

**ANALISIS DAMPAK  
CONDITIONAL CASH TRANSFER  
UNTUK PENGENTASAN KEMISKINAN:  
STUDI KASUS PADA PNPM MANDIRI**

Editor :  
Diah Setiari Suhodo



**PUSAT PENELITIAN EKONOMI  
LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA  
2010**

©2010 Indonesia Institute of Sciences (LIPI)  
Pusat Penelitian Ekonomi (LIPI)

## KATALOG DALAM TERBITAN

**Analisis** dampak *conditional cash transfer* untuk pengentasan kemiskinan : studi kasus pada PNPM Mandiri / editor, Diah Setiari Suhodo. -- Jakarta : Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, 2010.

i-xii + 179 hlm. ; 15 x 21 cm

ISBN 978-979-9165-81-7

1. Kemiskinan.

I. Diah Setiari Suhodo.  
304.56

**Penerbit:**

**LIPI Press, anggota Ikapi  
Pusat Penelitian Ekonomi (LIPI)  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia**



Widya Graha Lt. 4 – 5  
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta 12710  
Telp : 021-5207120  
Fax : 021-5262139

## KATA PENGANTAR

Kemiskinan merupakan permasalahan yang selalu mendapat perhatian pada setiap tahapan pembangunan, terutama di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Jika pada masa lalu program pengentasan kemiskinan di Indonesia berjalan sporadis dan dikoordinasikan oleh banyak departemen/kementerian, di era kekinian program pengentasan kemiskinan sudah disinergikan ke dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Seperti namanya, PNPM Mandiri bertumpu pada pengentasan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, dimana masyarakatlah yang menentukan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan mereka.

Penelitian mengenai efektivitas pelaksanaan PNPM Mandiri di Indonesia masih relatif terbatas, sehingga penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Ekonomi LIPI yang di tuangkan dalam buku berjudul "**Analisis Dampak *Conditional Cash Transfer* untuk Pengentasan Kemiskinan: Studi Kasus pada PNPM Mandiri**" ini diyakini dapat menambah khazanah diskusi ilmiah mengenai pelaksanaan PNPM Mandiri pada khususnya dan pengentasan kemiskinan di Indonesia pada umumnya.

Jakarta, Desember 2010

Kepala Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI

Drs. Darwin M.Sc.

NIP: 19551121 198303 1 003



## ABSTRAK

PNPM Mandiri merupakan program pemerintah yang mensinergikan program-program anti kemiskinan ke dalam satu program besar. Dalam pelaksanaannya, PNPM Mandiri bertumpu pada keaktifan masyarakat sebagai pelaku atau merupakan *community-driven development* (CDD). Pembangunan berbasis masyarakat merupakan pendekatan pembangunan dimana masyarakatlah yang menentukan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan mereka. CDD memungkinkan program pengentasan kemiskinan berjalan lebih *sustainable*, lebih diminati dan lebih efektif dari segi pembiayaan. Dari bunga rampai ini diketahui bahwa PNPM Mandiri mampu menstimulasi masyarakat dalam mengolah potensi ekonomi yang ada di daerahnya sehingga menghasilkan nilai tambah. Selain itu, pembangunan infrastruktur yang menjadi program PNPM Mandiri juga telah membantu masyarakat mengakses sumber-sumber ekonomi seperti lahan pertanian dan pasar. Dampak lainnya adalah program ini telah meningkatkan *awareness* dan partisipasi masyarakat pada proses pembangunan di daerahnya dan membentuk kepedulian masyarakat pada kondisi kemiskinan di wilayahnya.

Kata kunci: kemiskinan, pemberdayaan, partisipasi, PNPM Mandiri



## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR — i

ABSTRAK — iii

DAFTAR ISI — v

DAFTAR TABEL — ix

DAFTAR GAMBAR — x

DAFTAR SINGKATAN — xi

**BAB 1 GRAND STRATEGY PENGENTASAN KEMISKINAN  
MELALUI PNPM: SUATU TANTANGAN KEMUKA  
DALAM PENYUSUNAN PROGRAM-PROGRAM — 1**  
*Oleh: Jusmaliani dan Diah Setiari Suhodo 1*

Pendahuluan — 1

PNPM Mandiri untuk Mengentaskan Kemiskinan — 7

Tantangan Pelaksanaan Program ke Depan — 12

Daftar Pustaka — 19

**BAB 2 EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PNPM MANDIRI  
PERDESAAN: STUDI KASUS DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA — 21**

*Oleh: Latif Adam*

Pendahuluan — 21

PNPM Mandiri: Suatu Terobosan — 23

Implementasi PNPM Mandiri di Daerah Istimewa

Yogyakarta — 30

Tantangan ke Depan — 39

Kesimpulan — 43

Daftar Pustaka — 45

**BAB 3 PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN MELALUI  
PNPM MANDIRI PERDESAAN — 47**

*Oleh: Agus Eko Nugroho*

Pendahuluan — 47

Pemberdayaan Partisipatif dalam Program Anti-  
Kemiskinan — 49

Sistem Persaingan Pasar dan Proses Pemiskinan di  
Indonesia — 55

Strategi Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM Mandiri  
Perdesaan — 58

Pemberdayaan UKM dan Institusi Lokal — 63

Kesimpulan — 73

Daftar Pustaka — 77

**BAB 4 PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN UPAYA  
PENGENTASAN KEMISKINAN: STUDI KASUS PNPM  
MANDIRI — 81**

*Oleh: Diah Setiari Suhodo*

Pendahuluan — 81

Pemberdayaan Perempuan untuk Pengentasan  
Kemiskinan — 85

Pemberdayaan Perempuan: Implementasinya pada PNPM  
Mandiri — 91

Pemberdayaan Perempuan pada PNPM Mandiri: Studi  
Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta — 100

Kesimpulan — 108

Daftar Pustaka — 110

**BAB 5 MENAKAR PERAN INFRASTRUKTUR MELALUI PNPM  
MANDIRI PERDESAAN DALAM PENGENTASAN  
KEMISKINAN DI YOGYAKARTA: STUDI KASUS  
KABUPATEN SLEMAN DAN BANTUL — 113**

*Oleh: Umi Karomah Yaumidin*

Pendahuluan — 113

Gempa Yogyakarta dan “*Sudden Poverty*” — 117

Profil Kemiskinan Kabupaten Sleman dan Bantul — 126

Rehabilitasi Pasca Gempa dan Peran PNPM

Mandiri — 138

Dampak Pembangunan Infrastruktur Pasca Gempa melalui  
PNPM Mandiri — 146

Kesimpulan — 149

Daftar Pustaka — 151

**BAB 6 PNPM MANDIRI DAN KEMISKINAN:  
STUDI KASUS KABUPATEN GUNUNG KIDUL  
DAN KULON PROGO — 153**

*Oleh: Toerdin S. Usman*

Pendahuluan — 153

Capaian dan Kendala Umum PNPM Mandiri — 154

PNPM Mandiri dan Solusi Kemiskinan — 159

PNPM Mandiri dan Solusi Kemiskinan: Kasus Kabupaten  
Gunung Kidul — 169

PNPM Mandiri dan Solusi Kemiskinan: Kasus Kabupaten  
Kulon Progo — 172

Kesimpulan — 176

Daftar Pustaka — 178



## DAFTAR TABEL

- Tabel 1.1 Indeks Pembangunan Manusia, 2010 — 4
- Tabel 2.1 Perkembangan Anggaran dan Penduduk Miskin, 2000-2010 — 23
- Tabel 2.2 Kecamatan Penerima PNPM Mandiri di Yogyakarta, 2010 — 31
- Tabel 2.3 Alokasi Anggaran PNPM Mandiri Perdesaan, 2010 — 34
- Tabel 2.4 Jumlah dan Proporsi Penduduk Miskin di Yogyakarta, 2000-2009 — 37
- Tabel 5.1 Profil Kemiskinan Provinsi DI Yogyakarta Tahun 2007 - 2008 — 126
- Tabel 5.2 Perbandingan Komposisi Kemiskinan antar Kabupaten/Kota, 2006 — 127
- Tabel 5.3 Persentase Rumah tangga dan Kesehatan Lingkungan di Yogyakarta, 2006 — 129
- Tabel 5.4 Persentase Rumah tangga Fakir Miskin dan Miskin Menurut Karakteristik Wilayah dan Kabupaten/Kota di Yogyakarta, 2006 — 130
- Tabel 5.5 Profil Ekonomi Kabupaten Bantul Sebelum dan Paska Gempa 2006 — 136

## DAFTAR GAMBAR

- Gambar 2.1 Struktur Kelembagaan PNPM Mandiri — 29
- Gambar 3.1 Pendekatan Pendapatan dan Kerentanan dalam Program Anti-Kemiskinan — 51
- Gambar 3.2 Harmonisasi Program Penganggulangan Kemiskinan melalui PNPM Mandiri — 58
- Gambar 3.3 Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat melalui Pendekatan Parsitipatif dalam PNPM Mandiri — 62
- Gambar 3.4 Pengaruh Kredit Program terhadap Peningkatan Akses UKM ke Kredit — 72
- Gambar 4.1 Partisipasi masyarakat pada PNPM Mandiri Perdesaan, 2009 — 96
- Gambar 4.2 Usulan kegiatan pada PNPM Mandiri Perdesaan, 2009 (%) — 97
- Gambar 4.3 Jenis usulan pada PNPM Mandiri Perdesaan, 2009 (%) — 98
- Gambar 4.4 Kriteria Penerima Program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Menurut Penerima Program — 106
- Gambar 4.5 Usulan Para Penerima Program SPP — 107
- Gambar 5.1 Sebaran Penduduk Miskin menurut Desa, Kabupaten Sleman, 2008 — 132
- Gambar 5.2 Respon Masyarakat terhadap Adanya Pembangunan Kembali Infrastruktur — 143
- Gambar 5.3 Respon Masyarakat terhadap Bentuk Pembangunan Infrastruktur melalui PNPM Mandiri Perdesaan — 143

## DAFTAR SINGKATAN

BLT	Bantuan Langsung Tunai
BTB	Bantuan Tunai Bersyarat
BUUNDES	Badan Usaha Unit Desa
IDT	Inpres Desa Tertinggal
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
Jamkesmas	Jaminan Kesehatan Masyarakat
KSM	Kelompok Swadaya Masyarakat
KUBE	Kelompok Usaha Bersama
KUR	Program Kredit Usaha Rakyat
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
MAD	Musyawarah Antar Des
MAK	Musyawarah Antar Kelompok
MDGs	<i>Millenium Development Goals</i> – Sasaran Pembangunan Milenium
MKP	Musyawarah Khusus Perempuan
P2DTK	Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus
P2KP	Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
P4K	Peningkatan Pendapatan Petani Nelayan Kecil

PDM-DKE	Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi
Pemda	Pemerintah Daerah
PEMP	Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir
PISEW	Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah
PKPSBBM	Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
PUAP	Pengembangan Usaha Agribisnis di Perdesaan -
Raskin	Beras untuk Orang Miskin
SPP	Simpan Pinjam Perempuan
UKM	Usaha Kecil dan Mikro
UPK	Unit Pengelola Keuangan

**BAB 1**  
**GRAND STRATEGY**  
**PENGENTASAN KEMISKINAN MELALUI PNPM:**  
**SUATU TANTANGAN KEMUKA**  
**DALAM PENYUSUNAN PROGRAM-PROGRAM**

*Jusmaliani dan Diah Setiari Suhodo*

**Pendahuluan**

Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa kemiskinan adalah topik yang relatif sering dibicarakan, dibahas, diteliti dan bahkan dijadikan obyek politik, tidak saja secara lokal atau nasional melainkan juga internasional. Tema kemiskinan menjadi favorit banyak pihak, baik untuk diteliti, dikaji dan diseminarkan. Tidak kurang dari 192 negara anggota PBB dan 23 organisasi internasional di seluruh dunia bersepakat untuk mencapai 8 (delapan) target pembangunan bersama yang terangkum dalam *Milennium Development Goals* (MDGs) di tahun 2015. Target pertama adalah memberantas kemiskinan dan kelaparan ektrim, sedangkan beberapa target lainnya masih berkaitan dengan kemiskinan seperti pendidikan, kesetaraan gender, kesehatan serta lingkungan. MDGs memberikan suatu kerangka untuk seluruh komunitas internasional bekerjasama ke arah hasil yaitu pembangunan manusia yang menyentuh semua sisi kehidupan dimana saja mereka berada.

Indonesia termasuk Negara yang sepakat untuk bekerja sama mewujudkan MDGs. Laporan Pencapaian Tujuan

Pembangunan Milenium Indonesia 2010 yang dikeluarkan Bappenas menyebutkan bahwa Indonesia telah berhasil menurunkan tingkat kemiskinan –dengan ukuran pendapatan USD 1 per kapita per hari- dari 20,6 persen di tahun 1990 menjadi 13,3 persen di tahun 2010, dan ditargetkan akan turun hingga menjadi 8-10 persen di tahun 2014. Prevalensi kekurangan gizi pada balita telah menurun dari 31 persen di tahun 1989 menjadi 18,4 persen pada tahun 2007, sehingga Indonesia diperkirakan dapat mencapai target MDGs sebesar 15,5 persen pada tahun 2015. Prioritas kedepan untuk menurunkan kemiskinan dan kelaparan adalah dengan memperluas kesempatan kerja, meningkatkan infrastruktur pendukung, dan memperkuat sektor pertanian.

Menelusik ulang berbagai program pengentasan kemiskinan di Indonesia, dapat dikatakan bahwa berbagai program sudah dicoba oleh pemerintah dari yang berskala nasional, regional, sampai pada yang berskala lokal, namun sampai saat ini belum ada satu program pun yang dapat berlaku untuk semua keadaan. Kemiskinan masih terlihat bahkan dengan mata telanjang di banyak tempat, indikator yang mungkin tidak terlalu ilmiah adalah semakin banyaknya pemulung yang mengais bak sampah, serta semakin panjangnya antrean penduduk miskin dimanapun ada pembagian rezeki sekalipun hanya Rp 10.000,-. Angka kemiskinan yang menurun ini pun sebenarnya masih sangat rentan untuk naik dengan cepat, karena mereka yang memiliki pendapatan sedikit di atas garis kemiskinan berjumlah tidak sedikit. Jika terjadi *shock* dalam perekonomian, mereka yang 'hampir' miskin -tetapi tidak dihitung sebagai orang miskin- bisa seketika jatuh miskin dan menyebabkan kenaikan angka kemiskinan dengan cepat. *Shock* ini bisa berupa banyak hal –yang rentan terjadi di Indonesia-

misalnya bencana alam (gempa dan tsunami), banjir, tanah longsor, kebakaran, kenaikan harga bahan bakar, pemecatan hubungan kerja, gagal panen, sakit, konflik sosial, dan sebagainya.

Bagaimanapun Indonesia sering digunakan sebagai model dalam pembangunan yang merata (*equitable development*) untuk populasi yang padat di Negara berpendapatan menengah bawah (*lower middle income*). Namun demikian perlu dicermati bahwa garis kemiskinan resmi yang digunakan Indonesia adalah yang paling rendah di wilayah ini, yang berarti bahwa mereka yang pendapatannya di atas garis kemiskinan sebenarnya tetap *poor*. Kenyataan menunjukkan bahwa tidak hanya garis kemiskinan yang dibuat sangat rendah, sangat mungkin banyak penduduk yang paling miskin yang merupakan pekerja migran atau mereka yang tinggal di daerah *slum* atau pekerja musiman yang tidak memiliki tempat tinggal tetap di lokasi bekerja, belum lagi mereka yang berdiam di bawah jembatan sangat mungkin tidak dihitung sama sekali. Liputan yang tidak lengkap ini sulit untuk di-*adjust* dan jika ini berhasil dikerjakan maka jumlah penduduk miskin akan lebih banyak dan sangat mungkin meliputi lebih dari separuh jumlah penduduk. Hal ini sesuai dengan data malnutrisi anak-anak yang mengindikasikan 2/3 anak Indonesia menderita kurang gizi. Implikasi kebijakannya adalah masih banyak yang perlu dilakukan untuk mengangkat Indonesia dari tingkat kehidupan yang sangat rendah (Indonesia Program, 2010). Selain itu, peringkat Indonesia dalam Indeks Pembangunan Manusia juga masih jauh dari baik. Dari Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa Indonesia menempati peringkat ke 108 dari 162 negara, masih sangat jauh bila dibandingkan Filipina (97), Thailand (92), bahkan Malaysia (57), padahal nilai IPM biasanya dikaitkan dengan kondisi pembangunan di sebuah

negara yang berkaitan juga dengan keberhasilan negara dalam mengentaskan kemiskinan.

**Tabel 1.1 Indeks Pembangunan Manusia, 2010**

Negara	Peringkat	Nilai IPM	Harapan hidup (tahun)	Rata-rata bersekolah (tahun)	Harapan bersekolah (tahun)	Pendapatan per kapita (PPP 2008 \$)
Jepang	11	0.884	83.2	11.5	15.1	34,692
Korea Selatan	12	0.877	79.8	11.6	16.8	29,518
Singapura	27	0.846	80.7	8.8	14.4	48,893
Malaysia	57	0.744	74.7	9.5	12.5	13,927
Cina	89	0.663	73.5	7.5	11.4	7,258
Thailand	92	0.654	69.3	6.6	13.5	8,001
Filipina	97	0.638	72.3	8.7	11.5	4,002
Indonesia	108	0.600	71.5	5.7	12.7	3,957
Vietnam	113	0.572	74.9	5.5	10.4	2,995

Sumber: UNDP, 2010

Upaya penanggulangan kemiskinan tidak henti-hentinya dilakukan pemerintah. Berbagai program pengentasan kemiskinan sudah banyak sekali dilaksanakan, mulai dari program inpres desa tertinggal (IDT), program pemberdayaan daerah mengatasi dampak krisis ekonomi (PDM-DKE), program kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (PKPSBBM), dan masih banyak lagi. Selain itu, terdapat banyak program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh berbagai kementerian dan lembaga, misalnya program pengembangan kecamatan (PPK), program penanggulangan kemiskinan di perkotaan (P2KP), proyek peningkatan masyarakat pesisir (P4K), dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Hingga tahun 2007 paling tidak ada sekitar 55

program atau proyek yang dilaksanakan oleh berbagai departemen.

Kemiskinan merupakan masalah yang sangat kompleks yang memerlukan sinergi semua pihak secara bersama dan terkoordinasi untuk menuntaskannya. Upaya penanggulangan kemiskinan yang bersifat parsial dan tidak berkelanjutan merupakan salah satu penyebab angka kemiskinan tidak berkurang secara signifikan. Selain itu, masalah kemiskinan selama ini dianggap merupakan masalah pemerintah *an sich*, padahal kemiskinan juga merupakan masalah dunia usaha, masyarakat luas, dan masalah orang miskin itu sendiri. Berangkat dari kesadaran ini, mulai tahun 2007 pemerintah mulai menyinergikan program-program anti kemiskinannya ke dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dimana pe'aku di dalamnya terdiri dari berbagai kementerian dan lembaga serta tenaga-tenaga ahli dari lembaga-lembaga donor, dan tentu saja masyarakat luas sebagai pelaksana program. Secara keseluruhan PNPB Mandiri mensinergikan 53 program di 22 kementerian/lembaga (Kementerian Kordinasi Kesejahteraan Rakyat, 2008).

PNPM Mandiri merupakan program Bantuan Tunai Bersyarat (BTB) atau *Conditional Cash Transfer (CCT)*, yakni program pengentasan kemiskinan berbasis transfer tunai dimana pihak yang mendapatkan bantuan harus memenuhi persyaratan tertentu. Peningkatan pengeluaran ini akan bisa mengangkat keluarga miskin ke atas garis kemiskinan. Meski demikian, transfer tunai memiliki kelemahan karena bisa menciptakan ketergantungan pada bantuan pemerintah dan tidak merangsang

keluarga miskin untuk aktif berupaya keluar dari kemiskinannya. Maluccio dan Flores (2005) mengatakan bahwa transfer tunai yang diberikan begitu saja akan bisa mengentaskan kemiskinan dalam jangka pendek, tetapi transfer tunai yang diikuti dengan persyaratan peningkatan mutu modal manusia akan berdampak pada pengentasan kemiskinan pada jangka panjang.

Lebih jauh lagi, PNPM Mandiri merupakan program yang bertumpu pada keaktifan peranan masyarakat sebagai pelaku, hal ini didasari oleh kesadaran bahwa masyarakat –utamanya masyarakat miskin- bukan lagi merupakan obyek dalam kegiatan pengentasan kemiskinan tetapi sudah merupakan subyek yang harus bergerak aktif mengeluarkan dirinya sendiri dari kemiskinan. Pendekatan *community-driven development* (CDD) inilah yang diharapkan akan mampu menyukseskan PNPM Mandiri. Pembangunan berbasis masyarakat merupakan pendekatan pembangunan yang melibatkan masyarakat sebagai pelaku utama, artinya masyarakatlah yang menentukan kegiatan pembangunan seperti apa yang sesuai dengan kebutuhan mereka, dengan demikian sifat dari pembangunan dengan model *community driven development* ini lebih berorientasi pada pengembangan kemampuan masyarakat (*community development*) dan proses pengalihan (*transformation process*) peran dan kedudukan masyarakat. CDD memungkinkan program pengentasan kemiskinan berjalan lebih *sustainable*, lebih diminati masyarakat dan lebih efektif dari segi pembiayaan (Dongier *et al*, 2002). Tantangan inilah yang harus dijawab oleh PNPM Mandiri, bisakah program ini merubah pola program pengentasan kemiskinan yang selama ini diterapkan tetapi tidak berhasil menurunkan angka kemiskinan, bisakah program ini merubah pola pikir masyarakat

menjadi lebih aktif dalam pembangunan dan pengentasan kemiskinan.

## **PNPB Mandiri untuk Mengentaskan Kemiskinan**

Penciptaan lapangan kerja adalah cara paling efektif dan berkelanjutan untuk menurunkan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi. Ketersediaan pekerjaan juga menimbulkan kohesi sosial dengan memberikan kesempatan bagi kaum muda untuk bermigrasi ke kota. Indonesia harus secepatnya menciptakan pekerjaan dalam rangka menyerap 2,2 juta angkatan kerja baru yang memasuki dunia kerja setiap tahunnya disamping harus mendapatkan pekerjaan untuk 10 juta orang yang saat ini tidak bekerja. Pertumbuhan pekerjaan tetap merupakan tantangan yang hebat, dimana Indonesia lebih lambat dibandingkan dengan Negara-negara berpendapatan menengah lainnya. Dibalik itu semua, pertumbuhan ekonomi yang kita alami adalah pertumbuhan yang didukung oleh sektor jasa, sedangkan sektor manufaktur yang banyak menyerap tenaga kerja cenderung stagnan.

Laporan Indonesia Program (2010) mengatakan bahwa pemerintah berbuat terlalu banyak untuk hal-hal yang tidak produktif dan gagal bertindak ketika tindakan itu diperlukan. Data statistik menunjukkan pertumbuhan ekonomi tidak secara mekanistik mampu dengan signifikan menekan angka kemiskinan. Menyadari hal ini, pemerintah kemudian meluncurkan beragam program anti kemiskinan yang tersebar di berbagai kementerian. Namun karena berbagai kendala dalam investasi, pemerintah tetap

tidak mampu menyediakan lapangan kerja untuk menyerap seluruh angkatan kerja yang meningkat dari tahun ke tahun. Dalam pada itu kemiskinan terus menjadi masalah yang harus diatasi. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah telah mencoba berbagai program<sup>1</sup>, namun tampaknya kebijakan pemerintah adalah mengadopsi suatu program pemberdayaan khusus untuk menanggulangi masalah kemiskinan ini..

PNPM Mandiri dimulai pada tahun 2007 di 3.335 kecamatan dan terus meluas hingga 6.622 kecamatan di tahun 2011. Jumlah anggaran untuk melaksanakan program inipun terus bertambah dari Rp 3,88 trilyun di tahun 2007 menjadi Rp 10,3 trilyun di tahun 2011. Dengan pengintegrasian berbagai program pemberdayaan masyarakat ke dalam kerangka kebijakan PNPM Mandiri, cakupan pembangunan diharapkan dapat diperluas hingga ke daerah-daerah terpencil dan terisolir. Efektivitas dan efisiensi dari kegiatan yang selama ini sering berduplikasi antar proyek diharapkan juga dapat diwujudkan. Mengingat proses pemberdayaan pada umumnya membutuhkan waktu 5-6 tahun, maka PNPM Mandiri akan dilaksanakan sekurang-kurangnya hingga tahun 2015. Hal ini sejalan dengan target waktu pencapaian tujuan pembangunan milenium (*Millennium Development Goals - MDGs*).

PNPM Mandiri dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu PNPM Inti dan PNPM Penguatan. PNPM Inti terdiri dari kegiatan pemberdayaan masyarakat berbasis kewilayahan, sedangkan PNPM Penguatan terdiri dari kegiatan pemberdayaan masyarakat

---

<sup>1</sup> Lihat Jusmaliani (ed.) 2009, *Kebijakan Anti Kemiskinan: Analisis Komparatif Terhadap Conditional dan Unconditional Cash Transfer*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

berbasis sektoral, kewilayahan serta khusus untuk mencapai target tertentu dari penanggulangan kemiskinan (PNPM, 2007). Masing-masing program dari kedua kelompok PNPM ini adalah:

#### 1. PNPM Inti

- a. PNPM Perdesaan, sebagai basis pemberdayaan masyarakat di perdesaan yang dikelola oleh Kementerian Dalam Negeri.
- b. PNPM Perkotaan, sebagai basis pemberdayaan masyarakat di perkotaan yang dikelola oleh Kementerian Pekerjaan Umum.
- c. PNPM Pengembangan Infrastruktur Perdesaan sebagai basis pembangunan desa tertinggal yang dikelola oleh Kementerian Pekerjaan Umum.
- d. PNPM Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) sebagai basis pengembangan daerah-daerah yang cepat tumbuh yang dikelola oleh Bappenas, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Dalam Negeri.
- e. PNPM Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) sebagai basis pengembangan daerah tertinggal dan khusus yang dikelola oleh Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal.

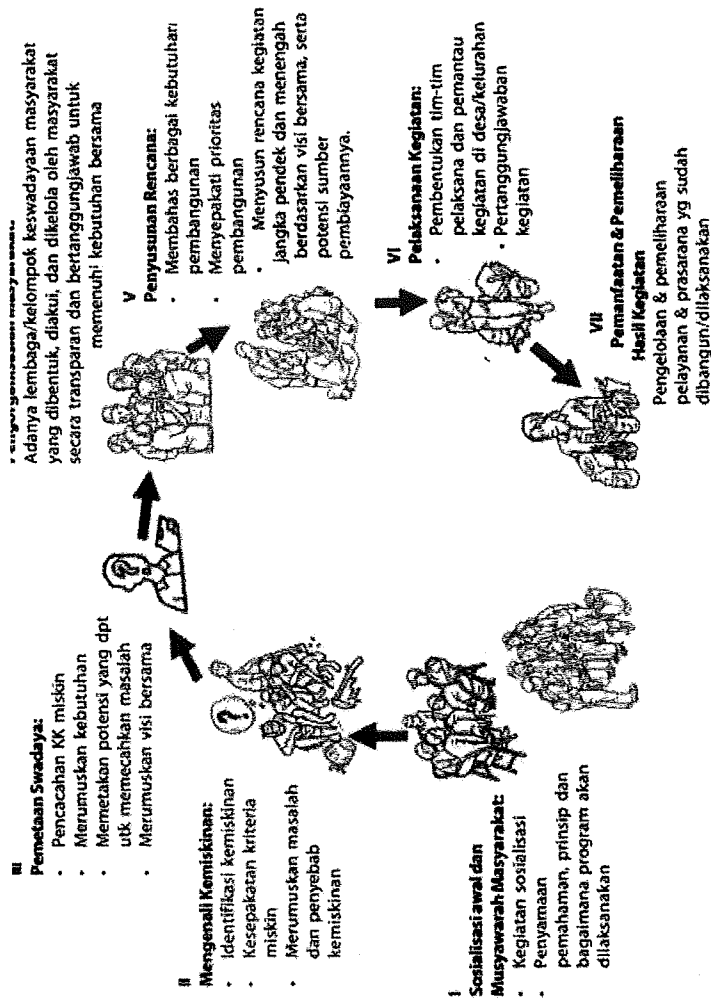
#### 2. PNPM Penguatan

- a. PNPM Pengembangan Usaha Agribisnis di Perdesaan - PUAP dikelola oleh Kementerian Pertanian.
- b. PNPM Kelautan dan Perikanan dikelola oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan.

- c. PNPM Pariwisata dikelola oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.
- d. PNPM Perumahan dan Permukiman dikelola oleh Kementerian Negara Perumahan Rakyat.
- e. PNPM Generasi Sehat dan Cerdas dikelola oleh Kementerian Dalam Negeri.
- f. PNPM Lingkungan Mandiri Perdesaan dikelola oleh Kementerian Dalam Negeri.

PNPM Mandiri dikatakan program pemberdayaan masyarakat karena melibatkan masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaannya, mulai dari awal hingga akhir. Berikut skema alur pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri mulai dari persiapan, perencanaan partisipatif, pelaksanaan kegiatan, monitoring, evaluasi, pelaporan dan sosialisasi.

Gambar 1.1 Proses Pemberdayaan Masyarakat pada PNPM Mandiri



Sumber: Kementerian Kesejahteraan Rakyat, 2008

pelaksanaan program ini dan melihat dampaknya pada pengentasan kemiskinan. Studi yang dilakukan dalam buku ini melingkupi studi-studi yang telah ada tersebut. Secara umum bisa

disebutkan bahwa masih sangat sedikit bukti yang menunjukkan bahwa program ini telah meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat miskin (Voss, 2008), mengingat bahwa kegiatan-kegiatan dalam program ini lebih banyak ditujukan pada komunitas –bukan individu- sehingga agak sulit untuk mengukur dampak program terhadap peningkatan ekonomi individu. Namun, proses pemberdayaan masyarakat telah berjalan relatif baik meski memang dibutuhkan waktu yang tidak sebentar untuk ‘menuntun’ masyarakat mengidentifikasi kebutuhannya dan mau terlibat aktif dalam proses pembangunan.

### **Tantangan Pelaksanaan Program ke Depan**

Kehadiran buku ini –yang merupakan hasil penelitian para penulisnya- diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pemikiran dan analitis kritis mengenai pemberdayaan masyarakat dan implementasinya dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia. Dengan mengambil kasus pelaksanaan PNPM Mandiri di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, diharapkan pemaparan dalam buku ini bisa lebih ‘membumi’ karena melihat langsung implementasi program ini di lapangan. Yogyakarta dipilih menjadi obyek studi disebabkan daerah ini menjadi target operasional PNPM Mandiri karena alasan khusus, yakni terjadinya bencana. Pada awal pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) –cikal bakal PNPM Mandiri sekarang- kecamatan yang menjadi target pelaksanaan program ini hanyalah yang berada di Kabupaten Gunung Kidul yang merupakan kabupaten termiskin di Yogyakarta, tetapi ketika beberapa wilayah di Yogyakarta diguncang gempa

pada 27 Mei 2006 dengan kekuatan 6,2 skala richter, terjadi kemiskinan mendadak (*sudden poverty*) di Yogyakarta. Banyak wilayah di kabupaten/kota lain yang mengalami kerusakan parah. Gempa yang meluluhlantakkan kehidupan masyarakat Yogyakarta ini menghancurkan rumah, sekolah, gedung perkantoran hingga infrastruktur lainnya. Untuk memulihkan kondisi pasca gempa, PNPM Mandiri diterapkan di banyak wilayah di Yogyakarta. Kegiatan PNPM Mandiri di Yogyakarta lebih banyak difokuskan pada pembangunan infrastruktur seperti jalan desa, balai desa, sekolah TK dan PAUD, puskesmas, dan sebagainya. Menurut hasil wawancara dengan beberapa fasilitator Kabupaten di Yogyakarta, pembangunan kembali melalui skema PNPM Mandiri ini dapat menghemat biaya jika dibandingkan melalui Dirjen Cipta Karya, kementerian Pekerjaan Umum seperti biasanya.

