

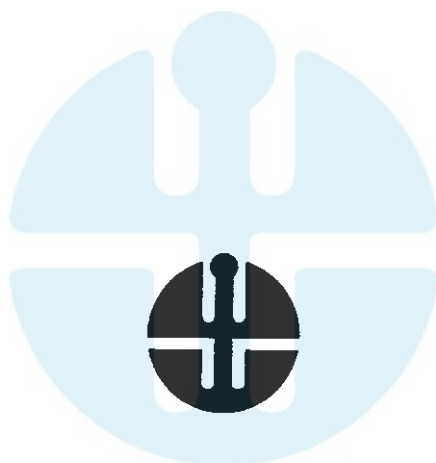
PENANGGULANGAN KEMISKINAN MASYARAKAT PERKAMPUNGAN KUMUH DI YOGYAKARTA : KASUS KELURAHAN KEPARAKAN



Penyunting :
Zarmawis Ismail

**PUSLITBANG EKONOMI DAN PEMBANGUNAN
LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA
JAKARTA, 2000**

**PENANGGULANGAN KEMISKINAN
MASYARAKAT PERKAMPUNGAN KUMUH
DI YOGYAKARTA : KASUS KELURAHAN
KEPARAKAN**



Penyunting:
Zarnawis Ismail

**PUSLITBANG EKONOMI DAN PEMBANGUNAN
LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA
JAKARTA, 2000**

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KTD)

Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh Di Yogyakarta: Kasus Kelurahan Keparakan/Penyunting, Zarmawis Ismail.

Zarmawis Ismail, Ali Djoefri Chozin Soen'an

Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan – LIPI (PEP-LIPI), 2000

xi, 60 hlm., 21 cm

ISBN 979-9165-05-9

@ Hak pengarang dilindungi Undang-Undang

Cetakan Pertama 2000

Dicetak oleh: CV. Raga Meulaba

Penerbit Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PEP-LIPI)

Jalan Gatot Subroto 10, Jakarta

Telepon: 5251542, 5207120 (Langsung), Fax: 5262139



KATA PENGANTAR

Penelitian **PENANGGULANGAN KEMISKINAN MASYARAKAT PERKAMPUNGAN KUMUH DI YOGYAKARTA: KASUS KELURAHAN KEPARAKAN**, merupakan salah satu dari sepuluh penelitian dan atau kegiatan pemberdayaan ekonomi rakyat yang dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekonomi dan Pembangunan (PEP-LIPI). Kegiatan ini tergabung dalam Proyek Litbang Potensi Sumber Daya Alam dan Sosial Ekonomi Dan Teknologi Untuk Pengembangan Wilayah-LIPI Tahun Anggaran 1999/2000.

Sebelum menjadi laporan akhir, kegiatan penelitian dan atau pemberdayaan ini telah diuji melalui berbagai tahapan proses penelitian yang panjang dan sangat ketat dalam bentuk diskusi, seminar dan penilaian akhir oleh Tim "Quality Assurance" PEP-LIPI. Dengan demikian, laporan hasil penelitian dan atau kegiatan pemberdayaan ini, secara akademik dapat dipertanggung jawabkan. Semua kegiatan yang berkaitan dengan penyusunan laporan penelitian dan atau pemberdayaan ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak, baik instansi pemerintah maupun swasta. Berkenaan dengan itu kami mengucapkan terima kasih. Kami juga sangat menghargai kerja keras para peneliti dan staf administrasi PEP-LIPI, sehingga berhasil menyajikan laporan penelitian ilmiah yang baik. Harapan kami semoga laporan ini mampu memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk pengambilan keputusan atau kepentingan praktis lainnya.

Kami menyadari bahwa laporan ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Oleh karena itu, kami mengharapkan adanya masukan berupa kritik dan saran-saran konstruktif guna menyempurnaan laporan-laporan penelitian PEP-LIPI pada masa yang akan datang.

Jakarta, Maret 2000

Kepala Puslitbang Ekonomi dan
Pembangunan – LIPI

Dr. Carunia Mulya Firdausy, MA. APU.
NIP: 320003805

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	ix
ABSTRAK	xi
I Pendahuluan	
<i>Oleh : Zarmawis Ismail dan Ali Djoefri Chozin Soen'an</i>	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah..	3
1.3. Tujuan, Kegunaan dan Sasaran	3
1.4. Manfaat Yang Diharapkan	4
1.5. Tahapan Studi	5
1.6. Pemilahan Studi	5
Daftar Pustaka	6
II Kerangka Konseptual Pemberdayaan Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh	
<i>Oleh : Zarmawis Ismail</i>	
2.1. Pendahuluan	7
2.2. Konsep Kemiskinan dan Kampung Kumuh.....	8
2.3. Konsep Pemberdayaan	12
2.4. Metode Pemberdayaan	14
2.5. Kesimpulan	17
Daftar Pustaka	18
III Karakteristik Sosial-ekonomi dan Bantuan Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh.	
<i>Oleh : Ali Djoefri Chozin Soen'an dan Zarmawis Ismail</i>	
3.1. Pendahuluan	21
3.2. Letak Lokasi dan Keadaan Geografis Studi	21

3.3.	Pendidikan dan Pekerjaan Penduduk	23
3.4.	Jumlah Keluarga dan Kondisi Tempat Tinggal	25
3.5.	Pendapatan Masyarakat	26
3.6.	Intervensi Pemerintah Daerah	27
3.7.	Kesimpulan	31
	Daftar Pustaka	31

IV Konsep dan Pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh Yang Dilakukan PEP-LIPI *Oleh : Zarmawis Ismail*

4.1.	Pendahuluan	33
4.2.	Rekrutmen Binaan dan Pelatihan	34
4.3.	Kelembagaan	39
4.4.	Penyaluran Dana dan Pemanfaatannya	43
4.5.	Pemantauan Kegiatan Usaha	44
4.6.	Pelaksanaan Pengembalian Dana	45
4.7.	Kesimpulan	49
	Daftar Pustaka	49

V Tanggapan dan Evaluasi Sosial-Ekonomi Terhadap Dana Bergulir Yang Disalurkan *Oleh : Ali Djoefri Chozin Soen'an*

5.1.	Pendahuluan	51
5.2.	Pengguliran Dana dan Kesempatan Kerja	51
5.3.	Evaluasi Terhadap Dana Pengguliran	52
5.4.	Kekuatan dan Kelemahan Program Bantuan Dana Bergulir	56
5.5.	Pengelolaan Usaha Pada Pasca Kegiatan	58
5.6.	Kesimpulan	58
5.7.	Rekomendasi	59

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 3.1. Jumlah Penduduk Menurut Tingkat Pendidikan di Kelurahan Keparakan Tahun 1998.....	24
Tabel 3.2. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Pekerjaan di Kelurahan Keparakan Tahun 1998.	25
Tabel 3.3. Hasil Fisik Penataan Kawasan Sungai Code Di Kelurahan Keparakan Kecamatan Mergangsan Tahun 1996-1998.....	28
Tabel 3.4. Jumlah Dana Pembangunan Talud dan Sarana Penunjang di Kawasan Sungai Code Menurut Sumbernya di Kelurahan Keparakan Tahun 1996-1998	29
Tabel 4.1. Jumlah Peserta Pelatihan Pengembangan Usaha Menurut Tingkat Pendidikan di Kelurahan Keparakan Tahun 1999.	38
Tabel 4.2. Jumlah Peserta Pelatihan Pengembangan Usaha Menurut Jenis Pekerjaan di Kelurahan Keparakan Tahun 1999.	39
Tabel 4.3. Jumlah Masyarakat Miskin Yang Memperoleh Bantuan Dana Menurut Kelompok Usaha di Kelurahan Keparakan Tahun 1999.	44
Tabel 4.4. Rencana Perkembangan Jumlah Bantuan Dana Untuk Usaha Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh Di Kelurahan Keparakan Tahun 1999.	46
Tabel 4.5. Hasil Pelaksanaan Pengguliran Dana Sampai Bulan Desember 1999 di Kelurahan Keparakan	48

Tabel 5.1.	Rasio Nilai Pinjaman Terhadap Modal Sendiri, Menurut Jumlah Peminjam	53
Tabel 5.2.	Kategori Tanggapan Terhadap Cara Pengembalian Pinjaman Menurut Jumlah Peminjam	55



DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 : Alur Pikir Penanggulangan Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh	16
Gambar 2 : Mekanisme Bantuan Dana Bergulir dilihat dari Kelembagaannya.	42



ABSTRAK

Studi mengenai Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh Yogyakarta : Kasus Kelurahan Keparakan, merupakan studi lanjutan dari dua studi sebelumnya, yaitu tahun 1997 dan 1998. Studi ini mempunyai tiga tujuan, yaitu (1) mengkaji karakteristik sosial-ekonomi masyarakat miskin, (2) mengkaji jenis usaha yang sudah, sedang dan akan dikembangkan oleh masyarakat miskin perkampungan kumuh, dan menganalisis tingkat keberhasilan program penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh terhadap pengembangan usaha yang mereka lakukan. Studi ini dilakukan dengan menggunakan konsep-konsep kemiskinan, ukuran kemiskinan, kampung kumuh, pemberdayaan dan metode pemberdayaan. Hasil studi mengungkapkan masyarakat bahwa akibat krisis ekonomi, ternyata tidak hanya kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh saja yang harus ditanggulangi (diperdayakan), melainkan juga masyarakat yang terkena PHK dan mereka yang tidak mempunyai pekerjaan di kelurahan Keparakan. Karena itu pula salah satu kegiatan studi adalah melakukan pemberdayaan masyarakat miskin dengan pelatihan dan pemberian bantuan dana bergulir. di samping dilakukan oleh LIPI, Kegiatan seperti ini telah dilakukan oleh pemerintah daerah Yogyakarta pada tahun 1998/1999. Tujuan dan sasaran kegiatan tersebut baik yang dilakukan LIPI maupun Pemda Kotamadya Yogyakarta pada prinsipnya adalah sama. Namun dalam teknis administratif bantuan dana dari LIPI dikelola oleh Yayasan, sementara dari Pemda Kotamadya Yogyakarta diserahkan birokrasi pemerintahan rakyat (kelurahan).

LIPI



I

PENDAHULUAN

Oleh:

Zarnawis Ismail

Ali Djoefri Chozin Soen'an

LIPI

PENDAHULUAN

Oleh :

*Zarmawis Ismail dan
Ali Djoefri Chozin Soen'an*

1.1. Latar Belakang

Krisis ekonomi yang melanda negara-negara Asia Timur dan Tenggara sejak pertengahan tahun 1977 yang lalu, telah menimbulkan dampak ekonomi dan sosial yang sangat parah. Dalam waktu singkat sebagai akibat krisis tersebut, Indonesia dinyatakan sebagai suatu negara dalam krisis. Penyediaan pangan yang sangat minim, sekurangnya telah terjadi di 15 propinsi dari 27 propinsi. Berkurangnya permintaan komoditi pangan dan produk industri, telah mengakibatkan terpuruknya ekonomi dan terjadinya pemutusan hubungan kerja (PHK) secara besar-besaran (Raharjo, et.al, 1998). Berhentinya kegiatan operasi berbagai perusahaan dan industri tersebut, ternyata tidak hanya menambah jumlah pengangguran yang mencapai 70 juta orang atau 35 persen dari total penduduk Indonesia pada bulan Juli 1998 dengan tingkat inflasi lebih dari 85 persen, melainkan juga secara lebih luas yaitu tingkat kemiskinan terjadi kembali (set back), seperti pada tahun 1970-an yang jumlahnya mendekati 80 juta jiwa atau hampir 40 persen dari jumlah penduduk Indonesia (Raharjo, et.al, 1998 dan Sasono, 1998).

Bencana kemiskinan akibat krisis ekonomi tersebut sangat dirasakan oleh masyarakat miskin perkampungan kumuh di perkotaan. Karena selama ini sandaran untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sangat tergantung pada beroperasinya perusahaan dan industri baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Ketergantungan masyarakat miskin perkampungan kumuh secara langsung adalah mereka bekerja sebagai buruh pada perusahaan dan industri, dan secara tidak langsung sebagai penarik becak, penjual makanan dan pemulung barang-barang bekas hasil kegiatan perusahaan dan industri tersebut.

Masyarakat miskin perkampungan kumuh di perkotaan adalah masyarakat terpinggirkan atau marginal. Artinya mereka tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya

bersama keluarga, kalau tidak ada pemerintah atau pihak lain yang lebih mampu untuk membantu mereka.

Hasil penelitian tentang masyarakat perkampungan kumuh di perkotaan yang dilakukan oleh PEP-LIPI di Semarang, Yogyakarta dan Surabaya tahun 1997 dan 1998, telah memberikan gambaran yang cukup memprihatinkan. Ciri khas (karakteristik) sosial yang cukup menonjol dari mereka adalah jumlah anggota keluarga yang relatif besar (rata-rata 5 orang), tempat tinggal (rumah) yang sempit, pendidikan yang rendah (67% tamat SD) dengan pekerjaan lebih banyak sebagai buruh harian lepas, jualan makanan, penarik becak dan jasa lainnya (Soen'an et.al., 1998) dan (Ismail, 1999).

Dengan adanya krisis ekonomi yang diawali dengan krisis moneter yang terjadi sejak bulan Juli 1997 tersebut, menyebabkan beban masyarakat miskin perkampungan kumuh tersebut menjadi lebih berat. Hal ini seperti dialami oleh masyarakat perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan Yogyakarta, di mana 40,4% di antara keluarga masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan ini tidak mampu mencukupi kebutuhan hidup (sembako) mereka bersama anggota keluarga. Untuk mengatasi hal itu terpaksa di antara isteri mereka harus bekerja, misalnya sebagai pembantu rumah tangga, dan apabila dengan cara ini tidak mencukupi juga mereka harus ngebon (hutang) di warung atau dengan menurunkan tingkat konsumsinya (Tjitroesmi, 1998).

Program jaring pengaman sosial (JPS) dari pemerintah merupakan salah satu alternatif untuk membantu masyarakat yang terkena dampak krisis ekonomi termasuk masyarakat perkampungan kumuh di perkotaan. Akan tetapi program JPS ini ternyata belum banyak menyentuh masyarakat miskin perkampungan kumuh. Bagi masyarakat miskin perkampungan kumuh di Yogyakarta, misalnya sejak dilaksanakan program JPS, oleh pemerintah, baru sekali menerima bantuan ini.

Walaupun belum berhasil dilaksanakan dengan baik karena berbagai masalah dan kendala, program JPS tersebut tetap merupakan alternatif untuk mengatasi beban masyarakat miskin, paling tidak dalam jangka waktu tertentu (jangka pendek). Sedangkan untuk jangka menengah dan panjang diperlukan penanggulangan masyarakat miskin perkampungan kumuh tersebut secara terencana, dan terarah, sehingga betul-betul mencapai sarasannya. Perlunya penanggulangan masyarakat miskin perkampungan kumuh dilakukan, mengingat pekerjaan dan jenis usaha yang selama ini mereka lakukan tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka dan keluarga. Hal ini disebabkan di samping tidak memiliki aset, rendahnya pengetahuan dan

keterampilan yang mereka miliki juga tidak didukung oleh iklim yang kondusif, utamanya untuk memperoleh modal bagi pengembangan usaha.

1.2. Perumusan Masalah

Masyarakat miskin merupakan bahagian dari masyarakat perkotaan yang belum dapat memenuhi kebutuhan hidupnya secara lebih baik. Sebagai bagian dari masyarakat keseluruhan, masyarakat miskin perkampungan kumuh di perkotaan mempunyai hak dan peluang yang sama dengan masyarakat lainnya untuk ditingkatkan sosial-ekonominya.

Masalahnya karena beragamnya karakteristik masyarakat perkampungan kumuh bila dilihat dari aspek sosial-ekonominya, timbul berbagai pertanyaan, yaitu siapa yang akan ditanggulangi (diberdayakan), jenis penanggulangan yang bagaimana yang harus diberikan. Dalam penanggulangan tersebut instansi atau kelompok masyarakat yang mana yang harus dilibatkan, serta bagaimana dan dalam hal apa mereka dilibatkan. Keberhasilan penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh potensi dan kemampuan yang mereka miliki (faktor internal), dan kebijaksanaan pemerintah setempat serta informasi lainnya (faktor eksternal). Oleh karena itu, agar penanggulangan masyarakat miskin perkampungan kumuh mencapai sasaran, maka perlu diketahui potensi dan kemampuan yang mereka miliki utamanya kemampuan dalam berusaha serta sejauhmana kebijaksanaan pemerintah setempat dalam menanggulangi kemiskinan mereka.

1.3. Tujuan, Kegunaan dan Sasaran

Studi penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh dilakukan di Yogyakarta dengan memilih lokasi di kelurahan Keparak. Pemilihan kelurahan ini sebagai lokasi studi, di samping didasarkan pada hasil penelitian tahun 1998/1999, juga karena program pemerintah daerah dalam menangani masyarakat miskin lebih banyak ditujukan pada kelurahan Keparak. Karena itu, secara umum studi ini bertujuan untuk memperoleh gambaran sejauhmana tingkat keberhasilan program penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di kelurahan Keparak, sehingga dalam jangka waktu tertentu diharapkan mereka dapat mandiri dalam memenuhi kebutuhan hidup bersama keluarganya. Sedangkan secara khusus, studi penanggulangan kemiskinan masyarakat miskin perkampungan kumuh bertujuan :

1. Mengkaji karakteristik sosial-ekonomi masyarakat miskin perkampungan kumuh.
2. Mengkaji jenis usaha yang sudah, sedang dan akan dikembangkan oleh masyarakat miskin perkampungan kumuh.
3. Menganalisis tingkat keberhasilan program penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh terhadap pengembangan usaha yang mereka lakukan.

Hasil studi mengenai penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan tersebut diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan bagi instansi atau lembaga utamanya pemerintah daerah (Pemda) dalam pengambilan kebijakan pembangunan utamanya untuk menanggulangi kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di Kotamadya Yogyakarta. Mengingat permasalahan sosial-ekonomi masyarakat miskin perkampungan kumuh di perkotaan begitu banyak dan kompleks, maka hasil studi penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan tersebut diharapkan dapat pula digunakan sebagai acuan paling tidak gambaran bagi instansi atau Pemda lainnya dalam menanggulangi kemiskinan masyarakat di daerahnya.

Mengingat tujuan studi penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di satu pihak untuk meningkatkan kesejahteraan mereka, sementara di pihak lain bantuan dana yang akan diberikan sifatnya bergulir, maka sasaran studi penanggulangan masyarakat miskin perkampungan kumuh tersebut adalah individu (perorangan) ataupun kelompok yang telah mempunyai usaha atau ingin mengembangkan usaha yang tinggal di perkampungan kumuh.

