

Penanggulangan Kemiskinan dalam Era Otonomi Daerah

Mubyarto

This article states the urgency of Poverty Alleviation or Poverty Eradication Law (UU-PPK). The law should contain Indonesian past experiences in poverty eradication programs. The programs are expected to combine the past sectoral, regional, and special programs. The poverty eradication program is intended to reinforce the poor's socio-economic institution so there is a need for brotherhood spirit, community self-help, self-reliance, participation, and decentralization. Active participation is obliged for defining, forming, and assisting the poor. UU-PPK has to state the national commitment to poverty eradication, which will have to be implemented in concrete actions. The programs have to be implemented by the people in every region to develop a prosperous community based on Indonesian socio-culture-religion values, that is Pancasila. In the last part of the article, there is a report on Karangawen, a poor village in Gunungkidul, which is a prototype of a successful IDT program. The conclusion is that poverty eradication program in regional autonomy not only depend on central government's initiatives but more on the regional government and the people themselves.

Pendahuluan

Bahwa kemiskinan masih akan merupakan masalah besar bagi bangsa Indonesia dalam 5-10 tahun mendatang kiranya tidak ada yang meragukan. Namun yang sulit dipahami adalah mengapa kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan, baik yang diprakarsai pemerintah maupun masyarakat sendiri, masih banyak

menghadapi kendala, sehingga hasilnya kurang memuaskan. Di antara berbagai kendala, masih ada hambatan yang justru berasal dari kurangnya kepedulian dan komitmen dari para elit dan kalangan bisnis besar. Sifat dan sikap egoisme dari kalangan elit dan dunia bisnis yang "masa bodoh" terhadap nasib penduduk miskin sudah dikonstatasi oleh bapak ilmu ekonomi Adam Smith pada tahun 1776.

People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices. It is impossible indeed to prevent such meetings, by any law, which either could be executed, or would be consistent with liberty and justice. But though the law cannot hinder people of the same trade from sometimes assembling together, it ought to do nothing to facilitate such assemblies; much less to render them necessary. (Adam Smith, *The Wealth of Nations*, 1776, p.144)

Pembangunan ekonomi nasional yang berjalan "lancar" selama 3 dasawarsa (1967-1997) ternyata tidak luput dari "gangguan", sehingga hasil-hasil besar berkurangnya kemiskinan laksana lenyap setelah terjadinya *krisis ekonomi* pada pertengahan 1997. Penduduk miskin yang sudah turun pada tingkat 11% dari penduduk keseluruhan melonjak lagi menjadi 18% pada puncak krisis (1998). Meskipun setelah krisis ekonomi mereda jumlah penduduk miskin ini menurun kembali mendekati angka sebelum krisis, tetapi dikenalkannya program-program darurat *ala JPS* (Jaring Pengaman Sosial) telah mengganggu atau ada yang bahkan merusak keberlanjutan program-program penanggulangan kemiskinan yang sudah berjalan baik sebelum krisis.

Kini dalam era *otonomi daerah* kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan harus didesentralisasikan sehingga menjadi "wewenang" dan sekaligus "tanggung jawab" pemerintah daerah khususnya pemerintah kabupaten/kota (sesuai UU No.22/1999). Kini tidak lagi ada urgensi berdebat berapa besar angka penduduk miskin di seluruh Indonesia, dan

apakah angka BPS atau angka BKKBN yang lebih relevan. Setiap kabupaten/kota, dengan dukungan kantor BPS dan BKKBN setempat, bertanggung jawab menaksir jumlah dan persentase kemiskinan di daerah masing-masing, dan selanjutnya merumuskan kebijakan dan program-program untuk mengurangi/menghapuskannya dalam jangka waktu tertentu, misalnya 5-10 tahun perencanaan ke depan.

Pemerintah Pusat, belajar dari dan mengacu pada pengalaman melaksanakan kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan selama 3 dasawarsa, dapat membantu pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun rencana kebijakan dan program-program. Salah satu bentuk "bantuan" yang mungkin dapat diberikan adalah penerbitan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Penanggulangan Kemiskinan (UU-PPK) sebagai gambaran umum *komitmen nasional* mengatasi kemiskinan.

