu pendekatan untuk menjawab pertanyaan ini ialah dengan memperkirakan dampak akses—pendidikan, pelatihan, jalan, kredit, dan seterusnya—terhadap tingkat konsumsi rumah tangga.

Tabel 6.
Kaitan Kebijakan dan Jalan Keluar dari Kemiskinan

Kebijakan	Pedesaan		Perkotaan
	Pertanian	Non-pertanian	
	Petani miskin pedesaan	Penduduk miskin pedesaan bukan petani	Penduduk miskin perkotaan bukan petani
Menjaga kestabilan ekonomi makro	Inflasi rendah Nilai tukar yang bersaing Harga murah untuk kebutuhan pangan pokok		
Investasi untuk meningkatkan kemampuan penduduk miskin	Penyuluhan Pertanian	Pendidikan, Pelatihan dan Informasi	
Menghubungkan penduduk miskin dengan kesempatan	Jalanan pedesaan		Pasar tenaga kerja
	Akses terhadap kredit		

Sumber: Indonpov, 2007.

Tingkat inflasi harus diturunkan karena penduduk miskin adalah pihak yang paling tidak mampu untuk melindungi nilai riil pendapatan mereka dari inflasi. Menjaga nilai tukar yang kompetitif akan mendorong pertumbuhan yang dipicu oleh ekspor dan memacu daya saing dengan mendorong fokus pada produksi barang-barang perdagangan. Mempertahankan harga

rendah untuk kebutuhan pangan pokok juga dapat membantu penduduk miskin, yang sebagian besar merupakan konsumen neto (*net consumers*) kebutuhan pokok tersebut.

Ada empat kebijakan ekonomi mikro yang penting yang dapat mendukung berbagai jalan keluar dari kemiskinan:

1. Upaya memacu produktivitas penduduk miskin yang bekerja di sektor pertanian di daerah pedesaan memerlukan perbaikan dalam segi kemampuan mereka. Namun, peningkatan ini seharusnya terutama sebagai akibat dari peningkatan akses mereka terhadap pengetahuan dan teknologi pertanian melalui upaya pembangunan kembali riset dan layanan penyuluhan pertanian. Pada saat yang sama, mereka perlu dihubungkan dengan pertumbuhan. Di sini intervensi utama yang diperlukan adalah perbaikan jalan pedesaan, meskipun perbaikan akses terhadap listrik dan irigasi mungkin juga diperlukan di beberapa lokasi.
2. Upaya memacu produktivitas penduduk miskin yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah pedesaan juga memerlukan investasi peningkatan kemampuan mereka. Yang perlu ditekankan di sini adalah pendidikan yang lebih baik agar mereka dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik, serta peningkatan pelatihan kerja. Akan tetapi, usaha-usaha nonpertanian yang mempekerjakan penduduk miskin seperti itu juga perlu dihubungkan secara lebih baik dengan kutub-kutub pertumbuhan di daerah perkotaan. Lagi-lagi, hal ini memerlukan perbaikan jalan pedesaan serta listrik.

3. Upaya memacu produktivitas penduduk miskin yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah perkotaan juga memerlukan penekanan pada pendidikan dan pelatihan kejuruan, seperti halnya bagi penduduk miskin yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah pedesaan. Namun, cara menghubungkan penduduk miskin di daerah perkotaan dengan pertumbuhan sedikit berbeda dengan cara di daerah pedesaan. Meskipun perbaikan infrastruktur masih cukup penting bagi penanggulangan kemiskinan di daerah perkotaan (khususnya air dan sanitasi), yang paling dibutuhkan adalah menghubungkan penduduk miskin perkotaan dengan pasar kerja formal.
4. Upaya perbaikan akses kredit membantu menghubungkan ketiga kelompok penduduk miskin tersebut dengan berbagai peluang. Petani membutuhkan kredit untuk membiayai berbagai sarana produksi pertanian; usaha nonpertanian di daerah pedesaan sangat mengalami kendala akses kredit (lihat Gambar 4.6); dan usaha di daerah perkotaan—khususnya usaha mikro dan kecil yang melibatkan sebagian besar penduduk miskin—juga mengalami kendala untuk mendapatkan kredit. Karena itu, langkah-langkah untuk meningkatkan akses kredit komersial ini mungkin merupakan bagian penting untuk merangsang pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin.

Apa Kebijakan dan Program yang Memihak pada Orang Miskin?

Agar berhasil kebijakan penanggulangan kemiskinan memerlukan unsur-unsur sebagai berikut:

- Menyeluruh, terpadu, lintas sektor dan sesuai dengan kondisi dan budaya "lokal", karena tidak ada satu kebijakan penanggulangan kemiskinan yang sesuai untuk semua;
- Memberikan perhatian kepada aspek "proses" tanpa melupakan "hasil akhir" dari "proses" tersebut;
- Melibatkan dan merupakan hasil proses dialog dengan berbagai kalangan dan konsultasi dengan segenap pihak yang berkepentingan, terutama masyarakat miskin;
- meningkatkan kesadaran dan kepedulian dalam diri semua pihak yang terkait, serta membangkitkan gairah mereka yang terlibat untuk mengambil peran yang sesuai agar tercipta rasa memiliki program;
- Menyediakan ruang gerak seluas-luasnya bagi munculnya aneka inisiatif dan kreativitas masyarakat di berbagai tingkat. Dalam hal ini pemerintah lebih berperan hanya sebagai inisiator, selanjutnya bertindak sebagai fasilitator dalam proses tersebut, hingga akhirnya kerangka dan pendekatan penanggulangan kemiskinan disepakati bersama;
- Pemerintah dan pihak lainnya (ornop, masyarakat madani, pengusaha, partai politik dan lembaga sosial dan keagamaan lainnya) dapat bergabung menjadi kekuatan yang saling mendukung;
- Mereka yang bertanggungjawab dalam penyusunan anggaran belanja harus menyadari pentingnya penanggulangan kemiskinan ini sehingga upaya ini

ditempatkan dan mendapat prioritas utama dalam setiap program di semua instansi. Dengan demikian penanggulangan kemiskinan merupakan gerakan dari, untuk, dan oleh rakyat;

- Beri "pancing" jangan "ikan".

Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat. Pengertian ini menunjukkan bahwa kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan pada prinsipnya bersifat lintas sektoral dan lintas pemangku kepentingan.

Kebijakan pengentasan kemiskinan yang diterapkan oleh pemerintah dapat dikategorikan ke dalam 2 (dua) sasaran utama :

- 1) Kebijakan dimana sasaran utamanya adalah masyarakat yang termasuk kategori the poorest atau masyarakat yang benar-benar fakir miskin, baik usia lanjut maupun usia muda. Kelompok masyarakat ini membutuhkan intervensi langsung pelayanan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pangan dan lain-lain. Kebijakan yang dilakukan pemerintah biasanya adalah memberikan bantuan langsung baik itu dalam bentuk BLT, BOS, Jamkesmas, Askeskin dan Raskin.
- 2) Kebijakan dimana sasaran utamanya adalah masyarakat yang termasuk kelompok economically active poor atau

masyarakat yang aktif secara ekonomi melalui kegiatan sektor mikro. Pada umumnya, kelompok masyarakat ini membutuhkan fasilitas untuk meningkatkan kapasitas dan mengembangkan usahanya seperti permodalan, technical assistan dan lainnya. Program yang diberikan untuk kelompok masyarakat ini adalah PNPM Mandiri, Kredit Program dan Kredit Usaha rakyat.

Sebagaimana dijelaskan dalam Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan kemiskinan, program-program penanggulangan kemiskinan dapat dikelompokkan berdasarkan karakteristik penerima manfaat dan tujuannya sebagai berikut :

- 1) Kelompok program perlindungan sosial berbasis individu, keluarga atau rumah tangga, yang bertujuan melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Program nasional dalam kelompok ini antara lain adalah Program Keluarga Harapan (PKH), Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) dan Program Beasiswa pendidikan untuk Keluarga Miskin (BSM).
- 2) Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan berbasis pemberdayaan kelompok masyarakat yang bertujuan mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat. Program nasional dalam

kelompok ini adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

- 3) Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, yang bertujuan memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil. Program Nasional dalam kelompok ini adalah Program Kredit Usaha Rakyat (KUR)
- 4) Program-program lain yang secara langsung maupun tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Penanganan kemiskinan di Indonesia dilakukan untuk mendorong perekonomian rakyat. Banyak pihak yang menyarankan agar paket yang diturunkan dapat secara langsung membantu atau mendorong tumbuhnya perekonomian rakyat dan sekaligus untuk mengatasi kesenjangan antara golongan ekonomi kuat dengan golongan ekonomi lemah. Untuk itu, selain perlunya peranan pemerintah, peranan pengembangan keswadayaan masyarakat juga memiliki arti penting.

Pengembangan keswadayaan masyarakat selaian memerlukan kepentingan masyarakat, inisiatif dari bawah, yang berasal dari masyarakat juga diperlukan. Program perkreditan seperti Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Usaha Kecil (KUK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP), Kredit Umum Pedesaan (Kupedes) dan program perkreditan lainnya yang melekat pada BIMAS dan INMAS merupakan bagian dari usaha menggerakkan ekonomi rakyat.

Namun hal tersebut masih perlu dikembangkan dan masih memerlukan kajian, terutama yang menyangkut efektivitasnya. Kebijakan perkreditan untuk ekonomi lemah ini sering mendapatkan kritikan, terutama faktor bunga yang terlalu tinggi atau terlalu rendah atau jaminan yang nilainya terlalu besar, sehingga tidak mendorong petani untuk menggunakan fasilitas kredit tersebut untuk meningkatkan usaha produktif.

Program dan proyek Inpres juga merupakan salah satu sarana yang dapat dimanfaatkan untuk mendorong program pengentasan kemiskinan, namun efektivitas dan manfaatnya terhadap golongan masyarakat miskin perlu ditingkatkan. Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang dikenalkan pada awal tahun 1990-an merupakan upaya mendorong perekonomian rakyat, terutama masalah permodalan dan usaha masyarakat miskin.

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)

Diantara berbagai gagasan yang muncul untuk memecahkan masalah kemiskinan, Tim Nasional percepatan Penanggulangan Kemiskinan merupakan sebuah lembaga yang dibantu pemerintah sebagai bagian dari kebijakan besar pengentasan kemiskinan Indonesia. Lembaga ini dibentuk sebagai wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan di tingkat pusat untuk melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan. TNP2K dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 15 tahun 2010 tentang percepatan dan Penanggulangan Kemiskinan.

Selanjutnya, TNP2K ini bertanggung jawab kepada Presiden dan diketuai oleh Wakil Presiden Republik Indonesia.

Tugas dari TNP2K ini adalah (1) menyusun kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, (2) melakukan sinergi melalui sinkronisasi, harmonisasi, dan integrasi program-program penanggulangan kemiskinan di kementerian/ lembaga, (3) melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Dalam rangka mencapai seluruh tugas pokok yang diberikan kepada TNP2K, terdapat beberapa prioritas jangka pendek-menengah TNP2K yang menggambarkan target-target yang harus didapat oleh pemerintah sebagai usaha pengentasan masalah kemiskinan, antara lain melalui:

1. Unifikasi sistem Penargetan Nasional. Program perlindungan sosial seperti : PKH, BLT, Jamkesmas, Raskin, dan BOS merupakan program utama penanggulangan kemiskinan bersasaran. Meskipun demikian, penetapan sasaran masih memerlukan penyempurnaan agar efektivitas program dapat ditingkatkan. Kurang efektifnya program penanggulangan kemiskinan bersasaran, antara lain disebabkan berbagai program menggunakan pendekatan penargetan dan database penerima manfaat program yang berbeda. Sehingga masih terjadi kesalahan inklusif (*inclusion error*) dan kesalahan eksklusif (*ekslusive error*) yang cukup besar. Mempertimbangkan hal - hal tersebut, maka perlu

dilakukan perbaikan penargetan untuk memperbaiki kinerja program melalui Unifikasi Sistem Penargetan Nasional.;

2. Penyempurnaan Pelaksanaan Bantuan Sosial Kesehatan untuk Keluarga Miskin

Prioritas jangka pendek - menengah dalam upaya menyempurnakan pelaksanaan bantuan kesehatan untuk keluarga miskin, meliputi : 1) Perumusan dan penentuan lembaga penyelenggara jaminan kesehatan yang tepat; 2) Pengkajian struktur biaya kesehatan bagi masyarakat miskin; 3) Penetapan paket benefit; 4) Penyusunan rencana kerja yang rasional termasuk penghitungan biaya yang dibutuhkan.

3. Penyempurnaan Pelaksanaan dan Perluasan Cakupan Program Keluarga Harapan. Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program perlindungan sosial yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dan bagi anggota keluarga RTS diwajibkan melaksanakan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Program ini, dalam jangka pendek bertujuan mengurangi beban RTSM dan dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus mata rantai kemiskinan antar generasi, sehingga berikutnya dapat keluar dari perangkap kemiskinan. Pelaksanaan PKH juga mendukung upaya pencapaian Tujuan Pembangunan Millenium. Lima Komponen Tujuan MGD's yang akan terbantu oleh PKH yaitu : Pengurangan penduduk miskin dan kelaparan; Pendidikan Dasar; Kesetaraan Gender;

Pengurangan angka kematian bayi dan balita; Pengurangan kematian ibu melahirkan. Melihat begitu besarnya manfaat Bantuan Tunai Bersyarat (*Conditional Cash Transfer*), pemerintahan SBY-Boediono menargetkan PKH pada akhir tahun 2014 sudah dapat dinikmati oleh seluruh RTSM di Indonesia yang jumlahnya berkisar antara 3 juta keluarga. Untuk itu, sejak saat ini dilakukan berbagai penyempurnaan untuk memastikan bahwa PKH dilaksanakan sebagai program *Conditional Cash Transfer*.

4. Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat Lainnya ke dalam PNPM

Prioritas Jangka pendek-menengah dalam kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat adalah mengintegrasikan PNPM Mandiri dengan Perencanaan Desa/Kelurahan, dan fasilitas pembiayaan, meliputi: 1) Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat Lainnya ke dalam PNPM Mandiri; 2) Peningkatan kontribusi Pemerintah Daerah terhadap PNPM Mandiri; 3) Integrasi PNPM Mandiri dengan Perencanaan Desa/Kelurahan; dan 4) Integrasi PNPM Mandiri dengan fasilitas pembiayaan diluar APBN/APBD.

5. Program Nasional Keuangan Inklusif. Sistem keuangan yang berfungsi dengan baik merupakan salah satu prasyarat berhasilnya pembangunan ekonomi dan sosial yang menjangkau setiap komunitas individu. Pasar dan institusi keuangan memainkan peran penting dalam

menyalurkan dana ke kegiatan ekonomi yang paling produktif serta mengalokasikan resiko ke pelaku ekonomi yang paling siap untuk menanggungnya. Dengan demikian mereka berperan dalam mengatasi dampak negatif dari ketidakseimbangan informasi serta biaya transaksi – dua penyebab klasik kegagalan pasar – yang pada akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan kesempatan dan kemakmuran, serta mengurangi kemiskinan. Melihat pentingnya sektor keuangan dalam upaya penanggulangan kemiskinan, TNP2K dinerikan mandat untuk melakukan langkah-langkah guna meningkatkan komitmen pemerintah, sektor swasta, serta masyarakat umum dalam menciptakan sistem keuangan yang inklusif.

Penanggulangan kemiskinan yang komprehensif memerlukan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha (sektor swasta) dan masyarakat merupakan pihak-pihak yang memiliki tanggungjawab sama terhadap penanggulangan kemiskinan. Pemerintah telah melaksanakan penanggulangan kemiskinan melalui berbagai program dalam upaya pemenuhan kebutuhan dasar warga negara secara layak, meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat miskin, penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat serta melaksanakan percepatan pembangunan daerah tertinggal dalam upaya mencapai masyarakat Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan.

Namun keseluruhan upaya tersebut belum maksimal jika tanpa dukungan dari para pemangku kepentingan lainnya. Untuk menunjang penanggulangan kemiskinan yang komprehensif dan mewujudkan percepatan penanggulangan kemiskinan dirumuskan empat strategi utama. Strategi-strategi penanggulangan kemiskinan tersebut diantaranya:

1. Memperbaiki program perlindungan sosial;
2. Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar;
3. Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin; serta
4. Menciptakan pembangunan yang inklusif.

Keempat strategi ini sekaligus merupakan prinsip yang harus selalu dikedepankan dalam melaksanakan kebijakan pengentasan kemiskinan.

Strategi 1: Memperbaiki Program Perlindungan Sosial

Prinsip pertama adalah memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial bagi penduduk miskin dan rentan. Sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk membantu individu dan masyarakat menghadapi guncangan-guncangan (shocks) dalam hidup, seperti jatuh sakit, kematian anggota keluarga, kehilangan pekerjaan, ditimpa bencana atau bencana alam, dan sebagainya. Sistem perlindungan sosial yang efektif akan mengantisipasi agar seseorang atau masyarakat yang mengalami guncangan tidak sampai jatuh miskin.

Penerapan strategi ini antara lain didasari satu fakta besarnya jumlah masyarakat yang rentan jatuh dalam

kemiskinan di Indonesia. Di samping menghadapi masalah tingginya potensi kerawanan sosial, Indonesia juga dihadapkan pada fenomena terjadinya populasi penduduk tua (population ageing) pada struktur demografinya. Hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan beban ekonomi terhadap generasi muda untuk menanggung mereka atau tingginya rasio ketergantungan.

Tingginya tingkat kerentanan juga menyebabkan tingginya kemungkinan untuk masuk atau keluar dari kemiskinan. Oleh karena itu, untuk menanggulangi semakin besarnya kemungkinan orang jatuh miskin, perlu dilaksanakan suatu program bantuan sosial untuk melindungi mereka yang tidak miskin agar tidak menjadi miskin dan mereka yang sudah miskin agar tidak menjadi lebih miskin.

Strategi 2: Meningkatkan Akses terhadap Pelayanan Dasar

Prinsip kedua dalam penanggulangan kemiskinan adalah memperbaiki akses kelompok masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar. Akses terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, serta pangan dan gizi akan membantu mengurangi biaya yang harus dikeluarkan oleh kelompok masyarakat miskin. Disisi lain peningkatan akses terhadap pelayanan dasar mendorong peningkatan investasi modal manusia (human capital).

Salah satu bentuk peningkatan akses pelayanan dasar penduduk miskin terpenting adalah peningkatan akses pendidikan. Pendidikan harus diutamakan mengingat dalam jangka panjang ia merupakan cara yang efektif bagi penduduk

miskin untuk keluar dari kemiskinan. Sebaliknya, kesenjangan pelayanan pendidikan antara penduduk miskin dan tidak miskin akan melestarikan kemiskinan melalui pewarisan kemiskinan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Anak-anak dari keluarga miskin yang tidak dapat mencapai tingkat pendidikan yang mencukupi sangat besar kemungkinannya untuk tetap miskin sepanjang hidupnya.

Selain pendidikan, perbaikan akses yang juga harus diperhatikan adalah akses terhadap pelayanan kesehatan. Status kesehatan yang lebih baik, akan dapat meningkatkan produktivitas dalam bekerja dan berusaha bagi penduduk miskin. Hal ini akan memungkinkan mereka untuk menghasilkan pendapatan yang lebih tinggi dan keluar dari kemiskinan. Selain itu, peningkatan akses terhadap air bersih dan sanitasi yang layak menjadi poin utama untuk mencapai derajat kesehatan yang optimal. Konsumsi air minum yang tidak layak dan buruknya sanitasi perumahan meningkatkan kerentanan individu dan kelompok masyarakat terhadap penyakit.

Strategi 3: Pemberdayaan Kelompok Masyarakat Miskin

Prinsip ketiga adalah upaya memberdayakan penduduk miskin menjadi sangat penting untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penanggulangan kemiskinan. Dalam upaya penanggulangan kemiskinan sangat penting untuk tidak memperlakukan penduduk miskin semata-mata sebagai obyek pembangunan. Upaya untuk memberdayakan penduduk miskin

perlu dilakukan agar penduduk miskin dapat berupaya keluar dari kemiskinan dan tidak jatuh kembali ke dalam kemiskinan.

Pentingnya pelaksana strategi dengan prinsip ini menimbang kemiskinan juga disebabkan oleh ketidakadilan dan struktur ekonomi yang tidak berpihak kepada kaum miskin. Hal ini menyebabkan output pertumbuhan tidak terdistribusi secara merata pada semua kelompok masyarakat. Kelompok masyarakat miskin, yang secara politik, sosial, dan ekonomi tidak berdaya, tidak dapat menikmati hasil pembangunan tersebut secara proporsional. Proses pembangunan justru membuat mereka mengalami marginalisasi, baik secara fisik maupun sosial.

Konsep pembangunan yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan umumnya melalui mekanisme atas-bawah (top-down). Kelemahan dari mekanisme ini adalah tanpa penyertaan partisipasi masyarakat. Semua inisiatif program penanggulangan kemiskinan berasal dari pemerintah (pusat), demikian pula dengan penanganannya. Petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis implementasi program selalu dibuat seragam tanpa memperhatikan karakteristik kelompok masyarakat miskin di masing-masing daerah. Akibatnya, program yang diberikan sering tidak mempunyai korelasi dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat miskin setempat. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, upaya secara menyeluruh disertai dengan pemberdayaan masyarakat miskin menjadi salah satu prinsip utama dalam strategi penanggulangan kemiskinan.

Strategi 4: Pembangunan Inklusif

Prinsip keempat adalah Pembangunan yang inklusif yang diartikan sebagai pembangunan yang mengikutsertakan dan sekaligus memberi manfaat kepada seluruh masyarakat. Partisipasi menjadi kata kunci dari seluruh pelaksanaan pembangunan. Fakta di berbagai negara menunjukkan bahwa kemiskinan hanya dapat berkurang dalam suatu perekonomian yang tumbuh secara dinamis. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang stagnan hampir bisa dipastikan berujung pada peningkatan angka kemiskinan. Pertumbuhan harus mampu menciptakan lapangan kerja produktif dalam jumlah besar. Selanjutnya, diharapkan terdapat multiplier effect pada peningkatan pendapatan mayoritas penduduk, peningkatan taraf hidup, dan pengurangan angka kemiskinan.

Untuk mencapai kondisi sebagaimana dikemukakan diatas, perlu diciptakan iklim usaha yang kondusif di dalam negeri. Stabilitas ekonomi makro merupakan prasyarat penting untuk dapat mengembangkan dunia usaha. Selain itu juga diperlukan kejelasan dan kepastian berbagai kebijakan dan peraturan. Begitu juga, ia membutuhkan kemudahan berbagai hal seperti ijin berusaha, perpajakan dan perlindungan kepemilikan. Selanjutnya, usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) harus didorong untuk terus menciptakan nilai tambah, termasuk melalui pasar ekspor. Pertumbuhan yang berkualitas juga mengharuskan adanya prioritas lebih pada sektor perdesaan dan pertanian. Daerah perdesaan dan sektor pertanian juga merupakan tempat di mana penduduk miskin terkonsentrasi.

Dengan demikian, pengembangan perekonomian perdesaan dan sektor pertanian memiliki potensi besar untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang menghasilkan penyerapan tenaga kerja dalam jumlah besar dan pengurangan kemiskinan secara signifikan.

Pembangunan yang inklusif juga penting dipahami dalam konteks kewilayahan. Setiap daerah di Indonesia dapat berfungsi sebagai pusat pertumbuhan dengan sumber daya dan komoditi unggulan yang berbeda. Perekonomian daerah ini yang kemudian akan membentuk karakteristik perekonomian nasional. Pengembangan ekonomi lokal menjadi penting untuk memperkuat ekonomi domestik.

Dalam rangka melaksanakan strategi percepatan penganggulangan kemiskinan, dilaksanakan program penanggulangan kemiskinan bersasaran (*targeted program*). Program – program penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan mensasarkan langsung kepada mereka yang tergolong miskin dan dekat miskin. Program penanggulangan kemiskinan kepada mereka yang membutuhkan diharapkan akan jauh lebih efektif dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Program Penanggulangan Kemiskinan Bersasaran Rumah Tangga atau Keluarga (Klaster I)

Kelompok pertama adalah program – program penanggulangan kemiskinan yang sasarannya adalah rumah tangga/keluarga. Program tersebut antara lain : Program Keluarga Harapan, (PKH

- *conditional cash transfer*), bantuan langsung tunai tanpa syarat (*unconditional cash transfer*), bantuan langsung dalam bentuk *inkind*, misalnya pemberian beras bagi masyarakat miskin (*raskin*), serta himbauan bagi kelompok masyarakat rentan seperti mereka yang cacat, lansia, yatim/piatu dan sebagainya.

Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Fokus pemenuhan hak dasar ditujukan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat miskin untuk kehidupan lebih baik, seperti pemenuhan hak atas pangan, pelayanan kesehatan, dan pendidikan.

Karakteristik program pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial adalah bersifat pemenuhan hak dasar utama individu dan rumah tangga miskin yang meliputi pendidikan, pelayanan kesehatan, pangan, sanitasi, dan air bersih. Ciri lain dari kelompok program ini adalah mekanisme pelaksanaan kegiatan yang bersifat langsung dan manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat miskin.

Cakupan program pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial dititikberatkan pada pemenuhan hak dasar utama. Hak dasar utama tersebut memprioritaskan pada pemenuhan hak atas pangan, pendidikan, pelayanan kesehatan, serta sanitasi dan air bersih.

Penerima manfaat pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial ditujukan pada kelompok masyarakat sangat miskin. Hal ini disebabkan bukan hanya karena kondisi masyarakat sangat miskin yang bersifat rentan, akan tetapi juga karena mereka belum mampu mengupayakan dan memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri.

Program Penanggulangan Kemiskinan Bersasaran Komunitas (Klaster II)

Kelompok kedua adalah program-program penanggulangan kemiskinan yang sasarannya adalah komunitas. Program penanggulangan kemiskinan bersasaran komunitas dalam pelaksanaannya menggunakan prinsip pemberdayaan masyarakat (Community Driven Development).

Upaya penanggulangan kemiskinan tidak cukup hanya dengan memberikan bantuan secara langsung pada masyarakat miskin karena penyebab kemiskinan tidak hanya disebabkan oleh aspek-aspek yang bersifat materialistik semata, akan tetapi juga karena kerentanan dan minimnya akses untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat miskin. Pendekatan pemberdayaan dimaksudkan agar masyarakat miskin dapat keluar dari kemiskinan dengan menggunakan potensi dan sumberdaya yang dimilikinya.

Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat merupakan sebuah tahap lanjut dalam proses penanggulangan kemiskinan. Pada tahap ini, masyarakat miskin mulai menyadari kemampuan dan potensi

yang dimilikinya untuk keluar dari kemiskinan. Pendekatan pemberdayaan sebagai instrumen dari program ini dimaksudkan tidak hanya melakukan penyadaran terhadap masyarakat miskin tentang potensi dan sumberdaya yang dimiliki, akan tetapi juga mendorong masyarakat miskin untuk berpartisipasi dalam skala yang lebih luas terutama dalam proses pembangunan di daerah. Salah satu contoh program dalam klaster ini adalah PNPM Mandiri

Karakteristik program pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat adalah sebagai berikut :

- a. Menggunakan pendekatan partisipatif. Pendekatan partisipatif tidak hanya tentang keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan program, tetapi juga keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaan program, meliputi proses identifikasi kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, serta pemantauan pelaksanaan program, bahkan sampai tahapan proses pelestarian dari program tersebut.
- b. Penguatan kapasitas kelembagaan masyarakat. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat menitikberatkan pada penguatan aspek kelembagaan masyarakat guna meningkatkan partisipasi seluruh elemen masyarakat, sehingga masyarakat mampu secara mandiri untuk pengembangan pembangunan yang diinginkannya. Penguatan kapasitas kelembagaan tidak hanya pada tahap pengorganisasian masyarakat untuk

mendapatkan hak dasarnya, akan tetapi juga memperkuat fungsi kelembagaan sosial masyarakat yang digunakan dalam penanggulangan kemiskinan.

- c. Pelaksanaan berkelompok kegiatan oleh masyarakat secara swakelola dan berkelompok Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat harus menumbuhkan kepercayaan pada masyarakat miskin untuk selalu membuka kesempatan masyarakat dalam berswakelola dan berkelompok, dengan mengembangkan potensi yang ada pada mereka sendiri guna mendorong potensi mereka untuk berkembang secara mandiri.
- d. Perencanaan pembangunan yang berkelanjutan. Perencanaan program dilakukan secara terbuka dengan prinsip dari masyarakat, oleh masyarakat, untuk masyarakat dan hasilnya menjadi bagian dari perencanaan pembangunan di tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten, provinsi, dan nasional. Proses ini membutuhkan koordinasi dalam melakukan kebijakan dan pengendalian pelaksanaan program yang jelas antar pemangku kepentingan dalam melaksanakan program penanggulangan kemiskinan tersebut.

Cakupan program pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat dapat diklasifikasikan berdasarkan:

- a. Wilayah

Kelompok berbasis dilakukan pada wilayah perdesaan,

wilayah perkotaan, serta wilayah yang dikategorikan sebagai wilayah tertinggal.

b. Sektor

Kelompok program berbasis pemberdayaan masyarakat menitikberatkan pada penguatan kapasitas masyarakat miskin dengan mengembangkan berbagai skema program berdasarkan sektor tertentu yang dibutuhkan oleh masyarakat di suatu wilayah.

Penerima Kelompok program berbasis pemberdayaan masyarakat adalah kelompok masyarakat yang dikategorikan miskin. Kelompok masyarakat miskin tersebut adalah yang masih mempunyai kemampuan untuk menggunakan potensi yang dimilikinya walaupun terdapat keterbatasan.

Program Penanggulangan Kemiskinan Bersasaran Usaha Mikro dan Kecil (Klaster III)

Kelompok program ketiga adalah program penanggulangan kemiskinan yang sarannya adalah usaha mikro dan kecil. Tujuan program ini adalah memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil.

Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil adalah program yang bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil. Aspek penting dalam penguatan adalah memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat miskin untuk dapat berusaha dan meningkatkan kualitas hidupnya.

Karakteristik program pada kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil adalah:

- a. Memberikan bantuan modal atau pembiayaan dalam skala mikro
Kelompok program ini merupakan pengembangan dari kelompok program berbasis pemberdayaan masyarakat yang lebih mandiri, dalam pengertian bahwa pemerintah memberikan kemudahan kepada pengusaha mikro dan kecil untuk mendapatkan kemudahan tambahan modal melalui lembaga keuangan/ perbankan yang dijamin oleh Pemerintah.
- b. Memperkuat kemandirian berusaha dan akses pada pasar
Memberikan akses yang luas dalam berusaha serta melakukan penetrasi dan perluasan pasar, baik untuk tingkat domestik maupun internasional, terhadap produk-produk yang dihasilkan oleh usaha mikro dan kecil. Akses yang dimaksud dalam ciri ini tidak hanya ketersediaan dukungan dan saluran untuk berusaha, akan tetapi juga kemudahan dalam berusaha.
- c. Meningkatkan keterampilan dan manajemen usaha
Memberikan pelatihan dan pendampingan untuk meningkatkan keterampilan dan manajemen berusaha kepada pelaku-pelaku usaha kecil dan mikro.

Cakupan program kelompok program berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil dapat dibagi atas 3 (tiga), yaitu: (1) pembiayaan atau bantuan permodalan; (2) pembukaan akses

pada permodalan maupun pemasaran produk; dan (3) pendampingan dan peningkatan keterampilan dan manajemen usaha. Penerima manfaat dari kelompok program berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil adalah kelompok masyarakat hampir miskin yang kegiatan usahanya pada skala mikro dan kecil. Penerima manfaat pada kelompok program ini juga dapat ditujukan pada masyarakat miskin yang belum mempunyai usaha atau terlibat dalam kegiatan ekonomi

Peningkatan dan Perluasan Program Pro Rakyat (Klaster IV)

Kelompok program keempat adalah kelompok program penanggulangan kemiskinan yang bertujuan untuk meningkatkan akses terhadap ketersediaan pelayanan dasar dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin. Program-program dalam kelompok ini adalah program kemiskinan lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin

Program Nasional Pengembangan Masyarakat (PNPM)

Salah satu kebijakan pengentasan kemiskinan oleh Pemerintah Indonesia berlangsung dalam bentuk Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri Perdesaan). Dari PO yang diterbitkan oleh Ditjen PMD Kementerian Dalam Negeri diketahui bahwa kebijakan percepatan pembangunan daerah terutama di wilayah perdesaan merupakan fokus utama dari PNPM Mandiri Perdesaan. Program PNPM Mandiri perdesaan ini bertujuan

untuk meningkatkan potensi sumber daya daerah yang dimiliki perdesaan dengan meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui pendidikan, ekonomi, sosial, budaya dan infrastruktur.

Kebijakan pelaksanaan PNPM Mandiri berdasarkan landasan, tujuan dan sasaran yang akan dicapai dapat diketahui melalui penjelasan sebagai berikut:

Pertama, Indonesia memiliki persoalan kemiskinan dan pengangguran. Kemiskinan di Indonesia dapat dilihat dari tiga pendekatan yaitu kemiskinan alamiah, kemiskinan struktural, dan kesenjangan antar wilayah. Persoalan pengangguran lebih dipicu oleh rendahnya kesempatan dan peluang kerja bagi angkatan kerja di perdesaan. Upaya untuk menanggulunginya harus menggunakan pendekatan multi disiplin yang berdimensi pemberdayaan. Pemberdayaan yang tepat harus memadukan aspek-aspek penyadaran, peningkatan kapasitas, dan pendayagunaan.

Kedua, mulai tahun 2007 Pemerintah Indonesia mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal. PNPM Mandiri Perdesaan adalah program untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Pendekatan PNPM Mandiri Perdesaan merupakan pengembangan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK), yang selama ini dinilai berhasil. Beberapa keberhasilan PPK adalah berupa penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi kelompok rakyat miskin,

efisiensi dan efektivitas kegiatan, serta berhasil menumbuhkan kebersamaan dan partisipasi masyarakat.

Ketiga, Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah kemiskinan. Misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah: (1) peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya; (2) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif; (3) pengefektifan fungsi dan peran pemerintahan lokal; (4) peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat; (5) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Keempat, dalam rangka mencapai visi dan misi PNPM Mandiri Perdesaan, strategi yang dikembangkan PNPM Mandiri Perdesaan yaitu menjadikan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, menguatkan sistem pembangunan partisipatif, serta mengembangkan kelembagaan kerja sama antar desa. Berdasarkan visi, misi, dan strategi yang dikembangkan, maka PNPM Mandiri Perdesaan lebih menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai pendekatan yang dipilih. Melalui PNPM Mandiri Perdesaan diharapkan masyarakat dapat menuntaskan tahapan pemberdayaan yaitu tercapainya kemandirian dan keberlanjutan, setelah tahapan

pembelajaran dilakukan melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Kelima, sesuai dengan Pedoman Umum, PNPM Mandiri Perdesaan mempunyai prinsip atau nilai-nilai dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan. Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan PNPM Mandiri Perdesaan. Prinsip-prinsip itu meliputi (1) *Bertumpu pada pembangunan manusia*. Pengertian prinsip bertumpu pada pembangunan manusia adalah masyarakat hendaknya memilih kegiatan yang berdampak langsung terhadap upaya pembangunan manusia daripada pembangunan fisik semata; (2) *Otonomi*. Pengertian prinsip otonomi adalah masyarakat memiliki hak dan kewenangan mengatur diri secara mandiri dan bertanggung jawab, tanpa intervensi negatif dari luar; (3) *Desentralisasi*. Pengertian prinsip desentralisasi adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengelola kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan yang bersumber dari pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kapasitas masyarakat; (4) *Berorientasi pada masyarakat miskin*. Pengertian prinsip berorientasi pada masyarakat miskin adalah segala keputusan yang diambil berpihak kepada masyarakat miskin; (5) *Partisipasi*. Pengertian prinsip partisipasi adalah masyarakat berperan secara aktif dalam proses atau alur tahapan program dan pengawasannya, mulai dari tahapan sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian kegiatan dengan

memberikan sumbangan tenaga, pikiran, atau dalam bentuk materiil; (6) *Kesetaraan dan keadilan gender*. Pengertian prinsip kesetaraan dan keadilan gender adalah masyarakat baik laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahapan program dan dalam menikmati manfaat kegiatan pembangunan, kesetaraan juga dalam pengertian kesejajaran kedudukan pada saat situasi konflik; (7) *Demokratis*. Pengertian prinsip demokratis adalah masyarakat mengambil keputusan pembangunan secara musyawarah dan mufakat; (8) *Transparansi dan Akuntabel*. Pengertian prinsip transparansi dan akuntabel adalah masyarakat memiliki akses terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administrative; (9) *Prioritas*. Pengertian prinsip prioritas adalah masyarakat memilih kegiatan yang diutamakan dengan mempertimbangkan kemendesakan dan kemanfaatan untuk pengentasan kemiskinan; (10) *Keberlanjutan*. Pengertian prinsip keberlanjutan adalah bahwa dalam setiap pengambilan keputusan atau tindakan pembangunan, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pemeliharaan kegiatan harus telah mempertimbangkan sistem pelestariannya.

Pelaksanaan PNPM Perdesaan dimulai dengan kegiatan sosialisasi PNPM Perdesaan yang mencakup kegiatan komunikasi dan penyampaian informasi yang meliputi antara lain :

- Prinsip dan kebijakan PNPM Mandiri Perdesaan, pembentukan pengurus TPK/KPMD terpilih, dan penjelasan sanksi-sanksi;
- Penjelasan mengenai penyusunan rencana penggunaan DOK, rincian tugas dan tanggungjawab TPK/KPMD serta rencana kerja KPMD dan Jadwal MD II;
- Penjelasan mengenai pembuatan Daftar gagasan dari dusun/kelompok, Nama utusan dusun/kelompok yang ke MD II, Daftar harga barang/material;
- Penjelasan mengenai bagaimana perhitungan bunga pinjaman, dan rincian penggunaan DOK;
- Penjelasan mengenai bagaimana menyusun Usulan desa yg maju ke MAD II, nama utusan desa ke MAD II, nama calon pengurus UPK, nama calon pengamat (tokoh kecamatan), dan penjelasan tentang sanksi-sanksi.

Dari kegiatan penyampaian informasi yang demikian itu kemudian disusun hasil/rekomendasi TIM Verifikasi atas usulan dan rencana kerja TPK/KPMD yang dilaksanakan oleh konsultan PNPM Mandiri Perdesaan. Dalam penyusunan hasil atau rekomendasi tersebut dibuatkan berita acara MAD II, rangking usulan desa penerima BLM, pengurus UPK terpilih, Daftar usulan yang disetujui, SFC dan Laporan akhir pengguna dok.

Dalam masa persiapan dan perencanaan juga dibahas hal-hal mengenai struktur tim pelaksana, rencana kerja tim pelaksana, kuotasi harga barang, berita acara penawaran barang, surat perjanjian supplier, dan dokumen-dokumen pencairan dana serta desain teknis dan denah lokasinya.

Disamping itu juga dijelaskan mengenai pentingnya Rincian penggunaan dana oleh TPK/UPK, fotocopy rekening UPK, rincian relisasi anggaran biaya, dan Laporan Rekap keseluruhan dana.

Penjelasan lainnya yang disampaikan kepada para penggiat PNPM Mandiri Perdesaan antara lain mengenai pentingnya penyusunan daftar nama anggota kelompok SPP dan rincian alokasi modal/penjaman per anggota; rencana dan realisasi pengembalian (tabel cicilan per bulan); fotokopi rekening UPK untuk pengembalian; rencana dan realisasi pengembalian (tabel cicilan per bulan); fotokopi rekening UPK untuk pengembalian serta rekap laporan penggunaan dana pertanggungjawaban akhir.

Dengan penjelasan prosedur dan tata cara pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan diketahui juga bahwa tujuan Umum PNPM Mandiri Perdesaan adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. Sedangkan tujuan khususnya meliputi (1) Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan atau kelompok perempuan, dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan, (2) Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan mendayagunakan sumber daya lokal, (3) Mengembangkan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan partisipatif, (4) Menyediakan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan oleh masyarakat,

(5) Melembagakan pengelolaan dana bergulir, (6) Mendorong terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa, dan (7) Mengembangkan kerja sama antar pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Dengan tujuan umum dan khusus pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan tersebut, keluaran program dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan adalah (1) Terjadinya peningkatan keterlibatan Rumah tangga Miskin (RTM) dan kelompok perempuan mulai perencanaan sampai dengan pelestarian, (2) Terlembaganya sistem pembangunan partisipatif di desa dan antar desa, (3) Terjadinya peningkatan kapasitas pemerintahan desa dalam memfasilitasi pembangunan partisipatif, (4) Berfungsi dan bermanfaatnya hasil kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan bagi masyarakat, (5) Terlembaganya pengelolaan dana bergulir dalam peningkatan pelayanan sosial dasar dan ketersediaan akses ekonomi terhadap RTM, (6) Terbentuk dan berkembangnya kerjasama antar desa dalam pengelolaan pembangunan, dan (7) Terjadinya peningkatan peran serta dan kerja sama para pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Lokasi sasaran PNPM Mandiri Perdesaan meliputi seluruh kecamatan perdesaan di Indonesia yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara bertahap dan tidak termasuk kecamatan-kecamatan kategori kecamatan bermasalah dalam PPK/PNPM Mandiri Perdesaan. Sedangkan kelompok sasaran pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan meliputi : Masyarakat

miskin di perdesaan, Kelembagaan masyarakat di perdesaan, dan Kelembagaan pemerintahan lokal.