1.4. Manfaat Yang Diharapkan

Dalam salah satu kegiatannya, studi penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh bukan hanya sekedar memberikan bantuan dana, melainkan penggunaannya lebih ditekankan pada pengembangan usaha yang sudah mereka miliki. Dalam kegiatan pengembangan suatu usaha baik dalam skala kecil, menengah ataupun besar selalu akan bersentuhan dengan permintaan akan sumberdaya, utamanya sumberdaya yang terdapat di daerah di mana kegiatan usaha itu dikembangkan. Sumberdaya tersebut dapat berupa sumberdaya alam, sumberdaya buatan, dan sumberdaya manusia (sosial) sebagai tenaga kerja. Atas dasar ini maka manfaat yang diharapkan dari kegiatan studi penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh adalah :

- a. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat utamanya bagi masyarakat yang memperoleh bantuan dana bergulir.
- b. Berkembangnya berbagai jenis usaha, sehingga mengakibatkan meningkatnya permintaan akan sumberdaya (sumberdaya alam dan buatan) sesuai jenis usaha yang dikembangkan.
- c. Membuka kesempatan kerja.
- d. Meningkatkan perekonomian dan pendapatan daerah.
- e. Meringankan beban kerja pemerintah daerah.

1.5. Tahapan Studi

Studi mengenai Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Yogyakarta ini, merupakan studi tahun ketiga. Studi tahun pertama 1997/1998 dilakukan di Semarang dan Surabaya. Studi ini di samping difokuskan pada kondisi sosial-ekonomi juga mengkaji upaya pengentasan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di perkotaan. Studi kedua, tahun 1998/1999 dilakukan di Yogyakarta dan Surabaya. Walaupun pendekatan studi ini masih pada sosial-ekonomi masyarakat miskin perkampungan kumuh, namun sasarannya dikaitkan dengan krisis ekonomi yang menimpa mereka. Sedangkan studi tahap ketiga ini tetap menggunakan pendekatan sosial-ekonomi namun dalam hal lokasi studi, karena kendala biaya dibatasi pada satu lokasi yaitu di Yogyakarta. Sementara mengenai sasaran studi ditekankan untuk mengetahui kemampuan usaha yang sudah ada dan yang ingin dikembangkan oleh masyarakat miskin perkampungan kumuh. Salah satu kegiatan studi adalah berupa program aksi pemberian keterampilan berusaha dan bantuan dana bergulir yang diharapkan dapat mengentaskan kemiskinan paling tidak mengurangi beban masyarakat miskin dari krisis ekonomi.

1.6. Pemilahan Studi

Untuk mencapai tujuan dan sasaran, studi Menanggulangi Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Yogyakarta : Kasus Kelurahan Keparakan, dipilah menjadi lima bagian. Bagian pertama mengenai pendahuluan, memuat latar belakang, tujuan, kegunaan dan sasaran studi. Untuk memberikan gambaran kegiatan studi, pada pendahuluan ini dikemukakan juga tahapan studi yang dimulai pada tahun 1998/1999 yang lalu. Bagian kedua mengenai kerangka konsep penanggulangan (pemberdayaan) masyarakat miskin perkampungan kumuh, memuat uraian tentang konsep-konsep kemiskinan, kampung

kumuh, pemberdayaan dan metode pemberdayaan. Karakteristik sosial-ekonomi dan bantuan pemerintah daerah kepada masyarakat miskin perkampungan kumuh, yang merupakan syarat utama perlu tidaknya masyarakat tersebut ditanggulangi, dikemukakan pada bagian ketiga. Bagian keempat mengenai studi ini adalah konsep dan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat miskin perkampungan kumuh yang dilakukan PEP-LIPI merupakan inti (*core*) dari studi. Bagian ini memuat rekrutment hunian, dan pelatihan, kelembagaan, penyaluran dana dan pemanfaatannya, pemantauan kegiatan usaha serta pelaksanaan pengembalian dana. Tanggapan dan evaluasi sosial-ekonomi terhadap dana bergulir yang disalurkan sebagai salah satu tujuan studi dikemukakan pada bagian kelima, yang merupakan bagian terakhir dari studi.

Daftar Pustaka

- Ismail, Z. (ed), 1999. **Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya**, PEP-LIPI. Jakarta.
- Soen'an, Ali Djoefri Chozin, 1998. **Aksesibilitas Penduduk Miskin di Permukiman Kumuh Perkotaan : Kajian Sosial Ekonomi PEP-LIPI**. Jakarta.
- Tjitroresmi, E., 1999. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh di Perkotaan Dalam Memenuhi Kebutuhan Rumah Tangga. Dalam Ismail (ed). **Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya**. PEP-LIPI. Jakarta.
- Raharjo Y, Ingrid Kold dan Hudasuwarto, 1998. **"Social Safety Net". Pengembangan, Konsep dan Aplikasinya**. Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan LIPI bekerjasama dengan United Nations Childrens Fund (Unicef), Jakarta, 1998.
- Sasono, Adi. 1998. Pemberdayaan Ekonomi Rakyat. Majalah Ilmiah **Spektra**. Vol 003/III/99 Universitas Islam As-Syafiiyah. Jakarta.

The logo of LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) is a large, light blue watermark in the background. It consists of a stylized 'LIPI' where the 'I' is a vertical bar with a circle on top, and the 'P' and 'I' are also vertical bars. The 'L' is formed by two curved shapes on the left.

II

**KERANGKA KONSEPTUAL PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT MISKIN PERKAMPUNGAN KUMUH**

*Oleh:
Zarmawis Ismail*

LIPI

KERANGKA KONSEPTUAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN PERKAMPUNGAN KUMUH

Oleh :

Zarmawis Ismail

2.1. Pendahuluan

Masyarakat miskin perkampungan kumuh di perkotaan dilihat dari segi sosial-ekonomi merupakan kelompok masyarakat marginal atau terpinggirkan. Dengan adanya krisis ekonomi yang berkepanjangan, kondisi sosial-ekonomi mereka semakin memprihatinkan.

Salah satu bentuk program pemerintah daerah untuk menangani masalah yang dihadapi oleh masyarakat miskin perkampungan kumuh itu adalah pemberian bantuan dana untuk menggerakkan usaha yang mereka miliki di samping pemberian sembako dengan harga yang lebih murah dari harga pasar. Masalahnya adalah program bantuan dana dan pemberian sembako tersebut ternyata lebih banyak gagalnya daripada berhasil sesuai dengan tujuan.

Terjadinya hal tersebut seperti diakui oleh Baharsyah (1998), bahwa bantuan yang diberikan oleh banyak instansi pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat masih cerai-berai, belum terkait satu sama lain, belum tertata dengan rapi dan belum terkoordinasi untuk memperoleh sinergi yang sebesar-besarnya. Selanjutnya dikatakan tiadanya koordinasi mengakibatkan adanya kemungkinan sebagian masyarakat yang memandang masalah sosial tidak tertangani, sebaliknya masyarakat lain secara bertubi-tubi menikmati bantuan yang diberikan oleh berbagai pihak. Pernyataan ini dipertegas oleh Suyono (1998) bahwa pelaksanaan program JPS tidak selalu bebas dari hambatan, termasuk hambatan politis. Sasaran yang seharusnya adalah penduduk dan keluarga miskin, dalam praktek bisa saja jatuh pada kelompok masyarakat yang vokal, tetapi selalu miskin, sehingga program itu tidak menyentuh masyarakat atau keluarga miskin yang semula direncanakan, dan hasilnya tidak membawa manfaat dalam upaya pengentasan kemiskinan.

Kegagalan program pemberdayaan oleh pemerintah tersebut, diduga disebabkan antara lain pemilihan calon penerima dan konsep pemberdayaan tidak tepat serta campur tangan birokrasi yang terlalu besar. Karena itu untuk memberdayakan masyarakat miskin perkampungan kumuh, perlu terlebih dahulu dipahami konsep-konsep mengenai masyarakat miskin perkampungan kumuh itu sendiri secara keseluruhan (holistik). Bagian ini akan memuat uraian mengenai hal itu termasuk di dalamnya konsep dan metode pemberdayaan masyarakat miskin perkampungan kumuh.

2.2. Konsep Kemiskinan dan Kampung Kumuh

2.2.1. Konsep Kemiskinan

Sebagaimana diketahui, bahwa problema kemiskinan bersifat multi dimensional, karena pada umumnya kondisi kemiskinan selain berhubungan dengan persoalan-persoalan struktural (seperti ketersediaan sarana dan prasarana) dan ekonomi, juga berkaitan dengan masalah-masalah non ekonomi, seperti masalah sosio-kultural. Secara ringkas, ada tiga pendekatan dasar untuk melihat kemiskinan seperti uraian di bawah ini.

Pertama, orang miskin dilihat sebagai bagian dari masyarakat yang mengekalkan diri mereka sendiri, dengan sub-budaya yang dianggap tidak sehat dan serba kekurangan. Pendekatan ini bertumpu pada konsep Oscar Lewis (1959) tentang budaya kemiskinan. Di mana menurut Lewis, budaya kemiskinan adalah suatu cara yang dipakai oleh orang miskin untuk beradaptasi dan bereaksi terhadap posisi mereka yang marginal dalam masyarakat yang memiliki kelas-kelas bersifat individualistik. Budaya kemiskinan itu dapat terlihat dari terlembaganya nilai-nilai apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan dan rentan terhadap suatu perubahan. Budaya ini menurut Lewis akan diturunkan dari generasi ke generasi berikut. Secara ringkas dalam suatu budaya kemiskinan dalam pandangan Lewis terhadap nilai-nilai sosial budaya yang menjadi orientasi tindakan masyarakat, di mana para anggota masyarakat miskin tersebut tidak mampu terlibat dalam perkembangan ekonomi, politik dan kebudayaan yang penuh dengan kompetisi. Sifat-sifat demikianlah yang menyebabkan orang miskin tidak mampu membuat suatu perencanaan dalam hidupnya.

Kedua, orang miskin dilihat sebagai sub-masyarakat yang tertekan oleh kekuatan dari luar, sehingga mereka memiliki sub-budaya yang mudah dieksploitasi. Pendekatan kedua ini merupakan pendekatan dari kemiskinan struktural yang diangkat dari konsep Charles (1968) tentang budaya kemiskinan. Menurut Charles, budaya

kemiskinan tidak diwariskan secara turun-temurun seperti disinyalir oleh Lewis, tetapi justru budaya itu muncul karena terdapatnya situasi yang menekan dari struktur dan sistem sosial dalam masyarakat luas yang berada di luar komunitas miskin. Kemudian jika situasi menekan itu hilang, maka dengan sendirinya ciri-ciri sub budaya miskin itu akan hilang. Pendapat ini sering disebut sebagai pendekatan kemiskinan struktural (lihat Selo Sumardjan, 1980).

Ketiga, melihat orang miskin justru memiliki sub budaya yang heterogen dengan sub budaya yang adaptif dan dapat berubah. Pendekatan ini merupakan kombinasi (rekonstruksi) dari dua pendekatan di atas, sehingga menghasilkan suatu pendekatan budaya kemiskinan. Melalui pendekatan ini, orang miskin justru dianggap sebagai kelompok orang yang memiliki pola-pola sub budaya yang berbeda dari sub budaya masyarakat lainnya. Meski begitu kelompok masyarakat miskin juga mentaati norma-norma yang sama dengan lapisan masyarakat lainnya. Secara ringkas, pendekatan ini menganggap orang miskin memiliki kemampuan untuk membangun dirinya, asal dibantu dengan program pemberdayaan (*empowerment*) yang memiliki tiga unsur berikut : **pertama**, penambahan sumber-sumber yang tidak dimiliki oleh masyarakat miskin, misalnya kesempatan kerja, pendidikan keterampilan dan permodalan; **kedua**, perubahan struktur sosial masyarakat dengan cara menumbuhkan kelas-kelas pedagang, dan wiraswasta; dan **ketiga**, perubahan-perubahan di dalam sub kultur orang miskin, yakni dengan cara menumbuhkan gerakan-gerakan sosial, yang berfungsi untuk menghidupkan kembali keyakinan diri kelompok miskin agar dapat mengikis hambatan-hambatan kultural. Gerakan sosial ini harus muncul dari dalam kelompok orang miskin itu sendiri. Contoh dari gerakan sosial yang umum adalah : arisan, simpan pinjam, gotong royong, dan lain-lainnya. Ketiga prasyarat pemberdayaan itu saling bersinergi antara satu sama lain dengan yang lainnya.

Sementara itu menurut Suparlan (1987) kemiskinan adalah suatu standar tingkat hidup yang rendah yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang yang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah secara nyata tampak pengaruhnya terhadap kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

2.2.2. Ukuran Kemiskinan

Ukuran kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik (BPS) adalah dengan menetapkan batas kecukupan makanan dan batas

kecukupan bukan makanan. Dengan menggunakan data jumlah penduduk yang dirinci menurut pengeluaran per kapita sebulan, garis kemiskinan BPS ditetapkan, sehingga diperoleh jumlah dan persentase penduduk miskin. Batas kecukupan makanan dan bukan makanan penduduk di daerah perkotaan pada tahun 1996 ditetapkan sebesar Rp. 29.000,- per kapita ber bulan, sedangkan untuk daerah perdesaan ditetapkan sebesar Rp. 21.500,- per kapita per bulan (BPS, 1997). Pada tahun 1998 nilai nominal tingkat kemiskinan di perkotaan menjadi meningkat yaitu sebesar Rp. 38.246,- per kapita per bulan. Dalam hal ini seseorang dikatakan miskin, apabila orang tersebut mempunyai tingkat pendapatan di bawah Rp. 40.000,- per kapita per bulan.

Selain konsep BPS tersebut, kemiskinan penduduk dapat pula diukur berdasarkan batas minimal jumlah kalori yang dikonsumsi per orang yang persamaannya (setara) dengan beras dan dinyatakan bahwa kebutuhan per kapita, di desa adalah 320 Kg beras, dan di kota 420 Kg beras per tahunnya (Sayogyo dalam Widodo, 1990).

2.2.3. Konsep Kampung Kumuh

Secara umum konsep permukiman kumuh mengandung dua pengertian, yaitu ; daerah *slums* dan daerah *squatter*. Sekilas secara fisik antara daerah “slums” dan “squatter” hampir sama, namun sesungguhnya berbeda dalam cara pengertiannya. Jika daerah *slums* merupakan daerah-daerah permukiman yang diakui, tetapi karena kemiskinan yang diderita penghuninya sehingga tidak dapat membiayai pembangunan lingkungannya. Sedangkan daerah *squatter* adalah permukiman kumuh dan miskin yang diperoleh dengan cara melanggar hukum, yaitu dengan cara menempati ruang-ruang publik terbuka yang semestinya tidak diperuntukkan bagi permukiman dan penghunian. *Squatter* ini (hunian liar) biasanya menjarah ruang-ruang terbuka perkotaan yang berbahaya, karena cenderung dibangun di pinggir kali, di bawah jembatan (air maupun layang), taman-taman, pinggiran rel kereta api dan di banyak tempat berbahaya lainnya.

Suatu permukiman atau daerah perkampungan dinyatakan kumuh dan miskin memiliki beberapa kriteria¹ sebagai berikut :

1. Kriteria sosial ekonomi, antara lain meliputi : (1) Sebagian besar penduduknya berpenghasilan dan berpendidikan rendah, serta

¹ Lihat Warsilah : Komentar dan Bahasan Terhadap Upaya Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Yogyakarta. Kasus Kelurahan Keparakon. Hal 6-7. Disampaikan pada Seminar Hasil-hasil Penelitian dan Kegiatan Pemberdayaan PEP-LIPI, 1-2 Maret 2000 di Jakarta.

memiliki sistem sosial yang rentan. (2) Sebagian besar penduduknya berusaha atau bekerja di sektor informal kota. (3) Lingkungan permukiman, rumah, fasilitas dan prasarananya di bawah standar minimal sebagai tempat bermukim, misalnya memiliki : (a) kepadatan penduduk yang tinggi > 200 jiwa/ha, (b) kepadatan bangunan >110 bangunan/ha, (c) kondisi prasarana buruk (jalan, air bersih, sanitasi, drainase, dan persampahan), (d) kondisi fasilitas lingkungan terbatas dan buruk, terbangun < 20% dari luas persampahan, (e) kondisi bangunan rumah tidak permanen dan tidak memenuhi syarat minimal untuk tempat tinggal, (f) permukiman rawan terhadap banjir, kebakaran, penyakit dan keamanan, dan (g) kawasan permukiman dapat atau berpotensi menimbulkan ancaman (fisik dan non fisik) bagi manusia dan lingkungannya (Ciri-ciri dari Ditjen Bangda-Depdagri).

2. Permukiman kumuh berdasarkan letak lokasinya, antara lain sebagai berikut : (a) Lingkungan permukiman kumuh yang berada di lokasi sangat strategis dalam mendukung fungsi kota, dalam perencanaan kota dapat ditingkatkan menjadi bangunan komersial, (b) Lingkungan permukiman kumuh yang lokasinya kurang strategis dalam mendukung fungsi kota dan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat kota, (c) Lingkungan permukiman kumuh yang tidak strategis dan menurut rencana induk kota hanya boleh dibangun untuk areal perumahan, (d) Lingkungan permukiman kumuh yang berada pada lokasi yang menurut rencana tata kota bukan diperuntukkan bagi perumahan. (e) Lingkungan permukiman kumuh yang terletak di lokasi berbahaya, menurut rencana induk kota areal tersebut diperuntukkan bagi jalur pengaman (bantaran sungai, jalan kereta api, jalur listrik tegangan tinggi)(Cipta Karya/PU).
3. Kriteria berdasarkan jenis dan aktivitas pekerjaan penduduk permukiman kumuh, yaitu sebagai berikut : (a) kegiatan usaha yang dilakukan umumnya tidak terorganisir, dan tidak menentu jika dilihat dari jumlah jam kerja, permodalan dan pendapatannya cenderung tergantung kepada kegiatan sehari-hari, (b) biasanya tidak ada perlindungan dan peraturan dari pemerintah, (c) jenis usaha umumnya berskala kecil dan sangat tergantung pada teknologi sederhana/tradisional, (d) usaha merupakan milik keluarga, begitupun pekerja umumnya adalah anggota keluarga yang tidak dibayar, (e) lokasi usaha umumnya bersifat sementara, umumnya menyatu dengan tempat tinggal, (f) kualifikasi dan keterampilan diperoleh di luar pendidikan formal, (g) usaha sering tidak memiliki hubungan dengan sektor-sektor usaha lainnya, (h) pelaksanaan usaha belum menggunakan sistem manajemen

usaha (perbankan, dan pembukuan), dan (i) dalam pembuatan produksinya sering dipengaruhi oleh sikap budaya dan tradisi yang berkembang pada komunitas mereka (ciri-ciri sektor informal dari BPS).