Unsur-unsur dan Isi Undang-undang

Kriteria Kemiskinan. Meskipun setiap masyarakat dan daerah berhak menetapkan kriteria kemiskinan yang dianggap "pas" bagi masyarakat/daerah mereka, tetapi Undang-Undang tentang PPK (UU-PPK) dapat memuat kriteria-kriteria yang dapat dijadikan acuan/pedoman umum. Misalnya, masalah yang paling sederhana, ada masyarakat/daerah yang lebih suka tidak menggunakan istilah miskin/kaya. Maka untuk "menghormati" masyarakat yang demikian, BKKBN dalam rangka men-sukseskan program Keluarga Berencana, mengenalkan pembagian kesejahteraan keluarga ke dalam 5 golongan dengan kriteria tertentu yaitu yang paling miskin disebut keluarga Pra-Sejahtera (PKS), kemudian di atas keluarga PKS disebut

sejahtera I (KS I) dan seterusnya sampai yang terkaya disebut KS III+.

Kriteria kemiskinan versi BKKBN ini meskipun sejak awal mengundang *pro* dan *kontra*, tetapi pada saat terjadi krisis ekonomi 1997-98 dijadikan satu-satunya kriteria untuk melaksanakan berbagai program JPS, karena memang tidak ada alternatif lain pada tingkat *mikro*. Kenyataan terjadinya perbedaan besar dalam taksiran angka kemiskinan memang mengesankan adanya "persaingan" antara BPS dan BKKBN yang berkepanjangan. Namun persaingan yang demikian tidak perlu ada dalam era otonomi daerah karena BPS dan BKKBN kabupaten/kota perlu bekerja sama menyusun program-program penanggulangan kemiskinan yang harus berjalan dan mengenai sasaran.

Jika pemerintah daerah kabupaten/kota sudah dapat menyepakati kriteria kemiskinan tertentu, maka siapa orang miskin yang dijadikan sasaran program penanggulangan kemiskinan tidak lagi menjadi masalah. *Orang miskin adalah orang yang berada dalam situasi serba kekurangan, sedangkan situasi yang demikian tidak dikehendakinya, dan tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya.* Kemiskinan ditandai oleh sikap dan tingkah laku menerima keadaan yang seakan-akan tidak mungkin diubah, yang tercermin di dalam lemahnya kemauan untuk maju, rendahnya kualitas kerja, lemahnya nilai tukar hasil produksi, rendahnya produktivitas, dan terbatasnya kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan.

Penyebab Kemiskinan dan Cara-cara Mengatasinya. Apabila kondisi kemiskinan tersebut dilihat dari pola hubungan sebab-akibat, orang miskin adalah mereka yang serba kurang mampu dan terbelit di dalam lingkaran ketidakberdayaan. Rendahnya pendapatan mengakibatkan rendahnya

pendidikan dan kesehatan sehingga mempengaruhi produktivitas. Untuk membantu orang miskin keluar dari lingkaran kemiskinan diperlukan kepedulian, komitmen, kebijaksanaan, organisasi, program, dan pendekatan yang tepat. Lebih dari itu, diperlukan juga sikap yang tidak memperlakukan orang miskin hanya sebagai *objek*, tetapi sebagai *subjek*. Orang miskin bukanlah orang yang tidak memiliki apa-apa, melainkan orang yang mempunyai sesuatu, walaupun serba seadanya.

Untuk menanggulangi kemiskinan diperlukan upaya-upaya menumbuhkan dan memperkuat kemampuan penduduk miskin untuk meningkatkan taraf hidupnya dengan membuka kesempatan berusaha. Dalam rangka itu, program PK (Penanggulangan Kemiskinan) diarahkan pada pengembangan kegiatan sosial ekonomi untuk mewujudkan kemandirian penduduk miskin dengan menerapkan prinsip gotong-royong, keswadayaan, dan partisipasi. Kegiatan sosial ekonomi yang dikembangkan adalah kegiatan produksi dan pemasaran, terutama yang sumber dayanya tersedia di lingkungan masyarakat setempat. Guna mempercepat upaya itu disediakan dana sebagai modal kerja bagi penduduk miskin untuk membangun dan mengembangkan kemampuan dirinya. Dengan ketersediaan modal, penduduk miskin diharapkan lebih mampu meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri.