Bunga rampai ini diawali dengan kajian menyeluruh tentang PNPM Mandiri dan kemiskinan karena masih menjadi suatu pertanyaan apakah memang PNPM Mandiri merupakan kendaraan yang tepat untuk membawa masyarakat miskin keluar dari kemiskinannya. Pada Bab 2 Latif Adam mengawali diskusi dengan menelaah efektivitas pelaksanaan PNPM Mandiri dengan melihat implementasi program di Yogyakarta. Meski berfokus pada PNPM Mandiri Perdesaan, tetapi analisa pada bab ini relevan untuk PNPM Mandiri jenis lainnya. Dilatarbelakangi oleh pemikiran perlunya ada kajian atau evaluasi yang mengidentifikasi permasalahan dan kelemahan yang bisa mengganggu efektivitas program ini, tulisan pada bab ini bertujuan untuk melakukan analisis mengenai PNPM Mandiri dan bagaimana implementasi program ini di Yogyakarta. Diharapkan analisis pada bagian ini akan menghasilkan rekomendasi kebijakan sehingga peran PNPM

Mandiri didalam mengatasi kemiskinan akan semakin optimal. Kajian dalam bab ini menemukan bahwa jika pada tingkat nasional penurunan penduduk miskin setelah periode implementasi PNPM Mandiri (2007-2010) berlangsung lebih cepat (rata-rata 5,9 persen per tahun) dibandingkan dengan periode sebelum implementasi PNPM Mandiri (2000-2007) dimana penurunan hanya rata-rata 0,6 persen per tahun. Sebaliknya di Yogyakarta penurunan penduduk miskin setelah periode implementasi PNPM Mandiri (2007-2009) berjalan lebih lambat (rata-rata menurun 3,8 persen per tahun) dibandingkan dengan periode sebelum implementasi PNPM Mandiri (2000-2007) yang menurun rata-rata 6,8 persen per tahun.

PNPM Mandiri sangat menekankan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaannya. Pemberdayaan partisipatif ini mendapatkan sorotan lebih mendalam pada Bab 3 yang ditulis oleh Agus Eko Nugroho. Program PNPM Mandiri adalah suatu strategi anti-kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat yang partisipatif. Program ini telah memfasilitasi masyarakat untuk melakukan reproduksi modal sosial melalui penguatan institusi lokal dan interaksi dan komunikasi antara si miskin dan non-miskin. Harapannya adalah bahwa kerja-sama kolektif dapat terus tereproduksi dan institusi lokal dapat diperkuat guna memecahkan masalah kemiskinan. Namun, PNPM Mandiri yang lebih menekankan pendekatan kompetisi dibanding kooperatif menyebabkan masyarakat miskin justru teralienisasi dari kegiatan-kegiatan yang ada. Individu yang secara aktif terlibat dalam setiap kegiatan PNPM dapat digolongkan bukan dari kelompok miskin, melainkan para elit masyarakat yang telah memiliki pendapatan cukup mapan. Konsekuensinya adalah bahwa kegiatan PNPM Mandiri tidak secara langsung mengena pada akar permasalahan

kemiskinan. Penelitian lapangan juga menemukan bahwa keberadaan bantuan permodalan dari program PNPM Mandiri berpotensi meningkatkan akses UMKM terhadap kredit mikro murah. Ketidakmampuan UMKM untuk mendapatkan kredit perbankan dapat diatasi dengan bantuan kredit mikro yang disediakan oleh PNPM Mandiri. Studi lapangan menunjukkan bahwa beberapa UMKM telah menggunakan bantuan kredit mikro ini untuk meningkatkan skala usaha. Namun demikian, bantuan kredit ini belum mampu meningkatkan akumulasi kapital karena profitabilitas yang stagnan dan pola konsumtif yang kurang mendukung proses akumulasi kapital.

Diah Setiari Suhodo membahas mengenai peran perempuan di setiap tahap kegiatan PNPM Mandiri pada Bab 4. Program pengentasan kemiskinan yang sedang dilakukan pemerintah di bawah PNPM Mandiri memberikan perhatian yang besar pada perempuan sebagai *agent of development*. Perempuan diberi ruang yang sangat luas untuk terlibat dalam setiap kegiatan PNPM Mandiri, baik itu pembangunan fisik maupun non fisik, mulai dari perencanaan, verifikasi, seleksi hingga pelaksanaan kegiatan. Keberadaan dan keterlibatan aktif perempuan menjadi pra-syarat yang mutlak ada dalam setiap tahapan tersebut. Salah satu kegiatan yang hanya boleh diikuti oleh perempuan adalah kelompok simpan-pinjam perempuan. Merekalah yang diberi peluang untuk mendapatkan bantuan langsung tunai dari program PNPM Mandiri Perdesaan ini. Meski demikian, perempuan masih harus berjuang melawan 'keengganan' menyuarakan pendapatnya, baik karena tekanan eksternal (stigma masyarakat), maupun internal (ketidakpercayaan diri dan inferior). Hasil penelitian menunjukkan bahwa perempuan telah berpartisipasi

dengan baik dalam pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri baik itu program *open menu* (pembangunan infrastruktur), terlebih lagi pada program simpan pinjam perempuan (SPP). Meski demikian, masih terdapat beberapa kelemahan dalam pelaksanaan kegiatan SPP ini diantaranya masih ada perempuan sangat miskin (*absolute poverty*) yang tidak terakomodasi perannya, adanya perempuan yang menyimpangkan penggunaan dana pinjaman yang seharusnya untuk modal usaha tetapi digunakan untuk kepentingan konsumtif, misalnya membayar sekolah anak atau untuk konsumsi harian, dan sebagainya. Meski tingkat pengembalian pinjaman cukup tinggi, masih banyak penerima pinjaman yang merasa keberatan dengan tingkat bunga yang ditetapkan program SPP, meski secara nominal jumlah cicilan yang harus mereka setor tidak terlalu besar.

Dua bab terakhir pada bunga rampai ini membahas khusus mengenai implementasi PNPM Mandiri di daerah penelitian, yakni provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Bab 5 yang ditulis oleh Umi Karomah Yaumidin membahas implementasi PNPM Mandiri di Kabupaten Sleman dan Bantul. Sedangkan Bab 6 yang ditulis oleh Toerdin S. Usman membahas implementasi PNPM Mandiri di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo. Bab 5 membahas mengenai kronologi terjadinya gempa di Yogyakarta hingga munculnya "*sudden poverty*" yang cukup parah dan peran PNPM Mandiri Perdesaan dalam pembangunan kembali sarana dan prasarana infrastruktur yang kemudian diakhiri dengan evaluasi pelaksanaan program PNPM Mandiri Perdesaan bagi masyarakat miskin. Daya tanggap dan manajemen pemerintahan di kedua kabupaten yang menjadi objek studi memiliki perbedaan di beberapa sisi. Berbeda dengan kabupaten Sleman yang merasa

kesulitan dalam meng-*update* jumlah penduduk miskin dari tahun ke tahun, Kabupaten Bantul dalam hal ini pemerintah daerahnya mampu meng-*update* data kemiskinan dan bahkan menjadi percontohan bagi kabupaten lainnya di Indonesia. Dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) PNPM Mandiri Perdesaan pembangunan infrastruktur tidak boleh melebihi 40 persen dari total kegiatan PNPM. Hanya saja untuk kabupaten Sleman dan Bantul hal ini dikecualikan dari tahun 2006 – 2008. berdasarkan laporan tahunan UPK yang diambil sebagai sampel kurang lebih 65-70 persen dana PNPM Mandiri Perdesaan digunakan untuk tujuan pembangunan infrastruktur fisik.

Bab 6 membahas mengenai peran PNPM Mandiri di Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo, yang telah sedikit-banyak berupaya mengentaskan kemiskinan. Kebijakan PNPM Mandiri dengan segala turunannya merupakan upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara mandiri. Program tersebut sangat strategis karena menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa institusi masyarakat yang representatif, mengakar dan menguat bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan pondasi kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat. Sebagai turunan dari kebijakan dan kiprah global solusi kemiskinan, PNPM Mandiri Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo telah sedikit-banyak menunjukkan perannya.

Buku ini mungkin belum dapat menjawab tuntas keberhasilan pengentasan kemiskinan melalui PNPM Mandiri,

namun setidaknya buku ini telah ambil bagian dalam upaya mengkaji dan mengevaluasi pelaksanaan program ini sehingga bisa teridentifikasi kendala, tantangan serta strategi yang mesti diambil dalam upaya perbaikan di masa datang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dongier *et al*, 2002, Community Driven Development' dalam *World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper*, the World Bank
- Indonesia Program, 2010. *From Reformasi to Institutional Transformation: A Strategic Assessment of Indonesia's Prospects fro Growth, Equity and Democratic Governance*, Harvard Kennedy School, Indonesia Program, April 2010
- Jurnali, 2010. *Penanggulangan Kemiskinan oleh Kemensos RI*, dipresentasikan di LIPI pada 14 Oktober 2010
- Jusmaliani (ed.) 2009, *Kebijakan Anti Kemiskinan: Analisis Komparatif Terhadap Conditional dan Unconditional Cash Transfer*, Direktorat Pendidikan Tinggi dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia, 2010. *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri*, dipresentasikan di LIPI pada 14 Oktober 2010
- Maluccio, J., Flores, R., 2005, 'Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Programme: The Nicaraguan Red de Proteccion Social', Research Report No. 141. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Kementerian Kordinasi Kesejahteraan Rakyat, 2008, *Pedoman Umum PNPM Mandiri*, Jakarta
- UNDP, 2010, *Human Development Report 2010*
- Voss, John, 2008, *PNPM-Rural Baseline Report*, the World Bank

Walikota Yogyakarta, *Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 616/KEP/2007*, tentang Rencana Aksi Daerah Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran Kota Yogyakarta tahun 2007-2011, diunduh dari <http://www.jogjakota.go.id>

## **BAB 2**

### **EFEKTIVITAS KEBIJAKAN**

### **PNPM MANDIRI PERDESAAN:**

### **STUDI KASUS DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*Latif Adam*

#### **Pendahuluan**

Data statistik menunjukkan pertumbuhan ekonomi tidak secara mekanistik mampu dengan signifikan menekan angka kemiskinan. Menyadari hal ini, pemerintah kemudian meluncurkan beragam program anti-kemiskinan yang tersebar di berbagai kementerian. Sayangnya, program anti-kemiskinan yang tersebar di banyak kementerian kurang fokus dan tidak terkoordinasi dengan baik sehingga efektivitasnya sering dipertanyakan. Beranjak dari permasalahan ini, sejak tahun 2007, pemerintah mengkoordinasikan program-program anti-kemiskinan kedalam satu program besar, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Berbeda dengan program anti-kemiskinan di masa lalu, PNPM Mandiri menekankan pentingnya partisipasi masyarakat (mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi) dalam penanggulangan kemiskinan. Asumsinya adalah, melalui proses partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, khususnya masyarakat miskin, bisa ditumbuh-kembangkan sehingga mereka tidak lagi hanya sebagai

obyek, tetapi juga sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan.

Pengalaman beberapa negara, seperti Filipina dan Brazil, menunjukkan bahwa program pengentasan kemiskinan yang didasarkan prinsip-prinsip partisipatif, pemberdayaan, dan kemandirian terbukti cukup efektif dalam menekan angka kemiskinan (World Bank, 2005). Karena itu, cukup logis bila pemerintah menempatkan PNPM Mandiri sebagai andalan untuk menekan angka kemiskinan ke kisaran yang ditargetkan, menjadi 8-10 persen pada akhir tahun 2014.

Meskipun pemerintah menempatkan PNPM Mandiri sebagai program andalan untuk menekan angka kemiskinan, tetapi sayangnya tidak pernah ada kajian ataupun evaluasi resmi yang dilakukan pemerintah untuk mengidentifikasi permasalahan dan kelemahan yang bisa mengganggu efektivitas program ini. Dalam konteks ini, tujuan utama dari tulisan pada bagian ini adalah melakukan analisis mengenai PNPM Mandiri dan bagaimana implementasi program ini di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Diharapkan analisis pada bagian ini akan menghasilkan rekomendasi kebijakan sehingga peran PNPM Mandiri didalam mengatasi kemiskinan akan semakin optimal. Struktur organisasi dari tulisan pada bagian ini adalah sebagai berikut; Sub-Bab 2 melakukan review mengenai PNPM Mandiri; Sub-Bab 3 menganalisis implementasi PNPM Mandiri di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; Sub-Bab 4 mengkaji kelemahan-kelemahan yang bisa mengurangi efektivitas program PNPM Mandiri didalam mengurangi kemiskinan; Sub-Bab 5 menarik kesimpulan dan saran dari temuan-temuan yang dianalisis pada sub-bab sebelumnya.

## PNPM Mandiri: Suatu Terobosan

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi problema kemiskinan. Namun demikian beragam upaya itu belum membuahkan hasil yang memuaskan. Misalnya, dalam kurun waktu 2000-2007 (sebelum implementasi PNPM Mandiri), alokasi anggaran kemiskinan meningkat dari Rp 18 trilyun menjadi Rp 51,2 trilyun, atau meningkat dengan rata-rata 16,1 persen per tahun. Sayangnya, peningkatan yang masif dari anggaran kemiskinan tidak diikuti secara signifikan dengan penurunan jumlah penduduk miskin. Pada periode 2000-2007, jumlah penduduk miskin hanya menurun dari 38,7 juta orang (19,1 persen dari total penduduk) menjadi 37,2 juta orang (16,6 persen dari total penduduk), atau menurun dengan rata-rata 0,6 persen per tahun (Tabel 2.1).

**Tabel 2.1 Perkembangan Anggaran dan Penduduk Miskin, 2000-2010**

Tahun	Anggaran Kemiskinan (Rp Trilyun)	Penduduk Miskin (Juta orang)	Perkembangan (%)	
			Anggaran	Penduduk Miskin
2000	18,0	38,70 (19,14)	-	-
2001	25,0	37,90 (18,41)	38,9	-2,1
2002	21,5	38,40 (18,20)	-14,0	1,3
2003	24,5	37,30 (17,42)	14,0	-2,9
2004	28,0	36,10 (16,66)	14,3	-3,2
2005	23,0	35,10 (15,97)	-17,9	-2,8
2006	42,1	39,30 (17,75)	83,0	12,0
2007	51,2	37,17 (16,58)	21,6	-5,4
2008	60,6	34,96 (15,42)	18,4	-5,9
2009	71,0	32,53 (14,15)	17,2	-7,0
2010	64,6	31,02 (13,33)	-9,0	-4,6

Sumber: 1. Penduduk Miskin, BPS, Analisis dan Penghitungan Kemiskinan 2010  
2. Anggaran Kemiskinan, Kementerian Keuangan, Buku Saku APBN

Catatan: Angka dalam kurung menunjukkan proporsi penduduk miskin

Terlepas dari berbagai kendala yang sulit dikontrol<sup>1</sup>, beberapa hasil penelitian (World Bank, 2003; Elfindri, 2008) menunjukkan lemahnya efektivitas program anti-kemiskinan menjadi salah satu faktor yang secara signifikan membuat upaya penanggulangan kemiskinan berjalan ditempat. Menurut World Bank (2003), lemahnya efektivitas program anti-kemiskinan merupakan akumulasi dari beberapa permasalahan, seperti *pertama*, lemahnya kelembagaan baik di pusat maupun daerah didalam menjalankan dan mengawasi program. *Kedua*, terbatasnya *database* kemiskinan yang kemudian membuat program sulit mencapai sasaran yang tepat. *Ketiga*, kebanyakan program, khususnya yang dibiayai pemerintah dan lembaga donor, menggunakan *project to project basis* sehingga sulit menciptakan proyek anti-kemiskinan yang *sustainable* dan kontinyu. *Keempat*, masih maraknya praktek korupsi dan penyalahgunaan anggaran kemiskinan. *Kelima*, kurangnya partisipasi dan dukungan masyarakat terhadap program-program anti-kemiskinan.

Melengkapi kesimpulan World Bank (2003), Elfindri (2008) menambahkan bahwa lemahnya efektivitas program anti-kemiskinan juga merupakan akibat dari seringnya program ini dijadikan sebagai komoditas politik, bukannya difahami sebagai upaya menjalankan fungsi pemerintah untuk mendorong tingkat kesejahteraan masyarakat. Karena cenderung bersifat politis, maka manajemen pengelolaan program anti kemiskinan, seperti Kartu Miskin, Kartu Sehat, ataupun Raskin (beras untuk rakyat miskin) tidak tertata dan tidak dilakukan secara profesional. Pada

---

<sup>1</sup> Seperti peningkatan harga BBM pada Oktober 2005 sebesar 125% yang kemudian mendorong peningkatan jumlah dan proporsi penduduk miskin pada tahun 2006

gilirannya, hal ini kemudian membuat program-program anti kemiskinan sulit diakses ataupun tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin.

Politisasi program anti-kemiskinan berjalan semakin kompleks karena di satu sisi, program-program ini tersebar di berbagai kementerian. Di sisi lain, tampuk pimpinan kementerian (menteri dan dirjen) pengelola program-program anti-kemiskinan berasal dari beberapa partai politik yang berbeda. Pertautan diantara kedua faktor ini sering membuat program anti-kemiskinan yang dikelola satu kementerian *overlapping* dengan program anti-kemiskinan yang dikelola kementerian lainnya. Lebih dari itu, program anti-kemiskinan yang dikelola kementerian dimana tampuk pimpinannya berasal dari partai politik cenderung mengarah ke masyarakat yang menjadi konstituen partai politik tempat tampuk pimpinan kementerian tersebut berasal. Akibatnya, program-program anti -kemiskinan sering salah sasaran dan tidak bisa dinikmati masyarakat miskin (Adam, 2010a; 2010b).

Terlepas dari permasalahan di atas, Sachs (2006) menekankan pentingnya perencanaan yang matang sebelum program anti-kemiskinan diimplementasikan di suatu negara/daerah. Perencanaan itu harus mempertimbangkan struktur ekonomi, karakter sosial-budaya, latar belakang pendidikan, dan struktur demografi (Sachs, 2006; Susanto, 2007; Elfindri, 2008). Secara implisit argumentasi di atas menyiratkan bahwa program anti-kemiskinan tidak harus generik. Program anti-kemiskinan yang sukses diimplementasikan di suatu daerah/negara belum tentu memberikan hasil yang sama apabila program itu diimplementasikan di daerah/negara lainnya. Karena

itu, Basri dan Munandar (2009) kemudian menegaskan bahwa kunci sukses suatu program anti-kemiskinan adalah adanya kesungguhan dari pemerintah untuk mengetahui apa dan dengan cara bagaimana suatu program kemiskinan sesuai dengan kebutuhan dan menjadi jawaban dari permasalahan-permasalahan yang dihadapi orang miskin.

Beberapa hasil penelitian menunjukkan terdapat indikasi bahwa program anti-kemiskinan masa lalu cenderung bersifat generik, berbasis philosophy *one size fit all*, dan mengabaikan keragaman karakteristik lokal. Akibatnya, program kemiskinan yang cukup berhasil di suatu daerah, ternyata tidak begitu efektif ketika diterapkan di daerah lainnya. Sebagai contoh, Elfindri (2008) menunjukkan bahwa program raskin (beras untuk orang miskin) yang cukup efektif didalam membantu masyarakat miskin di beberapa daerah perkotaan, ternyata tidak begitu optimal perannya didalam membantu masyarakat miskin di daerah pedesaan Propinsi Sumatera Barat.

Berbagai kelemahan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya mendorong pemerintah melakukan perbaikan didalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan program-program kemiskinan. Respon positif dari pemerintah ini terpotret sangat jelas ketika pemerintah pada tahun 2007 meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri sebagai suatu terobosan untuk meningkatkan efektivitas upaya pengurangan kemiskinan. Melalui PNPM Mandiri, pemerintah berupaya me-reformulasi mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan dengan melibatkan partisipasi masyarakat, mulai dari

tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi.

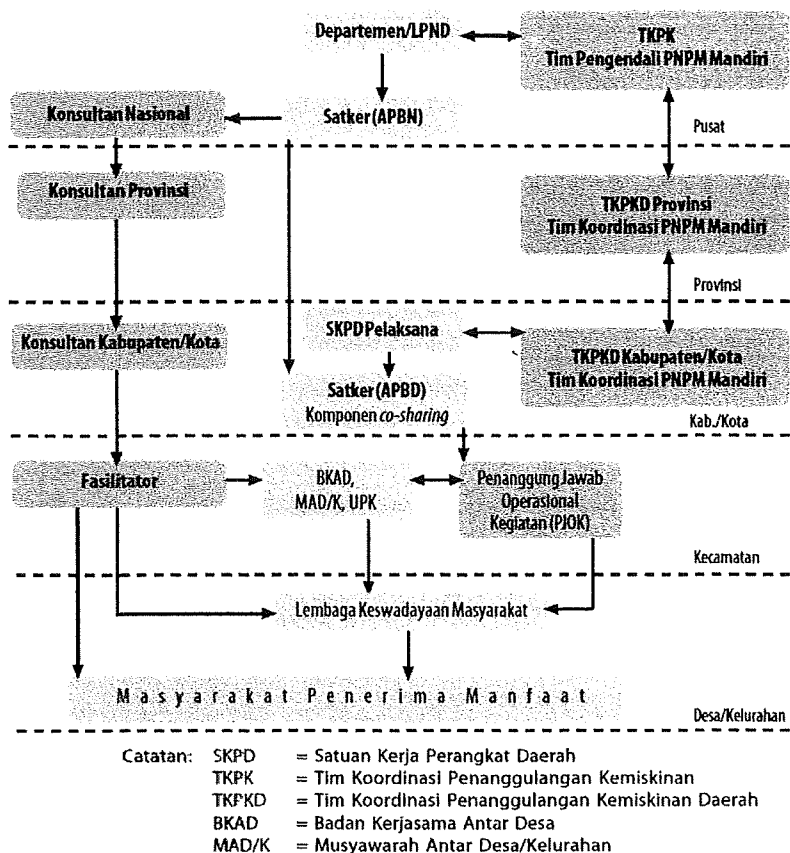
Selain itu, pemerintah berharap bahwa PNPM Mandiri akan mampu berperan sebagai pendorong peningkatan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. Untuk mencapai tujuan itu, prinsip-prinsip dasar yang dikembangkan didalam PNPM Mandiri adalah, *pertama*, menggunakan kecamatan sebagai lokus program untuk mengharmonisasikan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian program. *Kedua*, memposisikan masyarakat sebagai penentu/pengambil kebijakan dan pelaku utama pembangunan pada tingkat lokal. *Ketiga*, mengutamakan nilai-nilai universal dan budaya lokal dalam proses pembangunan partisipatif. *Keempat*, menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik sosial, budaya dan geografis. *Kelima*, melalui proses pemberdayaan yang terdiri atas pembelajaran, kemandirian, dan keberlanjutan (Kementerian Kordinasi Kesejahteraan Rakyat, 2008).

Dalam kaitan dengan lokasi, terdapat empat kriteria yang memungkinkan suatu kecamatan bisa dijadikan lokasi PNPM Mandiri. *Pertama*, memiliki jumlah penduduk miskin cukup besar. *Kedua*, tingkat pelayanan dasar rendah. *Ketiga*, tingkat kapasitas fiskal rendah. *Keempat*, memiliki desa/kelurahan tertinggal. Berdasarkan kriteria tersebut, pada tahun 2009, terdapat 6.408 kecamatan sebagai lokasi pelaksanaan PNPM Mandiri. Namun demikian, pada tahun 2010, jumlah kecamatan penerima PNPM Mandiri menyusut menjadi 6.321, dengan komposisi 4.791 kecamatan penerima PNPM Mandiri Pedesaan dan 1.530 kecamatan penerima PNPM Mandiri Perkotaan. Berkurangnya

jumlah kecamatan penerima PNPM Mandiri disebabkan karena 87 kecamatan sudah menerima PNPM Mandiri selama 3 tahun berturut-turut sehingga aset yang ada di masyarakat sudah cukup besar untuk dimanfaatkan (Kompas, 2010).

Secara organisatoris, struktur kelembagaan PNPM Mandiri mencakup seluruh pihak yang bertanggung jawab dan terkait dalam pelaksanaan serta upaya pencapaian tujuan PNPM Mandiri, meliputi unsur pemerintah, fasilitator dan konsultan pendamping, serta masyarakat baik di pusat maupun daerah. Secara umum, struktur organisasi PNPM Mandiri digambarkan berikut ini (Gambar 2.1).

Gambar 2.1 Struktur Kelembagaan PNPM Mandiri



Sumber: Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, 2008

Data statistik seperti terlihat pada Tabel 2.1 menunjukkan bahwa PNPM Mandiri memberikan dampak positif yang cukup signifikan terhadap pengurangan kemiskinan. Setelah PNPM Mandiri diimplementasikan (2007-2010), jumlah penduduk miskin

menurun dengan rata-rata 5,9 persen per tahun (dari 37,17 juta orang pada tahun 2007 menjadi 31,02 juta orang pada tahun 2010). Penurunan ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan periode 2000-2007 (sebelum PNPM diimplementasikan) dimana jumlah penduduk miskin hanya menurun dengan rata-rata 0,6 persen per tahun. Padahal, pertumbuhan anggaran anti kemiskinan pada periode 2007-2010 (tumbuh dengan rata-rata 8,1 persen per tahun) jauh lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan anggaran kemiskinan pada periode 2000-2007 (tumbuh dengan rata-rata 16,1 persen per tahun) (Tabel 1). Namun demikian, masih sulit untuk memastikan bahwa akselerasi penurunan kemiskinan pada periode 2007-2010 semata-mata hanya karena implementasi PNPM Mandiri. Karena itu, studi mengenai seberapa besar PNPM Mandiri berkontribusi terhadap akselerasi penurunan kemiskinan menjadi penting untuk dilakukan di masa mendatang.

## **Implementasi PNPM Mandiri di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Pada awalnya, beberapa program kemiskinan di Yogyakarta, seperti PPK, P2KP, dan PISEW yang menjadi embrio dari PNPM Mandiri, hanya terkonsentrasi di dua kabupaten, yaitu Gunung Kidul dan Kulon Progo<sup>2</sup>. Namun demikian, seiring dengan terjadinya bencana gempa bumi pada Mei 2006, pemerintah (pusat dan daerah) kemudian memutuskan untuk melokasikan PNPM

---

<sup>2</sup> Dua kabupaten itu dianggap terbelakang dan memiliki jumlah penduduk miskin yang lebih banyak dibandingkan dengan kabupaten lainnya

Mandiri di seluruh kabupaten sebagai bagian integral dari program rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana. Saat ini, terdapat 55 kecamatan yang menjadi lokasi PNPM Mandiri, dengan rincian 36 kecamatan sebagai lokasi PNPM Mandiri Pedesaan dan 19 kecamatan penerima PNPM Mandiri Perkotaan (Tabel 2.2). Karena berbagai keterbatasan, analisis pada bagian ini akan difokuskan hanya kepada PNPM Mandiri Pedesaan.

**Tabel 2.2 Kecamatan Penerima PNPM Mandiri di Yogyakarta, 2010**

Jenis PNPM Mandiri	Kabupaten	Kecamatan
PNPM Mandiri Pedesaan	Kulon Progo	Temon, Panjatan, Galur, Lendah, Sentolo, Pengasih, Kokap, Girimulyo, Nanggulan, Samigaluh, Kalibawang
	Bantul	Kretek, Pajangan, Imogiri, Dlingo, Piyungan
	Gunung Kidul	Gedongsari, Saptosari, Tanjungsari, Semanu, Rongkop, Paliyan, Tepus, Karangmojo, Patuk, Panggang, Ponjong, Nglipar, Semin, Wonosari, Playen, Ngawen, Girisubo, Purwosari
	Sleman	Prambanan, Cangkringan
PNPM Mandiri Perkotaan	Bantul	Bambanglipuro, Bangutapan, Bantul, Jetis, Kasihan, Pandak, Pleret, Sanden, Sedayu, Sewon, Srandakan
	Sleman	Berbah, Kaiasan, Minggir, Mlati, Seyegan, Tempel, Turi
PNPM Daerah Tertinggal dan Khusus		-
PNPM Infrastruktur Pedesaan		-

Sumber: Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Daftar dan Alokasi BLM Mandiri Pedesaan Tahun Anggaran 2010

Dibandingkan dengan provinsi-provinsi lainnya, proporsi anggaran PNPM Mandiri Perdesaan yang masuk ke Yogyakarta sebenarnya relatif sangat kecil. Pada tahun 2010, anggaran PNPM Mandiri Perdesaan yang dianggarkan untuk Yogyakarta hanya sekitar 0,9 persen (Rp 70,5 milyar) dari total anggaran PNPM Mandiri Perdesaan nasional (Rp 7,95 trilyun). Selain luas geografis dan jumlah populasi Yogyakarta yang relatif kecil, hal ini mengindikasikan bahwa jumlah dan proporsi orang miskin di Yogyakarta relatif lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah dan proporsi orang miskin di provinsi lainnya.

Anggaran PNPM Mandiri Perdesaan Yogyakarta tersalur ke 4 kabupaten, 36 kecamatan, dan 262 desa/kelurahan (242 desa dan 20 kelurahan). Sebagaimana terlihat di Tabel 2.3, Kabupaten Gunung Kidul menyerap proporsi terbesar dari anggaran PNPM Mandiri Perdesaan (61,7 persen), sedangkan Kabupaten Sleman menyerap anggaran paling kecil (3,2 persen). Lebih dari itu, Tabel 2.3 juga memperlihatkan bahwa anggaran PNPM Mandiri Perdesaan yang tersalur ke masing-masing kecamatan berbeda diantara satu dengan yang lainnya. Keadaan ini tidak terlalu mengherankan karena besar-kecilnya anggaran yang masuk ke satu kecamatan tergantung dari banyaknya jumlah orang/keluarga miskin di kecamatan yang bersangkutan. Dalam kaitan ini, definisi

orang/keluarga miskin yang digunakan sebagai basis penyaluran anggaran mengacu kepada definisi orang/keluarga miskin versi 14 kriteria (indikator) BPS<sup>3</sup>.

Sumber dana PNPM Mandiri Perdesaan Yogyakarta hanya terdiri dari APBN (80 persen) dan dana pendampingan dari APBD kabupaten (20 persen)<sup>4</sup>. Meskipun dimungkinkan oleh peraturan, pihak swasta belum berperan sebagai salah satu sumber pendanaan PNPM Mandiri Perdesaan, tidak hanya di Yogyakarta, tetapi juga di propinsi lainnya. Karena itu, dimasa depan akan lebih baik bila dana dari sektor swasta (seperti *corporate social responsibility* atau *community based development*) diintegrasikan untuk mendukung pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan.