PNPM Mandiri Perdesaan merupakan program Pemerintah Pusat bersama Pemerintah Daerah, artinya program ini direncanakan, dilaksanakan dan didanai bersama-sama berdasarkan persetujuan dan kemampuan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber dan Ketentuan Alokasi Dana BLM PNPM Mandiri Perdesaan Sumber dana berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); Swadaya masyarakat; dan Partisipasi dunia usaha.

Pola penyaluran, pemanfaatan, pertanggungjawaban dan sasaran Dana PNPM Mandiri perdesaan berdasarkan asas manfaat dan berkeadilan dengan adanya musyawarah desa yang di fasilitasi oleh fasilitator untuk menganalisa masalah perdesaan yang paling penting dan utama yang menjadi skala prioritas pelaksanaan PNPM ini. Selain itu juga adanya dukungan dari segenap masyarakat untuk dapat ikut berpartisipasi dalam program mandiri sebagai dasar penanggulangan kemiskinan di perdesaan.

Pada dasarnya, dalam memberikan dukungan terhadap PNPM Mandiri Perdesaan yang mempunyai tujuan percepatan penanggulangan kemiskinan maka kegiatan pengelolaan dana bergulir menjadi salah satu kegiatan yang memberikan bagi RTM untuk mendapatkan permodalan dalam bentuk kegiatan SPP yang dijelaskan melalui petunjuk teknis operasional PNPM Mandiri. Dalam petunjuk operasional tersebut dijelaskan : (1) Dana bergulir adalah seluruh dana program dan bersifat

pinjaman dari UPK yang digunakan oleh masyarakat untuk mendanai kegiatan ekonomi masyarakat yang disalurkan melalui kelompok-kelompok masyarakat; (2) Kegiatan pengelolaan dana bergulir PNPM Mandiri perdesaan bertujuan memberikan kemudahan akses permodalan usaha baik kepada masyarakat sebagai pemanfaat maupun kelompok usaha; melestarikan dan mengembangkan dana bergulir yang sesuai dengan tujuan program; meningkatkan kapasitas pengelola kegiatan dana bergulir di tingkat wilayah perdesaan; menyiapkan kelembagaan UPK (dan lembaga pendukung lainnya) sebagai pengelola dana bergulir yang mengacu pada tujuan program secara akuntabel, transparan dan berkelanjutan; dan meningkatkan pelayanan kepada RTM dalam pemenuhan kebutuhan permodalan usaha melalui kelompok pemanfaat.

Dengan tujuan tersebut, sasaran jenis kelompok dalam kegiatan dana bergulir terdiri atas (1) Kelompok Simpan Pinjam (KSP) adalah kelompok yang mempunyai kegiatan pengelolaan simpanan dan pinjaman dengan prioritas kelompok yang mempunyai anggota RTM; (2) Kelompok Usaha Bersama (KUB) adalah kelompok yang mempunyai kegiatan usaha yang dikelola secara bersama oleh anggota kelompok dengan prioritas kelompok yang mempunyai anggota RTM; (3) Kelompok Aneka Usaha: adalah kelompok yang anggotanya Rumah Tangga Miskin yang mempunyai usaha yang dikelola secara individual oleh anggota.

Sasaran fungsi kelompok dalam melayani pemanfaat dana bergulir dibedakan menjadi (1) Kelompok *Chanelling*

(penyalur) adalah kelompok yang hanya menyalurkan pinjaman dari UPK kepada pemanfaat tanpa mengubah persyaratan dan ketentuan yang ditetapkan oleh UPK; (2) Kelompok *Executing* (Pengelola) adalah kelompok yang mengelola pinjaman dari UPK secara mandiri sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh kelompok, selanjutnya memberikan pelayanan kepada pemanfaat sesuai dengan kesepakatan antara kelompok dan pemanfaat.

Menurut petunjuk teknis operasional PNPM Mandiri Perdesaan mekanisme pengelolaan dana bergulir merupakan tahapan-tahapan yang harus diterapkan dalam pengelolaan dana bergulir mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban. Akses dana BLM hal ini didasari oleh beberapa kondisi diantaranya: sifat kepemilikan dana masyarakat, model kompetisi antar kelompok peminjam bukan antar kegiatan, kelembagaan yang terlibat dengan mekanisme hubungan langsung antara kelompok peminjam dan UPK, dan kebutuhan pola perguliran yang sesuai. Perbedaan karakteristik tersebut tidak diperbolehkan bertentangan dengan tujuan, prinsip, ketentuan dasar program, sehingga dibutuhkan mekanisme yang sesuai yang didasari oleh kelembagaan pengelola dan ketentuan pendanaan. Dalam konteks ini, kelembagaan pengelola dana bergulir yang harus terdiri atas Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) sebagai lembaga tertinggi dalam pengambilan keputusan pengelolaan dana bergulir di tingkat kecamatan melalui MAD; Unit Pengelola Kegiatan (UPK), lembaga yang dibentuk oleh BKAD atau MAD untuk mengelola kegiatan dana bergulir; Tim Verifikasi (TV) sebagai lembaga

yang bertugas untuk melakukan verifikasi proposal usulan kelompok yang akan didanai. Tim ini dibentuk dan ditentukan melalui MAD atau BKAD; Badan Pengawas UPK (BP-UPK) sebagai lembaga yang dibentuk oleh BKAD dan MAD untuk melakukan monitoring, supervise dan pengawasan kepada UPK; Tim Penyehatan Pinjaman yang dibentuk untuk mendorong pelestarian dan pengembangan dana bergulir melalui penyehatan pinjaman bermasalah. Tim ini bersifat *Ad-hoc* sesuai dengan kebutuhan untuk melakukan penyehatan pinjaman melalui pola-pola penyelesaian yang sesuai dengan kondisi pinjaman bermasalah dan permasalahan kelompok. Tim ini dibentuk oleh BKAD atau MAD. Sedangkan ketentuan pendanaan mengacu pada AD/ART, aturan perguliran dan SOP UPK yang telah disepakati. Ketentuan pendanaan dalam pengelolaan dana bergulir minimal harus memuat hal-hal berikut (1) Dana perguliran UEP dapat digunakan untuk pendanaan kegiatan UEP dan SPP. Sedangkan dana perguliran SPP hanya digunakan untuk pendanaan kegiatan SPP; (2) Tidak diperbolehkan memberikan pinjaman secara individu; (3) Kelompok yang didanai meliputi: kelompok Simpan Pinjam dan Kelompok Usaha bersama, Kelompok Aneka Usaha dengan pemanfaat RTM; (4) Kelompok peminjam dana bergulir harus mempunyai kategori kelompok berkembang atau siap; (5) Adanya perjanjian pinjaman antara UPK dan Kelompok; (5) Jadwal angsuran disesuaikan dengan fungsi kelompok (kelompok penyalur atau kelompok pengelola) dan siklus usahanya; (6) Pembebanan jasa pinjaman sesuai dengan bunga

pasar pinjaman diwilayah masing-masing; (7) Kelompok dapat diberikan IPTW sebagai stimulant.

Keberhasilan usaha pemberdayaan masyarakat miskin dan peningkatan kesejahteraan rumah tangga miskin berkorelasi dengan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah kemampuan daerah tersebut dalam jangka panjang untuk mensuplai berbagai benda ekonomi yang terus meningkat kepada penduduknya. Perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan apabila jumlah balas jasa riil terhadap penggunaan faktor-faktor produksi pada tahun tertentu lebih besar dari tahun sebelumnya. Menurut Hera Susanti, dkk (1995) pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator penting guna menganalisis pembangunan ekonomi yang terjadi di suatu daerah, meskipun indikator ini mengukur tingkat pertumbuhan nilai produksi dalam satu perekonomian, ia sesungguhnya juga memberikan indikasi tentang sejauh mana aktivitas perekonomian yang terjadi pada suatu periode tertentu telah menghasilkan tambahan pendapatan bagi masyarakat. Indikasi tersebut tersirat dalam angka pertumbuhan output karena pada dasarnya pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses penggunaan faktor-faktor produksi untuk menghasilkan barang dan jasa (*output*). Pada gilirannya, proses ini tentunya juga menghasilkan suatu aliran balas jasa terhadap faktor produksi yang dimiliki oleh masyarakat. Dengan demikian maka dengan adanya pertumbuhan ekonomi (*output*) diharapkan pendapatan masyarakat sebagai pemilik faktor produksi juga akan meningkat. Menurut pandangan ahli-ahli ekonomi klasik ada

empat faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yaitu: jumlah penduduk, jumlah stok barang-barang modal, luas tanah dan tingkat teknologi yang digunakan. Walaupun ahli-ahli ekonomi klasik menyadari bahwa pertumbuhan ekonomi tergantung pada banyak faktor, ahli-ahli ekonomi klasik terutama menumpahkan perhatiannya kepada pengaruh penambahan penduduk kepada pertumbuhan ekonomi. Menurut Sukirno (2002:56) :

Tingkat pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh penambahan yang sebenarnya barang-barang dan jasa-jasa yang diproduksi suatu perekonomian. Dengan demikian untuk menentukan tingkat pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh suatu negara perlulah dihitung pendapatan nasional riil, yaitu Produk Nasional Bruto riil atau Produk Domestik Bruto riil. Penghitungan pendapatan nasional secara riil ini memungkinkan tingkat pertumbuhan ekonomi secara langsung dihitung dari data pendapatan riil yang tersedia.

Sukirno (2002:91) menjelaskan hubungan antara pendapatan, konsumsi, tabungan adalah sebagai berikut :

1. Pada pendapatan yang rendah, rumah tangga akan mengambil atau menguras tabungan. Karena pada pendapatan = 0, ia akan tetap mengkonsumsi, ini berarti rumah tangga harus menggunakan harta atau tabungan masa lalu untuk membiayai pengeluaran konsumsinya.
2. Kenaikkan pendapatan menaikkan pengeluaran konsumsi. Biasanya penambahan pendapatan adalah lebih tinggi daripada penambahan konsumsi dan sisa penambahan pendapatan bisa ditabung.

3. Pada pendapatan yang tinggi rumah tangga menabung. Disebabkan pertambahan pendapatan selalu lebih besar dari pertambahan konsumsi maka pada akhirnya rumah tangga tidak mengambil tabungannya lagi. Ia akan mampu menabung sebagian dari pendapatannya atau untuk investasi dan membayar pajak.

Bagaimana mengatur keseimbangan di antara pendapatan, konsumsi dan tabungan merupakan salah satu acuan dalam memberdayakan ekonomi rumah tangga miskin. Kondisi perekonomian rumah tangga miskin bisa juga berkorelasi dengan kondisi perekonomian daerah. Dalam hal perekonomian daerah ini, Suparmoko (2002 : 101) mengatakan: Perekonomian suatu daerah dapat dikelompokkan menjadi banyak sektor (11 sektor usaha menurut BPS dalam sistem neraca regional atau nasional). Namun secara garis besar dalam kaitannya dengan pembangunan ekonomi daerah perhatian dipusatkan pada dua sektor utama yaitu sektor pertanian dan sektor industri.

Sektor pertanian sebagai sektor yang berhubungan erat dengan pengolahan langsung sumberdaya alam yang tersedia di bumi (alam) dan sektor industri sebagai sektor kegiatan yang mengolah bahan/masukan yang diambil dari alam dan diolah lebih lanjut menjadi barang produksi ataupun barang konsumsi. Dengan melihat kondisi sumberdaya alam yang ada, terutama tersedianya tanah pertanian, dan jumlah serta kualitas sumberdaya manusianya (keahlian dan keterampilannya) serta teknologi yang ada, dapat kita tentukan bahwa suatu daerah

mempunyai potensi yang kuat dalam pengembangan sektor pertanian atau sektor industri.

Untuk itu perlu dilakukan berbagai upaya pembangunan yang dapat mengintegrasikan berbagai sektor perekonomian secara produktif dan efisien. Yang menjadi masalah sekarang adalah bagaimana cara kita mengintegrasikan pembangunan sektor pertanian dengan sektor perindustrian.

Mengutip pendapat AT. Mosher pada tahun 1960-an, Suparmoko (2002 : 207) mengatakan : Strategi pembangunan pertanian agar dapat mencapai hasil yang diharapkan harus memenuhi hal-hal sebagai berikut : Tersedianya pasar untuk hasil produksi pertanian; Terdapat pengembangan teknologi; Tersedianya sarana produksi; Terdapat jaminan harga yang memadai; dan Tersedianya angkutan secara baik.

Sukirno (1998:11) mengemukakan bahwa dalam merumuskan kebijakan ekonomi yang pertama-tama harus diperhatikan adalah tujuan-tujuan dari kebijakan ekonomi. Dalam perekonomian tujuan-tujuan yang dicapai adalah mencapai pertumbuhan ekonomi yang cepat; menciptakan kestabilan harga-harga; mengatasi masalah pengangguran; dan mewujudkan distribusi pendapatan yang merata. Pencapaian tujuan ekonomi yang demikian itu tentu tidak bisa sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar, terutama dalam hal stabilisasi harga barang yang menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak atau masyarakat. Lebih dari itu, mekanisme pasar itu sendiri tidak dapat melaksanakan semua fungsi ekonomi. Terhadap tujuan ekonomi tersebut, Musgrave & Musgrave (1989 : 5) mengemukakan : Sistem pasar, terutama

di dalam perekonomian yang telah sangat berkembang, tidak selalu menimbulkan kesempatan kerja yang tinggi, stabilitas harga, dan tingkat per-tumbuhan ekonomi yang diinginkan secara sosial. Kebijakan pemerintah dibutuhkan untuk menjamin tujuan ini.

Untuk menjamin tercapainya tujuan-tujuan ekonomi yang diinginkan secara sosial, yaitu pertumbuhan ekonomi yang cepat dan merata, Pemerintah Daerah berkewajiban merumuskan strategi pembangunan yang tidak hanya menjamin tercapainya tujuan-tujuan pembangunan ekonomi, namun mencapai pula keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya. Oleh sebab itu, dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab, Pemerintah Daerah perlu mempertimbangkan paradigma baru dalam merumuskan strategi ekonomi pembangunan di masing-masing daerah. Mengacu pada strategi ekonomi pembangunan ini, Soedjatmoko, mantan rektor Universitas PBB (dalam Todaro dan Smith, 2003, 17) mengatakan : Seandainya kita mau menyimak pengalaman pada tahun-tahun yang lampau secara cermat, jelaslah bahwa, sebagai akibat dari terlalu besarnya bobot dan nilai yang mereka berikan kepada pertumbuhan dan tahapan-tahapannya serta ketersediaan modal dan keahlian, para teorisi ilmu ekonomi pembangunan kurang memperhatikan masalah-masalah kelembagaan dan struktural sehingga mereka pun gagal memahami besarnya pengaruh kekuatan-kekuatan historis, budaya, dan keagamaan dalam proses pembangunan.

Faktor historis, budaya dan keagamaan, terutama di Indonesia, memang sangat dominan dalam membentuk karakteristik permasalahan sosial ekonomi. Artinya, keberhasilan upaya pembangunan tidak bisa dipandang hanya dari sudut pertumbuhan ekonomi saja. Faktor-faktor non ekonomi pun ikut menentukan tingkat dan jangkauan keberhasilan pembangunan tersebut. Dari sejumlah kasus yang terjadi di Indonesia, menunjukkan bahwa pembangunan yang dilaksanakan gagal atau hampir gagal, dan angka kemiskinan tetap tinggi, karena upaya pembangunan tersebut kurang memperhatikan fungsi budaya dan fungsi keagamaan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Sebagai misal, karena keyakinannya begitu kuat, suatu masyarakat cenderung bersikap “nrimo” terhadap kondisi kemiskinan yang dilakoninya, dan cenderung menunjukkan sikap bahwa kondisi kemiskinan itu harus diterima dengan sikap yang “sabar”, “ikhlas”. Ditambah dengan keyakinan pada nilai-nilai budaya lokal yang kurang memperhatikan pentingnya kerja keras dan produktivitas, maka dengan sendirinya upaya pembangunan untuk mengatasi akar permasalahan kemiskinan yang terbentuk dari faktor budaya lokal cenderung kurang berhasil, atau mungkin layak dikatakan gagal. Mengapa demikian, karena permasalahan kemiskinan akan tampak menjadi rumit manakala dikaitkan dengan pemahaman kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. Kemiskinan dalam persepektif ini, keberhasilan upaya pembangunan manusia tentu tidak terbatas hanya pada hitung-hitungan peningkatan pendapatan dan daya beli masyarakat saja. Ada faktor lain yang tak kalah pentingnya,

yaitu faktor sikap mental dan sistem sosial masyarakat setempat.

Penanggulangan kemiskinan merupakan bagian integral pembangunan. Penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang tampak beranekaragam, dilaksanakan menurut pendekatan sektoral, terdiri atas sejumlah program. Keanekaragaman kebijakan penanggulangan kemiskinan tersebut antara lain terungkap dari sebutan kebijakan penanggulangan kemiskinan di tingkatan nasional seperti Inpres Desa Teringgal (IDT), Jaring Pengaman Sosial (JPS), Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PPEMP), Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), dan kini dikenal dengan sebutan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), termasuk didalamnya PNPM Perdesaan. Di tingkat daerah juga terdapat kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan sebutan tersendiri. Meskipun keanekaragaman kebijakan tersebut sudah berlangsung dalam beberapa dekade, namun efektivitas penanggulangan kemiskinan tampak masih belum optimal. Mengapa demikian, karena penyediaan sumber daya, kebijakan, strategi, program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan tersebut kurang memperhatikan adanya perbedaan karakteristik kebutuhan dan permasalahan kemiskinan. Karena itu, meskipun proses penanggulangan kemiskinan sebagai suatu rangkaian upaya pembangunan perlu diorientasikan secara tajam pada perbedaan karakteristik kemiskinan di setiap daerah, namun upaya pembangunan tersebut juga harus sistematis dan komprehensif. Tujuan pembangunan tersebut

adalah meningkatkan kualitas hidup hingga sebagian besar penduduk yang secara bertahap dapat mencapai standar hidup yang layak. Mengenai standar hidup ini, Todaro dan Smith (2003:56) mengatakan : Di hampir semua negara-negara berkembang standar hidup (*levels of living*) dari sebagian besar penduduknya cenderung sangat rendah, tidak hanya dibandingkan dengan standar hidup orang-orang di negara-negara kaya, namun juga dengan gaya hidup golongan elit di negara-negara mereka sendiri. Standar hidup yang rendah tersebut dimanifestasikan secara kuantitatif dan kualitatif dalam bentuk tingkat pendapatan yang sangat rendah (kemiskinan), perumahan yang kurang layak, kesehatan yang buruk, bekal pendidikan yang minim atau bahkan tidak ada sama sekali, angka kematian bayi yang tinggi, usia harapan hidup yang relatif sangat singkat, peluang mendapatkan pekerjaan yang rendah, dan dalam banyak kasus juga terdapat ketidakpuasan dan ketidakberdayaan secara umum.

Dengan pendapatan yang demikian itu, maka peningkatan kesejahteraan rumah tangga miskin yang mengarah pada pencapaian standar hidup dapat dinilai dari :

1. Indikator-indikator pendapatan yang meliputi sumber pendapatan, tingkat pendapatan, daya beli dan tabungan masyarakat;
2. Indikator-indikator perumahan yang meliputi konstruksi rumah, keadaan rumah, isi rumah dan lingkungan rumah;
3. Indikator-indikator kesehatan yang meliputi fasilitas pelayanan kesehatan masyarakat, petugas pelayanan

kesehatan masyarakat, penyediaan obat dan biaya pelayanan kesehatan;

4. Indikator-indikator pendidikan yang meliputi fasilitas pendidikan, tenaga kependidikan, biaya pendidikan dan kelanjutan pendidikan;
5. Indikator-indikator kematian bayi yang meliputi jumlah kelahiran bayi, pelayanan kesehatan bayi, pemenuhan gizi bayi dan angka kematian bayi; dan
6. Indikator-indikator usia harapan hidup yang meliputi program kesehatan masyarakat, jaminan sosial kesehatan masyarakat, usia harapan hidup masyarakat, dan kesehatan lingkungan.

Pengukuran atas standar hidup yang demikian itu tentu terkait dengan keberhasilan mencapai *Human Development Index* (HDI). Dalam konteks ini, Todaro dan Smith (2003, 68) mengatakan bahwa upaya terkini yang paling ambisius untuk menganalisis perbandingan status pembangunan sosial ekonomi secara sistematis dan komprehensif telah dilakukan *United Nations Development* (UNDP) dalam *Human Development Report* yang terbit berkala setiap tahun. Sejak dimulainya pada tahun 1990, tema sentral dari laporan ini adalah pembentukan dan penajaman ulang Indeks Pembangunan Manusia atau *Human Development Index* (HDI). Lebih jauh Todaro dan Smith (2003, 68) mengatakan : HDI mencoba untuk memeringkat semua negara dari skal 0 (tingkat pembangunan manusia yang paling rendah) hingga 1 (tingkat pembangunan manusia tertinggi) berdasarkan tiga tujuan atau produk akhir pembangunan : masa hidup (*longevity*) yang

diukur dengan usia harapan hidup, pengetahuan (*knowledge*) yang diukur dengan kemampuan baca tulis orang dewasa secara tertimbang (dua pertiga) dan rata-rata tahun bersekolah (sepertiga), serta standar kehidupan (*standard of living*) yang diukur dengan pendapatan riil per kapita, disesuaikan dengan paritas daya beli (*purchasing power parity* atau PPP) dari mata uang setiap negara untuk mencerminkan biaya hidup dan untuk memenuhi asumsi utilitas marjinal yang semakin menurun dari pendapatan.

Dengan menggunakan ketiga ukuran pembangunan dan menerapkan rumus tersebut untuk menghitung data dari 175 negara, HDI memeringkat semua negara menjadi tiga kelompok : tingkat pembangunan manusia yang rendah (0,0 hingga 0,499), tingkat pembangunan manusia menengah (0,50 hingga 0,799), dan tingkat pembangunan manusia yang tinggi (0,80 hingga 1,0).

Salah satu keuntungan terbesar dari HDI adalah indeks ini mengungkapkan bahwa sebuah negara dapat berbuat jauh lebih baik pada tingkat pendapatan yang rendah, dan bahwa kenaikan pendapatan yang besar dapat berperan relatif kecil dalam pembangunan manusia. Untuk meningkatkan HDI tersebut jelas dibutuhkan strategi penanggulangan kemiskinan yang tepat. Dalam hal strategi ini, Nugroho (2003 :213) memaparkan : Salah satu strategi yang paling banyak dipakai, paling digemari — mulai birokrasi sampai LSM— adalah subsidi *masyarakat miskin*. Strategi ini dapat dikatakan muncul sejak John Maynard Keynes memberikan advis kepada pemerintahan Amerika yang dilanda depresi besar pada tahun

1930an. Anjuran pokoknya sebenarnya tidak langsung mengarah kepada *subsidi kepada orang miskin* namun menekankan pentingnya intervensi pemerintah untuk menjadi aktor ekonomi ketika keadaan menjadi sulit dan mekanisme *invisible hand* tidak *malfunction*.

Pada amatan saya, gagasan intervensi pemerintah di dalam pembangunan (sebagai besaran dari perekonomian) yang dianjurkan oleh Keynes dan ekonom yang sealiran menggerakkan sebuah konsep negara yang baru yaitu *welfare state*. Konsep dasar dari negara kesejahteraan adalah mengambil dari yang mereka berlebih untuk membagi dengan mereka yang kekurangan. Mulailah dikenal istilah “subsidi”. Konsep ini bahkan masuk menjadi bagian dari mekanisme *Marshall plan* sebagai subsidi untuk memulihkan eropa yang hancur akibat Perang Dunia II.

Di dalam perkembangannya, konsep *negara kesejahteraan* menjadi pilihan dari pembangunan Indonesia, khususnya pada era orde baru. Basis dari kebijakan ini adalah melegitimasi kapitalisme sebagai basis ekonomi, namun memiliki mekanisme untuk melunakkan dampak kapitalisme dalam bentuk subsidi.

Pendekatan subsidi di era tersebut dapat dinilai cukup efektif dari ukuran populasi penduduk miskin. Pada tahun 1996 dilaporkan bahwa jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tinggal 14% dan terdapat kecenderungan menurun. Namun, ternyata *biang* kejatuhan pembangunan Orde Baru adalah *subsidi* juga. Dengan merosotnya pendapatan

pemerintah, merosot pula kapasitas pemerintah untuk memberikan subsidi, dan merosot pula kredibilitas pemerintah.

Agenda pentingnya adalah *bagaimana subsidi* mengenai kepada sasaran dan masuk dalam kerangka *good governance*. Agenda ini menjadi sebuah agenda teknis yang dapat dibantu dengan menyusun sebuah rangkaian pekerjaan, yaitu tentukan tujuan subsidi; tentukan kriteria target sasaran subsidi; susun mekanisme pemberian subsidi yang transparan, adil dan dapat dipertanggungjawabkan; temukan target yang sesuai dengan kriteria; berikan subsidi; kendalikan (jangan sekedar *monitoring*) mekanisme pemberian subsidi.²⁰

Jalan Keluar dari Kemiskinan

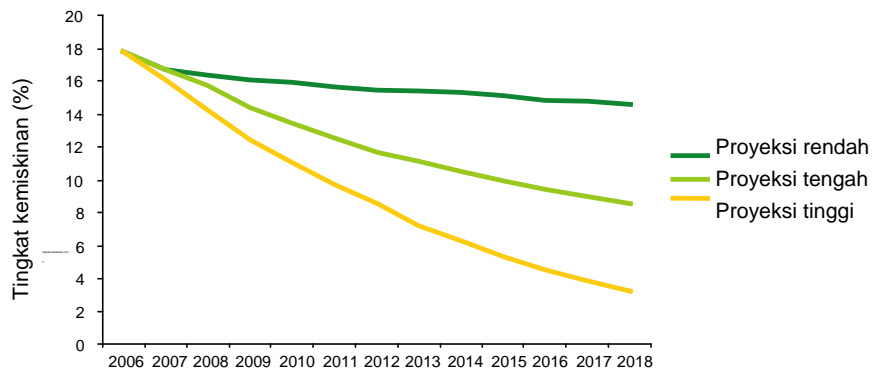
Berdasarkan studi Bank Dunia (2005c), pertumbuhan adalah satu-satunya penggerak terpenting penanggulangan kemiskinan. Begitu halnya dengan Indonesia. Namun, pertumbuhan dapat menjadi lebih atau kurang berpihak kepada penduduk miskin. Pertumbuhan dapat menciptakan ketimpangan yang tajam, yang dapat mengoyak keutuhan masyarakat. Sebaliknya, pertumbuhan juga dapat menghasilkan pemerataan, yang membantu terintegrasinya masyarakat pedesaan dan perkotaan. Sejak 1998, pertumbuhan bukan saja berjalan dengan tingkat yang lebih rendah, tetapi juga menjadi semakin kurang merata. Karena itu, tantangan kebijakan utama untuk pertumbuhan tidak hanya bagaimana meningkatkan laju pertumbuhan, tetapi juga bagaimana menjamin agar pertumbuhan kembali ke pola

²⁰ Nugroho (2003 :225)

keberpihakan sebagaimana terjadi sebelum krisis. Dengan pola pertumbuhan seperti saat ini, pemerintah tidak akan dapat mencapai target pengurangan angka kemiskinan menjadi sebesar 8,2 persen pada tahun 2009. Gambar di bawah menunjukkan tiga proyeksi kemiskinan yang berbeda.

Proyeksi tengah (*base-case projection*) mengasumsikan bahwa ketimpangan terus melebar dengan laju yang sama sejak krisis. Jika ini terjadi, maka Indonesia tidak akan mencapai target angka kemiskinan sebesar 8,2 persen pada 2009, seperti yang telah ditetapkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Mengengah (RPJM). Hal ini memang akan dapat mencapai dengan target pengurangan kemiskinan dalam Sasaran Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*, MDG) yang lebih rendah. Namun, bahkan target yang kurang ambisius itu pun tidak akan tercapai jika laju pertumbuhan merosot dari angka yang diproyeksikan sebesar 6,2 persen menjadi hanya 4 persen per tahun seperti yang ditunjukkan oleh proyeksi rendah (*low-case projection*). Agar target angka kemiskinan yang ditetapkan pemerintah tercapai, pertumbuhan harus lebih berpihak pada penduduk miskin. Proyeksi tinggi (*high-case projection*) menunjukkan dampak pertumbuhan yang lebih merata. Bahkan, dengan proyeksi tinggi, yakni dengan angka pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin sebesar 6,2 persen, pada tahun 2009 angka kemiskinan hanya akan berkurang pada kisaran 12 persen,.

Gambar 5.
Proyeksi Kemiskinan dengan Skenario Pertumbuhan yang Berbeda



Sumber: Indopov, 2007.

Tabel 7.
Asumsi Setiap Skenario Pertumbuhan

	Penjelasan skenario	Dampak pada kemiskinan
Rendah	Ketimpangan seperti diprediksi oleh tren sebelumnya (penduduk miskin mengalami pertumbuhan yang lebih rendah daripada penduduk kaya), tetapi tingkat pertumbuhan lebih kecil daripada proyeksi tengah.	Target RPJM maupun target MDG, yang besarnya separuh dari angka kemiskinan nasional, tidak akan tercapai.
Tengah	Skenario tengah memakai angka pertumbuhan yang diproyeksikan dalam Kerangka Jangka Menengah (sampai 2007) dan kemudian mengasumsikan angka pertumbuhan tetap sebesar 6,2 persen sampai 2016, Menurut skenario ini, tingkat ketimpangan diprediksikan menurut tren sebelumnya di mana penduduk mengalami pertumbuhan yang lebih rendah dibandingkan penduduk kaya.	Menurut skenario ini, target RPJM untuk angka kemiskinan sebesar 8,2 persen pada tahun 2009 tidak akan tercapai, Namun, target MDG pada tahun 2015, yang besarnya separuh dari angka nasional, dapat tercapai.
Tinggi	Distribusi pertumbuhan netral (penduduk miskin mengalami tingkat pertumbuhan yang sama dengan penduduk kaya, sebesar 6,2 persen).	Baik target RPJM maupun target MDG dapat tercapai.

Sumber: Indopov, 2007.

Dari hal tersebut, terdapat dua jalan utama bagi rumah tangga dan individu di Indonesia agar dapat terlepas dari belenggu kemiskinan pada masa belakangan ini, yaitu antara lain dengan (1) perbaikan produktivitas pertanian di daerah pedesaan, dan (2) peningkatan produktivitas non-pertanian,

baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan yang tengah mengalami urbanisasi pesat.

Kebijakan yang dibutuhkan dalam membantu penduduk miskin dalam menempuh dua jalan tersebut adalah:

1. Stabilitas ekonomi makro

Kestabilan ekonomi makro adalah batu pijakan bagi keberhasilan perekonomian dan penanggulangan kemiskinan. Krisis ekonomi tidak hanya menyebabkan pertumbuhan ekonomi jangka panjang merosot, tetapi juga membuat penduduk miskin paling terpukul. Agar laju pengurangan angka kemiskinan dapat dipertahankan, diperlukan lingkungan ekonomi makro yang stabil dan kondusif.

2. Investasi untuk meningkatkan kemampuan penduduk miskin

Penduduk miskin, khususnya yang ada di daerah perkotaan, memang miskin terutama karena mereka berpenghasilan rendah (bukan karena mereka menganggur). Pendapatan mereka rendah karena produktivitas pekerjaan yang mereka lakukan juga rendah, yang antara lain disebabkan sumber daya manusia yang sangat rendah. Peningkatan pendidikan untuk generasi mendatang dan pelatihan kerja untuk generasi saat ini sangatlah penting agar penduduk miskin dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Pada saat yang sama, bagi penduduk miskin yang tinggal di daerah pedesaan dan yang sebagian besar penghasilannya berasal dari sektor pertanian, yang lebih

penting adalah pengetahuan yang tepat mengenai bagaimana memacu peningkatan produktivitas pertanian. Ini membutuhkan investasi yang besar di bidang penelitian pertanian dan pembangunan kembali layanan penyuluhan pertanian yang efektif.

3. Upaya menghubungkan penduduk miskin dengan berbagai peluang

Penduduk miskin di daerah pedesaan bukan hanya tidak memiliki kemampuan; mereka juga tidak memiliki sarana untuk terhubung dengan pertumbuhan. Kadang-kadang kaitan yang hilang itu bersifat fisik. Sebagai contoh, akses ke pasar di banyak daerah pedesaan terkendala oleh kualitas jalan yang buruk di tingkat kabupaten dan kecamatan. Akan tetapi, bentuk-bentuk kaitan yang lain juga berpengaruh: rumah tangga miskin lebih sulit untuk memperoleh kredit, antara lain karena mereka tidak mempunyai jaminan; dan penduduk miskin di daerah perkotaan mengalami kesulitan untuk mengakses pasar tenaga kerja karena aturan perburuhan yang kurang memberi kesempatan untuk mempekerjakan para pekerja yang kurang trampil.

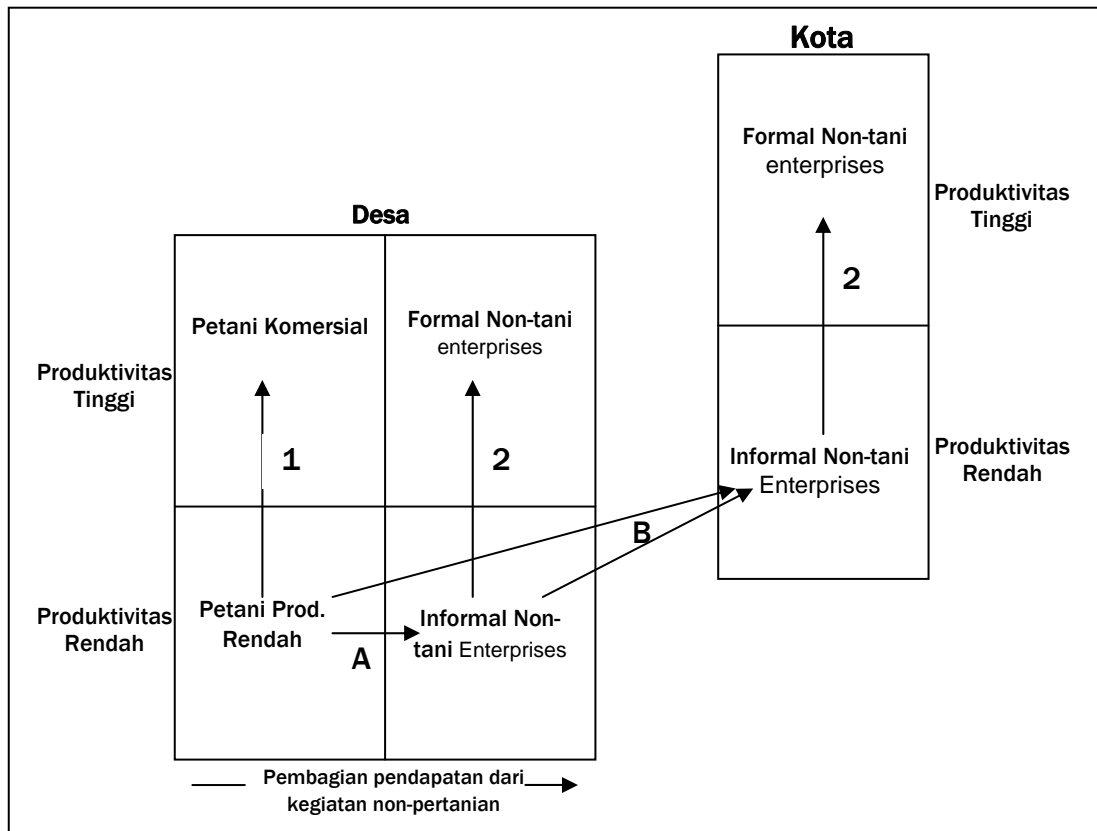
Kerangka Jalan Keluar dari Kemiskinan

Profil kemiskinan di Indonesia menggambarkan bahwa terdapat dua kelompok utama penduduk miskin. Pertama, rumah tangga miskin dan tidak berpendidikan yang anggotanya kebanyakan terlibat dalam kegiatan-kegiatan pertanian yang produktivitasnya rendah, yang kebanyakan tidak terhubung

dengan pusat-pusat pertumbuhan utama, Kedua, penduduk miskin yang saat ini tinggal di dekat pusat-pusat pertumbuhan utama, terutama di wilayah Jawa/Bali atau di beberapa daerah berpenduduk padat di Sumatera, tetapi mereka tengah berjuang untuk berpartisipasi dalam berbagai peluang ekonomi di daerah-daerah tersebut.

Berdasarkan variasi kemampuan, kesempatan dan sumber daya yang tersedia bagi penduduk Indonesia, jalur keluar dari kemiskinan di masa depan boleh jadi sangat bervariasi. Namun, dengan mengenyampingkan aspek-aspek kebijakan dan lingkungan yang kompleks, dan memfokuskan terutama pada dua 'penggerak' utama upaya penanggulangan pengentasan kemiskinan. Melalui kerangka berikut dapat dilihat bagaimana kekuatan-kekuatan dasar itu bekerja.

Gambar 6.
Jalan Keluar dari Kemiskinan



Sumber: Indopov, 2007

Ada dua jalan “produktivitas” untuk keluar dari kemiskinan. Pertama adalah berpindah dari sektor pertanian subsisten (yakni, usaha pertanian hanya untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup—peny.) yang memiliki produktivitas rendah ke sektor pertanian komersial. Hal ini mencakup *intensifikasi* melalui peningkatan produktivitas tanaman pangan dan juga *diversifikasi* pada tanaman yang bernilai lebih tinggi, baik tanaman pangan maupun nonpangan. Jalan peningkatan produktivitas pertanian ini, yang ditunjukkan

dengan Jalan 1 pada Gambar 3.2, juga mencakup mereka yang keluar dari kemiskinan karena mendapatkan pekerjaan dengan upah yang lebih baik di sektor pertanian komersial. Jalan kedua adalah dengan peningkatan produktivitas dan keuntungan usaha-usaha non-pertanian, termasuk pekerjaan baru dan pekerjaan formal dengan upah yang lebih baik dalam bidang usaha tersebut, Ini disebut sebagai Jalan 2 pada Gambar 3.2, dan hal itu dapat terjadi di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan.

Dua penggerak produktivitas itu disertai dengan dua fase transisi yang dapat dilalui individu untuk mencapai jalan kedua untuk keluar dari kemiskinan. Pertama, Transisi A, yaitu *peralihan sektor* dari lapangan kerja sektor pertanian ke sektor nonpertanian di daerah pedesaan (meskipun secara fisik rumah tangga bisa saja tetap berada di lokasi yang sama). Kedua, Transisi B, yaitu *peralihan lokasi* dari daerah pedesaan ke lapangan kerja di daerah perkotaan, baik melalui migrasi musiman atau permanen. Hal ini dapat terjadi pada rumah tangga yang sekarang terlibat dalam sektor pertanian subsisten dan rumah tangga yang sekarang terlibat di sektor perdagangan, manufaktur dan jasa dalam skala kecil; dengan kata lain, rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian maupun rumah tangga yang bekerja di sektor nonpertanian di wilayah pedesaan. Tentu saja peralihan ini harus dipahami sebagai hal yang berlangsung terus menerus, bukan hal yang memiliki titik awal dan akhir yang jelas. Memang, di daerah-daerah yang padat penduduk, seringkali sulit untuk membedakan antara wilayah 'perkotaan' dan wilayah

'pedesaan'. Selain itu, rumah tangga juga sering terlibat dalam kegiatan pertanian maupun nonpertanian. Namun demikian, perbedaan ini memungkinkan kita untuk mengenali penggerak-penggerak utama upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia pada tahun-tahun belakangan ini.

Menjaga Stabilitas Ekonomi Makro

Stabilitas ekonomi makro merupakan prasyarat untuk akselerasi pertumbuhan ekonomi dan berrmanfaat bagi penduduk miskin. Di satu pihak, stabilitas ekonomi makro adalah prioritas utama untuk para investor karena tidak adanya stabilitas akan berpengaruh buruk terhadap investasi (Bank Dunia, 2006e). Di lain pihak, penduduk miskin adalah pihak yang paling rentan terhadap akibat-akibat negatif ketidakstabilan ekonomi makro yang terjadi karena fluktuasi nilai tukar uang yang ekstrem. Stabilitas ekonomi makro tersebut antara lain:

1. Pemulihan angka inflasi yang rendah sangat penting bagi penduduk miskin.
2. Mengembalikan tingkat inflasi yang rendah dengan memastikan nilai tukar mata uang yang stabil dan kompetitif; Fluktuasi nilai tukar secara langsung memengaruhi harga barang-barang perdagangan. Nilai tukar rupiah masih rentan terhadap guncangan dari dalam maupun dari luar negeri, dan manajemen ekonomi makro yang kredibel adalah kunci untuk membatasi fluktuasi nilai rupiah.