Program PK merupakan kebijaksanaan untuk meningkatkan potensi dan dinamika ekonomi masyarakat lapisan bawah. Kehidupan ekonomi masyarakat lapisan bawah ini dikenal sebagai *ekonomi rakyat*. Penguatan *ekonomi rakyat* yang merupakan bagian terbesar dari penduduk diharapkan dapat menghasilkan landasan yang kukuh bagi pembangunan nasional karena meningkatkan daya beli masyarakat secara menyeluruh. Dalam kerangka ini,

program PK bertujuan memantapkan segi *kelembagaan* sosial ekonomi penduduk miskin sebagai wadah penyaluran aspirasi mereka dalam meningkatkan taraf hidupnya melalui usaha produktif yang berkelanjutan.

Dana-dana program PK harus dipercayakan kepada penduduk miskin itu sendiri karena merekalah yang dianggap paling mengetahui usaha yang dapat mereka lakukan dan kebutuhan apa saja yang dianggap paling mendesak, dengan bantuan pendampingan. Tata cara penyaluran dana program harus dibuat sederhana sehingga penduduk miskin yang menjadi sasaran program dapat dengan mudah memahami dan menggunakannya.

Program PK diarahkan langsung untuk mengurangi jumlah penduduk miskin. Selain itu, karena sudah cukup banyak program-program sektoral, regional, dan program khusus yang dilaksanakan di masa lalu, maka program PK di masa-masa mendatang harus mampu memadukan berbagai program yang sudah ada tersebut untuk mencapai sasaran penanggulangan kemiskinan secara lebih efektif. Pada tingkat kelompok sasaran, program PK berupaya untuk mengembangkan, meningkatkan, dan memantapkan kondisi sosial ekonomi penduduk miskin yang bermukim di daerah perdesaan maupun perkotaan. Dari segi perencanaan jangka panjang, program PK ditujukan untuk memperkuat mekanisme perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten/kota dan desa/kelurahan, untuk mendorong terjadinya proses transformasi sosial ekonomi penduduk miskin ke arah kondisi yang lebih maju.

Sasaran program PK adalah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi penduduk miskin melalui upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan kemampuan

permodalan, pengembangan usaha, dan pemantapan kelembagaan usaha. Program PK dimaksudkan untuk *mengubah situasi dan kondisi* yang menyebabkan timbulnya kemiskinan. Dampak yang diharapkan dari program ini adalah penguatan penduduk miskin. Hal ini dicapai melalui empat jalur, yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia, pengembangan permodalan, pengembangan peluang kerja dan berusaha, dan penguatan kelembagaan kelompok penduduk miskin. Peningkatan kualitas sumber daya manusia serta kemampuan permodalan dalam kelembagaan kelompok, akan memperkuat kemampuan penduduk miskin untuk menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri.

Ruang lingkup program PK adalah *kegiatan sosial ekonomi* penduduk miskin. Peningkatan kegiatan sosial ekonomi dilakukan dengan membangun dan mengembangkan potensi ekonomi desa, memenuhi kebutuhan pokok, menyediakan pelayanan dasar, disertai penciptaan suasana yang mendukung berbagai upaya tersebut. Mengingat penduduk miskin umumnya tidak mempunyai pekerjaan tetap, atau hasil pekerjaannya tidak memberikan pendapatan yang memadai, program PK diarahkan pada upaya-upaya peningkatan penciptaan dan perluasan lapangan kerja melalui perluasan kegiatan pembangunan. Upaya-upaya tersebut berupa pemberian perhatian dan bantuan khusus seperti modal usaha, pelatihan keterampilan, pembimbingan, dan pendampingan, serta melaksanakan kegiatan yang dapat meningkatkan pendapatan.

Program PK merupakan bagian dari *gerakan nasional* untuk menanggulangi kemiskinan. Sebagai *gerakan*, di dalamnya harus ada semangat kebersamaan yang