2.3. Konsep Pemberdayaan

Masyarakat miskin perkampungan kumuh merupakan bagian dari masyarakat perkotaan. Sebagai bagian dari masyarakat, masyarakat miskin perkampungan kumuh di perkotaan mempunyai hak dan peluang yang sama dengan masyarakat lainnya untuk ditingkatkan sosial ekonomi mereka, seperti halnya dengan usaha menengah dan besar. Atas dasar ini, maka masyarakat miskin perkampungan kumuh perlu ditanggulangi atau diberdayakan sehingga tingkat sosial-ekonominya menjadi meningkat, paling tidak kebutuhan hidup mereka sehari-hari bersama keluarganya bisa dipenuhi secara berkelanjutan tanpa menggantungkan dan menunggu uluran tangan pihak lain.

Suatu kegiatan pembangunan tidak hanya menempatkan masyarakat atau rakyat sebagai pusat perhatian sasaran saja, melainkan juga sebagai pelaku utama pembangunan. Dengan lain perkataan, masyarakat tidak hanya merupakan obyek, tetapi juga subyek pelaku pembangunan. Sebagai pelaku pembangunan, masyarakat harus diberdayakan baik secara fisik, mental, maupun pendidikan meningkat sehingga kemampuan dan kemandirian mereka menjadi meningkat (Sumodiningrat, 1996).

Hasil temuan lapangan seperti diuraikan di depan menunjukkan bahwa masyarakat miskin perkampungan kumuh pada umumnya mempunyai latar belakang pendidikan rendah, umumnya bekerja di sektor informal, maka program konkrit yang harus dilakukan pemerintah daerah adalah program-program yang disesuaikan dengan karakteristik yang dimiliki oleh sebagian besar masyarakat di lokasi di mana mereka tinggal (Firdausy, 1999). Dalam hubungannya dengan pendidikan masyarakat yang rendah, program konkrit yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah pemberian keterampilan yang disesuaikan dengan jenis usaha yang dijadikan sumber kehidupan mereka.

Di samping tingkat pendidikan yang rendah sehingga menyebabkan keterampilan menjadi rendah, juga masyarakat miskin memiliki kelemahan tidak memiliki aset dan akses untuk memperoleh pinjaman modal berusaha. Dengan tidak adanya aset sebagai salah satu faktor produksi seperti tanah, rumah dan lainnya, jelas masyarakat miskin tidak mempunyai kemampuan untuk merintis usaha. Ditambah

lagi tidak adanya akses untuk memperoleh pinjaman modal pada lembaga keuangan resmi (bank). Dan walaupun ada bank (BRI) yang bersedia memberikan pinjaman pada masyarakat (nasabah) harus dapat memenuhi syarat teknis perbankan, seperti agunan, proposal kelayakan usaha dan lain-lain. Persyaratan seperti ini jelas tidak dapat dipenuhi oleh masyarakat miskin perkampungan kumuh. Sementara itu pemerintah daerah karena berbagai keterbatasan belum mampu memberikan bantuan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin.

Sebagai warga miskin, dapat diharapkan seseorang akan lemah produktivitasnya. Kelemahan tersebut dapat berasal dari tidak dimilikinya atau terbatasnya salah satu atau kombinasi dari faktor produksi keahlian, dana, dan tanah di atas. Kalau salah satu dari faktor produksi tersebut mulai berkembang, maka mulai berkembang pula produktivitas seseorang tersebut (*Ceteris Paribus*). Berkembangnya salah satu faktor produksi tersebut dapat didorong dan dorongan tersebut berasal dari dalam diri seseorang atau dapat juga berasal dari luar. Sebetulnya faktor yang paling dinamis untuk dapat mendorong seseorang meningkatkan produktivitas adalah faktor dinamika dari diri seseorang. Tetapi masalahnya jumlah warga miskin yang secara alami diwarisi dengan semangat dinamika tersebut pada umumnya adalah terbatas, untuk tidak mengatakan sangat kecil sekali. Sehingga agak berat rasanya untuk berharap bahwa mereka akan dapat meraih peningkatan produktivitas tersebut. Apalagi kalau diharapkan bahwa mereka secara ramai-ramai dapat memacu sendiri peningkatan produktivitasnya.

Secara garis besar konsep pemberdayaan masyarakat miskin dapat dilakukan dengan cara, yaitu **pertama**, peningkatan ekonomi, dengan cara memberikan keterampilan usaha dan bantuan modal. **kedua**, upaya tranformasi sosial budaya, misal melalui kelembagaan lokal yang bersifat sederhana menjadi suatu kelembagaan modern yang berlandaskan rasionalitas. Misalnya dengan cara menstransfer bantuan permodalan melalui kelompok-kelompok menjadi suatu Kelompok Usaha Bersama (KUB).

Seerti pada umumnya budaya masyarakat pedesaan, masyarakat perkotaan memiliki semacam sanksi sosial berupa tanggung jawab renteng bagi anggota kelompok yang "bandel", yakni bahwa seluruh anggota kelompok harus ikut menanggung akibat perbuatan salah satu anggotanya yang "bandel" tadi. Selain itu mereka juga memiliki sanksi lain berupa pengucilan dalam kelompok, jika ada anggota kelompok yang berbuat di luar norma-norma yang berlaku

dalam kelompok, maka secara tidak tertulis akan dikucilkan oleh kelompoknya.

Mengangkat kelembagaan lokal yang ada dalam masyarakat miskin, cenderung akan lebih mengekalkan solidaritas di antara mereka, dan akan memberi semacam penghargaan dan kepercayaan kepada komunitas miskin. Ada semacam kebanggaan di antara komunitas miskin, bahwa mereka bukan sekedar obyek tetapi justru adalah subyek dalam program pemberdayaan. Melalui transformasi kelembagaan dan nilai-nilai pada komunitas miskin, diharapkan mereka memiliki kekuatan untuk melakukan posisi tawar menawar dengan kekuatan komunitas lainnya.

Kemudian, hal yang sering dilupakan oleh pelaku pemberdayaan, bahwa program pemberdayaan masyarakat seyogianya harus fleksibel dalam waktu dan birokrasi. Karena yang ingin dicapai sebenarnya, bukan hanya kemampuan masyarakat untuk mengembalikan uang cicilan pinjaman berikut modalnya, tetapi lebih jauh lagi, yakni adanya transformasi dari nilai budaya kumuh dan miskin menjadi non miskin, transformasi kelembagaan, transformasi struktur pelapisan masyarakat dengan tumbuhnya kelas-kelas wiraswasta baru dan pedagang. Pendek kata tujuan dari pemberdayaan adalah untuk menumbuhkan kemandirian dan partisipasi masyarakat miskin dalam tahap pembangunan. Jadi sifatnya adalah jangka panjang bukan jangka pendek.

2.4. Metode Pemberdayaan

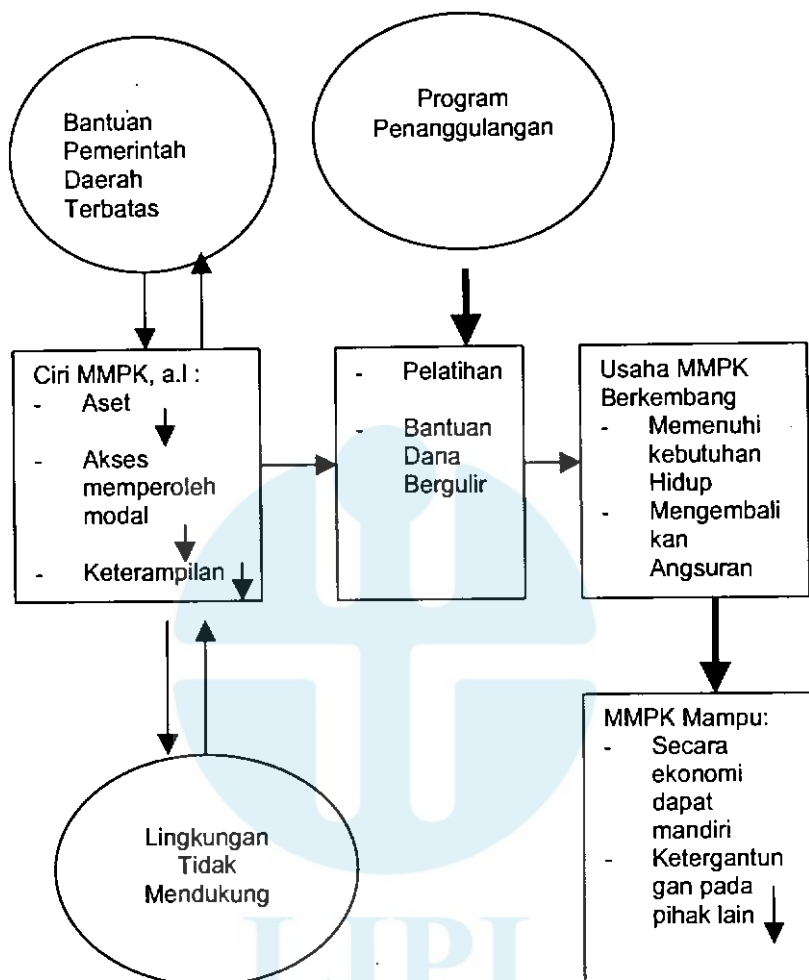
Metoda yang umum digunakan dalam proses pemberdayaan masyarakat adalah metoda partisipatif, dengan cara melibatkan peran masyarakat dan belajar dari masyarakat. Secara logis metode ini sejak awal menuntut keterlibatan penuh dari masyarakat, sedang pelaku pemberdayaan hanya berperan sebagai fasilitator atau mediator. Untuk itu biasanya pilihan program pemberdayaan dan pilihan pelatihan keterampilan muncul dari dalam masyarakat sendiri, sesuai dengan potensi SDM dan SDA yang mereka miliki. Karena itu dalam mengembangkan kemampuan usaha untuk masyarakat memperhatikan 3 hal yaitu : (a) produk yang akan dihasilkan apakah bahan bakunya tersedia di lokasi dan mudah diakses, (b) pasar (*market*), telah tersedia yang akan menampung hasil usaha mereka, dan (c) keterampilan (*skill*) yang mendukung berlangsungnya usaha. Pasar, harus menjadi alasan utama untuk membuat suatu produksi, setelah diketahui pasarnya siapa, baru kemudian produknya diproduksi. Bukan sebaliknya, barang produksi terlebih dahulu, baru dicarikan pasarnya, ini tidak akan mendukung kelangsungan produksi. Sejauh ini orang lebih familiar

dengan pasar suatu produksi yang telah diketahui (*knowmarket*), sedangkan pasar yang masih harus dicari (*unknowmarket*) untuk memasarkan suatu produk belum menjadi prioritas para pengusaha.

Metode penting lain dalam suatu program pemberdayaan adalah kesinambungan (*sustainability*), dalam proses pemberdayaan. Misal jika subyek yang akan menerima program pemberdayaan berlatar belakang pertanian atau agroindustri, maka seyogianya program intervensipun harus tidak jauh berbeda. Begitupun yang memiliki latar belakang perindustrian atau perdagangan harus berkesinambungan dalam intervensi program pemberdayaannya. Hal ini dilakukan untuk menghindari kegagalan dalam pencapaian suatu program.

Oleh karena itu, agar kesejahteraan warga miskin dapat ditingkatkan, timbul kebutuhan, sekaligus tuntutan kepada pemerintah untuk meningkatkan produktivitas warga miskin. Salah satu upaya yang dapat ditempuh pemerintah adalah meningkatkan keterampilan dan menyediakan modal/dana bagi warga miskin. Dengan tersedianya modal, warga miskin dapat memperoleh manfaat secara optimal. Dengan adanya intervensi dari pemerintah melalui program pemberdayaan warga miskin perlu dikaji apakah program pemberian (peminjaman) modal tersebut dapat memberi manfaat kepada warga miskin.

Dengan peningkatan keterampilan dan pemberian bantuan dana untuk mengembangkan usaha tersebut, diharapkan dalam jangka waktu tertentu, masyarakat miskin tersebut dapat mandiri dalam arti dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka bersama keluarga, dan mengurangi ketegantungan pada pihak lain. Secara diagramatis kegiatan pemberdayaan masyarakat miskin perkampungan kumuh itu tampak pada gambar 1.



Gambar 1 : Alur Pikir Penanggulangan Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh

Keterangan : MMPK = Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh

Dari skema di atas dapat diperhatikan bahwa masyarakat miskin perkampungan kumuh adalah masyarakat terpinggirkan artinya dari segi sosial-ekonomi mereka sangat lemah. Hal ini disebabkan di samping tingkat pendidikan yang pada umumnya rendah, juga mereka tidak memiliki aset yang dapat dijadikan modal, dan akses untuk memperoleh pinjaman modal pada lembaga keuangan resmi (bank) juga tidak ada.

Dalam memenuhi kebutuhan sosial-ekonomi, masyarakat miskin di samping dipengaruhi dan ditentukan oleh kemampuan diri mereka sendiri, juga peran pemerintah dan lingkungan menjadi penting. Akibat krisis ekonomi dan beragamnya program pemerintah untuk menangani masalah-masalah sosial-ekonomi masyarakat di perkotaan, menyebabkan kemampuan pemerintah membantu masyarakat miskin perkampungan kumuh menjadi terbatas. Demikian pula halnya dengan masyarakat sekitarnya walaupun mereka mampu namun tidak mungkin secara terus-menerus memberi bantuan pada masyarakat miskin. Ada di antara masyarakat (pelepas uang) yang mempunyai dana, yang ingin memberi pinjaman modal pada masyarakat miskin, biasanya dengan bunga yang relatif tinggi daripada bunga bank dan hal ini jelas tidak mampu dikembalikan oleh mereka.

Untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh masyarakat miskin perkampungan kumuh itu, dilakukan program penanggulangan kemiskinan mereka. Program bantuan dana bergulir yang pada intinya ditujukan bagi pengembangan usaha yang digeluti oleh masyarakat miskin tersebut hasilnya diharapkan mampu memenuhi kebutuhan hidup bersama keluarga, di samping pengembalian angsuran dapat dilakukan sesuai dengan kesepakatan. Akhirnya dengan program penanggulangan tersebut, dalam jangka waktu tertentu masyarakat miskin perkampungan kumuh dapat mandiri dalam memenuhi kebutuhan hidup keluarga, sehingga mengurangi ketergantungan pada pihak lain.

2.6. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa untuk memberdayakan masyarakat miskin perkampungan kumuh terlebih dahulu perlu dipahami konsep kemiskinan dan kampung kumuh agar kegiatan pemberdayaan mencapai tujuan dan sasarannya. Kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di perkotaan tidak hanya disebabkan oleh masalah-masalah struktural dan ekonomi saja, melainkan juga oleh masalah-masalah transformasi, sosial-budaya dan kelembagaan. Keadaan ekonomi masyarakat miskin menjadi lebih parah karena krisis ekonomi. Karena itu konsep pemberdayaan yang dapat dilakukan antara lain adalah meningkatkan keterampilan dan pemberian bantuan dana untuk menggerakkan usaha mereka. Dalam hal ini pelaku pemberdayaan (pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat), berperan sebagai fasilitator atau mediator, Sementara program pemberdayaan sebaiknya muncul dari masyarakat sendiri, sesuai dengan potensi (SDM dan SDA) yang mereka miliki.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik, 1998. **Indikator Kesejahteraan Rakyat**, 1997. Jakarta.
- Baharsyah, Justika, 1998. **Jaring Ketahanan Sosial Pengertian dan Penerapannya di Indonesia**. Makalah disampaikan pada Semiloka "Social Safety Net". Pengembangan Konsep dan Aplikasinya, diselenggarakan oleh Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan-LIPI bekerjasama dengan UNICEF, Jakarta 24-25 Agustus 1998.
- Firdausy, C.M., 1999. Kebijakan dan Program Alternatif Dalam Mengatasi Kemiskinan di Perkampungan Kumuh Perkotaan. Dalam Ismail (ed). **Penanggulangan Kemiskinan Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya**. PEP-LIPI. Jakarta.
- Charles A. Valentine, 1968. **Cultural and Poverty : Critique and Counter Proposals**.
- Helbert J. Gans, 1995. Kebudayaan dan Kelas Dalam Studi Mengenai Kemiskinan : Sebuah Pendekatan Terhadap Penelitian Anti-kemiskinan : Dalam **Kemiskinan di Pedesaan**. Penyunting Parsudi Suparlan. Penerbit Yayasan Obor, Jakarta.
- Ismail, Z. (ed), 1999. **Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya**, Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI. Jakarta.
- Oscar Lewis, 1959. **Five Families : Mexican Case Studies in The Culture of Poverty**, Yahudi Cohen.
- Sumarjan, Selo. 1980. Aspek Sosial Budaya Pembangunan Desa, dalam Masyarakat. **Jurnal Sosiologi** Vol. 2.
- Sumodiningrat, G., 1996. **Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat**. Bina Rena Pariwara. Jakarta.
- Suparlan, Parsudi, 1987. Kebudayaan dan Pembangunan Dalam **Media IKA**. Fisip UI, Jakarta.

- Suyono Haryono, 1998. **Jaringan Pembedayaan Social Safety Net Dalam pembangunan Keluarga Sejahtera**. Makalah disampaikan pada Semiloka "Social Safety Net". Pengembangan Konsep dan Aplikasinya. Diselenggarakan oleh Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan LIPI bekerjasama dengan UNICEF. Jakarta 24-25 Agustus 1998.
- Tjitroresmi, E., 1999. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh di Perkotaan Dalam Memenuhi Kebutuhan Rumah Tangga. Dalam Ismail (ed). **Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya**. PEP-LIPI. Jakarta.
- Widodo, Hg. Suseno Triyanto, 1990. **Indikator Ekonomi Dasar Perhitungan Perekonomian Indonesia**. Penerbit Kanisius. Yogyakarta.



III

**KARAKTERISTIK SOSIAL-EKONOMI DAN
BANTUAN PEMERINTAH DAERAH KEPADA
MASYARAKAT MISKIN PERKAMPUNGAN KUMUH**

Oleh:

*Ali Djoefri Chozin Soen'an
Zarmawis Ismail*

LIPI

III

KARAKTERISTIK SOSIAL-EKONOMI DAN BANTUAN PEMERINTAH DAERAH KEPADA MASYARAKAT MISKIN PERKAMPUNGAN KUMUH

Oleh :

*Ali Djoefri Chozin Soen'an
dan Zarmawis Ismail*

3.1. Pendahuluan

Program bantuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin perkampungan kumuh di perkotaan telah dilakukan pemerintah dan berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM). Program-program bantuan tersebut pada dasarnya berjangka pendek dan sifatnya hanya sebagai stimulis (pendorong) untuk menumbuhkan kreativitas berusaha di kalangan masyarakat miskin untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup bersama keluarganya.