3. Mengikuti kebijakan fiskal yang sehat telah membantu pembentukan 'ruang fiskal'. Untuk pertama kali sejak krisis. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mempunyai 'ruang fiskal' yang cukup, yang memungkinkan kenaikan pengeluaran di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur, tanpa membahayakan keberlangsungan fiskal. Karena itu, sustainibilitas fiskal sebagian besar telah dapat dicapai..
4. Dampak kebijakan fiskal di daerah; Sejak proses desentralisasi digulirkan pada tahun 2000, peran pemerintah daerah telah meningkat pesat. Porsi belanja pemerintah di tingkat daerah telah naik hingga lebih dari 50 persen. Harga komoditas yang tinggi, khususnya minyak dan mineral, juga telah memberikan kontribusi terhadap membengkaknya sumber keuangan pemerintah daerah. Kebijakan fiskal yang sehat (baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah) penting dalam membentuk stabilitas ekonomi makro. Untuk mencapai hal ini, diperlukan pengembangan mekanisme manajemen keuangan publik yang efisien.
5. Peningkatan iklim investasi secara umum juga bermanfaat bagi penduduk miskin.

Investasi untuk Peningkatan Kemampuan Penduduk Miskin

Produktivitas pertanian yang lebih tinggi sebelumnya menjadi jalan penting keluar dari kemiskinan. Masih tetap tingginya tingkat kemiskinan di Indonesia disebabkan rendahnya produktivitas pertanian. Karena itu, mencari cara

untuk meningkatkan produktivitas pertanian merupakan bagian dari tindakan yang paling berpihak pada penduduk miskin yang dapat dilakukan oleh pemerintah. Meningkatkan kemampuan rumah tangga pertanian untuk memanfaatkan teknologi pertanian yang baru dan lebih maju dapat mengurangi kemiskinan melalui dua jalan. Pertama, dengan meningkatkan produktivitas pertanian dan pendapatan rumah tangga secara langsung, pemakaian teknologi dapat mempercepat petani keluar dari jerat kemiskinan. Kedua, pendapatan pertanian yang lebih tinggi mempunyai efek yang berlipat terhadap ekonomi nonpertanian di daerah pedesaan. Namun masalahnya, selama ini pertumbuhan produktivitas sektor pertanian masih rendah.

Karena itu, strategi pemerintah untuk mengurangi kemiskinan di daerah pedesaan tepat difokuskan pada upaya revitalisasi pertanian. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Strategi Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) menekankan pentingnya upaya untuk memacu produktivitas pertanian dan untuk mengembangkan agroindustri. Hal ini akan membutuhkan respons yang terkoordinasi dari beberapa departemen terkait (termasuk Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pertanian, Kehutanan dan Perikanan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Kesehatan, Departemen Perhubungan dan Departemen Pendidikan, serta pemerintah daerah), yang akan menangani upaya-upaya pertanian maupun nonpertanian guna meningkatkan produktivitas dan memberdayakan masyarakat

pedesaan. Tujuan dari strategi pemerintah harus mencakup tiga aspek:

- Produktivitas pertanian padi dan peternakan yang lebih tinggi. Untuk meningkatkan produktivitas padi, upaya perbaikan struktur dan pengelolaan irigasi adalah yang paling penting. Terdapat pula peluang-peluang untuk meningkatkan produktivitas melalui pengelolaan sarana produksi pertanian yang tepat, konsolidasi pelaksanaan pertanian padi melalui sewa lahan atau pasar jual beli (dan tidak hanya berlaku untuk lahan padi) serta produksi untuk pasar padi tertentu untuk memenuhi permintaan konsumen yang lebih canggih. Lebih dari itu, jika produktivitas padi yang lebih tinggi ditujukan untuk membantu mengurangi kemiskinan di daerah pedesaan maupun daerah perkotaan, maka harga beras di dalam negeri tidak boleh jauh lebih tinggi daripada harga beras impor. Karena, kenaikan harga beras yang terlalu tinggi akan berdampak buruk bagi penduduk miskin (lihat Kotak 3.5 pada Bab 3).
- Diversifikasi menuju jenis tanaman yang bernilai lebih tinggi. Diversifikasi pertanian akan menjadi solusi bagi petani yang luas atau kualitas lahannya tidak memungkinkan mereka untuk dapat memperoleh pendapatan yang layak dari pertanian padi. Diversifikasi semacam ini telah menjadi sumber penting bagi produktivitas yang lebih tinggi serta menjadi jalan keluar dari kemiskinan di banyak negara maju. Ini adalah sebuah bagian yang terintegrasi untuk transformasi

struktural yang sukses. Diversifikasi berarti beralih ke produksi jenis tanaman, peternakan dan perikanan yang bernilai lebih tinggi sebagai jawaban atas berbagai jenis baru permintaan konsumen yang disalurkan melalui rantai pasokan modern. Banyak petani kecil yang akan membutuhkan pendampingan teknis baik dari sektor publik maupun swasta jika mereka merespons dengan baik peluang-peluang baru ini.

- Perluasan komoditas ekspor. Ada peluang penting untuk memperluas produksi komoditas ekspor pada saat nilai pasar beberapa komoditas terpenting, khususnya karet dan minyak sawit, mencerminkan realitas baru kelangkaan pasokan energi. Juga ada kesempatan untuk meningkatkan jenis-jenis tanaman penghasil minuman, khususnya kakao, kopi dan teh, yang akan dengan cepat meningkatkan pendapatan petani kecil yang memproduksi komoditas-komoditas tersebut. Akhirnya, Indonesia hampir dipastikan akan memetik keuntungan dari kampanye pasar global yang agresif untuk ‘memberi merek’ produk-produk daerah tropisnya, mungkin dengan cara membangun citra sebagai ‘kepulauan rempah-rempah’.

Tiga tujuan di atas dapat dicapai melalui tindakan pada lima wilayah yang berbeda:

1. Meningkatkan kualitas dan manajemen irigasi
 - RPJM menganjurkan peningkatan investasi publik untuk pengembangan infrastruktur dan pengelolaan irigasi.

- RPJM menyerukan partisipasi yang lebih tinggi dari para pengguna air.
 - Investasi irigasi dapat memberikan keuntungan yang tinggi jika disertai dengan pendekatan pengelolaan irigasi yang lebih partisipatif.
2. Melakukan diversifikasi pertanian pada jenis tanaman pertanian dan produk peternakan yang bernilai jual lebih tinggi.
- Diversifikasi menaikkan produktivitas.
 - Sudah ada kecenderungan kuat untuk melakukan diversifikasi selain padi.
 - Kerja sama antara penjual, pemroses dan produsen dalam sistem swaregulasi yang efektif sangat penting bagi diversifikasi lebih lanjut.
3. Meningkatkan riset pertanian dan merancang ulang layanan penyuluhan pertanian
- Produktivitas di daerah pedesaan membutuhkan teknologi pertanian.
 - Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan penelitian. Pembiayaan riset pertanian di Indonesia menurun secara dramatis sejak awal tahun 1990 dibandingkan dengan negara-negara tetangga.
 - Peningkatan produktivitas pertanian juga perlu dilakukan dengan merancang ulang sistem penyuluhan pertanian.

- Privatisasi layanan penyuluhan pertanian akan lebih berarti bagi subsektor hasil pertanian bernilai jual di lahan kering di wilayah Indonesia bagian timur.
4. Mengembangkan pemasaran dan teknologi informasi untuk pertanian serta usaha kecil dan menengah (UKM) di daerah pedesaan.
- Sistem informasi yang lemah merupakan penghalang bagi produktivitas daerah pedesaan.
 - Teknologi Informasi dan Komunikasi menawarkan peluang tercapainya kemajuan yang pesat.
5. Memperbaiki hak properti dan pasar tanah, baik sewa maupun kepemilikan.
- Konflik dan perselisihan tanah, kepemilikan dan penguasaan tanah yang terkonsentrasi, dan kurangnya perlindungan hukum atas tanah bagi hak-hak penduduk miskin memengaruhi pendapatan dan peluang bagi penduduk miskin.
 - Lahan yang gundul dan rusak merupakan aset yang dapat digunakan untuk membantu penduduk miskin.
 - Sertifikasi lahan nonhutan perlu dipercepat.

Strategi Peningkatan Pendidikan dan Latihan Kerja

Bagi mereka yang bekerja di sektor nonpertanian, baik di daerah pedesaan atau perkotaan, prioritasnya adalah memacu kemampuan mereka untuk dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Ada dua alasan mengapa penduduk miskin gagal

memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Pertama, perekonomian nasional belum mampu menciptakan peluang kerja yang cukup, terutama bagi pekerja yang tidak trampil. Kedua, banyak orang miskin justru tidak memiliki ketrampilan yang dibutuhkan untuk memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Membangun kemampuan penduduk miskin untuk mengakses pekerjaan yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan seharusnya menjadi kebijakan utama bagi pemerintah.

Ada kesenjangan yang semakin lebar antara nilai keuntungan pendidikan di daerah pedesaan dan daerah perkotaan, sehingga kebijakan harus menjawab tantangan urbanisasi. Pemerintah perlu membekali penduduk miskin di daerah pedesaan dengan ketrampilan agar mereka dapat keluar dari kemiskinan. Sektor nonpertanian di pedesaan dan di sekitar perkotaan sangat berperan dalam upaya keluar dari kemiskinan. Ini menunjukkan bahwa pemerintah seharusnya mengutamakan penyediaan ketrampilan bagi penduduk miskin agar mereka dapat keluar dari kemiskinan di tengah perekonomian yang semakin mengalami urbanisasi. Transformasi struktural dan urbanisasi di Indonesia memerlukan strategi yang komprehensif untuk menyeimbangkan investasi di daerah pedesaan dengan penyediaan informasi tentang pekerjaan, pelatihan kembali penduduk migran, dan pelayanan pendidikan dasar untuk anak-anak mereka. Jika tidak, pertumbuhan penduduk daerah perkotaan akan menimbulkan bentuk kemiskinan dan ketersingkiran lain pada masa mendatang. Dalam transformasi struktural ini, salah satu tantangan terbesar adalah

pendayagunaan potensi produktif penduduk migran. Untuk mencapai hal ini, sangatlah penting disediakan pendidikan dan pelatihan yang cocok bagi masyarakat pedesaan, dan juga bagi penduduk miskin di daerah perkotaan.

Investasi pendidikan perlu mengutamakan ketrampilan dan kemampuan kerja generasi muda yang jumlahnya semakin bertambah di Indonesia. Peningkatan pendidikan formal merupakan bagian utama dalam membangun kemampuan penduduk miskin dan menjamin generasi yang akan datang dapat keluar dari kemiskinan. Namun, yang tidak kalah penting adalah meningkatkan kemampuan kerja penduduk miskin. Pemerintah memiliki sejumlah instrumen untuk meningkatkan produktivitas dan kemampuan kerja penduduk miskin melalui pelatihan kerja.

1. Sekolah Menengah Kejuruan dan Skema Magang

Agar pengeluaran pemerintah untuk SMK dapat lebih berpihak pada penduduk miskin, pemerintah dapat memakai strategi untuk mengarahkan manfaat pada siswa-siswa miskin melalui program beasiswa, serupa dengan program yang disediakan bagi siswa-siswa SMA. Atau, pemerintah dapat memberikan program paket hibah kepada SMK sebagai imbalan pemberian pelayanan kepada masyarakat pada akhir pekan dan malam hari di luar jam sekolah, agar dapat menjangkau penduduk dewasa miskin yang menganggur atau para pemuda putus sekolah.

2. Balai Latihan Kerja Pemerintah

Setelah proses desentralisasi dijalankan, balai-balai latihan kerja (BLK) kini berada di bawah kewewenangan pemerintah kabupaten/kota. Sebagian BLK mendapatkan dana yang lebih banyak, sedangkan sebagian lainnya mengalami ketertinggalan akibat kekurangan dana dan mesin-mesin modern. Desentralisasi sekolah-sekolah di bawah pengawasan pemerintah kabupaten/kota dapat berarti bahwa balai-balai latihan kerja tersebut dapat dengan lebih baik mengakomodasi kondisi setempat dan menyesuaikan struktur organisasinya. Namun, hal ini mungkin juga berarti bahwa pendanaan dan kualitas balai-balai ini dapat turun, sehingga efektivitasnya juga menurun. BLK dapat mengambil peran baru untuk menargetkan seleksi yang berpihak pada siswa miskin. Banyak program yang ditawarkan oleh BLK telah terlebih dulu ditawarkan oleh balai-balai latihan swasta. BLK dapat perlahan-lahan mengurangi penyediaan pelatihan di bidang-bidang yang dilayani oleh sektor swasta. Namun, peran balai-balai latihan kerja negeri dalam menyeleksi dan menempatkan siswa dapat ditingkatkan agar program-program semacam itu menjadi lebih berpihak pada siswa-siswa miskin.

3. Skema magang

Magang berperan sebagai jembatan antara pelatihan dan pasar tenaga kerja. Program magang ini dipandang sebagai 'pelatihan berbasis perusahaan' untuk menghubungkan sekolah kejuruan (SMK) dan BLK/CLK

dengan pasar tenaga kerja. Program magang ini diterapkan oleh Departemen Tenaga Kerja, sedangkan 'skema program kembar' dijalankan oleh Departemen Pendidikan. Di dalam program ini perusahaan memilih calon-calon yang akan dilatih dan kemudian mereka menandatangani kontrak magang. Perusahaan menugaskan satu penyelia produksi untuk memberikan pelatihan. Biaya program ini ditanggung bersama oleh pemerintah dan perusahaan.

4. Lembaga-lembaga pelatihan swasta

Menjadikan penduduk miskin sebagai sasaran guna membantu mereka mengakses balai-balai latihan semacam itu adalah cara yang efektif untuk meningkatkan ketrampilan dan produktivitas mereka. Baru-baru ini pemerintah telah menerapkan skema kupon bagi balai-balai latihan untuk menyediakan ketrampilan kerja yang bermanfaat secara ekonomis kepada generasi muda yang tidak berpendidikan, yang menganggur atau mereka yang bekerja, namun dengan pendapatan yang tidak layak. Melalui skema ini, pelatih-pelatih swasta dipilih dan diberi akreditasi lewat kerja sama dengan LSM guna melatih para pemuda penganggur yang berusia antara 16 sampai 25 tahun dengan menggunakan kupon. Program ini memberikan paket bantuan kepada Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) yang dikelola oleh LSM sebagai imbalan atas jasa pelatihan yang diberikan PKBM kepada para pemuda dalam rentang usia tersebut di

atas. Alokasi anggaran untuk proyek ini pada tahun 2003 dan 2004 sekitar 15 miliar rupiah, yang diberikan kepada 150 pusat belajar dengan jumlah dana masing-masing sebesar 100 juta rupiah. Perluasan program 'keterkaitan dan kesesuaian' antara para pemuda miskin yang kurang berpendidikan dengan pelatih-pelatih swasta berperan sebagai cara yang efektif dari segi biaya untuk meningkatkan ketrampilan generasi muda Indonesia yang dipicu oleh pasar. Peningkatan subsidi untuk program-program sejenis ini akan menjadi cara yang efektif bagi pemerintah untuk berinvestasi lebih banyak dalam membangun ketrampilan dan produktivitas penduduk miskin.

Kebijakan Anggaran dalam Pengentasan Kemiskinan

Anggaran adalah salah satu instrumen perencanaan dan pengendalian yang paling penting dalam proses pembangunan. Kebijakan penganggaran juga mencerminkan komitmen dan prioritas suatu Pemerintahan terhadap arah pembangunan negaranya. Suatu negara atau daerah yang sedang membangun misalnya, tentu seharusnya kita dapati anggaran negaranya sebagian besar dialokasikan untuk belanja publik dan belanja pembangunan. Sebaliknya, suatu negara atau daerah yang justru anggarannya banyak dialokasikan untuk belanja rutin dan jenis belanja lainnya, maka perlu mendapatkan perhatian, mengingat bisa jadi alokasi anggarannya sebagian besar lari kepada aparatur negara atau daerahnya, dan bukan untuk pembangunan masyarakat.

Pada dasawarsa mendatang, Indonesia bukan saja akan menghadapi sejumlah tantangan yang sangat khusus, tetapi juga peluang yang sangat besar untuk menggunakan sumber daya publiknya guna melakukan lompatan besar dalam upaya penanggulangan kemiskinan dalam berbagai bidang. Pada tahun 2003 Indonesia telah diakui secara internasional sebagai negara yang telah keluar dari kelompok negara-negara berpenghasilan rendah. Bahkan, dengan tingkat pertumbuhan ekonomi saat ini yang melampaui tingkat pertumbuhan penduduknya. Indonesia diperkirakan dapat mengukuhkan posisinya sebagai negara berpenghasilan menengah pada akhir dekade ini. Tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan dengan didukung oleh kondisi ekonomi makro yang stabil dan kondisi keuangan yang sehat, akan memberikan sumber daya keuangan yang diperlukan negara untuk mencapai tujuan pembangunan dan mengatasi masalah-masalah utama kemiskinan yang masih melanda negeri ini (lihat Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan). Ruang gerak fiskal untuk menciptakan kemajuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan juga semakin diperluas dengan meningkatnya penghasilan negara secara signifikan yang diperoleh dari ekspor minyak dan gas serta pengambilan langkah yang tepat untuk mengurangi porsi anggaran yang cukup besar yang selama ini dialokasikan untuk subsidi bahan bakar minyak (BBM). Berbagai sumber daya publik kini telah tersedia untuk membantu menanggulangi kemiskinan di Indonesia selama sisa dasawarsa ini seiring dengan telah bergabungnya

Indonesia ke dalam kelompok negara-negara berpenghasilan menengah.

Pemerintah telah menetapkan target-target yang ambisius untuk menanggulangi kemiskinan dalam berbagai dimensi. Pemerintahan saat ini memang telah mengemukakan keinginannya untuk mengurangi angka kemiskinan dari segi pendapatan hingga separuhnya, selama kurun lima tahun hingga akhir dekade ini. Hal yang sangat penting bagi upaya tersebut adalah memanfaatkan semaksimal mungkin sumber-sumber daya keuangan publik Indonesia yang sedang tumbuh dalam rangka menanggulangi kemiskinan dan mencapai sasaran-sasaran pembangunan Indonesia.

Penggunaan dana publik secara efektif dan efisien bagi sektor-sektor sasaran yang sangat bermanfaat bagi penduduk miskin sangat penting bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Cara pengalokasian dana lintas sektor dan di masing-masing sektor dalam program-program yang dikhususkan bagi penduduk miskin sangat penting bagi pemerintah. Untuk membantu penanggulangan kemiskinan, belanja pemerintah dapat disalurkan melalui tiga bidang, yaitu: (i) melalui pelayanan sosial dalam sektor kesehatan dan pendidikan dalam rangka meningkatkan sumber daya manusia penduduk miskin, yang pada gilirannya dapat meningkatkan produktivitas mereka; (ii) melalui investasi infrastruktur dalam rangka meningkatkan peluang pendapatan dan akses pasar penduduk miskin; dan (iii) melalui bantuan dan jaring pengaman sosial dalam rangka membantu menambah penghasilan penduduk miskin dan penduduk hampir-miskin dalam jangka pendek

(yang dibahas secara lebih terperinci pada Bab 6 tentang Perlindungan Sosial). Jika Indonesia ingin berhasil mencapai sasaran-sasarannya, maka Indonesia harus memanfaatkan sumber daya yang ada secara lebih efektif untuk penyediaan pelayanan, terutama di sektor-sektor tersebut. Indonesia harus mengalokasikan anggaran belanja yang cukup (tingkat), untuk hal-hal yang tepat (alokasi sektor), dan di lokasi yang tepat (geografi). Bab ini membicarakan tentang kemiskinan dengan fokus pada belanja pemerintah saat ini, dan selanjutnya menunjukkan beberapa langkah konkret dan strategis yang dapat membantu cara penggunaan belanja pemerintah dalam rangka mempercepat proses pembangunan dan mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia menjelang akhir dekade ini. Bab ini diawali dengan pembahasan tentang tingkat belanja pemerintah secara keseluruhan dan ruang fiskal yang tersedia pada tahun-tahun mendatang, dan kemudian membahas tentang belanja sektoral di bidang pendidikan, kesehatan, sarana air bersih dan sanitasi, serta jalan.

KONDISI KEMISKINAN DI LEBAK, BANTEN

Kondisi Perekonomian Banten

Capaian kinerja perekonomian pada tahun 2009 dan revitalisasi kebijakan ekonomi makro tahun 2010 di Kabupaten Lebak menjadi tolak ukur target ekonomi makro pada tahun 2011 secara evaluasi. Fokus pemulihan perekonomian nasional dan pemeliharaan kesejahteraan rakyat menjadi target dalam RKP Tahun 2011. Kemudian fokus percepatan pembangunan infrastruktur, peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat dan kapasitas pemerintah menjadi target dalam RKPD Propinsi Banten Tahun 2011. Maka, dengan ini Pemerintah Kabupaten Lebak akan mengambil fokus RKPD Tahun 2011 kepada pengembangan perekonomian rakyat dan penanganan desa tertinggal melalui sasaran 4 prioritas pembangunan kepada :

- Peningkatan kesejahteraan rakyat melalui pemberdayaan masyarakat dan pengembangan ekonomi yang berbasis sumberdaya lokal.
- Peningkatan akses dan mutu pelayanan pendidikan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan.
- Pengembangan wilayah melalui peningkatan infrastruktur dan pengelolaan lingkungan hidup, serta
- Peningkatan kapasitas sumberdaya aparatur dan tata kelola aset daerah.

Strategi pengembangan perekonomian rakyat melalui pengembangan ekonomi daerah berbasis komoditas dan

penanganan desa tertinggal merupakan upaya Pemerintah Kabupaten Lebak dalam melakukan kebijakan perekonomian secara ekspansif dalam percepatan pembangunan pada tahun 2011.

Arah kebijakan ekonomi diarahkan dengan memperkuat perekonomian berbasis potensi lokal yang berorientasi dan berdaya saing secara global melalui peningkatan kemampuan ekonomi masyarakat yang didukung dengan percepatan pembangunan serta membuka seluas-luasnya peluang usaha dan kemudahan pelayanan perijinan investasi dengan mengurangi dampak ekonomi biaya tinggi.

Upaya ini diharapkan akan mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam kegiatan ekonomi yang dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan ekonomi lokal sejalan pula dengan pemanfaatan peluang ekonomi regional dan nasional dengan melibatkan seluruh pelaku ekonomi baik masyarakat maupun dunia usaha yang didukung oleh pemerintah melalui penyediaan sarana dan prasarana infrastruktur perekonomian. Dengan tergalinya potensi ekonomi lokal diharapkan dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja terutama dampaknya dapat menciptakan peningkatan pendapatan bagi masyarakat miskin dan usaha mikro.

Berdasarkan kebijakan ekonomi tersebut perlu pula dilakukan menciptakan suatu mekanisme yang lebih efektif dalam memberdayakan unsur-unsur masyarakat dan dunia usaha kedalam suatu jaringan sehingga potensi ekonomi lokal dapat dikembangkan menjadi kekuatan ekonomi riil.

Kondisi Kemiskinan di Provinsi Banten.

Sebelum melihat kemiskinan Banten secara spesifik, mari kita lihat angka kemiskinan di Indonesia secara umum. Jumlah orang miskin di Indonesia tahun 2009 adalah 32,529,970 orang atau 14.15% dari total penduduk 225,64 juta jiwa, pemerintah menargetkan pada tahun 2010 jumlah orang miskin berkurang sebanyak 2,201,000 orang atau menjadi sebanyak 30,328,970 orang atau 13%. Dengan begitu diharapkan Banten juga mampu mengikuti target pengurangan jumlah orang miskin yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat tersebut. Berdasarkan target yang telah dibuat oleh pemerintah pusat, maka diharapkan pada tahun 2010 penurunan jumlah penduduk miskin Banten pada saat ini berjumlah 788,067 orang atau 7.64% maka 2010 jumlah penduduk miskin di Banten minimal menjadi 743,147 orang atau sekitar 7.4% dari total jumlah penduduk Banten sebanyak 9.7 juta jiwa. Berikut perkembangan jumlah penduduk miskin di Propinsi Banten sejak tahun 2002 – 2009 :

Tabel 8.
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa
2002	305,800	480,900	786,700	6.47	12.64	9.22
2003	309,400	546,400	855,800	6.62	12.79	9.56
2004	279,900	499,300	779,200	5.69	11.99	8.58
2005	370,200	460,300	830,500	6.56	12.34	8.86
2006	417,100	487,300	904,300	7.47	13.34	9.79
2007	399,400	486,800	886,200	6.79	12.52	9.07
2008	371,000	445,700	816,700	6.15	11.18	8.15
2009	348,700	439,300	788,100	5.62	10.70	7.64

Sumber : Publikasi BPS, 2009.

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa

Jumlah dan presentase penduduk miskin Propinsi Banten pada periode 2002 - 2009 seperti tercantum pada tabel diatas, memperlihatkan besaran yang fluktuasi. Sampai dengan tahun 2006, kemiskinan di Banten tiap tahunnya menunjukkan trend yang bergerak naik. Tahun 2002 jumlah penduduk miskin tercatat sebesar 786.700 orang, dan mengalami kenaikan pada tahun 2003 menjadi sebesar 855.800 orang. Pada tahun 2004 penduduk miskin berkurang hingga masih ada sebesar 779.200 orang. Namun pada tahun 2005, terjadi kembali sedikit kenaikan jumlah penduduk miskin, menjadi 830.500 (8,86 persen), yang diduga terjadi akibat kenaikan harga BBM (tahap 1) pada bulan Maret 2005. Pada tahun 2006, kembali terjadi kenaikan penduduk miskin yang sangat besar mengingat pada periode penghitungan tersebut (Juli 2005-Maret 2006), pemerintah kembali menaikkan harga BBM(tahap 2) pada bulan Oktober 2005, yang menjadi pemicu inflasi pada bulan tersebut sebesar 6,88 persen. Akibatnya penduduk yang tergolong tidak miskin namun penghasilannya berada disekitar garis kemiskinan banyak yang bergeser posisinya menjadi miskin. Sehingga pada tahun 2006 tercatat sebesar 904.300 penduduk (9,79 persen) berada di bawah garis kemiskinan. Pada tahun 2007 sampai dengan sekarang, maraknya program-program anti kemiskinan yang digulirkan oleh pemerintah seperti BLT, PNPM Mandiri, P2KP dan lain sebagainya, membuat jumlah penduduk miskin terkoreksi dan mengalami penurunan. Pada tahun 2007 jumlah

penduduk miskin tercatat sebesar 886.200 orang (9,07 persen), kemudian pada tahun 2008 menurun menjadi 816.742 orang (8,15 persen), hingga pada tahun 2009 ini jumlah penduduk miskin turun sebesar 788.067 orang atau sekitar 7,64 persen penduduk berada dibawah garis kemiskinan.

Penurunan jumlah penduduk miskin pada tahun 2007 ke 2008, 2008 ke 2009, di beberapa media cetak lokal sempat diklaim pemerintah daerah Provinsi Banten sebagai prestasi yang membanggakan bagi kinerja pemerintah provinsi Banten, padahal seperti yang dijelaskan diatas, bahwa penurunan jumlah penduduk miskin di Banten lebih karena kebijakan ekspansif yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam rangka mengurangi “angka” jumlah kemiskinan secara kuantitatif melalui kebijakan BLT, PNPM, P2KP dan program sejenis lainnya. justru, saya melihat pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Banten agak absent terhadap kebijakan pengentasan kemiskinan di daerahnya. Indikator lain yang tak kalah penting adalah adalah Jurang kemiskinan (P1) dan Keparahan Kemiskinan (P2). Pada periode Maret 2008-Maret 2009, Indeks Jurang Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) seperti terlihat di tabel 2, menunjukkan kenaikan yaitu dengan Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) tahun 2008 sebesar 1,12 menjadi sebesar 1,32 pada tahun 2009. Angka ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung makin menjauh dari garis kemiskinan. Demikian pula untuk Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) yang menunjukkan angka 0,28 pada tahun 2008 menjadi 0,33 pada tahun 2009 (Tabel 3). Indeks ini

mengindikasikan adanya ketimpangan pengeluaran antara penduduk miskin yang semakin melebar. Jika dirinci menurut daerah kota/desa, terlihat kenaikan indeks P1 dan P2 hanya terjadi pada wilayah perdesaan saja sedang untuk daerah perkotaan, indeksnya malah mengalami penurunan. Hal ini menjadi suatu indikasi awal yang harus dikaji secara lebih lanjut, bahwa terjadi perbedaan tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan pada daerah perdesaan yang semakin besar dibandingkan dengan penduduk miskin pada wilayah perkotaan.

Tabel 9.
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Menurut Daerah di Banten, Maret 2008 – Maret 2009.

Tahun	Kota	Desa	Kota dan Desa
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)			
Maret 2008	1.04	1.25	1.12
Maret 2009	0.93	1.91	1.32
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)			
Maret 2008	0.31	0.23	0.28
Maret 2009	0.21	0.50	0.33

Sumber : Publikasi BPS, Maret 2009

Tabel 10.
Persentase Penduduk Miskin Berdasarkan Kota/Kabupaten di Banten, Tahun 2002 – 2008

<i>Kab/Kota Penduduk (with Poor Line Method)</i>	<i>Persentase</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pandeglang		15.11	15.40	13.77	13.89	15.82	15.64	
Lebak		16.16	13.45	12.09	12.29	14.55	14.43	
Tangerang		7.00	8.40	7.70	7.50	8.28	7.18	
Serang		9.80	10.29	9.11	10.47	9.55	9.47	
Kota Tangerang		4.38	4.81	4.19	4.39	6.41	4.92	

Cilegon	6.42	5.36	4.42	5.55	4.99	4.71	
Banten	9.22	9.56	8.58	8.86	9.79	8.15	7.64

Sumber : Badan Pusat Statistik

Faktor-faktor Penyebab Kemiskinan di Banten

Dari Tabel 1, 2 dan 3 meskipun secara agregat penduduk miskin di Banten terus menurun, seperti saya jelaskan diatas bukan dikarenakan kebijakan pemerintah daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota di Banten, namun lebih karena kebijakan pemerintah pusat, pemerintah daerah baik Propinsi dan Kabupaten/Kota tidak memiliki strategi yang riil dalam menekan angka kemiskinan daerahnya, alokasi anggaran pada APBD baik propinsi maupun kabupaten/kota tidak menunjukkan bahwa pemerintah memiliki program riil pengentasan kemiskinan di daerahnya. Oleh sebab itu pemerintah daerah baik Propinsi dan Kabupaten/Kota di Banten, harus memberikan perhatian ekstra terhadap permasalahan kemiskinan ini, karena apabila tidak ditangani secara serius maka kemiskinan di Banten akan mengarah kepada kemiskinan struktural, mengingat bahwa ada 3 faktor mendasar penyebab kemiskinan di Banten yang cukup tinggi.

Pertama. Rendahnya pendidikan sebagian besar masyarakat Banten. Berdasarkan publikasi NHDR-UNDP, dan BI pada tahun 2009, lebih dari 50% orang miskin di Banten tidak lulus Sekolah Dasar (SD), dan tingginya jumlah anak putus sekolah yang mencapai 9.087 siswa, serta jumlah penduduk yang buta huruf cukup besar yakni 500.000 orang lebih.

Rendahnya pendidikan ini mendorong kemiskinan di Banten di perkuat dengan tingkat pengangguran yang tinggi di Banten, yang mencapai 15,18 per agustus 2008, dan pengangguran yang tinggi justru terjadi di daerah Industri seperti Cilegon, Kabupaten dan Kota Tangerang, hal ini membuktikan bahwa terjadi mismatch sumber daya manusia yang tersedia dengan kebutuhan industri di daerah-daerah bersangkutan, penurunan kontribusi sektor pertanian dipedesaan juga ikut mendorong kemiskinan tersebut, dimana rata-rata pekerja pertanian di desa berpendidikan rendah, sedangkan industri tidak tumbuh di daerah-daerah Selatan Banten, seperti Pandeglang dan Lebak, karena keterbatasan akses dan infrastruktur yang kurang mendapat perhatian dari pemerintah Daerah Propinsi Banten maupun Kabupaten/Kota.

Kedua. Inflasi, kemiskinan di Indonesia sangat sensitif dengan kenaikan harga atau Inflasi, demikian juga dengan kemiskinan di Banten. inflasi tertinggi berdasarkan daerah justru terjadi di daerah episentrum kemiskinan yakni daerah Selatan Banten. Pandeglang 16,5%, dan Lebak 15,10% , sedangkan terendah adalah Kota Tangerang 12,84. Inflasi yang tinggi di Selatan Banten menyebabkan daya beli masyarakat Selatan Banten tergerus. Inflasi yang tinggi terjadi di Selatan Banten disebabkan oleh, buruknya Infrastruktur aksesibilitas jalan menuju selatan Banten, sehingga distribusi barang menjadi mahal dan langka. Padahal, infrastruktur adalah tugas utama pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota, maka apabila tidak ada kebijakan yang ekspansif untuk membenahi infrastruktur khususnya jalan

maka tekanan kemiskinan karena inflasi akan semakin menjerumuskan penduduk Selatan Banten kedalam jurang kemiskinan.

Ketiga. Sumber Daya Alam (endowment) yang relatif terbatas dan budaya masyarakat yang belum mengedepankan produktivitas, dan daya saing.

Tenaga kerja merupakan salah satu faktor yang paling menentukan dalam proses pembangunan di suatu wilayah. Semakin besar jumlah tenaga kerja, apalagi jika disertai dengan keahlian yang cukup memadai, semakin pesat pula perkembangan pembangunan di wilayah tersebut.

Jumlah angkatan kerja di Provinsi Banten pada tahun 2009 mencapai 4.36 juta orang, bertambah 31,785 orang bila dibandingkan tahun sebelumnya yang berjumlah 4,33 juta jiwa. Bertambahnya jumlah angkatan kerja tersebut, terjadi karena adanya penambahan pada komponen angkatan kerja yang bekerja sebanyak 35,883 orang sedangkan jumlah pengangguran mengalami penurunan sebanyak 4,098 orang, dengan ini dapat disimpulkan bahwa kesempatan kerja yang tercipta masih lebih besar bila dibandingkan dengan penambahan angkatan kerja baru.

Secara spatial, pada tahun 2009, hanya di Kota Tangerang dan kabupaten Serang yang kondisi ketenagakerjaannya semakin membaik karena kesempatan kerjanya masing-masing bertambah sebanyak 80,147 orang dan 29,775 orang, namun angkatan kerja bertambah masing-masing sebanyak 46, 579 orang dan 17,923 orang. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota lainnya penambahan kesempatan

kerja justru lebih kecil apabila dibandingkan dengan penambahan angkatan kerjanya.

Upaya Pemerintah Daerah

Upaya pemerintah daerah Propinsi Banten untuk mengentaskan kemiskinan di Banten, setidaknya diatas kertas dituangkan melalui 9 (Sembilan) prioritas pembangunan daerah, yakni, (1) Pengembangan ekonomi lokal berbasis pertanian (tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, peternakan, perikanan, kelautan dan pariwisata), (2) Penataan ulang struktur industri yang berdaya saing dengan prioritas penggunaan bahan baku lokal unggulan, (3) Peningkatan akses, mutu, relevansi dan tata kelola pelayanan pendidikan, (4) Pengembangan Bridging Programme (kesetaraan/ jembatan penghubung) antara dunia pendidikan dengan dunia usaha, (5) Peningkatan promosi, pelayanan kesehatan dan pengembangan usaha kesehatan berbasis masyarakat, (6) Pengembangan kapasitas kelembagaan sosial-ekonomi berbasis masyarakat, (7) Restrukturisasi, refungsionalisasi dan revitalisasi lembaga-lembaga pemerintahan, kemasyarakatan, adat sebagai wahana kearah terwujudnya Entrepreneurial Government (Pemerintah yang Berjiwa Kewirausahaan), (8) Pengembangan wilayah produktif (wilayah pertumbuhan ekonomi tinggi) dengan infrastruktur yang memadai, (9) Pengembangan kawasan dan wilayah strategis melalui pola multigates system (3 pintu keluar-masuk wilayah Banten).

Faktanya, prioritas diatas kertas tersebut absen di tataran operasional, merujuk kepada APBD Banten memang

menunjukkan peningkatan secara kumulatif, misal pada tahun 2008 dalam APBD-P dari Rp. 2.154 milyar menjadi Rp. 2.402 milyar, namun apabila ditelusuri lebih lanjut alokasi pro-poor justru nyaris tak berbunyi. Belanja daerah masih besar pada belanja tidak langsung atau lebih dikenal sebagai belanja aparatur. Dari 9 (Sembilan) prioritas pembangunan tersebut diatas, sulit diidentifikasi operasionalisasinya dalam belanja dan kegiatan pemerintah daerah, belum lagi pembenahan infrastruktur tidak kunjung menunjukkan usaha yang maksimal dari pemerintah daerah. Misal, dari 889 kilometer jalan di Propinsi Banten 40%-nya dalam keadaan rusak.

Jadi, apabila kita pertemukan dengan 3 faktor penyebab kemiskinan yang saya identifikasi jelas sulit menilai pemerintah daerah telah berusaha secara konkret untuk membenahi faktor penyebab kemiskinan tersebut, usaha untuk membenahi sumber daya manusia di Banten, tidak tercermin dari alokasi anggaran pendidikan di sektor pendidikan yang masih jauh dari 20%, demikian juga dengan APBD daerah episentrum kemiskinan seperti Pandeglang dan Lebak yang relatif sangat kecil. Prioritas pembangunan pertanian juga tidak menunjukkan komitmen yang kuat melalui alokasi di APBD maupun melalui program dan operasional konkret, fakta ini diperkuat dengan fakta bahwa sektor ini justru terus tergerus kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi, belum lagi reformasi birokrasi yang nyaris tak terdengar dan terlihat.

Kondisi Kemiskinan di Kabupaten Lebak

Saat ini, Lebak menjadi potret masalah kemiskinan di Banten secara umum. Berdasarkan data yang dirilis Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat Desa (BPPMD) Provinsi Banten pada 2010, terungkap bahwa di Banten ada sekitar 629.318 Rumah Tangga Miskin. Sementara itu, kajian yang dilakukan Tim Kajian Ekonomi Regional Banten Triwulan I 2011 menyebutkan ada 7,16% warga Banten yang berada dalam kategori miskin. Berdasarkan hasil temuan BPS Lebak menunjukkan fakta bahwa pada 2010 dari 17.055 KK di Kecamatan Malingping, sebanyak 8.285 keluarga yang termasuk dalam kategori Rumah Tangga Miskin. Jumlah ini nyaris mencapai separuh dari seluruh keluarga yang ada di Kabupaten Lebak. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat Desa (BPPMD) Provinsi Banten pada 2010 mengungkapkan bahwa di Banten ada sekitar 629.318 Rumah Tangga Miskin. Sementara itu, kajian yang dilakukan Tim Kajian Ekonomi Regional Banten Triwulan I 2011 menyebutkan ada 7,16% rakyat Banten yang berada dalam kategori miskin.

Jumlah penduduk Kabupaten Lebak pada tahun 2005 menurut Badan Pusat Statistik Kabupaten Lebak sebanyak 275.969 Kepala Keluarga (KK). Berdasarkan data yang disusun oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Lebak pada bulan Juli tahun 2006 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Lebak mencapai 146.636 KK atau 53,13 persen dari jumlah KK. Dalam jumlah tersebut terdapat 96.638 penduduk yang sangat miskin. Dari data yang diperoleh diketahui bahwa jumlah penduduk miskin terbanyak di Provinsi Banten berada di Kabupaten Lebak. Kabupaten Lebak yang sebagian besar

wilayahnya dikategorikan daerah perdesaan, jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) mencapai 52,8 persen, Kabupaten Pandeglang mencapai 46,3 persen. Kota Tangerang yang berdampingan langsung dengan Provinsi DKI Jakarta jumlah RTM mencapai 9,47 persen, dan jumlah RTM di Kota Cilegon yang dianggap memiliki potensi industri baja yang cukup besar mencapai 25 persen. (Sumber : GIS BPS 2005) Jumlah penduduk miskin tersebut tersebar di 23 wilayah kecamatan dan 300 wilayah desa/kelurahan. Rincian jumlah penduduk miskin di masing-masing desa/kelurahan dalam wilayah Kabupaten Lebak adalah sebagai berikut:

Tabel 11.
Jumlah Keluarga Miskin Kabupaten Lebak Tahun 2005

No	Kecamatan	Jumlah Desa/Kel	Jumlah Penduduk (KK)	Jumlah Penduduk Miskin (KK)	Persentase (%)
1	Malimping	14	13.872	6.890	49.67
2	Wanasalam	12	12.016	7.361	61.26
3	Pangarangan	18	15.400	7.895	51.27
4	Bayah	9	11.018	3.476	31.55
5	Cilograng	8	7.816	3.608	46.16
6	Cibeber	17	13.460	5.971	44.36
7	Cijaku	14	12.772	7.233	56.63
8	Banjarsari	17	14.032	9.660	68.84
9	Cileles	11	9.002	5.115	56.82
10	Gunung Kencana	11	7.856	5.714	72.73
11	Bojong Manik	15	11.190	4.631	41.39
12	Leuwidamar	11	10.273	5.711	55.59
13	Muncang	8	7.593	4.688	61.74
14	Sobang	9	7.914	5.010	63.31
15	Cipanas	19	14.062	8.298	59.01
16	Sajira	13	10.912	6.578	60.28
17	Cimarga	16	12.561	7.614	60.62
18	Cikulur	12	9.785	5.846	59.74
19	Warunggunung	12	11.372	6.193	54.46
20	Cibabak	11	12.685	6.667	52.56
21	Rangkasbitung	22	28.925	13.101	45.29
22	Maja	12	14.681	5.741	39.10
23	Curug Bitung	9	6.772	3.635	53.68

Jumlah	300	275.969	146.636	53.13
---------------	------------	----------------	----------------	--------------

Sumber : Badan Pusat statistik Kabupaten Lebak

Masalah kemiskinan di Kabupaten Lebak antara lain ditandai oleh jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dan yang rentan jatuh ke bawah garis kemiskinan. Permasalahan penduduk miskin adalah penduduk hidup dengan pengeluaran sebulan lebih rendah dari garis kemiskinan, yaitu jumlah rupiah yang diperlukan untuk membayar harga makanan setara 2.100 kkal sehari dan pengeluaran minimal untuk perumahan, pendidikan, pemeliharaan kesehatan, dan transportasi. Permasalahan kemiskinan juga ditandai oleh rendahnya mutu kehidupan masyarakat. Berbagai indikator pembangunan manusia dan indikator kemiskinan manusia menunjukkan ketertinggalan Kabupaten Lebak dibanding dengan beberapa Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Banten. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Lebak pada tahun 2005 yang sebesar 66,31 masih lebih rendah dari IPM rata-rata Propinsi Banten yang sebesar 67,9.