kuat untuk maju, dan ada upaya bersama untuk saling memberi kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, terutama pada penduduk miskin itu sendiri. Pendekatan yang demikian memerlukan kesungguhan, ketekunan, keuletan, dan kesabaran, serta sikap yang tidak memperlakukan penduduk miskin hanya sebagai objek. Dengan demikian, berbagai daya dan dana diarahkan secara tajam pada pemecahan masalah dan pemenuhan kebutuhan masyarakat setempat. Pelaksanaan program PK bersifat terbuka dan berkesinambungan dengan pendekatan keterpaduan, kegotongroyongan, keswadayaan, partisipatif, dan terdesentralisasi. *Keterpaduan*, dalam arti mengarahkan kegiatan pembangunan secara lintas sektor dan lintas daerah, serta meletakkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai bagian dari proses pembangunan yang menyeluruh dan terpadu; *Kegotongroyongan*, yaitu menumbuhkan rasa kebersamaan, yang lebih kuat membantu yang lemah, sehingga menciptakan kesejahteraan yang merata; *Keswadayaan*, dengan menitikberatkan pada kegiatan usaha yang berdasarkan kemandirian; *Partisipatif*, melibatkan warga masyarakat, khususnya kelompok sasaran, dalam pengambilan keputusan sejak perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pemanfaatan hasilnya sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat itu sendiri; dan *Terdesentralisasi*, yaitu menurunkan wewenang pembuatan keputusan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kepada aparat pemerintah yang terdekat dengan penduduk miskin.

Sasaran Program

Sasaran program PK adalah *penduduk miskin*. Mereka merupakan kelompok

masyarakat yang berpenghasilan rendah dan terbatas kemampuan serta aksesnya dalam mendapatkan pelayanan dan permodalan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, atau menghadapi masalah khusus dan mendesak yang segera memerlukan penanganan dan bantuan.

Pengertian kelompok sasaran. Kelompok merupakan kumpulan penduduk setempat yang menyatukan diri dalam usaha untuk meningkatkan kesejahteraan, keswadayaan, dan kegotongroyongan mereka. Kelompok merupakan milik anggota, yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah bersama serta mengembangkan usaha bersama anggota. Kelompok penduduk miskin dapat tumbuh dari kelompok-kelompok tradisional yang telah ada, seperti kelompok arisan, kelompok akseptor KB, kelompok sinoman, dan kelompok paketan, dan apabila belum ada dapat ditumbuhkan dan dibina secara khusus. Kelompok dapat dipandang sebagai wadah kebersamaan dalam mengelola kegiatan sosial ekonomi. Dalam melaksanakan prinsip kebersamaan tiap-tiap anggota ikut bertanggung jawab, saling mempercayai dan saling melayani. Dalam kebersamaan terbuka peluang untuk menghimpun dana dari anggota, mengelola dana secara bersama, dan memanfaatkan dana tersebut bagi kepentingan seluruh anggota. Kebersamaan ini menunjukkan *semangat dan kegiatan kooperatif* yang menjadi dasar bagi gerakan koperasi yang mandiri dan andal.

Pembentukan kelompok sasaran. Untuk memperlancar dan mengefektifkan upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan, penduduk miskin membentuk kelompok. Pembentukan kelompok sebagai wadah dari kelompok sasaran program PK dimaksudkan agar pelayanan terhadap penduduk miskin dapat terarah, interaksi di antara masyarakat dapat ditingkatkan,

dan kesetiakawanan serta kegotongroyongan dapat dibangun dan dikembangkan. Kesatuan dan persatuan di dalam kelompok bermanfaat untuk mengenali permasalahan bersama serta merumuskan langkah penanganan masalah di antara anggota. Kehadiran kelompok memungkinkan terjadinya pengawasan pelaksanaan program PK oleh masyarakat sendiri.

Penentuan kelompok sasaran yang tepat perlu melibatkan pihak-pihak yang paling mengetahui siapa penduduk yang tergolong miskin di lingkungan setempat. Pembentukan kelompok penduduk miskin yang menjadi sasaran program pertamanya diprakarsai oleh kepala desa/lurah, dengan dibantu para pemuka serta tokoh masyarakat setempat.

Pembentukan kelompok melalui musyawarah desa/dusun/lingkungan/RW/RT, dan didasarkan pada daftar penduduk miskin yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dalam pembentukan kelompok, hal-hal berikut dapat dipakai sebagai rujukan: (a) Pembentukan kelompok didasarkan pada kebutuhan keluarga miskin untuk meningkatkan kesejahteraan anggota; (b) Pembentukan kelompok tidak dipaksakan; (c) Dalam wadah kelompok diselenggarakan kegiatan sosial ekonomi, yaitu usaha produktif, pemupukan modal dan penghimpunan tabungan, sehingga memberikan manfaat secara ekonomis bagi semua anggota kelompok secara lestari dan berkelanjutan; (d) Kelompok dapat merupakan kelompok yang sudah ada, atau dapat pula disiapkan, ditumbuhkan, dan dibina secara khusus oleh aparat desa/kelurahan dan masyarakat setempat.