Keberhasilan masyarakat mengembangkan usaha tersebut juga sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh ciri khas atau karakteristik sosial-ekonomi masyarakat miskin perkampungan kumuh itu sendiri, kondisi lingkungan, dan jenis program bantuan yang mereka peroleh. Karakteristik sosial-ekonomi masyarakat berkaitan dengan antara lain tingkat pendidikan, pekerjaan dan tempat tinggal. Bagian ini memuat uraian mengenai kondisi lingkungan, karakteristik sosial-ekonomi masyarakat, intervensi yang dilakukan pemerintah daerah di kelurahan Keperakan tersebut.

3.2. Letak Lokasi dan Keadaan Geografis Studi

Berdasarkan surat keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 46/KPTS/1985 tentang penetapan batas wilayah kelurahan di Kotamadya Yogyakarta, maka kelurahan Keperakan tertetak di sebelah barat sungai Code, dengan batas-batas

sebagai berikut : sebelah utara berbatasan dengan kelurahan Prawirodirjan kecamatan Gondomanan; sebelah selatan dengan kelurahan Brotokusuman kecamatan Mergangsari; sebelah timur dengan kelurahan Wirogunan kecamatan Mergangsari; dan sebelah barat dengan kelurahan Panembahan, kecamatan Kraton. Orbitasi atau jarak dari pusat pemerintahan kelurahan ke pusat pemerintahan kecamatan Mergangsari 1 km, ke ibukota kotamadya Yogyakarta 2,5 km, dan ke ibukota propinsi juga 2,5 km. Sementara dari segi geografis, kelurahan Keparakan berada pada ketinggian 113 meter dan permukaan laut, bertopografi datar dengan curah hujan 2000 - 3000 mm per tahun, dan suhu udara rata-rata 24-32°C.

Kotamadya Yogyakarta dilalui oleh tiga aliran sungai, yaitu sungai Winango, sungai Code dan sungai Gajah Wong. Salah satu dari tiga sungai tersebut yaitu sungai Code melewati kelurahan Keparakan. Di samping membawa manfaat seperti keindahan berupa cagar alam, namun sungai yang berhulu di gunung Merapi ini pada musim hujan mengakibatkan banjir, membawa lahar dan benda-benda lain sehingga rusaknya lingkungan permukiman penduduk di kelurahan Keparakan di mana terdapat aliran sungai Code tersebut.

Sebagai salah satu dari tiga kelurahan di kecamatan Mergangsari, kelurahan Keparakan mempunyai luas 0,53 Km persegi atau 23 persen dari luas kecamatan Mergangsari. Berdasarkan data statistik tahun 1997, jumlah penduduk kelurahan Keparakan sebanyak 10.795 jiwa yang terdiri dari laki-laki 5.224 jiwa dan perempuan 5.571 jiwa. Dengan jumlah tersebut kepadatan penduduk di kelurahan Keparakan adalah 20.368 jiwa per km persegi atau 203 orang per Ha. Hal ini merupakan kepadatan tertinggi dibandingkan dengan dua kelurahan lainnya dalam kecamatan Mergangsari yaitu kelurahan Brotokusuman, 13,160 jiwa per km persegi, dan kelurahan Wirogunan 19.444 jiwa per km persegi. Tingginya tingkat kepadatan penduduk di kelurahan Keparakan antara lain disebabkan oleh luas wilayah yang kecil dan tingkat kelahiran yang masih tinggi yaitu 138 orang per tahun dibandingkan dengan dua kelurahan lainnya, yaitu Brotokusuman 125 orang, dan kelurahan Wirogunan 127 orang per tahun. Kepadatan penduduk dan buruknya kondisi lingkungan di kelurahan Keparakan tersebut, merupakan salah satu kriteria sosial-ekonomi masyarakat miskin di perkampungan kumuh seperti diuraikan pada Bagian Dua di depan.

Pada tahun 1998 penduduk kelurahan Keparakan berjumlah 10.490 orang yang terdiri dari laki-laki 5.216 orang, dan perempuan 5.274 orang. Dibandingkan dengan tahun 1997, berarti terdapat penurunan jumlah penduduk pada tahun 1998 itu di kelurahan

Keparakan tersebut sebanyak 350 orang, karena di antara penduduk, ada yang keluar dari kelurahan tersebut baik untuk mengikuti keluarga, berusaha, maupun untuk sekolah dan lain-lain.

3.3. Pendidikan dan Pekerjaan Penduduk

Pemberian bantuan yang terus-menerus di satu pihak tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah karena keterbatasan dana, juga di lain pihak dengan bantuan itu tidak mendorong dan menumbuhkan kreativitas masyarakat untuk berusaha sendiri sehingga dapat mencukupi kebutuhannya bersama keluarga.

Keberhasilan masyarakat untuk mengembangkan dirinya terutama dalam berusaha yang dapat mencukupi kebutuhan hidup keluarga dipengaruhi dan ditentukan oleh banyak faktor, yaitu secara internal antara lain tingkat pendidikan atau keterampilan, pengalaman berusaha, dan aset yang dimiliki. Sedangkan secara eksternal adalah intervensi dan peluang dari pemerintah serta lingkungan yang mendukung. Pendidikan merupakan faktor penentu dalam pembangunan dan sebagai salah satu jalan yang cukup efektif untuk melakukan mobilitas dalam melanjutkan pendidikan atau mencari pekerjaan oleh sebagian penduduk. Peningkatan dalam bidang pendidikan dapat mengentaskan penduduk dari kemiskinan baik secara langsung atau tidak langsung yaitu melalui perbaikan pendapatan, materi dan pengeluaran rata-rata jumlah anggota keluarga (Tirtosudarmo, 1994).

Berdasarkan hal di atas, dilihat dari tingkat pendidikan seperti pada Tabel 3.1., porsi terbanyak (41,4%) penduduk kelurahan Keparakan mempunyai pendidikan tingkat SMU/SMK. Kemudian menyusul penduduk yang berpendidikan SD sebesar 22,7 persen. Satu hal yang dapat dicatat di sini adalah porsi pendidikan tingkat akademi dan sarjana bagi penduduk di kelurahan Keparakan cukup menonjol yaitu masing-masingnya 3,4 persen dan 3 persen. Hal ini berarti tingkat pendidikan penduduk di kelurahan Keparakan relatif baik yang dapat digunakan sebagai modal dasar untuk mengembangkan diri, karena setiap 29 orang penduduk di kelurahan tersebut terdapat satu orang sarjana muda, dan setiap 34 orang penduduk terdapat satu orang sarjana.

Tabel 3.1.

Jumlah Penduduk Menurut Tingkat Pendidikan
di Kelurahan Keparakan Tahun 1998

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah (orang)	Persentase (%)
1.	Taman Kanak-kanak	1.712	15,8
2.	SD	2.315	22,7
3.	SLTP	1.387	13,2
4.	SMU/SMK	4.343	41,4
5.	Akademi (D1-D3)	358	3,4
6.	Sarjana	315	3,0
	Jumlah	10.490	100,0

Sumber : Kantor Kelurahan Keparakan (1999).

Selanjutnya untuk masyarakat yang tinggal di perkampungan pada kelurahan Keparakan tersebut, dari 75 responden, yang diteliti sebesar 74,6 persen di antaranya mempunyai pendidikan SD ke bawah. Namun jumlah penduduk yang berpendidikan SLTP dan SLTA cukup menonjol, yaitu sebesar 21,3 persen bahkan terdapat juga di antara mereka yang tamat akademi dan universitas.

Dengan tingkat pendidikan penduduk yang memadai tersebut dapat sebagai modal, dan berarti mereka mempunyai peluang yang cukup efektif untuk melakukan mobilitas dalam melanjutkan pendidikan atau mencari pekerjaan. Jumlah penduduk menurut jenis pekerjaan di kelurahan Keparakan seperti tersebut pada Tabel 3.2. Dari Tabel ini tampak bahwa jenis pekerjaan penduduk kelurahan Keparakan terbanyak adalah sebagai pedagang (46,4%), kemudian pegawai swasta (22,7%) dan PNS (15,3%). Besarnya jumlah penduduk yang bekerja sebagai pedagang mengindikasikan bahwa sumberdaya yang ada memungkinkan, dan iklim berusaha mendapat dukungan dari pemerintah daerah setempat sehingga menyebabkan peluang masyarakat untuk berusaha cukup tersedia.

Tabel 3.2.

**Jumlah Penduduk Menurut Jenis Pekerjaan
di Kelurahan Keparakan Tahun 1998**

No.	Jenis Pekerjaan	Jumlah (orang)	Persentase
1.	PNS	867	15,3
2.	ABRI	10	0,11
3.	Pegawai Swasta	1.290	22,7
4.	Wiraswsta/pedagang	2.630	46,4
5.	Pertukangan	51	0,9
6.	Tani	4	0,1
7.	Buruh Tani	2	0,1
8.	Pensiunan	743	13,1
9.	Jasa	73	1,4
	Jumlah	5.670	100,0

Sumber : Kantor Kelurahan Keparakan (1999).

Melihat jenis pekerjaan penduduk di atas, seharusnya tidak ada penduduk kelurahan Keparakan yang miskin apalagi dikatakan keluarga pra sejahtera. Akan tetapi krisis ekonomi yang melanda yang berawal dari krisis moneter yang terjadi pada Juli 1997, mengakibatkan banyak perusahaan tidak melakukan kegiatannya, akibatnya terjadi PHK terhadap pekerja pada perusahaan-perusahaan tersebut.

Berdasarkan data tahun 1998, di kelurahan Keparakan terdapat keluarga pra sejahtera² 95 kepala keluarga, dan keluarga sejahtera I sebanyak 415 kepala keluarga. Dengan demikian terdapat 510 KK tersebut. Apabila setiap rumah terdapat 5 orang anggota keluarga seperti diuraikan di depan, maka di kelurahan Keparakan pada tahun 1998 terdapat 2.550 jiwa yang perlu dipenuhi kebutuhan hidupnya.

3.4. Jumlah Keluarga dan Kondisi Tempat Tinggal

Informasi mengenai jumlah anggota keluarga dalam satu rumah tangga dapat memberikan gambaran jumlah tanggungan setiap kepala keluarga. Jika jumlah anggota keluarga sedikit berarti akan sedikit pula

² Keluarga pra sejahtera adalah keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti spiritual, sandang, pangan, papan, kesehatan dan keluarga berencana. Sedangkan keluarga sejahtera adalah keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan sosial psikologinya, seperti pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dalam lingkungan tempat tinggal dan transportasi (lihat kerjasama Kantor Kanwil BKKBN DKI dan TP-PKK DKI Jakarta, 1996).

beban kepala keluarga yang bersangkutan dan sebaliknya. Jumlah anggota keluarga di perkampungan kumuh kelurahan Keparakan cukup variatif antara 2 orang (suami dan isteri) sampai dengan lebih dari 4 orang. Yang terbanyak atau 40 persen jumlah anggota keluarga setiap kepala keluarga di kelurahan Keparakan adalah 5 orang (Ismail, 1999). Di Jakarta, jumlah anggota keluarga masyarakat miskin perkampungan kumuh lebih banyak lagi yaitu rata-rata enam orang setiap kepala keluarga (Bianpoen dan Paulus Wirotomo, 1992). Banyaknya jumlah anggota keluarga setiap keluarga miskin perkampungan kumuh di Jakarta disebabkan oleh banyaknya anggota keluarga lain yang menumpang dalam keluarga tersebut, sementara untuk memperoleh tempat tinggal (rumah sendiri) mereka tidak mampu karena mahal biaya sewa atau kontrak rumah.

Rumah atau tempat tinggal masyarakat miskin perkampungan kumuh terdiri dari 53,3 persen berupa bangunan sederhana, dan 46,7 persen bangunan semi permanen. Bangunan sederhana diartikan bangunan rumah yang dindingnya terdiri dari bambu atau papan dengan lantai tanah. Luas rumah ini juga variatif dengan porsi terbanyak berukuran antara 22-26 m² yang mencapai 45,3 persen. Kondisi ini mendekati kenyataan, di mana berdasarkan hasil survei sosial-ekonomi kotamadya Yogyakarta tahun 1997, sebagian besar atau 28,91 persen penduduk Yogyakarta masih menempati rumah dengan luas kurang dari 20 m², dan 25,31 persen penduduk yang menempati rumah dengan luas 20-49 m².

Apabila diasumsikan jumlah anggota keluarga masyarakat miskin perkampungan kumuh tersebut rata-rata 5 orang setiap keluarga, maka berarti setiap anggota keluarga rata-rata menempati ruangan (rumah) sekitar 10 m². Kondisi ini cukup manusiawi, jika mengacu pada standar kecukupan hunian rumah yaitu menurut Kantor Menteri Negara Kependudukan tahun 1996 adalah 8 m² per kapita; 7 m² per orang merupakan standar kehidupan wajar (Bianpoen, 1986); dan 5 m² per orang untuk memperoleh volume udara minimum (Mangunwijaya, 1982).

3.5. Pendapatan Masyarakat

Pendapatan masyarakat miskin perkampungan kumuh yang diperoleh dari pekerjaan di atas di antara mereka jumlahnya tidak jauh berbeda yaitu berkisar antara Rp. 150.000,- sampai dengan Rp. 200.000,- per bulan. Dengan jumlah pendapatan seperti ini jelas tidak saja berpengaruh pada kondisi sosial tempat tinggal dan lingkungan mereka, melainkan juga pada pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Selanjutnya dengan jumlah anggota keluarga rata-rata 5 orang dan pendapatan yang mereka peroleh tersebut, keluarga masyarakat miskin perkampungan kumuh sulit untuk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari secara minimal. Cara dan upaya yang selama kurang lebih dua tahun ini mereka lakukan untuk tetap dapat mempertahankan diri adalah dengan menghilangkan atau mengurangi kebiasaan makan makanan tertentu sampai dengan mengurangi frekuensi makan nasi. Hasil temuan lapangan (Tjitroesmi, 1999) menunjukkan bahwa pengurangan frekuensi makan dilakukan oleh pedagang, penarik becak dan buruh, masing-masing 14 persen, 29 persen dan 14 persen. Mereka yang biasanya makan nasi sehari 3 kali, dengan adanya kenaikan harga kebutuhan pokok pada waktu itu (tahun 1998), terpaksa frekuensi makan nasi menurun menjadi 2 kali sehari. Yang bersangkutan tidak hanya mengurangi frekuensi makan nasi, melainkan juga kualitas makanan yang dikonsumsi setiap hari menurun. Kalau sebelum krisis moneter masih bisa mengkonsumsi makanan yang berprotein dan bergizi tinggi seperti telur, ayam dan daging, tetapi dengan adanya krisis ekonomi mereka tidak mampu lagi mengkonsumsi makanan tersebut, dan terpaksa menggantinya dengan protein nabati, seperti tempe dan tahu. Walau kita mengetahui bahwa kandungan protein kedua jenis pangan ini cukup tinggi.

3.6. Intervensi Pemerintah Daerah

Usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah Kotamadya Yogyakarta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan Keparakan adalah : (1) menangani kawasan di sepanjang sungai Code utamanya yang berada dalam kelurahan Keparakan, dan (2) memberikan bantuan dana bergulir kepada masyarakat pra sejahtera dan sejahtera I.

3.6.1. Penanganan Kawasan Sepanjang Sungai Code

Penanganan kawasan sepanjang sungai Code dilakukan dengan menerapkan (a) bina manusia, (b) bina lingkungan, dan (c) bina usaha. Program bina manusia dilakukan dengan kegiatan penyuluhan tentang manfaat dan akibat negatif yang ditimbulkan sungai Code, sehingga diharapkan masyarakat yang tinggal di sepanjang atau dekat sungai menyadari tindakan-tindakannya terhadap sungai ini. Bina lingkungan dilakukan dengan mengadakan penataan-penataan di sepanjang sungai Code, misalnya dengan cara pembuatan tembok talud (dam), pembuatan jalan setapak, pembuatan drainase, MCK, pembuatan pos siskamling, sumur penampungan air hujan (SPA)H) serta pemugaran rumah-rumah warga yang kurang layak huni.

Sedangkan bina usaha dilakukan dengan memberikan keterampilan bagi warga yang tinggal di sepanjang sungai Code seperti keterampilan di bidang usaha jasa, industri kecil, kerajinan rumah tangga, sandang dan pangan.

Dengan pelaksanaan ketiga program pembinaan tersebut diharapkan perlakuan warga yang mengganggu dan merusak lingkungan aliran sungai Code dapat dihindari, sehingga dengan demikian kelancaran aliran sungai, keasrian dan kelestarian sumberdaya di sepanjang sungai dapat terjaga.

Dalam bentuk fisik penataan kawasan sungai Code di kelurahan Keparakan terdiri dari pembangunan talud (dam) dan sarana penunjangnya. Hasil fisik penataan kawasan sungai Code tersebut selama tiga tahun terakhir (1996-1998) tampak seperti pada Tabel 3.3. Dari Tabel ini diketahui bahwa selama tiga tahun tersebut telah terbangun talud (dam) sepanjang 768 meter, dan berbagai sarana penunjangnya.

Tabel 3.3.

Hasil Fisik Penataan Kawasan Sungai Code
di Kelurahan Keparakan Kecamatan Mergangsan Tahun 1996-1998

No.	Jenis Penataan	1996	1997	1998
1.	Pembangunan Talud (m)	200	341	227
2.	Sarana Penunjang :			
	a. Pembuatan jalan setapak (m)	200	341	227
	b. Pembuatan MCK (unit)	2	2	2
	c. Pembuatan jamban keluarga (buah)	-	5	-
	d. Pembuatan Poskamling (buah)	2	3	-
	e. Pembuatan drainase (m)	-	435	-
	f. Pemugaran rumah (buah)	44	11	10
	g. Penghijauan (batas)	40	90	50

Sumber : Kantor Kelurahan Keparakan (1998).