---

<sup>3</sup> BPS menggunakan 14 kriteria untuk menetapkan orang/keluarga miskin, yaitu (1) luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang, (2) jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan, (3) Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bamboo/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa di plester, (4) Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain, (5) Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik, (6) Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan, (7) Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah, (8) Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu, (9) Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun, (10) Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari, (11) Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik, (12) Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah Petani dengan luas lahan 0,5 Ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp 600.000 per bulan, (13) Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD, (14) Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah di jual dengan nilai Minimal Rp 500.000, seperti : sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, motor, atau barang modal lainnya

<sup>4</sup> Kontribusi dari APBD Propinsi lebih banyak digunakan untuk membiayai dana pendamping di kabupaten

**Tabel 2.3 Alokasi Anggaran PNPM Mandiri Perdesaan, 2010**

Kabupaten/Kecamatan	Desa	Kelurahan	Sumber Dana (Juta Rp)		Total Dana
			APBN	APBD	
<b>1. Kulon Progo:</b>	<b>72</b>	<b>8</b>	<b>15.600</b>	<b>3.900</b>	<b>19.500</b>
Temon	15	-	800	200	1.000
Panjatan	8	3	1.000	250	1.250
Galur	5	2	800	200	1.000
Lendah	6	-	1.000	250	1.250
Sentolo	7	1	1.600	400	2.000
Pengasih	5	2	1.600	400	2.000
Kokap	5	-	1.600	400	2.000
Girimulyo	4	-	1.200	300	1.500
Nanggulan	6	-	1.200	300	1.500
Samigaluh	7	-	2.400	600	3.000
Kalibawang	4	-	2.400	600	3.000
<b>2. Bantul:</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>4.200</b>	<b>1.050</b>	<b>5.250</b>
Kretek	5	1	800	200	1.000
Pajangan	2	1	800	200	1.000
Imogiri	6	2	1.000	250	1.250
Dlingo	6	-	800	200	1.000
Piyungan	2	1	800	200	1.000
<b>3. Gunung Kidul</b>	<b>141</b>	<b>5</b>	<b>34.800</b>	<b>8.700</b>	<b>43.500</b>
Gedongsari	7	-	2.400	600	3.000
Saptosari	7	-	2.400	600	3.000
Tanjungsari	5	-	2.400	600	3.000
Semanu	5	-	1.600	400	2.000
Rongkop	8	-	2.400	600	3.000
Paliyan	7	-	2.400	600	3.000
Tepus	5	-	1.200	300	1.500
Karangmojo	11	-	1.600	400	2.000
Patuk	11	-	1.200	300	1.500
Panggang	6	-	2.400	600	3.000
Ponjong	11	-	1.600	400	2.000
Nglipar	7	-	2.400	600	3.000
Semin	10	-	1.600	400	2.000
Wonosari	11	3	2.000	500	2.500
Playen	11	2	2.400	600	3.000
Ngawen	6	-	1.200	300	1.500
Girisubo	8	-	1.200	300	1.500
Purwosari	5	-	2.400	600	3.000
<b>4. Sleman</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>1.800</b>	<b>450</b>	<b>2.250</b>
Prambanan	4	2	1.000	250	1.250
Cangkringan	5	-	800	200	1.000

Sumber: Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Daftar dan Alokasi BLM Mandiri Perdesaan Tahun Anggaran 2010

Secara konseptual, struktur penggunaan anggaran PNPM Mandiri Perdesaan adalah sebagai berikut. *Pertama*, penyediaan dan perbaikan prasarana/sarana lingkungan permukiman, sosial, dan ekonomi secara padat karya. *Kedua*, penyediaan sumber daya keuangan melalui dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin. Perhatian yang lebih besar diberikan bagi kaum perempuan dalam memanfaatkan dana bergulir ini melalui pembentukan kelompok SPP (simpan pinjam perempuan). *Ketiga*, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, terutama yang bertujuan mempercepat pencapaian target MDGs *Keempat*, Peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintahan lokal melalui penyadaran kritis, pelatihan ketrampilan usaha, manajemen organisasi dan keuangan, serta penerapan tata pemerintahan yang baik

Pada kenyataannya, penggunaan dana PNPM Mandiri Perdesaan Yogyakarta lebih terfokus kepada penyediaan dan perbaikan prasarana/sarana lingkungan. Sayangnya, tidak diperoleh data yang komprehensif mengenai pemanfaatan dana PNPM Mandiri Perdesaan per jenis kegiatan. Namun demikian, beberapa narasumber yang diwawancarai menyebutkan bahwa secara rata-rata dana PNPM Mandiri Perdesaan Yogyakarta terserap untuk pembangunan infrastruktur pedesaan sebesar 70 persen, dan 30 persen sisanya tersalur ke kelompok simpan-pinjam perempuan (SPP). Sangat jarang dana PNPM Mandiri Perdesaan digunakan untuk pelatihan dalam rangka peningkatan kapasitas pemerintahan dan pelaku lokal. Kalaupun diadakan, pelatihan ini sifatnya insidental dan tidak dilakukan secara kontinyu.

Secara kuantitatif, masih sulit untuk menganalisis seberapa besar pengaruh PNPM Mandiri Perdesaan mampu mengurangi kemiskinan di Yogyakarta. Sama seperti yang terjadi pada tingkat nasional, pada periode 2000-2009, jumlah dan proporsi penduduk miskin di Yogyakarta menunjukkan tren yang terus menurun (Tabel 2.4). Namun demikian, akselerasi penurunan jumlah penduduk miskin sebelum dan sesudah implementasi PNPM Mandiri di Yogyakarta menunjukkan pola yang berbeda dengan yang terjadi pada tingkat nasional.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya (Tabel 2.1), pada tingkat nasional penurunan penduduk miskin setelah implementasi PNPM Mandiri (2007-2010) berlangsung lebih cepat (rata-rata 5,9 persen per tahun) dibandingkan dengan periode sebelum implementasi PNPM Mandiri (2000-2007) yang menurun hanya dengan rata-rata 0,6 persen per tahun. Sebaliknya di Yogyakarta penurunan penduduk miskin setelah implementasi PNPM Mandiri (2007-2009) berjalan lebih lambat (rata-rata menurun 3,8 persen per tahun) dibandingkan dengan sebelum implementasi PNPM Mandiri (2000-2007) yang menurun rata-rata 6,8 persen.

Tidak diperoleh penjelasan mengapa akselerasi penurunan jumlah penduduk miskin sebelum dan sesudah implementasi PNPM Mandiri di Yogyakarta menunjukkan pola yang berbeda dari tingkat nasional. Namun demikian, hal ini kemungkinan besar merupakan akibat dari periode analisis setelah implementasi PNPM Mandiri relatif lebih pendek dari periode analisis sebelum implementasi PNPM Mandiri. Secara akademis, hal ini sekali lagi menunjukkan pentingnya melakukan studi di masa yang akan datang, dengan mengambil periode pengamatan yang relatif lebih

panjang (khususnya periode setelah implementasi PNPM Mandiri) untuk mengetahui seberapa signifikan sebenarnya PNPM Mandiri Pedesaan berkontribusi terhadap akselerasi penurunan jumlah kemiskinan.

**Tabel 2.4 Jumlah dan Proporsi Penduduk Miskin di Yogyakarta, 2000-2009**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (000)	Proporsi Penduduk Miskin (%)
2000	1.035,8	33,39
2001	767,6	24,53
2002	635,7	20,14
2003	636,8	19,86
2004	616,0	20,08
2005	-	-
2006	648,7	19,15
2007	633,5	18,99
2008	616,3	18,32
2009	585,8	17,23

Sumber: BPS, *Data dan Informasi Kemiskinan*, berbagai penerbitan

Terlepas dari permasalahan di atas, secara kualitatif, observasi langsung dan wawancara dengan beberapa masyarakat menunjukkan bahwa PNPM Mandiri Pedesaan memberikan manfaat untuk membentuk kemandirian dan mengembangkan pemberdayaan masyarakat. Hal ini terindikasi dari beberapa temuan sebagai berikut. *Pertama*, PNPM Mandiri mampu menstimulasi masyarakat untuk mengolah potensi ekonomi yang ada di daerahnya untuk menghasilkan nilai tambah. Misalnya, di satu desa di Kulon Progo, pembukaan akses terhadap pinjaman dari SPP membuat sekelompok masyarakat di desa itu mampu

membuat kerajinan dengan memanfaatkan sumber lokal yang ada di sekitar mereka. Kerajinan itu kemudian di pasarkan tidak hanya di wilayah Yogyakarta tetapi juga ke Jakarta.

*Kedua*, pembangunan infrastruktur pedesaan, seperti irigasi dan talut (jalan desa), telah mendorong peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana diakui beberapa orang penduduk di Kabupaten Gunung Kidul, pembangunan jalan desa membantu dia memperlancar dan menjamin keberlanjutan usahanya sebagai pedagang pengumpul hasil bumi (kacang tanah, umbi-umbian, jagung, pisang) yang dihasilkan penduduk sekitarnya.

*Ketiga*, mekanisme Musyawarah Antar Kelompok (MAK) dan Musyawarah Antar Desa (MAD) untuk merencanakan dan melakukan penilaian terhadap satu proyek yang didanai PNPM Mandiri Perdesaan telah meningkatkan partisipasi seluruh komponen masyarakat, termasuk masyarakat miskin dan perempuan didalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, dan pengelolaan proyek-proyek pembangunan desa.

*Keempat*, pengajuan suatu proyek yang harus dilakukan secara kelompok mempererat dan meningkatkan modal sosial. Terbentuknya modal sosial yang solid, sebagaimana dikemukakan beberapa penduduk di Kabupaten Kulon Progo dan Gunung Kidul telah meningkatkan kebersamaan diantara mereka untuk bisa secara mandiri memecahkan persoalan yang mereka hadapi tanpa harus menggantungkan bantuan dari pihak lain (seperti dari pemerintah)

## Tantangan ke Depan

Pembahasan pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa secara kuantitatif masih sulit untuk menganalisis peran PNPM Mandiri Pedesaan di Yogyakarta dalam mengurangi jumlah kemiskinan. Hanya saja, secara kualitatif, terdapat berbagai sinyal yang menunjukkan bahwa PNPM Mandiri Pedesaan mampu menumbuhkan partisipasi, kesadaran kritis, dan modal sosial masyarakat. Demikian halnya, PNPM Mandiri Pedesaan membuka akses masyarakat terhadap sumber keuangan, pusat produksi, dan pemasaran. Karena itu, bisa difahami bila pemerintah akan tetap mengandalkan PNPM Mandiri sebagai andalan untuk menekan angka kemiskinan di masa mendatang.

Namun demikian, studi lapangan P2E-LIPI di Yogyakarta menemukan berbagai kelemahan yang bisa mengganggu efektivitas PNPM Mandiri Pedesaan dalam menekan angka kemiskinan di masa mendatang. *Pertama*, terdapat indikasi bahwa dana PNPM Mandiri Pedesaan rawan tersalur ke kelompok bukan sasaran (orang miskin). Ini terjadi karena di satu sisi, jumlah dana yang tersalur ke suatu kecamatan/desa didasarkan kepada pendekatan individu. Artinya, besar kecilnya dana ditentukan oleh jumlah orang miskin di kecamatan/desa yang bersangkutan. Di sisi lain, proyek-proyek yang dibiayai dana PNPM Mandiri Pedesaan, baik SPP (simpan pinjam perempuan) ataupun non-SPP (infrastruktur dan pelatihan) didasarkan kepada pendekatan kelompok. Karena itu, sangat mungkin orang miskin di luar kelompok pengusul tidak bisa menikmati manfaat PNPM Mandiri Pedesaan.

*Kedua*, selain didasarkan kepada prinsip partisipatif dan kemandirian, PNPM Mandiri Pedesaan juga berbasis filosofi kompetitif. Artinya, setiap kelompok/desa harus berkompetisi dengan kelompok/desa lainnya untuk mendapatkan dana PNPM. Masalahnya adalah, kelompok orang miskin sering menghadapi kesulitan untuk berkompetisi karena mereka sering merasa inferior dan kurang bisa berargumentasi. Karena mekanisme kompetitif ini maka tidak mengherankan bila anggaran PNPM Mandiri Pedesaan lebih banyak yang tersalur ke kelompok/desa yang jumlah orang miskinnya tidak terlalu dominan.

*Ketiga*, SPP bisa diakses tidak hanya oleh masyarakat miskin, tetapi juga oleh masyarakat tidak miskin. Ketakutan pengelola SPP terhadap tingginya pinjaman macet menyebabkan mereka membuat perturan bahwa kelompok peminjam merupakan komposisi dari masyarakat miskin dan tidak miskin. Lebih dari itu, pengelola menetapkan aturan hanya masyarakat dalam kategori miskin potensial-lah (didefinisikan sebagai masyarakat yang punya pekerjaan/usaha) yang bisa mengakses pinjaman SPP. Ini berarti bahwa masyarakat dalam kategori miskin absolut (tidak punya pekerjaan/usaha) tidak terpayungi oleh PNPM Mandiri. Dengan membandingkan data BPS mengenai persentase orang miskin dan penganggur, terdapat sekitar 6,41% orang (penduduk miskin yang tidak punya pekerjaan) yang sama sekali belum tersentuh oleh PNPM Mandiri.

*Keempat*, meskipun secara konseptual proyek-proyek infrastruktur disusun dan diusulkan oleh masyarakat miskin, tetapi elit desa (seperti kepala desa dan anggota LKMD) berperan

sangat dominan. Karena itu, sangat mungkin proyek infrastruktur yang dibiayai PNPM Mandiri bias ke arah kepentingan elit desa.

*Kelima*, indikator-indikator untuk menentukan kelayakan proyek cenderung bersifat normatif. Misalnya, di dalam setiap proposal sering disebutkan bahwa suatu proyek akan memberikan manfaat terhadap suatu persentase tertentu penduduk miskin. Benar-tidaknya proyek itu akan memberikan manfaat terhadap persentase itu seringkali sulit dibuktikan.

*Keenam*, pencairan dana PNPM Mandiri seringkali mengalami keterlambatan. Hal ini membuat pengerjaan proyek melenceng dari yang semula direncanakan. Keterlambatan pencairan dana sering memaksa suatu proyek infrastruktur dilakukan dengan tergesa-gesa. Konsekuensinya, kualitas infrastruktur menjadi tidak terlalu memuaskan.

*Ketujuh*, masyarakat (miskin) memiliki kemampuan yang terbatas untuk mengidentifikasi proyek apa yang paling dibutuhkan untuk memperbaiki tingkat kehidupan mereka. Selain itu, mereka memiliki *skill* yang terbatas untuk membangun proyek-proyek infrastruktur secara mandiri. Tidak mengherankan bila banyak proyek infrastruktur yang dibangun dengan dana PNPM bukan merupakan kebutuhan utama dengan kualitas rendah. Dalam kaitan ini, tenaga pendamping seharusnya berperan lebih aktif memberikan bimbingan kepada masyarakat untuk mengatasi problema ini. Permasalahannya adalah, banyak tenaga pendamping yang direkrut bukan dari daerah setempat. Hal ini memunculkan *social constraint* didalam menata hubungan diantara masyarakat dan tenaga pendamping.

*Kedelapan*, terdapat indikasi bahwa Pemda memiliki peran yang marginal dalam pelaksanaan PNPM. Pemda tidak memiliki hak untuk mengelola dana ataupun sekedar mengkoordinasikan proyek-proyek infrastruktur. Probleminya adalah, seringkali proyek-proyek PNPM yang diusulkan (melalui Musyawarah Antar Desa/MAD) dan dibangun masyarakat tidak sesuai dengan skala prioritas pembangunan yang disusun Pemda. Keadaan ini bisa menimbulkan sikap apatis dan keengganan Pemda untuk mendukung PNPM. Mengingat Pemda merupakan ujung tombak pembangunan, sikap mereka yang apatis dan kurang memberi dukungan terhadap PNPM akan berdampak kontraproduktif terhadap efektivitas program ini dalam menekan angka kemiskinan.

*Kesembilan*, beberapa Pemda memandang PNPM semakin membatasi kemampuan keuangan mereka. Ini merupakan konsekuensi dari ketentuan dana pendampingan yang harus disediakan Pemda sebesar 20 persen dari total dana PNPM yang tersalur ke daerahnya. Ketentuan ini menekan kemampuan keuangan Pemda untuk membiayai proyek dan program di luar PNPM.

*Kesepuluh*, tenaga pendamping menjadi motor penting dalam mendukung kinerja unit usaha simpan pinjam. Ada kekhawatiran ketika PNPM berakhir dan tenaga pendamping tidak lagi berperan, maka kinerja unit usaha simpan pinjam akan mengalami penurunan. Kekhawatiran ini dilandasi kenyataan bahwa masyarakat belum mempunyai kemandirian dan kompetensi yang cukup untuk mengelola unit usaha simpan pinjam. Kekhawatiran terjadinya penurunan kinerja unit usaha

simpan pinjam paska tenaga pendamping tidak lagi berperan semakin terlihat nyata karena sampai saat ini belum ada *exit strategy* dari PNPM. Sebagai suatu program, suatu saat PNPM pasti akan berakhir. Karena itu, perlu dipikirkan *exit strategy* bagaimana mempertahankan dan meningkatkan kinerja unit usaha simpan pinjam. Misalnya, setelah PNPM berakhir, apakah unit usaha simpan pinjam bisa berganti menjadi Koperasi, BPR, atau BUUNDES (Badan Usaha Unit Desa) dan siapa pengelolanya. Isu-isu krusial itu sudah harus dipikirkan sejak sekarang.

## Kesimpulan

Tulisan pada bagian ini telah menganalisis efektivitas kebijakan PNPM Mandiri Pedesaan di Yogyakarta. Hasil analisis menunjukkan PNPM Mandiri Pedesaan memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan kebijakan anti kemiskinan masa lalu. Sayangnya, karena terbatasnya data yang tersedia, secara kuantitatif, seberapa efektif PNPM Mandiri Pedesaan di Yogyakarta mampu membantu mengurangi kemiskinan masih sulit untuk diukur. Namun demikian secara kualitatif, terdapat beberapa sinyal bahwa PNPM Mandiri Pedesaan bisa diandalkan untuk membantu mengurangi kemiskinan di Indonesia. Sinyal itu tertangkap cukup jelas ketika PNPM, menurut beberapa narasumber, mampu menumbuhkan partisipasi, kesadaran kritis, dan modal sosial masyarakat. Lebih dari itu, PNPM Mandiri Pedesaan terbukti mampu membuka akses masyarakat (miskin) terhadap sumber keuangan, pusat produksi, dan pemasaran.

Terlepas dari berbagai kelebihannya, analisis pada bagian sebelumnya juga menunjukkan beberapa kelemahan PNPM Mandiri Pedesaan yang berpotensi mengurangi efektivitas program ini didalam memerangi kemiskinan. Beberapa kelemahan itu diantaranya adalah, salah sasaran, bias terhadap kepentingan elite desa, rendahnya kualitas infrastruktur yang dibangun dari anggaran PNPM Mandiri, marginal dan resistenya beberapa Pemda terhadap program ini, dan belum adanya *exit strategy* ketika implementasi PNPM Mandiri Pedesaan berakhir.

Sebagai suatu program andalan untuk menekan angka kemiskinan ke level 8-10 persen pada tahun 2014, ada baiknya kelemahan-kelemahan itu mendapat perhatian yang serius tidak saja dari pemerintah, tetapi dari para *stakeholders* lainnya (seperti konsultan/fasilitator dan Pemda). Dikhawatirkan jika para *stakeholders* tidak merespon secara serius beberapa kelemahan PNPM Mandiri sebagaimana telah dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya, maka hal itu akan mengurangi efektivitas PNPM Mandiri Pedesaan dalam mendorong akselerasi penurunan kemiskinan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L., 2010a, "Mengawal Efektivitas PNPM Mandiri", *KONTAN*, 12 Mei
- Adam, L., 2010b, "Miskin Dengan PNPM Mandiri", *Koran Jakarta*, 23 Juli
- Badan Pusat Statistik, 2006, *Data dan Informasi Kemiskinan 2006*, Jakarta
- Badan Pusat Statistik, 2010, *Analisis dan Penghitungan Kemiskinan 2010*, Jakarta
- Basri, F. dan Munandar, H., 2009, *Lanskap Ekonomi Indonesia*, Prenada Media Group, Jakarta
- Elfindri, 2008, *Strategi Sukses Membangun Daerah*, Gorga Media, Padang
- Kementerian Keuangan, *Buku Saku APBN 2010*, Jakarta
- Kementerian Koordinasi Kesejahteraan Rakyat, 2008, *Pedoman Umum PNPM Mandiri*, Jakarta
- Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, 2010 *Daftar dan Alokasi BLM Mandiri Perdesaan Tahun Anggaran 2010*, Jakarta
- Sach, J., 2006, *the End of Poverty Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Books, New York
- Susanto, H., 2007, *Kemiskinan di Era Orde Baru*, LP3ES, Jakarta
- World Bank, 2003, *World Development Report 2003: Attacking Poverty*, Washington

*Latif Adam*

---

World Bank, 2005, *Pro-Poor in the 1990s, Lesson and Insights from 14 Countries: Operationalizing Pro-Poor Growth research Program*, Washington

# **BAB 3**

## **PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN MELALUI PNPM MANDIRI PERDESAAN**

*Agus Eko Nugroho*

### **Pendahuluan**

Pembangunan nasional sulit dikatakan berhasil bila kemiskinan masih menjadi masalah utama bagi sebagian besar penduduk Indonesia. Pemerintah mengklaim bahwa mereka telah melakukan berbagai program untuk memecahkan masalah kemiskinan tersebut. Namun demikian, lambatnya penurunan angka kemiskinan menyebabkan banyak pihak mempertanyakan efektifitas program anti-kemiskinan yang telah dilakukan. Kegagalan program anti-kemiskinan dikritisi mulai dari ketidaktepatan sasaran, kegagalan implementasi hingga kesalahan dalam memahami akar permasalahan kemiskinan di Indonesia, yang berimplikasi pada kesalahan dalam mendesain program anti-kemiskinan yang sesuai. Bahkan, banyak pula yang mengemukakan bahwa strategi pembangunan yang cenderung menekankan pada pertumbuhan ekonomi menyebabkan pemiskinan dan ketimpangan di Indonesia.

Kemiskinan merupakan permasalahan yang multidimensional, terkait dengan faktor sosial, budaya, politik, ekonomi, pendidikan dan kesehatan, bahkan ketidakramahan alam. Intensitas bencana alam dan minimnya sumberdaya yang produktif merupakan salah satu penyebab kemiskinan di

Indonesia. Lebih jauh, ketidakmampuan mengakses sumber daya produktif, pendidikan dan kesehatan yang memadai menjadi penyebab mengapa sebagian masyarakat tertentu terjebak dalam kemiskinan yang permanen. Bagi sebagian pakar, masalah kemiskinan seringkali dipandang sebagai masalah kekurangan pendapatan (*insufficient income*) (Pasaribu 2006; Suparlan 1993), konsekuensinya program anti-kemiskinan hanya diarahkan pada bagaimana meningkatkan pendapatan masyarakat miskin. Program bantuan tunai langsung (BLT), kredit murah, bantuan peralatan dan lain sebagainya pada intinya untuk mendorong akselerasi kegiatan produksi masyarakat miskin. Namun demikian, program-program ini dapat dikatakan gagal dilihat dari ketidakmampuannya meningkatkan pendapatan, besarnya kredit macet dan ketidak-tepatan pada sasaran yang dituju. Bantuan tunai juga cenderung gagal dalam mendorong proses akumulasi finansil akibat pola konsumtif dan proses produksi yang bersifat subsisten.

Mencermati kelemahan pendekatan ekonomi melalui bantuan tunai, upaya pengentasan kemiskinan memerlukan pendekatan pemberdayaan yang partisipatif. Pendekatan ini diperlukan untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam berkomunikasi, berinteraksi, berorganisasi dan bersosialisasi. Pada dasarnya, program pemberdayaan melalui partisipasi masyarakat miskin diperlukan sebagai upaya meningkatkan kapasitas/kapabilitas diri (*capacity building*) keluarga miskin, bukan hanya untuk melakukan akumulasi finansial tetapi juga modal sosial. Hasil akhir dari pendekatan ini adalah bagaimana menumbuh-kembangkan sikap kritis, perilaku positif dan kreatifitas masyarakat miskin untuk memahami akar permasalahan

kemiskinan dan bagaimana memecahkannya. Dalam konteks ini, keberhasilan dari program kemiskinan melalui pemberdayaan yang partisipatif harus diukur dari sejauh mana masyarakat secara kolektif (baik miskin dan non-miskin) untuk memecahkan masalah-masalah kemiskinan yang mereka hadapi.

Tulisan ini bertujuan melakukan analitis kritis terhadap program anti-kemiskinan yang menekankan upaya pemberdayaan masyarakat yang partisipatif. Salah satu program nasional yang menekankan pada pemberdayaan yang partisipatif adalah PNPM Mandiri Perdesaan. Dalam konteks ini analisis yang dilakukan pada bab ini akan menekankan pada PNPM Mandiri tersebut. Tulisan ini dibagi atas 5 sub-bab. Pertama, pendahuluan, kemudian dilanjutkan pada diskripsi PNPM Mandiri Perdesaan pada sub-bab kedua. Sub-bab ketiga menganalisis faktor penyebab kelemahan dan keunggulan PNPM Mandiri dalam mendorong partisipatif masyarakat dalam memecahkan masalah kemiskinan. Terakhir, sub-bab keempat kesimpulan.

### **Pemberdayaan Partisipatif dalam Program Anti-Kemiskinan**

Secara umum kemiskinan dapat diartikan sebagai suatu standar hidup yang menghadapi kekurangan materi and immateri dibanding dengan keadaan yang umum berlaku di masyarakat (Suparlan, 1993). Secara materi kemiskinan tercermin dari tingkat pendapatan dan kepemilikan aset yang tidak memadai. Sementara itu, secara immateri ditandai dengan tingkat kesehatan dan

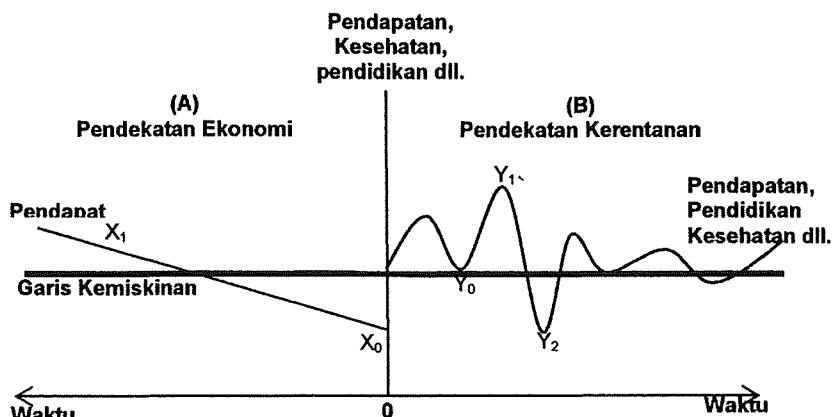
pendidikan yang rendah, dan lingkungan hidup yang kumuh, rasa rendah diri, dan sebagainya.

Menurut Suparlan (1993), ada dua pendekatan dalam mengidentifikasi kemiskinan, pertama, pendekatan ekonomi yang menekankan bahwa tingkat pendapatan/pengeluaran minimum (garis kemiskinan) tertentu yang menunjukkan suatu keluarga miskin atau tidak miskin. Dengan tolok ukur ini maka berapa jumlah keluarga/individu miskin dapat diidentifikasi secara statistik. Misalnya, menurut pendapatan/pengeluaran rumah tangga, BPS menentukan garis kemiskinan di Indonesia adalah sekitar Rp 220 Ribu per bulan di perkotaan dan Rp 179 ribu per bulan di pedesaan tahun 2009. Metode pengukuran ini secara luas dilakukan oleh pendekatan ekonomi terhadap kemiskinan (*income-poverty measure*).

Kedua, pendekatan kerentanan (*vulnerability approach*), menyatakan bahwa masalah kemiskinan muncul karena kerentanan masyarakat miskin terhadap berbagai gejolak ekonomi, social dan bencana alam. Artinya, selain akibat bencana alam, faktor sosial, politik dan budaya juga menjadi faktor penyebab kemiskinan. Kedudukan sosial dan pendistribusian kekuasaan, misalnya, dapat membatasi masyarakat miskin dalam mengakses sumberdaya produktif. Suparlan (1993) menyebutkan bahwa keberbedaan status, identitas sosial dan peran sosialnya yang ada dalam masyarakat membedakan klas-klas dalam masyarakat (antara si kaya dan si miskin). Sejalan dengan konsep ini, masalah kemiskinan dapat muncul bukan hanya karena ketidakmampuan masyarakat miskin untuk hidup layak tetapi juga ketidakberdayaan dalam berbagai aspek kehidupan, seperti kesehatan, pendidikan

dan keterlibatan dalam interaksi sosial, dan sebagainya (Sen, 2001).

**Gambar 3.1 Pendekatan Pendapatan dan Kerentanan dalam Program Anti-Kemiskinan**



Sumber: Hulme dan Mosley, 1996.

Gambar 3.1 menjelaskan perbedaan mendasar antara pendekatan ekonomi dan kerentanan memiliki implikasi terhadap strategi dalam pengentasan kemiskinan. Dalam pendekatan ekonomi, program anti-kemiskinan seringkali didesain hanya menekankan pada bagaimana meningkatkan pendapatan masyarakat miskin di atas garis kemiskinan ( $X_0 \rightarrow X_1$ ). Pendekatan ini memberikan implikasi program anti-kemiskinan cenderung bersifat *top-down* melalui intervensi langsung dengan pemberian bantuan tunai kepada masyarakat miskin. Namun demikian, secara politis, program seperti ini seringkali bersifat populis dan kurang

mengena pada sasaran akibat kelemahan tata-kelola program. Pola konsumtif, perilaku tidak produktif dan berbagai hambatan sosial dan kultural juga menjadi penghambat program intervensi langsung ini. Konsekuensinya, pemberian bantuan langsung bisa jadi akan meningkatkan pendapatan keluarga miskin tetapi tidak permanen. Kemudian pada saat, bantuan tersebut dibelanjakan, keluarga miskin akan kembali jatuh pada perangkap kemiskinan ( $X_1 \rightarrow X_0$ ).

Di sisi lain, pendekatan kerentanan menekankan bahwa masyarakat miskin memiliki kerentanan terhadap berbagai gejala sosio-ekonomi maupun dan alam yang dapat menyebabkan upaya mereka untuk keluar dari kemiskinan bersifat dinamis. Bisa jadi dengan upaya yang dilakukan, keluarga miskin dapat keluar dari kemiskinan misalnya dari titik  $Y_0$  ke  $Y_1$  (lihat Gambar 3.1). Namun demikian, munculnya gejala eksternal (contohnya kegagalan panen atau krisis ekonomi) dapat membawa mereka kembali hidup pada kondisi di bawah garis kemiskinan ( $Y_1$  ke  $Y_2$ ). Dinamika ini menyebabkan pendekatan kerentanan menekankan bahwa yang terpenting dari program anti-kemiskinan adalah bagaimana memperkuat kemampuan (*capacity building*) keluarga miskin untuk lebih tahan terhadap berbagai gejala eksternal. Dalam hal ini peningkatan kemampuan tersebut bukan hanya dari aspek pendapatan tetapi juga aspek sosial, budaya, politik, kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Program anti-kemiskinan dengan pendekatan pemberdayaan yang partisipatif sangat penting sangat penting untuk meningkatkan kemampuan masyarakat miskin dalam memecahkan permasalahan kemiskinan secara mandiri. Dalam konteks komunitas, program pemberdayaan partisipatif juga berpotensi memperkuat kerjasama sosial antara berbagai

komponen di masyarakat untuk memecahkan problema kemiskinan yang dihadapi.