Dalam pembentukan kelompok, keluarga miskin digolongkan menjadi penduduk yang sudah mempunyai usaha meskipun kecil-kecilan, dan penduduk yang benar-benar tidak mempunyai pekerjaan tetap (atau usaha), yang berarti juga tidak

mempunyai penghasilan tetap. Bagi penduduk yang sudah mempunyai usaha, kelompok dibentuk dengan memilih pengurus yang kemudian bersama anggota merencanakan kegiatan *simpan pinjam* dengan modal kerja dari dana program PK. Bagi penduduk lainnya diupayakan untuk menciptakan lapangan usaha dan lapangan kerja.

Pembinaan kelompok. Dalam rangka mencapai tingkat kemajuan yang lebih tinggi, di dalam kelompok diupayakan peningkatan pendapatan, peningkatan keterbukaan wawasan dan sikap kerja sama, dan peningkatan sifat demokratis-partisipatif dalam penyelenggaraan kelompok. Adanya upaya meningkatkan pendapatan ditandai dengan diselenggarakannya pemupukan modal, tabungan, serta usaha produktif anggota. Adanya keterbukaan ditandai dengan kesediaan anggota kelompok menerima gagasan dan kelembagaan baru. Semangat kegotongroyongan ditandai dengan adanya upaya pemberian bantuan dari keluarga yang sudah sejahtera kepada keluarga yang belum sejahtera. Adanya demokrasi ditandai dengan kepemimpinan kelompok yang dipilih dari dan oleh anggota, dan pengambilan keputusan yang dilakukan secara musyawarah.

Kelompok yang disiapkan dan dibina secara baik akan berfungsi sebagai wahana proses belajar-mengajar anggotanya, wahana untuk menajamkan masalah yang dihadapi, wahana pengambilan keputusan untuk menentukan strategi menghadapi masalah bersama, dan wahana mobilisasi sumber daya para anggota.

Kelompok dimaksudkan juga sebagai alat bagi para anggota untuk mengembangkan potensi mereka, misalnya melalui kegiatan tabungan ataupun usaha bersama dalam bentuk kerja kolektif, untuk meraih manfaat bersama. Untuk dapat mencapai

maksud dan tujuan tersebut secara efektif, anggota kelompok memilih anggota pengurus di antara mereka sendiri, yang terdiri atas ketua, sekretaris, dan bendahara. Anggota dengan pimpinan mengadakan pertemuan secara berkala, misalnya satu bulan sekali, untuk merumuskan langkah yang diperlukan dan kegiatan yang akan dilakukan, serta menilai hasil yang telah dicapai oleh setiap anggota kelompok, dan bersama-sama membahas serta berusaha mengatasi permasalahan yang dihadapi kelompok ataupun permasalahan anggota masing-masing.

Pendamping. Penduduk miskin pada umumnya mempunyai keterbatasan dalam mengembangkan dirinya. Oleh karena itu, diperlukan pendamping yang bertugas membantu penduduk miskin dalam kelompok sehingga menjadi suatu kebersamaan yang berorientasi pada upaya perbaikan kehidupan. Pendamping bertugas menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok sebagai pemelancar, penghubung, ataupun pendorong dinamika kelompok.

Pembinaan kelompok yang dilakukan pendamping meliputi upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia dari para anggota dan pengurus kelompok, peningkatan kemampuan usaha anggota. Untuk maksud tersebut, pendamping perlu mengenal dan mengadakan komunikasi yang intensif dengan kelompok, yaitu dengan jalan menghadiri pertemuan-pertemuan anggota dan pertemuan pengurus kelompok ataupun memberikan pelatihan khusus jika diperlukan.