Biaya pembangunan talud dan sarana penunjangnya berasal dari pemerintah daerah kotamadya Yogyakarta, dan swadaya masyarakat kelurahan Keparakan. Rincian dana dari pemerintah dan swadaya masyarakat untuk pembangunan talud dan sarana penunjang di kelurahan Keparakan tersebut tertera pada Tabel 3.3. Dari Tabel ini

diketahui bahwa sumbangan dana masyarakat setiap tahunnya menunjukkan peningkatan yang sangat berarti untuk pembangunan kedua sarana itu dan jumlahnya (1997 dan 1998) lebih besar dari dana yang disediakan pemerintah daerah yaitu dari 37,3 persen pada tahun 1996 menjadi 72,1 persen, tahun 1997, dan 80,3 persen di tahun 1998. Hal ini mengindikasikan bahwa dari tahun ke tahun kesadaran masyarakat di kelurahan tersebut semakin meningkat akan perlunya penataan kawasan sungai Code tersebut, sehingga ketenangan dan keamanan mereka dari bahaya yang ditimbulkan oleh sungai tersebut lebih terjamin.

Tabel 3.4

Jumlah Dana Pembangunan Talud dan Sarana Penunjang
di Kawasan Sungai Code Memuat Sumbernya
di Kelurahan Keparakan Tahun 1996-1998

No.	Sumber Dana	Jumlah (Rp 000)			Jumlah (Rp 000)
		1996	1997	1998	
1.	Pemerintah Daerah	186.438	83.859	72.760	277.573
2.	Swadaya Masyarakat	110.750	216.330	297.021	624.101
Jumlah		297.188	300.189	369.781	901.674

Sumber : Kantor Kelurahan Keparakan (1999).

Di samping adanya program bantuan penataan kawasan sungai Code di atas, untuk mendukung pemberdayaan ekonomi masyarakat pemerintah daerah Kotamadya Yogyakarta juga menyalurkan dana program jaring pengaman sosial di bidang sarana lingkungan di Kelurahan Keparakan dan program pemberdayaan daerah dalam mengatasi dampak krisis ekonomi. Penyaluran dana ini digunakan untuk program pembinaan peningkatan permukiman (P3P). Berdasarkan laporan³ hasil program P3P ini dalam bentuk fisik terdiri dari pembuatan jalan dan taman dari corblok 14.210,5 m², pembuatan SPAH 16 buah, pembuatan gardu siskamling 1 buah, pembuatan saluran air hujan dari bata merah 1000 m², penyediaan saluran air

³ Laporan Kepala kelurahan Keparakan dalam rangka perlombaan kelurahan tingkat propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 14 Juli 1999.

minum/PAM 1 unit, dan pembuatan pagar halaman SDN Kuitelan II 241 m².

3.6.2. Pemberian Bantuan Dana Bergulir

Seperti halnya program P3P, kelurahan Keparakan juga dipercaya untuk menyalurkan dana JPS dalam bidang ekonomi yang disebut dengan program pemberdayaan daerah dalam rangka mengatasi dampak krisis ekonomi (PDM-DKE). Program ini mulai dilaksanakan pada tahun anggaran 1998/1999, dengan jumlah dana sebesar Rp. 45.750.000,-. Untuk mencapai sasaran penggunaan dana JPS tersebut, dilakukan sosialisasi kepada penduduk miskin, pengangguran karena kehilangan sumber penghasilan karena PHK dan mereka yang belum mempunyai pekerjaan di kelurahan Keparakan. Sosialisasi program tersebut ditindaklanjuti dengan pendaftaran calon penerima dana dari 13 RW yang ada di kelurahan Keparakan. Jumlah peminat untuk memperoleh dana JPS cukup besar yaitu mencapai 344 orang. Dana ini didistribusikan kepada 13 RW masing-masingnya sebesar Rp. 3,5 juta. Berdasarkan hasil seleksi masing-masing RW dari 344 orang pemohon akhirnya diputuskan untuk tahap pertama dana tersebut diberikan kepada 263 unit usaha yang tercakup dalam 37 kelompok usaha, dan 8 jenis kegiatan, yaitu warung makan, warung kelontong, industri rumah tangga, rombongan, pertukangan, jual sayuran, penjahit dan khusus. Setiap unit usaha memperoleh bantuan dana yang besarnya antara Rp. 100.000,- sampai Rp. 200.000,-. Mengingat bantuan dana sifatnya bergulir, maka dana ini harus dikembalikan dalam jangka waktu 10 bulan atau 10 kali angsuran. Secara teknis operasional, pengelolaan dana program PDM-DKE ini dilakukan oleh RW dan RT di bawah koordinasi LKMD kelurahan Keparakan.

Bantuan lain yang diterima warga terutama warga pra sejahtera di kelurahan Keparakan adalah (1) bantuan beras dari pemerintah daerah Kotamadya Yogyakarta bagi warga pra sejahtera sejumlah 331 Kepala Keluarga, di mana tiap kepala keluarga memperoleh 20 Kg beras setiap bulan, mulai bulan Oktober 1998, (2) sumbangan sembako dari Komite Kemanusiaan Yogyakarta sebanyak 100 paket berisi beras, gula pasir dan kecap pada bulan Januari 1999; (3) bantuan sembako dari Donatur melalui pasar murah dengan harga 50 persen dari harga pasar, pada bulan September 1998, dan (4) bantuan beras dari PMI Kotamadya Yogyakarta, bagi keluarga janda, miskin, lanjut usia (lansia), yatim piatu dan penderita cacat. Bantuan beras sebanyak 5 ton dibagikan kepada 275 kepala keluarga pada bulan Juni 1999.

Banyak dan beragamnya bantuan yang diberikan pada masyarakat di kelurahan Keparak di atas, menunjukkan besarnya perhatian dan tanggung jawab pemerintah dan sebagian masyarakat yang mampu untuk memberikan bantuan utamanya pada masyarakat miskin, dan pengangguran karena PHK di kelurahan tersebut.

3.7. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa masyarakat miskin perkampungan kumuh kelurahan Keparak tidak hanya dihadapkan pada persoalan-persoalan struktural dan ekonomi, melainkan juga pada kondisi lingkungan tempat tinggal mereka sebagai daerah slum, yang dilewati oleh sungai Code yang pada waktu musim hujan menyebabkan banjir.

Pemerintah daerah telah melakukan intervensi berupa penanganan kawasan sungai Code dan pemberian bantuan dana bergulir bagi masyarakat miskin perkampungan kumuh kelurahan Keparak. Namun karena keterbatasan jumlah dana, belum semua masyarakat miskin di kelurahan memperoleh bantuan dana bergulir. Karena itu memang diperlukan uluran tangan lembaga/instansi lain untuk membantu menanggulangi kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di kelurahan Keparak tersebut.

Daftar Pustaka

- Bianpoen, 1986. **Membangun Hari Depan Dunia**. Widyapura No. 4 Tahun V.
- Ismail, Z. (ed), 1999. **Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya**. PEP-LIPI. Jakarta.
- Kantor Kelurahan Keparak, 1999. **Laporan Kepala Kelurahan Keparak Dalam Rangka Perlombaan Kelurahan Tingkat Propinsi Daerah Isimewa Yogyakarta**, tanggal 14 Juli 1999.
- Kantor Statistik Kotamadya Yogyakarta, 1998. **Kecamatan Mergansan Dalam Angka**, 1997.
- Kantor Wilayah BKKBN DKI Jakarta dan TP PKK DKI Jakarta, 1996. **Membangun Keluarga Sejahtera Secara Mandiri**.

Kerjasama Kantor Statistik dengan Pemerintah Daerah Yogyakarta, 1998. **Survei Sosial Ekonomi Nasional Kotamadya Yogyakarta**, 1997.

Mangunwijaya, Y.B., 1987. **Pasal-pasal Penghantar Fisik Bangunan** (ed. Ke-2). Gramedia. Jakarta.

Tirtosudarmo, R. (ed), 1994. **Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda di Perkotaan Indonesia**. Kerjasama PPT-LIPI dengan PT. Gramedia Widayarsana Indonesia. Jakarta.

Tjitroesmi E., 1999. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh di Perkotaan Dalam memenuhi Kebutuhan Rumah Tangga. Dalam Ismail (ed). **Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya**, PEP-LIPI. Jakarta.



IV

**KONSEP DAN PELAKSANAAN PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT MISKIN PERKAMPUNGAN KUMUH
YANG DILAKUKAN PEP-LIPI**

*Oleh:
Zarmawis Ismail*

LIPI

IV

KONSEP DAN PELAKSANAAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN PERKAMPUNGAN KUMUH YANG DILAKUKAN PEP-LIPI

Oleh :

Zarmawis Ismail

4.1. Pendahuluan

Program pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada dasarnya terbagi dua, yaitu pertama program yang bersifat umum, dan kedua, program yang bersifat khusus. Program yang bersifat umum adalah program-program yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan masyarakat pada umumnya. Program ini mencakup aspek sosial-ekonomi secara lebih luas, seperti aspek kesehatan, pendidikan, lapangan kerja, tempat tinggal dan lingkungan. Sedangkan program khusus ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di perkotaan. Salah satu bentuk program khusus pemerintah dalam menangani masyarakat miskin adalah berupa program jaring pengaman sosial (JPS) yang tujuannya adalah pemberdayaan daerah dalam mengatasi dampak krisis ekonomi (PDM-DKE). Secara khusus, tujuan program ini adalah : (1) meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat miskin dan penganggur, (2) menggerakkan kembali ekonomi rakyat, dan (3) meningkatkan fungsi sarana dan prasarana sosial ekonomi rakyat (Soen'an, 1999). Sasaran penerima bantuan PDM-DKE adalah penduduk miskin serta penduduk yang kehilangan pekerjaan akibat PHK. Dari segi lokasi, sasaran bantuan meliputi desa/kelurahan tertentu yang memiliki penduduk miskin dan penganggur dalam wilayah kecamatan, di luar program pengembangan kecamatan (PPK) apabila kedua program tersebut berlangsung dalam waktu bersamaan. Kegiatan dari program bantuan ini bersifat lentur (fleksibel), artinya bantuan tersebut diberikan sepanjang dapat menciptakan penghasilan kepada sebanyak mungkin penduduk miskin misalnya untuk kegiatan ekonomi berskala kecil dan menengah, serta pemeliharaan sarana dan prasarana sosial-ekonomi masyarakat di desa/kelurahan tersebut. Terdapat tiga jenis bantuan dari program itu, yaitu (a) bantuan langsung

kepada masyarakat, (b) bantuan operasional proyek, dan (c) bantuan manajemen.

Program penanggulangan masyarakat miskin di kelurahan Keparakan oleh LIPI seperti diuraikan di depan pada intinya terdiri dari dua jenis bantuan, yaitu peningkatan keterampilan (manajemen usaha), dan pemberian bantuan modal untuk menggerakkan dan mengembangkan usaha. Karena itu mengacu pada tujuan, sasaran dan kerangka konsep pemberdayaan di depan, uraian pada bagian ini ingin mengetahui sejauhmana keberhasilan pelaksanaan pemberian kedua jenis bantuan (program aksi) terhadap masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan, kecamatan Mergangsan.

4.2. Rekrutmen Binaan dan Pelatihan

4.2.1. Rekrutmen Binaan

Mengingat banyaknya jumlah masyarakat miskin di kelurahan Keparakan tersebut, sementara dana yang disediakan oleh pemerintah untuk penanggulangan (pemberdayaan) mereka terbatas, maka ditetapkan kriteria calon individu/masyarakat yang akan diberdayakan. Penetapan kriteria ini dilakukan atas pertimbangan agar tidak terjadi tumpang tindih pemberdayaan yang dilakukan oleh instansi atau lembaga lain seperti PDM-DKE yang telah dulu memberikan bantuan dengan memanfaatkan dana JPS.

Adapun kriteria yang menjadi syarat bagi calon penerima bantuan dana bergulir dari LIPI terdiri dari (a) sudah memiliki usaha, (b) memiliki kejujuran, (c) mempunyai kesanggupan dan kesungguhan mengembangkan usaha, (d) belum pernah memperoleh bantuan dana dari instansi/lembaga lain, (e) mempunyai kesanggupan mengembalikan dana sesuai dengan perjanjian, dan (f) mendapatkan rekomendasi/persetujuan dari RT dan RW setempat.

Sungguhpun kriteria calon masyarakat yang akan diberdayakan sudah ditetapkan, ternyata tidak bisa langsung diterapkan. Hal ini disebabkan karena individu atau masyarakat yang akan diberdayakan tersebut apalagi berkaitan dengan pemberian dana bergulir tidak terlepas dan berada dalam suatu hirarki organisasi pemerintahan, mulai dari lurah, RW tersebut berkaitan pemberian dana bergulir.

Seperti halnya dengan program PDM-DKE, program penanggulangan masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan tersebut perlu disosialisasikan. Tujuan pengsosialisasian program ini ialah agar mereka mengerti dan

memahami tujuan, sasaran dan teknis administratif program pemberdayaan masyarakat miskin dari LIPI, dan sebaliknya dengan adanya sosialisasi program tersebut, bisa diperoleh informasi dari masing-masing RW mengenai tingkat sosial-ekonomi warganya di kelurahan itu. Kegiatan mensosialisasikan program pemberdayaan masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan tersebut di samping dihadiri Lurah, beserta aparatnya, Pengurus LKMD, Pengurus 13 RW juga dihadiri pengurus PKK.

Satu hal yang dapat dicatat dalam kegiatan sosialisasi program pemberdayaan tersebut, adalah besarnya minat mereka untuk mengikuti dan memperoleh informasi lebih jauh tentang program yang disampaikan. Hal ini dapat dimengerti, karena salah satu program pemberdayaan tersebut adalah pemberian bantuan dana bergulir. Dalam hal ini masing-masing RW menuntut bahwa jumlah dana yang akan digulirkan harus dibagi rata untuk ke 13 RW yang ada di kelurahan Keparakan.

Program PDM-DKE sebagaimana telah dijelaskan di depan, telah memberikan bantuan dana bergulir kepada 263 kepala keluarga atau unit usaha. Sisanya keluarga miskin yang belum memperoleh bantuan dana adalah 247 kepala keluarga. Dari jumlah ini dan telah memenuhi kriteria di atas untuk mendapatkan bantuan dana sekitar 200 kepala keluarga dari 13 RW tersebut mengajukan permohonan bantuan dana bergulir pada LIPI. Setelah melalui seleksi dan melihat jumlah dana bergulir yang tersedia, maka individu/masyarakat miskin yang memperoleh bantuan dana bergulir adalah sebanyak 91 orang dengan jenis usaha yang cukup variatif dan jenis usaha terbanyak adalah bidang makanan (katering dan warung makanan), yaitu 42 unit usaha. Kemudian menyusul berturut-turut usaha warung kelontong 11 unit, warung sembako 10 unit, kerajinan (rumah tangga sepatu dan tas), 7 unit, perbengkelan/mebel/plat nomor, 3 unit, konveksi/pakaian, 6 unit, peternakan ayam/budidaya secang 3 unit, salon kecantikan 3 unit, dan lain-lainnya 6 unit usaha.

4.2.2. Pelatihan dan Teknis Pelaksanaannya

Sasaran dari pemberian dana bergulir pada masyarakat miskin perkampungan kumuh adalah untuk menumbuh-kembangkan jenis usaha yang sudah dan sedang diusahakan, sehingga dengan pemberian bantuan dana yang diawali dengan pelatihan diharapkan dalam jangka waktu tertentu mereka dapat mandiri baik dalam kegiatan usaha apalagi dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari bersama keluarganya.

Mengenai materi pelatihan menurut konsep Middleton dalam Hidayat et, al. (2000), harus memperhatikan spesialisasi kebutuhan keterampilan. Untuk sektor modern misalnya harus memperhatikan sedikitnya dua faktor utama, yaitu (1) *The degree of division of labour and specialization*, and (2) *The central rule of production technologies and processes*. Sementara pada sektor informal baik di daerah pedesaan maupun perkotaan, biasanya belum ditandai oleh adanya spesialisasi pekerjaan yang tegas. Kegiatan produksi lebih banyak didasarkan pada pola padat karya daripada padat modal. Oleh karena itu menurut Middleton tersebut, materi pelatihan hendaknya lebih dititikberatkan pada keterampilan teknis produksi, keterampilan manajemen usaha dan pengetahuan serta keterampilan dalam hal pemasaran produk.

Untuk mencapai sasaran pemberian dana bergulir tersebut, maka materi pelatihan yang diberikan mencakup materi yang tidak saja dapat memberikan wawasan dan pemahaman bagi mereka mengenai peluang pengembangan usaha, melainkan juga bagaimana mempraktekannya sehari-hari dalam berusaha. Atas dasar hal ini, materi pelatihan dalam pengembangan usaha masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan terdiri dari :

1. Program Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh.
2. Informasi Pasar dan Kesempatan Usaha
3. Keterampilan dan Pengembangan Usaha
4. Tatalaksana dan Pengelolaan Usaha
5. Administrasi Keuangan.

Materi pelatihan tersebut diberikan oleh pelatih yang berasal dari instansi-instansi dan lembaga terkait yaitu Kantor Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kotamadya Yogyakarta, Kantor Dinas Kesehatan Kotamadya Yogyakarta, dan LIPI.

Pelatihan pengembangan usaha diikuti oleh 57 orang peserta mewakili 13 RW di lingkungan kelurahan Keparakan. Mekanisme penentuan calon peserta, pelatihan diawali dengan pertemuan antara LIPI, Lurah, pengurus LKMD, pengurus RW dan pengurus PKK. Hal ini memang permintaan Lurah kelurahan Keparakan. Kegiatan ini seperti sudah menjadi keharusan (kebijakan) bagi kelurahan Keparakan bahwa setiap program yang berkaitan atau melibatkan warga masyarakat seperti halnya dengan pemberian bantuan dana bergulir ini, harus mengikutsertakan seluruh perangkat kelurahan termasuk pengurus RW dan PKK.

Karena itu pelaksanaan sosialisasi program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan tidak hanya menekankan bagaimana mencapai tujuan dan sasaran program itu, melainkan juga berkaitan bagaimana tanggung jawab termasuk penerima bantuan melaksanakan program itu. Hal ini berarti memerlukan siapa peserta atau calon penerima program, apa syarat-syaratnya dan siapa yang menentukan calon peserta itu. Di sinilah peranan pengurus RW dan RT yaitu menularkan informasi mengenai program LIPI dan melakukan seleksi awal dari usulan warganya untuk mengikuti pelatihan pengembangan usaha. Permohonan warga dari setiap RW tersebut disampaikan pengurus LKMD, dan selanjutnya usulan tersebut dibahas bersama Lurah dan Tim LIPI untuk menentukan calon peserta pelatihan.