Sejalan dengan upaya meningkatkan kapabilitas keluarga miskin, salah satu pendekatan holistik yang mengaitkan aspek sosio-kultural dengan aspek ekonomi adalah sirkuit reproduksi modal sosial (*circuit of social capital reproduction*)<sup>1</sup>. Berbeda dengan pendekatan ekonomi Neo-klasik, pendekatan ini menyatakan bahwa akumulasi kapital tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi tetapi juga aspek sosio-kultural dalam masyarakat. Dalam konsep ekonomi, pertumbuhan kegiatan ekonomi yang tercermin dari akumulasi finansial mengharuskan adanya reinvestasi profit dan pembiayaan melalui kredit (O'Hara, 2006, 2007). Dalam hal ini kredit dapat dialokasikan dari tabungan tenaga kerja (*labour surplus*) dan profitabilitas dunia usaha/pengusaha. Namun demikian, akumulasi finansial ini bukan hanya dipengaruhi faktor ekonomi saja tetapi juga oleh berbagai aspek dalam masyarakat, mencakup faktor keluarga, kekerabatan, adat-istiadat, kepercayaan, agama dan lain sebagainya.

Faktor keluarga dan kekerabatan, misalnya, dapat memberikan kontribusi pada akumulasi kapital melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia. O'Hara (2006) mengemukakan bahwa keharmonisan keluarga dapat mendorong perkembangan anak untuk meraih tingkat pendidikan yang baik, sebagai faktor penting dalam penguasaan *skills* dan ketrampilan. Sementara itu, institusi sosial dapat memberikan kontribusi pada kinerja ekonomi melalui interaksi individu dalam jejaring sosial (*social networks*)

---

<sup>1</sup> Sirkuit dari reproduksi sosial kapital merupakan pengembangan dari sirkuit financial kapital yang dikembangkan oleh Karl Marx (1885) dalam Capital Volume 2.

dan rasa saling kepercayaan (*trustfulness*). Misalnya, kuatnya rasa saling percaya dapat mendorong aktifitas ekonomi melalui penguatan iklim bisnis (O'Hara, 2006) dan penurunan biaya transaksi (Streeten, 2000).

Sirkuit reproduksi modal sosial dapat menjelaskan bagaimana proses pengentasan kemiskinan dapat dilakukan melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat yang partisipatif. Keunggulan dari pendekatan ini adalah bahwa proses pengentasan kemiskinan bukan hanya didorong oleh kemampuan keluarga miskin untuk meningkatkan kegiatan ekonomi produktif, tetapi juga keterlibatannya (*inclusiveness*) dalam jejaring sosial melalui penguatan institusi lokal. Singkatnya, kebijakan anti-kemiskinan harus menekankan pada upaya melibatkan keluarga miskin secara aktif dalam jejaring/kegiatan sosial. Dalam hal ini mencakup pula upaya memperkuat kemampuan sumberdaya manusia keluarga miskin, melalui peningkatan skills, ketrampilan teknis, dan pendidikan, maupun kesehatan (pola hidup sehat). Tujuannya adalah membangun keluarga miskin yang memiliki moral positif (*attitude*) dan kebiasaan (*habit*) yang produktif dan mementingkan pendidikan dan cara hidup yang sehat. Dalam konteks ini, program anti-kemiskinan dengan pendekatan pemberdayaan yang partisipatif memerlukan waktu yang lama karena secara sistematis diarahkan untuk merubah kebiasaan dan perilaku sosial masyarakat miskin.

## Sistem Persaingan Pasar dan Proses Pemiskinan di Indonesia

Kiranya sebagian besar ekonom sepakat bahwa sistem persaingan pasar penting dalam mendorong akselerasi pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, ada dua faktor yang menyebabkan sistem ini dapat menyebabkan proses pemiskinan. Pertama, hegemoni korporasi (*corporate hegemony*) dapat mengeksploitasi buruh dan sumber daya alam tanpa terkendali. Dalam kondisi besarnya angkatan kerja di Indonesia, dominansi korporasi berpotensi menekan upah buruh pada tingkat yang subsisten. Konsekuensinya, manfaat finansial (*surplus value*) dari proses kegiatan produksi, distribusi dan pertukaran lebih banyak dinikmati oleh pemilik modal (klas korporat). Sementara itu, buruh memperoleh bagian nilai tambah yang sangat kecil. Singkatnya, manfaat finansial yang diperoleh buruh sangat timpang dibanding pemilik modal. Dalam kondisi yang demikian, terjadi eksploitasi buruh atau pemiskinan buruh. Lebih ironis lagi bila hegemoni korporasi ini diperoleh dari kekuatan monopoli<sup>2</sup> yang diberikan oleh pemerintah berkuasa. Sementara, pemerintah gagal melindungi hak-hak buruh agar memperoleh tingkat upah dan fasilitas kerja (*working condition*) yang layak.

Kekuatan korporasi dalam pasar retail juga berpotensi menyebabkan proses pemiskinan. Perubahan pasar tradisional

---

<sup>2</sup> Praktek monopoli ini banyak terjadi pada era Orde Baru, seperti monopoli pemberian hak pengelolaan hutan (HPH), monopoli pembelian cengkeh, impor gandum dan lain sebagainya. Dewasa ini kekuatan monopolistik dari modal asing dan *imported goods* dapat memarginalisasi produksi UKM yang sebagian besar dikelola oleh masyarakat klas bawah di Indonesia. Akibatnya, tingkat penjualan dan profitabilitas UKM menurun sehingga memperkecil kemampuan mereka untuk memberikan upah yang layak.

menjadi supermarket besar (*hypermarket*) menyebabkan persaingan yang tidak sehat antara si kaya dan si miskin. Gejala seperti ini banyak terjadi di kota-kota besar di Indonesia. Ironisnya, pemerintah daerah memfasilitasi proses peralihan penguasaan lahan tersebut untuk memodernisasi kota dan percepatan pembangunan. Proses marginalisasi pedagang kecil di pasar tradisional oleh pengusaha retail besar tentu mengindikasikan bahwa pembangunan ekonomi cenderung menyebabkan pemiskinan. Argumentasi yang mengemuka adalah bahwa profitabilitas dari korporat akan meningkatkan penerimaan pajak yang kemudian dialokasikan untuk program anti-kemiskinan, atau program tanggung jawab sosial korporasi. Argumentasi seperti ini tidak cukup kuat untuk mengemukakan bahwa proses pembangunan ekonomi telah memihak si miskin. Mengapa demikian karena redistribusi pendapatan melalui pajak tidak banyak berarti untuk mempersempit tingkat ketimpangan bila dinamika kegiatan ekonomi/bisnis dibarengi oleh redistribusi aset produktif (misal tanah) kepada pihak korporat. Kenyataan ini menunjukkan bahwa sebesar apapun dana dialokasikan untuk program anti-kemiskinan tidak akan dapat memecahkan masalah kemiskinan bila kebijakan pembangunan nasional tidak diarahkan untuk melindungi si miskin dari kekuatan modal besar.

Adalah suatu kenyataan bahwa terdapat kontradiksi antara reproduksi modal sosial dan modal finansial. Hal ini terjadi karena karakteristik yang berbeda antara kedua jenis modal tersebut. Satu sisi, modal sosial adalah barang publik (*public/common goods*), di sisi lain modal finansial adalah barang pribadi (*private goods*). Sebagai barang pribadi, reproduksi modal finansial secara alamiah akan terjadi dengan sistem persaingan pasar. Sebaliknya, dalam

sistem persaingan pasar, individu tidak memiliki insentif untuk melakukan reproduksi modal sosial, seperti kerja sama kolektif (gotong-royong), kekeluargaan, kekerabatan dan rasa toleransi. Bahkan, ada kecenderungan bahwa upaya pemerintah untuk terus mendorong proses reproduksi modal finansial (*pro-growth*) cenderung memperlemah upaya masyarakat untuk mereproduksi modal-modal sosial tersebut. Contoh yang tampak adalah bagaimana nilai-nilai sosial masyarakat seperti gotong-royong, kekeluargaan dan toleransi terkikis sejalan dengan intensitas kegiatan ekonomi di perkotaan.

Degradasi modal sosial di masyarakat mensyaratkan bahwa program anti-kemiskinan tidak bisa dilakukan secara parsial. Program anti-kemiskinan melalui pemberdayaan secara kolektif dan partisipatif harus dilakukan untuk memperkuat masyarakat miskin secara berkelompok dalam memecahkan permasalahan kemiskinan yang hadapi. Pemberdayaan melalui kerja-sama kolektif dan interaksi sosial akan mendorong dan/atau memfasilitasi proses akumulasi modal sosial di masyarakat. Misalnya, penguatan institusi lokal, dan memperluas jejaring sosial dan bisnis keluarga miskin, secara akumulatif, akan meningkatkan ketahanan sosial masyarakat terhadap berbagai gejolak ekonomi dan alam, dan akses terhadap sumber daya produktif. Kerjasama kolektif juga berpotensi menjadi media perlindungan sosial (*self-support mechanism*)<sup>3</sup> kepada masyarakat miskin terhadap berbagai gejolak eksternal, paceklik, bencana alam atau krisis ekonomi.

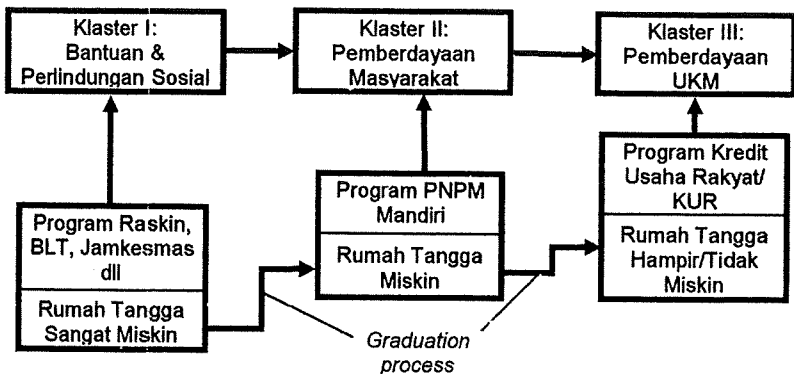
---

<sup>3</sup> Institusi sosial seperti Arisan, lumbung desa, dana kematian, dan berbagai organisasi kemasyarakatan adalah mekanisme kerjasama sosial dalam perlindungan secara mandiri oleh masyarakat dari berbagai gejolak eksternal.

## Strategi Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM Mandiri Perdesaan

Secara umum program penanggulangan kemiskinan dibedakan kedalam tiga klaster intervensi. Seperti terlihat pada Gambar 3.2, Klaster I adalah program bantuan dan perlindungan sosial. Pada klaster ini sasaran utamanya adalah penduduk sangat miskin. Dalam hal ini, tanpa bantuan dan perlindungan sosial, masyarakat miskin dalam kelompok ini akan mengalami permasalahan sosial-ekonomi yang serius. Kelompok sasaran ini termasuk: fakir miskin, lansia, penyandang cacat, komunitas adat terpencil, dan sebagainya. Sebagai kebijakan perlindungan sosial, program bantuan yang diberikan mencakup: Raskin (beras untuk orang miskin), program jaminan kesehatan untuk keluarga miskin (Jamkesmas), bantuan langsung tunai (BLT), dan berbagai bantuan penanggulangan bencana alam.

**Gambar 3.2 Harmonisasi Program Penganggulangan Kemiskinan melalui PNPM Mandiri**



Sumber: Diadopsi dari Menkokesra (2008)

Klaster II adalah program pemberdayaan masyarakat, yang bertujuan memberikan dorongan bagi rumah tangga yang tidak termasuk atau sudah lepas dari Klaster I agar mampu mengoptimalkan potensi yang mereka miliki. Dalam jargon pemberdayaan masyarakat program ini dikenal dengan "memberi kail untuk memancing, tidak lagi hanya memberi ikan seperti pada program di Klaster I. Program pemberdayaan di masa lalu seperti yang ada di program Inpres Desa Tertinggal (IDT) , Kompensasi Subsidi BBM, Program Pengembangan Kecamatan, Program Penganggulanga Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan (P4K), Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) dan sebagainya dikoordinasikan dibawah payung PNPM Mandiri.

Program penanggulangan kemiskinan di Klaster III diarahkan pada kelompok/individu masyarakat hampir miskin (berpendapatan rendah) yang tidak masuk pada klaster II dan Klaster I. Kelompok ini dinilai sudah memiliki mata pencaharian atau usaha yang cukup untuk membiayai kebutuhan dasarnya. Dalam hal ini program intervensi yang dilakukan adalah melalui pemberdayaan usaha kecil dan mikro yang dimiliki oleh keluarga miskin, baik yang berupa bantuan permodalan ataupun peningkatan kapasitas UMKM. Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan program utama dalam klaster ini. Selanjutnya, keberhasilan program penanggulangan kemiskinan ini akan ditandai dengan *graduation process* dari masyarakat tergolong dalam Klaster I ke Klaster II dan kemudian ke Klaster III. Namun demikian, tulisan ini hanya mengkaji program yang ada di klaster II yaitu PNPM Mandiri Perdesaan.

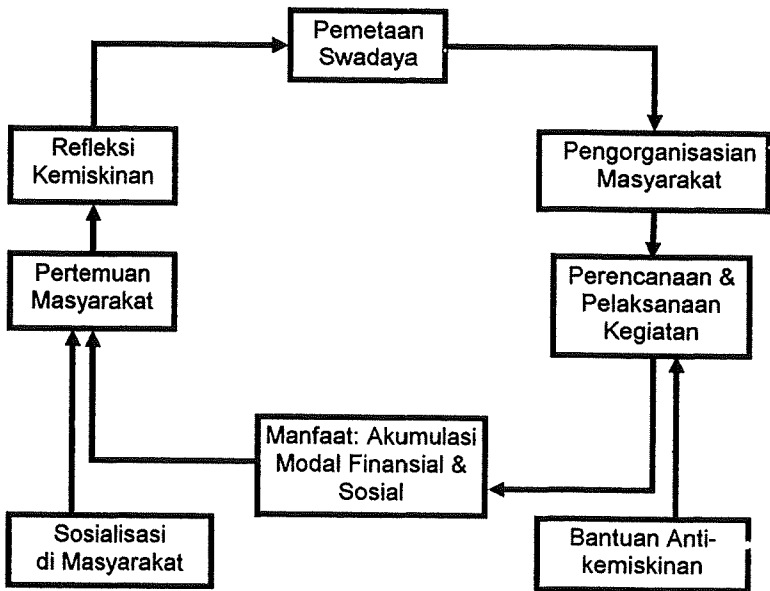
Pada dasarnya PNPM Mandiri adalah suatu proses penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat ini dimaknai sebagai "upaya untuk meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait dengan upaya meningkatkan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya" (Tim Pengendalian PNPM Mandiri 2007 p. 20). Artinya, masyarakat menjadi subyek dan bukan objek dari pembangunan. PNPM mandiri perdesaan menggunakan prinsip partisipasi masyarakat melalui berbagai kelompok swadaya (KSM) yang dibentuk oleh masyarakat sendiri, di setiap kelurahan. Prinsip dasar dari PNPM Mandiri adalah bahwa penanggulangan kemiskinan memperoleh hasil yang optimal bila dilakukan oleh masyarakat secara mandiri dan didukung oleh pemerintahan dan kelompok peduli setempat.

Sedangkan komponen utama dari PNPM Mandiri adalah, pertama, pengembangan masyarakat menuju masyarakat yang memiliki kesadaran kritis terhadap masalah kemiskinan yang dihadapi, identifikasi potensi yang dimiliki dan melakukan perencanaan partisipatif. Dalam hal ini partisipasi aktif dilakukan melalui pengorganisasian masyarakat agar mampu menentukan kebutuhan program, dan pemanfaatan sumber daya, serta pemantauan dan pemeliharaan program yang telah mereka lakukan. Dalam tataran konseptual terlihat bahwa PNPM Mandiri berpotensi untuk memfasilitasi masyarakat (miskin) dalam melakukan reproduksi sosial kapital. Proses interaksi yang intensif antar individu dan antar kelompok swadaya masyarakat (KSM) akan menciptakan proses saling belajar (*knowledge sharing*), penguatan rasa kebersamaan (*networking*) dan rasa-saling

percaya (*social trust*). Dalam hal ini penguatan nilai-nilai sosial dan institusi lokal akan dapat memfasilitasi proses reproduksi finansial kapital, melalui perbaikan skills, perluasan pasar maupun akses permodalan (misalnya melalui *reciprocal lending*). Pertanyaan yang mendasar yang menjadi fokus studi ini adalah mampukah prinsip pemberdayaan melalui partisipasi secara kelompok mampu mengefektifkan program anti-kemiskinan?

Gambar 3.3 menunjukkan mekanisme pelaksanaan PNPM Mandiri. Pada tahap awal, mekanisme pelaksanaan PNPM dilakukan dengan sosialisasi program kepada masyarakat. Proses sosialisasi yang dilakukan dalam forum pertemuan masyarakat akan menghasilkan kesadaran diri dan tahapan belajar untuk menggali kebersamaan dalam memahami masalah kemiskinan. Proses ini diharapkan akan menghasilkan refleksi dan identifikasi masalah kemiskinan dan potensi sosial ekonomi yang ada di masyarakat.

**Gambar 3.3 Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat melalui Pendekatan Parsitipatif dalam PNPM Mandiri**



Sumber: Menkokesra, 2008

Langkah selanjutnya adalah pemetaan swadaya masyarakat dalam rangka memecahkan masalah kemiskinan melalui optimalisasi potensi yang ada. Setelah proses pemetaan swadaya dilakukan, masyarakat melakukan pengorganisasian diri ke dalam kelompok-kelompok swadaya masyarakat untuk memecahkan masalah bersama. Dari KSM yang terbentuk akan merumuskan rencana dan pelaksanaan kegiatan yang berpotensi di masyarakat. Kelompok swadaya akan melakukan pengumpulan sumber daya dan sumber dana yang ada plus bantuan dari PNPM Mandiri untuk mewujudkan program kegiatan yang telah direncanakan. Dari

rangkaian tahapan pelaksanaan tersebut akan dihasilkan manfaat ekonomi berupa reproduksi finansial kapital, dan penguatan institusi lokal di masyarakat. Reproduksi modal sosial berpotensi terjadi melalui intensitas interaksi antar individu dan kelompok akan menghasilkan akumulasi pengetahuan dan inovasi, perluasan jejaring sosial dan bisnis dan penguatan institusi lokal. Penguatan institusi lokal ini mencakup semakin eratnya norma-norma kebersamaan sosial, perilaku gotong royong dan *reciprocity*. Seperti yang telah disebutkan di depan, akumulasi modal sosial berpotensi mendorong kegiatan ekonomi yang memungkinkan terjadinya proses akumulasi finansial di masyarakat. Pertanyaan yang mendasar adalah mampukah program pemberdayaan partisipatif dari PNPM Mandiri meningkatkan akumulasi modal sosial dan modal finansial masyarakat miskin? Sub-bab berikut akan mengkaji pertanyaan ini.

### **Pemberdayaan UKM dan Institusi Lokal**

Dalam pendekatan kerentanan (*vulnerability*), program kemiskinan diarahkan pada bagaimana mendorong kemampuan masyarakat miskin dalam mengatasi permasalahan kemiskinan yang dihadapi. Dalam hal ini, kemampuan masyarakat ini ada dua, yaitu kemampuan dalam melakukan akumulasi finansial kapital dan sosial kapital. Kemampuan akumulasi finansial kapital akan terjadi bila bantuan program anti-kemiskinan mampu meningkatkan aktifitas kegiatan bisnis yang dilakukan oleh keluarga miskin, sehingga terjadi meningkatkan pendapatan dan tabungan. Sedangkan kemampuan dalam melakukan akumulasi sosial kapital akan termanifestasikan oleh meningkatnya interaksi sosial antara

keluarga miskin dengan non-miskin. Interaksi sosial ini berpotensi memperkuat kerjasama sosial, seperti gotong-royong, kekerabatan dan lain sebagainya. Manfaat ekonomi dari kerjasama sosial ini akan memperluas jejaring bisnis keluarga miskin maupun upaya kerjasama sosial dalam memecahkan permasalahan kemiskinan. Dalam konteks ini, efektifitas program anti-kemiskinan adalah bagaimana program tersebut mampu mendorong institusi lokal, seperti arisan dan kelompok kegiatan sosial keagamaan lainnya dalam memecahkan masalah kemiskinan.

Namun demikian, dari hasil penelitian lapangan di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat dua kelemahan mendasar dari PNPM Mandiri dalam memperkuat proses akumulasi kapital keluarga miskin. *Pertama*, pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri masih sebagian besar menekankan pada pembangunan fisik di perdesaan (60 – 70 persen), seperti perbaikan jalan dan jembatan. Sedangkan hanya 30 – 40 persen lainnya untuk bantuan modal usaha yang dikelola melalui simpan-pinjam. Program pembangunan prasarana fisik ini hanya akan memberikan manfaat tidak langsung bagi keluarga miskin dalam proses akumulasi kapital<sup>4</sup>. Misalnya, pengerasan jalan desa atau perbaikan prasarana sekolah tidak langsung berkaitan dengan proses produksi keluarga miskin. Sebagai contoh, program pengerasan jalan tidak membuka akses atau perluasan pasar dari produk yang dihasilkan keluarga miskin. Hal ini secara ekonomi dapat dijelaskan karena prasarana fisik tersebut tidak mampu menurunkan biaya produksi, sehingga profitabilitas ataupun

---

<sup>4</sup> Nurhasim *et al* (2008) menyebutkan permasalahan PNPM Mandiri Perdesaan adalah bahwa pembangunan prasarana fisik ini disinyalir belum mengena pada target sasaran penyebab kemiskinan.

penjualan tidak mengalami perubahan. Akibatnya, keluarga miskin sangat mungkin tidak mampu melakukan akumulasi nilai tambah dari kegiatan produksi yang dilakukan.

Dari aspek sosial, mekanisme pelaksanaan PNPM Mandiri secara berkelompok pada dasarnya ditujukan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah kemiskinan secara mandiri. Namun demikian, dari studi lapangan di Yogyakarta menunjukkan bahwa dinamika yang terjadi dalam pertemuan kelompok cenderung kurang memprioritaskan pada akar permasalahan kemiskinan. Misalnya, program pengerasan jalan lebih diutamakan dibanding proyek air bersih yang sangat diperlukan oleh masyarakat miskin. Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan kelompok miskin seringkali kurang terakomodasi karena keputusan yang diambil didasarkan pada kebutuhan bersama. Dengan kata lain, mekanisme PNPM Mandiri cenderung mengedepankan aspek partisipasi tetapi cenderung mengabaikan aspek pemberdayaan (*empowerment*) keluarga miskin.

Begitu juga pada proses pembentukan kelompok usaha yang dapat digunakan sebagai alat untuk mendapatkan bantuan modal yang dikelola di kecamatan. Meskipun keanggotaan terbuka bagi setiap warga masyarakat, tetapi keputusan untuk dapat meminjam modal hanya untuk anggota yang memiliki usaha mandiri. Ketentuan ini menutup/mengalienasi keluarga miskin yang tidak memiliki usaha mandiri untuk mengakses bantuan modal tersebut. Dari hasil *focus group discussion* di Kabupaten Gunung Kidul ditemukan bahwa proses marginalisasi ini karena anggota kelompok yang sebagian besar tidak miskin memiliki keraguan

terhadap keluarga miskin akan kemampuannya untuk mengembalikan bantuan modal yang diberikan. Karena itu sangat wajar bahwa hanya sebagian kecil anggota kelompok yang miskin (1-2 persen) yang telah mendapatkan akses modal. Perilaku alienasi keluarga miskin terhadap akses modal adalah karena kegagalan mengembalikan kredit di suatu desa/kelurahan tertentu menyebabkan mereka sulit mendapatkan bantuan PNPM Mandiri. Ketentuan ini satu sisi mengurangi kemungkinan kredit macet, namun di sisi lain menyebabkan keluarga miskin terisolasi dari akses permodalan. Menurut anggota kelompok non-miskin maupun konsultan, hal ini wajar karena program PNPM Mandiri Perdesaan hanya ditujukan untuk pemberdayaan keluarga tidak cukup miskin (*not-so poor*). Sedangkan keluarga miskin atau sangat miskin telah dilayani dengan program-program anti-kemiskinan seperti Raskin atau BLT.

Mencermati keterbatasan akses keluarga miskin terhadap program SPP, ada beberapa inovasi yang dilakukan oleh beberapa kecamatan di Gunung Kidul dan Kulon Progo, yaitu dengan memberikan bantuan modal yang diambil dari sisa hasil usaha kelompok simpan-pinjam di kecamatan tersebut. Mekanisme yang dilakukan melalui dua cara yaitu, secara langsung sisa usaha tersebut digunakan untuk perbaikan rumah keluarga miskin. Kedua, sisi usaha dipinjamkan kepada keluarga miskin dalam bentuk ternak kambing. Diharapkan bahwa, bantuan *in-kind credit* ini dapat dijadikan modal usaha awal yang dilakukan oleh keluarga miskin. Inovasi lain adalah dengan melakukan pelatihan-pelatihan ketrampilan (contohnya menjahit dan perbengkelan) yang diberikan kepada keluarga miskin yang dibiayai oleh sisa hasil usaha kelompok simpan pinjam. Namun demikian, hanya sebagian

kecil keluarga miskin yang telah mendapatkan pelatihan mampu mengimplementasikan dalam bentuk usaha mandiri. Keengganan melakukan usaha mandiri ini terutama akibat ketidakmampuan keluarga miskin untuk mendapatkan modal usaha.

Penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan yang partisipatif adalah bagaimana mendorong proses akumulasi modal sosial di masyarakat. Dalam PNPM Mandiri Perdesaan, pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan meningkatkan partisipatif masyarakat mulai dari perencanaan, implementasi dan evaluasi program tertentu yang mereka lakukan. Usulan kegiatan pembangunan diharapkan berangkat dari masyarakat sendiri. Kemudian mereka mendiskusikan dan memformulasikan prioritas-prioritas tertentu dari berbagai usulan program yang muncul dalam suatu kelompok. Namun demikian, pertanyaan apakah partisipasi ini akan memperkuat institusi lokal, seperti kerja-sama kolektif.

Harus diakui bahwa PNPM Mandiri dapat dikatakan berhasil dalam mendorong partisipatif aktif masyarakat dalam program anti-kemiskinan yang dilakukan. Namun demikian, apakah PNPM Mandiri ini telah mendorong partisipatif kelompok miskin masih diragukan. Dari observasi lapangan di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo menunjukkan bahwa individu yang secara aktif terlibat dalam setiap kegiatan PNPM Mandiri dapat digolongkan bukan dari kelompok miskin. Mereka adalah para elit masyarakat memiliki pendapatan mapan. Partisipasi masyarakat miskin untuk terlibat langsung dalam program, seperti sebagai buruh harian juga terhambat akibat keterbatasan ketrampilan yang mereka miliki. Karena itu, wajar bahwa PNPM Mandiri ini masih sulit untuk dapat

menurunkan angka kemiskinan di Indonesia. Interaksi sosial mungkin akan terbangun tetapi hanya terjadi dalam kelompok masyarakat tidak-miskin. Sementara, kelompok miskin tetap termarginalisasikan dengan peran yang minimum dalam setiap kegiatan PNPM Mandiri.

Salah satu kegiatan dalam penyaluran dana PNPM Mandiri melalui pinjaman permodalan, dilakukan dengan sistem tanggung renteng. Dalam sistem ini, masyarakat diharapkan membentuk kelompok-kelompok kecil yang terdiri dari 5–10 orang untuk dapat mengakses bantuan modal yang diberikan. Dalam sistem tanggung renteng ini, ketidakmampuan membayar akan ditanggung oleh seluruh kelompok dengan cara program usulan tidak diusulkan atau anggota kelompok lain tidak dapat lagi mengakses bantuan. Dalam konteks ini, permasalahannya adalah bahwa dalam pembentukan kelompok, akan secara alamiah tersaring pada kelompok masyarakat yang bukan miskin. Kelompok masyarakat miskin akan sulit menjadi anggota kelompok karena mereka dinilai tidak memiliki kemampuan membayar kembali. Dari hasil penelitian lapangan dijumpai bahwa anggota kelompok yang miskin memiliki proporsi yang sangat kecil. Namun demikian, kerja-sama kolektif di masyarakat dalam memecahkan permasalahan kemiskinan mengalami peningkatan. Hal ini setidaknya ditunjukkan bahwa sebagian kecil dari keuntungan simpan-pinjam yang dilakukan ditujukan untuk memberikan bantuan kepada keluarga miskin, seperti bantuan untuk budidaya ternak dan bantuan perbaikan rumah keluarga miskin.

Beberapa manfaat yang bisa diambil anggota yang masuk dalam kelompok simpan-pinjam ini. Diantaranya dapat membantu

akses permodalan bagi anggota, dan memperoleh informasi pasar. Informasi ini bisa diperoleh dari ketua kelompok yang biasanya seorang yang berjiwa *entrepreneur* yang dapat memotivasi anggotanya untuk berusaha terus maju dan memanfaatkan peluang yang ada. Untuk meningkatkan kesejahteraan anggotanya maka ketua kelompok memberikan contoh bagaimana berusaha yang baik. Artinya ketua kelompok menjalankan usahanya dengan berbekal kerja keras, semua hasil bumi masyarakat dibeli. Oleh karena itu tidak hanya sebatas dusunnya saja, akan tetapi juga ke desa-desa lain. Kelompok-kelompok ini mengadakan 1 pertemuan rutin setiap bulan untuk membahas usaha-usaha masing-masing anggota sekaligus membayar angsuran. Selain tergabung dalam kelompok simpan pinjam PNPB Mandiri biasanya juga tergabung dalam kelompok arisan atau pengajian. Proses interaksi sosial ini yang memperkuat rasa saling percaya dan memperluas jaringan pasar. Keluarga miskin yang terlibat akan dapat mengambil manfaat dari proses interaksi tersebut.

Intensitas interaksi dan komunikasi antara kelompok juga memperkuat kerjasama sosial dalam membantu salah satu anggota mendapatkan musibah sehingga tidak dapat mengangsur. Dalam hal ini angsuran dapat diambilkan dari tabungan kelompok yang besarnya merupakan selisih dari angsuran. Hubungan antar kelompok juga dapat memperluas jejaring sosial karena anggota kelompok yang satu bisa juga menjadi anggota kelompok yang lain. Hal ini menunjukkan bahwa faktor kekerabatan merupakan cara penting meningkatkan solidaritas dalam menghadapi berbagai risiko ketidak pastian. Disamping itu, interaksi yang kuat antar kelompok dapat pula berfungsi sebagai alat dalam menyeleksi anggota yang baik (*kredibel*) (*peer selection mechanism*). Secara

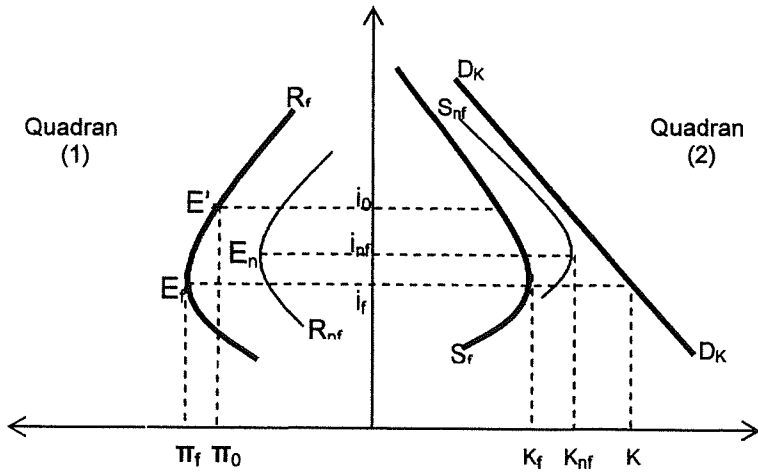
teoritis, telah diyakini bahwa interaksi yang kuat dan intensif (*close contact and interaction*) dapat menjadi alat dalam memecahkan masalah informasi yang tidak simetris antara peminjam dan lembaga keuangan (Hoff dan Stiglitz, 1993).