Kemiskinan dalam Perspektif Sosial-Budaya

Kemiskinan adalah fenomena buatan manusia karena menurut ajaran agama Tuhan menyediakan alat pemenuhan

kebutuhan (rezeki) yang serba cukup kepada manusia. Itulah sebabnya dalam masyarakat dan bangsa Indonesia yang berbeda-beda budaya dan sistem nilainya tidak dapat diterapkan satu ukuran kemiskinan absolut maupun kemiskinan relatif yang sempit. Maka juga tidak dapat dipakai ukuran pendapatan tertentu sebagai ambang-batas atau garis kemiskinan yang bersifat nasional bahkan regional sekalipun. Garis kemiskinan (*poverty line*) dipakai sekedar untuk memperoleh *gambaran kasar perencanaan* berapa besar sasaran program yang dihadapi, dan berapa dana diperlukan untuk menyelesaikannya. Dalam era otonomi daerah setiap pemerintah kabupaten/kota harus mampu menggali dan menemukan perspektif sosial budaya kemiskinan di daerahnya untuk memperoleh gambaran kasar *tantangan* yang dihadapi dan penetapan sasaran, dan program penanggulangannya.

Jika perspektif sosial-budaya sudah berhasil dirumuskan, dan tantangan serta sasaran telah *terukur*, tahap berikutnya adalah mengenali faktor-faktor *kelembagaan* asli berupa adat kebiasaan maupun perangkat-perangkat hukum tertulis/tak tertulis yang dapat digunakan untuk mengatasi kemiskinan atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara materiil dan sekaligus spiritual.

Demikian rancangan UU-PPK harus berisi *pokok-pokok komitmen nasional* untuk memerangi atau menghapuskan kemiskinan dari bumi Indonesia, tetapi sekaligus mampu mengamatkan setiap daerah dan masyarakat di daerah untuk menyusun kebijakan dan *program-program kongkrit* untuk mewujudkannya. Tujuan akhir kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan adalah terwujudnya masyarakat yang *adil* dan *makmur* sesuai nilai-nilai sosial-budaya-keagamaan bangsa Indonesia yaitu

Pancasila. Kemiskinan adalah musuh bangsa/masyarakat, bahkan agama apapun mengajarkan dan memerintahkan orang-orang kaya untuk membantu orang miskin. Masyarakat tidak akan tenteram kehidupannya jika masih ada kemiskinan yang diderita sebagian warganya.

IDT Karangawen: Kasus Program Penanggulangan Kemiskinan yang Berhasil

IDT (Inpres Desa Tertinggal) merupakan salah satu program Penanggulangan Kemiskinan yang digulirkan pemerintah berdasar Inpres No.5 tahun 1993. Melalui pemberian dana IDT masyarakat miskin di pedesaan diharapkan mampu memberdayakan diri dengan melakukan berbagai usaha skala kecil. Berlainan dengan JPS (Jaring Pengaman Sosial), idealnya, penentuan kriteria "miskin" IDT diserahkan pada masyarakat yang membentuk berbagai kelompok masyarakat (pokmas). Besar kecilnya dana IDT yang dipinjamkan pada tiap anggota pokmas juga didasarkan pada musyawarah pokmas sendiri. Masyarakat dianggap telah dewasa sehingga mampu memberdayakan diri dengan bantuan modal awal dari pemerintah.

Beberapa daerah telah "melupakan" program itu karena gagal berkembang, yaitu bila dana Kas Pokmas sudah tidak bergulir lagi. Di beberapa daerah, dana yang dipinjamkan tidak dikembalikan karena dianggap *hibah* yang tidak seharusnya dikembalikan. Beberapa Pokmas gagal berkembang karena hambatan alam seperti wabah penyakit yang menyerang ternak IDT. Namun dapat dipastikan banyak pokmas yang masih aktif melaksanakan kegiatan rapat anggota guna membicarakan berbagai masalah dan mencari penyelesaian atas masalah yang dihadapi anggota, atau langsung mengelola dana IDT sebagai kegiatan simpan pinjam. Dilaporkan oleh kantor PMD Gunungkidul bahwa sampai dengan Oktober 2000, dana IDT sebesar Rp 4,38 milyar yang diberikan selama tiga tahun program IDT, kini telah berkembang menjadi Rp 5,83 milyar, atau meningkat sebanyak 33,18%.

Karangawen, desa di kecamatan Rongkop Kabupaten Gunungkidul DIY, dengan jumlah penduduk 1731 jiwa pada 1999 atau 396 KK telah menerima kucuran dana IDT sebanyak 3 kali yaitu tahun 1994, 1995, 1996 sejumlah Rp 60.233.300. Di desa ini terdapat 16 pokmas dengan 365 anggota yang tersebar di 8 dusun.