4.2.3. Teknis Pelaksanaan Pelatihan

Seperti telah disinggung di muka bahwa pelatihan pengembangan usaha diikuti oleh 57 orang peserta. Di samping beragamnya peserta pelatihan dilihat dari jenis usaha yang digeluti, juga tingkat pendidikan mereka sangat beragam seperti tertera pada Tabel 4.1. Dari Tabel ini tampak bahwa porsi terbanyak peserta pelatihan adalah tamat SLTA (45,6), kemudian diikuti oleh tamatan SLTP (17,5%), dan tamatan SD (10,5%). Dengan tingkat pendidikan peserta pelatihan, yang sebagian besar tamatan SLTP ke atas, maka materi pelatihan yang ditularkan diharapkan mampu diserap, dimengerti dan diaplikasikan dalam kegiatan usaha mereka.

Peserta pelatihan dilihat dari tingkat pendidikan yang sebagian besar adalah tamatan SLTP dan SLTA, mengindikasikan bahwa jumlah masyarakat miskin yang ikut dalam pelatihan tersebut relatif sedikit. Karena seperti diuraikan di depan bahwa sebagian masyarakat miskin perkampungan kumuh mempunyai pendidikan SD ke bawah. Hal ini dapat dimengerti karena jumlah penduduk miskin (pra sejahtera dan sejahtera I) di kelurahan Keparakon 510 KK tersebut, yang berasal tidak hanya dari masyarakat miskin perkampungan kumuh, melainkan juga berasal dari penduduk yang terkena PHK dan pengangguran yang tinggal di kelurahan Keparakon.

Tabel 4.1

Jumlah Peserta Pelatihan Pengembangan Usaha
Menurut Tingkat Pendidikan
di Kelurahan Keparakan Tahun 1999

Tingkat Pendidikan	Jumlah (orang)	Persentase (%)
a. Tidak pernah sekolah	2	3,5
b. SD Tidak tamat	6	10,5
c. SD tamat	8	14,1
d. SLTP tamat	10	17,5
e. SLTA tamat	26	45,6
f. Diploma/Perguruan Tinggi	3	5,3
g. Tidak jelas	2	3,5
Jumlah	57	100,0

Sumber : Diolah dari data peserta pelatihan.

Sungguhpun demikian materi pelatihan yang diberikan oleh pelatih tidak hanya dalam bentuk ceramah dan contoh-contoh serta dilanjutkan dengan tanya jawab dengan peserta, melainkan juga berupa praktek langsung dari materi yang diberikan sehingga dari kegiatan praktek itu dapat dinikmati oleh peserta, pelatihan dan panitia. Pelaksanaan praktek pada pelatihan ini antara lain dari materi pelatihan, yaitu keterampilan dan pengembangan usaha, serta administrasi dan keuangan. Untuk materi pelatihan "keterampilan dan pengembangan usaha", praktek berupa pembuatan makanan (sejenis makanan kecil) di mana dengan penanganan kemasan (packing) yang baik, produk ini dapat dijual di pasar swalayan atau super market. Pemilihan praktek jenis makanan ini, dilakukan di samping peserta latihan terbanyak adalah jualan makanan, juga peralatannya sederhana, bahan baku murah dan mudah didapat serta waktu yang dipakai sampai siap saji relatif singkat.

Jenis pekerjaan lainnya dari peserta pelatihan pengembangan usaha adalah sebagai pengrajin, jualan bukan makanan, penjahit. Jenis pekerjaan lainnya peserta pelatihan adalah, di bidang bengkel dan percetakan.

Tabel 4.2.

**Jumlah Peserta Pelatihan Pengembangan Usaha
Menurut Jenis Pekerjaan di Kelurahan Keparakan Tahun 1999**

No.	Jenis pekerjaan	Jumlah (orang)	Persentase (%)
1.	Jualan makanan/warung	21	37,0
2.	Kerajinan	10	17,5
3.	Jualan bukan makanan	10	17,5
4.	Penjahit	5	8,7
5.	Lainnya	11	19,3
	Jumlah	57	100,0

Sumber : Diolah dari data peserta pelatihan.

Dari uraian mengenai penerima bantuan dana bergulir dan peserta pelatihan di atas, terdapat perbedaan jumlah peserta pelatihan yaitu sebanyak 57 orang, sementara yang menerima bantuan dana bergulir sebanyak 91 orang. Hal ini berarti terdapat sebanyak 34 orang penerima bantuan dana bergulir tidak mengikuti pelatihan pengembangan usaha. Memang dari rencana awal individu yang akan diberi bantuan dana bergulir adalah mereka yang telah mengikuti pelatihan yang diadakan oleh LIPI. Akan tetapi karena terbatasnya biaya penyelenggaraan pelatihan di satu pihak, dan jumlah dana yang akan diberikan cukup memungkinkan untuk diberikan kepada yang lain dengan catatan setiap individu atau unit usaha memperoleh bantuan dana sebesar Rp. 100.000,- sampai dengan Rp. 300.000,-. Dengan jumlah ini menyebabkan mereka yang tidak mengikuti pelatihan sebanyak jumlah di atas berpeluang menerima bantuan dana bergulir.

4.3. Kelembagaan

Bantuan dana yang diberikan pada masyarakat miskin perkampungan kumuh pada prinsipnya berupa pinjaman yang akan digunakan untuk pengembangan atau paling tidak membantu beroperasinya usaha yang menjadi sumber kehidupan mereka. Apabila hal ini sudah diperoleh, maka dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kesepakatan, dana pinjaman tersebut dikembalikan, dan untuk

selanjutnya dengan persyaratan yang sama diberikan (digulirkan) pada individu/masyarakat lainnya.

Dalam melaksanakan pemberian dana bantuan tersebut sehingga tercapai tujuan dan sasaran, diperlukan suatu institusi atau lembaga untuk mengelolanya. Seperti telah disinggung di depan, di mana pada tahun anggaran 1998/1999 yang lalu, Kelurahan Keparakan memperoleh bantuan dana JPS untuk program PDM-DKE. Dana ini telah diberikan kepada 263 orang (unit usaha). Sungguhpun prinsip pemberian dana ini dalam bentuk pinjaman dengan pengembalian 10 kali angsuran, namun dalam kenyataannya hal tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Salah satu faktor yang menyebabkan tidak berjalannya mekanisme penggunaan dana bantuan JPS itu adalah karena pengelolaannya berkaitan dengan birokrasi atau banyak unit terkait yang ikut mengelolanya mulai dari Lurah, LKMD sampai pada pengurus RW.

Berdasarkan informasi⁴ dana bantuan JPS itu diserahkan pada LKMD sebagai mitra kerja Lurah, selanjutnya oleh LKMD dana disalurkan pada masyarakat untuk mengembangkan usahanya melalui pengurus RW dan RT setempat. Penarikan angsuran dari masyarakat (peminjam) dilakukan oleh RW dan selanjutnya dana ini dikelola sendiri oleh masing-masing RW. Laporan kemajuan usaha ini oleh masing-masing disampaikan kepada pengurus LKMD sebagai penanggung jawab, keberhasilan pelaksanaan program bantuan dana JPS untuk mengentaskan kemiskinan.

Untuk memperoleh tertib administrasi penggunaan dana JPS diadakan perjanjian tertulis antara peminjam (penerima bantuan) dengan ketua LKMD, yang diketahui oleh Ketua RW, dan RT setempat di samping adanya buku yang mencatat mengenai pembayaran kembali (angsuran) sebagai bukti dan alat kontrol bagi kedua belah pihak, dalam hal ini LKMD dan peminjam. Namun dalam kenyataannya bantuan dana yang digulirkan sejak tahun anggaran 1998/1999, sampai dengan bulan Desember 1999, belum ada laporan tertulis dari masing-masing RW kepada LKMD mengenai perkembangan penggunaan dan pengembaliannya.

Sungguhpun teknis administrasi pengelolaan dana cukup baik dan memadai, tetapi pengurus LKMD sebagai penanggung jawab tidak mempunyai kemampuan untuk melakukan tindakan terhadap RW

⁴ Wawancara dengan pengurus LKMD kelurahan Keparakan kecamatan Mergangsan mengenai pengelolaan dana JPS pada tanggal 13 Nopember 1999.

sebagai penarik pengembalian (angsuran dana) pinjaman karena tidak adanya aturan tertulis (perjanjian) yang mengikat di antara mereka dan faktor psikologis sebagai sesama perangkat kelurahan sulit dihindari. Masalah yang sama juga terjadi di DKI Jakarta, di mana menurut informasi⁵, jumlah pinjaman yang tidak dikembalikan berkisar antara 10-50 persen. Kelurahan yang memperoleh dana JPS di Jakarta Selatan, adalah Kebayoran Lama Utara, Bintaro dan Pondok Pinang. Untuk kelurahan Kebayoran Lama Utara memperoleh dana PDM-DKE sebesar Rp. 294 juta yang digulirkan kepada masyarakat miskin (Pra Sejahtera dan Sejahtera I) di seluruh RW. Setiap RW terdapat 50 orang miskin masing-masingnya menerima sebesar Rp. 200.000,- dengan bunga satu persen. Mereka yang menerima bantuan terdiri dari pedagang makanan keliling. Terdapat 40 persen penerima bantuan belum mengembalikan angsuran sama sekali sejak digulirkan (Juli 1999), dan yang lainnya sudah aktif telah mengangsur 6 kali. Ada hal yang menarik, mereka yang melunasi cicilannya adalah yang meminjam kurang dari Rp. 500.000,-, namun sebaliknya di atas jumlah itu sebagian besar menunggak. Sedangkan di kelurahan Bintaro, dari 1.400 orang penerima bantuan dana, 10 persen di antaranya masih menunggak. Kasus lain⁶ di mana dana JPS yang seharusnya digunakan untuk membantu menanggulangi keluarga pra-sejahtera I dan pengangguran yang jumlahnya sebesar Rp. 65 juta lebih di desa Curugbitung, Bogor, oleh Kepala desanya digunakan untuk perbaikan jalan.

Dari uraian di atas dapat dicatat bahwa ketidakberhasilan bantuan dana JPS mencapai tujuan dan sasaran nya bukan disebabkan oleh sistem administrasi (pembukuan) melainkan lebih banyak disebabkan oleh tidak berfungsinya unit-unit yang terlibat di dalam pengelolaannya, di samping masih rendahnya kesadaran masyarakat penerima bantuan untuk mengembalikan angsuran. Karena itu, agar pemberian bantuan dana dari LIPI untuk penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan lebih berhasil dan mencapai sasaran nya, maka diperlukan suatu lembaga untuk mengelolanya. Lembaga ini berfungsi untuk : (1) menyeleksi calon penerima bantuan, (2) memberikan bantuan dana bergulir, (3) memantau penggunaan dana bergulir sesuai tujuan, (4) menarik angsuran pengembalian dana bergulir, (5) melaksanakan administrasi dana bergulir, (6) membina unit-unit usaha yang memperoleh bantuan dana bergulir, dan (7) membuat laporan bulanan dan akhir kegiatan.

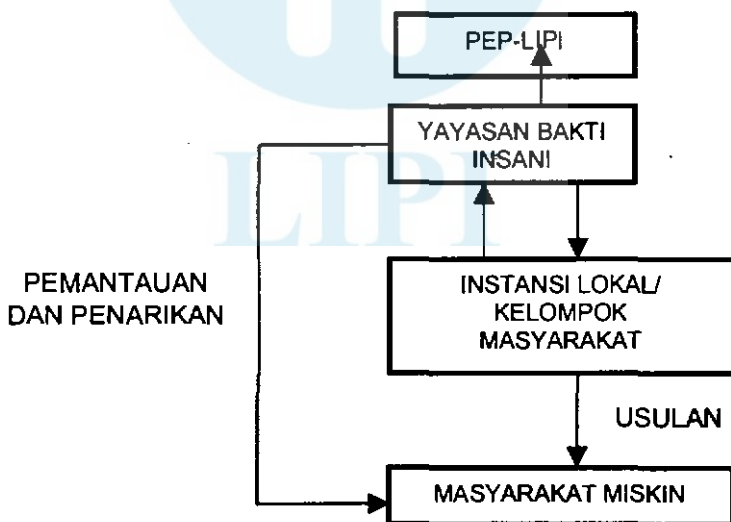
⁵ Lihat Harian "Suara Pembaharuan" tanggal 19 Januari 1995, halaman 16 kolom 3-6.

⁶ Harian Media Indonesia, tanggal 16 Februari 2000 halaman 7 kolom 3-6.

Lembaga yang mengelola bantuan dana bagi pengembangan usaha masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan adalah berbentuk yayasan, dengan nama “Yayasan Bakti Insani”. Yayasan ini didirikan berdasarkan Akte Notaris Nomor 4 tanggal 8 September 1998.

Mengingat dana yang dikelola yayasan tersebut berasal dari proyek yang dikelola oleh PEP-LIPI, maka secara kelembagaan Yayasan tersebut bertanggung jawab kepada PEP-LIPI. Adapun hubungan antara Yayasan dengan PEP-LIPI, instansi lokal dan kelompok masyarakat serta masyarakat miskin dalam kaitannya dengan mekanisme pengguliran dana, tampak pada Gambar 2. Adapun tugas masing-masingnya yang tercakup dalam Gambar 2 tersebut sebagai berikut :

1. PEP-LIPI sebagai penyedia dana bantuan (bergulir) untuk masyarakat miskin.
2. Yayasan “Bakti Insani” sebagai mitra kerja PEP-LIPI di daerah berfungsi mengelola dana bantuan di lapangan.
3. Dalam menentukan calon penerima dana bantuan, yayasan berkonsultasi dengan wakil PEP-LIPI, instansi lokal, dan kelompok masyarakat.
4. Masyarakat miskin memperoleh dana melalui seleksi instansi lokal (RW/RT), selanjutnya diusulkan pada yayasan.



Gambar 2. Mekanisme Bantuan Dana Bergulir dilihat dari kelembagaannya.

4.4. Penyaluran Dana dan Pemanfaatannya

Jumlah dana yang tersedia untuk diberikan pada masyarakat miskin sebesar Rp. 20 juta, sementara jumlah pemohon yang telah memenuhi kriteria atau syarat memperoleh bantuan dana bergulir cukup banyak yaitu sekitar 200 pemohon.

Mengingat jumlah kriteria dan jenis usaha calon pemohon yang begitu beragam, maka jumlah bantuan dana kepada setiap unit usaha berkisar antara Rp. 100.000,- - Rp. 300.000,-, sehingga dengan demikian jumlah pemohon yang memperoleh bantuan dana sebanyak 91 unit usaha. Adapun mekanisme penyaluran dana adalah sebagai berikut :

- a. Warga (pemohon) mengusulkan pada yayasan melalui RT dan RW.
- b. Yayasan bersama Tim PEP-LIPI dan Lurah menetapkan calon penerima bantuan.
- c. Yayasan memperoleh dana dari proyek PEP-LIPI melalui ikatan perjanjian kerjasama antara PEP-LIPI dengan yayasan.
- d. Penyerahan dana pada calon penerima oleh yayasan dilaksanakan dalam bentuk surat perjanjian antara kedua belah pihak, dan diketahui oleh RT dan RW setempat.

Dana bantuan yang diterima oleh pemohon itu digunakan untuk mengembangkan usahanya (Tabel 4.3) sesuai dengan tujuan dan sasaran program penanggulangan masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan. Dari Tabel 4.3. tampak bahwa untuk tahap pertama sebagian besar atau 44,5 persen bantuan dana digunakan untuk usaha makanan dengan nilai Rp. 8.900.000,- dari jumlah dana keseluruhan. Jenis usaha makanan itu antara lain terdiri dari warung makanan, warung lesehan, jualan gorengan dan jualan sate. Kemudian diikuti oleh warung kelontong sebanyak 11 unit dengan nilai Rp. 1.900.000,- atau 9,5 persen, warung sembako 9,2 persen dan lain-lainnya seperti kerajinan rumah tangga, konveksi/penjahit pakaian.

Tabel 4.3.

**Jumlah Masyarakat Miskin Yang Memperoleh Bantuan Dana
Menurut Kelompok Usaha di Kelurahan Keparakan Tahun 1999**

No	Kelompok Usaha	Jumlah (Unit)	Jumlah bantuan (Rp)	Persentase Bantuan (%)
1.	Jualan makanan	42	8.900.000	44,5
2.	Warung kelontong	11	1.900.000	9,5
3.	Warung sembako	10	1.850.000	9,2
4.	Kerajinan rumah tangga (pemb. tas/sepatu, batik dll)	7	1.550.000	7,7
5.	Perbengkelan /Mebelair	3	750.000	3,8
6.	Konveksi/penjahit pakaian	6	1.350.000	6,7
7.	Peternak ayam/budidaya secang	3	750.000	3,8
8.	Salon/penjual kosmetik	3	350.000	1,8
9.	Lain-lain	6	2.600.000	13,0
	Jumlah	91	20.000.000	100,0

Sumber : Diolah dari Laporan Yayasan Bakti Insani.

4.5. Pemantauan Kegiatan Usaha

Mengingat pemberian bantuan dana pada usaha yang digeluti oleh individu/masyarakat miskin bertujuan agar di satu pihak usaha tersebut berkembang sehingga dapat memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan mereka, dan di pihak lain mereka juga mempunyai kewajiban untuk mengembalikan. Karena itu diperlukan pemantauan pelaksanaan pemberian dana bergulir bagi pengembangan usaha masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan tersebut. Jenis kegiatan yang dipantau adalah (1) kemajuan usaha, (2) pengembalian pinjaman, dan (3) pengguliran dana dalam jangka waktu tertentu, misalnya satu bulan setelah menerima dana pinjaman.

Pemantauan pengguliran dana dimaksudkan untuk mengetahui apakah angsuran pengembalian dari peminjam tersebut telah digulirkan atau disalurkan kembali kepada calon pemohon yang telah memenuhi syarat, dan bersedia memenuhi kewajibannya setelah memperoleh bantuan dana.

Kegiatan pemantauan pemberian bantuan dana oleh LIPI tidak hanya dilakukan utamanya oleh yayasan, melainkan juga LKMD, perangkat kelurahan sampai kepada masing-masing pengurus RT di kelurahan tersebut. Keikutsertaan perangkat kelurahan memantau

pelaksanaan kegiatan pemberian bantuan dana untuk pengembangan usaha masyarakat miskin tersebut, didasarkan karena pengusulan untuk memperoleh bantuan dana juga mengikutsertakan perangkat kelurahan. Oleh karena itu keberhasilan pemberian bantuan dana kepada masyarakat miskin untuk pengembangan usaha adalah juga menjadi tanggung jawab perangkat kelurahan secara keseluruhan.

Pemantauan dilakukan dengan cara pengamatan langsung di lapangan, administrasi (laporan) dan konsultasi antara pemantau dengan penerima bantuan dana di antara pemantau sendiri. Dari segi waktu, untuk perangkat kelurahan dan yayasan kegiatan pemantauan dapat dilakukan setiap saat, sementara dari PEP-LIPI (Tim) secara berkala yaitu 2 bulan sekali.