Secara umum diketahui bahwa masalah utama yang dihadapi oleh usaha kecil dan mikro (UKM) adalah masalah keterbatasan akses terhadap modal usaha. Artinya, ketidakmampuan memberikan jaminan kredit, kecilnya pinjaman dan lemahnya dalam pembukuan usaha menyebabkan UKM menghadapi masalah keterbatasan terhadap kredit perbankan (*credit rationing problems*). Karena itu, keberadaan kredit yang diberikan oleh kelompok simpan-pinjam perempuan (SPP) dalam PNPM Mandiri sangat membantu dalam akses permodalan. Dalam studi lapangan ditunjukkan bahwa kredit dari SPP ini memberikan manfaat pada tambahan modal kerja di beberapa UKM di Yogyakarta. Meskipun harus diakui bahwa akses terhadap kredit murah ini hanya diberikan untuk anggota yang telah memiliki usaha sebelumnya... Bantuan kredit ini tidak diberikan untuk memulai usaha baru. Kenyataan ini menunjukkan bahwa kredit murah hanya dapat diakses oleh masyarakat miskin yang potensial. Sementara rumah tangga miskin yang umumnya tidak memiliki usaha mandiri (UKM) tidak mampu mengakses kredit murah tersebut.

Gambar 3.4 menunjukkan bagaimana kredit murah dari SPP dapat membantu akses UKM terhadap permodalan. Dengan kata lain, bantuan kredit dapat membantu UKM dalam menghadapi keterbatasan akses kredit dari perbankan (*credit rationing*). Namun perlu dikemukakan bahwa pembatasan kredit oleh perbankan ini

dapat terjadi karena dua asumsi. Pertama, permintaan terhadap kredit diasumsikan berbanding terbalik terhadap tingkat bunga, yang ditunjukkan dengan slope negatif grafik  $D_K$ . Kedua, penawaran kredit oleh perbankan tergantung pada harapan hasil dari kredit (*expected returns on credit*). Dalam hal ini, keterkaitan antara harapan hasil dan tingkat bunga mengikuti pola fungsi cembung  $R_r$ , sehingga tingkat bunga kredit akan mencapai titik maksimum tertentu ( $i_r$ ). Tingkat bunga di atas titik maksimum tersebut akan menyebabkan harapan hasil yang menurun. Misalnya, peningkatan tingkat bunga dari ( $i_r$ ) ke ( $i_0$ ) menyebabkan penurunan harapan hasil dari ( $\pi_r$ ) ke ( $\pi_0$ ). Konsekuensinya, perbankan hanya akan bersedia memberikan kredit sampai pada tingkat dimana harapan hasil dari kredit yang diberikan mencapai titik maximum ( $E_r$ ). Karenanya, pada tingkat bunga sebesar ( $i_r$ ), jumlah maksimum kredit yang diberikan perbankan adalah sebesar ( $OK_r$ ). Karenanya, kekurangan supply kredit di pasar sebesar  $K_r - K$ , yaitu selisih antara permintaan kredit ( $OK$ ) dikurangi penawaran kredit oleh perbankan ( $OK_r$ ).

**Gambar 3.4. Pengaruh Kredit Program terhadap Peningkatan Akses UKM ke Kredit**



Sumber: Nugroho, 2009

Kekurangan penawaran kredit ini dapat dipenuhi oleh program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang ditunjukkan oleh kurva  $S_{nf}$ . Dalam hal ini, tingkat bunga yang mampu memaksimalkan harapan hasil (*the expected return*) dari bantuan kredit tersebut adalah sebesar  $(i_{nf})$ . Karenanya, pada tingkat bunga sebesar ini  $(i_{nf})$  akan meningkatkan penawaran kredit sebesar  $(K_{nf})$  kepada UKM. Sehingga menurunkan ekspekstasi permintaan kredit dari  $(K_f K)$  menjadi  $(K_{nf} K)$ . Namun demikian, tingkat bunga yang ditetapkan oleh bantuan kredit ini cenderung lebih besar dibanding tingkat bunga perbankan seperti ditunjukkan pada kuadran 2, yaitu  $(O_{i_{nf}} > O_{i_f})$ . Dalam hal ini terlihat bahwa subsidi bunga diperlukan untuk menurunkan tingkat bunga kredit program tersebut agar sama dengan bunga kredit perbankan.

Studi lapangan di Yogyakarta menunjukkan bahwa keberadaan program simpan-pinjam telah memberikan akses permodalan pada UKM. Dari hasil wawancara dengan UKM menunjukkan bahwa tambahan modal ini telah meningkatkan skala usaha meskipun secara kecil. Namun demikian, apakah bantuan modal ini telah mampu meningkatkan akumulasi kapital dari penerima bantuan masih menjadi pertanyaan besar. Hal ini karena mampu-tidaknya melakukan akumulasi capital akan sangat tergantung pada profitabilitas usaha dan konsumsi keluarga. Bila ternyata profitabilitas usaha ternyata kecil sementara konsumsi keluarga meningkat akibat tambahan modal tersebut, maka sangatlah kecil kemungkinan bahwa penerima bantuan akan mampu meningkatkan akumulasi kapital. Ketidakmampuan keluarga miskin untuk mengakses bantuan modal juga menyebabkan keraguan bahwa program bantuan modal akan mampu meningkatkan akumulasi kapital oleh keluarga miskin.

## **Kesimpulan**

Diakui atau tidak bahwa sistem perekonomian yang mendasarkan pada mekanisme pasar akan menghasilkan pihak yang menang (*winer*) dan yang kalah (*losser*). Individu yang beruntung menjadi pemenang akan tumbuh menjadi kelas menengah ataupun kelas kapitalis menengah-besar, sementara yang kalah akan menjadi kelas pinggiran atau si miskin dengan usaha kecil-mikro stagnan yang dimilikinya. Adalah kesalahan pemerintah sebagai regulator bila strategi pembangunan yang dipilih menyebabkan pemiskinan dan ketimpangan yang semakin besar. Rezim deregulasi melalui liberalisasi, di satu sisi, akan mendorong akselerasi pertumbuhan

ekonomi, tetapi di sisi lain dapat menyebabkan marginalisasi kelompok usaha kecil dan selanjutnya bermuara pada pemiskinan.

Memaknai ekonomi sebagai kebebasan individu (*economic as a freedom*) untuk melakukan aktifitas bisnis yang kemudian akan menghasilkan kemakmuran bersama tidak sepenuhnya benar. Liberalisasi ekonomi memberikan manfaat pada proses akumulasi kapital tidak bisa dipungkiri, tetapi apakah hal ini akan memberikan manfaat pada buruh, komunitas dan keberlangsungan ekosistem masih diragukan. Sebaliknya, ekonomi lebih mengarah pada suatu *system of power* dimana individu atau kelompok individu (melalui korporasi) menggunakan kekuatan dan kekuasaan untuk mendapatkan manfaat finansial yang maksimum dari kegiatan ekonomi yang dilakukan. Bagi korporasi, inovasi teknologi maupun managerial diciptakan bukan untuk memberikan perbaikan hidup manusia dan alam tetapi dimotivasikan untuk memperkuat kekuatan monopoli pasar. Dengan kekuatan pasar inilah akumulasi kapital dapat dilakukan. Dalam konteks pengentasan kemiskinan, maka pemerintah dituntut untuk memahami bahwa pembangunan bukanlah proses yang harmonis. Sebaliknya, berbagai kontradiksi muncul dari dari apapun pilihan strategi pembangunan ekonomi dilakukan. Dalam hal ini, tujuan pebangunan yang berorientasi pertumbuhan (*pro-growth*) sangat mungkin akan menjauhkan dari pencapaian sasaran pengentasan kemiskinan (*pro-poor* dan *pro-job*). Artinya, strategi-strategi tertentu untuk melindungi kelompok usaha kecil-mikro dan si miskin harus dirumuskan secara kongkrit dari kekuatan korporasi besar. Tanpa perlindungan yang sistematis maka berapapun dana dialokasikan untuk program pengentasan kemiskinan sulit akan memecahkan masalah kemiskinan bila rezim deregulasi dan

liberalisasi menyebabkan marginalisasi UKM dan eksploitasi buruh oleh korporasi. Lebih dari itu, perlindungan ini juga mencakup akses terhadap kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan yang memadai, serta penguatan institusi masyarakat non-pasar.

PNPM Mandiri adalah suatu strategi anti-kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat yang partisipatif. Pada satu sisi, program ini telah memfasilitasi masyarakat untuk melakukan reproduksi modal sosial, melalui penguatan institusi lokal dan interaksi dan komunikasi antara si miskin dan non-miskin. Harapannya adalah bahwa kerja-sama kolektif dapat terus tereproduksi dan institusi lokal dapat diperkuat guna memecahkan masalah kemiskinan. Pada tataran ini, PNPM Mandiri telah berpotensi untuk memfasilitasi proses reproduksi modal sosial. Namun demikian, apakah penguatan interaksi, komunikasi dan institusi lokal telah mampu memecahkan permasalahan kemiskinan masih memerlukan kajian yang komprehensif dan mendalam. Tingkat pendidikan yang rendah, sikap rendah diri dan berbagai keterbatasan lainnya menyebabkan kelompok miskin tidak mampu untuk terlibat secara aktif dalam proses interaksi sosial dalam PNPM Mandiri tersebut. PNPM Mandiri yang lebih menekankan pendekatan kompetisi dibanding kooperatif menyebabkan si miskin teralienisasi dari kegiatan-kegiatan yang ada.

Secara teoritis, keberadaan bantuan permodalan dari PNPM Mandiri berpotensi meningkatkan akses UKM terhadap kredit mikro murah. Ketidakmampuan UKM untuk mendapatkan kredit perbankan dapat diatasi dengan bantuan kredit mikro yang disediakan oleh PNPM Mandiri. Dari studi lapangan menunjukkan

bahwa beberapa UKM telah menggunakan bantuan kredit mikro ini untuk meningkatkan skala usaha. Namun demikian, bantuan kredit ini belum mampu meningkatkan akumulasi kapital karena profitabilitas yang stagnan dan pola konsumtif yang kurang mendukung proses akumulasi kapital. Program bantuan kredit juga belum berpotensi untuk mengakselerasi pengentasan kemiskinan karena sebagian besar kredit diberikan bukan kepada si miskin. Keluarga miskin sulit mengakses kredit mikro ini karena mekanisme penyaluran secara berkelompok membatasi kesempatan si miskin untuk menjadi anggota kelompok tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bebbington, D. H. and Gomez, A., 2006, 'Rebuilding Social Capital in Post-conflict Regions' dalam J. L. Fernando (eds.), *Microfinance Perils and Prospects*, London and New York: Routledge.
- BPS, *Statistik Indonesia*, Berbagai penerbitan, Jakarta: BPS.
- Burt, Ronald S., 1992, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Burt, R.S., 2005, *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*, New York: Oxford University Press.
- Dreze, J. dan Sen, A., 1989, *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.
- Haq, M.U., 1995, *Reflections on Human Development*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- Kayle, L., 2001, *Poverty Reduction Strategy: What have we Learned?*, UNDP, Norway: Bergen University.
- Myrdal, G., 1968, *Asian Drama, An Inquiry into the Poverty of Nations, Vol. 3*, Middlesex, England: The Penguin Books.
- Kementrian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, 2008, *Memahami Kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan Perluasan Kesempatan Kerja*, Jakarta: Menkokesra
- Nault, D.M. (ed.), 2008, *Development in Asia, Interdisciplinary, Post-neoliberal, and Transnational Perspectives*, Boca Raton: BrownWalker Press.

- Nugroho, A.E., 2009, *Market Segmentation, Social Capital and Welfare-outreach of Microfinance. The Case of Indonesia*, PhD Thesis (tidak dipublikasikan), School of Economics and Finance Curtin University, Australia.
- Nurhasim, M, Cahyono, H, Rahman, A.R. dan Wiratama, R.T., 2009, 'Pembangunan, Good Governance dan Upaya Penanggulangan Kemiskinan', Makalah disampaikan dalam Seminar Program Kompetitif Bidang VII Sub program Critical and Strategic Social Issues (CSSI), LIPI, Jakarta.
- O'Hara, P.A., 2006, *Growth and Development in the Global Political Economy, Social Structure of Accumulation and Modes of Regulation*, London and New York: Routledge.
- O'Hara, P.A., 2007, *The Circuit of Social Capital – Dynamic Linkages for Individuals, Networks and Government*, Curtin University, Perth, Australia: Department of Economics, Global Political Economy Research Unit (GPERU).
- O'Hara, P.A. (Forthcoming). 'Social Capital' dalam Phillip A. O'Hara (ed.) *International Encyclopaedia of Public Policy Vol. 4*, Curtin University, Perth, Australia: Department of Economics, Global Political Economy Research Unit (GPERU).
- Pasaribu, B., 2006, *Poverty Profile and the Alleviation Programs in Indonesia*, Paper presented in Asia Regional Seminar on Poverty Alleviation, AFPPD and IFAD, April 5-6, 2006 Hanoi, Vietnam.
- Polanyi, K., 1944, *The Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.

Rostow, W.W., 1960, *The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.

Seers, D., 1972, What are We Trying to Measure? In N. Baster (ed.) *Measuring Development*, London: Frank Cass.

Sen, A., 2001, *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.



# **BAB 4**

## **PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN: STUDI KASUS PNPM MANDIRI**

*Diah Setiari Suhodo*

### **Pendahuluan**

Program-program pengentasan kemiskinan yang telah dijalankan Indonesia selama ini kebanyakan masih bersifat terpusat, masyarakat miskin menerima begitu saja berbagai program pengentasan kemiskinan dari pemerintah tanpa mereka tahu tujuan dari kegiatan tersebut, dan bahkan tanpa mereka menyadari apakah mereka benar-benar membutuhkan program tersebut. Tidak adanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan apa sebenarnya kebutuhan mereka untuk keluar dari kemiskinan membuat banyak program pengentasan kemiskinan berakhir dengan meninggalkan masyarakat miskin tetap miskin.

Kemiskinan bukan hanya terkait dengan kurangnya penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kemiskinan bisa didefinisikan sebagai kondisi kekurangan yang mengakibatkan kesengsaraan atau kesulitan secara fisik, seperti kekurangan makanan yang mengakibatkan kelaparan dan bahkan sakit fisik; kesulitan mengakses sarana kesehatan ketika sakit, baik karena ketiadaan dana maupun sulitnya mendapat transportasi karena infrastruktur yang tidak memadai; dan adanya potensi kehilangan penghasilan jika sakit. Selain itu, kemiskinan juga

identik dengan kurangnya kekuatan sosial, kemampuan 'bersuara' dan kebebasan dari eksploitasi apapun oleh pihak manapun. Indikator lain dari kemiskinan adalah sulitnya mendapatkan akses infrastruktur dasar seperti jalan, air bersih dan transportasi, dimana hal ini terjadi pada tingkat yang lebih tinggi, yakni pada level wilayah (desa/kelurahan).

Banyak studi mengatakan bahwa kemiskinan adalah fenomena multidimensi. Kemiskinan tidak pernah dihasilkan dari kekurangan pada satu hal saja, tetapi dari banyak faktor yang saling terkait dan mempengaruhi kehidupan orang miskin itu sendiri (Narayan *et al*, 2000a), sebagai contoh, petani meminjam uang untuk membeli bibit padi yang akan ditanamnya, dalam proses ternyata petani kesulitan mengakses air untuk mengairi sawahnya, karena hujan yang diandalkan untuk pengairan tidak turun sesuai harapan sedangkan infrastruktur irigasi tidak memadai. Jadilah hasil panen yang jauh dari cukup untuk menutupi biaya produksi diawal dan biaya hidup yang harus dikeluarkan sebelum panen. Minimnya tabungan (yang biasanya terjadi pada masyarakat miskin), menyebabkan mereka mesti berutang (lagi) untuk membayar utang mereka di awal dan guna memenuhi kebutuhan hidup yang seharusnya bisa dibiayai dari hasil panen. Dalam siklus ini dapat dilihat bahwa menjadi miskinnya seseorang akan terkait dengan banyak faktor yang mempengaruhi kehidupan si orang miskin, seperti minimnya infrastruktur, kurangnya pengetahuan, akses modal yang terbatas, dan sebagainya.

Begitu sulit dan kompleksnya memecahkan masalah kemiskinan membuat banyak negara mulai melirik pendekatan

pemberdayaan masyarakat (*community driven development*), dimana pendekatan ini diyakini memiliki peranan strategis dalam mengentaskan kemiskinan. Zambia, Bangladesh, Afrika Selatan dan Brasil adalah beberapa negara dari sederet negara lain yang menerapkan pendekatan ini pada program pengentasan kemiskinannya. Menurut Narayan *et al* (2000b), berdasarkan interview terhadap 60 ribu masyarakat miskin di 60 negara didapatkan hasil bahwa masyarakat miskin menginginkan proses pembangunan yang dikendalikan oleh komunitas mereka sendiri dan adanya transparansi lembaga pemerintah serta LSM yang bersentuhan dengan mereka. Beberapa hal yang akan membawa perubahan dalam kehidupan mereka diidentifikasi sebagai berikut, yakni adanya organisasi yang mereka kelola sendiri sehingga mereka memiliki 'kekuatan' untuk bernegosiasi dengan pemerintah dan LSM; pendampingan langsung melalui program pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat menentukan kegiatan-kegiatan yang mereka butuhkan; serta kepemilikan akan dana serta hak pengelolaannya sehingga mereka dapat terhindar dari korupsi oleh pihak lain.

Pemerintah Indonesia, seperti halnya pemerintah di Negara-negara berkembang lainnya, mulai mencanangkan program pengentasan kemiskinan berdasarkan konsep pemberdayaan masyarakat yang diberi nama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri atau PNPM Mandiri. PNPM Mandiri, yang dimulai sejak tahun 2007, merupakan program pengentasan kemiskinan yang paling diandalkan pemerintah saat ini. Sesuai dengan namanya, pelaksanaan program ini berbasis pada pemberdayaan masyarakat, dimana dalam program ini mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan selalu melibatkan masyarakat

mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses ini diharapkan kesadaran serta kemandirian masyarakat, utamanya masyarakat miskin, bisa tumbuh, bahwa mereka bukanlah obyek melainkan subyek dalam upaya pengentasan kemiskinan (PNPM Mandiri, 2007).

PNPM Mandiri adalah program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan melalui harmonisasi program, pendampingan serta pendanaan simultan guna mendorong keterlibatan aktif masyarakat. Pemberdayaan masyarakat menjadi pendekatan utama karena dapat meningkatkan kapasitas masyarakat –baik individu maupun kelompok- dalam memetakan kebutuhan dan memecahkan persoalan yang terjadi dalam proses peningkatan kualitas hidup serta kemandirian mereka. Salah satu tujuan PNPM Mandiri adalah meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan di wilayahnya, termasuk di dalamnya kelompok perempuan. Perempuan menjadi subyek penting dalam pembangunan mengingat jumlah penduduk perempuan kurang lebih setara dengan jumlah penduduk laki-laki. Perempuan menjadi subyek khusus dalam pencapaian Millenium Development Goals (MDGs) dimana sebuah Negara harus memberi perhatian dan kesempatan yang sama kepada perempuan seperti kepada laki-laki.

Partisipasi kelompok perempuan dinilai memiliki posisi yang sangat penting bagi upaya pengentasan kemiskinan, sehingga pemberdayaan perempuan dimasukkan menjadi salah satu kegiatan khusus dalam PNPM Mandiri yakni kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Lebih jauh lagi, keberadaan perempuan

secara kuantitatif sebagai perwakilan kaumnya dalam setiap tahapan kegiatan PNPB Mandiri mulai diberlakukan, seperti misalnya adanya proposal usulan kegiatan yang dibuat oleh kelompok perempuan, adanya kuota perwakilan perempuan dalam musyawarah antar desa untuk memutuskan kegiatan yang akan dibiayai, hingga adanya musyawarah khusus perempuan.

Tulisan ini akan membahas lebih jauh mengenai pemberdayaan perempuan pada PNPB Mandiri dalam tujuannya mengentaskan kemiskinan. Karena program ini masih berjalan hingga tahun 2015, dampak program terhadap penurunan angka kemiskinan secara kuantitatif masih sulit diukur, tetapi proses pembelajaran dan pemberdayaan perempuan akan dapat terlihat.

## **Pemberdayaan Perempuan untuk Pengentasan Kemiskinan**

Dalam hal kemiskinan, perempuan merupakan pihak yang paling rentan menerima beban terbesar akibat kemiskinan. Perempuan menjadi *“the poorest among the poor”*, yang paling menerima dampak dari kemiskinan bahkan sejak kanak-kanaknya. Di bidang pendidikan, tingkat putus sekolah anak perempuan lebih tinggi dari anak laki-laki. Di bidang kesehatan, angka kematian balita perempuan lebih banyak daripada laki-laki. Di berbagai daerah dimana anak laki-laki diutamakan, vaksinasi dan makanan misalnya lebih banyak diberikan kepada anak laki-laki sehingga gizi buruk banyak dialami perempuan. Kajian yang dilakukan oleh Population Reference Bureau (2011) menyebutkan angka kematian ibu (AKI) di Indonesia menurut data tahun 2008

mencapai 240 kematian per 100.000 kelahiran hidup, angka yang sangat jauh bila dibandingkan negara-negara tetangga seperti Vietnam (56 kematian per 100.000 kelahiran hidup), Thailand (48 kematian per 100.000 kelahiran hidup), Malaysia (31 kematian per 100.000 kelahiran hidup), apalagi Singapura (9 kematian per 100.000 kelahiran hidup). Kesenjangan gender juga terjadi di bidang ketenagakerjaan. Pada tahun 2010, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan (52 persen) jauh lebih rendah dari laki-laki (86 persen). Sedangkan proporsi perempuan tahun 2010 di lembaga perwakilan rakyat (DPR) hanya 18 persen.

Pengentasan kemiskinan akan menjadi timpang tanpa memberdayakan perempuan yang jumlahnya hampir 50 persen dari jumlah populasi penduduk. Peran perempuan sangatlah penting dalam proses pembangunan, partisipasi dan kontribusi mereka tidak bisa dipandang remeh. Perempuan memiliki banyak sekali tanggung jawab yang secara tidak langsung berpengaruh pada proses pembangunan, diantaranya mengatur pendidikan dan kesehatan anak, mengelola keluarga dan kegiatan reproduksi dimana kesemua tanggung jawab ini sangat menyita waktu dan energi mereka.

Dalam keluarga misalnya, perempuanlah yang menentukan asupan gizi dan nutrisi keluarga karena di tangannya-lah keputusan mengenai makanan seperti apa yang akan dimakan oleh keluarga setiap harinya, hal ini akan mempengaruhi kualitas kesehatan fisik dan kecerdasan anak-anak mereka yang *notabene* adalah generasi masa depan bangsa. Perempuan juga yang mengatur keuangan keluarga sehingga bisa memenuhi kebutuhan semua anggota keluarga, bahkan jika penghasilan keluarga kurang

memadai untuk kehidupan keluarga, perempuan juga yang seringkali 'turun tangan' mencari tambahan penghasilan dengan bekerja, baik secara formal (menjadi karyawan, guru, buruh pabrik, dsb) maupun non formal (berdagang, menjadi buruh cuci, pembantu rumah tangga, dsb). Di masyarakat, meski tidak menduduki posisi formal strategis (seperti jabatan pemerintahan lokal), kontribusi perempuan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan cukup signifikan seperti dalam kelompok arisan atau pengajian.

Banyak studi telah mengungkapkan pentingnya posisi perempuan dalam pembangunan. Studi World Bank (1993) menemukan bahwa tingkat kesehatan seorang anak lebih banyak dipengaruhi oleh tingkat pendidikan sang ibu daripada tingkat pendidikan sang ayah. Temuan lainnya dari studi ini menyatakan bahwa 10 persen penurunan angka buta huruf dikalangan perempuan berpengaruh pada penurunan angka kematian anak sebesar 10 persen, sedangkan penurunan angka buta huruf dikalangan laki-laki berdampak sangat kecil di 13 negara-negara di Afrika diantara tahun 1975-1985. Studi Subbarao dan Ezemenari (1995) di Mongolia menunjukkan bahwa jika kontribusi perempuan diabaikan, *gini ratio* dan *poverty gap ratio* menjadi 0.63 dan 32 persen. Tetapi jika penghasilan perempuan dimasukkan dalam penghitungan, rasio tersebut turun signifikan menjadi 0.49 dan 29 persen. Hal ini memperlihatkan bahwa untuk rumah tangga miskin, perempuan memiliki peran penting untuk menjaga 'level' kemiskinan rumah tangga agar tidak bertambah buruk. Dengan kata lain, potensi peranan dan kontribusi perempuan dalam hal ekonomi sangatlah besar untuk mengurangi kemiskinan rumah tangga. Pada tingkat makro ekonomi, penelitian membuktikan

bahwa tingkat pendidikan perempuan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi negara (Klasen, 1999).

Meski memiliki peran dan kontribusi besar dalam menjaga 'level' kemiskinan rumah tangga, perempuan, terutama dikalangan masyarakat miskin, masih jarang dilibatkan pada aktivitas-aktivitas ekonomi dan pemberdayaan masyarakat. Selain berbagai hambatan dari luar seperti pola pikir di masyarakat yang menganggap bahwa perempuan lemah dan tidak pantas berada di wilayah publik, hambatan juga datang dari dalam pribadi perempuan sendiri, seperti masih adanya ketakutan untuk berhadapan dengan publik -karena masih banyak dari mereka yang meyakini bahwa dunia mereka adalah di rumah-, masih minimnya pendidikan perempuan dibandingkan dengan laki-laki, dan lain sebagainya, sehingga diperlukan pendekatan pemberdayaan yang kontinyu dan dengan menggunakan kearifan lokal.

Batliwala (1993) mengatakan bahwa posisi sub-ordinat perempuan tersebut disebabkan oleh keterbatasan akses mereka terhadap banyak sumber daya. Siswa perempuan lebih banyak mengalami putus sekolah daripada laki-laki, perempuan lebih sulit mendapatkan pekerjaan dibanding laki-laki, pendapat laki-laki lebih biasa didengarkan dan diterima dibanding pendapat perempuan, dan lain-lain. Seperti masyarakat miskin yang memiliki keterbatasan akses terhadap banyak hal -diantaranya aset produktif, modal dsb- perempuan memiliki akses yang jauh lebih sedikit dibandingkan laki-laki dalam banyak hal, seperti kesempatan mendapat pendidikan, diskriminasi upah kerja hingga kesempatan-kesempatan mengembangkan diri. Dalam

kontribusinya meningkatkan kesejahteraan keluarga, perempuan menghadapi banyak hambatan, misalnya perempuan tidak bisa mengelola lahan pertaniannya sendiri, produktivitas mereka dinilai rendah meskipun jika diberi kesempatan perempuan dapat bisa beradaptasi dengan teknik-teknik pertanian sebaik pria. Dengan demikian, perempuan dua kali termarginalkan, karena menjadi miskin dan karena menjadi perempuan.

Secara bahasa, pemberdayaan (*empowerment*) berarti 'memiliki kekuatan' (*becoming powerful*) dan kemampuan untuk mendatangkan hasil dan manfaat (KBBi, 1989). Ife (1995) mendefinisikan pemberdayaan sebagai upaya memberikan otonomi, wewenang, dan kepercayaan kepada setiap individu dalam suatu organisasi, serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat menyelesaikan tugasnya sebaik mungkin. Pemberdayaan adalah proses dimana perempuan memiliki kekuatan mengatur dirinya sendiri untuk meningkatkan kemandirian dalam membuat pilihan-pilihannya sendiri guna mengurangi posisi marginalnya. Dengan kata lain, pemberdayaan merupakan upaya untuk memampukan dan memandirikan perempuan untuk mampu menolong dirinya sendiri. Pemberdayaan memberikan kepada perempuan kebebasan memilih, persamaan akses pada berbagai sumber daya, kesempatan dan kekuatan yang lebih besar dalam memperbaiki kualitas hidupnya. Pemberdayaan juga meningkatkan kapasitas pengetahuan perempuan yang akan digunakan untuk membuat keputusan-keputusan penting dalam hidupnya.

Menurut Sumodiningrat (2002), pemberdayaan memiliki dua pendekatan, yakni pendekatan primer, yaitu proses yang

memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan (*power*) kepada perempuan baik secara individu maupun kelompok menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi; dan *kedua*, pendekatan sekunder, yakni pendekatan yang menekankan pada proses memberikan stimulasi, mendorong atau memotivasi perempuan agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Program pemberdayaan perempuan untuk pembangunan telah banyak dilakukan di berbagai negara, utamanya negara berkembang. Di Malawi, program 'The Malawi Social Action Fund' mempromosikan akses kesehatan, pendidikan dan kesempatan kerja yang lebih baik untuk perempuan. Program tersebut juga didesain untuk memberi manfaat bagi kepala keluarga perempuan, perempuan miskin dan kelompok masyarakat rentan lainnya. Program ini berjalan sukses ditandai dengan meningkatnya akses perempuan pada fasilitas kesehatan, juga meningkatnya jumlah perempuan yang diterima bekerja di sektor formal, dimana 1 dari 4 pekerja adalah perempuan (Mvula, 2000). Penelitian terhadap 7 program *microfinance* di Kamerun menunjukkan bahwa program *microfinance* yang membangun modal sosial dapat memberikan kontribusi signifikan bagi pemberdayaan perempuan (Mayoux, 2001). Program pemberdayaan perempuan di Meksiko telah berhasil meningkatkan kontribusi perempuan di sektor pertanian dan kemandirian mereka dalam membuat keputusan (Urquieta-Salomón *et al*, 2009). Program 'Moldova Social Investment Fund' (MSIF) di Moldova yang mendukung usaha pemberdayaan

perempuan di pedesaan, khususnya program pendidikan anak usia dini, untuk membantu perempuan menyiapkan pendidikan anak-anaknya dan memberi perempuan ketrampilan mendidik anak sehingga bisa digunakan untuk mencari pekerjaan di bidang tersebut. Hasil evaluasi program ini mengindikasikan adanya peningkatan 40 persen jumlah pekerja perempuan di sektor mikro (MSIF, 2009)

### **Pemberdayaan Perempuan: Implementasinya pada PNPM Mandiri**

Program pengentasan kemiskinan yang sedang dilakukan pemerintah di bawah naungan PNPM Mandiri memberikan perhatian besar pada perempuan sebagai *agent of development*. Perempuan diberi ruang yang sangat luas untuk terlibat dalam setiap aktivitas program, baik itu pembangunan fisik maupun non fisik, dan mulai dari perencanaan, verifikasi, seleksi hingga pelaksanaan kegiatan. Dari sekian banyak kegiatan yang ada pada PNPM Mandiri terdapat satu kegiatan yang hanya boleh diikuti perempuan -yang jika dilihat dari namanya saja maka sudah jelas untuk siapa program ini ditujukan- yakni program Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Meskipun demikian perempuan dapat berpartisipasi pada setiap kegiatan di PNPM seperti pembangunan infrastruktur, peningkatan kesehatan, pendidikan, peningkatan kapasitas SDM serta program lainnya dimana perempuan akan bekerjasama dengan laki-laki dalam memberikan kontribusinya.