Tabel 3: Perkembangan Dana Pokmas IDT Karangawen

No.	Nama Pokmas	Anggota 1997	Dusun	Dana Bantuan Awal (Rp)	Perkembangan (Rp)	Jumlah s.d. Februari 2001 (Rp)	%	Urutan Keberhasilan
1.	Sumber Makmur	22	Kepuh	3,909,300	548,600	4,457,900	14.0	14
2.	Handayani	19	Kepuh	3,183,700	980,400	4,164,100	30.8	10
3.	Lestari I	27	Bandung	4,508,500	1,125,500	5,634,000	25.0	12
4.	Lestari II	30	Bandung	4,968,000	-	4,968,000	0.0	16
5.	Jadi Makmur	22	Tlasi	3,592,800	2,817,000	6,409,800	78.4	4
6.	Jadi Subur	22	Tlasi	3,239,700	3,386,800	6,626,500	104.5	2
7.	Harapan	18	Langsep	3,016,650	3,393,150	6,409,800	112.5	1
8.	Sari Mulyo	18	Langsep	2,905,400	934,250	3,839,650	32.2	9
9.	Ngudi Makmur	29	Pokak	3,683,900	2,342,900	6,026,800	63.6	7
10.	Ngudi Lancar	30	Pokak	4,799,200	3,476,000	8,275,200	72.4	5
11.	Ngudi Rejeki	23	Pokak	4,571,900	3,142,150	7,714,050	68.7	6
12.	Ngudi Boga	23	Tegalrejo	3,847,900	1,500,223	5,348,123	39.0	8
13.	Ngudi Laras	23	Tegalrejo	3,903,900	1,083,249	4,987,149	27.7	11
14.	Marem	17	Karangawen	3,321,014	238,000	3,559,014	7.2	15
15.	Mentes	13	Karangawen	2,197,500	2,075,500	4,273,000	94.4	3
16.	Sido Mukti	29	Sidomukti	4,800,700	947,168	5,747,868	19.7	13
		365		60,000,000	28,529,540	88,529,540	47.5	

Sumber: Administrasi Dana IDT Desa Karangawen, Februari 2001.

Di Karangawen, penetapan KK Miskin didasarkan pada patokan: (1) pendapatan Rp500 per jiwa per hari; (2) tergolong Keluarga Pra-Sejahtera atau Keluarga Sejahtera I; dan (3) musyawarah warga setempat (misalnya memperhatikan keadaan rumah atau kepemilikan sapi). Dari hasil pendataan tersebut pada 1994 tercatat ada 356 KK Miskin (92 persen dari jumlah penduduk), 358 KK (91 persen dari jumlah penduduk) pada 1995, dan 360 KK (91 persen dari jumlah penduduk) pada 1996, yang kesemuanya terdaftar sebagai anggota pokmas. Sebagai gambaran terakhir, hasil kuesioner KPL (Kuliah Pengamatan Lapangan) Kebijakan Pembangunan Daerah, Magister Ekonomika Pembangunan UGM, pada 10 Februari 2001 menunjukkan bahwa sekitar 26,5 persen responden IDT merasa kesejahteraan mereka berada di kelompok 4 dalam urutan

Kelompok 1-5, dari yang paling kaya sampai yang paling miskin. Tidak ada responden yang menggolongkan diri sebagai kelompok paling miskin di Karangawen. Dengan 91 persen penduduk miskin pada 1996, hanya 23,8 persen responden yang berpendapat masih banyak penduduk miskin di antara mereka, 57,1 persen menyatakan penduduk miskin masih ada namun tinggal sedikit, dan 19 persen menyatakan sudah tidak lagi ada penduduk miskin di Karangawen. Terhadap krismon yang mencapai puncaknya pada 1998, lebih dari separuh responden (54,8 persen) menyatakan tidak ada pengaruh negatif maupun positif, sebesar 40,5 persen menyatakan krismon berpengaruh negatif, sedangkan sisanya malah menyatakan bahwa krismon berpengaruh positif terhadap perekonomian keluarga antara lain karena kenaikan harga ternak yang mereka miliki.

Jawaban atas pengaruh krismon ini lebih banyak disebabkan sifat perekonomian masyarakat Karangawen yang masih subsisten mengarah ke semi-komersial, namun peran berbagai program PK juga mempunyai andil dalam memperkuat ketahanan perekonomian rakyat Karangawen dengan pemberian "kail" berupa modal kerja.