Kemiskinan di Kabupaten Lebak juga ditandai oleh masalah ketimpangan antar wilayah kemiskinan. Di Kabupaten Lebak bagian Barat kemiskinan dianggap sebagai kemiskinan di perkotaan. Karakteristik masalah kemiskinan perkotaan berbeda dengan karakteristik masalah kemiskinan kawasan Kabupaten Lebak bagian Tengah, Timur dan Selatan sebagai kemiskinan perdesaan. Menurut data BPS sampai akhir tahun 2005, hampir 60 perdesaan penduduk miskin berada di perdesaan yang sebagian besar bekerja di sektor pertanian.

Tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan di perdesaan cenderung lebih tinggi dari perkotaan. Masyarakat miskin perdesaan dihadapkan pada masalah rendahnya mutu sumberdaya manusia, terbatasnya kepemilikan lahan, banyaknya rumah tangga yang tidak memiliki aset, terbatasnya alternatif lapangan kerja, belum tercukupinya pelayanan publik, degradasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, lemahnya kelembagaan dan organisasi masyarakat, dan ketidakberdayaan dalam menentukan harga produk yang dihasilkan.

Secara mendasar masalah kemiskinan di Kabupaten Lebak meliputi (1) Keterbatasan Pemenuhan Pangan, (2) Keterbatasan Akses dan Mutu Layanan Kesehatan, (3) Keterbatasan Akses dan Mutu Layanan Pendidikan, (4) Keterbatasan Kesempatan Kerja dan Berusaha, (5) Keterbatasan Akses Layanan Perumahan, dan (6) Kesenjangan Antar Daerah.

Keterbatasan Pemenuhan Pangan

Pemenuhan kebutuhan pangan yang layak dan memenuhi persyaratan gizi masih menjadi masalah bagi masyarakat miskin. Terbatasnya kecukupan dan kelayakan mutu pangan berkaitan dengan rendahnya daya beli ketersediaan pangan yang tidak merata, ketergantungan tinggi terhadap beras dan terbatasnya diversifikasi pangan. Di sisi lain, masalah yang dihadapi oleh petani penghasil pangan adalah terbatasnya dukungan produksi pangan, tata niaga yang tidak efisien, dan rendahnya penerimaan usaha tani pangan.

Masalah kecukupan pangan juga dialami oleh petani penghasil pangan termasuk petani padi. Penyebab utamanya adalah fluktuasi harga pangan (beras) yang terjadi pada saat musim panen dan musim paceklik yang tidak menguntungkan mereka. Impor beras yang dilakukan untuk menutup kebutuhan beras dan menjaga stabilitas harga seringkali tidak tepat waktu sehingga merugikan petani penghasil beras. Dengan kepemilikan lahan yang sempit (kurang dari 1 ha), dukungan prasarana dan sarana yang terbatas, dan harga jual yang tidak pasti, mereka tidak memperoleh surplus yang memadai untuk mencukupi kebutuhan menjelang musim panen berikutnya. Mereka cenderung hidup secara subsisten yang menghambat mereka untuk keluar dari perangkap kemiskinan. Masalah lain yang juga mempengaruhi ketahanan masyarakat dalam menghadapi masalah kerawanan pangan adalah kemampuan menyediakan cadangan pangan untuk mengatasi musim paceklik. Saat ini, sebagian besar lumbung pangan milik masyarakat tidak berfungsi karena tidak dikelola dengan baik dan lemahnya dukungan dari pemerintah. Berbagai permasalahan tersebut menyiratkan pentingnya evaluasi terhadap sistem ketahanan pangan yang dapat mendukung pemenuhan hak masyarakat atas pangan yang cukup dan bermutu.

Keterbatasan Akses dan Mutu Layanan Kesehatan

Masyarakat miskin menghadapi masalah keterbatasan akses layanan kesehatan dan rendahnya status kesehatan yang berdampak pada rendahnya daya tahan mereka untuk bekerja

dan mencari nafkah, terbatasnya kemampuan anak dari keluarga untuk tumbuh dan berkembang, dan rendahnya derajat kesehatan ibu. Penyebab utama dari rendahnya derajat kesehatan masyarakat miskin selain kecukupan pangan adalah keterbatasan akses terhadap layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, dan kurangnya layanan kesehatan reproduksi. Jarak fasilitas layanan kesehatan yang jauh dan biaya yang mahal merupakan penyebab utama rendahnya aksesibilitas masyarakat miskin terhadap layanan kesehatan yang bermutu. Masalah lain adalah rendahnya mutu layanan kesehatan dasar yang disebabkan oleh terbatasnya tenaga kesehatan, kurangnya peralatan, dan kurangnya sarana kesehatan. Pemanfaatan layanan kesehatan oleh kelompok masyarakat miskin umumnya jauh lebih rendah dibanding kelompok kaya. Praktek petugas kesehatan yang paling sering dimanfaatkan oleh masyarakat miskin adalah bidan dan mantri yang lokasinya terdekat dari tempat tinggal mereka. Kecenderungan penyebaran tenaga kesehatan yang tidak merata dan terpusat di daerah perkotaan mengurangi akses terhadap pelayanan kesehatan bermutu. Hal ini tentu saja berdampak pada kualitas dan aksesibilitas pelayanan kesehatan pada masyarakat di pedesaan yang umumnya adalah masyarakat miskin.

Keterbatasan Akses dan Mutu Layanan Pendidikan

Masyarakat miskin mempunyai akses yang rendah terhadap pendidikan formal dan non formal. Hal ini disebabkan

oleh tingginya biaya pendidikan, terbatasnya jumlah dan mutu prasarana dan sarana pendidikan, terbatasnya jumlah dan guru bermutu di daerah dan komunitas miskin. Terbatasnya jumlah sekolah yang layak untuk proses belajar-mengajar, terbatasnya jumlah SLTP dan SLTA di daerah perdesaan, daerah terpencil dan kantong-kantong kemiskinan, serta terbatasnya jumlah, sebaran dan mutu program kesetaraan pendidikan dasar melalui pendidikan non formal. Pendidikan formal belum dapat menjangkau secara merata seluruh lapisan masyarakat. Hal ini ditunjukkan oleh adanya kesenjangan antara penduduk kaya dan penduduk miskin dalam partisipasi pendidikan baik diukur dari Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Partisipasi Kasar (APK) maupun Angka Partisipasi Murni (APM). Dari grafik di atas juga membuktikan bahwa hanya sebagian kecil anak usia sekolah dari keluarga miskin dapat bersekolah setara SMP dan SMA. Tanpa bekal pendidikan yang memadai, mereka akan sulit untuk keluar dari jebakan kemiskinan dan menghindarkan diri dari lingkaran kemiskinan. Masyarakat miskin juga menghadapi masalah persebaran SLTP/MTs yang tidak merata terutama di daerah perdesaan. Hal ini menyebabkan pendidikan nonformal menjadi alternatif bagi masyarakat yang putus sekolah, tidak sekolah, buta huruf, dan orang dewasa yang menganggur. Saat ini perhatian dan dukungan terhadap penyelenggaraan pendidikan nonformal yang dilakukan oleh masyarakat masih sangat kurang.

Keterbatasan Kesempatan Kerja dan Berusaha

Masyarakat miskin umumnya menghadapi permasalahan terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, terbatasnya peluang mengembangkan usaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha. Tingginya jumlah pekerja yang bekerja di sektor kurang produktif berakibat pada rendahnya pendapatan sehingga tergolong miskin atau tergolong pada pekerja dengan pendapatan yang rentan menjadi miskin (*near poor*) atau bisa dikategorikan sebagai pekerja setengah pengangguran. Berdasarkan sektor usaha, pekerja setengah pengangguran tersebut sebagian besar bekerja di sektor pertanian yang terdapat di perdesaan. Sementara itu, jumlah pekerja informal terus meningkat sejak adanya krisis. Penduduk miskin yang umumnya berpendidikan rendah harus bekerja apa saja untuk mempertahankan hidupnya. Kondisi tersebut menyebabkan lemahnya posisi tawar masyarakat miskin dan tingginya kerentanan terhadap perlakuan yang merugikan. Masyarakat miskin juga harus menerima pekerjaan dengan imbalan yang terlalu rendah, tanpa sistem kontrak atau dengan sistem kontrak yang sangat rentan terhadap kepastian hubungan kerja yang berkelanjutan. Ketidakjelasan mengenai hak-hak mereka dalam bekerja menyebabkan kurangnya perlindungan terhadap keselamatan dan kesejahteraan mereka di lingkungan kerja. Kesulitan ekonomi yang dihadapi keluarga miskin seringkali memaksa anak dan perempuan untuk bekerja. Pekerja perempuan, khususnya buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga dan pekerja anak menghadapi resiko sangat tinggi untuk dieksploitasi secara berlebihan, serta tidak menerima gaji

atau digaji sangat murah, dan bahkan seringkali diperlakukan secara tidak manusiawi. Oleh karena itu, pekerja perempuan dan anak memerlukan perlindungan kerja yang lebih dan khusus, karena lebih rentan untuk mengalami pelanggaran hak dan eksploitasi secara berlebihan.

Keterbatasan Akses Layanan Perumahan

Tempat tinggal yang sehat dan layak merupakan kebutuhan yang masih sulit dijangkau oleh masyarakat miskin. Secara umum, masalah utama yang dihadapi masyarakat miskin adalah terbatasnya akses terhadap perumahan yang sehat dan layak, rendahnya mutu lingkungan permukiman dan lemahnya perlindungan atas pemilikan perumahan. Di perkotaan, keluarga miskin sebagian besar tinggal di perkampungan kumuh. Kesulitan perumahan dan permukiman masyarakat miskin di daerah perdesaan umumnya diatasi dengan menumpang pada anggota keluarga lainnya. Dalam satu rumah seringkali dijumpai lebih dari satu keluarga dengan fasilitas sanitasi yang kurang memadai.

Kesenjangan antar Daerah

Pembangunan yang selama ini dirasakan lebih terkonsentrasi di perkotaan yang sebagian besar berada di wilayah Rangkasbitung, menyebabkan pembangunan di perdesaan yang sebagian besar berada di wilayah luar Rangkasbitung kurang mendapat porsi yang seimbang. Kesenjangan daerah perdesaan dan perkotaan perlu diatasi secara konseptual agar dalam jangka panjang tidak

mengganggu keserasian pembangunan daerah. Perbedaan laju pembangunan antara daerah perkotaan dan perdesaan menyebabkan terjadinya kesenjangan kemakmuran dan kemajuan antar daerah.

Berbagai masalah yang dialami oleh masyarakat miskin menunjukkan bahwa kemiskinan bersumber dari ketidakberdayaan dan ketidakmampuan masyarakat dalam memenuhi hak-hak dasar; kerentanan masyarakat menghadapi persaingan, konflik dan tindak kekerasan; lemahnya penanganan masalah kependudukan; ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender; dan kesenjangan pembangunan yang menyebabkan masih banyaknya wilayah yang dikategorikan tertinggal dan terisolasi. Masalah kemiskinan juga memiliki spesifikasi yang berbeda antarwilayah perdesaan, perkotaan, serta permasalahan khusus di kawasan pesisir dan kawasan tertinggal.

Ketidakmampuan masyarakat dalam memenuhi hak-hak dasar secara umum berkaitan dengan kegagalan kepemilikan aset terutama tanah dan modal; terbatasnya jangkauan layanan dasar terutama kesehatan dan pendidikan; terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana pendukung; rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal masyarakat; lemahnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan publik; pemanfaatan sumberdaya alam yang berlebihan. tidak berwawasan lingkungan dan kurang melibatkan masyarakat; kebijakan pembangunan yang bersifat sektoral, berjangka pendek dan parsial; serta Jemahnya

koordinasi antarinstansi dalam menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar.

Diagnosis kemiskinan juga menunjukkan faktor utama penyebab kemiskinan yang bersifat struktural, yaitu pelaksanaan kebijakan, pengelolaan anggaran dan penataan kelembagaan yang kurang mendukung penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin. Oleh sebab itu, penanggulangan kemiskinan perlu didukung dengan reorientasi kebijakan yang menekankan perubahan dalam perumusan kebijakan, pengelolaan anggaran dan penataan kelembagaan yang mengutamakan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

Kondisi Kemiskinan dalam Aspek Sosial Budaya

Kondisi kemiskinan ditinjau dari dimensi sosial budaya merupakan dimensi yang cukup luas mencakup berbagai aspek yaitu pendidikan, kesehatan, adat kebiasaan (budaya), ketenagakerjaan, dan partisipasi masyarakat. Dilihat dari sisi adat kebiasaan (budaya) dapat dikatakan masyarakat di Kabupaten Lebak ini mayoritas memegang teguh pada ajaran leluhur selain itu berpegang pada masyarakat yang sangat agamis sehingga apapun yang dilaksanakan apapun yang dilakukan harus mendapat persetujuan pada para ulama sebagai orang yang dituakan. Dengan demikian, upaya pengentasan kemiskinan di Kabupaten Lebak perlu memperhatikan peran para ulama, dan harus didasarkan pada

perubahan nilai-nilai budaya yang mendukung pemberdayaan individu dan kelompok sosial, agar pada waktu mampu menjadi individu atau kelompok yang dinamis dan produktif.

Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Ketenagakerjaan.

Jumlah pencari kerja di Kabupaten Lebak berdasarkan jenjang pendidikan pada tahun 2006 adalah tingkat SD 45 orang, tingkat SMP 320 orang, tingkat SMA 2.938 Orang, tingkat Sarjana Muda 305 orang, Sarjana 398 orang, Total pencari kerja di Kabupaten Lebak sebanyak 4.006 orang. Pada umumnya kelompok masyarakat miskin bekerja di sektor informal, baik berwirausaha dalam usaha kecil maupun sebagai buruh, tukang becak, pembantu rumah tangga, karyawan rendahan dan lainnya.

Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam proses penentuan kebijakan sudah mulai ditingkatkan. Dalam konteks ruang partisipasi publik yang ada seperti Rembug Warga Tingkat RT/RW, Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, dan Musrenbang Kabupaten, keterlibatan masyarakat miskin yang diwakili oleh tokoh masyarakat masih belum optimal, dalam hal pemeliharaan dan pengembangan hasil-hasil pembangunan, partisipasi masyarakat masih rendah. Kondisi ini ditunjukkan dengan kurang terpeliharanya hasil-hasil pembangunan.

Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Kerawanan Sosial

Secara umum Kabupaten Lebak relatif aman dari kerawanan masalah sosial, tetapi di beberapa lokasi masih perlu perhatian secara serius untuk meredam kerawanan sosial yang acap kali muncul seperti perkelahian, kegiatan PSK, bencana alam dan lain sebagainya.

Kondisi Kemiskikan dalam Dimensi Adat/Budaya

Suatu kebiasaan buruk yang masih dilakukan oleh sebagian masyarakat miskin yang akhirnya akan berdampak pada kondisi lingkungan adalah kebiasaan buang air besar sembarangan baik di kebun maupun kali/Sungai, padahal Pemda Lebak telah mengupayakan membangun MCK. Kondisi ini berkaitan dengan budaya masyarakat dan adanya berbagai keterbatasan, sehingga MCK yang ada masih belum dimanfaatkan secara optimal dan bahkan ada MCK yang telah dibangun kurang dimanfaatkan dan tidak dipelihara dengan baik. Di sisi lain masalah sosial yang terkait dengan ketidakadilan gender adalah anak perempuan yang masih usia sekolah dinikahkan dalam usia muda. Sedangkan anak usia sekolah yang beranjak dewasa, cenderung didorong oleh orang tua mereka untuk membantu mencari nafkah (bekerja). Selain itu ada kebiasaan budaya masyarakat "makan gak makan kumpul".

Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Lingkungan Perumahan

Lingkungan perumahan adalah suatu hunian yang perlu dan harus dilindungi dari gangguan-gangguan suara, udara/polusi, bau, dan lain-lainnya serta mudah dalam

mencapai pusat-pusat pelayanan dan tempat kerja. Kondisi lingkungan perumahan masyarakat miskin di Kabupaten Lebak secara umum masih termasuk dalam kategori kurang sehat. Kondisi kurang sehat yang dimaksudkan adalah seperti rumah terbuat dari bilik, walaupun telah permanen umumnya belum diplester dan bila telah diplester kondisinya telah rapuh serta perlu perbaikan; lantai masih tanah atau semen; ventilasi kurang; luas rumah antara 40 – 80 m² dan dihuni lebih dari satu keluarga; tempat/tingkat hunian cukup padat (kepadatan bangunan); Kawasan hunian merupakan lokasi rawan bencana alam; beberapa rumah milik keluarga miskin dibangun di tanah ilegal, sewa atau numpang.

Kondisi Kemiskinan dalam Dimensi Prasarana dan Sarana Dasar Lingkungan Pemukiman

Sarana dan prasarana dasar lingkungan pemukiman memiliki dampak yang cukup dominan dalam mempengaruhi derajat kesehatan masyarakat selain faktor keturunan, kesehatan dan perilaku masyarakat. Oleh karena itu pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana tersebut seyogyanya menjadi prioritas pula sebagai upaya mengurangi pengeluaran dan untuk meningkatkan produktivitas masyarakat miskin. Kondisi sarana dan prasarana lingkungan pemukiman masyarakat miskin adalah : Pertama, sebagian masyarakat miskin belum memiliki sarana sanitasi/jamban keluarga, walaupun ada masih kurang memenuhi standar

kesehatan lingkungan seperti aliran dari kloset dan atau septiktank langsung ke kali/laut/saluran air limbah yang berdampak pada pencemaran. Kedua, saluran pembuangan air limbah yang ada terkesan tidak terpelihara dan sebagian telah rusak, akibatnya air tergenang dan berdampak pada berbagai kemungkinan berkembangnya penyakit. Ketiga, sebagian warga masih memanfaatkan tegalan/kebun sebagai wc dan beberapa MCK tidak terpelihara atau dimanfaatkan. Keempat, jalan/gang, di beberapa lokasi masih tanah sehingga becek bila mana hujan. Kelima, masih ada sebagian masyarakat miskin, yang membuang sampah sembarangan sehingga berpotensi menimbulkan pencemaran lingkungan banjir dan penyakit.

STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN KABUPATEN LEBAK, BANTEN

Pelaksanaan strategi nasional penanggulangan kemiskinan perlu di-*breakdown* menjadi strategi penanganan masalah kemiskinan yang terstruktur menurut penyelenggaraan sistem pemerintahan yang menganut pola desentralisasi dan otonomi daerah. Untuk itu, strukturisasi penanganan masalah kemiskinan dibagi menjadi tiga strategi penanganan masalah kemiskinan yakni : (1) Strategi Penanganan Daerah Miskin, (2) Strategi Penanganan Rumah Tangga Miskin; dan (3) Strategi Penanganan Penduduk Miskin.

Strategi penanganan daerah miskin adalah konsep penanganan masalah kemiskinan yang terfokus pada upaya penyediaan infrastruktur wilayah dan peningkatan investasi untuk mengangkat daerah tertinggal menjadi daerah maju. Infrastruktur yang dimaksud antara lain infrastruktur jalan negara, jalan provinsi, jalan kabupaten dan terminal/pelabuhan/Bandara; jaringan irigasi dan pengairan, jaringan kelistrikan, prasarana pasar besar; dan fasilitas perkotaan. Peningkatan investasi yang dimaksud adalah investasi yang digalang oleh unit-unit kerja Pemerintah Pusat atau Provinsi untuk meningkatkan peran sektor pertanian sebagai basis perekonomian lokal, dan mengembangkan sektor perindustrian untuk mendukung pertumbuhan produktivitas daerah. Tujuannya adalah terwujudnya sistem perekonomian makro yang berbasis pada pertumbuhan

perekonomian lokal sehingga kemajuan suatu daerah menjadi lebih nyata. Kebijakan dan sumberdaya untuk mengubah daerah tertinggal menjadi daerah maju sebaiknya dijadikan fokus sasaran kebijakan pengentasan kemiskinan yang diselenggarakan oleh unit-unit kerja Pemerintah Pusat dan unit-unit kerja Pemerintah Provinsi. Dengan demikian, misalnya, berdasarkan masukan dan saran dari Pemda Kabupaten Lebak, masing-masing unit-unit kerja Pemerintah Pusat dan masing-masing unit-unit kerja Pemerintah Provinsi Banten secara terkoordinasi menetapkan sasaran kebijakan penanganan kemiskinan di Kabupaten Lebak, yaitu tersedianya infrastruktur wilayah dan meningkatnya investasi untuk mengangkat Kabupaten Lebak menjadi daerah maju. Indikator-indikator keberhasilan Strategi Penanganan Daerah Miskin adalah meningkatnya indikator-indikator PDRB di daerah tertinggal seperti misalnya terjadinya pertumbuhan ekonomi, perluasan lapangan kerja, peningkatan pendapatan perkapita, dan perluasan hasil pembangunan.

Strategi penanganan rumah tangga miskin adalah konsep penanganan masalah kemiskinan yang terfokus pada peningkatan pendapatan rumah tangga miskin untuk meningkatkan kesejahteraan yang meliputi pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, pelayanan kesehatan ibu dan balita, pelayanan air bersih, pelayanan pendidikan dasar dan menengah serta perbaikan permukiman. Kebijakan dan sumberdaya untuk mengubah rumah tangga miskin menjadi rumah tangga yang sejahtera sebaiknya dijadikan fokus sasaran kebijakan pengentasan kemiskinan yang

diselenggarakan oleh satuan-satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, berdasarkan masukan dan saran dari desa/kelurahan, masing-masing satuan kerja perangkat daerah secara terkoordinasi menetapkan sasaran kebijakan penanganan rumah tangga miskin, yaitu peningkatan pendapatan, dan peningkatan taraf kesejahteraan rumah tangga miskin. Indikator keberhasilan strategi penanganan rumah tangga miskin adalah meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sasaran kebijakan penanganan rumah tangga miskin ini dibagi habis ke seluruh satuan kerja perangkat daerah yang secara langsung atau tidak langsung terkait dengan penanganan masalah rumah tangga miskin. Artinya, setiap dinas, kantor atau badan diwajibkan menyusun program dan kegiatan serta rencana anggaran kinerja penanganan rumah tangga miskin.

Strategi penanganan penduduk miskin adalah konsep penanganan masalah kemiskinan yang terfokus pada peningkatan sumberdaya individu dan sumberdaya sosial serta terjadinya perubahan sosial yang memungkinkan setiap individu dapat mengembangkan dirinya sesuai dengan tuntutan keadaan. Kebijakan dan sumberdaya untuk meningkatkan sumber daya individu dan sumberdaya sosial serta terjadinya perubahan sosial sebaiknya dijadikan fokus sasaran kebijakan pengentasan kemiskinan yang diselenggarakan oleh Kepala Kelurahan dan atau Kepala Desa bersama-sama lembaga swadaya masyarakat dan tokoh masyarakat setempat. Dengan demikian, berdasarkan masukan dan saran dari masyarakat setempat, Kepala Kelurahan dan atau Kepala Desa secara

terkoordinasi menetapkan sasaran kebijakan penanganan penduduk miskin, yaitu meningkatkan kualitas sikap mental, kemampuan intelaktual, dan kemampuan sosial serta perubahan sosial yang mendukung berkembang setiap individu. Sasaran kebijakan penanganan penduduk miskin ini dikaitkan dengan upaya untuk mengubah dan atau menyesuaikan nilai-nilai budaya lokal agar selaras dengan perubahan atau perkembangan lingkungan. Artinya, perubahan budaya lokal dan mental budaya setiap individu dijadikan bagian integral upaya pengentasan kemiskinan.

Untuk melaksanakan ketiga strategi penanganan masalah kemiskinan itu, pemerintah perlu merumuskan secara khusus anggaran kinerja pengentasan kemiskinan untuk daerah tertinggal. Artinya, kebijakan alokasi anggaran pengentasan kemiskinan di daerah tertinggal harus lebih besar dari daerah alokasi anggaran pengentasan kemiskinan di daerah-daerah yang sudah berkembang atau maju. Besaran alokasi anggaran untuk pengentasan kemiskinan di daerah tertinggal harus sekian kali lipat dari besarnya alokasi anggaran untuk pengentasan kemiskinan di daerah berkembang atau daerah maju. Untuk itu perlu disusun secara khusus suatu sistem anggaran berbasis kinerja pengentasan kemiskinan di daerah tertinggal dengan indikator-indikator kinerja yang nyata dan terukur.

Millenium Development Goals (MDGs)

Tujuan Pembangunan Milenium atau yang dikenal dengan Millenium Development Goals (MDGs), tertuang dalam

“Deklarasi Millenium” yang disepakati oleh 189 negara anggota PBB, termasuk Indonesia, pada KTT Millenium PBB pada bulan September 2000. MDGs disebut sebagai suatu pendekatan yang inklusif dalam pemenuhan hak-hak dasar manusia, terdiri dari delapan tujuan (goals) yang dijabarkan ke dalam delapan belas target dan lima puluh dua indikator terkait untuk dapat dicapai dalam jangka waktu 25 tahun antara 1990 sampai 2025.

Deklarasi Milenium menandai abad perjuangan yang lebih menitikberatkan pada hak ekonomi sosial dan budaya, dan mendorong menguatnya gerakan global yang ditujukan untuk penghapusan kemiskinan, menuju manusia yang bermartabat. Keberadaan dan capaian MDGs merupakan potret yang dapat digunakan sebagai alat ukur kinerja pemerintah, terutama dalam melawan kemiskinan-pemiskinan. Penyusunan dokumen ini diharapkan memberi manfaat bagi upaya pencapaian target MDGs, khususnya dalam memastikan kualitas hidup yang bermartabat, hidup sebagaimana manusia sesungguhnya serta dengan demikian MDGs dapat dijadikan sebagai alat strategis advokasi dalam konteks perubahan kebijakan yang berpihak pada kaum miskin.

Potret capaian MDGs pada wilayah kabupaten/kota diharapkan dapat menjadi cermin dari sebuah kesimpulan atas capaian provinsi dan nasional. Walaupun apa yang dicapai oleh provinsi maupun nasional belum tentu sesuai dengan kondisi kabupaten/kota, bisa lebih baik atau justru sebaliknya. Jika data nasional merupakan kumpulan data

provinsi, sementara data provinsi merupakan akumulasi kabupaten/kota, maka memotret capaian dan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah kabupaten/kota menjadi sangat penting. Potret tersebut bukan hanya dari angka, tetapi juga menyangkut komitmen terutama alokasi anggaran dan bentuk pelayanan.

Penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu agenda/prioritas nasional. Hal itu meniscayakan pemerintah daerah juga dalam melaksanakan agenda tersebut termasuk pemerintah Kabupaten Lebak. Dengan melaksanakan perencanaan dan penganggaran pembangunan berperspektif MDGs berarti melakukan pembangunan yang lebih bermartabat/manusiawi. Tujuan dan target MDGs dapat menjadi pedoman daerah dalam melaksanakan pembangunan. Misalnya, bagaimana mengatasi kemiskinan dan kelaparan, bagaimana pendidikan dasar bagi masyarakat menjadi sasaran yang harus dicapai oleh pemerintah daerah, termasuk di dalamnya merespon kesetaraan gender demi tercapainya keadilan. Angka kematian balita dan kematian ibu melahirkan serta memerangi penularan HIV/AIDS, malaria, dan penyakit menular lainnya juga merupakan sasaran pembangunan kualitas manusia pada sektor kesehatan. Begitu pula akses dan ketersediaan air minum yang sehat bagi masyarakat harus menjadi sasaran pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur. Akhirnya pembangunan akan menjadi terasa adil bagi masyarakat atau masyarakat menganggap bahwa memang pemerintah itu ada dan peduli terhadap kehidupannya.

Guna mengupayakan proses penanggulangan kemiskinan serta percepatan pencapaian tujuan MDGs Tahun 2015 maka disusunlah Rencana Aksi Daerah (RAD) Percepatan Pencapaian Target MDGs. Strategi ini diupayakan dapat mejadi ruh pada setiap program pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pada setiap programnya dan dapat dijadikan acuan sebagai perencanaan dan penganggaran kedepan selanjutnya.

**TABEL 12. RENCANA AKSI DAERAH
PERCEPATAN PENCAPAIAN MDGs PROVINSI LEBAK BANTEN
KABUPATEN LEBAK**

TUJUAN 1 : Menanggulangi Kemiskinan dan Kelaparan

Kebijakan/Prioritas/ Program/Kegiatan	Indikator/Output	Target Capaian					Anggaran (Juta Rupiah)					Sumber Pendanaan	Pelaksana
		2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014		
Target 1 A : Menurunkan hingga setengahnya proporsi penduduk dengan tingkat pendapatan kurang dari US\$ 1 (PPP) per hari dalam kurun waktu 1990 – 2015													
Indikator MDGs													
1. Proporsi penduduk dengan pendapatan kurang dari US\$ 1,00 (PPP) per kapita per hari													
2. Rasio kesenjangan kemiskinan (indeks kedalam kemiskinan)													
3. Proporsi kuintil termiskin dalam konsumsi nasional													
Program Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT) dan Penyandang Masalah Sosial (PKMS) lainnya.													
Pemberdayaan Komunitas Adat terpencil	1. Meningkatkan kesejahteraan adat terasing dan adat/kebudayaan setempat	1 keg	1 keg	1 keg	1 keg	1 keg	30.6	33.66	37.026	40.729	44.8015	APBD	Disnakersos
Pendataan PMKS dan PSKS	1. Tersedianya data PMKS dan PSKS	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	40.6	44.66	49.126	54.039	59.4425	APBD	Disnakersos
Monitoring dan Evaluasi Keluarga Harapan	1. Tersusunnya laporan hasil monitoring dan evaluasi	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	115.7	127.22	139.94	153.93	169.323	APBD	Disnakersos
Penyantunan orang terlantar	2. Orang terlantar bisa melanjutkan sampai kertempat tujuan	210 org	210 org	210 org	210 org	210 org	35	38.5	42.35	46.585	51.2435	APBD	Disnakersos
Program Penataan Administrasi Kependudukan													
Pelayanan pembuatan akta capil	1. Terwujudnya administrasi bidang administrasi capil.	6000 akta	6000 akta	6000 akta	6000 akta	6000 akta	188	206.8	227.48	250.23	275.251	APBD	Disdukcapil
Bimtek Implementasi SIAK	2. Jumlah petugas pelayanan SIAK	373 petugas	373 petugas	373 petugas	373 petugas	373 petugas	200	220	242	266.2	292.82	APBD	Disdukcapil
Sosialisasi kebijakan	3. Jumlah	718	718 org	718 org	718 org	718 org	172	189.2	208.12	228.93	251.825	APBD	Disdukcapil

Kebijakan/Prioritas/ Program/Kegiatan	Indikator/Output	Target Capaian					Anggaran (Juta Rupiah)					Sumber Pendanaan	Pelaksana	
		2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014			
kependudukan	sasaran yang menerima sosialisasi	org												
Peningkatan pelayanan publik dalam bidang kependudukan	4. Jumlah masyarakat yang memiliki KTP dan KK berbasis NIK	100%	100%	100%	100%	100%	697	766.7	843.37	927.71	1020.48	APBD	Disdukcapil	
Pengembangan data base kependudukan	5. Jumlah petugas pelayanan kependudukan	373 petugas	373 petugas	373 petugas	373 petugas	373 petugas	352	387.2	425.92	468.51	515.363	APBD	Disdukcapil	
Program Peningkatan Kualitas Kelembagaan Koperasi														
Pembinaan manajemen kelembagaan koperasi	1. Meningkatnya kualitas kelembagaan koperasi	100 koperasi	100 koperasi	100 koperasi	100 koperasi	100 koperasi	150	165	181.5	199.65	219.615	APBD	Dinas Koperasi dan UKM	
Pembinaan, pengawasan dan penghargaan koperasi berprestasi	2. Meningkatnya pengetahuan dan ketrampilan dalam bidang perkoperasian.	50 orang	50 orang	50 orang	50 orang	50 orang	225	247.5	272.25	299.48	329.423	APBD	Dinas Koperasi dan UKM	
Program Pengembangan Sistem Pendukung Usaha bagi Usaha Mikro Kecil Menengah														
Pembinaan kewirausahaan UMKM	1. Bimtek bagi pengelola atau pelaku UMKM di Kab. Lebak	80 UMKM	80 UMKM	80 UMKM	80 UMKM	80 UMKM	150	165	181.5	199.65	219.615	APBD	Dinas Koperasi dan UKM	
Pelatihan manajemen usaha KSP/USP koperasi	2. Meningkatnya fungsi pelayanan simpan pinjam bagi anggota	80 Koperasi	80 Koperasi	80 Koperasi	80 Koperasi	80 Koperasi	200	220	242	266.2	292.82	APBD	Dinas Koperasi dan UKM	
Program Pengembangan Kewirausahaan dan Keunggulan Kompetitif Usaha Kecil Menengah														
Pelatihan manajemen pengelolaan koperasi/KUD	1. Meningkatnya pengetahuan tentang sistem laporan keuangan koperasi/KUD.	160 Koperasi	160 Koperasi	160 Koperasi	160 Koperasi	160 Koperasi	250	275	302.5	332.75	366.026	APBD	Dinas Koperasi dan UKM	
Program Penciptaan Iklim Menengah yang Kondusif														
Perencanaan, koordinasi dan pengembangan usaha kecil menengah	1. Tersusunnya perencanaan, koordinasi	6 kali	6 kali	6 kali	6 kali	6 kali	100	110	121	133.1	146.41	APBD	Dinas Koperasi dan UKM	

Kebijakan/Prioritas/ Program/Kegiatan	Indikator/Output	Target Capaian					Anggaran (Juta Rupiah)					Sumber Pendanaan	Pelaksana
		2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014		
	serta terlaksananya pengembangan usaha kecil dan menengah.												
Fasilitasi pengembangan sarana promosi hasil produksi KUMKM	2. Tersedianya media publikasi, media promosi dan sarana klinik konsultasi bagi KUMKM.	2 edisi, 1 kali, 1 unit	2 edisi, 1 kali, 1 unit	2 edisi, 1 kali, 1 unit	2 edisi, 1 kali, 1 unit	2 edisi, 1 kali, 1 unit	217	238.7	262.57	288.83	317.71	APBD	Dinas Koperasi dan UKM
Program Pengembangan Agribisnis dan peningkatan ketahanan pangan													
Monev dan pelaporan kebijakan perberasan	1. Termonitoringnya dan terevaluasi pelaksanaan distribusi raskin di Kabupaten Lebak.	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	600	660	726	798.6	878.46	APBD	Setda
Koordinasi dan kebijakan perberasan.	2. Terjalinya hubungan kerjasama lintas program maupun lintas sektoral menyangkut kebijakan ketahanan pangan.	75%	75%	75%	75%	75%	25	27.5	30.25	33.275	36.6025	APBD	Setda
Program Perlindungan Konsumen dan Pengamanan Perdagangan													
Sosialisasi perlindungan konsumen	1. Meningkatkan pengetahuan dan wawasan serta kemandirian konsumen sesuai UU no 8 tahun 1999.	150 orang	150 orang	150 orang	150 orang	150 orang	65	71.5	78.65	86.515	95.1665	APBD	Disperindag
Sosialisasi pelayanan kemetrolgian	2. Terlaksananya sosialisasi	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	125	137.5	151.25	166.38	183.013	APBD	Disperindag

Kebijakan/Prioritas/ Program/Kegiatan	Indikator/Output	Target Capaian					Anggaran (Juta Rupiah)					Sumber Pendanaan	Pelaksana	
		2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014			
	Perda terhadap pelaku usaha dan masyarakat.													
Peningkatan pengawasan peredaran barang dan jasa	3. Meningkatnya perlindungan konsumen serta stabilnya harga barang dan jasa.	100%	100%	100%	100%	100%	208	228.8	251.68	276.85	304.533	APBD	Disperindag	
Target 1B : Mewujudkan kesempatan kerja penuh dan produktif serta pekerjaan yang layak untuk semua, termasuk perempuan dan kaum muda.														
Indikator MDGs :														
1. Laju pertumbuhan PDB per tenaga kerja														
2. Rasio kesempatan kerja terhadap penduduk usia 15 tahun.														
3. Proporsi tenaga kerja yang berusaha sendiri dan pekerja bebas keluarga terhadap total kesempatan kerja.														
Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja														
Pembentukan dan pembinaan panitia pembina Keselamatan dan kesehatan	1. Jumlah P2K3 di masing-masing perusahaan	15 perush	15 perush	15 perush	15 perush	15 perush	25	27.5	30.25	33.275	36.6025	APBD	Disnakersos	
Optimalisasi lembaga kerjasama tripartit	2. Terciptanya ketenangan bekerja dan kemajuan berusaha di Kabupaten Lebak.	20 perush	20 perush	20 perush	20 perush	20 perush	40	44	48.4	53.24	58.564	APBD	Disnakersos	
Program Ketenagakerjaan dan Transmigrasi														
Pelatihan menjahit dan tata rias	1. Tersedianya tenaga kerja terampil	80 orang	80 orang	80 orang	80 orang	80 orang	200	220	242	266.2	292.82	APBD	Disnakersos	
Pendaftaran dan seleksi serta pengawasan penempatan transmigrasi	2. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat miskin asal Kabupaten Lebak melalui program.	25 KK	25 KK	25 KK	25 KK	25 KK	75	82.5	90.75	99.825	109.808	APBD	Disnakersos	
Monitoring transmigrasi dan kerjasaa antar daerah	3. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat miskin asal Kabupaten Lebak melalui program	74 KK	74 KK	74 KK	74 KK	74 KK	200	220	242	266.2	292.82	APBD	Disnakersos	

Kebijakan/Prioritas/ Program/Kegiatan	Indikator/Output	Target Capaian					Anggaran (Juta Rupiah)					Sumber Pendanaan	Pelaksana
		2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014		
Validasi data TKI yang bekerja dai luar negri serta penyelesaian masalah TKI	4. Meningkatnya perlindungan hukum bagi TKI asal Kabupaten Lebak yang bekerja di luar negeri.	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	28 Kec	150	165	181.5	199.65	219.615	APBD	Disnakersos
Program Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam membangun desa													
Pendukung pembangunan Desa Terpadu	1. Meningkatnya peran pemerintah desa, kelembagaan desa dan masyarakat.	2 desa	2 desa	2 desa	2 desa	2 desa	20	22	24.2	26.62	29.282	APBD	BP2KBMPD
Fasilitasi gerakan bulan bakti gotong royong masyarakat	2. Meningkatnya peranan, partisipasi dan gotong royong dalam pembangunan desa	345 desa, 28 kec	345 desa, 28 kec	345 desa, 28 kec	345 desa, 28 kec	345 desa, 28 kec	100	110	121	133.1	146.41	APBD	BP2KBMPD
PAP PNPM Integrasi	3. Berfungsinya manajemen pengelolaan sesuai dengan tahapan kegiatan P2SPP.	27 Kec	27 Kec	27 Kec	27 Kec	27 Kec	125	137.5	151.25	166.38	183.013	APBD	BP2KBMPD
Program Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam membangun desa													
Penilaian Kinerja penyelenggaraan pembangunan desa	1. Meningkatnya tertib administrasi desa/kelurahan.	28 desa, 3 kel	28 desa, 3 kel	28 desa, 3 kel	28 desa, 3 kel	28 desa, 3 kel	75	82.5	90.75	99.825	109.808	APBD	BP2KBMPD
Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Perdesaan													
Penyelenggaraan diseminasi informasi bagi masyarakat desa	1. Meningkatnya peran partisipasi masyarakat desa dalam transformasi TTG.	1 Keg	1 keg	1 keg	1 keg	1 keg	50	55	60.5	66.55	73.205	APBD	BP2KBMPD
Program Peningkatan kapasitas aparatur pemerintah desa													
Pelatihan aparatur	1. Meningkatnya	70	70	70	70	70	85	93.5	102.85	113.14	124.449	APBD	BP2KBMPD

Kebijakan/Prioritas/ Program/Kegiatan	Indikator/Output	Target Capaian					Anggaran (Juta Rupiah)					Sumber Pendanaan	Pelaksana
		2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014		
pemerintah desa dalam bidang manajemen pemerintah desa.	manajemen tata pemerintahan yang baik.	Kades	Kades	Kades	Kades	Kades							

A. Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Lebak

Pemda Kabupaten Lebak telah menetapkan strategi penanggulangan kemiskinan. Seluruh program dan strategi penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Lebak sampai saat ini dilakukan dengan empat pendekatan: 1) pendekatan kebutuhan dasar, 2) pendekatan pendapatan, 3) pendekatan kemampuan dasar, dan 4) pendekatan obyektif dan subyektif. Keempat pendekatan tersebut mencakup konsep pemahaman : *Pertama*, pendekatan kebutuhan dasar memandang kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan atau kurangnya kapabilitas seseorang, keluarga, dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup minimum. Rendahnya kapabilitas tersebut mengakibatkan rendahnya kemampuan fisik dan mental seorang keluarga dan masyarakat dalam melakukan kegiatan sehari-hari. *Kedua*, pendekatan pendapatan menilai kemiskinan sebagai suatu tingkat pendapatan atau pengeluaran seseorang, keluarga atau masyarakat berada di bawah garis kemiskinan. Pendekatan ini melihat bahwa rendahnya pendapatan tersebut disebabkan oleh rendahnya penguasaan asset, seperti lahan, modal dan kesempatan usaha. *Ketiga*, pendekatan kemampuan dasar melihat kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seorang dan keluarga untuk menjalankan fungsi minimal dalam lingkungan kemasyarakatan. Keterbatasan kemampuan

dasar ini menyebabkan terhambatnya seseorang dan keluarga untuk hidup sehat, berkesempatan terlibat dalam mengambil keputusan, dan bahkan untuk menentukan pilihan pribadinya. *Keempat*, pendekatan obyektif dan subyektif mengandalkan penilaian secara normatif tentang penyebab kemiskinan dan hal-hal apa saja yang harus dipenuhi agar dapat keluar dari jebakan kemiskinan. Sedangkan pendekatan subyektif lebih berdasar pada pendapat pribadi dari si orang itu sendiri tentang kondisi kemiskinan yang mereka alami.