Realisasi hasil ketiga kegiatan pemantauan tersebut disajikan dalam suatu laporan yang menjadi salah satu fungsi (kewajiban) yayasan seperti telah dijelaskan di depan. Laporan yang disusun oleh yayasan tersebut antara lain menurut jumlah dan perkembangan usaha, jumlah dana yang digulirkan, dan pengembalian angsuran oleh peminjam. Laporan yayasan disusun secara tertulis dan disampaikan kepada PEP-LIPI sebagai penyedia dana secara berkala (satu bulan sekali), dengan tembusan kepada LKMD dan kelurahan Keparakan.

4.6. Pelaksanaan Pengembalian Dana

Dana yang diberikan kepada 91 unit usaha masyarakat miskin perkampungan kumuh seperti telah dijelaskan di depan, sifatnya adalah pinjaman. Artinya dana tersebut sesuai dengan kesepakatan harus dikembalikan kepada yayasan dan untuk selanjutnya dengan ketentuan yang sama digulirkan kembali kepada individu atau masyarakat yang membutuhkan.

Adapun mekanisme pengembalian pinjaman dana tersebut sebagai berikut :

1. Pengembalian pinjaman meliputi besar angsuran bulanan ditambah dengan bunga 1% per bulan.
2. Pinjaman dikembalikan paling lama dalam waktu 10 bulan terhitung sejak tanggal penandatanganan surat perjanjian peminjaman.
3. Angsuran pengembalian pinjaman diserahkan pada Bendahara yayasan sebesar nilai yang ditetapkan.
4. Angsuran yang diterima yayasan tersebut disetorkan ke bank (rekening yayasan).

Jumlah dana yang diberikan kepada 91 unit usaha sebesar Rp. 20 juta. Setiap unit usaha memperoleh bantuan pinjaman berkisar antara Rp. 100.000,- sampai dengan Rp. 300.000,-. Dengan bunga pinjaman sebesar 10%, maka jumlah dana seluruhnya menjadi Rp. 22 juta. Bunga pinjaman tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan yayasan dalam pengelolaan bantuan dana bergulir pada peminjam tersebut.

Dengan jangka waktu pengembalian pinjaman selama 10 bulan, dan besar angsuran setiap bulan sebesar Rp. 2 juta, maka berdasarkan perhitungan (Tabel 4.4), nilai dana yang dapat dipinjamkan direncanakan dalam waktu 10 bulan secara akumulatif akan mencapai Rp. 51.731,1 juta, dengan asumsi bahwa pengeluaran dan pengembalian pinjaman setiap bulannya oleh peminjam berjalan lancar, sebagai akibat usaha yang dikelola oleh masing-masing peminjam tidak mengalami hambatan kerugian.

Tabel 4.4.

**Rencana Perkembangan Jumlah Bantuan Dana
Untuk Usaha Masyarakat Miskin Perkampungan Kumuh
di Kelurahan Keparakan Tahun 1999**

Bulan	Jumlah Pinjaman (Rp juta)	Jumlah Kumulatif (Rp juta)	Jumlah Angsuran (Rp juta)
1.	20	20	-
2.	2,0	22	2,2
3.	2,2	24,2	2,42
4.	2,42	26,62	2,662
5.	2,662	29,282	2,9282
6.	2,9282	32,2102	3,22102
7.	3,22102	35,43122	3,543122
8.	3,543122	38,943342	3,8943342
9.	3,8943342	42,8686762	4,28686762
10.	4,28686762	47,15554382	4,715554382
11.	4,715554382	51,87109822	5,187109822

Sumber : Diolah dari data perkiraan pengembalian pinjaman.

Perkiraan jumlah bantuan sebagaimana pada Tabel 4.4. tersebut tidak memasukkan perkiraan penerimaan dari hasil bunga. Penerimaan hasil bunga uang diperkirakan sebesar Rp. 20.000,- per bulan atau 1% dari total pinjaman, Rp. 20.000.000,-. Penerimaan tersebut diharapkan untuk membiayai kegiatan yayasan dengan anggapan bahwa besar perolehan bunga mencukupi. Kalau tidak mencukupi, karena salah satu dan lain hal, maka terpaksa mengambil sebagian dari modal utama. Tentu saja pengembalian tersebut akan

menyusutkan modal. Bahkan kalau kekurangan terjadi dalam jangka waktu panjang, maka pengurangan modal akan terjadi secara serius.

Sampai dengan akhir Desember 1999, dana untuk pengembangan usaha masyarakat miskin perkampungan kumuh, yang sudah dikembalikan selama masa tiga bulan yaitu Oktober, Nopember, dan Desember 1999, seperti tampak pada Tabel 4.5. adalah sebesar Rp. 4.700.000,- atau 23,5% dari jumlah dana yang diberikan, yaitu sebesar Rp. 20 juta atau sebesar 64,5% dari dana yang seharusnya sudah dikembalikan sampai dengan bulan Desember 1999.

Sungguhpun pengembalian angsuran belum mencapai jumlah seperti yang direncanakan, namun program pemberian dana bergulir ini dapat dikatakan lebih berhasil daripada pemberian dana yang dilakukan oleh pemerintah daerah kotamadya Yogyakarta seperti diuraikan di depan. Demikian pula halnya pengguliran dana yang terjadi di Jakarta dengan kasus kelurahan Kebayoran Lama Utara, Bintaro dan Pondok Pinang juga tersendat pengembaliannya. Bahkan kasus di desa Curugbitung Bogor, dana JPS yang seharusnya untuk menanggulangi masyarakat pra-sejahtera I dan pengangguran, dimanfaatkan oleh Kepala desanya untuk perbaikan jalan desa.

Konsekuensi dari tersendatnya pelaksanaan pengembalian pinjaman tersebut adalah berkurangnya jumlah penerima bantuan dalam waktu 10 bulan pertama pelaksanaan program ini. Utupun kalau hanya mengalami keterlambatan waktu pengembalian. Tampaknya, masalahnya akan semakin bertambah serius kalau pinjamannya tidak kembali atau tidak sepenuhnya kembali. Masalah ini akan semakin menjadi serius lagi, kalau pada bulan-bulan berikutnya masih terjadi adanya hambatan-hambatan.

Oleh karena itu, pada masa yang akan datang perlu diusahakan tindakan penanggulangannya. Tindakan penanggulangan dapat mengambil berbagai bentuk, seperti berupa himbauan semata, himbauan disertai sanksi ringan sampai dengan sanksi menjerakan. Sanksi yang menjerakan misalnya dengan membuat *black-list* nama-nama si pelanggar, untuk tidak diikutsertakan pada program-program bantuan di masa yang akan datang. Kemudian, agar tidak terjadi kesalahan dalam pemberian sanksi adalah menjadi keharusan untuk melakukan penelitian secara cermat dan cepat tentang alasan dari terjadinya masalah pengembalian dana pinjaman tersebut. Kalau sebab-sebab itu bersifat *vicious circle*, dan berkaitan dengan kemiskinan dan bukan berkaitan dengan kejujuran, maka pemberian sanksinya akan berbeda.

Upaya penanggulangan tersebut perlu segera diwujudkan oleh yayasan dan PEP-LIPI untuk terus memantau perkembangan penyelenggaraan pengguliran dana serta pengembaliannya dalam program ini.

Berikut ini ada baiknya kalau dikaji tentang tunggakan pinjaman oleh para peminjam serta pengguliran dari dana yang telah kembali.

Sampai dengan bulan Desember 1999 terjadi penundaan angsuran. Penundaan tersebut dilakukan oleh 46 peminjam dan melibatkan dana sebesar Rp. 1.555.000,- atau 35,5% (Tabel 4.5) dari jumlah angsuran yang seharusnya. Dari dana yang sudah kembali, kemudian dilakukan pengguliran berikutnya. Selama Oktober, Nopember dan Desember 1999, dana yang berhasil digulirkan sebesar Rp. 1.450.000,- atau sebesar 30,9% dari total yang diterima kembali. Harapan semula bahwa setiap dana yang dikembalikan dapat digulirkan pada periode berikutnya. Dengan persentase pengguliran kembali sebesar 30,9% tersebut di atas berarti jauh dari harapan.

Ada beberapa faktor yang menjadi penyebabnya. **Pertama**, keterbatasan waktu yang diberikan oleh para pengurus yayasan di lapangan, dalam menyebarkan informasi tersedianya dana yang sudah tersedia untuk dipinjam kembali. **Kedua**, seleksi terhadap pribadi calon peminjam tampak semakin ditingkatkan. **Ketiga**, jumlah peminat pinjaman relatif adalah terbatas, sedangkan peminjam potensial masih terlibat dalam masa pengangsuran. **Keempat**, tersedia dana pinjaman dari sumber lain, seperti dari PDM-DKE dalam mengatasi dampak krisis ekonomi.

Tabel 4.5.

Hasil Pelaksanaan Pengguliran Dana
Sampai Bulan Desember 1999 di Kelurahan Keparakon

Bulan	Angsuran		Tunggakan		Peminjam Baru		Sisa Uang Di Bank (Rp)
	Orang	Rp.	Orang	Rp.	Orang	Rp.	
Oktober 1999	79	1.575.000	12	445.000	3	600.000	975.000
Nopember 1999	79	1.650.000	12	440.000	2	500.000	1.150.000
Desember 1999	71	1.475.000	22	670.000	2	350.000	1.125.000
Oktober s/d Desember 1999		4.700.000		1.555.000	7	1.450.000	3.250.000

Sumber : Laporan Yayasan Bakti Insani.

4.7. Kesimpulan

Dari uraian mengenai program aksi pemberdayaan masyarakat miskin perkampungan kumuh di kelurahan Keparakan tersebut dapat dikemukakan beberapa kesimpulan berikut.

Pembelian bantuan dana bergulir kepada masyarakat miskin di kelurahan Keparakan ternyata tidak hanya dilakukan oleh LIPI, melainkan sebelumnya yaitu pada tahun anggaran 1998/1999 telah dilakukan oleh pemerintah daerah kotamadya Yogyakarta.

Masyarakat yang memperoleh dana bantuan adalah masyarakat yang menghadapi persoalan-persoalan struktural ekonomi termasuk yang terkena PHK dan tidak mempunyai pekerjaan.

Prinsip dan sasaran pemberian dana bergulir oleh LIPI dan pemerintah daerah kotamadya Yogyakarta adalah sama. Namun dalam pengelolaan (teknis-administratif) berbeda, dimana dana bantuan bergulir LIPI dikelola oleh yayasan, sementara dana bantuan dari Pemda dikelola oleh birokrasi pemerintah lokal yaitu RW dan RT.

Program bantuan dana bergulir LIPI secara umum lebih berhasil daripada program yang dilakukan Pemda sebab dana bantuan yang digulirkan LIPI pada bulan September 1999, pada bulan Desember 1999 sesuai dengan ketentuan telah dikembalikan sebesar 64,5 persen dari yang seharusnya. Sedangkan dana bantuan bergulir Pemda yang diberikan tahun anggaran 1998/1999, sampai dengan akhir bulan Desember 1999 belum ada laporan dari masing-masing RW pada LKMD setempat.

Untuk meningkatkan keberhasilan dari program di masa datang, perlu dilakukan seleksi yang lebih ketat bagi calon penerima bantuan, dan tidak hanya dilihat dari persoalan-persoalan struktural-ekonomi, melainkan juga pada masalah-masalah transformasi sosial-budaya dan kelembagaan.

Daftar Pustaka

- Hidayat S., 2000. **Penanganan Masalah Pengangguran Melalui Latihan Kerja** : Pengembangan Usaha Budidaya Cacing Tanah di Lembang. Makalah pada Seminar Hasil-hasil Penelitian dan Kegiatan Pemberdayaan, tanggal 1-2 Maret 2000. PEP-LIPI. Jakarta.
- Media Indonesia, 2000. Kepala Desa Dituduh Selewengkan Dana JPS, tanggal 16 Februari 2000, halaman 7 kolom 3-5.

- Soen'an, 1999. **Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Program Pemerintah dan Manfaatnya Dalam Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya.** PEP-LIPI.
- Suara Pembaharuan, 2000. Pinjaman Bergulir di DKI, Pengembaliannya Tersendat, tanggal 19 Januari 2000 halaman 16 kolom 3-6.



V

**TANGGAPAN DAN EVALUASI SOSIAL-EKONOMI
TERHADAP DANA BERGULIR YANG DISALURKAN**

Oleh:

Ali Djoefri Chozin Soen'an

LIPI

V

TANGGAPAN DAN EVALUASI SOSIAL EKONOMI TERHADAP DANA BERGULIR YANG DISALURKAN

Oleh :

Ali Djoefri Chozin Soen'an

5.1. Pendahuluan

Program pemberdayaan masyarakat miskin perkampungan kumuh yang dilakukan Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan (PEP-LIPI) sedang dalam pelaksanaan. Dalam bagian ini akan dikaji apakah program tersebut sudah mulai menampilkan manfaat kepada warga yang bersangkutan. Untuk sampai pada tujuan tersebut berikut ini akan dibahas kaitan pengguliran dana dengan kesempatan kerja dan pengembangan usaha. Setelah itu akan dikaji juga tentang kekuatan dan kelemahan program dana bergulir ini serta pengelolaan usaha pada pasca program.

5.2. Pengguliran Dana dan Kesempatan Kerja

Penanggulangan kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh bertujuan dan mempunyai sasaran agar usaha yang digeluti masyarakat kumuh dapat berkembang, paling tidak hasilnya dapat membantu penghidupan mereka dan keluarga. Secara ekonomis penanggulangan tersebut akan mempunyai dampak ganda, *multiplier effect*, setidaknya-tidaknya terhadap perekonomian warga masyarakat kelurahan Keparakan.

Apabila dana akumulatif yang diperhitungkan pada Tabel 4.4. di depan secara keseluruhan dapat disalurkan sebagaimana yang direncanakan, maka diharapkan akan dapat membantu sebanyak 214 unit usaha dengan catatan bahwa setiap unit usaha memperoleh pinjaman sebesar Rp. 219.780,- secara rata-rata. Kalau setiap unit usaha itu dimiliki oleh setiap kepala keluarga (KK), maka berarti dana penanggulangan kemiskinan telah dapat membantu sebanyak 856 jiwa atau 79 persen dari jumlah penduduk dengan asumsi setiap kepala keluarga masyarakat miskin mempunyai 4 orang anggota keluarga.

Berkembangnya unit-unit usaha yang dikelola oleh masyarakat miskin perkampungan kumuh tersebut, akan mempunyai dampak positif terhadap perekonomian masyarakat kelurahan Keparakon secara keseluruhan.

Setelah dilakukan pengguliran, sebagaimana telah dijelaskan di depan, terdapat 91 unit usaha yang mendapatkan dana pinjaman. Di depan juga telah disebutkan bahwa 40 persen jumlah rumah tangga memiliki anggota keluarga sebanyak 5 orang. Kalau diasumsikan bahwa dari setiap 91 unit usaha keluarga tersebut mempekerjakan anggota keluarganya paling banyak dua orang, maka sebanyak 182 orang mendapatkan kesempatan kerja. Jumlah rekrutmen tersebut akan bertambah lagi setelah adanya pengguliran ulang.

Keberhasilan pengguliran dana bantuan dalam program ini, seperti halnya pada program-program sejenis lainnya, sangat dipengaruhi oleh keberhasilan pengembalian dan pengguliran kembali dana. Untuk itu, semua pihak yang terkait, baik dari pengurus yayasan maupun warga masyarakat yang dibantu, perlu menanamkan kesadaran yang sangat tinggi pada diri mereka serta berniat dan bertindak membantu di antara sesamanya demi kepentingan bersama.

5.3. Evaluasi Terhadap Dana Pengguliran

Pengembangan usaha sangat berkaitan dengan tingkat permodalan. Sampai seberapa jauh pengguliran dana dapat membantu menaikkan tingkat permodalan usaha, tergantung pada beberapa faktor seperti nilai pinjaman, frekuensi pinjaman, bunga pinjaman, cara dan jangka waktu pengembalian pinjaman. Beberapa faktor tersebut akan dipaparkan pada bagian berikut. Pemaparan tersebut didasarkan pada persepsi penerima dana pengguliran. Sebagai responden para penerima dana dipilih secara random sebanyak 29 orang dari sebanyak 91 orang. Sampel dipilih dengan metode stratified random sampling.

5.3.1. Nilai Pinjaman

Besar modal dalam suatu usaha dapat ikut mempengaruhi tingkat usaha. Semakin besar modal, semakin terbuka kesempatan untuk mempercepat pertumbuhan usaha. Selanjutnya, semakin besar kesempatan memperbesar modal, semakin besar pula bidang usaha yang terbuka. Dengan semakin luasnya alternatif usaha, semakin besar pula kesempatan menghindarkan diri dari berbagai resiko yang dihadapi (*Ceteris Paribus*).

Modal dapat diperbesar melalui pinjaman. Kemampuan memperoleh pinjaman oleh pengusaha kecil pada umumnya adalah lemah secara rata-rata. Warga miskin masyarakat kumuh cenderung lebih lemah lagi. Dengan demikian kesempatan yang diberikan program pemberdayaan melalui penyediaan dana untuk modal, mempunyai arti penting bagi warga miskin yang bersangkutan. Nilai pinjaman yang diterima juga cukup signifikan secara relatif karena sejumlah peminjam telah mendapatkan pinjaman sebesar sama dengan atau bahkan lebih besar dari modalnya sendiri, seperti dapat dilihat pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1.

Rasio Nilai Pinjaman Terhadap Modal Sendiri,
Menurut Jumlah Peminjam

Nilai Pinjaman Terhadap Modal Sendiri	Jumlah Peminjam	
	Orang	%
> 100%	10	34,5
50-99%	5	17,2
25 - 49%	6	20,7
25 >	8	27,6
Jumlah	29	100,0

Sumber : Diolah dari data lapangan.

Dari Tabel 5.1. dapat diketahui bahwa bagi sejumlah warga, 55,6 persen dari responden, menyatakan bahwa peminjaman modal tersebut sangat membantu usaha. Hanya 10 persen dari mereka yang menyatakan bahwa jumlah pinjamannya terlalu sedikit, 24,1 persen merasa cukup dan 10,3 persen menyatakan sebagai biasa-biasa saja. Bagi mereka yang merasa bahwa jumlah pinjaman terlalu sedikit perlu dipikirkan secara lebih serius untuk mencari dan mendapatkan jalan keluar, misalnya menambah plafond pinjaman, terutama pada pengguliran ulang. Meningkatkan jumlah nilai pinjaman pada putaran ulang tersebut sekaligus juga meningkatkan daya serap atas modal pengguliran yang sudah kembali. Daya serap tersebut perlu ditingkatkan karena dari pengalaman beberapa bulan terakhir, ternyata sejumlah besar dana yang sudah kembali belum dapat digulirkan kembali karena alasan semakin terbatasnya jumlah peminjam.