Kehadiran dan keterlibatan perempuan dalam semua tahapan kegiatan -mulai perencanaan, verifikasi, seleksi hingga

pelaksanaan kegiatan- mensyaratkan kehadiran dan keterlibatan aktif perempuan. Keberadaan perempuan sebagai fasilitator juga merupakan syarat wajib di tingkat desa dan kecamatan. Beberapa inisiatif yang memberdayakan perempuan dan meningkatkan partisipasinya pada kegiatan PNPM Mandiri antara lain:

- Setiap desa yang memiliki program PNPM harus memilih satu fasilitator pria dan satu fasilitator wanita.
- Terdapat 2 orang asisten fasilitator kecamatan, yakni satu pria dan satu wanita.
- Musyawarah antar desa mesti dihadiri oleh pimpinan desa dan perwakilan masyarakat, dimana minimal perwakilan yang datang terdiri dari satu pria dan dua wanita.
- Dari dua buah proposal usulan kegiatan yang akan dibahas dalam Musyawarah antar desa, mesti terdapat paling tidak satu proposal usulan dari kelompok perempuan.
- Perempuan memiliki forum musyawarah sendiri yang hanya bisa dihadiri oleh perempuan, yakni Musyawarah Desa Khusus Perempuan (MDKP) untuk mendiskusikan dan menyiapkan proposal usulan kegiatan dari kelompok perempuan.
- Terdapat modul mengenai pelatihan gender bagi semua konsultan PNPM Mandiri.

Realisasi pemberdayaan perempuan pada PNPM Mandiri juga dapat terlihat dari terbukanya setiap kegiatan PNPM terhadap keterlibatan perempuan, misalnya pada kegiatan pembangunan

prasarana umum, perempuan boleh mengajukan usulan apa yang sekiranya mereka butuhkan untuk dibangun di wilayahnya, misalnya saja pembangunan akses air bersih, MCK umum, dsb. dalam pelaksanaannya, perempuan bisa terlibat langsung - misalnya ikut mengangkut pasir, mengaduk semen, dsb-, maupun terlibat secara tidak langsung -misalnya menyediakan makan siang dan panganan kecil bagi para pria yang bekerja membangun prasarana umum tersebut. Pada program kesehatan, perempuan bisa menjadi kader posyandu atau kader basmi demam berdarah yang memberikan penyuluhan kepada masyarakat desanya dalam hal kesehatan. Serta dalam kegiatan ekonomi, perempuan diberi akses mendapatkan modal usaha dengan prosedur mudah dan biaya murah.

Program-program yang dilaksanakan pada PNPM Mandiri dapat menjawab kebutuhan perempuan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk berpartisipasi dalam pembangunan (PNPM Mandiri, 2007), antara lain:

- a. Adanya ruang bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pembuatan keputusan akan kegiatan-kegiatan pembangunan di wilayahnya melalui mekanisme pengambilan keputusan dalam PNPM Mandiri. Suara perempuan akan didengar dan mereka bisa mempengaruhi proses pengambilan keputusan mengenai program-program apa yang layak didanai sesuai kebutuhan mereka. Terlebih lagi dengan adanya forum Musyawarah Khusus Perempuan (MKP) dimana tidak akan ada intervensi dari pihak lain diluar perempuan untuk memutuskan kebutuhan mereka.

- b. Merespon kebutuhan harian perempuan, misalnya dengan didanainya pembuatan sarana air bersih, fasilitas kesehatan, sekolah TK atau SD untuk anak-anak mereka, dimana secara tidak langsung keberadaan fasilitas-fasilitas ini dapat membantu perempuan mencapai kualitas hidup keluarga yang lebih baik.
- c. Meningkatkan potensi aktivitas ekonomi perempuan, misalnya dengan membangun jembatan dan memperbaiki akses jalan sehingga memudahkan mobilitas perempuan menuju tempat-tempat usaha mereka (misalnya sawah, lading atau pasar). Adanya program simpan pinjam perempuan juga memberikan peluang bagi mereka untuk mengakses bantuan modal dengan biaya murah.

Program Simpan Pinjam Perempuan (yang untuk selanjutnya akan disebut program SPP) merupakan program pemberdayaan ekonomi untuk perempuan dimana perempuan akan bisa mengakses pinjaman modal berbunga rendah untuk melakukan usaha. Program SPP merupakan dana bergulir (*revolving fund*) yang memberikan peluang bagi perempuan mendapatkan tambahan modal untuk membantu usahanya. Untuk mendapatkan SPP perempuan harus tergabung pada sebuah kelompok yang memiliki beberapa fungsi, seperti untuk memfasilitasi dirinya supaya mendapatkan pinjaman, tempat membayar cicilan utang dan membantunya jika mengalami kesulitan pembayaran. Secara sederhana, terdapat dua keunggulan dari sistem berkelompok, pertama karena akan

terdapat banyak kelompok-kelompok kecil, maka kemungkinan akan terjadi persaingan antar kelompok untuk mendapatkan kinerja yang baik dalam mengelola dana, yang kedua akan tercipta mekanisme kontrol antar anggota di dalam sebuah kelompok sehingga akan memudahkan pengawasan terhadap pengembalian dana pinjaman.

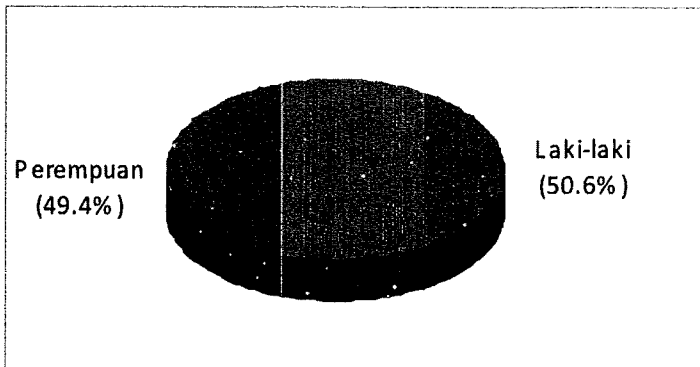
Terdapat sistem 'tanggung renteng' di dalam kelompok SPP, yakni adanya tanggung jawab bersama diantara anggota kelompok, terutama dalam hal pelunasan pinjaman. Jika ada anggota kelompok yang tidak bisa/tidak mau melunasi pinjaman, maka teman-teman satu kelompoknyalah yang akan menanggung beban pinjaman tersebut, sehingga secara tidak langsung ada mekanisme pengawasan antar anggota kelompok untuk 'memaksa' anggota kelompok yang lain untuk melunasi kewajibannya. Jika ada anggota yang benar-benar tidak bisa melunasi pinjaman, maka kelompoklah yang akan membayarkan kewajibannya tersebut.

Sistem tanggung renteng ini di satu sisi memiliki keunggulan, karena anggota kelompok yang memiliki itikad tidak baik akan merasa malu karena selalu diawasi teman-teman satu kelompoknya, pun jika ada anggota yang benar-benar tidak bisa melunasi pinjaman -karena sakit atau terkena musibah- maka ia akan mendapat bantuan dari teman-teman sekelompoknya. Lunasnya pinjaman di tahun berjalan akan mempengaruhi turunya pinjaman lanjutan di tahun berikutnya. Jika kelompok tidak pernah memiliki masalah dalam melunasi pinjaman, maka di tahun berikutnya kelompok akan bisa mengakses pinjaman lagi dan dalam jumlah yang lebih besar. Tetapi di sisi yang lain sistem

ini memiliki kelemahan, karena khawatir tidak bisa melunasi pinjamannya, kelompok SPP enggan memasukkan perempuan miskin menjadi anggota kelompok, terlebih perempuan yang miskin absolut (*absolute poverty*) yakni perempuan yang tidak memiliki pekerjaan/usaha apapun untuk penghidupannya.

Di tahun 2009, cakupan wilayah pelaksanaan PNPM Mandiri semakin diperluas, untuk PNPM Mandiri Perdesaan misalnya, di tahun 2009 telah menjangkau 3.905 kecamatan di 342 kabupaten yang tersebar di 32 provinsi di Indonesia (PNPM Mandiri, 2010), meningkat dua kali lipat dibandingkan cakupan wilayah pada 2008. Dana yang dialokasikanpun semakin besar, yakni lebih dari 6,3 triliun rupiah di tahun 2009. Partisipasi perempuan di tahun ini terbilang cukup tinggi, dimana hampir separuh masyarakat yang terlibat pada program ini adalah perempuan.

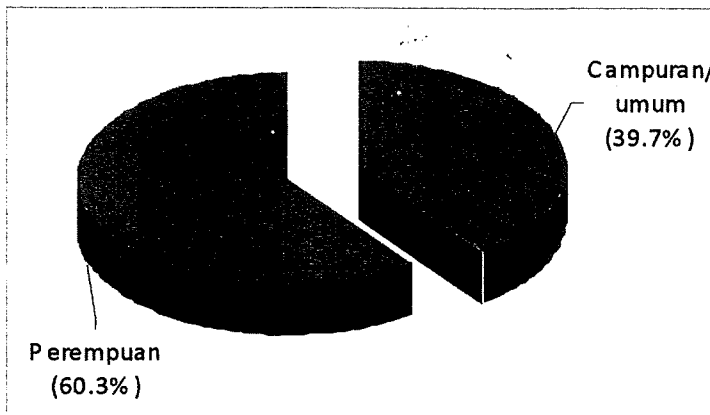
**Gambar 4.1 Partisipasi masyarakat pada PNPM Mandiri Perdesaan, 2009**



Sumber: PNPM Mandiri Perdesaan, 2010

Jumlah usulan yang disampaikan masyarakat pada PNPB Mandiri Perdesaan 2009 mencapai lebih dari 70 ribu usulan, dimana lebih dari 27 ribu usulan berasal dari jenis usulan campuran (laki-laki dan perempuan) dan yang mengejutkan lebih dari 42 ribu usulan berasal dari perempuan.

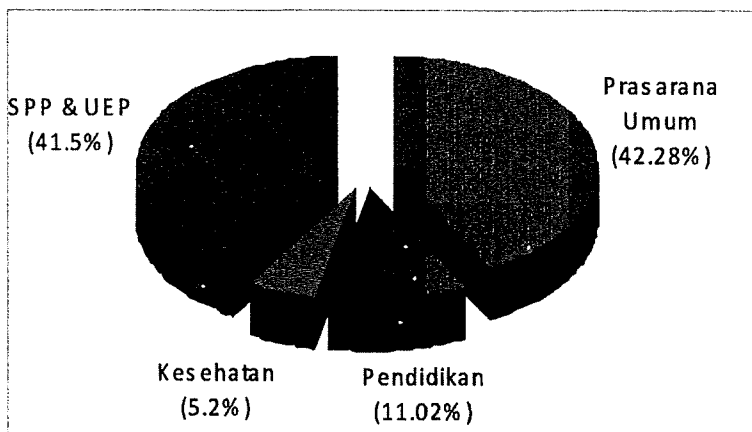
**Gambar 4.2 Usulan kegiatan pada PNPB Mandiri Perdesaan, 2009 (%)**



Sumber: PNPB Mandiri Perdesaan, 2010

Usulan-usulan masyarakat tersebut dikategorikan menjadi empat jenis usulan, yakni usulan kegiatan pembangunan prasarana umum (lebih dari 29 ribu usulan), pendidikan (lebih dari 7 ribu usulan), kesehatan (lebih dari 3 ribu usulan) dan simpan pinjam perempuan (SPP) serta usaha ekonomi produktif (UEP) (lebih dari 29 ribu usulan).

**Gambar 4.3 Jenis usulan pada PNPM Mandiri Perdesaan, 2009 (%)**



Sumber: PNPM Mandiri Perdesaan, 2010

Jika diamati lebih lanjut, terlihat bahwa perempuan lebih cenderung mengajukan usulan di sektor ekonomi (SPP), terlebih lagi kegiatan SPP pada PNPM Mandiri memang ditujukan khusus untuk perempuan, meskipun ada beberapa kelompok SPP yang mengizinkan laki-laki menjadi anggotanya dan mengakses pinjaman (seperti yang ditemui pada kelompok SPP di Kabupaten Tangerang), tetapi itupun hanya berjumlah 1-2 orang saja dan hanya di kelompok tertentu saja. Ada beberapa alasan mengapa perempuan cenderung memilih sektor ekonomi di dalam proposalnya, diantaranya karena sebagian besar pelaku usaha mikro dan kecil dijalankan oleh perempuan, ketika perempuan tidak memiliki pendidikan dan ketrampilan yang cukup untuk masuk pasar kerja formal atau tidak diizinkan oleh pasangannya untuk bekerja, banyak perempuan melakukan usaha kecil-kecilan

untuk membantu ekonomi keluarga seperti berjualan sayur, membuka warung sembako, membuat kue untuk dijajakan keliling atau dititipkan di warung atau kantin sekolah, dsb. Sehingga pinjaman usaha sangat mereka butuhkan baik untuk memulai usaha atau menambah modal usaha yang telah berjalan.

Pada awal pelaksanaan PNPM Mandiri terjadi bias dalam sosialisasi program yang dilakukan oleh fasilitator kecamatan dan fasilitator desa (Wong, 2002). Beberapa dari mereka beranggapan bahwa usulan perempuan secara otomatis adalah usulan SPP sedangkan usulan pembangunan sarana prasarana diperuntukkan bagi laki-laki. Hal ini membuat pelaksanaan PNPM Mandiri berfokus pada kedua aktivitas itu saja, padahal prinsip pengajuan usulan pada PNPM Mandiri ini adalah terbuka (*open menu*), artinya masyarakat bebas mengusulkan kegiatan apapun selama dalam rangka pembangunan wilayahnya, sehingga usulan di bidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan kapasitas masyarakat boleh saja diusulkan. Dalam perjalanannya, sosialisasi program ini berjalan semakin baik, masyarakat semakin bisa mengidentifikasi kebutuhan mereka dan memanfaatkan sistem *open menu* tersebut sehingga usulan kegiatan dari masyarakat-pun semakin bervariasi, bukan hanya pembuat jalan, jembatan dan SPP saja, tetapi juga pembangunan sekolah TK/PAUD, perbaikan rumah tidak layak huni bagi keluarga miskin, pemberian makanan tambahan untuk balita dan manula, hingga pelatihan ketrampilan bagi remaja putus sekolah atau pelatihan membuka warung dan pemberdayaan usaha mikro sebagai kegiatan di bidang ekonomi.

## **Pemberdayaan Perempuan pada PNPM Mandiri: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta**

Di tahun anggaran 2010 sebanyak 66 kecamatan di 5 kabupaten/kota di Yogyakarta melaksanakan kegiatan PNPM Mandiri. Dana yang dialokasikan adalah sebesar Rp 97.350.000.000 yang bersumber dari APBN sebesar Rp 78.220.000.000 dan APBD sebesar Rp 19.130.000.000. Jumlah wilayah pelaksanaan PNPM Mandiri ini menurun dibandingkan tahun 2009, dimana pada tahun lalu terdapat sekitar 75 kecamatan yang melaksanakan program ini. Dari segi dana yang dialokasikan pun mengalami penurunan, di tahun 2009 dana teralokasi sebesar Rp 109.370.000.000 yang terdiri dari dana APBN sebesar Rp 87.856.000.000 dan dana APBD sebesar Rp 21.514.000.000.

Meski tidak semua kecamatan di Yogyakarta dikategorikan miskin, banyak kecamatan di daerah ini yang mendapat PNPM Mandiri. Hal ini dikarenakan gempa besar yang menimpa banyak wilayah di Yogyakarta pada tahun 2006, terutama di wilayah Bantul dan beberapa wilayah Sleman. Bencana ini menyebabkan kerusakan hebat di banyak bangunan pribadi dan fasilitas publik, serta rusaknya instalasi listrik dan komunikasi. Untuk merehabilitasi kondisi tersebut dibutuhkan biaya dan perhatian yang tidak sedikit. PNPM Mandiri –yang sebelumnya bernama PPK dan P2KP, yang sebenarnya telah masuk ke Yogyakarta tetapi hanya di beberapa wilayah kantong kemiskinan seperti Gunung Kidul-, mulai diperluas hingga menjangkau wilayah-wilayah yang sebenarnya bukan wilayah miskin seperti Sleman. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa jika proses rekonstruksi infrastruktur dilakukan dengan melibatkan masyarakat

setempat maka proses tersebut akan berlangsung lebih cepat dan dengan biaya yang lebih murah. Itulah sebabnya kegiatan PNPM Mandiri di Yogyakarta lebih mengarah pada pembangunan sarana dan prasarana (70%) daripada kegiatan ekonomi atau pelatihan-pelatihan ketrampilan (30%).

Dari hasil wawancara dengan beberapa sumber didapatkan informasi bahwa kaum perempuan di Yogyakarta cukup berpartisipasi secara aktif dalam kegiatan PNPM Mandiri, baik yang berupa pembangunan infrastruktur dan terlebih lagi pada kegiatan SPP. Sumbangsih perempuan pada kegiatan pembangunan infrastruktur lebih banyak bersifat tidak langsung seperti menyediakan kudapan dan makan siang secara sukarela bagi para laki-laki yang bekerja memperbaiki jalan atau membangun saluran air. Peran aktif perempuan banyak terlihat pada program Simpan Pinjam Perempuan dimana perempuan yang tergabung dalam kelompok belajar mengelola kelompok dan berinteraksi dengan anggota kelompok lainnya.

Meski demikian, belum semua warga perempuan ikut berpartisipasi dalam program, bagaimanapun juga tetap masih ada masyarakat yang belum terlibat langsung, terutama partisipasi pada proses perencanaan dan pengambilan keputusan mengenai program yang akan dilakukan di wilayahnya, dimana hal ini diputuskan dalam musyawarah antar desa atau musyawarah khusus perempuan. Hal ini biasanya disebabkan oleh beberapa hal, antara lain pertama, pandangan bahwa pekerjaan rumah tangga adalah hanya pekerjaan perempuan membuat perempuan 'terikat' di rumahnya. Ia harus mengerjakan pekerjaan-pekerjaan rumah sendiri, belum lagi mengurus anak dan terkadang

mengelola usahanya (berdagang kecil-kecilan atau pergi ke sawah/ladang). Kesemua pekerjaan ini telah menyita waktu dan energi perempuan, sehingga jika ia ingin menghadiri pertemuan musyawarah –yang biasanya berlangsung seharian- berarti ia harus mengorbankan waktunya untuk mengerjakan pekerjaan rutিনnya dan menggantinya di hari lain. Hal ini berarti ia harus bekerja lebih keras di hari sebelumnya atau hari berikutnya untuk mengompensasi waktu yang digunakannya untuk menghadiri pertemuan. Belum lagi jika untuk menghadiri pertemuan, perempuan harus menutup dagangannya (jika ia memiliki usaha) dimana hal ini berarti membuatnya kehilangan pendapatan hari itu yang tentu saja akan mengganggu kondisi keuangannya. Keberatan menghadiri pertemuan akan bertambah lagi jika lokasi pertemuan relatif jauh sehingga mereka membutuhkan alat angkutan untuk mencapainya yang berarti akan ada pengeluaran tambahan untuk uang transport.

Kedua, pola pikir bahwa perempuan adalah subordinat laki-laki membuat perempuan tidak terbiasa mengeluarkan pendapatnya, perempuan sebaiknya mengikuti saja apa kata laki-laki. Hal ini membuat perempuan mengalami kesulitan untuk mengungkapkan apa yang ada di pikirannya dan apa-apa saja kebutuhannya. Keterikatan perempuan pada rumahnya juga membuat perempuan tidak terbiasa menghadiri pertemuan-pertemuan sosial, terlebih pertemuan yang membutuhkan partisipasi aktif mereka. Kendala ini sekarang sudah diantisipasi dengan adanya Musyawarah Desa Khusus Perempuan, dimana diharapkan jika berada diantara kaumnya sendiri perempuan akan lebih terbuka dan leluasa mengungkapkan pendapat dan kebutuhannya. Ketiga, perasaan inferior karena kemiskinan atau

kebodohan terkadang membuat perempuan enggan berbaur dengan masyarakat di pertemuan-pertemuan, baik itu pertemuan campuran ataupun di pertemuan khusus perempuan.

Faktor-faktor penghambat partisipasi perempuan tersebut tentu saja bukan tanpa solusi, Tomoko dan Maiko (2003) dalam studinya mengidentifikasi beberapa hal yang bias meningkatkan partisipasi aktif perempuan di dalam proses pemberdayaan ini, yakni kuatnya ikatan di dalam komunitas yang bersangkutan, keikutsertaan dalam kelompok masyarakat, dukungan laki-laki, serta kecakapan fasilitator PNPM Mandiri dalam menyosialisasikan dan mengomunikasikan program.

Kerekatan sosial di dalam komunitas memiliki pengaruh yang sangat besar bagi partisipasi aktif perempuan. Jika lingkungan sosialnya mendukung dan tingkat kepedulian antar warga masih tinggi, perempuan biasanya akan lebih bisa melibatkan diri dalam proses-proses kegiatan PNPM Mandiri, hal ini terutama terjadi di pedesaan dimana ikatan antar warga masih kuat, tidak individualistis seperti lazimnya di perkotaan. Keikutsertaan dalam kelompok-kelompok sosial di masyarakat – seperti kelompok pengajian, arisan, PKK, dsb- sebelum terlibat pada kegiatan PNPM Mandiri juga sangat membantu perempuan berpartisipasi, karena ikatan di dalam kelompok-kelompok tadi akan meningkatkan rasa percaya dirinya dan membuatnya merasa ‘aman’ karena berada di lingkungan yang mendukungnya. Dukungan dari suami juga sangat berpengaruh pada tingkat partisipasi perempuan, terutama dukungan dari sisi motivasi dan kesediaan berbagi pekerjaan rumah tangga.

Satu faktor yang sangat penting dalam memberdayakan perempuan adalah peran fasilitator PNPM Mandiri. Dalam pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri, terdapat fasilitator yang memiliki fungsi sangat penting bagi keberhasilan program. Sebagai ujung tombak penghubung antara program dengan masyarakat, fasilitator bertugas mengedukasi dan membina masyarakat yang tadinya tidak mengetahui apapun mengenai program hingga masyarakat bisa menjalankan proses-proses kegiatan di dalam program ini. Fasilitator juga bertugas menjadi pemandu yang memfasilitasi pembentukan kelompok, membantu kelompok mengidentifikasi kebutuhan mereka, hingga pelaksanaan musyawarah untuk memutuskan program apa yang akan dilaksanakan. Kecakapan fasilitator dalam 'membaca' kondisi sosial masyarakat sehingga bisa menemukan pendekatan-pendekatan yang tepat untuk mengajak perempuan terlibat dalam program sangat berpengaruh pada partisipasi aktif mereka.

Program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang ditujukan khusus untuk perempuan memberikan ruang yang sangat luas bagi pemberdayaan perempuan untuk keluar dari kemiskinan. Program SPP ini memberikan pinjaman modal usaha bagi perempuan yang memiliki usaha mikro yang dijalkannya secara individu, seperti berjualan sayur mayur, berjualan kue basah yang dijajakan keliling atau dititipkan ke warung-warung, membuka toko di pasar, dsb. Jumlah pinjaman yang diberikan berkisar antara Rp 500.000 hingga Rp 2.000.000 tergantung pada berapa lama peminjam mengikuti program ini. Bagi mereka yang baru saja bergabung di dalam kelompok maka jumlah pinjaman dibatasi hanya Rp 500.000 saja, tetapi jumlah ini akan meningkat di tahun

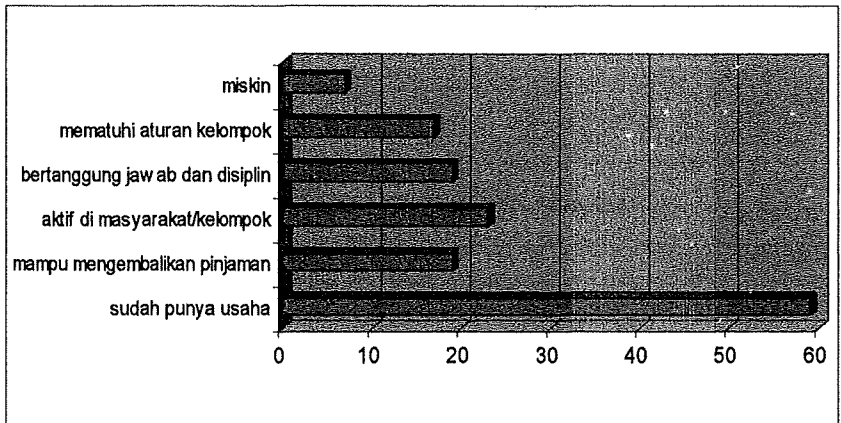
berikutnya jika tidak ada masalah dengan pelunasan pinjaman sebelumnya.

Program SPP sejatinya adalah pinjaman bergulir, dimana yang diharapkan pada jangka panjang adalah kemandirian dari usaha para perempuan ini dan setelah mandiri secara individu, mereka –yang untuk mendapatkan pinjaman harus tergabung di dalam kelompok- akan membuat usaha gabungan dengan kawan-kawan di dalam kelompoknya. Usaha tersebut bisa usaha yang sama dengan usaha mayoritas anggota kelompok, atau usaha yang sama sekali baru, yang belum ada diantara usaha anggota kelompok. Sebagai contoh salah satu kelompok perempuan di Kecamatan Berbah Kabupaten Sleman, setelah beberapa tahun menerima pinjaman, kelompok ini mulai usaha bersama yakni pembuatan telur asin dan rempeyek kacang. Pembuatan telur asin dan rempeyek dilakukan di sore hari setelah para anggota kelompok selesai berjualan secara individu. Karena dilakukan bersama-sama maka proses pembuatan telur asin dan rempeyek menjadi lebih cepat. Kedua produk ini dipasarkan dengan cara dititipkan di warung-warung tempat usaha anggota kelompok dan warung lainnya, juga di pasar-pasar. Jika dikelola dengan baik, kelompok ini bisa menjadi Kelompok Usaha Ekonomi Bersama (KUBE) yang akan bisa mengkases pinjaman modal usaha lebih besar lagi dari sumber lain seperti KUR (Kredit Usaha Rakyat) sehingga bisa berkembang menjadi UMKM.

Untuk menjadikan kelompok-kelompok SPP berhasil seperti kelompok di Kecamatan Berbah tadi, dibutuhkan sosok pemimpin kelompok yang dihormati dan memiliki pengaruh yang besar. Hal ini diperlukan untuk membina kekompakan kelompok dalam

mengangsur kewajibannya dan menggerakkan mereka melakukan usaha bersama. Sayangnya, dari hasil wawancara dengan beberapa kelompok perempuan, perempuan miskin justru sering luput dari program ini sehingga yang mendapatkan pinjaman biasanya mereka yang terkategori mampu dan sudah memiliki usaha, hal ini terjadi karena adanya kekhawatiran dari anggota kelompok jika perempuan miskin tidak bisa melunasi pinjamannya. Jika ada anggota yang tidak bisa melunasi kewajibannya tentu akan memberatkan anggota lainnya, karena terdapat sistem tanggung renteng di dalam program SPP ini. Beban anggota yang tidak bisa melunasi pinjaman akan ditanggung teman-teman satu kelompoknya, sehingga untuk mengantisipasi hal ini mereka sudah membatasi sedari awal.

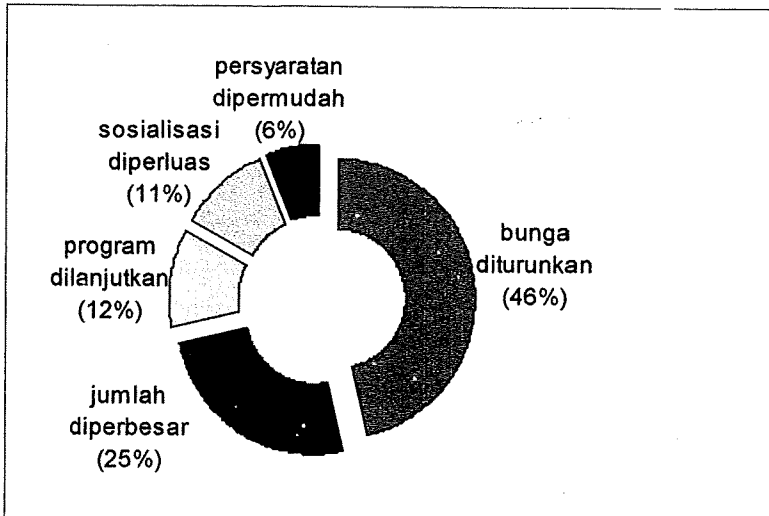
**Gambar 4.4 Kriteria Penerima Program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Menurut Penerima Program**



Sumber: Data Primer P2E LIPI, 2010, diolah.

Dari hasil survei yang dilakukan di 5 kabupaten/kota di Yogyakarta, perhatian paling besar para penerima program adalah bunga pinjaman yang cukup besar (18-20%). Sebagian besar penerima program SPP di Yogyakarta menginginkan supaya beban bunga pinjaman pada program ini diturunkan, setidaknya hingga 10%. Hal lain yang menjadi perhatian adalah jumlah pinjaman yang terlalu kecil jika dibandingkan kebutuhan menambah modal usaha. Di tahun pertama, pinjaman yang bisa diakses hanya Rp 500.000. Jumlah ini dinilai sangat kecil, misalnya saja untuk menambah barang di toko sembako hanya bisa untuk membeli beberapa kilogram beras saja. Jumlah pinjaman yang diperbesar menjadi harapan banyak penerima program SPP.

**Gambar 4.5 Usulan Para Penerima Program SPP**



Sumber: Data Primer P2E LIPI, 2010, diolah.

Sebagian besar penerima pinjaman SPP memiliki usaha dagang, dari berjualan sembako, sayur, hingga makanan yang biasanya berskala kecil. Mayoritas penerima yang merupakan pedagang ini seolah tidak memberikan tempat pada perempuan yang memiliki jenis usaha berbeda, misalnya saja perempuan yang usahanya adalah bertani. Sangat jarang, bahkan hampir tidak ada penerima program SPP yang menggunakan pinjamannya untuk membiayai usaha pertanian. Padahal ada banyak masyarakat miskin yang berprofesi sebagai petani. Hal ini membawa beberapa implikasi, pertama, perempuan petani menjadi tereliminasi secara tidak langsung sebagai penerima pinjaman, karena tidak ada 'teman' yang memiliki usaha yang sama dengannya sehingga anggapan bahwa hanya yang memiliki usaha dagang saja yang bisa mendapat pinjaman akan mudah terbentuk. Kedua, perempuan petani bisa jadi akan memaksakan diri menjadi pedagang untuk bisa mengakses pinjaman, padahal ia tidak memiliki pengetahuan, ketrampilan maupun pengalaman untuk menjalankan profesi ini.