Berdasarkan tema penanggulangan kemiskinan yaitu: *“Masyarakat Indonesia baik laki-laki maupun perempuan memperoleh hak-hak dasar yang menjamin harkat dan martabatnya sebagai manusia dan warganegara”*, dan memperhatikan Visi RPJM Kabupaten Lebak berdasarkan Renstra Kabupaten Lebak Tahun 2004-2009 adalah *“Lebak mejadi Daerah yang menarik untuk berinvestasi pada Tahun 2009”* dengan misinya yaitu *“Mewujudkan Lebah Iman dan Taqwa”*, maka Visi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Lebak 2004-2009 adalah: ***“Menjadi Daerah yang Mampu Meningkatkan Kualitas Hidup Masyarakat Miskin Pada Tahun 2009”***.

Untuk mewujudkan visi sebagaimana tersebut di atas, maka misi penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Lebak bersama *stakeholder* dan masyarakat adalah (1) Mengurangi beban hidup dan menambah pendapatan

bagi masyarakat miskin; (2) Menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan; (3) Menjamin seluruh kebijakan dan aksi publik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender, kelestarian lingkungan dan pengembangan tata pemerintahan yang baik; (4) Memberdayakan masyarakat miskin dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dengan melibatkan masyarakat, dunia usaha dan pemerintah.

Tujuan penanggulangan kemiskinan dalam 5 (lima) tahun mendatang adalah mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin secara bertahap dan progresif agar dapat menjalani kehidupan yang bermartabat, dan menurunkan jumlah penduduk miskin laki-laki dan perempuan. Sasaran yang ingin dicapai dalam jangka panjang adalah (1) Tersedianya pangan yang bermutu dan terjangkau, serta meningkatnya status gizi masyarakat, terutama ibu, bayi dan anak balita; (2) Tersedianya pelayanan kesehatan yang bermutu, terjangkau dan tanpa diskriminasi gender; (3) Tersedianya pelayanan pendidikan dasar yang bermutu, terjangkau dan tanpa diskriminasi gender; (4) Tersedianya lapangan kerja dan kesempatan berusaha, serta meningkatnya kemampuan pengembangan usaha tanpa diskriminasi gender; (5) Tersedianya perumahan yang layak dan lingkungan permukiman yang sehat; (6) Tersedianya air bersih dan aman, dan sanitasi dasar

yang baik; (7) Terjaminnya dan terlindunginya hak perorangan dan hak komunal atas tanah; (8) Terbukanya akses masyarakat miskin dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam dan longkungan hidup yang berkelanjutan; (9) Terjaminnya rasa aman dari gangguan keamanan dan tindak kekerasan terutama di daerah konflik; dan (10) Terjaminnya partisipasi masyarakat miskin dalam keseluruhan proses pembangunan.

Prinsip-prinsip dasar yang dianut dalam dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kabupaten Lebak meliputi: *Pertama*, Prinsip-prinsip yang Berkenaan dengan Tujuan meliputi (1) Kesamaan hak dan tanpa pembedaan Penanggulangan kemiskinan menjamin adanya kesamaan hak tanpa membedakan atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, usia, bahasa, keyakinan politik, dan kemampuan berbeda; (2) Manfaat Bersama Penanggulangan kemiskinan harus memberikan manfaat bagi semua pihak, terutama bagi masyarakat miskin laki-laki dan perempuan; (3) Tepat sasaran dan adil Penanggulangan kemiskinan harus menjamin ketepatan sasaran dan berkeadilan; dan (4) Kemandirian, penanggulangan kemiskinan harus menjamin peningkatan kemandirian masyarakat miskin, bukan justru meningkatkan ketergantungannya pada pihak lain, termasuk pemerintah.

Kedua, Prinsip-prinsip yang Berkenaan dengan Proses meliputi (1) ***Kebersamaan***, penanggulangan kemiskinan menjadi tanggung jawab bersama dilakukan dengan keterlibatan aktif semua pihak, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat termasuk orang miskin baik laki-laki maupun perempuan; (2) ***Transparansi***, penanggulangan kemiskinan menekankan asas keterbukaan bagi semua pihak melalui pelayanan dan penyediaan informasi bagi semua pihak termasuk masyarakat miskin; (3) ***Akuntabilitas***, adanya proses dan mekanisme pertanggungjawaban atas kemajuan, hambatan, capaian, hasil dan manfaat baik dari sudut pandang pemerintah dan apa yang dialami oleh masyarakat, terutama masyarakat miskin, laki-laki dan perempuan kepada parlemen dan rakyat; (4) ***Keterwakilan***, adanya keterwakilan kelompok-kelompok yang berkepentingan dalam perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi dari penanggulangan kemiskinan dengan mempertimbangkan keterwakilan kelompok minoritas dan kelompok rentan; (5) ***Keberlanjutan***, penanggulangan kemiskinan harus menjamin pelaksanaan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan; (6) ***Kemitraan***, adanya kemitraan yang setara dan saling menguntungkan antar pelaku dalam penanggulangan kemiskinan; (7) ***Keterpaduan***, adanya sinergi dan keterkaitan yang terpadu antar pelaku dalam penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan arah umum dan prinsip-prinsip dasar yang menjadi pedoman, serta kerangka berpikir yang melatarbelakangi upaya penanggulangan kemiskinan melalui kesepakatan segenap pihak yang berkepentingan telah dirumuskan lima strategi utama sebagai berikut: (1) **Perluasan kesempatan.** Strategi yang dilakukan untuk menciptakan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan. (2) **Pemberdayaan masyarakat.** Strategi yang dilakukan untuk memperkuat kelembagaan sosial, politik, ekonomi dan budaya, dan memperluas partisipasi masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar. (3) **Peningkatan kapasitas.** Strategi yang dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan agar dapat memanfaatkan perkembangan lingkungan. (4) **Perlindungan sosial.** Strategi yang dilakukan untuk memberikan perlindungan dan rasa aman bagi kelompok rentan (perempuan kepala rumah tangga, fakir miskin, orang jompo, anak terlantar, kemampuan berbeda/penyandang cacat) dan masyarakat miskin baru baik laki-laki maupun

perempuan yang disebabkan antara lain oleh bencana alam, dampak negatif krisis ekonomi, dan konflik sosial. **(5) Penataan kemitraan global.** Strategi yang dilakukan untuk mengembangkan dan menataulang hubungan dan kerjasama internasional guna mendukung pelaksanaan keempat strategi di atas.

Dalam jangka panjang, berbagai kebijakan akan dilaksanakan secara terpadu, terstruktur, sinergis dan terencana yang dilandasi oleh kemitraan dan keterlibatan berbagai pihak, dan dikelola sebagai suatu gerakan bersama penanggulangan kemiskinan.

Dalam konteks itu, upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi dilakukan melalui berbagai kebijakan yang diarahkan untuk mengembangkan investasi, meningkatkan produktivitas, memperluas perdagangan, dan meningkatkan pembangunan infrastruktur. Investasi pemerintah yang diarahkan pada pengembangan prasarana sosial dasar dan infrastruktur perdesaan merupakan prasyarat bagi peningkatan investasi swasta. Langkah kebijakan yang dilakukan **untuk mengembangkan investasi** antara lain: (1) Meningkatkan investasi terutama untuk kegiatan ekonomi yang menyerap tenaga kerja, dan pengembangan usaha di daerah tertinggal dan daerah perbatasan; (2) Mengembangkan industrialisasi perdesaan untuk memicu perkembangan wilayah; (3) Reformasi perijinan investasi; dan (4) Meningkatkan daya tarik investasi dan menjamin kepastian investasi.

Langkah kebijakan yang dilakukan untuk meningkatkan produktivitas antara lain (1) Reorientasi pengelolaan usaha tani; dan (2) Meningkatkan akses petani, dan nelayan terhadap modal, informasi, prasarana dan sarana, teknologi dan pasar. Langkah kebijakan yang dilakukan untuk memperluas perdagangan antara lain: (1) Meningkatkan kemudahan dalam perdagangan terutama bagi pelaku usaha kecil dan mikro, dan koperasi. Langkah kebijakan yang dilakukan untuk membangun infrastruktur antara lain dengan menata sistem transportasi nasional dan wilayah untuk memperlancar angkutan barang dan angkutan penumpang; (2) Meningkatkan kualitas jasa layanan sarana dan prasarana bagi masyarakat miskin.

Upaya perluasan kesempatan kerja dilakukan melalui berbagai kebijakan yang diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, meningkatkan produktivitas usaha dan meningkatkan produktivitas tenaga kerja usaha. Langkah kebijakan yang dilakukan untuk menciptakan lapangan kerja antara lain: (1) Meningkatkan akses permodalan bagi masyarakat miskin; (2) Mengembangkan usaha; (3) Meningkatkan kesempatan kerja masyarakat miskin. Langkah kebijakan yang dilakukan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja antara lain: (1) Pengembangan kewirausahaan; (2) Meningkatkan kapasitas kerja masyarakat miskin; (3) Meningkatkan kepastian kerja. Langkah kebijakan yang dilakukan

untuk meningkatkan produktivitas usaha antara lain: (1) Mengembangkan usaha masyarakat miskin; (2) Meningkatkan akses sumberdaya produktif masyarakat miskin; (3) Pengembangan kapasitas kewirausahaan dan pelatihan manajemen bagi masyarakat miskin.

Upaya pengurangan kesenjangan dilakukan melalui berbagai langkah kebijakan yang diarahkan untuk mempercepat pembangunan wilayah tertinggal dan terpencil, wilayah perbatasan dan wilayah pasca bencana alam. Langkah kebijakan yang dilakukan mengurangi kesenjangan antar wilayah antara lain: (1) Meningkatkan pembangunan dan kualitas sarana dan prasarana di wilayah tertinggal dan terpencil dan wilayah pasca bencana alam; (2) Meningkatkan investasi di wilayah tertinggal dan terpencil, serta wilayah pasca bencana alam; (3) Mengembangkan kegiatan usaha di wilayah tertinggal dan terpencil, serta wilayah pasca bencana alam; (4) Optimalisasi anggaran pembangunan; dan (5) Meningkatkan kapasitas kelembagaan pemerintah dan masyarakat di wilayah tertinggal dan terpencil, serta wilayah pasca bencana alam.

Penanggulangan kemiskinan tidak dapat dilakukan secara singkat dan sekaligus dan sekaligus karena kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat miskin dan keterbatasan sumberdaya untuk mewujudkan pemenuhan hak-hak dasar. Oleh sebab itu, kebijakan penanggulangan kemiskinan dipusatkan pada prioritas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan

hak atas pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, tanah, lingkungan hidup, dan sumberdaya alam, rasa aman, dan berpartisipasi dengan menghitung kemajuan secara bertahap. Kebijakan pemenuhan hak dasar memuat kebijakan yang akan ditempuh dalam jangka panjang. Pelaksanaan kebijakan menegaskan adanya kewajiban pokok (*core obligation*) bagi pemerintah sebagai pemegang mandat untuk menggunakan sumberdaya secara optimal dalam mewujudkan pemenuhan hak-hak-hak dasar rakyat secara bertahap dan progresif. Pemerintah juga mempunyai kewajiban untuk memastikan bahwa hak-hak dasar masyarakat miskin dapat terpenuhi (*obligation to result*). Dalam menjalankan kebijakan, pemerintah mempunyai kewajiban untuk mengelola anggaran, menerbitkan peraturan dan melakukan tindakan (*obligation to conduct*) yang didasarkan pada hukum yang berlaku sehingga menjamin pemenuhan hak dasar, tidak menciptakan hambatan dan beban bagi masyarakat miskin, dan tidak mematikan inisiatif yang dilakukan oleh berbagai pihak. Selain itu, pemerintah dapat membangun kerjasama dengan berbagai pihak baik swasta, pemerintah negara lain, dan lembaga internasional dalam pemenuhan hak dasar rakyat.

Pemenuhan hak atas pangan yang diselenggarakan dengan tujuan : Memenuhi kecukupan pangan yang bermutu dan terjangkau serta meningkatkan status gizi masyarakat miskin terutama

ibu, bayi dan anak balita. Kebijakan yang dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pangan adalah (1) Meningkatkan produksi dan distribusi pangan secara merata; (2) Meningkatkan ketahanan pangan lokal; (3) Meningkatkan pendapatan petani pangan; (4) Meningkatkan pengetahuan masyarakat miskin tentang diversifikasi pangan yang bermutu, tanpa diskriminasi gender; dan (5) Meningkatkan sistem kewaspadaan dini dalam gizi dan rawan pangan.

Pemenuhan hak atas layanan kesehatan diselenggarakan dengan tujuan memenuhi hak dasar masyarakat miskin atas layanan kesehatan yang bermutu, terjangkau dan tanpa diskriminasi gender. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas kesehatan adalah (1) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyediaan pelayanan kesehatan; (2) Menyediakan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat miskin tanpa diskriminasi gender; (3) Meningkatkan pengetahuan masyarakat miskin tentang kesehatan terutama ibu, bayi, dan balita; dan (4) Meningkatkan kerjasama global dalam penanggulangan masalah kesehatan.

Pemenuhan hak atas layanan pendidikan diselenggarakan dengan tujuan memenuhi hak masyarakat miskin untuk memperoleh layanan pendidikan dasar yang bermutu, terjangkau dan tanpa

diskriminasi gender. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas layanan pendidikan adalah (1) Meningkatkan partisipasi pendidikan penduduk miskin baik laki-laki maupun perempuan, pada jalur pendidikan formal maupun non formal; (2) Meningkatkan partisipasi masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, dalam penyelenggaraan pendidikan formal dan non formal bagi masyarakat miskin; (3) Meningkatkan mutu pendidikan formal dan non formal; (4) Memberikan kesempatan bagi anak berprestasi dari keluarga miskin untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan menengah atas dan pendidikan tinggi tanpa diskriminasi gender; dan (5) Menyediakan sarana dan prasarana pendidikan yang berkualitas di daerah perdesaan.

Pemenuhan hak atas pekerjaan dan berusaha diselenggarakan dengan tujuan memenuhi hak dasar masyarakat miskin atas pekerjaan yang layak dan kesempatan berusaha, serta pengembangan usaha tanpa diskriminasi gender. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pekerjaan dan berusaha adalah (1) Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam melaksanakan usaha berusaha tanpa diskriminasi gender; (2) Meningkatkan kapasitas masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, sehingga siap memasuki pasar kerja; (3) Meningkatkan perlindungan terhadap pekerja; (4) Mengembangkan Usaha Mikro dan

Kecil, dan Koperasi; dan (5) Meningkatkan kemitraan global dalam rangka memperluas kesempatan dan perlindungan kerja.

Pemenuhan hak atas perumahan diselenggarakan dengan tujuan memenuhi hak masyarakat miskin atas tempat tinggal atau perumahan yang layak dan lingkungan permukiman yang sehat. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pekerjaan dan berusaha adalah (1) Menyediakan rumah yang layak dan sehat yang terjangkau bagi masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan; (2) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengembangan dan penyediaan rumah yang layak dan sehat; (3) dan Meningkatkan perlindungan terhadap lingkungan permukiman dan perumahan rakyat terutama komunitas adat.

Pemenuhan hak atas air bersih dan aman, serta sanitasi yang baik diselenggarakan dengan tujuan meningkatkan akses masyarakat miskin atas air bersih dan aman, serta sanitasi dasar yang baik. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas air bersih dan aman, serta sanitasi yang baik adalah (1) Meningkatkan keterlibatan pemerintah daerah, masyarakat dan swasta dalam penyediaan dan pengelolaan air bersih dan aman, dan sanitasi dasar bagi masyarakat miskin; dan (2) Meningkatkan ketersediaan air bersih dan sanitasi dasar bagi masyarakat miskin tanp diskriminasi gender.

Pemenuhan hak atas tanah diselenggarakan dengan tujuan menjamin dan melindungi hak perorangan dan hak komunal atas tanah. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas tanah adalah (1) Melindungi hak atas tanah bagi komunitas adat, kelompok rentan dan tanah ulayat; (2) Meningkatkan peran serta masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, dalam perencanaan dan pelaksanaan tata ruang serta pemanfaatan tanah; dan (3) Melakukan redistribusi tanah secara selektif dan bertahap.

Pemenuhan hak atas sumberdaya alam dan lingkungan hidup diselenggarakan dengan tujuan meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas sumberdaya alam dan lingkungan hidup adalah (1) Mengembangkan sistem pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan; (2) Meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan; dan 3) Menjalin kerjasama global dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Pemenuhan hak atas rasa aman diselenggarakan dengan tujuan memenuhi hak masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, atas rasa aman dari

gangguan keamanan dan tindak kekerasan, serta ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas rasa aman adalah (1) Mengembangkan sistem pencegahan konflik secara dini; (2) Memperkuat modal sosial untuk menciptakan harmonisasi dan ketentraman masyarakat; dan (3) Meningkatkan perlindungan hak bagi warga negara baik laki-laki maupun perempuan dari konflik, tindak kekerasan dan perdagangan perempuan dan anak.

Pemenuhan hak untuk berpartisipasi diselenggarakan dengan tujuan memperluas partisipasi masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan dalam keseluruhan proses pembangunan. Kebijakan yang akan dilakukan untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak untuk berpartisipasi adalah (1) Meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat miskin; dan (2) Mengembangkan ruang partisipasi bagi masyarakat dan mekanisme transparansi dalam proses pembangunan tanpa diskriminasi gender.

Kebijakan perwujudan keadilan dan kesetaraan gender diimplementasikan dengan tujuan menghapus segala bentuk diskriminasi, eksploitasi, marginalisasi dan kekerasan terhadap perempuan baik di ruang domestik maupun publik, dan menjamin kesamaan hak perempuan dalam pengambilan keputusan, memperoleh pelayanan publik, dan mencapai kesejahteraan sosial.

Kebijakan yang akan dilakukan untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender adalah (1) Mendorong pengarusutamaan gender di kalangan pemerintah dan masyarakat; (2) Memperkuat lembaga dan organisasi perempuan; (3) Meningkatkan pelayanan publik yang berkeadilan gender; (4) Meningkatkan perlindungan terhadap perempuan baik di sektor publik maupun domestik; dan (5) Meningkatkan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan.

Percepatan Pembangunan Perdesaan diselenggarakan dengan tujuan memperluas kesempatan masyarakat miskin perdesaan baik laki-laki maupun perempuan dalam pemenuhan hak-hak dasar. Kebijakan yang dilakukan untuk percepatan pembangunan perdesaan adalah (1) Memperluas lapangan kerja di luar sektor pertanian; (2) Mempercepat pembangunan sarana dan prasarana penunjang; (3) Mengembangkan ekonomi dan pelayanan dasar; (4) Mendorong pengembangan ekonomi lokal di daerah pesisir; dan (5) Meningkatkan keberdayaan masyarakat perdesaan, terutama petani tanpa diskriminasi gender.

Pembangunan Perkotaan diselenggarakan dengan tujuan memperluas kesempatan masyarakat miskin perkotaan baik laki-laki maupun perempuan dalam memenuhi hak dasar. Kebijakan yang dilakukan untuk percepatan pembangunan perkotaan adalah (1) Memperluas pelayanan publik bagi masyarakat miskin, tanpa diskriminasi gender; (2) Memperluas ruang

berusaha bagi masyarakat miskin, tanpa diskriminasi gender; (3) Meningkatkan kepastian penguasaan dan pemilikan permukiman yang layak bagi masyarakat miskin, tanpa diskriminasi gender; (4) Meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat miskin perkotaan; dan 5) Meningkatkan rasa aman dari tindak kekerasan, terutama perempuan dan anak.

Pengembangan Kawasan Pesisir diselenggarakan dengan tujuan memperluas kesempatan masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan di kawasan pesisir dalam pemenuhan hak dasar. Kebijakan yang dilakukan untuk pengembangan kawasan pesisir adalah (1) Mempercepat pembangunan sarana dan prasarana penunjang pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar; (2) Mendorong pengembangan ekonomi lokal di daerah pesisir; dan (3) Meningkatkan keberdayaan masyarakat pesisir, tanpa diskriminasi gender.

Bila dikaji secara mendalam, ternyata Pemda Kabupaten Lebak telah memiliki konsep atau kebijakan penanggulangan kemiskinan yang cukup komprehensif. Artinya, standar kebijakan dan tujuan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Lebak sudah hampir menyeluruh. Tetapi mengapa Kabupaten Lebak tetap berpredikat sebagai daerah tertinggal dengan potret kemiskinan yang memprihatinkan. Dari amatan penulis dan kajian yang mendalam, predikat tersebut tetap melekat, karena perumusan standar kebijakan dan tujuan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Lebak

yang sudah komprehensif tidak didukung oleh penyiapan dan kesiapan sumberdaya dan insentif yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan kebijakan tersebut. Meskipun Kabupaten Lebak mendapat aliran subsidi pengentasan kemiskinan melalui pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, namun sasaran pelaksanaan program tersebut masih sangat terbatas, bila dibanding dengan kondisi dan populasi kemiskinan di Kabupaten Lebak.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENTASAN KEMISKINAN DI KECAMATAN CIKULUR, LEBAK

Implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan dalam meningkatkan kesejahteraan rumah tangga miskin di Kecamatan Cikulur Kabupaten Lebak berlangsung dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan. Luas wilayah Kecamatan Cikulur 6.606 hektar dengan batas-batas administratif berikut: sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Warunggunung, sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Cileles, sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Pandeglang, dan sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Cimarga dan Kecamatan Cibadak. Jarak Kecamatan Cikulur dengan Ibukota Kabupaten Lebak sekitar 17 Km dengan waktu tempuh sekitar 30 menit.

Kecamatan Cikulur adalah satu dari 28 wilayah Kecamatan yang ada di Kabupaten Lebak. Dari data Kecamatan Cikulur Dalam Angka Tahun 2008 diketahui bahwa wilayah Kecamatan Cikulur terdiri atas 13 wilayah Desa/Kelurahan, 49 wilayah RW dan 200 wilayah RT. Jumlah Keluarga, penduduk dan sex ratio di Kecamatan Cikulur dapat diketahui dari data berikut :

Tabel 13.
Jumlah Keluarga, penduduk dan sex ratio di Kecamatan Cikulur, 2007

No	Desa	Keluarga	Penduduk (Orang)			Sex Ratio
			Laki-laki	Perempuan	Jumlah	
1	Anggalan	638	1.294	1.297	2.591	9.98
2	Muara Dua	1.151	2.681	2.662	5.343	10.07
3	Muncang Pocong	954	1.997	1.788	3.785	11.17
4	Taman Jaya	553	1.300	1.170	2.470	11.11
5	Curug Panjang	1.142	2.269	2.233	4.502	10.16
6	Cikulur	919	2.290	2.460	4.750	9.31
7	Cigoong Selatan	880	1.921	1.784	3.705	10.77
8	Cigoong Utara	896	2.004	1.801	3.845	11.35
9	Sumur Bandung	1.530	3.266	2.956	6.222	11.05
10	Sukaharja	891	1.598	1.737	3.335	9.20
11	Sukadaya	876	2.050	1.820	3.870	11.26
12	Parage	660	1.517	1.335	2.852	11.26
13	Pasirgintung	455	994	936	1.930	10.62
	Jumlah	11.545	25.221	23.979	49.200	105.18

Sumber : Kecamatan Cikulur Dalam Angka Tahun 2008, BPS

Dari data yang tertera diketahui bahwa dengan jumlah penduduk mencapai 49.200 orang terdapat 11.545 rumah tangga. Dalam jumlah rumah tangga tersebut terdapat penduduk balita (usia 0-4 tahun) sebanyak 3.789 orang yang terdiri atas 1.956 balita laki-laki dan 1.833 balita perempuan. Populasi balita ini tentu tidak hanya membutuhkan kualitas pelayanan kesehatan namun membutuhkan juga jangkauan pelayanan yang menyentuh seluruh sasaran di seluruh pelosok perdesaan. Pelayanan kesehatan yang berkualitas bagi setiap rumah tangga miskin di Kecamatan Cikulur tampak belum merata, karena tenaga pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan kesehatan di Kecamatan Cikulur masih sangat

terbatas. Karena itu, sulit bagi kepala rumah tangga miskin yang berpenghasilan rendah dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas. Sementara itu, jumlah penduduk menurut mata pencaharian di Kecamatan Cikulur dapat diketahui dari data berikut.

Tabel 14.
Penduduk menurut mata pencaharian di Kecamatan Cikulur, 2007

NO	Desa	Petani	Buruh Tani	Nelayan/Perikanan	Buruh Nelayan	PNS Sipil	Industri	Perdagangan	Lainnya	Jumlah (Orang)
1	Anggalan	387	737	0	0	3	306	224	56	1.713
2	Muara Dua	350	315	35	0	35	255	126	39	1.155
3	Muncang Pocong	108	324	0	0	5	423	43	111	1.014
4	Taman Jaya	219	107	0	0	7	295	110	26	764
5	Curug Panjang	580	664	0	0	55	702	185	204	2.390
6	Cikulur	586	500	15	0	17	30	300	672	2.120
7	Cigoong Selatan	702	152	0	0	8	35	39	109	1.045
8	Cigoong Utara	770	500	0	0	5	95	152	73	1.595
9	Sumur Bandung	600	500	20	0	70	473	400	208	2.390
10	Sukaharja	460	251	10	0	14	260	113	61	1.169
11	Sukadaya	715	152	10	0	32	15	41	141	1.106
12	Parage	570	525	0	0	10	37	174	137	1.453
13	Pasirgintung	301	43	0	0	1	215	43	64	667
		6.348	4.770	90	0	262	3.141	1.950	1.901	18.462

Sumber : Kecamatan Cikulur Dalam Angka Tahun 2008, BPS

Mata pencaharian yang paling banyak dilakukan oleh penduduk adalah menjadi petani dengan jumlah yang mencapai 6.348 orang, disusul sebagai buruh tani sebanyak 4.770 orang. Dengan demikian terdapat 11.118 penduduk yang memperoleh nafkah dari kegiatan sektor pertanian. Pada tahun 2005 saja jumlah penduduk miskin di Kecamatan Cikulur mencapai 5.846 kepala keluarga atau 59,74 persen dari jumlah

9.785 kepala keluarga yang ada di Kecamatan Cikulur. Bila dikorelasikan dengan jumlah 11.545 kepala keluarga pada tahun 2007, maka jumlah penduduk miskin di Kecamatan Cikulur diperkirakan masih berkisar pada sekitar angka 50 persen. Artinya, terjadi penurunan jumlah penduduk miskin, namun penurunan tersebut belum layak dianggap signifikan. Kondisi ini jelas harus disikapi oleh Pemda Kabupaten Lebak dengan menerbitkan berbagai kebijakan yang diperlukan untuk mendukung upaya pengentasan kemiskinan.

Untuk melaksanakan berbagai program atau kegiatan yang sudah disepakati, pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan didukung dengan suatu pola pengorganisasian masyarakat. Pengorganisasian para pelaksana kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur terbagi menjadi dua kelompok kegiatan yaitu Unit Pengelola Kegiatan (UPK) dan Kelompok Simpan Pinjam Perempuan (Kelompok SPP).

Pengurus UPK terdiri atas seorang ketua, Sekretaris, dan Bendahara. UPK dibentuk dengan prinsip dari, oleh dan untuk masyarakat. Keanggotaan UPK terdiri dari unsur tokoh masyarakat, tokoh pemuda dan dari unsur lembaga swadaya masyarakat setempat. Di masing-masing desa terdapat satu UPK dengan tugas mengelola pendanaan dan melaksanakan berbagai kegiatan sesuai dengan program kerjanya. Jumlah UPK sesuai dengan jumlah desa yang ada dalam wilayah Kecamatan Cikulur, yaitu Desa Cigoong Selatan, Desa Cigoong Utara, Desa Cikulur, Desa Curug Panjang, Desa Muaradua, Desa Parage, Desa Sukaharja, Desa Sumurbandung, Desa

Tamanjaya, Desa Pasirgunung, Desa Muncangkopong, Desa Sukadaya, dan Desa Anggalan.

Pengurus kelompok SPP terdiri atas seorang ketua, sekretaris, dan bendahara. Jumlah Kelompok SPP di Kecamatan Cikurur mencapai 300 kelompok SPP. Keanggotaan Kelompok SPP terdiri atas ibu-ibu yang sebelumnya telah terhimpun dalam wadah Tim Penggerak PKK serta ibu-ibu dari kelompok sosial masyarakat setempat. Tugas Kelompok SPP adalah melaksanakan kegiatan simpan pinjam dari dan untuk anggotanya. Penyimpanan uang tidak hanya dimaksudkan untuk melatih para anggota agar dapat menyisihkan sebagian keuntungan untuk ditabung, namun juga diarahkan untuk menjadi jaminan atas pinjaman yang diterima anggota. Pinjaman kepada anggota dimaksudkan untuk membantu permodalan usaha ekonomis produktif yang dikelola oleh masing-masing anggota. Dari informasi yang diperoleh diketahui bahwa lebih banyak anggota yang meminjam daripada yang menyimpan. Cukup bervariasi jenis-jenis usaha ekonomis produktif yang dikelola para anggota SPP, namun lebih banyak pada usaha untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Dari informasi yang diperoleh diketahui bahwa kegiatan SPP ini cukup banyak membantu para anggota dalam menambah pendapatan keluarga, juga termasuk ketiga anggota terdesak oleh kebutuhan uang.

Pendanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikurur terdiri atas sejumlah alokasi anggaran untuk pelaksanaan berbagai kegiatan. Meskipun prosedur pencairan dana pada

awalnya dianggap terlalu berbelit-belit, namun pada akhirnya prosedur pencairan dan penggunaan dana dapat difahami sebagai upaya untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dan atau penyimpangan yang justru akan merugikan masyarakat itu sendiri. Pola pencairan dan penggunaan dana PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur memang cukup efektif untuk mencegah penyalahgunaan atau penyimpangan, karena fungsi penyeleksian dan fungsi pengawasan dilakukan secara konsisten. Khusus untuk pendanaan kegiatan kelompok SPP dapat diketahui dari data berikut.

Tabel 15.
Realisasi Anggaran Untuk Pengelolaan Simpan Pinjam Periode Desember 2009

No	Desa	Dana SPP	
		Alokasi	Realisasi
1	Cigoong Selatan	15.000.000	15.000.000
2	Cigoong Utara	20.000.000	20.000.000
3	Cikulur	34.000.000	34.000.000
4	Curugpanjang	35.000.000	35.000.000
5	Muaradua	35.000.000	35.000.000
6	Parage	50.000.000	50.000.000
7	Sukaharja	40.000.000	40.000.000
8	Sumurbandung	40.000.000	40.000.000
9	Tamanjaya	30.000.000	30.000.000
10	Pasirgunung	20.000.000	-
11	Muncangkopong	-	-
12	Sukadaya	-	-
13	Anggalan	-	20.000.000
		319.000.000	319.000.000

Sumber : Laporan Gabungan Fasilitator Kecamatan Bulan Desember 2009

Jumlah pencairan dana untuk kegiatan simpan pinjam mencapai Rp.319 juta, dan untuk masing-masing desa terdistribusi dana antara Rp.15 juta sampai Rp.50 juta. Jumlah ini memang tidak banyak bila dibanding dengan jumlah warga

yang membutuhkan pinjaman, namun cukup membantu warga yang sangat membutuhkan tanpa harus mengalami hal-hal seperti yang dilakukan oleh para rentenir atau ijon. Yang pasti pendanaan untuk kegiatan simpan pinjam warga ini diharapkan dapat bergulir terus hingga pada akhirnya akan melahirkan semacam sistem pendanaan sosial yang mendukung terselenggaranya implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan.

Berbeda dengan dengan pengelolaan dana simpan pinjam yang diharapkan terus bergulir, pendanaan untuk melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan sosial tidak demikian. Dari data berikut dapat diketahui jumlah alokasi pendanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur untuk melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan sosial.

Tabel 16.
Realisasi Anggaran Pengelolaan Kegiatan Periode Desember 2009

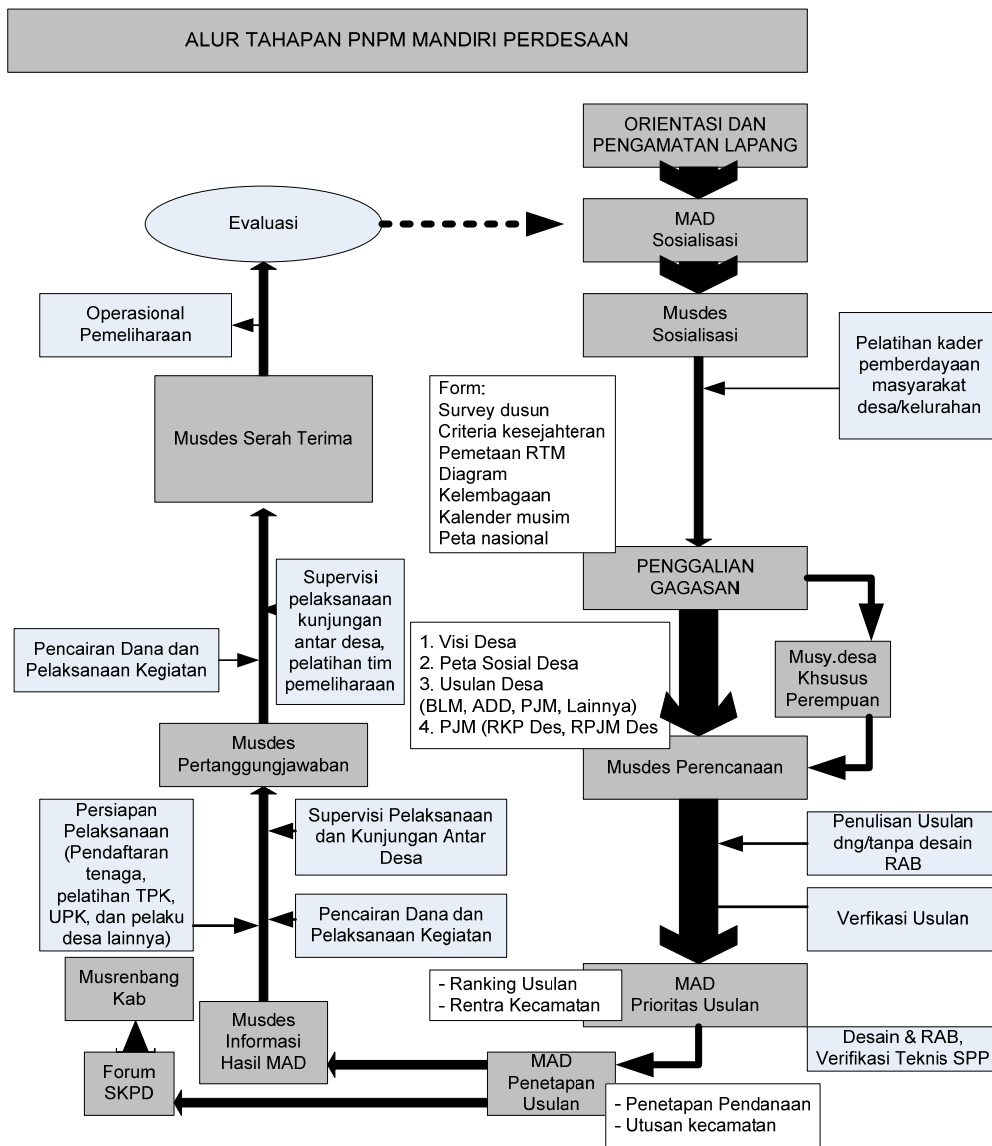
Nama Desa	Sarana Prasarana		Pendidikan		Kesehatan	
	Alokasi	Reallsasi	Alokasi	Reallsasi	Alokasi	Reallsasi
Cigoong Selatan	177.916.200	66.630.500	32.090.050	9.281.500	-	-
Cigoong Utara	-	69.436.700	155.569.700	-	-	-
Cikulur	-	-	-	-	207.445.700	68.504.600
Curugpanjang	72.747.600	15.795.000	106.275.400	20.920.000	-	-
Muaradua	73.650.400	15.481.500	-	-	-	-
Parage	72.180.000	32.045.200	155.169.200	-	-	-
Sukaharja	88.028.100	11.450.000	-	-	143.906.200	19.647.000
Sumurbandung	190.828.300	32.000.000	-	3.330.000	145.691.200	-
Tamanjaya	132.884.600	23.235.900	-	-	-	-
Pasirgunung	111.432.700	22.966.300	-	-	39.280.200	7.532.500
Muncangkopong	147.831.300	73.574.200	-	-	174.331.700	14.437.950
Sukadaya	80.971.000	-	-	-	-	-
Anggaran	222.770.000	57.744.000	-	-	-	35.057.000
Jumlah	1.371.240.200	420.359.300	449.104.800	33.531.500	710.655.000	145.179.050

Sumber : Laporan Gabungan Fasilitator Kecamatan Bulan Desember 2009

Perencanaan pendanaan PNPM Mandiri Perdesaaan di Kecamatan Cikulur meliputi alokasi dana untuk pembangunan sarana dan prasarana desa, peningkatan pelayanan pendidikan, dan peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat.

Pembangunan prasarana desa yang tampak menonjol dari penggunaan dana PNPM Mandiri Perdesaan adalah pembangunan prasarana jalan desa yang menghubungkan satu wilayah RT/RW dengan wilayah RT/RW lainnya. Banyak manfaat yang diperoleh warga masyarakat setempat dari pembangunan prasarana jalan desa ini. Karena itu, pembangunan prasarana jalan desa menjadi prioritas pilihan warga setempat. Secara skematik penyelenggaraan PNPM Perdesaan tergambar dengan alur tahapan berikut :

Gambar 7
Alur Tahapan PNPM Mandiri



Sumber: Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan, 2008:40

Guna mengungkap bagaimana pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur, penulis mengadakan sarasehan pada tanggal 26 Januari 2010 di Kantor Camat Cikulur, Kabupaten Lebak. Sarasehan tersebut dihadiri oleh Camat Cikulur serta aparatur Kecamatan, Lurah Cigoong Selatan, Lurah Cigoong Utara, para Fasilitator Kecamatan, para penggiat PNPM Mandiri Perdesaan, dan kelompok ibu-ibu pengelolaan kegiatan simpan pinjam. Sarasehan dilaksanakan sebagai suatu pendekatan penelitian partisipatoris dengan tujuan menggali dinamika persoalan dalam rangkaian pelaksanaan berbagai kebijakan dan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur.

Biasanya program atau proyek yang berasal dari pusat disertai dengan petunjuk pelaksanaan atau semacam itulah. Menurut Informan 15²¹, seorang Fasilitator Kecamatan :

Kami melaksanakan menurut buku panduan kami, tugas pokok fungsi kami disini adalah sebagai fasilitator masyarakat yang menjembatani program-program atau alur-alur program dengan kondisi di lapangan dan kami juga mengambil suatu kebijakan, kebijakan itu hasil kondisi masyarakat setempat. Sasaran PNPM Mandiri membantu masyarakat miskin di perdesaan kecamatan Cikulur ini.