5.3.2. Frekuensi Peminjaman

Dari hasil wawancara diketahui bahwa secara keseluruhan, masing-masing peminjam baru mendapatkan kesempatan meminjam

sebanyak satu kali. Faktor utama penyebabnya adalah bahwa program pemberdayaan masyarakat miskin melalui penyediaan pinjaman modal ini baru berlangsung sejak September 1999, atau sepanjang sekitar 3 bulan, sehingga masing-masing peminjam masih dalam masa mengangsur pinjaman. Masing-masing warga diberi kesempatan sebanyak 10 kali angsuran untuk mengembalikan modal yang dipinjam. Setelah selesai angsuran, baru diberikan kesempatan meminjam kembali. Tetapi peminjam baru akan lebih diutamakan, sehingga, untuk dapat meminjam kembali setelah pinjaman lunas, diperlukan waktu (giliran) yang mungkin dapat mengambil waktu beberapa bulan kemudian. Kebaikan dari sistem giliran semacam itu adalah memperluas jumlah peminjam. Sebaliknya, kelemahan sistem itu adalah sulitnya mempertahankan kontinuitas skala usaha khususnya pada tingkat skala usaha yang diselenggarakan warga masyarakat miskin. Ketika modal pinjaman diperoleh skala usaha dapat membesar. Pertambahan modal tersebut dirasakan secara tiba-tiba, karena pada mulanya modal mereka hampir nol. Tetapi, secara beruntun, kemudian semakin menyusut ketika pinjaman sudah mulai diangsur. Penurunan modal tersebut akan semakin dirasakan oleh warga peminjam yang bidang usahanya termasuk kecil tingkat profitabilitasnya, dan modal usahanya semata-mata bersumber dari luar.

Kelemahan tersebut dapat dikurangi jika jumlah peminjamnya terbatas atau modal pinjaman ditambah sampai kepada tingkat yang memadai. Sampai di sini muncul pertanyaan yang menyangkut ketersediaan dana pinjaman, artinya apakah modal pertama yang digulirkan oleh yayasan segera akan kembali dari para peminjam kepada yayasan. Masalah ini telah dibahas dalam bagian lain (Sub-bab 4.6) dari laporan studi ini, sehingga tidak perlu diulas ulang.

5.3.3. Bunga Pinjaman

Bunga uang pinjaman dimaksudkan sebagai sejumlah nilai uang yang harus dibayarkan oleh peminjam kepada pemilik modal. Sejumlah uang tersebut dapat diperlakukan sebagai sewa atau sekedar biaya administrasi. Makin tinggi bunga yang dikenakan kepada peminjam, makin berat beban peminjam, yang pada gilirannya akan menurunkan minat meminjam, sehingga kesempatan menambah modal menjadi terbatas.

Berdasarkan hasil wawancara terhadap 29 orang peminjam diketahui bahwa sebagian besar jumlah peminjam menyatakan bahwa bunga uangnya adalah termasuk rendah dan sedang, yaitu 31,6 dan 58,7 persen. Jumlah mereka yang menyatakan bunga uang tinggi adalah 10,3 persen. Pada umumnya, yang menyatakan tingkat

pinjaman tinggi adalah mereka yang modalnya kecil dan bidang usahanya hanya menjanjikan tingkat keuntungan yang relatif rendah dibandingkan dengan kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Keluhan bunga tinggi tersebut dapat dimengerti mengingat usaha mereka yang kecil dan *omzetnya* juga mungkin kecil, sehingga tingkat perputaran usahanya belum mampu menyangga kebutuhan biaya hidupnya.

5.3.4. Cara dan Jangka Waktu Pengembalian Pinjaman

Besar atau kecilnya beban pinjaman sangat ditentukan oleh cara dan jangka waktu pengembalian pinjaman. Semakin longgar cara dan waktu pengembalian, semakin ringan beban pinjaman bagi peminjam, dan semakin menarik untuk memperoleh pinjaman dan sekaligus memperbesar modal.

Dalam hal cara-cara pengembalian pinjaman yang melalui angsuran, program pemberdayaan warga miskin perkampungan kumuh melalui penyediaan dana pinjaman ini dinilai oleh sebagian besar atau 90,3 persen peminjam, menyatakan sebagai tidak memberatkan atau biasa-biasa saja. Peminjam yang menyatakan atau menilai berat tersebut termasuk di dalamnya adalah mereka yang modalnya kecil. Kenyataan ini sesuai atau *konsisten* dengan kenyataan di atas mengenai bunga, dan hal ini perlu mendapatkan perhatian lebih lanjut, seperti memberikan pinjaman dengan tingkat bunga yang relatif rendah dibarengi sekaligus dengan peningkatan jumlah atau nilai pinjaman. Dapat juga perlakuan yang lebih khusus yaitu pengembalian pinjaman dengan tenggang waktu diberikan kepada mereka (*grace period*) yang cukup.

Tabel 5.2.

Kategori Tanggapan Terhadap Cara Pengembalian Pinjaman
Menurut Jumlah Peminjam

Kategori	Jumlah Peminjam (%)
Memberatkan	6,9
Tidak Memberatkan	55,2
Biasa-biasa	37,9

Sumber : Diolah dari data lapangan.

Semoderat dengan penilaian mereka terhadap cara pengembalian pinjaman, maka sebagian besar dari mereka yaitu 59,7

persen, menilai bahwa waktu pengembalian pinjaman adalah sedang, artinya tidak terlalu cepat, atau terlambat.

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa dana pinjaman yang disediakan program pemberdayaan ini memberikan kesempatan untuk meningkatkan modal bagi usaha warga miskin masyarakat kumuh. Kelangsungan dari ketersediaan dana yang dapat dipinjam oleh peminjam melalui yayasan dapat diharapkan untuk dipertahankan setelah melalui perbaikan dan penyesuaian. Di lain pihak, persyaratan peminjaman dan pengembalian masih dapat diterima oleh sebagian besar dari mereka.

5.4. Kekuatan dan Kelemahan Program Bantuan Dana Bergulir

Arti penting dari program ini adalah bentuk bantuannya yang berupa uang kontan. Dengan uang kontan, penerima bantuan dapat lebih leluasa memanfaatkannya. Hal lain yang menjadi kekuatan program ini adalah jadwal penyaluran kreditnya yang berada dalam waktu pada kondisi perekonomian nasional pada umumnya dan perekonomian warga masyarakat miskin pada khususnya yang sedang dalam tingkat kesulitan memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga datangnya bantuan tersebut sangat membantu warga masyarakat miskin.

Program bantuan dana ini, sebagaimana juga pada program-program pemerintah atau semi pemerintah lainnya mempunyai banyak kelemahan. Pertama lemahnya tingkat kepastian dan disiplin peminjam. Kedua lemahnya atau bahkan tiadanya sanksi pada mereka, dan ketiga kuatnya misi dan campur tangan pemerintah, yaitu di satu sisi melestarikan keutuhan dana bantuan, bahkan kalau mungkin memekarkan nilai awal dana bantuan tersebut melalui mekanisme perkreditan. Sementara di sisi lain, besarnya niat pemerintah untuk membantu warga masyarakat sehingga segera dapat terentaskan kemiskinan mereka. Artinya, adanya bau sosial pada setiap bantuan yang diberikan kepada warga masyarakat.

Konsekuensi misi dan campur tangan pemerintah tersebut, memberikan kesulitan tertentu kepada petugas pelaksana. Misalnya dalam pemberian bantuan dana dikehendaki bahwa nilai pinjaman awal tidak menyusut dan tetap dapat dipertahankan keutuhannya, maka perlu ditetapkan seperangkat aturan yang dapat memberatkan calon peminjam. Apalagi kalau dikehendaki bahwa pinjaman awal tersebut dapat dimekarkan. Tentu saja, kepada peminjam perlu ditetapkan suatu tingkat bunga pinjaman yang menjamin ke arah pemekaran tersebut. Perlakuan terhadap warga masyarakat yang akan dibantu,

sebagaimana diutarakan di atas, akan memberi bentuk yang sangat berbeda dengan perlakuan yang diambil pemerintah, apabila pemberian bantuan pinjaman lebih bersifat sosial.

Kesulitan yang digambarkan di atas masih berkaitan di tingkat pusat. Berbeda lagi kesulitan yang akan timbul di tingkat masyarakat yang menjadi obyek bantuan. Di tingkat pemerintah daerah, kelurahan Keparakan misalnya, menetapkan bahwa segala macam bentuk bantuan kepada masyarakat warga kelurahan harus mengikutsertakan pihak kelurahan. Ada alasan strategisnya, memang, yaitu untuk menghindari adanya penumpukan bantuan hanya pada satu anggota warga tertentu. Tetapi kalau pihak kelurahan diikutsertakan, maka ada semacam "penggiringan" bahwa dana bantuan yang akan diberikan lebih bersifat "sosial". Konsekuensinya, tujuan menjaga keutuhan, apalagi memekarkan modal menjadi sulit untuk dipertahankan.

Kelemahan lain dari program ini adalah rendahnya tingkat profesionalisme dari para petugas yang melakukan seleksi atas warga yang perlu mendapat bantuan. Pada umumnya, seleksi tersebut dilaksanakan atas dasar kriteria yang memang secara umum dapat diterima, seperti kejujuran, kesungguhan, dan kemampuan komersialnya. Tetapi karena kurangnya sifat profesionalisme tersebut, maka dalam menetapkan bobot yang dapat diterima pada masing-masing kriteria tersebut sering mengalami "kebocoran", sehingga setelah pelaksanaan dijumpai berbagai kesulitan.

Dalam pelaksanaan program ini di kelurahan Keparakan terdapat tuntutan warga masyarakat agar bunga pinjaman ditetapkan serendah mungkin yang akhirnya dicapai kesepakatan sebesar 1% per bulan atas modal pinjaman awal. Sehubungan dengan tingkat bunga tersebut, maka besar nilai bunga setiap bulan adalah sebesar Rp. 200.000,-. Setelah dikurangi untuk kebutuhan administrasi dan lain-lain, maka jumlah yang tersisa untuk petugas penagihan menjadi terbatas. Padahal, para petugas tersebut mengurus 91 orang, yang tidak setiap saat dapat dijumpai dan membayar cicilan serta bunga uangnya. Dengan terhambatnya pembayaran cicilan serta bunganya, sebagaimana terjadi pada bulan Oktober yang lalu, maka jumlah penerimaan dari bunga menjadi lebih sedikit, dan akan mengurangi jumlah untuk membayar petugas lapangan.

Dalam arti, bahwa kekurangan tersebut harus diambil dan mengurangi dana utama dari modal pengguliran yang pada gilirannya akan mengurangi bunga yang dapat diperoleh, sehingga akan semakin memperkecil jumlah uang yang akan digunakan untuk membayar petugas lapangan. Terjadilah vicious circle yang pada akhirnya dalam jangka waktu tertentu akan menghabiskan dana yang dapat digulirkan.

5.5. Pengelolaan Usaha Pada Pasca Kegiatan

Pelaksanaan pemberian dana bergulir yang secara teknis-operasional dilakukan oleh yayasan PEP-LIPI, ternyata telah memberikan hasil yang cukup positif, seperti diuraikan di depan. Karena sifat pemberian dana tersebut bergulir, yaitu angsuran yang diterima oleh yayasan harus digulirkan kembali kepada individu/masyarakat yang belum memperoleh bantuan atau sesuai dengan kriteria calon penerima bantuan dana bergulir, maka diperlukan pengelolaan setelah proyek berakhir. Dari segi manajemen pengelolaan dana bergulir tersebut tidak sepenuhnya diserahkan dan menjadi tanggung jawab pengurus yayasan, karena pengurus yayasan hanya pelaksana di lapangan padahal keberhasilan pelaksanaan pemberian bantuan bergulir kepada masyarakat miskin menjadi tanggung jawab pengurus yayasan secara keseluruhan dalam artian harus melibatkan kelembagaan PEP-LIPI. Dengan ini berarti bahwa pengelolaan bantuan dana bergulir pada masyarakat miskin perkampungan kumuh setelah proyek berakhir juga menjadi tanggung jawab PEP-LIPI.

5.6. Kesimpulan

Penanggulangan masyarakat miskin perkampungan kumuh karena krisis ekonomi di kelurahan Keparakan ternyata tidak hanya dilakukan oleh LIPI, melainkan juga oleh pemerintah daerah dan sebagian masyarakat yang mampu di kelurahan tersebut. Besarnya perhatian pemerintah, dan masyarakat disebabkan oleh besarnya jumlah masyarakat yang miskin di kelurahan Keparakan yaitu 510 kepala keluarga (KK) yang terdiri dari 95 KK Pra Sejahtera, dan 415 KK Keluarga Sejahtera I.

Jenis penanggulangan yang diberikan oleh pemerintah daerah, tidak hanya dalam bentuk fisik, melainkan juga berupa bantuan dana. Bantuan fisik adalah berupa pembangunan dan penataan lingkungan sungai Code dan rumah penduduk. Sedangkan bantuan modal yang berasal dari dana JPS digunakan untuk pengembangan usaha yang terdiri dari warung makanan, warung kelontong, industri rumah tangga, rombongan, pertukangan, jual sepatu, penjahit dan lain-lain.

Tujuan dan sasaran pemberian bantuan dana bergulir kepada masyarakat miskin perkampungan kumuh di Kelurahan Keparakan oleh LIPI dan Pemda Kotamadya Yogyakarta pada prinsipnya adalah sama. Perbedaannya hanya terdapat pada cara pengelolaannya. Bantuan dana bergulir dari pemda dikelola oleh masing-masing RW kelurahan

dan hasilnya dilaporkan kepada LKMD dan Lurah. Bantuan dana bergulir LIPI, dikelola oleh Yayasan "Bakti Insani", dan hasilnya dilaporkan kepada PEP-LIPI sesuai dengan perjanjian antara kedua belah pihak. Pembentukan yayasan dimaksudkan agar pengawasan terhadap pelaksanaan pemberian bantuan dana bergulir lebih mudah sehingga mencapai tujuan dan Sasarannya.

Pelaksanaan program bantuan dana bergulir yang dilaksanakan oleh LIPI dalam hal tingkat pengembalian (angsuran) lebih berhasil dari program Pemda Kotamadya Yogyakarta karena dana yang digulirkan pada tahun anggaran 1998/1999 yang lalu sampai saat ini belum ada laporan kemajuan dari masing-masing RW (pengelola) pada LKMD dan Lurah kelurahan Keparakan. Sementara program bantuan dana bergulir dari LIPI yang diberikan kepada 91 unit usaha dengan nilai nominal Rp. 20 juta pada pertengahan bulan September 1999, telah memperoleh laporan kemajuan yang nyata dari yayasan pengelolanya. Sampai dengan bulan Desember 1999, angsuran yang diterima yayasan telah mencapai 64,5% dari yang seharusnya, yaitu sebesar Rp. 7,28 juta, di samping adanya pengkuliran dana kepada 7 orang peminjam baru dengan nilai 1,45 juta.

Program bantuan dana bergulir yang dilaksanakan oleh LIPI, dapat memperluas kesempatan berusaha bagi kelangsungan peminjam dari masyarakat miskin perkampungan kumuh.

Mengingat dana bantuan yang diberikan kepada masyarakat miskin berasal dari proyek tahun anggaran 1999/2000, maka secara teknis administratif pengelolaan bantuan dana bergulir pada akhir Maret 2000 sudah berakhir. Akan tetapi secara kelembagaan antara PEP-LIPI dengan Yayasan Bakti Insani, masih diperlukan tindak lanjut pengelolaan bantuan dana bergulir tersebut.

Pelaksanaan program pemberian bantuan dana bergulir pada individu/masyarakat miskin tersebut di lapangan masih menghadapi hambatan dan kendala, baik dalam menentukan calon penerima bantuan, menentukan besarnya bantuan, maupun menentukan keberhasilan usaha mereka. Kendalanya adalah tidak adanya data yang lebih rinci mengenai usaha mereka, sehingga menyulitkan dalam melakukan analisis, sesuai dengan tujuan dan sasaran pemberian bantuan dana.

5.7. Rekomendasi

Dalam melaksanakan program pemberian bantuan dana bergulir tidak hanya ditekankan pada aspek ekonomi saja, akan tetapi juga dikaitkan dengan masalah-masalah sosial-budaya dan

kelembagaan, karena keberhasilan program bantuan dana ditentukan oleh kelembagaan yang berkembang di antara mereka. Karena itu sangat diharapkan bahwa setiap program penyaluran warga miskin, perlu dilandasi dengan hasil penelitian sebelumnya. Dalam penelitian tersebut perlu dikaji masalah-masalah ekonomi sekaligus yang non-ekonomi, agar diperoleh pengamatan yang komprehensif.

Pengelolaan dan bantuan kepada masyarakat miskin yang selama ini cenderung lebih banyak gagalnya daripada berhasil, maka untuk selanjutnya program bantuan dana bergulir itu dikelola oleh suatu yayasan yang anggota pengurusnya bukan dari birokrasi. Dengan cara ini penentuan calon penerima bantuan, administrasi dan pengawasan terhadap keberhasilan program lebih obyektif dan mudah dilakukan dengan berbagai perbaikan tersebut. Model yang dikembangkan lewat program ini dapat diuji-cobakan di daerah lain untuk menjadi salah satu alternatif penggalangan dana dalam rangka penyaluran masyarakat miskin.

Mengingat bantuan dana pada masyarakat miskin perkampungan kumuh sifatnya bergulir, maka diperlukan pengelolaan lebih lanjut setelah proyek berakhir. Hal ini dapat dilakukan atas kesepakatan antara PEP-LIPI dengan Yayasan Bakti Insani. Kebutuhan terhadap upaya pembenahan pelaksanaan program terutama yang berkaitan dengan peningkatan jumlah peminjam yang mengangsur sangat direkomendasikan. Begitu juga halnya dengan peningkatan penyebaran berita penggalangan kembali.

Satu hal yang benar-benar dituntut bagi keberhasilan program ini adalah kesadaran segenap pihak yang terlibat, yang meliputi pengurus yayasan, petugas lapangan dan warga masyarakat miskin yang menerima pinjaman, yaitu kesadaran terhadap pentingnya kebersamaan dalam menanggulangi kemiskinan. Dengan kesadaran seperti itu, pengembalian pinjaman dan penggalangan kembali dapat menjadi lebih lancar.