## **Kesimpulan**

Peran serta perempuan dalam proses pembangunan dan pengentasan kemiskinan di wilayahnya sudah terfasilitasi dengan cukup baik melalui kegiatan PNPM Mandiri. Hal ini terlihat dari banyaknya ruang inisiatif yang tersedia bagi perempuan dalam semua tahapan kegiatan, dari perencanaan program, verifikasi, seleksi hingga pelaksanaan kegiatan. Keberadaan dan keterlibatan aktif perempuan menjadi pra-syarat yang mutlak ada dalam setiap tahapan tersebut. Meski demikian, perempuan masih harus

berjuang melawan 'keengganan' menyuarakan pendapatnya, baik karena tekanan eksternal (stigma masyarakat), maupun internal (ketidakpercayaan diri dan inferior). Adanya Musyawarah Khusus Perempuan (MKP) bisa menjadi salah satu solusi untuk memfasilitasi perempuan supaya 'bersuara' disamping perlunya sosialisasi yang lebih sistematis lagi mengenai pemahaman akan pentingnya peran perempuan dalam proses pembangunan. Disamping itu, penting untuk mengadakan program-program pelatihan kepemimpinan untuk perempuan guna meningkatkan kepercayaan diri mereka. Perempuan telah berpartisipasi dengan baik dalam pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri baik itu program *open menu* (pembangunan infrastruktur), terlebih lagi pada program simpan pinjam (SPP). Meski demikian, masih ada perempuan sangat miskin (*absolute poverty*) yang tidak terakomodasi perannya dalam kegiatan tersebut, utamanya pada program SPP. Juga adanya perempuan yang menyimpangkan penggunaan dana pinjaman yang seharusnya untuk modal usaha tetapi digunakan untuk kepentingan konsumtif, misalnya membayar sekolah anak atau untuk konsumsi harian. Meski tingkat pengembalian pinjaman cukup tinggi, masih banyak penerima pinjaman yang merasa keberatan dengan tingkat bunga yang ditetapkan program SPP, meski secara nominal jumlah cicilan yang harus mereka setor tidak terlalu besar. Selain itu, tidak terakomodasinya perempuan yang sangat miskin (*absolute poverty*) menjadi pekerjaan rumah yang mesti diselesaikan oleh para pelaku PNPM Mandiri, misalnya saja dengan memberikan modal usaha khusus untuk mereka (tidak disamakan dengan penerima program SPP) dan adanya pembinaan khusus dari fasilitator kecamatan atau UPK.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agung, I Gusti Ngurah dan Terence H. Hull, Study on the Economic Loan Scheme of the Kecamatan Development Program in Indonesia
- Bamberger, Michael et al, 2003, 'Gender' dalam World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper, the World Bank
- Batliwala, Srilatha, 1993, the Empowerment of Women in South Asia: Concepts and Practices, New Delhi: Sage
- Chambers, R., 1983, Rural Development: Putting the Last First, London; New York: Longman
- Dongier, et al, 2003, 'Community-Driven Development' dalam World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Sourcebook, the World Bank
- Fang, Ke, 2006, 'Designing and Implementing a Community-driven Development Program in Indonesia', Development in Practice, Volume 16, Number 1, p. 74-79
- Ife, J.W., 1995. Community Development: Creating Community Alternatives-vision, Analysis and Practice, Melbourne: Longman
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1989, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Klasen, Stephan, 1999, 'Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions', Working Paper Series 7, Policy Research

Report on Gender and Development, Development Research Group/Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, D.C.

K.N. Vijayanthi, 2002, 'Women's Empowerment through Self-help Groups: A Participatory Approach', *Indian Journal of Gender Studies*, Vol. 9; p263,

Mayoux, Linda, 2001, 'Tackling the Down Side: Social Capital, Women's Empowerment and Micro-Finance in Cameroon', *Development and Change* Vol.32 p.421-450

Moldova Social Investment Fund (MSIF), 2009, *Semi-Annual Report 2009*

Mvula, Peter M. et al, 2000, *Final Report of Second Beneficiary Assessment of the Public Works Programme (PWP), the Malawi Social Action Fund (MASAF)*

Narayan, Deepa et al, 2000a, *Voices of the Poor Book 1, Can Anyone Hear Us?*, the World Bank, Oxford University Press

Narayan, Deepa et al, 2000b, *Voices of the Poor Book 2, Crying Out for Changes*, the World Bank, Oxford University Press

PNPM Mandiri, 2007a, *Pedoman Umum Pelaksanaan PNPM Mandiri*

PNPM Mandiri, 2007b, *Gender in Community Driven Development Project: Implications for PNPM Strategy*

PNPM Mandiri Perdesaan, 2010, *Laporan Tahunan PNPM Mandiri Perdesaan 2009*

Population Reference Bureau, 2011, *The World's Women and Girls 2011 Data Sheet*

Sumodiningrat, Gunawan, 1999, *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial*, Jakarta: Gramedia.

Tomoko dan Maiko, 2003, *What Are the Factors For High/Active vs Low/Poor Women Participation In Kecamatan Development Program*

Urquieta-Salomón, José E. et al, 2009, 'Poverty and Gender Perspective in Productive Projects for Rural Women in Mexico: Impact Evaluation of a Pilot Project', *Evaluation Review*, Volume 33 Number 1, p. 27-53

World Bank, 1993, *World Development Report 1993: Investing in Health*. Washington, D.C.: World Bank

Wong, Susan, 2002, *Do Women Make Any Difference? KDP 1 Gender Data Analysis: Interim Report*, KDP Monitoring and Evaluation Advisor

**BAB 5**

**MENAKAR PERAN INFRASTRUKTUR MELALUI  
PNPM MANDIRI PERDESAAN DALAM  
PENGENTASAN KEMISKINAN DI YOGYAKARTA:  
STUDI KASUS KABUPATEN SLEMAN DAN BANTUL**

*Umi Karomah Yaumidin*

*Earthquakes are natural, but the amount of damage they cause is largely a function of development decisions. Physical and social preventive measures can save many lives, but more importantly fiscal incentives and the prevention of construction on vulnerable sites through land use planning and the enforcement reasonable zoning regulations is more challenge to manage development, not constrain it.*

*(Alcira Kreimer and Mohan Munasinghe; 1991 )*

## **Pendahuluan**

Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya dikenal sebagai daerah tujuan wisata dan kota pendidikan namun juga sebagai salah satu ikon industri kreatif di Indonesia. Kondisi alam yang cukup garang dan ganas menyebabkan warga Yogyakarta terlatih untuk berfikir kreatif, inovatif dan maju tanpa meninggalkan norma-norma adat yang dijunjungnya. Alhasil, minimnya keberkahan alam justru tidak membawa Yogyakarta sebagai daerah miskin, melainkan menjadi daerah yang selangkah lebih maju dibandingkan daerah-daerah tandus di wilayah Indonesia lainnya.

Setidaknya terdapat dua hal penting yang ditemui selama observasi di lapangan; (1) terjadinya gempa yang maha dahsyat pada medio 2006 lalu di Yogyakarta, meskipun tidak langsung meluluhlantakan perekonomian, tetapi berakibat pada munculnya masyarakat miskin dadakan (*sudden poverty*) yang cukup besar yang diakibatkan oleh hilangnya kepemilikan rumah dari 1,2 juta orang (Lassa, 2006). Kabupaten Bantul dan Sleman adalah dua daerah yang dianggap sangat potensial dalam sumber daya manusia maupun sumber daya alam yang kemudian mendadak menjadi wilayah miskin. (2) Ditemukannya sumber daya alam yang sangat potensial di wilayah yang tadinya termasuk wilayah miskin dan terbelakang (Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo). Potensi penambangan pasir besi di sepanjang pantai utara pulau Jawa dengan berpusat di Yogyakarta adalah sebuah anugerah yang memberikan banyak pengharapan bagi warga miskin di sekitarnya. Namun, sekali lagi kearifan lokal masyarakat setempat layak di uji. Hal ini dikarenakan keberkahan alam yang ada, seharusnya tidak serta merta memusnahkan budaya pekerja keras yang sudah terbentuk sekian lama. Sebagai contoh, apabila rencana menyulap lahan Gunung Kidul yang tandus menjadi lahan produktif bagi tanaman pertanian, tiba-tiba digantikan oleh hampasan budaya pertambangan yang instan, yang dapat menjadikan warga menjadi pemalas karena kemudahan dalam mengais rejeki dari bahan galian tambang.

Sekali lagi ini menjadi sebuah pilihan eksotik tidak hanya bagi kalangan akademisi amun juga masyarakat miskin itu sendiri. Terlalu banyak teori kemiskinan yang menjelaskan keterkaitan antara *natural resources abundant* dengan kemiskinan struktural yang dimulai dari ketidakberdayaan masyarakat miskin dalam

mengakses sumber-sumber ekonomi yang melimpah<sup>1</sup>. Namun tidak banyak pula yang mengupas secara tuntas bagaimana jalan keluar dari kemiskinan di daerah yang kaya sumber daya alam. Perangkap kemiskinan acap kali terjadi di suatu daerah yang secara persisten miskin dikarenakan faktor lokasi spesifik yang menyebabkan tingginya biaya mobilitas dari satu daerah ke daerah lainnya misalnya minimnya transportasi di daerah terpencil dan terpinggirkan karena faktor alam. Sehingga hal ini pula yang menyebabkan adanya wilayah kemiskinan yang terkonsentrasi tidak hanya di satu daerah yang sama tetapi juga antar generasi. Untuk kasus Yogyakarta misalnya, Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo adalah bukti dari *spatial poverty* yang nyata. Dibandingkan dengan wilayah kabupaten dan kota lainnya (5 kabupaten 1 kota), kedua wilayah ini merupakan wilayah yang secara turun-temurun menjadi wilayah miskin. Hal ini dikarenakan struktur geografis yang tandus dan miskin sumber daya alam, serta lemahnya sektor industri, rendahnya investasi publik maupun swasta karena kendala miskinnya infrastruktur merupakan faktor-faktor penghambat kedua kabupaten ini untuk keluar dari jerat kemiskinan.

Dalam kondisi normal, penanganan kemiskinan di Yogyakarta seharusnya lebih dititikberatkan pada strategi pengentasan kemiskinan untuk wilayah spesifik atau yang biasa dikenal sebagai *spatial-poverty targeting*. Teori-teori tentang *spatial*

---

<sup>1</sup> Pembahasan mengenai kemiskinan struktural kembali mengemuka di berbagai literatur kemiskinan saat ini. Seperti yang dilansir oleh harian New York Times edisi 9 Oktober 2010, kemiskinan struktural menjadi perdebatan yang hangat dikalangan akademisi Amerika seiring dengan meningkatnya gejala perubahan alam yang diakibatkan oleh serangkaian bencana alam seperti tsunami, gempa bumi, banjir, badai taifun, tanah longsor, gunung meletus dan sebagainya.

*poverty targeting* ini berkembang sejak tahun 1978 yang dimulai dari pemikiran Arkelof hingga Kanbur. Teori ini mengedepankan transfer kesejahteraan dari daerah yang kaya ke daerah yang miskin. Transfer kesejahteraan ini dapat dilakukan melalui program-program 'desentralisasi pembangunan masyarakat miskin berdasarkan kemampuan sumber daya lokal'. Program tersebut lebih banyak menggunakan pendekatan partisipatoris yang melibatkan seluruh elemen yang ada di daerah miskin (Gunatilaka, 1999).

Namun, sejak medio 2006, akibat terjangan gempa yang berkekuatan 6,2 skala richter, program-program pengentasan kemiskinan di Yogyakarta lebih ditujukan untuk membangun kembali daerah-daerah yang dahulunya kaya seperti Sleman dan Bantul. Secara teoritis, pembangunan infrastruktur baik secara langsung maupun tidak langsung sangat mempengaruhi aliran masuk dan keluarnya masyarakat dari perangkap kemiskinan. Meskipun banyak akademisi meragukan apakah infrastruktur dan pembangunan fisik sebagai penghambat ataukah justru memfasilitasi kepentingan rumah tangga miskin sangat tergantung pada kondisi wilayah daerahnya.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisa lebih lanjut dampak dari gempa yang terjadi di Yogyakarta terhadap upaya pengentasan kemiskinan melalui skim PNPM Mandiri. Secara lebih spesifik program anti kemiskinan yang akan diulas terkait dengan aspek pembangunan infrastruktur pasca gempa. Meskipun program ini sifatnya sementara dan tidak terkait langsung dengan peningkatan kualitas fisik masyarakat miskin, tetapi pembangunan kembali sektor infrastruktur memiliki dampak ekonomis yang tidak

langsung seperti memudahkan akses masyarakat miskin dalam aktivitas ekonomi mereka. Fokus daerah kajian ditujukan pada Kabupaten Sleman dan Bantul yang memang memiliki tingkat keparahan yang tinggi setelah di terjang gempa empat tahun lalu, namun penelitian ini juga menyurvei kondisi infrastruktur di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo yang secara historis merupakan daerah miskin di Yogyakarta.

Dengan demikian struktur penulisan dimulai dari pendahuluan, kronologi terjadinya gempa hingga munculnya "*sudden poverty*" yang cukup parah dan peran PNPB Mandiri Perdesaan dalam pembangunan kembali sarana dan prasarana infrastruktur yang kemudian diakhiri dengan evaluasi pelaksanaan program PNPB Mandiri Perdesaan bagi masyarakat miskin.

### **Gempa Yogyakarta dan "*Sudden Poverty*"**

Pada tanggal 27 Mei 2006 gempa menggoyang Yogyakarta. Berdasarkan laporan Badan Meteorologi dan Geofisika Jakarta, gempa terjadi pada pukul 05.54 waktu setempat dengan episentrum Samudra Hindia sekitar 37,2 Km selatan Yogyakarta, 8,260 S, 110,310 E, pada kedalaman 33 Km. Gempa pertama berkekuatan 6,2 skala richter disusul dengan dua getaran yang berkekuatan 4,8 dan 4,6 yang terjadi selama 4 sampai 6 jam setelah gempa pertama. Sumber gempa bumi diperkirakan berasal dari gempa tektonik dan secara tidak langsung berhubungan dengan erupsi Merapi.

Salah satu alasan mendasar dari terjadinya gempa ini adalah posisi pulau Jawa yang terletak pada perbatasan lempeng

Australia dan Eurasia. Posisi ini menunjukkan bahwa pulau Jawa berada di "Cincin Api" (*Ring of Fire*) gunung berapi yang mempengaruhi intensitas gempa bumi dan aktivitas tektonik lainnya. Interaksi antara dua lempengan di bawah permukaan bumi inilah yang menyebabkan gempa bumi. Wilayah yang terkena dampak meliputi 12 kabupaten di dua propinsi, yaitu:

1. Provinsi D.I. Yogyakarta, meliputi:
  - a. Kabupaten Bantul (17 kecamatan)
  - b. Kabupaten Sleman (17 kecamatan)
  - c. Kabupaten Kulonprogo (12 kecamatan)
  - d. Kota Yogyakarta (14 kecamatan)
  - e. Kabupaten Gunung Kidul (16 kecamatan)
2. Provinsi Jawa Tengah, meliputi:
  - a. Kabupaten Klaten (26 kecamatan)
  - b. Kabupaten Boyolali
  - c. Kabupaten Magelang
  - d. Kabupaten Purworejo
  - e. Kabupaten Sukoharjo
  - f. Kabupaten Wonogiri

Data korban menunjukkan 5.778 orang meninggal, lebih dari 37.883 orang terluka, dan sekitar 139.859 rumah rusak berat serta 468.149 rumah rusak. Diperkirakan ada 2.111.872 orang kehilangan tempat tinggal. Sebuah analisis menemukan bahwa pengaruh dari gempa bumi ini jauh lebih besar dari yang diperkirakan. Walaupun sebagian besar infrastruktur yang tersisa masih utuh, kerusakan dan kehancuran untuk rumah hunian serta

bangunan lain yang dibangun tanpa struktur bangunan yang kuat (perusahaan kecil, sekolah, klinik, dll) sungguh mengejutkan. Rumah hunian mengalami kerusakan yang paling parah, yakni mencapai setengah dari total kerusakan dan kehancuran yang terjadi (Rp 15.3 triliun). Bangunan di sektor swasta dan aset produktif juga mengalami kerusakan parah dengan kerugian Rp 9 triliun dan diperkirakan akan mengurangi pendapatan di masa depan secara signifikan (JSR Indonesia, 2006, <http://www.jrs.or.id/>).

Dampak paling besar akan dialami usaha kecil dan menengah, karena Yogyakarta merupakan pusat industri kerajinan Indonesia yang berkembang dalam skala kecil. Tercatat ada sekitar 650.000 tenaga kerja bekerja di sektor usaha kecil dan menengah yang mengalami kerusakan dan kehancuran bangunan hampir 90 persen, dengan demikian pengangguran akan meningkat. Sektor sosial juga mengalami kerusakan yang signifikan. Sarana pendidikan dan kesehatan mengalami kerusakan yang mencapai Rp 1.5 triliun (JSR Indonesia, 2006, <http://www.jrs.or.id/>).

Tak hanya sektor UKM, yang terkena dampak cukup tinggi akibat gempa, sektor andalan lain dari Yogyakarta juga ikut terpuak, yakni sektor pariwisata. Rusaknya beberapa infrastruktur pendukung kegiatan wisata seperti beberapa bangunan candi Prambanan, sebagian bangunan keraton, bangunan hotel mulai dari kelas melati hingga bintang lima, serta mal-mal dan pusat perbelanjaan lainnya, jelas akan berpengaruh terhadap kegiatan pariwisata Yogyakarta. Sehingga, pemulihan sektor swasta harus

menjadi prioritas, menurut beragam pendapat dari kalangan pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat.

Meskipun bencana gempa Yogyakarta tidak menempatkan daerah ini sebagai daerah termiskin di Indonesia, namun jumlah penduduk miskin nasional meningkat secara signifikan. Data BPS per Maret 2006 mencatat bahwa jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Indonesia sebesar 39,05 juta (17,75 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada Februari 2005 yang berjumlah 35,1 juta (15,97 persen), berarti jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 3,95 juta (BPS, September 2006; Berita statistik, [http://www.bps.go.id/brs\\_file/kemiskinan-01sep06.pdf](http://www.bps.go.id/brs_file/kemiskinan-01sep06.pdf)).

Telah terjadi pergeseran posisi penduduk miskin dan hampir miskin selama periode Februari 2005-Maret 2006. Sekitar 56,51 persen penduduk miskin pada bulan Februari 2005 tetap tergolong sebagai penduduk miskin pada Maret 2006, sisanya berpindah posisi menjadi tidak miskin. Sebaliknya, 30,29 persen penduduk hampir miskin di bulan Februari 2005 jatuh menjadi miskin pada bulan Maret 2006. Pada saat yang sama, 11,82 persen penduduk hampir tidak miskin di bulan Februari 2005 juga jatuh menjadi miskin pada bulan Maret 2006. Bahkan 2,29 persen penduduk tidak miskin juga terjatuh menjadi miskin di bulan Maret 2006. Perpindahan posisi penduduk ini menunjukkan jumlah kemiskinan sementara (*transient poverty*) cukup besar.

Di tingkat nasional, pada periode 2000-2005 jumlah penduduk miskin cenderung menurun dari 38,7 juta pada tahun 2000 menjadi 35,1 juta pada tahun 2005. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 19,14 persen pada

tahun 2000 menjadi 15,97 persen pada tahun 2005. Namun pada tahun 2006, terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin yang cukup drastis, yaitu dari 35,1 juta orang (15,97 persen) pada bulan Februari 2005, menjadi 39,30 juta (17,75 persen) pada bulan Maret 2006. Penduduk miskin di daerah perdesaan bertambah 2,11 juta, sementara di daerah perkotaan bertambah 2,09 juta orang.

Secara umum, peningkatan jumlah dan persentase penduduk miskin terjadi karena adanya kenaikan harga BBM yang menyebabkan naiknya harga berbagai barang sehingga inflasi mencapai 17,95 persen selama periode Februari 2005-Maret 2006. Akibatnya penduduk yang tergolong tidak miskin namun penghasilannya berada disekitar garis kemiskinan banyak yang bergeser posisinya menjadi miskin. Kenaikan harga minyak yang cukup drastis terjadi pada 1 maret 2005 dengan rata-rata kenaikan 30 persen. Dilanjutkan pada 1 oktober 2005 yang mengalami kenaikan lebih dari 120 persen, dan 24 mei 2008 mengalami kenaikan 29 persen. Berdasarkan hasil riset SMERU (2009) kenaikan harga minyak bersifat progresiv karena mencakup kebutuhan hidup masyarakat miskin secara langsung terutama kebutuhan minyak tanah dan produk turunan lainnya. Sehingga pemberian subsidi langsung tunai (2005) dan bantuan langsung tunai (2008) dirasa sangat memungkinkan. Sehingga program ini dilaksanakan dua kali, yang pertama pada bulan Oktober 2005 – September 2006; dan di tahun 2008 hanya selama 10 bulan mulai dari Mei 2008 hingga Februari 2009.

Tidak terkecuali dengan Yogyakarta, pada awal tahun 2006, telah dilakukan pendataan fakir miskin di seluruh wilayah

Yogyakarta guna kepentingan penentuan penduduk yang berhak selaku penerima program BLT. Sebagaimana pernah di ungkap oleh Yaumidin (2009, dalam Jusmaliani (ed), 2009), kelemahan data yang digunakan dalam perhitungan ini adalah mengacu pada PSE05 (pendataan survey ekonomi 2005). Padahal pada tahun 2005, perekonomian Indonesia dapat dikatakan mulai membaik dari krisis 1997, sehingga profil ekonomi cukup membaik dan berimplikasi pada menurunnya angka kemiskinan.

Namun, pada tahun 2006 *shock* yang terjadi tidak hanya *shock* di bidang ekonomi seperti tingginya harga BBM sebagai konsekuensi dari kebijakan moneter ketat Amerika Serikat yang berimbas pada tingginya laju inflasi. Faktor bencana alam juga turut berkontribusi pada meningkatnya "*sudden poverty*" di beberapa wilayah Indonesia. Munculnya kemiskinan '*transient*' ini yang sangat sulit di hitung dan diprediksikan dan acap kali luput dari skim pengentasan kemiskinan. Sehingga analisa lebih lanjut dari tulisan ini akan merujuk pada pengalaman Kabupaten Bantul dan Sleman dalam menghadapi dinamika kemiskinan yang diakibatkan oleh faktor katastrofik<sup>2</sup>. Tidak terhitung lagi kerugian yang diderita oleh masyarakat bahkan oleh Negara karena menurunnya devisa dari sektor industri. Meskipun peran industri relatif kecil dalam pembentukan PDRB Yogyakarta pada umumnya

---

<sup>2</sup> Kabupaten Bantul dan Sleman dijadikan sebagai studi kasus yang relevan dalam penulisan dengan alasan sebagai berikut: 1. Kedua kabupaten ini merupakan kabupaten yang produktif sebelum terjadinya gempa; 2. merupakan daerah tujuan wisata dan kontributor terbesar dalam pembentukan PDRB provinsi; 3. memiliki angka kemiskinan yang cukup rendah dari angka kemiskinan nasional dan nilai IPM (Indeks Pembangunan Manusia) tertinggi di Yogyakarta sebelum gempa; 4. merupakan daerah yang terkena dampak paling parah akibat gempa (khususnya kecamatan Imogiri), sehingga setelah gempa menjadi daerah miskin setelah kabupaten Gunung Kidul dan kabupaten Kulon Progo yang memang memiliki angka kemiskinan tinggi akibat dari rendahnya kepemilikan sumber daya alam.

(hanya sekitar 1,09 persen di tahun 2009), namun perlu diapresiasi bahwa geliat sektor industri kecil khususnya industri kreatif di Yogyakarta telah menginspirasi daerah tujuan wisata lainnya untuk memproduksi kerajinan yang sejenis.

Secara teoritis, kebencanaan dapat dikategorikan sebagai bencana yang tiba-tiba atau yang sifatnya melambat. Bencana alam yang terjadi secara tiba-tiba seperti banjir, kebakaran, dan gempa bumi dapat menghancurkan beragam fasilitas infrastruktur yang telah terbangun di atasnya. Dampak ikutannya pun akan dialami seperti semakin tingginya angka pengangguran, meningkatnya jumlah tuna wisma dan menurunnya produktivitas perekonomian secara makro. Kebencanaan yang cukup besar tidak hanya menyebabkan penurunan aktivitas perekonomian dalam jangka pendek seperti kepemilikan "*capital base*", tetapi juga mempengaruhi capaian tujuan jangka panjang pembangunan ekonomi. Sementara itu, untuk kebencanaan yang terjadi dengan cara perlahan-lahan dan bertahap seperti kekeringan dan tanah longsor, berakibat pada meningkatnya jumlah penduduk miskin di wilayah perdesaan. Sulitnya akses terhadap tersedianya air bersih, dan fasilitas irigasi menyebabkan sebagian penduduk desa yang berorientasi pada sektor pertanian mengalami beragam masalah untuk memperoleh pendapatan seperti gagal panen dan sebagainya.

Potret seperti ini seolah jamak di kalangan negara-negara berkembang. Bahkan UNDP (2008) mengindikasikan bahwa tingginya angka kemiskinan diakibatkan oleh lemahnya kemampuan sebuah negara dalam merespon dan menangani beragam ancaman bencana alam. Lebih lanjut, organisasi

internasional ini menambahkan lemahnya struktur kapabilitas pemerintah dalam konteks ini semakin menambah runyamnya kemiskinan;

*“The deficit of resources and capable government structures result in devastation and massive loss of life. Even with assistance, governments often lack the ability to distribute it appropriately and efficiently. In addition to inadequate infrastructure and institutional government capacity, low incomes, meager assets and limited or no access to insurance among citizens is a systemic problem of impoverished states, weakening preparation and reconstruction prospects.*

Hasil survey yang dilakukan oleh PBB dalam Human Development Report 2007/2008 menunjukkan setidaknya 262 juta manusia menderita akibat bencana alam setiap tahunnya (periode pengamatan 2000–2004), dan hampir 98 persen diantaranya tinggal di negara berkembang. Sebagai perbandingan, untuk negara berkembang 1 dari 19 orang sangat rentan terhadap terkena akibat buruk bencana alam. Sedangkan, di negara maju perbandingan seseorang yang memiliki kemungkinan untuk terkena bencana alam adalah 1 berbanding 1.500 orang. Selain dikarenakan faktor perubahan iklim yang cukup intents, meningkatnya populasi penduduk dunia juga menyebabkan lemahnya kemampuan manusia untuk segera tanggap terhadap terjadinya bencana (<http://www.huffingtonpost.com/lynn-englum/the-natural-disaster->).

Kenyataan yang dialami oleh Yogyakarta sepertinya sejalan dengan pemaparan teori/preposisi diatas. Data BPS tahun 2007–2008 menunjukkan adanya trend penurunan angka kemiskinan yang cukup signifikan (lihat Tabel 5.1). Kecenderungan ini terus berlanjut hingga tahun 2009, senada dengan tingginya laju pertumbuhan ekonomi, jumlah penduduk miskin (yang hidup dibawah garis kemiskinan sebesar Rp. 211.978 per bulan) pada tahun 2009 terdapat 585,8 ribu orang. Angka ini jauh menurun dibandingkan pada periode yang sama tahun 2008, dimana garis kemiskinan dipatok sebesar Rp. 194.830 perkapita perbulan, jumlah penduduk miskin mencapai 616.300 orang. Artinya terjadi penurunan sebesar 1,09 persen dari 18,32 persen di tahun 2008 menjadi 17,23 persen di tahun 2009 (BPS, 2010). Fakta ini menunjukkan betapa lamanya proses pemulihan perekonomian akibat dari bencana. Untuk bisa menyamai angka kemiskinan sama dengan tahun 2005 dibutuhkan waktu kurang lebih 5 tahun.

**Tabel 5.1 Profil Kemiskinan Provinsi DI Yogyakarta Tahun 2007 - 2008**

Provinsi		2007	2008
Jumlah Penduduk Miskin (000)	Kota ↓	115,3	324,3
	Desa ↓	798,2	902,1
	K/D ↓	(93,5)	616,3
% Penduduk Miskin	Kota ↓	15,63	14,99
	Desa ↓	25,03	24,32
	K/D ↓	18,99	18,32
Garis Kemiskinan (Rp)	Kota ↑	200.855	208.655
	Desa ↑	156.340	169.334
	K/D ↑	194.965	194.370
P1 (%)	Kota ↓	3,08	3,72
	Desa ↓	5,08	4,49
	K/D ↓	3,89	3,35
P2 (%)	Kota ↓	0,88	0,71
	Desa ↓	1,55	1,29
	K/D ↓	1,12	0,92

Sumber: BPS, berbagai edisi, diolah

### Profil Kemiskinan Kabupaten Sleman dan Bantul

Pemaparan berikut ini akan melihat posisi Kabupaten Sleman dan Bantul dalam hal komposisi dan profil kemiskinan dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Data ini diperoleh dari data PSE05 yang digunakan oleh BPS untuk menentukan jumlah penduduk miskin dalam kaitannya dengan program BLT. Data ini masih dianggap relevan karena masih terkait dengan kebencanaan gempa bumi yang terjadi di tahun 2006. Sementara itu setelah tahun 2008, sebagaimana yang terjadi di wilayah Indonesia lainnya, data PSE05 tidak dapat digunakan sebagai acuan lagi karena faktor kemiskinan struktural dan *transient poverty* yang

cukup tinggi di Indonesia perlu dilakukan verifikasi ulang terhadap keabsahan data.

**Tabel 5.2 Perbandingan Komposisi Kemiskinan antar Kabupaten/Kota, 2006**

Kabupaten/Kota	Fakir miskin		Miskin		Total	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
[01] Kulonprogo	19.265	22,44	66.589	77,56	85.854	100,00
[02] Bantul	18.291	13,27	119.516	86,73	137.807	100,00
[03] Gunungkidul	53.887	31,95	114.797	68,05	168.684	100,00
[04] Sleman	19.952	17,30	95.38	82,70	115.332	100,00
[71] Yogyakarta	1.056	2,87	35.721	97,13	36.777	100,00
[34] D.I. Yogyakarta	112.451	20,65	432.003	79,35	544.454	100,00

Sumber: BPS, 2006

Tabel 5.2 memperlihatkan bahwa Kota Yogyakarta memiliki persentase anggota rumah tangga yang masuk kelompok 'fakir miskin' terendah, yakni sekitar 2,87 persen. Sedangkan Kabupaten Gunung Kidul mencatat memiliki persentase terbesar yakni mencapai 31,95 persen. Sedangkan Bantul dan Sleman memiliki jumlah penduduk miskin yang justru lebih besar masing-masing 25,31 persen dan 21,18 persen dari total penduduk miskin di Yogyakarta, dibandingkan Kulon Progo dan kota Yogyakarta. Data BPS tersebut cenderung *underestimate*, dibandingkan data yang diperoleh dari Nakersos Kabupaten misalnya yang terjadi di Sleman, menurut lembaga ini, jumlah penduduk miskin di Sleman justru lebih besar yaitu 25,46 persen.

Fenomena ini mengisyaratkan bahwa kondisi ekonomi makro suatu wilayah cukup berpengaruh terhadap komposisi

penduduk miskin di suatu wilayah. Daerah perkotaan (urban) dengan ekonomi yang telah berkembang berpeluang memiliki persentase penduduk miskin yang lebih rendah dibandingkan dengan daerah lainnya yang kurang berkembang. Sementara daerah perkotaan memiliki penduduk miskin yang lebih besar ketimbang daerah non-urban yang lebih banyak fakir miskin. Dalam konteks ini, jelas bahwa profil kemiskinan masih didominasi oleh *rural poverty* jika dilihat dari sisi jumlah fakir miskin.

Sementara kemiskinan perkotaan dianggap lebih baik daripada daerah pedesaan dari sisi akses terhadap lingkungan yang sehat. Dari hasil survey BPS (2006) dampak kenaikan BBM terhadap peningkatan angka kemiskinan di Yogyakarta (2006) dapat dikatakan bahwa rumah tangga miskin di daerah perkotaan masih lebih mampu memperoleh akses ke fasilitas tempat buang air besar dan sumber air minum yang memenuhi syarat kesehatan. Di daerah perkotaan umumnya rumah tangga miskin memiliki fasilitas tempat buang air besar sendiri dan biasanya sumber air minumnya berasal dari PAM/ledeng, sementara di daerah pedesaan mereka banyak memanfaatkan fasilitas alam untuk tempat buang air besar (misalnya sungai, danau, kebun, tanah lapang dan lain-lain) yang tentunya jauh dari syarat sehat. Sedangkan sumber air minum dari kebanyakan mereka juga masih menggunakan sumber air minum yang tidak memenuhi syarat kesehatan misalnya mata air dan sumur yang tidak terlindung. Masih tingginya rumah tangga miskin yang tinggal di lingkungan yang tidak sehat kemungkinan disebabkan kurangnya pengetahuan, kebodohan dan terbatasnya akses ke fasilitas buang air besar dan sumber air minum yang sehat (Tabel 5.3). Data ini menjadi penting sebagai rekomendasi untuk pembangunan

fasilitas infrastruktur. Dari data tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Sleman merupakan wilayah yang penduduk miskinnya sangat rentan terhadap akses untuk lingkungan yang sehat. Hampir 94 persen penduduk miskin di Sleman tinggal di lingkungan yang tidak sehat.