Dari penuturan Informan 15 diketahui bahwa pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan didasarkan pada suatu panduan program. Dari kegiatan penelusuran dokumen diketahui bahwa panduan yang dimaksud adalah Petunjuk Operasional PNPM Mandiri Perdesaan (PO) yang diterbitkan

²¹ Wawancara dengan Camat Cikulur tanggal 26 Januari 2010

oleh Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa Kementerian Dalam Negeri. Dengan panduan tersebut Fasilitator Kecamatan berperan menghubungkan konsep program PNPM Mandiri Perdesaan dengan permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Fasilitator Kecamatan juga berperan menjelaskan sasaran program serta memandu pengambilan suatu kebijakan oleh warga masyarakat setempat. Kebijakan mengenai pilihan prioritas kegiatan untuk mengatasi permasalahan dan sekaligus memenuhi kebutuhan masyarakat diputuskan oleh warga masyarakat setempat dengan cara musyawarah hingga disepakatinya sejumlah program atau kegiatan yang dikehendaki oleh masyarakat setempat. Yang sangat menarik dari proses pengambilan kebijakan untuk menentukan pilihan prioritas kegiatan adalah bahwa proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan secara kritis, transparan dan demokratis menurut perkembangan aspirasi warga masyarakat. Manfaat dari pola pengambilan keputusan yang demikian itu adalah bahwa warga masyarakat desa merasa diperlakukan sebagai subyek kebijakan yang berhak sepenuhnya untuk menentukan sasaran fungsional dan sasaran kondisional pelaksanaan program yang sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan masyarakat setempat. Sasaran tersebut tidak hanya terfokus pada pembangunan prasarana jalan desa, pelayanan kesehatan, dan pelayanan pendidikan; tetapi mencakup juga bagaimana membentuk suatu pola pengelolaan bantuan dana untuk membuka dan atau mengembangkan usaha-usaha ekonomis produktif di kalangan ibu-ibu rumah tangga. Fenomena yang sangat menarik dari

pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur adalah bahwa besarnya perhatian para penggiat PNPM Mandiri dalam mengantisipasi permasalahan gender. Padahal kita tahu bahwa permasalahan gender dalam tatanan tradisi kehidupan masyarakat desa masih sangat menonjol. Artinya, peran kaum perempuan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri tampak ditonjolkan. Hal ini tampak dari penyerahan sepenuhnya pengelolaan dana simpan pinjam kepada kaum ibu-ibu. Dengan pengelolaan dana simpan pinjam ini sejumlah ibu rumah tangga merasa terbantu dalam membuka atau mengembangkan usaha ekonomis produktif yang menambah penghasilan keluarga. Bagaimana kebijakan PNPM Mandiri Perdesaan itu dilaksanakan di Kecamatan Cikulur, Informan 16 menuturkan:

Dalam menjalani PNPM Mandiri ini, yang pertama mencari kebutuhan masyarakat, yang kedua meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan cara melihat pendidikan anak, dengan mengembangkan ketrampilan dan kesehatan ibu".²²

Informan 15²³ menjelaskan:

Kita melalui proses pengamatan, kita memfasilitasi secara sendiri-sendiri tetapi ada tahapan-tahapan sendiri apa yang perlu disampaikan. Dari tahapan prosesing awal kondisi di kecamatan keadaan desa yang berada di kecamatan, yang kedua adalah dari musyawarah tingkat desa, fasilitator membuat menjadi beberapa klasifikasi dimana disini menjelaskan prosesnya beberapa fasilitas ini dijelaskan ini loh prosesnya, yang kedua membuat dan membentuk beberapa fase, mengumpulkan beberapa sifat yang mengetahui masyarakat miskin dimana terbentuk dari karekteristik desa

²² Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

²³ Wawancara dengan Camat Cikulur tanggal 26 Januari 2010

masing-masing, yaitu pada divisi ini, kalau mengadakan musyawarah itu permasalahannya dimana sifat-sifatnya karekteristiknya itu disini ada RW kan pak ya ditingkat RW. Nah disitu mulai digali catatan-catatan yang memang kita lihat menjadi kebutuhan dari masyarakat disini. Dengan ini didapatkan apapun usulannya apapun gagasannya dari masing-masing individu, akan diposisikan melalui pertama ukuran permasalahan yang factual, disitulah kita akan atau masyarakat memposisikan kita dengan membutuhkan data-data yang diberikan kita untuk mendapatkan data-data factual tersebut, kebetulan data-data yang disajikan berdasarkan keadaan yang factual, itu yang pertama adalah kerjasama perempuan dan kedua kerjasama guru, kita membuat kelompok dulu dan merumuskan sarana dan prasarana dulu untuk meningkatkan ketrampilan masyarakat, pendidikan dan lain-lain. Kalau didapatkan dua ukuran dari permasalahan factual itu nanti akan diposisi apa ditetapkan di dalam pola tingkat pelaksanaan, dimana dalam permasalahan itu sendiri, disana akan dipikirkan kembali atau dimusyawahkan kembali atau usulan-usulan yang dijadikan pokok permasalahan yang menjadi tujuan, bisa itu sarana dan prasarana, bisa ukuran kualitas hidup, bisa itu ukuran pendidikan dan ukuran-ukuran lainnya, yang tidak masuk dalam sasaran dan arahan. Setelah dihasilkan tiga ukuran ditingkat desa kondisi-kondisi factual, disana akan membentuk kader-kader dari penduduk-penduduk local, dari proposal itu sendiri diajukan ke Kecamatan dan dibuat sebuah tim dan tim ini akan memiliki ukuran dan usulan itu sendiri, apakah ukuran dan usulan itu dari suatu kelompok masyarakat atau menjadi ukuran final, itu yang kami miliki untuk memfasilitasi. Dari situ setelah dijadikan klasifikasi, dinilai layak atau tidak usulan dan ukuran itu untuk bisa dikompetisikan antar desa dan antar kecamatan.

Dari penuturan yang demikian terungkap adanya pemberlakuan suatu prosedur identifikasi permasalahan masyarakat serta penyusunan usulan kegiatan dan pilihan-pilihan strategi untuk memberdayakan masyarakat atau meningkatkan kesejahteraan rumah tangga miskin. Dari kegiatan pengamatan langsung serta beberapa keterangan

yang diperoleh diketahui bahwa peningkatan kesejahteraan rumah tangga miskin yang dilakukan melalui PNPM Mandiri Perdesaan lebih banyak terfokus pada pelayanan kesehatan ibu dan anak, pelayanan pendidikan serta peningkatan ketrampilan usaha ekonomi produktif kaum ibu dalam rangka meningkatkan pendapatan keluarga. Fokus tersebut merupakan hasil dari proses pembahasan yang cukup panjang dan melalui beberapa tahap hingga disepakatinya sejumlah sasaran program. Dalam konteks ini pertanyaannya adalah apakah sasaran yang dipilih sudah tepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat? Terhadap pertanyaan seperti ini, Informan 16 mengatakan : *"Betul, Sasaran yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, jadi awal dari permasalahan itu adalah dari masyarakat"*. Dengan penentuan sasaran yang demikian itu, apakah masalah kemiskinan dapat diatasi. Dalam hal ini, Informan 16²⁴ menegaskan : *"Dapat mengatasi sebagian dari permasalahan kemiskinan di desa itu, kalau mengatasi masalah kemiskinan itu mungkin tidak bisa karena keterbatasan pemberdayaan dan fasilitas, kita berusaha untuk mengatasi masalah kemiskinan itu"*. Memang benar apa yang dikatakan informan ini, bahwa sasaran-sasaran program yang dipilih tentu belum mencakup keseluruhan permasalahan kemiskinan. Permasalahan kemiskinan di perdesaan tampak teramat kompleks, terutama bila dikritisi dari faktor sumber daya seperti sumber daya individual dan sumber daya sosial ekonomi yang tercermin dari kondisi kehidupan masyarakat desa. Lantas aspek-aspek apa

²⁴ Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

saja yang diatasi melalui pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan dalam memberdayakan masyarakat? Terhadap pertanyaan seperti ini, Informan 15²⁵ menjelaskan:

Yang pertama adalah aspek peningkatan pendapatan masyarakat desa. Yang kedua adalah peningkatan sarana dan prasarana infrastruktur. Sarana dan prasarana itu bermacam-macam, contohnya jalan, jembatan. Untuk peningkatan kualitas hidupnya ada TK dan peningkatan posyandu, untuk pendidikan ada pembangunan Madrasah Ibtidaiyah, ada pembangunan TK dan masih banyak lagi. Jadi kita memfasilitasinya keadaan-keadaan desa tersebut menjadi verifikasi, jadi ada beberapa komponen yang sesuai dengan ukuran kita dan menjadi kualifikasi yang dari masyarakat ada, dari fasilitasi ada dan dari masyarakat setempat.

Dari penjelasan yang disampaikan informan itu terungkap bahwa pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur mencakup antara lain peningkatan pendapatan masyarakat, peningkatan prasarana jalan dan jembatan desa serta peningkatan pelayanan pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan ibu dan anak. Lantas siapa yang menjadi sasaran pelayanan pendidikan dasar, menurut Informan 16²⁶ yang menjadi sasaran dan peruntukan prasarana pendidikan adalah bagi masyarakat miskin.

Setiap program atau kegiatan pemberdayaan masyarakat tentu membutuhkan dukungan pembiayaan yang mungkin tidak sedikit. Namun tidak setiap kebijakan atau program pemberdayaan masyarakat disertai dengan

²⁵ Wawancara dengan Camat Cikulur tanggal 26 Januari 2010

²⁶ Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

dukungan pendanaan yang memadai. Jika kenyataan menunjukkan bahwa pelaksanaan program atau kegiatan pemberdayaan masyarakat itu sangat terbatas, pertanyaannya adalah apakah ada sumber pendanaan lainnya. Terhadap masalah pendanaan ini, Informan 16²⁷ mengatakan "*Kalau sumber lain adalah dari bantuan partisipasi masyarakat*". Partisipasi atau bantuan dari masyarakat merupakan manifestasi kesadaran dan tanggungjawab sosial warga masyarakat dalam turut memberi nilai tambah atas pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan. Semakin tinggi kesadaran dan tanggungjawab warga masyarakat yang diaktualisasikan ke dalam berbagai bentuk partisipasi, maka dengan sendirinya nilai tambah dalam proses pemberdayaan masyarakat desa semakin tinggi pula.

Mengacu pada pencapaian sasaran-sasaran pemberdayaan masyarakat yang dikemukakan oleh para informan itu, diperoleh suatu gambaran faktual bahwa pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikukur dilakukan dengan mengembangkan model *bottom up planning*. Model ini dapat diartikan sebagai suatu konsep pemberdayaan masyarakat yang didasarkan pada aspirasi dan partisipasi masyarakat. Dalam konteks ini pertanyaannya adalah apakah cukup tepat dilaksanakan menjadi model atau cara untuk mengatasi masalah itu, masalah kemiskinan di pedesaan?

²⁷ Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

Secara tegas Informan 16²⁸ mengatakan "*Kalau menurut kami cukup tepat*".

Tidak mudah membangun dan mengembangkan partisipasi warga masyarakat dalam proses upaya pemberdayaan masyarakat, karena tidak sedikit kendala yang menghadang upaya tersebut. Terhadap persoalan kendala ini, Informan 15²⁹ menuturkan:

Kendalanya pasti ada, dalam setiap pelaksanaan dalam PNPM Mandiri ini tetapi yang jadi kendala, tetapi yang jadi tujuan utama disini mungkin fasilitasi disini adalah tergantung dari penerimaan atau partisipasi masyarakat yang cukup tinggi untuk ikut dalam program itu dari awal dan menjadi biasa dan tidak menjadi luar biasa, artinya partisipasi masyarakat itu bukan hanya masyarakat seorang yang difasilitasi tetapi peran aktif dari masyarakat untuk aktif dalam menentukan permasalahan desa dari tingkat desa sampai kecamatan dengan ikut dalam partisipasi dan peran aktif masyarakat, dengan menentukan masalah yang ditentukan dalam forum musyawarah.

Dari penuturan informan itu terungkap satu kata kunci yang bernilai sangat penting bagi keberhasilan upaya pemberdayaan masyarakat desa yaitu "partisipasi masyarakat". Peningkatan partisipasi masyarakat inilah yang tampak menonjol dalam pelaksanaan PNPM Mandiri di Kecamatan Cikukur. Sementara itu, bagaimana peran kepala desa atau lurah dalam memotivasi masyarakat untuk memanfaatkan berbagai peluang atau kesempatan yang muncul dari

²⁸ Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

²⁹ Wawancara dengan Camat Cikukur tanggal 26 Januari 2010

pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, Informan 14³⁰, Lurah Cigoong Utara menjelaskan:

Saya akan menjelaskan apa yang kami kerjakan, memang saya bersyukur atas kemajuan Kecamatan Cikulur ini luar biasa. Kalau dilihat dari bawah PNPM di Kecamatan Cikulur ini dimulai dari 2002 dan PNPM ini banyak sekali manfaatnya khususnya kepada masyarakat untuk meningkatkan taraf hidup. Yang pertama khususnya kalau kita bicara peran aktif dari PNPM Mandiri ini sungguh luar biasa, karena PNPM Mandiri itu adalah yang dimiliki masyarakat ini untuk memfasilitasi peningkatan taraf hidup. Kemudian dari masyarakat maunya apa, karena dalam penetapan PNPM Mandiri ini dalam artian seperti ini khususnya kami di Cigoong Utara yang tadinya tidak ada menjadi ada, yang tadinya tidak tahu menjadi tahu, ini karena adanya program PNPM Mandiri ini. Contoh yang jadinya tidak tahu menjadi tahu ini dilakukan fasilitator apa akibat dari PNPM Mandiri ini, khususnya pada masyarakat itu sendiri.

Dari penjelasan yang disampaikan oleh informan itu terungkap bahwa peran strategis Fasilitator Kecamatan dalam mensosialisasikan kebijakan PNPM Mandiri Perdesaan dan sekaligus membuka wawasan masyarakat desa teramat penting. Sosialisasi kebijakan tampaknya dapat dijadikan *entry point* yang sangat diperlukan untuk merancang keberhasilan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di perdesaan. Bagaimana keberhasilan dalam memainkan *entry point* sebagai faktor motivasi dan penggalangan partisipasi, terungkap dari penuturan Informan 14³¹ berikut:

Dalam sarana maupun prasarana, yang tadinya tidak tahu menjadi tahu terutama dalam fasilitasi PNPM Mandiri ini, wilayah kami maksudnya ini masuk dalam Kecamatan Cikulur

³⁰ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

³¹ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

masih sangat terbatas terutama pendidikannya kurang, yang kata pak camat masih kebiasaan. Ada apa di desa kami, kepedulian dan partisipasi dari masyarakat ini, contohnya dari kepedulian dan partisipasi masyarakat ini adalah pembangunan jalan ini, itu sangat menunjang kami dalam melakukan kegiatan. Kepedulian dan partisipasi masyarakat itu, bukan dari kami tetapi dari partisipasi masyarakat untuk masyarakat. Kepedulian kami yang secara langsung menerima partisipasi masyarakat sangat bermakna, dari aparat desa jadi ada sosialisasi tergantung dari berbagai kesempatan terus disosialisasikan, agar kita keluar dari ketinggalan. Baik informasi ditempat-tempat yang tertinggal akan diketahui dan pada akhirnya masyarakat mengetahui keadaan ini dan berdiskusi sendiri. Kepedulian dan partisipasi masyarakat yang pada akhirnya terkumpul aspirasi masyarakat dibalai masyarakat, baik dari mulai remaja maupun tokoh masyarakat. Contoh kata Bapak tadi contoh dengan dana yang sedikit kenapa bisa menjalankan PNPM Mandiri ini, karena adanya partisipasi masyarakat. Yang pada akhirnya swadaya masyarakat itu berjalan contohnya gotong royong, kepedulian dari bahan kalau tidak ada partisipasi masyarakat kayaknya Desa Cigoong Selatan ini tidak akan naik. Umpamanya setelah muncul usulan dari masyarakat itu sendiri umpamanya perbaikan jalan belum ada bagaimana usulan selanjutnya, contoh umpamanya belum ada jalan, untuk mengantar hasil panen, buah-buahan, hasil tani sehingga menumpuk bahkan hampir tidak berharga. Tetapi seandainya jalan ini sudah dibangun dan sudah diperbaiki, hasil tani tersebut dapat dijual kapan saja, yang tadinya hasil panen harus dipikul dengan adanya PNPM Mandiri bisa diangkut dengan mobil dan hasilnya itu dapat dijual secara langsung. Alhamdulillah partisipasi masyarakat yang memang awalnya dari partisipasi masyarakat sendiri memang dibutuhkan, terutama dari faktor-faktor sumber daya manusia yang kurang bukan merendahkan masyarakat saya sendiri, tetapi terus terang SD saja disini hanya satu unit, SMP aja hanya ada tiga anak waktu zaman saya dulu yang SLTA hanya 1 orang pada tahun 1987 sekarang tahun 2010. Tetapi sekarang sudah ada disini karena Kabupaten Lebak tersentuh dikarenakan adanya jalan kesini, kalau dulu jangankan mobil sepeda aja susah jalannya, yang bapak lewat kemarin itu dari PNPM Mandiri sangat menguntungkan dari ekonominya

terangkat dan itu bisa dilanjutkan oleh masyarakat, pakai sepeda pun bisa.

Betapa dinamisnya dampak tebar (*multiplayer effects*) yang ditimbulkan dari keberhasilan mensosialisasikan kebijakan pemberdayaan masyarakat menjadi faktor yang memotivasi berkembangnya aspirasi dan partisipasi masyarakat. Dengan demikian dua kata kunci yang diperlukan untuk mengefektifkan kegiatan sosialisasi kebijakan pemberdayaan masyarakat agar berhasil dalam mengentaskan kemiskinan adalah motivasi dan penyuluhan. Dalam hal ini pertanyaannya adalah apakah pemberian motivasi dan penyuluhan sudah tepat untuk membangun dan mengembangkan potensi, aspirasi dan partisipasi? Menurut Informan 15³²:

Tepat, karena kita memfasilitasi dan mensosialisasi tidak hanya dari sebatas kecamatan tidak hanya dari pemerintah tetapi kita mengharapkan partisipasi masyarakat dengan asas keadilan dan dengan penduduk setempat ini tidak hanya pada informasi satu wilayah saja tetapi informasi dari seluruh wilayah desa”.

”Asas keadilan”, itulah satu kata penting yang terungkap dari kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh Fasilitator Kecamatan. Asas keadilan yang dimaksud agaknya dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip dasar dalam memperlakukan warga desa sebagai subyek pembangunan untuk memandang permasalahan secara obyektif rasional dengan memberikan motivasi dan penyuluhan. Pandangan tersebut agaknya berhasil dibangun dengan memberikan berbagai informasi aktual

³² Wawancara dengan Camat Cikukur tanggal 26 Januari 2010

kepada warga desa. Informasi yang disampaikan secara bijaksana tentu dapat melahirkan kesadaran, kepedulian dan tanggungjawab sosial warga desa terhadap obyek permasalahan yang dihadapinya. Kenyataan ini mengisyaratkan bahwa upaya pemberdayaan terutama pemberdayaan masyarakat desa harus dimulai dari sosialisasi kebijakan yang dilakukan dengan pendekatan-pendekatan yang tepat. Tujuannya adalah agar kesadaran, kepedulian dan kemauan warga desa tumbuh dan berkembang menjadi potensi dan partisipasi aktif. Potensi dan partisipasi aktif tersebut tentu tidak hanya menjadi kekuatan dasar bagi upaya pemberdayaan itu sendiri, tapi sekaligus juga menjadi serangkaian kontribusi yang memberi nilai tambah atas setiap upaya pemberdayaan masyarakat.

Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur tampaknya sudah berkembang, sasaran-sasaran program pun semakin banyak. Meskipun demikian, pertanyaan pokok yang perlu mendapat jawaban adalah program yang bagaimana yang layak dianggap ideal untuk mengurangi jumlah rumah tangga miskin. Atau katakanlah program yang dapat memotivasi dan menstimulasi masyarakat agar lebih banyak melakukan upaya perbaikan lingkungan, peningkatan kesejahteraan dan lain sebagainya. Terhadap pertanyaan seperti ini, Informan 14³³ mengemukakan:

Cigoong Utara adalah sangat dinamis baik itu kemasyarakatan maupun pembangunan. Kemarin tahun 2009

³³ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

kita ada membangun sebuah masjid - itupun dari beberapa program, pertama adanya bantuan program dan partisipasi masyarakat, ada keuntungannya bahkan pihak dari masyarakat dan dari aparatur kami di desa sangat menguntungkan dari program itu. Dengan program ini, dengan program P2SS seperti di kabupaten maupun provinsi, kami menjadi tolok ukur, khususnya bagi kepentingan kami juga. Tentunya hasil dari PNPM kalau seandainya bisa dimanfaatkan. Yang namanya masyarakat banyak macamnya dan berbagai tingkat sosial. Apalagi di desa ini didirikan pabrik yang banyak manfaatnya, dan belum didirikan puskesmas kalau berobat terlalu jauh sekarang bagaimana kalau dibangun tentunya lebih menguntungkan. Sekarang sudah dekat kemudian kita memikirkan bagaimana kedepannya. Jadi tujuan idealnya belum tercapai. Idealnya program PNPM Mandiri ini perlu dilanjutkan. Dengan dukungan sumber daya yang ada disana (maksudnya pemerintah).

Apa yang dikemukakan oleh Informan 14 pada akhirnya terfokus pada persoalan sumber daya. Sumber daya, bisa sumber manusia, bisa sumber daya pembiayaan, sumber daya lingkungan yaitu sumber daya alam, bisa sumber daya social tetapi secara praktis yang semua orang mengatakan bahwa sumber daya pendanaan yang paling penting. Lantas, idealnya, berapa dukungan sumber daya pendanaan yang dibutuhkan untuk menggeser posisi daerah tertinggal atau desa tertinggal menjadi daerah atau desa yang maju dan berkembang? Dengan semangat dan suara yang lantang, Informan 14³⁴ mengatakan:

Memang kita menyadari untuk Kabupaten Lebak kategori desa tertinggal, kita juga sangat prihatin untuk Kabupaten Lebak, dengan perjuangan Bapak Bupati dengan APBD yang sangat minim sangat berat pelaksanaannya, karena kita dituntut masyarakat dalam pembangunan. Tentunya kami ada dibawah

³⁴ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

Kabupaten Lebak sangat mengharapkan kalau dengan PNPM Mandiri ini ada yang diharapkan yaitu APBD kalau tidak mengharapkan dari APBD saya yakin Kabupaten Lebak ini tidak keluar dari kemiskinan. Terus terang untuk Kabupaten Lebak ini sangat kurang, untuk Kabupaten Bogor saja 12 Triliyun. Pertimbangannya desa saja sudah masuk kategori produktif. Sedangkan Kabupaten Lebak bukan tidak mau tapi APBD nya tidak ada, baik dari provinsi maupun dari kotanya.

Sepertinya Informan tersebut telah memiliki wawasan yang cukup untuk memahami proyeksi pembiayaan yang dibutuhkan untuk mengubah daerah tertinggal atau desa tertinggal menjadi daerah maju atau desa maju. Sebutan "untuk kabupaten Bogor saja 12 trilyun" adalah ungkapan bahwa betapa besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengubah daerah tertinggal dan desa tertinggal menjadi daerah maju dan desa maju. Adalah kenyataan bahwa meskipun tingkat kebutuhannya berbeda-beda, namun pada akhirnya setiap daerah atau setiap desa dihadapkan pada masalah pendanaan yang sama. Artinya, implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan itu membutuhkan dukungan pendanaan yang tidak sedikit. Bahkan dapat dikatakan bahwa bila seluruh dana APBD atau dana dari APBN dicurahkan sepenuhnya untuk mengentaskan kemiskinan di suatu daerah, tidak otomatis permasalahan kemiskinan di daerah tersebut teratasi secara tuntas, karena begitu banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan. Karena itu, pertanyaan yang menarik adalah apakah faktor pendanaan merupakan satu-satunya faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan, atau mengubah daerah tertinggal

menjadi daerah maju? Mengacu pada pertanyaan seperti ini, serta merta Informan 14³⁵ mengatakan *"Ada, sumber daya kebijakan, karena manusia kalau tidak ada sumber daya ini kebijakan bagaimana banyak duit pak"*. Spontanitas yang dikemukakan ini arahnya adalah betapa pentingnya faktor sumber daya manusia bagi keberhasilan implementasi kebijakan kemiskinan. Lantas, persoalannya bagaimana meningkatkan kualitas sumber daya manusia itu. Dalam konteks ini Informan 14³⁶ menyampaikan harapannya:

Kalau pada level moderat kami disini sangat prihatin pak, tidak maksimal. Disini seperti kejar-kejaran, ya bagaimana sebagai aparat desa dan sebagai meningkatkan kebutuhan rumah tangga, Ya kami disini mengharapkan adanya peningkatan sumber daya manusianya, kalau sumber daya manusianya tidak ditingkatkan bagaimana kami disini bisa jalan.

Peningkatan sumber daya dalam pengentasan kemiskinan jelas tidak terbatas hanya pada obyek tetapi juga pada subyeknya. Pertanyaannya adalah apakah perlu peningkatan sumber daya aparatur, terutama aparatur yang bersentuhan langsung dengan permasalahan kemiskinan? Spontan Informan 14 mengatakan *"Perlu dan sangat perlu"*. Seandainya dukungan sumber daya manusianya sudah lebih baik, dukungan sumber pembiayaannya juga sudah memadai, apakah ada sumber daya lain yang diperlukan juga? Misalnya sumber daya alam, sumber daya lingkungan sosial? *"Betul pak, untuk sumber daya alam masih banyak yang belum terjamah"*,

³⁵ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

³⁶ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

ujar Informan 14³⁷ bersemangat. Lantas, apa saja sumber daya alam itu? Spontan Informan 14³⁸ menjawab: *"Terutama dari anyam-anyaman juga"*. Meskipun jawaban seperti ini terkesan agak lugu, namun mengisyaratkan suatu permasalahan yang mendasar dalam proses peningkatan usaha dan proses peningkatan pendapatan masyarakat. Isyarat yang dimaksud terlontar dari Informan 14³⁹ yang mengatakan *"Begini pak yang jadi kendala dari masyarakat adalah sumber daya pasar pak"*. Ya, pemasaran! Itulah satu istilah yang sering terdengar setelah pemberdayaan masyarakat dianggap berhasil meningkatkan ketrampilan dan produktivitas warga masyarakat miskin. Artinya, lagi-lagi kita dihadapkan pada permasalahan yang sama ketika program-program peningkatan ketrampilan dan produktivitas berhasil meningkatkan ketrampilan kerja atau usaha dan meningkatkan produktivitas di kalangan warga miskin, yaitu bagaimana memasarkan produk-produk yang dihasilkan dari proses peningkatan ketrampilan dan produktivitas warga miskin yang telah dibina dan dilatih. Persoalannya tentu tidak terbatas hanya pada mutu dan kemasan produk serta promosi, jarak dengan pasar dan luasnya pasar juga menjadi kendala pemasaran bagi produk-produk yang dihasilkan masyarakat desa. Secara sederhana Informan 14⁴⁰ mengilustrasikan kendala dimaksud dengan mengatakan *"Masyarakat disini rata-rata anyam-anyaman semua, kalau pergi kepasar perlu ongkos yang mahal, seperti*

³⁷ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

³⁸ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

³⁹ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

⁴⁰ Wawancara dengan Tim Koordinasi PNPM Perdesaan tanggal 26 Januari 2010

itu kendala kami". Artinya, biaya produksi menjadi tinggi dan efisiensi cenderung merendah, karena faktor transportasi menyebabkan biaya meninggi. Karena itu, sumber daya sosial juga sangat diperlukan untuk mengalirkan potensi ketrampilan dan produktivitas warga miskin yang mungkin telah mendapat sentuhan "kebijakan pengentasan kemiskinan". Artinya, masyarakat desa membutuhkan sumber daya social seperti antara lain aksesibilitas cara untuk menjangkau apakah itu pasar, apakah itu permodalan, apakah itu teknologi? Pasar, permodalan dan teknologi tepat guna ternyata sangat dibutuhkan oleh warga desa. Hal ini dibenarkan oleh Informan 16⁴¹ dengan mengatakan:

Ya memang seperti itu sangat diperlukan, kami dari program sumber daya disini tidak mengembangkan seperti itu tetapi yang kami kembangkan adalah sumber daya daerah dan sumber daya manusia. Setelah dikembangkan sumber daya daerah dan sumber daya manusia barulah kita mengembangkan sumber daya yang lain. Setelah kita melakukan proses pembelajaran tentang apa yang dibutuhkan dan yang daerah miliki barulah kita bisa meningkatkan sumber dayanya. Tugas kami disini ya itu tadi untuk memfasilitasi apa yang menjadi kebutuhan bagi masyarakat desa disini. Nah setelah itu kami mengumpulkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat desa disini dengan asas keadilan sesuai dengan kebutuhan desa dan kami (fasilitator) mendukung arah keadilan dan aksesibilitas yang tadi serta mendukung keberhasilan arah pembangunan desa ini, yang menjadi kebutuhan masyarakat desa disini.

Jadi untuk peningkatan sumber daya manusia seperti peningkatan ketrampilan, memang belum berjalan pada program di tahun ini, karena banyaknya kebutuhan yang masih

⁴¹ Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

perlu ditingkatkan seperti dititik beratkan peningkatan sarana dan prasarana, pendidikan dan peningkatan kualitas hidup.

Jadi arah pemenuhan kebutuhan masyarakat di desa ini diorientasikan pada kebutuhan primer dulu? *"Ya kebutuhan primer dulu. Kebutuhan infrastruktur menjadi kebutuhan yang mendasar untuk menumbuhkan potensi-potensi yang lanilla"*, jawab Informan 16⁴² spontan. Dengan demikian, tahapan-tahapan implementasi kebijakan PNPM belum tuntas semuanya? *"Ya, betul karena masih banyak desa-desa lain yang berjalan secara bertahap"*, ujar Informan 16⁴³ menambahkan. "Okey, kita coba ganti sampel dan obyek diskusi. Jika desa yang dianggap sudah maju saja hanya begini-begini saja, lantas bagaimana dengan desa lain yang belum maju? Pertanyaannya adalah sejauh ini sumber daya sosial apa saja yang sudah digali oleh fasilitator untuk mendukung efektivitas PNPM Mandiri. Sebagai misal, bisa saja fasilitator menjembatani warga desa Cigoong Utara dan Desa Cigoong Selatan untuk bisa mendapat kemudahan mendapatkan kredit dari BRI, karena pada umumnya warga desa itu sering terbentur pada keterbatasan modal tetapi mereka tidak memiliki akses ke bank tersebut. Masalahnya adalah bahwa masyarakat miskin di Indonesia pada umumnya tidak menguasai akses sumber daya permodalan, karena kurangnya pengetahuan, tidak pandai menyusun proposal. Apakah ada hal-hal yang dapat diartikan bahwa pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan juga memberikan ketrampilan menyusun proposal yang feasible

⁴² Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

⁴³ Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

untuk diajukan?” “Ada, adanya pelatihan-pelatihan untuk melaksanakan seperti itu tadi. Sejarah PNPM itu tidak hanya pada pembiayaan saja tetapi hal-hal seperti itu tetap dilaksanakan. Tetapi untuk ketrampilan-ketrampilan seperti itu tetap dilaksanakan seperti pembimbingan, cara pembikinan proposal dan pelatihan agar mereka bisa membuat proposal yang seperti mereka lakukan dalam PNPM Mandiri ini” ungkap Informan 15⁴⁴ meyakinkan. “Untuk itu dananya dari mana?” “Ya, kami punya dana tahapan-tahapan untuk mengadakan pelatihan-pelatihan tersebut. ”, ungkap Informan 15⁴⁵. “Sumber pembiayaan tersebut dari mana?” Informan 15⁴⁶ :

Dari fasilitator ataupun dari sumber yang kompeten dibidang itu. Kita tidak tidak tergantung pada fasilitator saja tetapi sesuai dengan kebutuhan perkembangan di desa itu. Kemudian kita kembangkan menjadi pelatihan-pelatihan”.

Apakah fasilitator memberikan pemikiran atau memberikan pelatihan, misalnya untuk sumber daya sosial ini mereka diajak bekerjasama dengan sejumlah guru. Misalnya, pelatihan diberikan kepada masyarakat yang tidak punya kebun tapi diajarkan bagaimana dengan cara berkebun. Adakah terpikir cara yang diberikan untuk mempergunakan sumber daya, seperti perguruan tinggi mengadakan pelatihan-pelatihan di desa, sesuai dengan kebutuhan?” Spontan Informan 16⁴⁷ mengemukakan:

⁴⁴ Wawancara dengan Camat Cikulur tanggal 26 Januari 2010

⁴⁵ Wawancara dengan Camat Cikulur tanggal 26 Januari 2010

⁴⁶ Wawancara dengan Camat Cikulur tanggal 26 Januari 2010

⁴⁷ Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Selatan tanggal 26 Januari 2010

Bukan terpikir lagi, karena faktor peningkatan SDM itu ada, karena peningkatan kualitas peningkatan hidup masyarakat dengan mengadakan pelatihan-pelatihan bagi pelaku-pelaku yang memiliki sumber daya manusia yang mempunyai pendidikan yang seperti itu. Contoh dengan menanam ubi ketela, sebetulnya merupakan sifat dari PNPM Mandiri itu sendiri untuk mendanai program PNPM itu sendiri. Tapi mungkin karena sampai faktor kebutuhan yang memfaatkan PNPM Mandiri itu jadi tidak terpikir oleh masyarakat untuk memanfaatkan program PNPM Mandiri itu sendiri. Tetapi ada arah di dalam PNPM Mandiri itu tadi dari beberapa sifat. Dari peningkatan kualitas hidupnya dari pendidikan. Jadi perlu ada pemikiran-pemikiran yang, tapi bukan pemikiran tetapi dari PNPM itu sendiri ada untuk menciptakan peningkatan-peningkatan pada masyarakat tersebut.

Adakah dari fasilitator untuk menyalurkan aspirasi-aspirasi masyarakat yang tidak tersalurkan namun dianggap penting? Misalnya, dicarikan kompensasinya, diluar dari ruang lingkup PNPM Mandiri Perdesaan. Misal lain, Pak Lurah melakukan pendekatan ke masyarakat, atau pendekatan ke dosen, agar dengan demikian sebuah program bertambah efektif karena nilai tambah itu makin banyak. Penyaluran aspirasi masyarakat yang tidak tertampung dalam PNPM Mandiri Perdesaan itu layak dijadikan tantangan. Dengan pertimbangan bahwa tidak semua kegiatan yang diusulkan masyarakat tidak bisa dijalankan, karena sangat terbatasnya kapasitas pendanaan, maka adakah pengusaha yang mau membantu, seperti misalnya pengusaha bengkel, pengusaha salon. Ada nggak upaya pendekatan kearah itu, agar nilai tambah dari para pengusaha untuk ide-ide atau aspirasi

masyarakat yang belum tertampung bisa direalisasikan?

Menjawab pertanyaan ini Informan 15⁴⁸ menuturkan:

Dari kami upaya yang dilakukan tetap ada, tapi kami dari kelompok-kelompok kecil itu baru hanya bersifat tahap-tahap pemberian modal. Aspek lain yang bisa dari kelompok-kelompok lain itu saat ini belum bisa dan hanya memberikan pinjaman terbatas dan mudah memberikan pinjaman kepada UPK yang berada di kecamatan. Hanya pinjaman yang diberikan dari Kabupaten Lebak sebagai tambah program pemberdayaan ini. Dan pinjaman yang diberikan ini tidak menggunakan jaminan.

Tampaknya masyarakat di Kecamatan Cikulur hanya mengandalkan pendanaan yang bersumber dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan serta dana yang bersumber dari kebijakan Pemda setempat. Belum tampak upaya untuk memperluas penggalangan di luar kedua sumber tersebut. Konsekuensi dari sistem pendanaan seperti ini antara lain dukungan pendanaan menjadi sangat terbatas, dan jika PNPM Mandiri Perdesaan selesai maka selesai juga upaya pengentasan kemiskinan. Padahal upaya pengentasan kemiskinan itu tidak hanya membutuhkan dukungan dana yang besar serta membutuhkan juga dukungan sumber-sumber daya lainnya, namun harus juga diupayakan secara berkelanjutan, agar pengurangan jumlah rumah tangga miskin atau jumlah penduduk miskin berlangsung terus-menerus. Karena itu, upaya penggalangan sumber daya ke berbagai sumber sangat diperlukan, agar masyarakat tidak terlalu bergantung hanya pada sistem pendanaan yang bersumber dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan saja. Dengan penggalangan sumber

⁴⁸ Wawancara dengan Camat Cikulur tanggal 26 Januari 2010

daya terutama sumber pendanaan yang meluas maka berbagai gagasan dan usulan masyarakat yang tidak tersalurkan karena ketentuan dan keterbatasan sumber pendanaan dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, dapat disalurkan juga dengan dukungan sumber pendanaan lain.

Upaya pengentasan kemiskinan di perdesaan tentu tidak bisa hanya bersifat temporer dan dilakukan hanya sebatas pengertian pelaksanaan "proyek" saja. Setelah proyek dianggap selesai, maka selesai juga upaya pengentasan kemiskinan. Kita tahu bahwa cukup banyak proyek-proyek kemiskinan yang diselenggarakan pemerintah, sejak masa orde baru hingga kini. Coba saja diingat Inpres Desa Tertinggal (IDT), Jaringan Pengaman Sosial (JPS), Program Pengembangan Kecamatan (PK), Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP), Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), kemudian diubah menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). Keseluruhan proyek kemiskinan itu ternyata setelah berpuluh-puluh tahun tidak tuntas dalam mengatasi permasalahan kemiskinan di Indonesia. Hal ini tampak dari indikator fluktuasi penurunan jumlah penduduk miskin yang pada tahun 2004 tercatat sebanyak 36,15 juta orang atau 16,66 persen, kemudian turun menjadi 35,1 juta orang atau 15,97 pada tahun 2005, namun naik lagi menjadi 39,05 juta orang atau 17,75 persen pada tahun 2006, dan turun lagi menjadi 37,17 juta orang atau 16,58 persen pada tahun 2007. Mengapa demikian, karena pengentasan kemiskinan seolah-olah hanya

dijadikan isu pemerintah pusat saja; pemerintah daerah seolah-olah hanya mengikuti kebijakan pemerintah pusat saja. Permasalahannya sama; yakni : proyek kemiskinan selesai maka selesai juga pengentasan kemiskinan. Sementara itu, peran pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan cenderung hanya bersifat melengkapi.

Mestinya, upaya pengentasan kemiskinan itu diselenggarakan secara terpadu, berjenjang dan berkelanjutan dalam satu kesatuan sistem yang sepenuhnya terintegrasi ke dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Rezim pemerintahan boleh berganti, namun kebijakan dan kegiatan pengentasan kemiskinan harus terus berlanjut tanpa harus gonta-ganti nama dan tidak boleh terikat oleh kepentingan sektoral, atau terbawa oleh perubahan gaya kepemimpinan nasional. Dengan kenyataan bahwa pada tahun 2007 saja masih terdapat 37,17 penduduk miskin atau 16,58 persen dari populasi penduduk Indonesia, maka sudah waktunya kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia diformulasikan menjadi suatu sistem yang menyeluruh, terpadu dan terintegrasi ke seluruh struktur dan jenjang birokrasi pemerintahan, dari tingkat pusat sampai pada tingkat desa atau kelurahan. Sementara itu penggalangan sumber daya untuk mengaktifkan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan perlu dikembangkan sedemikian rupa dengan pendekatan yang lebih menyeluruh dan lebih terpadu, termasuk dalam memperluas penggalangan sumber daya pendanaan ke seluruh sektor dan tingkatan. Dengan perluasan penggalangan sumber

daya yang demikian itu, Isya Allah upaya pemberdayaan masyarakat miskin di Indonesia akan menjadi lebih efektif.

Dalam konteks itu, pertanyaannya adalah mengapa tidak menjadikan PNPM Mandiri Perdesaan itu hanya sebagai *starting point* saja bagi terwujudnya upaya pengentasan kemiskinan yang menyeluruh, terpadu dan berkelanjutan? Untuk itu diperlukan penggalangan sumber daya yang lebih luas lagi. Sebagai misal, pembinaan dan penyaluran tenaga kerja di lembaga-lembaga pemasyarakatan tidak bergantung hanya pada alokasi anggaran yang disediakan oleh Kementerian Hukum dan HAM saja. Ada upaya di lembaga-lembaga pemasyarakatan untuk memperluas penggalangan sumber daya dalam membina dan menyalurkan potensi produktif para narapidana. Misalnya, adanya perusahaan-perusahaan yang menjadi mitra pembinaan dan penyaluran potensi produktif para narapidana. Dengan kesepakatan yang saling menguntungkan, perusahaan-perusahaan tersebut ikut membina dan menyalurkan potensi produktif para narapidana dengan cara melatih, menyediakan bahan baku, memperkerjakan dan sekaligus memasarkan produk-produk yang dihasilkan oleh para narapidana. Misal lain, karena sangat terbatasnya lapangan kerja di desa, mengapa tidak jika upaya pengentasan kemiskinan di perdesaan disertai dengan penyaluran tenaga kerja desa ke luar daerah atau ke luar negeri. Penyaluran tenaga kerja desa dapat dikerjasamakan dengan perusahaan-perusahaan penyalur tenaga kerja, yang siap melatih dan menyiapkan penyaluran tenaga kerja ke luar

daerah atau ke luar negeri. Informasi mengenai pentingnya serta adanya peluang-peluang untuk memperluas penggalangan sumber daya untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan di perdesaan seperti inilah yang perlu disosialisasikan kepada para penggiat PNPM Mandiri Perdesaan. Mengapa peluang-peluang tersebut perlu disosialisasikan, karena salah satu akar permasalahan kemiskinan di perdesaan adalah banyaknya tenaga kerja yang tidak terlatih, tidak tersalurkan dan tidak memiliki wawasan yang luas untuk mengubah nasib. Mengacu pada persoalan ini, Informan 17⁴⁹ mengungkapkan:

Saya pernah juga di kecamatan melaksanakan bidang social. Saya langsung bersentuhan dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan terutama masyarakat miskin yang ada di Kecamatan. Mungkin pak lurah juga sering berkomunikasi dengan saya. Jadi menurut saya, kalau di Lebak itu pada umumnya beda dari daerah lain, itu yang saya rasakan di Lebak. Jadi kalau di daerah lain cepat. Jadi kalau program tersebut dikurcurkan baik melalui yayasaan, lembaga social yang ada dimasyarakat menurut pandangan saya. Tapi pernah saya melihat di daerah lain mereka itu eksodus dari Tasikmalaya karena himpitan hidup ketika dia hidup disana mereka bisa mengembangkan bahkan dari pertanian sekarang mereka lebih dari cukup. Awalnya nol tidak mengharapkan apakah itu bantuan langsung, bantuan simpan pinjam ataupun bantuan lain.