Dana yang diterima anggota pokmas rata-rata sebesar Rp56.000 (1994). Peningkatan modal kerja ada yang digunakan untuk menambah nilai pinjaman anggota, dan ada pula yang digunakan untuk membiayai kebutuhan sosial seperti sumbangan kematian warga. Anggota yang keluar akan mendapat SHU (Sisa Hasil Usaha) yang berasal dari bunga pinjaman. Bunga pinjaman dibuat seragam yaitu sebesar 12 persen per tahun.

Pengurus mendapat jasa 10 persen dari bunga pinjaman anggota. Banyak pengurus pokmas yang belum diremajakan sejak 1994. Menurut ketua pokmas Ngudi Boga, hal itu disebabkan keengganan generasi yang lebih muda. Mereka yang lebih muda banyak yang memilih merantau ke luar pulau. Kondisi geografis sebagian besar (89 persen) adalah lahan kering (tegalan) berbukit-bukit gamping dan karang yang tidak memungkinkan dikembangkan budidaya pertanian secara intensif. Hanya 50 persen atau bahkan di wilayah tertentu hanya 30 persen luas areal yang dapat ditanami. Penanaman dilakukan dengan mengandalkan hujan karena air yang langka. Untuk satu pikul air warga Karangawen harus membayar biaya penyaluran air sebesar Rp75. Jumlah air yang terbatas diprioritaskan bagi kebutuhan air minum dan mandi. Pertanian bukanlah sumber utama pendapatan penduduk Karangawen. Masyarakat memanfaatkan hasil tani untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, sedikit kelebihan seperti

singkong dijual ke pasar Jepitu atau Ngrancah untuk menambah biaya sekolah anak.

Masyarakat Karangawen sangat mengandalkan pada usaha ternak mereka. Usaha penggemukan ayam buras, sapi dan kambing dapat dijumpai di setiap rumah. Usaha-usaha ini terbukti cukup menguntungkan terutama, menurut salah seorang anggota pokmas Ngudi Boga, pada masa peralihan menuju "puncak krisis moneter". Pada masa itu harga kambing dan sapi meningkat drastis. Pak Sumarno termasuk orang yang beruntung, sebelum krismon memuncak (1997), ia dapat memperoleh bibit kambing senilai Rp 50-60 ribu per ekor, di puncak krismon sampai sekarang ia dapat menjual kambingnya sekitar hari raya Idul Adha seharga Rp 300-400 ribu per ekor.

Kesimpulan

Demikian masyarakat desa Karangawen tidak risau menghadapi pelaksanaan otonomi daerah, karena mereka tidak pernah tergantung pada pemerintah atau pihak luar. Mereka percaya bahwa dengan otonomi daerah berarti makin besar wewenang pada mereka untuk menentukan nasib mereka sendiri.

Program Penanggulangan Kemiskinan (PK) dalam era Otonomi Daerah tidak lagi tergantung pada prakarsa pemerintah pusat, tetapi pada pemerintah-pemerintah daerah dan masyarakat sendiri. Dalam makalah ini dibayangkan perlunya sebuah Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Penanggulangan Kemiskinan (UU-PPK) sebagai pegangan nasional bagi pemerintah-pemerintah daerah dan masyarakat di daerah sampai ke desa-desa. ●

Yogyakarta, 14 Maret 2001

Topik: Penanggulangan Kemiskinan dalam Era Otonomi Daerah, Mubyarto

Daftar Pustaka

Bappenas, *Panduan Program IDT*, Jakarta, 1994.

Mubyarto (Ed.), *Kisah-kisah IDT: Penuturan 100 Sarjana Pendamping*, Aditya Media, 1997.

_____, *Krisis Ekonomi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Sakerti 2000*, Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2000.

_____, dkk., *Otonomi Masyarakat Desa: Perspektif "Orang Daerah" dan "Orang Desa" di Enam Desa Jawa-Bali*, Aditya Media, 2000.

_____, dan Retno Budiyanto, *Program IDT dan Perekonomian Rakyat Gugus Nusa Tenggara*, Aditya Media, Yogyakarta, 1997.

Mas Soedjono, *Kaji Tindak Program IDT: Tipologi Lahan Kering*, Aditya Media, 1998.

Budi Soeradji dan Mubyarto (Ed.), *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan: Laporan Penelitian di Daerah-daerah*, Aditya Media, 1998.