Dari ungkapan informan yang demikian itu terisyarat adanya kehendak dan upaya mengubah nasib, atau katakalan mencari pekerjaan, dengan cara keluar dari “kampung sendiri”. Namun menurut Informan 17 kehendak dan upaya itu tergantung pada mentalitas yang bersangkutan. Artinya,

⁴⁹ Wawancara dengan Kepala Desa Cigoong Utara tanggal 26 Januari 2010

Informan 17 ingin mengatakan bahwa perubahan nasib itu ternyata bergantung juga pada faktor mental. Kesempatan apapun, dan bantuan apapun yang diberikan kepada seseorang, jika mentalitas orang tersebut tidak bisa diandalkan untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik, maka kesempatan atau bantuan itupun menjadi tidak bermakna. Kritik seperti ini dikemukakan Informan 17, karena ia mempunyai asumsi bahwa faktor mental di kalangan warga desa kurang mendukung terjadi perubahan nasib ke arah yang baik. Irama hidup yang lamban, mental yang malas, pola hidup yang tidak produktif, dan kecenderungan pasrah pada "nasib" serta adanya nilai-nilai tradisi lokal yang tidak sesuai lagi untuk menjadikan hidup ini menjadi dinamis dan produktif, adalah hal-hal yang dikritik Informan 17. Artinya, faktor sikap mental dan faktor budaya lokal dapat menjadi kendala dalam mencapai keberhasilan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di perdesaan. Oleh sebab itu, boleh dikatakan bahwa faktor sikap mental dan nilai-nilai budaya lokal turut menentukan keberhasilan pemberdayaan rumah tangga miskin di perdesaan.

Kita memang tidak bisa merubah mentalitas atau budaya masyarakat setempat seperti membalik telapak tangan. Karena itu diperlukan penciptaan-penciptaan kondisi ini yang memungkinkan terjadinya proses peningkatan kecerdasan, perubahan sikap mental dan perluasan wawasan hidup. Jadi, secara ekstrim dapat dikatakan bahwa uang saja tidak cukup untuk mengubah nasib seseorang; uang saja tidak

cukup untuk memberdayakan rumah tangga miskin. Mengapa demikian, karena ada sederet *critical factors* yang perlu diperhatikan dalam mengoptimalkan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di lingkungan perdesaan.

Karena begitu kompleks permasalahan kemiskinan, maka dengan sendirinya pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan tentu tidak berdiri sendiri. Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan perlu melibatkan banyak pihak, dan perlu memperhatikan berbagai faktor yang berkorelasi dengan keberhasilan mencapai tujuan program. Dalam konteks persoalannya adalah bagaimana kualitas hubungan antar instansi atau lembaga, bagaimana koordinasi atau kerjasama di antara para pihak yang terkait atau konsen pada upaya pengentasan kemiskinan, dan bagaimana peran dan tanggungjawab masing-masing pihak? Mengacu pada persoalan ini, Informan 12⁵⁰ mengungkapkan:

Untuk menjawab itu PNPM Mandiri tidak terlepas dari birokrasi, karena memang PNPM Mandiri itu dilibatkan para birokrasi. Contohnya saya di PNPM Mandiri ini sebagai Pembina dan memang secara kelembagaan tidak ada jalur berita. Tapi tidak pengenyampingkan juga jalur Pembina. Ada unsur pembinaan termasuk pula ditingkat kabupaten, kalau ditingkat kabupaten dapat dilihat pada jalur structural. Kalau di Kecamatan lain, kadang-kadang kita sampai kepada pembina memikirkan masalah-masalah untuk ikut dan bertanggungjawab ditingkat kecamatan dalam arti kalau terjadi penyimpangan saya tidak akan membiarkan begitu saja PNPM Mandiri berjalan dilaksanakan lembaga-lembaga tanpa koordinasi, karena nanti kalau terjadi masalah. Yang pertama yang kami lakukan adalah

⁵⁰ Wawancara dengan Kasubdit Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan-Bappenas tanggal 26 Januari 2010

menghormati masing-masing PNPM Mandiri itu, memahami tentang tupoksi pertama dimana kedudukannya, fasilitator dimana kedudukannya, UPK dimana kedudukannya. Disamping itu juga kami menekankan untuk tidak ego sektoral. Karena kita tidak bisa berdiri sendiri, fasilitator tidak bisa berdiri sendiri, UPK dan kepala desa pun tidak bisa berdiri sendiri. Karena sudah diatur dari posisi masing-masing dimana posisi camat, dimana posisi fasilitator seperti itu.

Yang ingin saya tekankan disini, dalam fungsi birokrasi terhadap penyelenggaraan khususnya PNPM Mandiri dalam rangka pengentasan kemiskinan adalah sama-sama satu visi dan misi. Contoh jangan pernah ada satupun camat yang tidak tahu tentang PNPM Mandiri ini, artinya karena dari camat-camat dalam mengantisipasi jadi penyelenggaraan PNPM Mandiri ini dalam mengentaskan kemiskinan terkoordinasi dan semua mengetahui. Artinya saling menghormati hak dan kewajiban dan fungsinya masing-masing. Jadi bukan berarti saya camat disini lantas intervensi secara teknis saja, tetapi secara akademis itu karena sudah ada yang mengaturnya di dalam program PNPM Mandiri ini. Jadi intinya kita satu visi dan satu misi, lantas tidak ego sektoral. Dalam arti kurang wibawa pak camat, saya bukan bawahannya kepala desa saya atasannya UPK, saya atasannya fasilitator, jadi kita coba pemahaman seperti itu kita persempit dan kita jabarkan penjabarannya kita dengan masyarakat kecamatan itu masing-masing punya fungsi yang tugasnya, tapi juga tidak melupakan aturan mainnya. Jadi harus dipahami dan tingkat koordinasi antara PNPM Mandiri dengan Kepala desa.

Ada dua hal yang teramat menarik dari ungkapan Informan 12. Pertama, *untuk tidak ego sektoral*. Ego sektoral adalah sebutan untuk permasalahan yang timbul sebagai akibat dari masing-masing unit kerja birokrasi lebih menonjolkan kepentingan eksistensi unit kerjanya dengan mengabaikan hal-hal yang diperlukan oleh unit kerja lainnya. Permasalahan ego sektoral sudah lama menjadi ciri kinerja birokrasi dalam melaksanakan berbagai kebijakan pemerintah.

Misalnya, dalam hal penanggulangan kemiskinan, sejumlah instansi menyelenggarakan hal yang sama namun dimodifikasi menurut fungsi sektoral masing-masing instansi. Permasalahan ini menyebabkan lemahnya pelaksanaan fungsi koordinasi dan keterpaduan sumber daya untuk mengoptimalisasikan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan penanggulangan kemiskinan. Kedua, *fungsi birokrasi terhadap penyelenggaraan PNPM Mandiri adalah sama-sama satu visi dan misi*, adalah ungkapan agar upaya penanggulangan kemiskinan dipandang dalam perspektif yang sama meskipun teknis penanganan obyek permasalahan kemiskinan berbeda-beda. Misalnya, urusan pembuatan jalan desa miskin menjadi urusan Dinas Pekerjaan Umum, pelayanan pendidikan warga miskin menjadi urusan Dinas Pendidikan, pelayanan kesehatan warga miskin menjadi urusan Dinas Kesehatan. Dengan demikian dana PNPM Mandiri Perdesaan tidak perlu digunakan untuk membangun jalan desa, membayar pelayanan kesehatan atau membayar pelayanan pendidikan untuk rumah tangga miskin. Dana PNPM Mandiri Perdesaan bisa lebih difokuskan pada hal-hal yang tak terjangkau oleh pelaksanaan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah. Mengacu pada hal ini, Informan 12⁵¹ mengungkapkan:

Kalau seperti itu belum bisa ya PNPM Mandiri. Tetapi ada satu program yang namanya program terpadu yang seperti itu walaupun ruang lingkungannya kecil. Saya rasa program yang ideal apapun namanya tetapi pemberdayaan baik melibatkan sumber daya pembiayaan maupun sumber daya manusia bahkan

⁵¹ Wawancara dengan Kasubdit Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan-Bappenas tanggal 26 Januari 2010

secara fisik termasuk para birokrat di dalamnya itu program P2WPS. Tapi itu satu program membutuhkan semua berjalan birokrasi dinas. Persoalannya adalah program ini tidak dipahami ini program terpadu oleh orang SKPD ini. Semua tahu ada program P2WPS kenapa tidak diusulkan kenapa tidak dirumuskan untuk menunjang P2WPS ini. Hanya sekedarnya kalau diminta misalnya seperti itu, tapi Alhamdulillah ada peningkatan dibandingkan dengan tahun yang lalu. Tetapi masih ada SKPD-SKPD yang tidak mencantumkan juga program itu. Pada program ini ada sumber pembangunan manusia ada pembangunan posyandu ada pemberi contoh. Terlepas berhasil tidaknya mau atau tidaknya masyarakat, pendidikan semua itu pasti ada dampaknya, ini fakta dimasyarakat dimana sampai saya turun cuma hanya memberi contoh masyarakat ini harus sadar ini lo yang mau digarap ayo gotong royong. Harusnya memberi contoh kepala desa jangan camat. Karena kita sudah terbiasa hidup bergotong royong. Jadi harus ada memberi contoh yang baik dari masyarakat bawah kepada atas contoh monitoring dan memantau pemberdayaan program ini.

Dari ungkapkan yang demikian itu sepertinya masih ada permasalahan yang mengganjal hubungan antar instansi atau antar satuan kerja perangkat daerah. Dan oleh sebab itu, pelaksanaan fungsi koordinasi dan keterpaduan sumber daya menjadi tidak optimal untuk mengefektifkan program pemberdayaan masyarakat miskin. Padahal salah satu tujuan penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah memberdayakan masyarakat agar setelah berdaya masyarakat mampu meningkatkan kesejahteraannya. Karena itu, permasalahan sinergitas antar instansi tampaknya sudah menjadi salah satu kendala struktural dalam proses implementasi kebijakan kemiskinan. *"Jadi itu juga bisa menjadi kendala, kalau dilihat hubungan dari SKPD mungkin harus di Up*

load dulu dan akhirnya baru bisa di implementasikan”, ujar Informan 12⁵². Kemudian ia pun menambahkan:

Jadi berbicara program yang mengatakan pengentasan kemiskinan sasarannya kesana hakekatnya kesana semua departemen khususnya pemda sendiri, SKPD-SKPD misalnya cuman barangkali kita kadang-kadang masyarakat atau kelompok masyarakat telah menyerap judulnya bukan pengentasan kemiskinan. Ini yang harus kita pahami bahwa hubungan program dan kegiatan yang dibutuhkan harus saling terkait antar sektor-sektor yang mengatasi masalah pengentasan kemiskinan.

Hasil pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di masing-masing desa sampai bulan Januari 2010 diperkirakan mencapai rata-rata 80 persen. Hasil pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan yang tercatat di Kecamatan Cikulur adalah berikut :

Desa Sukaharja : Hasil yang tampak adalah pengerasan jalan sepanjang 500 meter. Berdasarkan laporan pada bulan Desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp. 71.705.100,- namun baru terealisasi Rp.27.450.000,-. Pengerjaan TPT 500 meter. Berdasarkan laporan pada bulan Desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.19.906.100,- dan telah terealisasi Rp.19.906.100,-. Pembuatan MCK 5 unit dan Sumur Bor. Berdasarkan laporan bulan Desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.143.906.200 dan telah terealisasi Rp.137.380.100,-.

Desa Sukadaya : Pengerasan Telford 620 meter, Gorong-gorong, dan TPT sepanjang 60 meter. Berdasarkan laporan bulan Desember 2009, alokasi anggaran yang diperoleh sebesar

⁵² Wawancara dengan Kasubdit Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan-Bappenas tanggal 26 Januari 2010

Rp.80.971.000 dan adanya bantuan swadaya masyarakat sebesar Rp.400.000,-. Anggaran yang sudah terserap Rp.67.059.500,-

Desa Pasirgantung : Pengerasan jalan sepanjang 830 meter, pembuatan Gorong-gorong dan TPT sepanjang 90 meter. Berdasarkan laporan bulan Desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.111.432.700 dan memperoleh bantuan swadaya masyarakat sebesar Rp.1.400.000,-. Pelaksanaan kegiatan telah menyerap anggaran sebesar Rp. 93.206.300,-. Pembangunan Posyandu 1 Unit. Berdasarkan laporan bulan Desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.39.280.000,- dan memperoleh bantuan swadaya masyarakat sebesar Rp.400.000,-. Penggunaan anggaran baru menyerap Rp.22.909.200,-.

Desa Muncang Kopong : Pembangunan Rabat Beton sepanjang 1.250 meter. Berdasarkan laporan bulan Desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.147.831.300,- dan bantuan swadaya masyarakat sebesar Rp.400.000,-. Pelaksanaan kegiatan baru menyerap anggaran sebesar Rp.94.768.000,-. Pembangunan MCK 6 Unit. Berdasarkan laporan bulan Desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.174.331.700,- dan bantuan swadaya masyarakat Rp.1.000.000,-. Penggunaan anggaran baru menyerap Rp.102.963.200,-.

Desa Cikulur : Pembangunan MCK 7 Unit. Berdasarkan laporan bulan Desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.207.445.700,- dan bantuan swadaya masyarakat

sebesar Rp.1.000.000,-. Pelaksanaan kegiatan baru menyerap Rp.164.946.686,-.

Cigoong Selatan : Pengerasan jalan sepanjang 1.665 meter, gorong-gorong 3 unit, TPT sepanjang 16 meter. Berdasarkan laporan bulan desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.177.916.200,- dan bantuan swadaya masyarakat sejumlah Rp.400.000,-. Pelaksanaan kegiatan tersebut baru menyerap anggaran sebesar Rp.126.754.000,-. Pembangunan 1 unit gedung PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini). Berdasarkan laporan bulan desember 2009, alokasi anggaran untuk itu sebesar Rp.32.090.550,- dan bantuan masyarakat Rp.400.000,-. Penyerapan anggaran baru mencapai Rp.24.370.550,-.

Sementara itu, hasil pembangunan non fisik diarahkan pada pelatihan-pelatihan pada masyarakat dan melaksanakan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Pelatihan-pelatihan yang dilaksanakan seperti pelatihan KPMD, pelatihan TPU, pelatihan TV, pelatihan TPK, pelatihan Kades, BPD dan LPM, pelatihan Tim Monitoring, pelatihan BKAD, pelatihan PL, pelatihan BP dan UPK, pelatihan UPK, dan pelatihan tim pemelihara dengan alokasi dana sebesar Rp.21.285.000,-. Sedangkan hasil pembangunan non fisik lainnya adalah pemberian pinjaman kepada 300 orang ibu rumah tangga di 10 desa dengan penyerapan anggaran sebesar Rp.1.249.300.000,-. Pinjaman ini dimanfaatkan oleh kaum ibu untuk menambah modal usaha ekonomis produktif seperti membuka warung, pembuatan kerajinan anyaman yang dikerjakan oleh kelompok-

kelompok usaha ekonomi produktif, dan beberapa usaha mikro lainnya.

Dari acara sarasehan dengan para warga, penggiat, fasilitator kecamatan dan pejabat birokrasi di lokasi penelitian, diperoleh catatan bahwa pada dasar kondisi dan karakteristik permasalahan kemiskinan di Kecamatan Cikulur merupakan permasalahan kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. Kemiskinan struktural pada awalnya terbentuk dari kelemahan fungsi struktur dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dan sistem kemasyarakatan. Kelemahan fungsi struktur dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan teridentifikasi dari keterbatasan sumber daya aparatur dan lemahnya kinerja satuan perangkat daerah dalam menyikapi, mengatasi dan mengantisipasi permasalahan kemiskinan. Keterbatasan sumber daya dimaksud jelas tidak hanya tampak dari keterbatasan sumber daya aparatur dan sumber daya anggaran yang mengakibatkan tidak optimalnya kinerja kelembagaan di desa, namun tampak juga dari keterbatasan sumber daya aparatur dan sumber daya anggaran di tingkat kecamatan dan kabupaten yang mengakibatkan tidak optimalnya kinerja satuan kerja perangkat daerah dalam menyikapi, mengatasi dan mengantisipasi permasalahan kemiskinan. Dalam konteks kemiskinan struktural ini, Sementara itu, permasalahan kemiskinan kultural tampak dari sederetan nilai-nilai tradisi dan adat istiadat serta pola perilaku hidup yang mengakibatkan individu, keluarga dan kelompok masyarakat menjadi orang-orang tidak berdaya dalam pasrah dalam lingkaran kemiskinan.

CAPAIAN KEBERHASILAN PENGENTASAN KEMISKINAN DI KECAMATAN CIKULUR, LEBAK

Apa Indikator Keberhasilan Penanggulangan Kemiskinan?

Pemerintah dan seluruh stakeholder yang memerlukan informasi sampai sejauh mana upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan mengalami kemajuan dan mencapai sasaran serta target yang telah disepakati. Untuk itu, indikator kinerja pembangunan daerah sangat penting dikembangkan sebagai dasar untuk mengkaji setiap strategi dan kebijakan pembangunan yang diarahkan untuk penanggulangan kemiskinan di setiap daerah, khususnya pada tingkat kabupaten/kota. Ada beberapa hal yang perlu diingat dalam mengembangkan indikator-indikator keberhasilan upaya penanggulangan kemiskinan, yaitu :

- Mudah dimengerti dan data yang dipergunakan untuk mengembangkan indikator sesuai dengan gambaran kondisi sosial daerah yang bersangkutan.
- Berdasarkan satu acuan data yang konsisten, data dan informasi tentang indikator-indikator sebagian besar dapat diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) atau kantor Statistik di masing-masing daerah. yang diperlukan adalah bagaimana informasi tersebut benar-benar ditelaah dan dimanfaatkan serta dijadikan bahan masukan bagi perumusan kebijakan dan program serta evaluasi dari

penanggulangan kemiskinan oleh semua pihak yang berkepentingan;

- Perkembangan upaya atau program disebarluaskan secara teratur agar diketahui masyarakat. Pemerintah daerah dapat menyusun perkembangan keberhasilan program sebagai bagian dari publikasi Kabupaten Dalam Angka. Atau, sebagai buku khusus yang diterbitkan dan dipublikasikan untuk masyarakat luas secara berkala;
- Tidak semua indikator yang disebut dalam buku ini harus digunakan oleh setiap daerah. Setiap daerah dapat memilih dan mengembangkan sendiri indikator-indikator yang lebih tepat sesuai dengan kondisi dan situasi masing-masing daerah.
- Dengan fokus utama pada proses, yaitu bagaimana pembangunan daerah direncanakan dan dikelola oleh masyarakat, bukan pada apa yang akan dibangun, PNPM Mandiri menciptakan perubahan dari kerangka tradisional proyek pembangunan besar yang tidak fleksibel.

Prinsip umum bagaimana menggunakan indikator-indikator keberhasilan penanggulangan kemiskinan ini adalah dengan cara membandingkan keadaan sebelum dan sesudah dilaksanakannya upaya penanggulangan kemiskinan. Bila terdapat perbaikan yang cukup berarti dalam indikator-indikator tersebut maka dapat dikatakan bahwa telah terdapat hasil yang positif. Cakupan indikator-indikator Kinerja Pembangunan Daerah dalam rangka penanggulangan kemiskinan antara lain:

1) Indikator Input :

- Adanya kebijakan pemerintah pusat dan daerah untuk program-program penanggulangan kemiskinan.
- Adanya dana APBD yang dialokasikan untuk program-program penanggulangan kemiskinan.
- Adanya program-program terpadu yang berwawasan penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan pada instansi pemerintah, swasta, Ornop dan masyarakat.
- Adanya kesepakatan penggunaan data sasaran yang sama dalam upaya penanggulangan kemiskinan pada masing-masing daerah.

2) Indikator Proses :

- Terselenggaranya kegiatan-kegiatan program penanggulangan kemiskinan sesuai dengan alokasi jadwal kegiatan dan anggaran dengan mempertimbangkan kesinambungan program.
- Terselenggaranya sistem penanggulangan kemiskinan sesuai dengan kebijakan pemerintah.

3) Indikator Hasil :

a) Penghasilan Penduduk Miskin :

- Merupakan indikator yang paling mudah digunakan sebagai indikator keberhasilan penanggulangan kemiskinan.
- Jika tingkat penghasilan kelompok miskin meningkat dari waktu ke waktu, ini menunjukkan adanya perbaikan tingkat kesejahteraan.

- Indikatornya adalah : pendapatan per kapita 20% penduduk termiskin dan jumlah dan persentase penduduk miskin.
- b) Ketahanan dan Kecukupan Pangan
- Merupakan indikator utama untuk mengukur keberhasilan penanggulangan kemiskinan
 - Dapat dilihat sejauh mana ada peningkatan konsumsi bahan pangan dari kelompok miskin.
 - Indikator-indikator di bidang ini antara lain : ketersediaan pangan yang mencukupi, distribusi pangan yang lancar dan konsumsi pangan yang memadai serta proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bukan makanan.
- c) Pendidikan
- Sebagai modal penting untuk memutuskan rantai kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan dalam jangka menengah dan panjang.
 - Indikator sektor pendidikan untuk mengukur keberhasilan penanggulangan kemiskinan adalah partisipasi sekolah dan putus sekolah serta proporsi orang dewasa yang buta huruf (15 tahun ke atas).
- d) Kesehatan
- Dijadikan indikator keberhasilan sebab kesehatan merupakan aspek yang terkait erat dengan kemiskinan. Ketika individu tidak mampu memenuhi kebutuhan minimal maka hidupnya menjadi tidak sehat baik secara fisik maupun mental.

- Indikator sektor kesehatan untuk mengukur keberhasilan antara lain : angka kematian bayi, angka kematian ibu melahirkan dan angka harapan hidup.

e) Kesempatan kerja

Ketiadaan akses terhadap kesempatan kerja merupakan salah satu penyebab kemiskinan. Tidak terserapnya tenaga kerja disebabkan oleh beberapa hal, yaitu :

- Tingkat upah riil
- Proposal tenaga kerja di sektor formal.
- Jumlah pengangguran
- Tenaga kerja di bawah umur.

f) Sarana dan Prasarana

- Merupakan komponen yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia.
- Menunjukkan kegiatan yang berlangsung dalam suatu kelompok masyarakat.
- Ada kelompok masyarakat tertentu yang kelangsungan hidupnya sangat tergantung pada ketersediaan sarana dan prasarana disamping itu ada kelompok masyarakat yang memanfaatkan sarana dan prasarana untuk lebih mengembangkan kegiatan ekonomi mereka.
- Ketiadaan sarana dan prasarana dapat membuat suatu daerah tidak bisa berkembang karena terisolasi atau tidak bisa memberdayakan potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang ada di daerah tersebut.

- Indikator sarana dan prasarana yang penting adalah :
- Ketersediaan transportasi
- Akses untuk memperoleh air bersih, air minum dan sanitasi yang sehat
- Ketersediaan sarana penerangan (listrik)
- Ketersediaan sarana informasi (tv, radio dan surat kabar)

g) Indeks Pembangunan Jender (IPJ)

Indeks yang menunjukkan upaya untuk mengurangi kesenjangan dalam pencapaian kualitas kehidupan antara laki-laki dan perempuan dalam pembangunan, yaitu dengan memperhatikan perempuan sebagai kelompok tertinggal dibandingkan laki-laki. IPJ terdiri dari:

- angka harapan hidup laki-laki dan perempuan;
- persentase tingkat melek huruf laki-laki dan perempuan;
- rata-rata lamanya sekolah laki-laki dan perempuan;
- persentase kontribusi pendapatan laki-laki dan perempuan.

Kembali pada tujuan awal PNPM Mandiri adalah mengajak masyarakat untuk merancang dan menyetujui agenda pembangunan mereka sendiri. Dengan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan, kerangka program yang partisipatif dan transparan, dapat membantu meningkatkan tata pemerintahan daerah. dalam PNPM Mandiri, masyarakat dapat mengusulkan kegiatan

pembangunan berdasarkan kebutuhan yang paling mendesak dan disesuaikan dengan konteks yang berlaku untuk memecahkan masalah kemiskinan yang mereka alami.

Tantangan pelaksanaan program :

Sesuai rencana aksi desentralisasi PNPM Mandiri, tantangan PNPM Mandiri ke depan meliputi 5 (lima aspek) sebagai berikut :

1. Integrasi PNPM Mandiri :

Integrasi PNPM Mandiri meliputi : (a) Integrasi PNPM Mandiri dengan program pemberdayaan masyarakat lainnya, (b) Integrasi perencanaan berbasis masyarakat dengan perencanaan regular daerah.

2. Keberlanjutan Pendampingan

Keberlanjutan pendampingan program (technical assistance) di level provinsi dan kabupaten/kota apabila PNPM Mandiri di desentralisasikan.

3. Kelembagaan

Bagaimana kelembagaan masyarakat seperti BKAD, BKM, UPK dan lainnya yang telah dibangun PNPM Mandiri. Bagaimana legalitasnya? Apakah kelembagaan masyarakat di level desa/kelurahan (BKM) dan kecamatan (UPK) dapat dijadikan satu-satunya lembaga masyarakat yang mengelola penanggulangan kemiskinan (satu lembaga di desa/kecamatan dan satu lembaga di level kecamatan).

4. Peran Pemerintah Daerah

Peran pemerintah dalam memfasilitasi dan mengelola pelaksanaan PNPM Mandiri. Apakah peran pemerintah daerah tersebut termasuk dalam pengelolaan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM), rekrutmen pendamping lokal, peningkatan kapasitas bagi pelaku program dan masyarakat dan lainnya.

5. Tata Kelola yang Baik (*Good Governance*)

Bagaimana PNPM Mandiri dilaksanakan dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* meliputi : bertumpu kepada masyarakat miskin, partisipatif, transparansi dan akuntabilitas, demokratis, desentralisasi, keberlanjutan (*sustainable*), kolaborasi, otonomi dan sederhana.

Pencapaian Tujuan dan Standar Kebijakan :

Tujuan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan yang berlangsung dalam berbagai program dan kegiatan pemberdayaan keluarga miskin di perdesaan pada dasarnya adalah meningkatkan keberdayaan keluarga miskin agar secara bertahap mampu mengatasi berbagai keterbatasan dan kelemahan yang menyebabkan mereka disebut sebagai keluarga miskin, dan dipandang perlu mendapat bantuan dan intervensi dari pihak lain. Terkait dengan kebijakan penerapan PNPM di Kabupaten Lebak dimana disebutkan oleh informan bahwa pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Lebak didasarkan pada buku petunjuk yang telah

diterbitkan oleh Tim Koordinasi Pusat PNPM Mandiri, dengan adanya penerbitan buku yang seragam seperti ini maka jelas bahwa penerapan kebijakan penanggulangan kemiskinan akan menjadi seragam di Seluruh Wilayah Indonesia. Jika kita kaitkan dengan Strategi dan Rencana Tindak Penanggulangan Kemiskinan di Kab. Lebak dimana dua isinya yang terkait dengan tujuan dan standar kebijakan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah prinsip yang berkaitan dengan *Pertama*, Tujuan meliputi 1) Kesamaan hak dan tanpa perbedaan. Penanggulangan kemiskinan menjamin adanya kesamaan hak tanpa membedakan atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, usia, bahasa, keyakinan politik, dan kemampuan berbeda; 2) Manfaat Bersama. Penanggulangan kemiskinan harus memberikan manfaat bagi semua pihak, terutama bagi masyarakat miskin laki-laki dan perempuan; 3) Tepat sasaran dan adil. Penanggulangan kemiskinan harus menjamin ketepatan sasaran dan berkeadilan; dan 4) Kemandirian. Penanggulangan kemiskinan harus menjamin peningkatan kemandirian masyarakat miskin, bukan justeru meningkatkan ketergantungannya pada pihak lain, termasuk pemerintah. *Kedua*, Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan proses meliputi 1) ***Kebersamaan***, penanggulangan kemiskinan menjadi tanggung jawab bersama dilakukan dengan keterlibatan aktif semua pihak, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat termasuk orang miskin baik laki-laki maupun perempuan. Dengan adanya buku petunjuk kebijakan penerapan PNPM yang dipedomani dan Strategi dan Rencana Tindak Penanggulangan Kemiskinan

di Kab. Lebak, maka terdapat dua dokumen yang memiliki tujuan dan standar penerapan penanggulangan kemiskinan. Pada dua dokumen ini tidak satupun menyatakan bahwa sebelum penerapan kegiatan penanggulangan kemiskinan maka terlebih dahulu dilakukan sinkronisasi terhadap berbagai dokumen kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah dimiliki oleh daerah, dengan tidak adanya sinkronisasi seperti ini maka tujuan dan implementasi penanggulangan kemiskinan dapat dipastikan memiliki langkah dan strategi yang berbeda sehingga bukannya sinergi yang diharapkan dalam penanggulangan kemiskinan tetapi yang terjadi adalah kebingungan para pelaksana kebijakan yang pada akhirnya terjadi tumpang tindih yang kemudian menyebabkan masyarakat menjadi semakin bergantung dan melenceng dari tujuan utama penanggulangan kemiskinan yang terdapat dalam RPJMD Kab. Lebak yaitu mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin secara bertahap dan progresif agar dapat menjalani kehidupan yang bermartabat, dan menurunkan jumlah penduduk miskin laki-laki dan perempuan.

Sementara itu, berdasarkan data yang berhasil diidentifikasi dan potret kemiskinan yang tampak dari keluarga-keluarga miskin di kawasan perdesaan, maka dapat diketahui faktor yang menjadi penyebab kemiskinan warga masyarakat di kawasan perdesaan serta indikator-indikator yang menunjukkan kondisi obyektif kemiskinan masyarakat di kawasan perdesaan?, mengacu pada pertanyaan ini, maka sejumlah faktor penyebab kemiskinan di Kab. Lebak adalah

faktor pendidikan yang rendah tampak menjadi salah satu faktor dominan penyebab kemiskinan di 12 desa dalam wilayah Kecamatan Cikulur. Jumlah penduduk miskin di Kecamatan Cikulur pada tahun 2005 saja mencapai 59,74 persen KK dari jumlah penduduk sebanyak 9.785 KK. Jumlah yang melebihi 50 persen ini tentu terkait dengan redannya tingkat pendidikan para penduduk desa. Rendahnya tingkat pendidikan formal para penduduk di Kecamatan Cikulur terjadi karena keterbatasan akses dan mutu layanan pendidikan formal dan non formal. Hal ini disebabkan oleh tingginya biaya pendidikan, terbatasnya jumlah dan mutu prasarana dan sarana pendidikan, terbatasnya jumlah dan guru bermutu di daerah dan komunitas miskin. Terbatasnya jumlah sekolah yang layak untuk proses belajar-mengajar, terbatasnya jumlah SLTP dan SLTA di daerah perdesaan, daerah terpencil dan kantong-kantong kemiskinan, serta terbatasnya jumlah, sebaran dan mutu program kesetaraan pendidikan dasar melalui pendidikan non formal. Pendidikan formal belum dapat menjangkau secara merata seluruh lapisan masyarakat. Hal ini ditunjukkan oleh adanya kesenjangan antara penduduk kaya dan penduduk miskin dalam partisipasi pendidikan baik diukur dari Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Partisipasi Kasar (APK) maupun Angka Partisipasi Murni (APM). *Dari grafik di atas juga membuktikan bahwa hanya sebagian kecil anak usia sekolah dari keluarga miskin dapat bersekolah setara SMP dan SMA. Tanpa bekal pendidikan yang memadai, mereka akan sulit untuk keluar dari jebakan kemiskinan dan menghindarkan diri dari lingkaran kemiskinan. Pendidikan masyarakat miskin juga*

menghadapkan pada masalah persebaran SLTP/MTs yang tidak merata terutama di daerah perdesaan. Hal ini menyebabkan pendidikan nonformal menjadi alternatif bagi masyarakat yang putus sekolah, tidak sekolah, buta huruf, dan orang dewasa yang menganggur. Saat ini perhatian dan dukungan terhadap penyelenggaraan pendidikan nonformal yang dilakukan oleh masyarakat masih sangat kurang. Pendidikan nonformal yang dimaksud sangat diperlukan oleh warga masyarakat di Kabupaten Lebak, terutama di warga masyarakat di Kecamatan Cikulur untuk mengatasi masalah keterbatasan sumber daya manusia yang menyebabkan warga masyarakat desa sulit mendapat pekerjaan yang layak atau sulit mengembangkan usaha. Pada umumnya pendidikan nonformal yang tepat untuk sebagian besar warga desa di Kecamatan Cikulur yang tidak lagi bisa mengandalkan usaha pertanian atau bekerja di sektor pertanian adalah diklat mengemudi, diklat perbengkelan, diklat pertukangan bagi penduduk laki-laki; dan bagi penduduk perempuan adalah diklat *home industry* yang berhubungan dengan kegiatan ibu rumah tangga.

Selain faktor pendidikan yang rendah, juga terdapat faktor-faktor lain yang menyebabkan permasalahan kemiskinan di Kecamatan Cikulur semakin kompleks. Faktor-faktor lain yang dimaksud misalnya tingkat pendapatan yang rendah; mata pencaharian buruh bertani; jumlah anggota keluarga lebih dari dua orang; dan rumah kurang layak huni pada sebagian besar warga desa tampak menjadi potret keseharian masyarakat. Potret ini muncul dengan pendekatan analisis permasalahan kemiskinan menurut sudut pandang ekonomi

dengan menonjolkan indikator tingkat pendapatan dan indikator mata pencaharian yang tidak seimbang dengan pemenuhan kebutuhan kesejahteraan keluarga yang lebih dari dua orang, serta kondisi rumah yang tidak layak huni. Dalam dimensi yang lebih luas dan mendalam, maka faktor internal dan faktor eksternal penyebab masyarakat miskin adalah faktor internal: rendahnya pendidikan, sehingga tidak dapat bersaing dengan pesaing-pesaing disekitarnya. Angkatan kerja seperti ini hanya berada pada pasar kerja dengan keterbatasan upah yang rendah. Pada beberapa kasus rendahnya pendidikan dapat dijadikan objek pemerasan dari oknum pemerintah maupun pengusaha, sehingga pendapatan yang seharusnya diperoleh beralih kepada pihak yang lain. Kasus-kasus pemerasan TKI merupakan salah satu contoh. Beberapa TKI yang berhasil di luar negeri bukan jaminan dapat hidup lebih baik, rendahnya pendidikan menyebabkan kesalahan investasi dan pengelolaan keuangan, sehingga hasil tabungan di luar negeri hanya dapat digunakan untuk bertahan hidup sementara untuk selanjutnya masyarakat kembali dalam kondisi miskin. Rendahnya keahlian, dengan tidak memiliki keahlian maka peluang lapangan kerja yang terbuka hanya terbatas pada pekerjaan-pekerjaan kasar yang lebih mengandalkan tenaga namun dengan bayaran yang pas-pasan dengan bayaran harian tanpa mampu untuk menabung. Sehingga apabila terjadi sesuatu, misalnya sakit, masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan hariannya apalagi untuk mengobati penyakitnya. Kondisi seperti ini akan memulai rantai kemiskinan, biasanya dengan

meminjam uang dari pihak lain dengan jaminan tertentu. Untuk petani dapat menggadaikan tanamannya, demikian pula dengan nelayan dengan menggadaikan hasil tangkapannya. Daya juang kurang. Pada sebagian masyarakat khususnya pada etnis tertentu ditemukan daya juang yang kurang dan lebih suka melakukan pekerjaan-pekerjaan yang menghasilkan pendapatan besar namun dengan pekerjaan yang relatif ringan atau membutuhkan waktu yang lama. Tipe masyarakat ini hanya ingin mendapatkan hasil yang besar dan tidak mampu melakukan tabungan atas pendapatannya. Sementara itu yang dimaksud faktor eksternal adalah rendahnya akses masyarakat terhadap barang modal dan pasar, baik karena prasarana yang buruk maupun ketiadaan sarana dan keterbatasan. Ditemukan masyarakat dengan keahlian yang cukup memadai namun karena keterbatasan modal tidak mampu mengembangkan usahanya. Pada beberapa kasus terdapat bantuan modal untuk mengembangkan usaha, namun karena keterbatasan pasar, baik karena kurang promosi atau karena dikuasai oleh kelompok tertentu maka masyarakat sulit untuk meningkatkan pendapatannya, bahkan cenderung hanya menjadi buruh upahan. Contoh kasus peternak ayam yang cenderung menjadi pekerja pada perusahaan besar karena barang modal seperti bibit dan pakan ayam yang hanya dikuasai oleh pengusaha tertentu. Dengan demikian hasil keuntungan terbesar dikuasai oleh pemilik pabrik pakan dan pengusaha bibit. Sementara untuk petani teh hanya bisa menjual kepada pengusaha besar dan sulit untuk menjual dalam skala kecil. Di beberapa daerah yang tidak terjangkau

prasarana jalan harga komoditas menjadi rendah karena habis digunakan untuk biaya ongkos angkut dengan menggunakan tenaga manusia, kasus ini ditemukan di beberapa wilayah termasuk di pulau Jawa. Kesenjangan penegakan hukum, seperti besarnya pungutan liar kepada pengusaha lokal oleh pemda maupun pemerintah, LSM dan wartawan. Contoh nyata kasus ini di sektor angkutan. Pembuatan SIM bagi pengemudi yang menjadi berlipat harganya karena adanya kebutuhan bagi para pengemudi, hal ini berlaku baik untuk pengemudi yang mahir maupun yang tidak. Akibatnya terjadi kesemrawutan dalam penataan angkutan, dan menimbulkan biaya ekonomi tinggi yang seharusnya menjadi pendapatan pengemudi yang mahir dan melakukan kegiatannya dengan benar. Kasus ini pernah diintervensi dengan adanya pembuatan SIM massal namun hanya bersifat ad-hoc dan tidak berkelanjutan. Pada sektor ini terdapat pungutan liar hingga 30 persen dari total pendapatan yang seharusnya dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Pada beberapa perusahaan UKM potongan ini cukup tinggi pengusaha teh di Kabupaten Cianjur menyatakan harus menyeter ke kantor polisi sebesar 2 juta tiap minggu agar usahanya lancar. Biaya ini diperoleh dengan mengurangi upah yang seharusnya diterima para pegawainya. Kasus seperti ini banyak ditemukan disektor lain yang membutuhkan perizinan. Rendahnya Nilai Tukar Petani terhadap komoditas lainnya. Disadari atau tidak dibukanya impor komoditas pertanian menyebabkan rendahnya harga komoditas pertanian. Akibatnya untuk memperoleh barang tertentu petani harus menjual lebih banyak komoditasnya, disatu sisi efisiensi dan

intensifikasi sudah sampai pada taraf maksimal. Dengan demikian penghasilan petani akan semakin menurun dari waktu ke waktu. Kesenjangan wilayah, ketimpangan wilayah akan mendorong kemiskinan di satu wilayah dan kemajuan di wilayah lainnya. Karena tidak adanya batasan perpindahan penduduk, maka ada upaya perbaikan nasib secara swadaya dengan melakukan migrasi. Asumsinya adalah dengan melakukan migrasi akan mengubah kemiskinan menjadi tingkatan lebih baik. Pada sebagian masyarakat perpindahan ini menyebabkan keberhasilan. Namun pada sebagian besar lainnya, karena keterbatasan modal dan keahlian perpindahan ini justru hanya memindahkan kemiskinan ke tempat yang lain. Terlampaui panjangnya rantai jual beli komoditas pedesaan. Produk-produk dari pedesaan umumnya mengalami rantai pedagang yang cukup banyak. Hasil produksi masyarakat desa dijual kepada pedagang pengumpul (bandar) di desa yang kemudian dijual kepada pedagang besar (bandar besar) yang biasa melakukan penjualan antar kota. Pedagang besar selanjutnya menjual kepada ekportir atau pedagang besar di kota tujuan, Pedagang Besar menjual kepada pedagang di pasar, kemudian dibeli oleh pengecer dan baru sampai pada konsumen. Meskipun perbedaan harga produksi dan harga beli konsumen tetap tinggi tetapi margin keuntungan terbesar diperoleh pedagang antar kota sehingga petani tetap saja sulit untuk keluar dari kemiskinan.

Dari hasil pengamatan, teridentifikasi bahwa penyebab kemiskinan di Kabupaten Lebak adalah infrastruktur wilayah di Kabupaten Lebak terutama infrastruktur jaringan jalan dan

jembatan, jaringan kelistrikan dan penerangan, serta penyediaan prasarana perekonomian publik seperti pasar dan terminal angkutan kota masih sangat terbatas. Rendahnya pendidikan dan rendahnya pendapatan serta sangat terbatasnya aksesibilitas sumber daya tampak menjadi kondisi dominan dalam kehidupan sosial ekonomi rumah-rumah tangga miskin di kawasan perdesaan. Terbatasnya wawasan dan ketrampilan hidup, lemahnya sikap mental dan masih berlakunya nilai-nilai tradisi yang kurang produktif dan kurang mendukung kemajuan pribadi tampak menjadi masalah pendudukan miskin di kawasan perdesaan.

Kenyataan memang menunjukkan bahwa pada umumnya tingkat pendapatan masyarakat desa di Kecamatan Cikulur masih sangat rendah. Sementara itu nilai jual hasil pertanian seringkali tidak menguntungkan para petani karena jarak pasar dengan lingkungan petani terbilang sangat jauh dan menyita ongkos yang menyebabkan para petani juga harus mengalami kesulitan untuk menjual hasil pertanian dengan harga yang lebih menguntungkan. Lokasi Kecamatan Cikulur memang terbilang cukup jauh dengan pusat kegiatan ekonomi di Rangkas Bitung. Hal yang memprihatinkan adalah bahwa sebagian besar petani di Kabupaten Lebak tidak memiliki luas lahan yang memadai untuk membangun usaha pertanian yang menghasilkan tingkat pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan kesejahteraannya. Bahkan tidak sedikit warga desa di Kabupaten Lebak yang hanya hidup dari menjadi buruh tani dengan pendapatan yang sangat kecil dan juga tidak pasti karena bergantung pada musin tani. Sementara itu, cukup luas

lahan di Kabupaten Lebak yang belum tergarap secara produktif oleh Pemda setempat.

Masalah kemiskinan yang terjadi di Kecamatan Cikulur sebagai salah satu wilayah kecamatan di Kabupaten Lebak yang masih layak disebut “daerah tertinggal”, karena 59 % penduduknya adalah keluarga miskin. Jika dibandingkan dengan persentase rata-rata nasional tahun 2010 penduduk miskin sebesar 14,3 %. Sementara itu, masalah kemiskinan di Indonesia tampak rumit. Permasalahan kemiskinan di Indonesia tentu tidak sekonyong-konyong terjadi begitu saja. Masalah kemiskinan yang tampak kini merupakan rangkaian permasalahan kemiskinan dari masa lalu. Setelah terguncang akibat terpaan badai krisis ekonomi, politik dan sosial pada akhir 1990-an, Indonesia kini mulai kembali stabil. Negara ini sebagian besar telah pulih dari krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi pada tahun 1998, yang telah melemparkan jutaan penduduknya ke jurang kemiskinan dan menjadikannya sebagai negara berpenghasilan rendah. Namun, Indonesia sekali lagi berhasil melewati ambang batas kemiskinan dan menjadi salah satu negara baru berpenghasilan menengah di dunia. Angka kemiskinan, yang meningkat lebih dari sepertiga kali selama masa krisis, kembali turun mencapai tingkat sebelum masa krisis pada tahun 2005, meskipun pada tahun 2006 mengalami sedikit peningkatan akibat lonjakan harga beras pada akhir tahun 2005 dan awal 2006. Di bidang politik dan sosial, Indonesia telah mengalami beberapa perubahan besar. Indonesia kini adalah negara dengan sistem demokrasi baru yang bergairah, dengan pemerintahan yang

terdesentralisasi, dan dengan adanya keterbukaan sosial dan ruang bagi debat publik yang jauh lebih besar.

Angka kemiskinan nasional secara umum telah turun ke tingkat sebelum krisis - dengan tidak memperhitungkan kenaikan angka kemiskinan yang baru saja terjadi pada 2006 - hampir 35 juta penduduk masih hidup dalam kemiskinan. Jumlah ini masih melebihi jumlah penduduk miskin di seluruh Asia Timur, tidak termasuk China. Selain itu, angka kemiskinan nasional ini menutupi gambaran tentang kelompok besar penduduk 'hampir-miskin' di Indonesia, yang hidupnya mendekati garis kemiskinan. Sekitar 40 persen dari jumlah penduduk keseluruhan, atau mendekati 90 juta penduduk, hidup dengan penghasilan antara 1 dan 2 dollar AS tiap hari. Sesungguhnya, meskipun Indonesia sekarang merupakan negara berpenghasilan menengah, jumlah penduduknya yang hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dollar AS tiap hari sama besar dengan jumlah penduduk miskin di negara-negara berpenghasilan terendah di wilayah Asia Timur. Sangat rentannya kelompok penduduk hampir-miskin ini lagi-lagi dibuktikan dengan meningkatnya angka kemiskinan yang dipicu oleh kenaikan harga beras pada tahun 2006, yang mengakibatkan angka kemiskinan meningkat dari 16,0 persen menjadi 17,7 persen. Indonesia juga mengalami kemajuan yang sangat lamban dalam beberapa aspek penting kemiskinan lainnya selain penghasilan. Angka kematian ibu hamil, angka partisipasi siswa sekolah menengah tingkat pertama dan angka gizi buruk, misalnya, belum juga membaik dengan cukup cepat dan masih tergolong tinggi bila

dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasannya. Indonesia juga ditandai dengan tingginya kesenjangan dan ketimpangan antarwilayah. Masih ada beberapa wilayah Indonesia di mana tingkat dan karakteristik kemiskinan lebih mirip dengan sebagian negara berpenghasilan terendah di dunia, serta masih adanya kantong-kantong kemiskinan bahkan di wilayah-wilayah Indonesia yang lebih makmur.

Dengan kenyataan yang demikian itu berbagai kebijakan pengentasan kemiskinan perlu dioptimalkan agar pencapaian tujuan kebijakan pengentasan kemiskinan semakin optimal. Mengacu pada tujuan fungsional apa saja yang perlu dicapai melalui proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan tersebut, maka kenyataan menunjukkan bahwa peran lembaga perbankan dalam turut mengentaskan permasalahan kemiskinan masih perlu dipertanyakan; seperti misalnya dalam hal penyaluran kredit tanpa agunan dengan prosedur yang sangat mudah kepada para penduduk miskin di perdesaan. Dengan kenyataan bahwa sebagian besar masyarakat desa masih sangat “Gapros” alias gagap prosedur yang diberlakukan oleh birokrasi pemerintahan termasuk oleh lembaga perbankan, maka dengan sendirinya warga desa menjadi pihak yang teramat lemah dalam menghadapi “angkuhnya” prosedur birokrasi yang sangat hirarkis dan berbelit-belit. Oleh sebab itu, meskipun kebijakan perkreditan untuk masyarakat perdesaan sudah sedemikian rupa dirancang untuk mencapai tujuan dan sasarannya, namun karena proses implementasi kebijakan tersebut terlalu hirarkis dan berbelit-belit, maka penyaluran berbagai jenis kredit bagi warga desa

tetap saja menjadi masalah yang belum terpecahkan secara komprehensif. Ditambah dengan posisi tawar warga desa yang lemah ketika berhadapan dengan staf perbankan yang cenderung bersikap sebagai pejabat penting yang merasa perlu dilayani, maka dengan sendirinya warga desa pun menjadi pihak yang tidak memahami arti “pelayanan publik” yang kini sering dijadikan tolok ukur keberhasilan reformasi birokrasi. Peran koperasi yang diharapkan dapat menjadi soko guru perekonomian masyarakat juga tidak jelas; bahkan dapat dikatakan bahwa eksistensi lembaga-lembaga perkoperasian di kawasan perdesaan sangat tidak jelas. Dalam pada itu, pentingnya pengembangan sumber daya penduduk desa untuk membuka usaha secara produktif dan efisien dengan memberikan pelatihan-pelatihan ketrampilan usaha yang dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah juga tidak jelas. Keadaan ini terjadi di Kecamatan Cikulur, yaitu tidak adanya penyaluran kredit untuk kalangan penduduk miskin yang dilaksanakan tanpa agunan dengan prosedur yang mudah; dan tidak adanya pelatihan-pelatihan ketrampilan usaha atau ketrampilan kerja untuk para penduduk miskin yang berpendidikan rendah. Rendahnya pendidikan para penduduk di Kecamatan Cikulur terungkap dari data penduduk menurut mata pencaharian yang menunjukkan bahwa dari 18.462 penduduk yang berkerja, sebanyak 6.348 penduduk bekerja sebagai petani dan 4.770 penduduk bekerja sebagai buruh tani. Artinya, sekitar 11.000 penduduk Kecamatan Cikulur bekerja di sektor yang tidak membutuhkan tingkat pendidikan yang tinggi. Mengapa demikian, karena

pada umumnya usaha pertanian di Kecamatan Cikulur masih dilakukan secara tradisional. Karena itu, pelatihan-pelatihan ketrampilan kerja sangat dibutuhkan oleh masyarakat Kecamatan Cikulur, terutama oleh kalangan muda yang tengah memasuki usia produktif. Namun pelatihan-pelatihan ketrampilan kerja saja tentu tidak cukup, karena permasalahannya selanjutnya adalah bahwa lapangan kerja yang tersedia terutama lapangan kerja di sektor formal di Kabupaten Lebak masih sangat terbatas.

Pentingnya pelatihan keterampilan bagi masyarakat miskin karena masyarakat miskin harus memiliki pengetahuan yang memadai mengenai aspek-aspek keahlian dan produksi yang akan laku dijual kepada publik. Aspek keahlian dan produksi bukan hanya semata barang tetapi juga jasa. Pengetahuan lainnya berkait dengan permodalan terutama menyangkut proses dan syarat syarat pengajuan pembiayaan. Bekal yang lain adalah cara promosi dan bagaimana menciptakan pasar. Masyarakat juga harus dimotivasi bahwa kondisi saat ini adalah kondisi belum kaya, bukan miskin karena masyarakat sesungguhnya memiliki potensi untuk kaya dalam artian dapat memenuhi kebutuhan hidupnya atau setidaknya membantu orang lain. Pemerintah harus memfasilitasi kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh permodalan dengan biaya pinjam yang wajar. Kemudahan dapat berupa tempat atau perbankan yang mobile yang dapat menjangkau masyarakat pedesaan. Namun kenyataan menunjukkan bahwa perluasan akses bagi masyarakat miskin tidak ada, dan masyarakat desa di Kecamatan Cikulur pada

umumnya memang tidak memahami dan juga tidak berdaya dalam memperluas akses permodalan, pengembangan produktivitas dan perluasan pemasaran, karena mereka tidak memiliki pengetahuan dan saluran untuk memperluas akses tersebut. Karena itu, wajarlah bila usaha-usaha ekonomis produktif yang direalisasikan melalui pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan sulit berkembang. Pasalnya, keterbatasan sumber daya permodalan usaha dan aksesibilitas pemasaran masih sangat terbatas.

Adalah sangat tidak bijaksana bila upaya memperluas akses ke berbagai sumber daya usaha untuk mengembangkan usaha diandalkan sepenuhnya pada para penduduk miskin di perdesaan. Upaya perluasan akses tersebut hanya bisa dilakukan oleh pemda setempat. Artinya, implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan perlu disertai dengan perluasan aksesibilitas sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial yang memungkinkan atau mendukung upaya pemberdayaan penduduk miskin. Perluasan aksesibilitas sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial ini jelas menjadi domain pemda dengan seluruh jajaran satuan kerjanya. Tanpa perluasan aksesibilitas sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial yang dimaksud, mustahil implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan, termasuk yang dilaksanakan dalam bentuk PNPM Mandiri Perdesaan, berlangsung efektif dalam meningkatkan kesejahteraan rumah tangga miskin. Terlebih lagi bila implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan tersebut berlangsung di daerah tertinggal seperti Kabupaten Lebak yang walaupun letaknya mudah ditempuh dari Jakarta

tetapi masih menunjukkan kondisi infrastruktur dan kultur masyarakat yang sangat terbatas.

Lebih dari itu, para penduduk di kawasan perdesaan selain membutuhkan dukungan sarana dan prasarana desa yang memadai untuk melakukan berbagai aktivitas usaha ekonomis produktif, mereka juga membutuhkan perbaikan sarana dan prasarana pendidikan dan pelayanan kesehatan, sebagaimana yang dicontohkan oleh Informan 853 bahwa, *“Improvement or rehabilitation of schools and health services, so that poor people can make better use of their scarce resources, educate their children better and hope for a better future, or be in better health”*.

Dari pengamatan langsung teridentifikasi bahwa memang ada SMP Negeri yang menyelenggarakan pendidikan gratis, namun daya tampung sekolah ini tentu sangat terbatas bila dibandingkan dengan kelompok usia wajib belajar yang ada di Kecamatan Cikulur. Penyediaan sarana dan prasarana pendidikan dan pelayanan kesehatan yang menjangkau seluruh rumah tangga miskin di Kecamatan Cikulur jelas sangat dibutuhkan. Dari pengamatan langsung ke lokasi Desa Cigoong Utara dan Desa Cigoong Selatan teridentifikasi bahwa sarana dan prasarana pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan perlu ditingkatkan. Peningkatan sarana dan prasarana pelayanan tersebut tentu menjadi tugas dan tanggungjawab Pemda Kabupaten Lebak. Dalam konteks ini, dan juga dalam konteks pemberdayaan ekonomi rumah tangga miskin,

⁵³ Wawancara dengan Penggiat InDEC tanggal 21 Desember 2009

pertanyaannya adalah bagaimana seharusnya peran pemerintah. Peran pemerintah yang responsive dan kreatif dalam menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi masalah-masalah rumah tangga miskin di Kabupaten Lebak sangat dibutuhkan. Mengapa demikian, karena pemerintah menjadi pihak yang menguasai dan bertanggungjawab atas berbagai sumber daya negara untuk mensejahterakan masyarakat. Dalam konteks ini, peran pemerintah yang diaktualisasikan melalui pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) hendaknya dapat diarahkan secara tajam pada setiap sasaran pelayanan, agar upaya pemberdayaan masyarakat dapat diberlakukan secara efektif.

Ini berarti bahwa Pemda Kabupaten Lebak hendaknya mampu menerapkan kebijakan pro pertanian, menyediakan alternatif mata pencaharian bagi masyarakat desa, menjadikan pendidikan sebagai komoditi yang murah dan menarik untuk diikuti oleh masyarakat, dan melaksanakan pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, komunikasi, irigasi, dan lain-lain. Secara tertulis, Pemda Kabupaten Lebak memang telah memiliki kebijakan pengentasan kemiskinan yang cukup komprehensif, termasuk kebijakan pro pertanian, pengembangan alternatif mata pencaharian bagi masyarakat desa, menjadikan pendidikan sebagai komoditi yang murah dan menarik untuk diikuti oleh masyarakat, dan melaksanakan pembangunan infrastruktur perdesaan. Namun dengan keterbatasan anggaran yang dimilikinya, agaknya sulit bagi Pemda Kabupaten Lebak merealisasikan kebijakan tersebut secara menyeluruh dan berkelanjutan. Sebutan “daerah

tertinggal” tentu tidak hanya mengisyaratkan keterbatasan sumber daya anggaran untuk melaksanakan berbagai kebijakan dan kegiatan pengentasan kemiskinan, namun sekaligus juga mengisyaratkan keterbatasan sumber daya aparatur untuk melaksanakan kebijakan dan kegiatan pengentasan kemiskinan. Terbatasnya sumber daya aparatur dan sumber daya anggaran di Kecamatan Cikulur adalah bahwa Kantor Kecamatan Cikulur tidak memiliki data kemiskinan yang komprehensif dan faktual, karena kompetensi aparatur dan ketersediaan anggaran sangat terbatas untuk menyusun data tersebut. Padahal, data kemiskinan seperti itu merupakan dasar untuk merumuskan kebijakan, strategi dan program pengentasan kemiskinan. Inilah salah satu indikator kelemahan aparatur birokrasi di tingkat operasional yang dapat menjadi kendala dalam upaya mengefektifkan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan. Kelemahan aparatur birokrasi ini tampaknya sudah menjadi kondisi umum kepegawaian di daerah-daerah tertinggal seperti Kabupaten Lebak. Dengan keterbatasan sumber daya aparatur dan sumber daya anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan berbagai kebijakan dan kegiatan pengentasan kemiskinan, maka peran pemerintah perlu di optimalkan dalam meningkatkan kinerja satuan-satuan kerja perangkat daerah dalam mempercepat pemberdayaan masyarakat miskin.

Mengacu pada kriteria pencapaian tujuan pengentasan yang demikian itu, maka pencapaian tujuan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rumah tangga miskin di

Kecamatan Cikulur masih jauh dari sebutan “optimal”. Pasalnya, standar kebijakan dan tujuan (policy standard and objective) yang diberlakukan dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan tidak seluas kriteria tersebut. Dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cikulur tampak bahwa tujuan pengentasan kemiskinan melalui program tersebut terbatas hanya pada tercapainya tujuan pembangunan jalan desa dan tujuan kegiatan simpan pinjam perempuan. Tujuan seperti itu tidak menyentuh seluruh masalah kemiskinan Kecamatan Cikulur. Seharusnya tujuan diselaraskan dengan sasaran penanggulangan kemiskinan yang tertera pada dokumen perencanaan Kabupaten Lebak, yaitu penanggulangan kemiskinan dalam 5 (lima) tahun mendatang adalah mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin secara bertahap dan progresif agar dapat menjalani kehidupan bermartabat, dan menurunkan jumlah penduduk miskin laki-laki dan perempuan. Sasaran yang ingin dicapai dalam jangka panjang itu adalah

- a. Tersedianya pangan yang bermutu dan terjangkau, serta meningkatnya status gizi masyarakat, terutama ibu, bayi, dan anak balita;
- b. Tersedianya pelayanan kesehatan yang bermutu, terjangkau dan tanpa diskriminasi gender;
- c. Tersedianya pelayanan pendidikan dasar yang bermutu, terjangkau dan tanpa diskriminasi gender;

- d. Tersedianya lapangan kerja dan kesempatan berusaha, serta meningkatnya kemampuan pengembangan usaha tanpa diskriminasi gender;
- e. Tersedianya perumahan yang layak dan lingkungan permukiman yang sehat;
- f. Tersedianya air bersih dan aman, dan sanitasi dasar yang baik;
- g. Terjaminnya dan terlindunginya hak perorangan dan hak komunal atas tanah;
- h. Terbukanya akses masyarakat miskin dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan;
- i. Terjaminnya rasa aman dari gangguan keamanan dan tindak kekerasan terutama di daerah konflik; dan
- j. Terjaminnya partisipasi masyarakat miskin dalam keseluruhan proses pembangunan.

Dokumen perencanaan ini tidak serta merta muncul begitu saja, tetapi melalui sebuah proses yang bersifat bottom up yaitu Musrenbang Desa sampai dengan Musrenbang Kabupaten. Untuk itu antara tujuan dan sasaran PNPM yang diterapkan di Kecamatan Cikulur dengan sasaran seperti perencanaan tersebut memiliki perbedaan signifikan, yang terkesan bahwa pelaksanaan program PNPM Kecamatan Cikulur hanya menyentuh sebagian kecil dari kebutuhan rakyat. Dari diskusi tentang faktor-faktor penyebab kemiskinan serta tujuan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan dapat dikemukakan beberapa pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Pada dasarnya penyebab kemiskinan itu mencakup faktor internal warga masyarakat miskin itu, yang tidak terbatas pada lingkungan saja, namun mencakup kebijakan yang tidak berpihak pada orang miskin. Karena itu, diperlukan pilihan pendekatan yang tepat untuk mencapai tujuan dan sasaran pengentasan kemiskinan.
- b. Pendekatan yang diperlukan untuk mengatasi masalah kemiskinan tidak terbatas pada persoalan administrasi saja; persoalan teknis pun perlu dicermati, agar proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan tidak salah sasaran dan dapat mencapai hasil yang maksimal. Persoalan akan lebih luas manakala didasarkan pada kenyataan bahwa masalah kemiskinan itu kompleks. Karena itu, agaknya tidak berlebihan bila dikembangkan suatu pendekatan menyeluruh dan terpadu (*comprehensive multidisciplinary outline approach*) terhadap fenomena kemiskinan, terutama fenomena kemiskinan yang terjadi di kawasan perdesaan.

PENUTUP

Dari pembahasan implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Desa Cigoong Utara dan Desa Cigoong Selatan Kecamatan Cikulur yang menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan publik dari Van Meter and Von Horn, dan dengan memandang implementasi kebijakan tersebut dapat merepresentasikan fenomena implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Lebak, maka diperoleh kesimpulan bahwa implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Kecamatan Cikulur Kabupaten Lebak berhasil menampung aspirasi, memotivasi dan menggerakkan potensi masyarakat desa untuk bersama-sama melaksanakan kegiatan pembangunan prasarana jalan desa dan kegiatan simpan pinjam perempuan. Kondisi implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan di Kecamatan Cikulur Kabupaten Lebak tidak didasarkan pada dukungan sumber daya anggaran, insentif infrastruktur perekonomian dan jaringan sosial yang diperlukan untuk mengatasi keseluruhan masalah kemiskinan masyarakat desa di daerah tertinggal. Kesimpulan yang demikian itu diperkuat dengan temuan empirik yang menunjukkan adanya kelemahan dalam pelaksanaan standar kebijakan dan pencapaian tujuan serta kekurangan dalam penyediaan sumber daya anggaran dan insentif. Kelemahan dan kekurangan tersebut saling mempengaruhi. Temuan empirik tersebut dapat dijelaskan berikut.

Kelemahan pelaksanaan standar kebijakan dan pencapaian tujuan kebijakan adalah bahwa perumusan kebijakan pengentasan kemiskinan yang terpusat atau sentralistik tidak efektif dan tidak efisien untuk mengatasi masalah kemiskinan masyarakat desa di daerah tertinggal. Dianggap tidak efektif dan tidak efisien, karena kebijakan yang terpusat dan sentralistik cenderung menyeragamkan kondisi permasalahan kemiskinan pada daerah dan desa yang berbeda-beda; menimbulkan rentang *standard operating procedure* yang panjang dan sangat hirarkis; memperlebar peluang terjadinya pemborosan dan penyimpangan sumber daya; dan tidak sesuai dengan tuntutan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang menganut kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Oleh sebab itu, penerapan standar dan tujuan kebijakan pengentasan kemiskinan yang ditetapkan secara terpusat menjadi tidak maksimal untuk mengatasi keseluruhan masalah kemiskinan masyarakat desa di daerah tertinggal. Tidak maksimalnya penerapan standar dan tujuan kebijakan pengentasan kemiskinan di Kecamatan Cikulur Kabupaten Lebak terkait erat dengan keterbatasan sumber daya anggaran dan insentif.

Kekurangan sumberdaya dan insentif tidak hanya menjadi kendala dalam proses implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan, namun menjadi kendala juga bagi pembangunan di Kecamatan Cikulur Kabupaten Lebak yang sampai kini masih berstatus sebagai daerah tertinggal. Dengan kondisi daerah tersebut, maka alokasi sumberdaya

anggaran dari pemerintah melalui pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan dan program pengentasan kemiskinan lainnya tidak otomatis dapat mengatasi keseluruhan masalah kemiskinan masyarakat desa di Kabupaten Lebak. Terlebih bila kekurangan sumber daya anggaran tersebut tidak disertai dengan pemberian insentif seperti penyediaan infrastruktur perekonomian daerah dan jaringan sosial yang luas, maka dengan sendirinya implementasi kebijakan tersebut menjadi tidak maksimal untuk mengatasi keseluruhan masalah kemiskinan masyarakat desa di daerah tertinggal.

Konsep baru yang dapat diangkat dari kesimpulan tersebut, bahwa optimasi dukungan sumber daya dan insentif dapat mengatasi masalah kemiskinan masyarakat desa di daerah tertinggal sehingga tercapai standar dan tujuan kebijakan penanggulangan masalah kemiskinan secara menyeluruh dan terpadu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adi, Isbandi Rukminto. 2002. *Pemikiran-Pemikiran Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI
- _____. 2003. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.
- Berartha, I Nyoman. 1982. *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Creswel, John. W. 1994. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publication : New Dehli.
- Davis, Keith dan Kohn W. Newstrom, Agus Dharma (pent). 1996. *Perilaku Dalam Organisasi*, Jakarta : Erlangga.
- Denzin, Norman K. 1994. *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications : United States of America.
- Edwar III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Inc, USA
- Gibson, James L. Ivancevich, Jhon M. and Donnelly Jr, James H. 1997. *Organizations, Behavior, Structure, Processes, Times Mirror Higher Education Group, Library of Congress Cataloging - in - Publication Data*. (Alih Bahasa : Agus Darma), Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Hardjito, Dydiet. 2001. *Teori Organisasi dan Tehnik Pengorganisasian*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Handoko, T. Hani. 1998. *Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia*, Yogyakarta : BPFE
- Hill, Michael and Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*, London : SAGE Publications
- Hikmat, Harry. 2001. *Pengarusutamaan Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan*.

- Ife, Jim. 1995. *Community Development: creating community alternatives – vision analysis and practice*, Melbourne: Longmen Australia Pty Ltd.
- Indopov World Bank. 2007. *Era Baru Dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, World Bank, Jakarta
- Irawan, Suparmoko, M. 2002. *Ekonomi Publik Untuk Keuangan & Pembangunan Daerah*, Yogyakarta : Penerbit ANDI.
- . 2000. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta : Pustaka CIDESINDO.
- Musgrave, Richard A., dan Peggy B. Musgrave. 1989. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: Erlangga.
- Midgley, James. 1995. *Social Development: The Development Perspective in Social Welfare*, London: Sage Publication
- Mikkelsen, Britha. 2003. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Nadler, D. A., & Tushman, M. L. 1998. “Competing by design” Executive Excellence
- Newcomb, Turner and Converse. 1981. *Psikologi Sosial*, Bandung : CV. Diponegoro
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Budaya Organsasi*, Jakarta: Rineka Cipta
- . 1990. *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Jakarta : Penerbit Rineka Cipta.
- Nugroho, Riant Dwidjowijoto. 2003. *Kebijakan Politik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta : PT. Elek Media Komputindo.
- Payne, Malcolm. 1997. *Modern Social Work Theory, Second Edition*, London : MacMillan Press Ltd.

- Pranarka, A.M.W. 1996. *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta : Centre For Strategic and International Studies
- Prijono, Ony S dan Pranaka A,M,W.. 1996. *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: CSIS.
- Ripley, Randall. B., Franklin, Grace. A. 1990. *Policy Implementation and Bureaucracy (Second Edition)*. The Dorsey Press : Chicago, Illinois.
- Rusli, Said. 1996. *Kajian Indek Mutu Hidup*, Jakarta : Grasindo.
- Sardlow, Steven. 1998. *Values, Ethics and Social Work, : Themes, Issues and Critical Debates*. London : MacMillan Press Ltd.
- Schein, Edgar H.. 1979. *Organizational Psychology*, New Delhi : Prentice Hall of India Private Limited.
- _____. 1991. *Psikologi Organisasi*, Terjemahan Indonesia, Jakarta : LPPM dan Pustaka Binaman Pressindo.
- Scott, William G.. 1989. *Organization Theory an Overview and Appraisal : Management and Organizational Behavioural Classics*, Metteson & Ivancevich (editor), Illinois : Homewood.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung : CV. Mandar Maju.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi – Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- _____. 2002. *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, Jakarta : Rineka Cipta
- Solihin, Dadang dan Deddy Bratakusumah. 2001, "Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Solihin, Dadang. 2002, "Kamus Istilah Otonomi Daerah", Edisi II. ISMEE. Jakarta
- Solihin, Dadang dan Putut Marhayudi. 2002, "Panduan Lengkap Otonomi Daerah". ISMEE. Jakarta

- Solihin, Dadang dan Radjab Semendawai. 2013, "Optimalisasi Otonomi Daerah: Kebijakan, Strategi, dan Upaya". Yayasan Empat Sembilan. Jakarta
- Sukirno, Sadono. 2002. *Pembangunan Ekonomi, Proses, Masalah dan Dasar Kebijaksanaan*. Jakarta: LPFE UI.
- _____. 1998. *Pengantar Teori Mikroekonomi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- M. Suparmoko. 2002. *Ekonomi Publik Untuk Keuangan & Pembangunan Daerah*, Yogyakarta : Penerbit ANDI.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat dan JPS*, Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 1996. *Kemiskinan, Teori, Fakta dan Kebijakan*, Jakarta : IMPAC
- Supriatna, Tjahya. 1997. *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Jakarta : PT. Nimas Multima.
- Suparlan, Parsudi (penyunting). 1984. *Kemiskinan Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Todaro, Michael P.. 1994. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jakarta : Erlangga.
- Todaro, P., Michael dan Smith, C., Stephen. 2003. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jakarta : PT. Gelora Aksara Pratama.
- Usman, Sunyoto. 2003. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan*, PT Bumi Aksara, Jakarta
- Wexley, Kenneth N dan Gary A. Yukl. 1992. *Perilaku Organisasi Dan Psikologis Personal*, Penterjemah: Muh. Shobaruddin, Jakarta: P.T. Rineka Cipta Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Peraturan Perundang-undangan

Lampiran Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun

Anggaran 2008, Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2008

Keputusan Menko Kesra selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Nomor 25/Kep/Menko/Kesra/VII/2007 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri,

Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas Nomor Per.005/M.PPN/10/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Dokumen

Background Study, 2009, Grand Strategi Pembangunan Desa, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

Berjuang Membangun Kembali Indonesia, Laporan Kinerja Dua Tahun Pemerintahan SBY-JK, Oktober 2004-Oktober 2006, Jakarta : Meko Kesra

Daftar Lokasi dan Alokasi Bantuan Langsung Masyarakat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-MANDIRI), Tahun Anggaran 2008, Tim Pengendali PNPM-MANDIRI, Menko Kesra : Jakarta

Data Perencanaan Pembangunan Daerah 2008, Bappeda Kabupaten Lebak bekerjasama dengan Badan Pusat Statistik Kabupaten Lebak

Era Baru Dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia, 2007, World Bank Office : Jakarta

Formulir, Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan, Tim PNPM Perdesaan Jakarta.

H.A. Rachmad Hadis, Disertasi, 2008, *Pengaruh Implementasi Kebijakan Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban terhadap Pemberdayaan Masyarakat Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial di Kota Tangerang*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Indeks Pembangunan Gender Kabupaten Lebak Tahun 2008, Bappeda Kabupaten Lebak bekerjasama dengan Badan Pusat Statistik Kabupaten Lebak

Kabupaten Lebak Dalam Angka, 2008

Kecamatan Cikur Dalam Angka, 2008, Badan Pusat Statistik Kabupaten Lebak

Kumpulan Bahan Latihan Pemantauan dan Evaluasi Program-Program Pengentasan Kemiskinanm Direktorat Penanggulangan Kemiskinan, Bappenas dan Project Pro-Poor Planning and Budgeting, (ADB TA 4762 INO), Desember 2007

Laporan Pencapaian Millennium Development Goals Indonesia 2007, Beppenas : Jakarta

Laporan Gabungan Fasilitator Kecamatan Bulan Desember 2009 tentang Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri Perdesaan)

Mulyadi, Disertasi, 2009, *Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Oleh Pemerintah Kota Terhadap Ketertiban Kota Pekan Baru, Studi Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 11 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran.

Maksana Sumitra, Disertasi, 2009, *Pengaruh Implementasi Kebijakan Tetang Kedudukan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Terhadap Efektivitas Penggunaan Alokasi APBD di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat*. Penelitian dilaksanakan untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Sosial, Bidang Kajian Utama Ilmu Pemerintahan, dari Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Pedoman Program Pascasarana : Penulisan Tesis/Disertasi dan Penulisan Artikel Ilmiah, 2007/2008, Universitas Padjadjaran : Bandung

Penjelasan X Pengelolaan Dana Bergulir, Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan

- Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan, Tim PNPM Perdesaan Jakarta.
- Penjelasan, Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM Mandiri Perdesaan, Tim PNPM Perdesaan Jakarta.
- Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Lebak Tahun 2008, Bappeda Kabupaten Lebak bekerjasama dengan Badan Pusat Statistik Kabupaten Lebak
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten lebak 2010, Pemerintah Kabupaten Lebak 2009
- Rencana Strategis Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Tahun 2004-2009
- Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2005-2009
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lebak Tahun 2009-2014
- Strategi Bersama Masyarakat Sipil Indonesia, Empat Pilar Demokratisasi, Oktober 2003
- Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kabupaten Lebak tahun 2007, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kabupaten Lebak.
- Terbebas dari Kemiskinan masukan ILO atas PRSP Indonesia, Februari 2004
- Triwahyuni Soemartono, Disertasi, 2008, *Implementasi Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Jembrana Provinsi Bali*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran.
- Solihin, Dadang. 2007, "Penguatan Otonomi Daerah dalam rangka Memperkokoh NKRI", Rapat Kelompok Kerja Khusus Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, 6 Maret, Sahid Hotel-Jakarta, http://www.slideshare.net/Dadang_Solihin/penguatan-otonomi-daerah-dalam-rangka-memperkokoh-nkri
- Solihin, Dadang. 2007, "Visi Indonesia, Karakteristik Bangsa dan Tantangan bagi Ilmu Pemerintahan", *Kybernologi Jurnal Ilmu Pemerintahan Baru*, <http://www.slideshare.net>.

net/DadangSolihin/ visi-indonesia-karakteristik-bangsa-dan-tantangan-ilmu-pemerintahan

- Solihin, Dadang. 2008, "Evaluasi Penyelenggaraan Manajemen Kinerja Pemerintahan: Tinjauan Kondisi Saat Ini dan Arah ke Depan", Lokakarya LGSP-USAID, Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah yang Berbasis Hasil, Hotel Sheraton-Surabaya, 2 September, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/evaluasi-penyelenggaraan-manajemen-kinerja-pemerintahan-tinjauan-kondisi-saat-ini-dan-arrah-ke-depan-presentation>
- Solihin, Dadang. 2009, "Kesetaraan dan Kemitraan dalam Hubungan antara Legislatif dan Eksekutif di Daerah", Capacity Building DPRD Kabupaten Kaimana, Sparks Hotel -Jakarta, 1 Oktober <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/kesetaraan-dan-kemitraan-dalam-hubungan-antara-legislatif-dan-eksekutif-di-daerah-2103512>
- Solihin, Dadang. 2009, "The Impact of Global Financial Crisis on Indonesia", Workshop to Launch UNDP's Regional Synthesis Report on Global Financial Crisis and Asia-Pacific Region ISEAS-Singapore, 30 November, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/the-impact-of-global-financial-crisis-on-indonesia>
- Solihin, Dadang. 2010. "Good Governance & Performance Based Management", Program Magister Akuntansi (MAKSI), FEUI Kampus Salemba, 19 April, Jakarta, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/good-governance-performance-based-management>
- Solihin, Dadang. 2010. "Efektivitas Rezim Pilkada", Jurnal Administrasi dan Pembangunan, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/efektivitas-rezim-pilkada>
- Solihin, Dadang. 2011, "Sistem Monitoring dan Evaluasi Pembangunan Berdasarkan PP39/2006", The World Bank, Lokakarya Pertukaran Informasi M&E, Aryaduta Hotel-Jakarta, 24 Februari, <http://www.Slideshare.net/DadangSolihin/sistem-monitoring-dan-evaluasi-pembangunan-berdasarkan-pp392006-7042321>
- Solihin, Dadang. 2011, "Scenario Planning-Analisis Lingkungan Stratejik", Diklatpim II Angkatan XXIII Kelas A-B-C,

- November, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/kelembagaan-birokrasi-yang-efisien-dan-efektif>
- Solihin, Dadang. 2011. "Corporate Social Responsibility Tanggungjawab Sosial Perusahaan", Capacity Building DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta di Ibis Kemayoran Hotel-Jakarta, 9 Desember, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/corporate-social-responsibility-tanggungjawab-sosial-perusahaan>
- Solihin, Dadang. 2011. "Desain Penataan Daerah: Pemekaran dan Penggabungan, Focus Group Discussion, Tim Kajian Penataan Daerah-Wantimpres, Jakarta, 13 Desember, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/desain-penataan-daerah-pemekaran-dan-penggabungan>
- Solihin, Dadang. 2012. "Paradigma Pembangunan SDM", Diklatpim II Angkatan II Provinsi Jawa Barat, Gedung Serbaguna Badiklat Jabar, Bandung, 24 April, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/paradigma-pembangunan-sdm>
- Solihin, Dadang. 2012. "Policy Implementation of Poverty Alleviation in Lebak District of Banten Province", Public Policy and Administration Research, Vol.2, No.2, <http://www.iiste.org/Journals/index.php/PPAR/article/view/1706>
- Solihin, Dadang. 2012. "Logframe Analysis dan Pengembangan Instrumen Monitoring dan Evaluasi", International Training on Strategic Planning Formulation Republic of Timor Leste National Institute of Public Administration, Jakarta, 17 Juli, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/logframe-analysis-dan-pengembangan-instrumen-monitoring-dan-evaluasi>
- Solihin, Dadang. 2012. "Strategi Pembangunan Ekonomi Nasional", Sekolah Staf Pimpinan Bank Indonesia Angkatan 30, Jakarta, 3 September, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/strategi-pembangunan-ekonomi-nasional>
- Solihin, Dadang. 2012. "Paradigma Pembangunan", Diklatpim II Angkatan XXXIV Kelas D Kementerian Luar Negeri, Pusdiklat Kemlu-Jakarta, 4 September, <http://>

www.slideshare.net/DadangSolihin/paradigma-pembangunan-14162506

Solihin, Dadang. 2012. "Indonesia Economic Update", International Seminar on Indonesia Economic Update, Darma Persada University-Japan Sogo Kenkyu Forum, Jakarta, 13 September, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/indonesia-economic-update>, <http://www.youtube.com/watch?v=c1tcuyqNVbl>

Solihin, Dadang. 2012. "Overview dan Capaian Implementasi Good Governance di Indonesia dari Sudut Pandang Pemerintah", Jurnal Analisis Sosial, Vol. 17. No. 1. Edisi tahun ke 17, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/overview-dan-capaian-implementasi-good-governance-di-indonesia-dari-sudut-pandang-pemerintah>

Solihin, Dadang. 2012. "Peningkatan Kualitas SDM Aparatur dan Kepemimpinan Masa Depan", Diklat Pengembangan Kepribadian SDM Aparatur Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Rawamangun-Jakarta, 26 September, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/peningkatan-kualitas-sdm-aparatur-dan-kepemimpinan-masa-depan>

Solihin, Dadang. 2012. "Administrasi Pembangunan di Indonesia: Tinjauan Perencanaan, Pembiayaan, dan Pengendalian-Monitoring-Evaluasi", Kuliah Program Doktor Bidang Ilmu Sosial, Universitas Pasundan-Bandung 6 Oktober, <http://www.docstoc.com/docs/118282975/Administrasi-Pembangunan-di-Indonesia-Tinjauan-Perencanaan-Pembiayaan-dan-Pengendalian-Monitoring-Evaluasi>

Solihin, Dadang. 2012. "Pelaksanaan dan Pengendalian serta Evaluasi Kinerja Kebijakan", Diklatpim II Angkatan XXXIV Kelas E, Gedung PKP2A I LAN, Kiara Payung-Jatinangor, 10 Oktober, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/pelaksanaan-dan-pengendalian-serta-evaluasi-kinerja-kebijakan-14675962>

Solihin, Dadang. 2012. "Reformasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional", Capacity Building Aparatur Akuntabilitas Kinerja Lemhannas RI, Gedung Lemhannas Jakarta, 1 November,

[http://fr.slideshare.net/DadangSolihin /reformasi-perencanaan-dan-penganggaran-pembangunan-nasional](http://fr.slideshare.net/DadangSolihin/reformasi-perencanaan-dan-penganggaran-pembangunan-nasional)

Solihin, Dadang. 2012. "Strategi Nasional dalam Pembangunan Kebangsaan", Youth Fair 2012 Peringatan Hari Sumpah Pemuda & Hari Pahlawan Resimen Mahasiswa Mahawarman, Bandung, 5 November, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/strategi-nasional-dalam-pembangunan-kebangsaan>

Solihin, Dadang. 2012. "Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik", FGD Arah Kebijakan Pembangunan Jangka Menengah Provinsi DKI, Paragon Hotel-Jakarta, 14 November, <http://es.slideshare.net/DadangSolihin/meningkatkan-kualitas-pelayanan-publik>

Solihin, Dadang. 2012. "Strategi dan Optimalisasi Dukungan di Kantor DPD-RI Daerah", Expert Meeting Peningkatan Kinerja DPD RI, Ritz Carlton Hotel-Jakarta, 16 Desember, [http://www.slideshare.net /DadangSolihin/strategi-dan-optimalisasi-dukungan-di-kantor-dpdri-daerah](http://www.slideshare.net/DadangSolihin/strategi-dan-optimalisasi-dukungan-di-kantor-dpdri-daerah)

Solihin, Dadang. 2013. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia", Kuliah Program Doktor Bidang Ilmu Sosial, Universitas Pasundan-Bandung, 5 Januari, [http://www.slideshare.net/DadangSolihin/desen tralisasi-dan-otonomi-daerah-di-indonesia-15879500](http://www.slideshare.net/DadangSolihin/desen-tralisasi-dan-otonomi-daerah-di-indonesia-15879500)

Solihin, Dadang. 2013. "Perencanaan Strategik dan Akuntabilitas Kinerja pada Sektor Publik", Seminar Nasional 55 Tahun FE Universitas Lambung Mangkurat, Aria Barito Hotel-Banjarmasin, 28 November, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/perencanaan-strategik-dan-akuntabilitas-kinerja-pada-sektor-publik>

Solihin, Dadang. 2013. "Penyusunan Rencana Tata Ruang dan Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah", Capacity Building Bappeda Kabupaten Rokan Hilir di Parai Beach Hotel-Bangka, 6 Desember, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/penyusunan-rencana-tata-ruang-dan-dokumen-perencanaan-pembangunan-daerah>

Solihin, Dadang. 2013. "Pembangunan Transmigrasi dalam Perspektif Evaluasi Kinerja Pembangunan", Workshop Kawasan Transmigrasi Berdaya Saing 2015-2019 di

Putri Gunung Hotel-Lembang, 16 Desember,
<http://www.slideshare.net/DadangSolihin/pembangunan-transmigrasi-dalam-perspektif-evaluasi-kinerja-pembangunan>