**Tabel 5.3 Persentase Rumahtangga dan Kesehatan Lingkungan di Yogyakarta, 2006**

Kabupaten /Kota	Fakir Miskin		Miskin		Fakir Miskin dan Miskin	
	Lingku- ngan Tdk Sehat	Lingku- ngan Sehat	Lingku- ngan Tdk Sehat	Lingku- ngan Sehat	Lingku- ngan Tdk Sehat	Lingku- ngan Sehat
Kulonprogo	89,59	10,41	83,26	16,74	84,80	15,20
Bantul	90,99	9,01	81,53	18,47	83,11	16,89
Gunung Kidul	92,03	7,97	79,66	20,34	83,91	16,09
Sleman	98,05	1,95	92,91	7,09	94,00	6,00
Yogyakarta	93,41	6,59	75,59	24,41	76,24	23,76
Provinsi	92,70	7,30	83,52	16,48	85,65	14,35

Sumber: BPS, 2006

Sementara data berikut ini diperuntukkan untuk menjadi acuan pilihan prioritas pembangunan wilayah yang sesuai dengan karakteristik kebutuhan masyarakatnya. Dilihat dari sisi topografi, untuk Bantul dan Sleman lebih dominan rumah tangga yang tinggal di wilayah dataran, yaitu masing-masing 76,5 persen dan 91,93 persen. Kemudian diikuti dengan wilayah pegunungan masing-masing sebesar 19,75 persen dan 7,53 persen. Program untuk masyarakat wilayah dataran bisa diterapkan untuk semua kabupaten/kota. Sementara untuk daerah kabupaten bisa juga

ditambahkan prioritas program untuk masyarakat di daerah pegunungan.

**Tabel 5.4 Persentase Rumahtangga Fakir Miskin dan Miskin Menurut Karakteristik Wilayah dan Kabupaten/Kota di Yogyakarta, 2006**

Karakteristik Wilayah	Kabupaten		D.I. Yogyakarta
	Sleman	Bantul	
Hutan kemasyarakatan	0,10	0,23	1,56
Bantaran sungai	-	-	1,68
Sub urban	0,15	0,80	0,24
Pantai/pesisir	-	0,20	0,35
Hutan Kemasyarakatan dan Pantai/Pesisir	-	-	0,02
Pegunungan	7,53	19,75	27,31
Hutan kemasyarakatan dan pegunungan	0,29	2,51	2,21
Pantai dan pegunungan	-	-	0,04
Hutan Kemasyarakatan, Pantai/Pesisir, dan Pegunungan	-	-	0,02
Dataran	91,93	76,50	66,57
Jumlah	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS, 2006

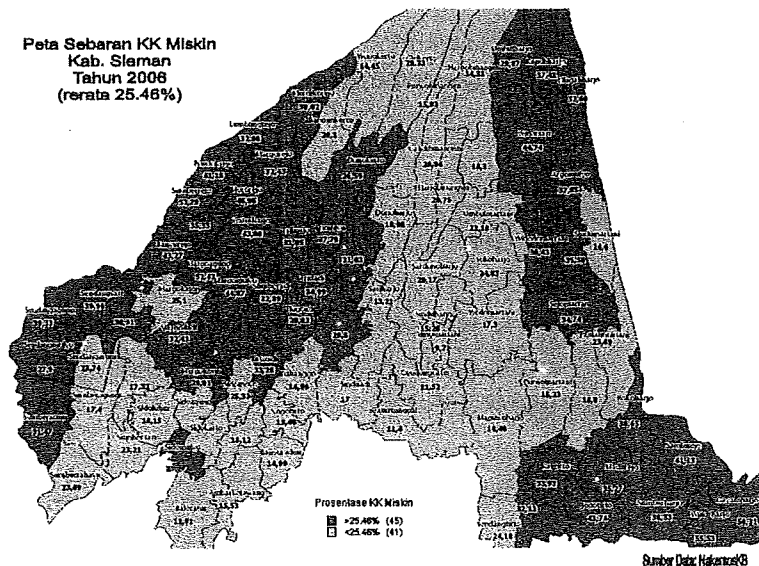
Sebaran penduduk miskin menurut wilayah juga diperlukan dalam rangka penyusunan pilot program yang nantinya dapat dijadikan sebagai contoh sukses ataupun gagal bagi wilayah lainnya. Dalam desain Program Prioritas Pembangunan Kabupaten Sleman tahun 2008 disebutkan bahwa prioritas pembangunan ditujukan untuk penanggulangan kemiskinan dan pengangguran disamping kegiatan peningkatan pemberdayaan masyarakat, revitalisasi pertanian dan kehutanan, peningkatan kapasitas pemerintah daerah, peningkatan aksesibilitas pendidikan

dan kesehatan, pelestarian lingkungan hidup, peningkatan pendapatan daerah dan terakhir manajemen bencana.

Program manajemen bencana justru menempati prioritas terakhir untuk kawasan yang sangat rentan terhadap bencana ini. Kondisi geografis Kabupaten Sleman yang terletak di lereng gunung Merapi, dan pengalaman gempa tahun 2006 sama sekali tidak menjadi pemikiran serius kalangan aparat pemerintah daerah. Padahal secara logika jika program manajemen bencana ini diterapkan dalam skala prioritas utama maka program turunan lainnya seperti penanggulangan kemiskinan dan pelestarian lingkungan hidup akan dapat teratasi dan terminimalisir sedemikian rupa apabila bencana terjadi.

Dengan menelaah lebih dalam program pembangunan daerah, maka diharapkan terdapat sebuah gambaran pemikiran dan aksi kegiatan dari aparat pemerintah daerah. Kabupaten Sleman dalam rangka mewujudkan program prioritasnya menggunakan data rerata penduduk miskin versi Nakersos. Dari 89 desa, ditetapkan 45 desa memiliki jumlah penduduk yang berada diatas rerata kabupaten yaitu 25,46 persen. Sedangkan berdasarkan angka rerata jumlah RTM di masing-masing desa yaitu 616 RTM, maka terdapat 36 desa berada diatas rerata tersebut (Gambar 5.1).

**Gambar 5.1 Sebaran Penduduk Miskin menurut Desa, Kabupaten Sleman, 2008**



Program prioritas pembangunan daerah Kabupaten Sleman terbagi menjadi empat pilar; Pilar pertama ditujukan untuk peningkatan pendapatan dan kesempatan kerja masyarakat melalui;

- a. Revitalisasi pertanian meliputi penguatan pada sektor input pertanian (benih, pupuk dan pestisida); Diversifikasi produk pertanian → penerapan teknologi dan pengembangan agribisnis pertanian (antisipasi pengurangan lahan pertanian dan degradasi lingkungan); Kualitas, Kuantitas, dan Kontinuitas pertanian (Ketahanan Pangan)

- b. Peningkatan peran Industri Pengolahan melalui Klaster/sentra industri; Peningkatan kualitas produk; Penguatan kelompok industri; Peningkatan peran sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran → peningkatan sektor pariwisata;
- c. Pariwisata untuk pengentasan kemiskinan dan pengangguran meliputi pengembangan desa wisata sebagai unit ekonomi perdesaan; Peningkatan investasi; Deregulasi perijinan yang kondusif; Daya saing produk (keunggulan komparatif dan kompetitif)

Pilar kedua ditujukan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui;

- a. Peningkatan angka partisipasi sekolah
- b. Peningkatan pendidikan non-formal
- c. Pelatihan kepada usia produktif
- d. Bantuan teknis alat usaha
- e. Bantuan modal usaha
- f. Penguatan kelompok masyarakat produktif
- g. Pelayanan kesehatan
- h. Jaminan kesehatan masyarakat miskin
- i. Sarana dan prasarana kesehatan masyarakat miskin

Pilar ketiga ditujukan untuk Pemberdayaan masyarakat melalui;

- a. Pendampingan masyarakat miskin

- menumbuhkan *self-motivation* masyarakat
  - menggali potensi, inovasi, dan kreativitas produksi lokal yang layak jual
  - memfasilitasi jaringan pemasaran dan pihak lain
  - Berusaha di tempat lain (transmigrasi)
  - Sosialisasi dan persiapan
  - Sosialisasi transmigrasi di kantong-kantong kemiskinan
  - Pembekalan dan bimbingan teknis,
  - Pengetahuan sosial budaya daerah tujuan
- b. *Social engineering* (integrated dan komprehensif)
- Memperbaiki perilaku/mental masyarakat
  - Menambah kurikulum muatan lokal (*local content*),
  - Meningkatkan motivasi berusaha, kreatif, daya juang yang tinggi

Pilar keempat ditujukan untuk Perlindungan Masyarakat Miskin melalui;

- a. Memberikan akses pada proses perencanaan / kebijakan
- b. Memberikan perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat yang rentan (pengemis, lansia, anak terlantar, yatim piatu, penderita cacat, korban bencana alam, korban konflik sosial, mrk yg terkena dampak krisis ekonomi)

Daya tanggap dan manajemen pemerintahan di kedua kabupaten yang menjadi objek studi cukup berbeda. Berbeda dengan Sleman yang merasa kesulitan dalam meng-*update* jumlah penduduk miskin dari tahun ke tahun, pemerintah kabupaten Bantul mampu meng-*update* data kemiskinan dan bahkan menjadi percontohan bagi kabupaten lainnya di Indonesia. Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemkab Bantul adalah melakukan pendataan KK yang secara sistematis dan berkala bahkan mereka memiliki *database* yang cukup akurat. Data kemiskinan ini dimulai sejak tahun 2006, dan itu artinya sejak terjadinya gempa pemkab Bantul sudah mengantisipasi siapa yang menjadi target dari beragam program anti kemiskinan. Seperti dikutip dari Kuncoro (2008) jumlah KK miskin pasca gempa awalnya adalah sekitar 81.000-an, namun setelah dilakukan verifikasi *door to door*, bekerjasama dengan BKKBN dan melibatkan guru-guru, jumlah KK miskin menjadi 74.342. Jumlah penduduk miskin pada tahun 2007 menurun menjadi 67,589 KK (28,11 persen) dan pada tahun 2008 turun menjadi 57.539 KK (23,13 persen).

Bukanlah hal yang mengejutkan jika pemerintah Kabupaten Bantul memprioritaskan pengurangan kemiskinan dalam program pembangunannya pasca gempa 2006. Hal ini ditujukan karena sejak terjadinya gempa perekonomian Bantul nyaris lumpuh. pertumbuhan ekonomi Bantul merosot hanya sebesar 2 persen, yang di bawah rata-rata pertumbuhan propinsi DIY yang mencapai 3,71 persen. Meskipun secara nominal nilai PDRB relatif masih tinggi dibandingkan sebelum gempa. Jelas terlihat bahwa angka kemiskinan dan pengangguran melonjak tajam pasca gempa 2006, bahkan hingga tahun 2010 pemkab hanya bisa menargetkan untuk mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran kurang

lebih hanya sekitar 30 persen dari kondisi gempa. Paling tidak diperlukan waktu 10 tahun untuk mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran agar setara dengan kondisi sebelum gempa di tahun 2005 (Tabel 5.5).

**Tabel 5.5 Profil Ekonomi Kabupaten Bantul Sebelum dan Paska Gempa 2006**

No	Indikator	Sebelum Gempa (2005)	Pasca Gempa (2006)	Sasaran (2010)
1	PDRB	3,23 Triliun	3,29 Triliun	3,8 Triliun
2	Pertumbuhan PDRB	4,99%	2,02%	5,11%
3	Industri Pengolahan	3,15%	-11,87%	4,62%
4	Pertanian	3,63%	2,92%	3,75%
5	Tingkat Kunjungan Wisatawan	1.537.352 orang	884.024 orang	1.273.400 orang
6	Kemiskinan	18,5% (27.379 KK)	31,46% (74.362 KK)	21,9% (53.362 KK)
7	Pengangguran	5,74% (25.300 Jiwa)	8,5% (30.841 Jiwa)	6,00% (47.350 Jiwa)

Sumber: Penyusunan Rencana Startegis Kabupaten Bantul, 2007

Akan tetapi, data terakhir menunjukkan terjadinya percepatan dalam pengurangan kemiskinan dan pengangguran di Bantul melebihi dari sasaran yang ditargetkan di tahun 2010. Dengan dana hampir Rp 80 miliar lebih setiap tahunnya Kabupaten Bantul perlahan mampu mengurangi angka kemiskinan. Dana tersebut digunakan untuk bantuan dan pinjaman modal keluarga miskin yang punya usaha. Rata-rata per KK menerima Rp 1 juta. Menarik untuk dicatat upaya Pemda

mengurangi beban keluarga miskin dan memberdayakan kaum dhuafa. Upaya mengurangi beban KK miskin dilakukan dengan cara membantu pembayaran IMB dan PBB KK miskin Bantul serta membantu pembayaran sekolah untuk anak-anak KK miskin (sekitar 141 ribu anak) melalui dana APBD.

Pemberdayaan KK miskin dilakukan dengan berbagai macam skema, diantaranya dengan memberikan pinjaman sebanyak 5 ekor kambing siap melahirkan kepada KK miskin serta pinjaman pembangunan kandang sebesar Rp 500 ribu beserta kambingnya dan pinjaman kepada 700an tukang becak. Selain itu, Pemda melakukan reklamasi lahan di Pleret, Sitimulyo dan Parangtritis sebesar Rp 225 juta, juga program pengembangan agribisnis pisang di Wirirejo dan Sitimulyo, Desa Mandiri Pangan di Imogiri dan Dlingo, Rehabilitasi jaringan irigasi serta Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN) di 17 kecamatan melalui bantuan benih kepada KK Miskin, termasuk kelompok tani. Jumlah dan tingkat pengangguran juga menurun. Pada tahun 2007 jumlah penganggur sebanyak 39.106 orang atau sekitar 8,92% dari total angkatan kerja. Pada tahun 2008 menurun menjadi 35.366 orang atau hanya 7,5%. Padahal jumlah penduduk meningkat dari 896.994 jiwa pada 2007 menjadi menjadi 909.812 jiwa pada tahun 2008 (Kuncoro, 2008). Pada gilirannya hal ini juga mengurangi angka kemiskinan dari 81 ribu KK lebih yang miskin akibat gempa, dalam tempo singkat angka itu menurun menjadi 67.567 KK. Kini penduduk miskin di Bantul tinggal sekitar 32 ribu KK (Suara Karya, Kamis, 24 Juli 2008 <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=205333>).

## Rehabilitasi Pasca Gempa dan Peran PNPM Mandiri

Program rehabilitasi pasca gempa Yogyakarta dan Jawa Tengah telah menjadi agenda nasional program pembangunan. Direktorat pekerjaan umum dalam hal ini adalah institusi yang paling bertanggung jawab untuk pembangunan kembali fasilitas publik dan infrastruktur di Yogyakarta. Penanganan pembangunan kembali rumah pasca bencana gempa di Yogyakarta dan Jawa Tengah dilakukan oleh masyarakat dengan pola pendampingan sehingga akan mampu mengakomodasi nilai-nilai lokal dan peningkatan produktivitas masyarakat. Tahap awal yang direncanakan mulai 1 Juli 2006, dilakukan dengan memanfaatkan lembaga Komunitas Badan Keswadayaan Masyarakat yang difasilitasi P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan) dalam pembangunan rumah contoh sebanyak 10 unit per kelurahan meliputi: 112 Kelurahan di Yogyakarta dan 70 Kelurahan di Jawa Tengah (Klaten). Pendampingan dilakukan oleh Tim Pendamping yaitu Fasilitator IPerumahan/Instruktur yang memberikan bimbingan teknis Rumah Tahan Gempa kepada kelompok masyarakat yang merehab/membangun kembali rumahnya (<http://www.jpu.go.id/publik/ind/>).

Alhasil, berkat kesigapan Pemerintah daerah dan modal sosial yang kuat dari masyarakat Bantul dan Sleman, proses rekonstruksi rumah dapat berjalan relatif cepat. Menarik untuk dicatat, sektor bangunan mengalami *booming* yang luar biasa pasca gempa. Dari sebanyak 173.000 rumah roboh dan rusak berat akibat gempa, sudah sekitar 145.000 rumah yang telah selesai diperbaiki. Khususnya di Bantul, jumlah rumah di Bantul yang mendapat bantuan rehab/rekons dari APBN meliputi 10.008

rumah roboh, 49.492 rusak sedang, 56.601 rusak ringan. Rumah-rumah tersebut saat ini sudah dibangun permanen dan bisa ditempati. Akibatnya, pertumbuhan sektor bangunan di Bantul meningkat dengan rekor pertumbuhan dari hanya 8,5 persen tahun 2005 menjadi 11,6 persen hingga 12 persen tahun 2006-2008 (Kuncoro, 2008).

Bagaimanakah peran PNPM dalam proses pembangunan kembali Yogyakarta? Jika disebutkan sebelumnya bahwa Kementerian Pekerjaan Umum menggunakan pola pendampingan dari program PPK (yang merupakan cikal bakal dari PNPM Mandiri Perdesaan), seharusnya program ini juga terintegrasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan. Pada tahun 2006 PNPM-PPK lebih banyak fokus pada rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa dengan kucuran dana Rp 40,75 miliar untuk 17 kecamatan. Dana tersebut sesuai dengan pengajuan usulan yang disetujui dalam Musyawarah antar Desa (MAD) di setiap kecamatan. Selain digunakan untuk program ekonomi produktif yaitu berupa Simpan Pinjam Perempuan (SSP) juga untuk pembangunan sarana dan prasarana seperti : jalan, gedung TK, Irigasi, Jembatan, sanitasi air bersih, pasar desa dan sarana lainnya dengan total sebanyak 578 sarana dan prasarana. Selama tahun 2006 PPK menjadi salah satu jalan keluar bagi pembangunan sarana dan prasarana yang roboh dan rusak akibat gempa tahun 2006.

Untuk pembangunan sarana pendidikan telah dibangun kembali 100 gedung TK dan perbaikan 104 gedung TK sehingga total bangunan 204 gedung TK. Sedangkan untuk program SPP yang dikelola oleh Unit Pengelola Keuangan (UPK), menurut Kepala Kantor PMD Kabupaten Bantul, program simpan pinjam

mampu mendorong perekonomian di tingkat akar rumput. Dana yang dikucurkan di setiap kecamatan sebesar 25 persen adalah untuk usaha kaum perempuan yang dikelola oleh UPK. Dana tersebut digulirkan ke berbagai kelompok usaha yang dikelola perempuan. Selain dapat menghindarkan masyarakat dari jeratan rentenir, usaha yang dikelola perempuan juga akan mendapat pendampingan dan pembinaan sehingga diharapkan usaha yang digeluti bisa berhasil.

Kemudian pada tahun 2007 PNPM–PPK mendapat kucuran dana sebesar Rp 14 miliar untuk menyelesaikan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa tahun 2006 dan untuk melanjutkan program ekonomi produktif (SPP). Keberhasilan pelaksanaan PNPM – PPK di Bantul tak lepas dari kerjasama dan koordinasi yang baik dengan Kantor PMD Kabupaten Bantul sehingga tercipta manajemen yang baik dari pemerintah daerah. Selanjutnya pada tahun 2008 ini PNPM – PPK telah berganti menjadi PNPM Mandiri Perdesaan. Adapun lokasi sasaran PNPM Mandiri Perdesaan yaitu kecamatan yang tidak masuk kategori kecamatan bermasalah dalam PPK, kecamatan yang diusulkan oleh Pemda dengan memberikan kontribusi dana APBD 20% dan kecamatan yang tidak dialokasikan kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan. Tujuan dari pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan ini adalah Meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.

Pembangunan infrastruktur yang dilakukan dalam skim PNPM Mandiri Perdesaan setidaknya sedikit diperlakukan istimewa untuk wilayah Bantul dan Sleman. Perlakuan istimewa

dapat terlihat dari minimnya partisipasi masyarakat setempat dalam tenaga kerja ataupun kontribusi modal.<sup>3</sup> Hal ini pula diakui oleh UPK Kecamatan Brebah (yang dinominasikan sebagai UPK teladan dari Yogyakarta dalam pemilihan UPK teladan nasional tahun 2010). Dimana ketika proyek infrastruktur PNPM Mandiri perdesaan berakhir pada tahun 2008 lalu, banyak masyarakat yang mengeluhkan kehilangan sebagian pekerjaannya khususnya mereka yang menjadi kuli bangunan. Hampir disesalkan karena dengan perubahan status dari penerima PNPM Mandiri perdesaan (yang *notabene* mendapatkan bantuan hampir Rp 3 miliar perkecamatan) harus berubah menjadi PNPM perkotaan yang nilainya hanya 300juta. “Bagaimana mungkin membangun infrastruktur dengan dana hanya 300 juta, itu hanya cukup untuk proses intervensi dari aparat kecamatan maupun desa, jumlah ini tidak layak”, aku pimpinan UPK tersebut<sup>4</sup>.

Para responden penelitian yang tinggal di desa Giripanggung-Tepus, Purwodadi-Tepus, Sidoharjo, Sumber Wungu, Tepus-Tepus (yang merespon kuesioner dengan baik) menyatakan bahwa terdapat pembangunan infrastruktur dan mereka terlibat dalam pembangunan infrastruktur di wilayahnya. Selebihnya 17,34 persen menyatakan bahwa mereka tidak terlibat

---

<sup>3</sup> Kontek partisipasinya dalam penjelasan ini mengacu pada partisipasi yang disyaratkan PNPM Mandiri. Jadi dalam kondisi bencana PNPM Mandiri lebih banyak bekerja sebagai bantuan sosial dengan memperluas kesempatan kerja bagi korban bencana melalui proyek padat karya.

<sup>4</sup> Wawancara dengan Ketua UPK dan Sekretaris UPK Kecamatan Brebah, di desa Brebah tanggal 15 Juni 2010

dan tidak mengetahui adanya pembangunan infrastruktur di wilayahnya.<sup>5</sup>

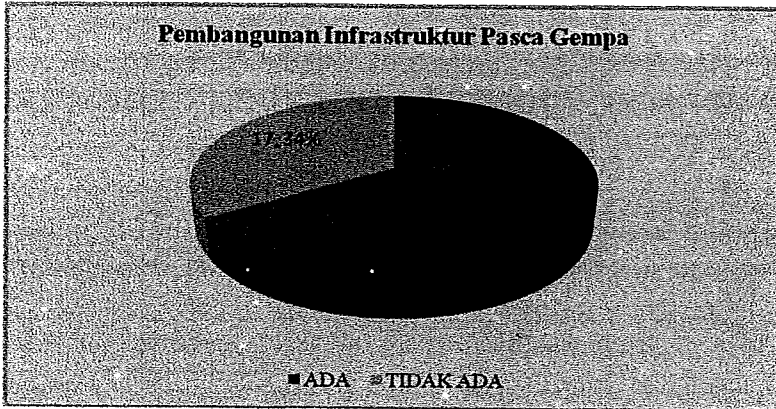
Sementara itu hampir semua responden menjawab bahwa infrastruktur yang dibangun melalui skim PNPM Mandiri lebih banyak ditujukan untuk pembangunan infrastruktur fisik, seperti pembangunan jalan, selokan, irigasi, pembangunan gedung balai desa, gedung TK, gedung PAUD dan seterusnya (lihat grafik 3)<sup>6</sup>. Dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk tekni (juknis) PNPM Mandiri Perdesaan pembangunan infrastruktur tidak boleh melebihi 40 persen dari total kegiatan PNPM. Hanya saja untuk Kabupaten Sleman dan Bantul hal ini dikecualikan dari tahun 2006 – 2008. berdasarkan laporan tahunan UPK yang kami ambil sebagai sampel kurang lebih 65-70 persen dana PNPM Mandiri Perdesaan digunakan untuk tujuan pembangunan infrastruktur fisik.

---

<sup>5</sup> Respon dari responden terhadap pertanyaan mengenai infrastruktur hanya sekitar 50% dari total responden. Hal ini dikarenakan oleh beberapa hal 1) ketidaktahuan mereka akan program tersebut; 2) karena pertanyaan ini hanya menjadi satu bagian saja dari riset di Yogyakarta, maka target responden bisa saja *missplaced*; 3) kemiskinan transient yang terjadi begitu cepat, bisa jadi orang-orang yang tergolong kelompok miskin di tahun 2006, pada saat survey dilakukan sudah tidak tergolong lagi ke dalam kelompok miskin.

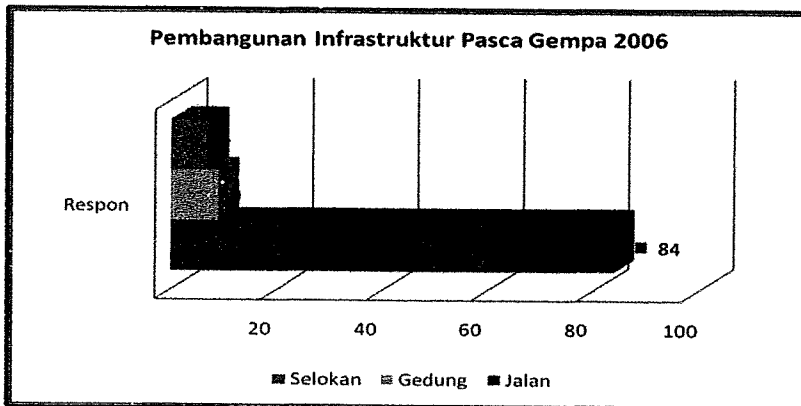
<sup>6</sup> Untuk pembangunan jalan, dalam Skim PNPM Mandiri perdesaan hanya diijikan untuk cor blok jalan, dan pembukaan jalan baru yang sudah ada rintisannya dari warga (bukan dari awal). Sementara untuk pengaspalan jalan dan perbaikan jalan tidak bisa dilakukan dengan skim ini, harus melalui swadaya masyarakat ataupun sudah menjadi agenda kegiatan departemen Pekerjaan umum.

Gambar 5.2 Respon Masyarakat terhadap Adanya Pembangunan Kembali Infrastruktur



Sumber: Data Primer P2E LIPI, 2010, diolah.

Gambar 5.3 Respon Masyarakat terhadap Bentuk Pembangunan Infrastruktur melalui PNPB Mandiri Perdesaan



Sumber: Data Primer P2E LIPI, 2010, diolah.

Dari sisi pendanaan, proporsi dana swadaya masyarakat dengan dana dari PNPM dalam kondisi normal seharusnya 60:40, 60 persen adalah dana swadaya masyarakat, sementara 40 persen dari PNPM.<sup>7</sup> Namun, dalam kondisi kebencanaan yang seperti terjadi di Yogyakarta berdasarkan hasil survey, proporsi dari PNPM justru lebih besar dibandingkan proporsi dari masyarakat. Data lapangan menunjukkan bahwa proporsi PNPM dapat berkisar antara 75 persen hingga 90 persen (nilai modus dari data lapangan). Sedangkan modus untuk proporsi masyarakat cenderung sebesar 10 persen. Penjelasan logis dari fakta ini cukup mendasar, dalam kondisi kebencanaan seharusnya masyarakat memang perlu dibantu khususnya dalam kegiatan ekonomi yang berbasis padat karya seperti pembangunan infrastruktur fisik. Dalam kondisi normal, beban tenaga kerja biasanya menjadi porsi utama dari swadaya masyarakat, namun dalam kondisi kebencanaan, biaya tenaga kerja justru menempati posisi tertinggi dari semua biaya pembangunan infrastruktur.

Adalah hal yang wajar jika kehadiran program PNPM menjadi idaman bagi korban bencana untuk mengais pundi-pundi uang yang raib karena gempa. Hanya sayangnya tidak semua program yang diajukan oleh masyarakat dapat didanai melalui program PNPM Mandiri. Data dari masyarakat menunjukkan bahwa hanya sekitar 45 persen dari usulan masyarakat yang didanai oleh PNPM Mandiri di Yogyakarta. Dari usulan tersebut sebagian besar (hampir 65 persen) merupakan permintaan masyarakat, sedangkan intervensi dari perangkat desa dan daerah hanya sekitar 25 persen dan selebihnya adalah hasil konsultasi

---

<sup>7</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan konsultan PPK dalam FGD 15 Oktober 2009.

dengan para konsultan PNPM. Kisaran dana yang diperoleh oleh waragapun beragam, mulai dari Rp 6.000.000 hingga Rp. 200.000.000, tergantung pada jenis bangunannya. Seperti pembangunan kembali gedung balai desa di Brebah misalnya yang kemudian di sulap menjadi gedung serba guna, yang tidak hanya digunakan sebagai tempat berkumpulnya warga desa, namun juga dibangun sarana olahraga tenis meja, bulu tangkis dan sebagainya sehingga warga bisa memanfaatkan gedung tersebut kapan saja. Rangka pembangunanyapun juga kokoh, karena dibantu oleh fasilitator teknik PNPM yang memang menguasai teknik bangunan.

Dari 55 persen usulan warga yang tidak dapat didanai dalam skim PNPM dikarenakan oleh beberapa sebab; 1) usulan tersebut cenderung untuk pembangunan jalan yang berkesinambungan. Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa pembangunan jalan yang berkesinambungan adalah bagian dari pekerjaan PU ataupun masyarakat bukan PNPM lagi. Sesuai dengan isi Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB) bahwa masyarakat sepakat dan berjanji akan memelihara prasarana dan sarana melalui swadaya masyarakat dengan sebaik-baiknya. Dalam prinsip PNPM Mandiri Perdesaan juga disebutkan bahwa masyarakat bertanggungjawab terhadap kesinambungan setiap usulan yang diusulkan, dalam hal ini adalah pelestariaannya. Pelaksanaan pemeliharaan prasarana sangat mengutamakan peran serta masyarakat desa yang dikoordinasi oleh Seksi 6 dari Lembaga Ketahanan Desa atau disingkat LKD/LKMD/LPM. Kegiatan ini meliputi perencanaan dan pelaksanaan (operasional) pemeliharaan prasarana desa yang sudah dibangun, antara lain: jalan desa, Jernbatan, penyediaan air bersih, bangunan gedung, pasar, MCK, irigasi dan bangunan

sarana ekonomi lainnya. Konsultan dalam hal ini FKT ditugaskan untuk membantu Tim Pengelola Pemeliharaan Prasarana (TP3), LKMD dan masyarakat desa pada akhir pelaksanaan kegiatan fisik proyek, dalam hal memberikan pelatihan dalam pembuatan kelengkapan perencanaan pemeliharaan, teknis pemeliharaan berbagai jenis prasarana, penyiapan dan peningkatan organisasi untuk operasi dan pemeliharaan, alternatif-alternatif pembiayaan dan juga memberi bimbingan teknis perbaikan di lapangan, sehingga kualitas bangunan dapat dijaga dan dilestarikan. 2) Ditanggungkan untuk diajukan pada tahun berikutnya atau ditujukan kepada lembaga lain yang lebih sesuai dengan program yang diajukan. Beragam kegiatan yang diajukan warga pada dasarnya baik, namun mungkin kurang sesuai dengan PNPM sendiri, sehingga ada sebagian proposal dari warga yang bagus dengan bantuan dari konsultan diajukan untuk mendapatkan pendanaan dari instansi lain seperti bantuan dana CSR. 3) tidak memenuhi uji kelayakan proposal.

### **Dampak Pembangunan Infrastruktur Pasca Gempa melalui PNPM Mandiri**

Geliat ekonomi Yogyakarta mulai pulih sejak tahun 2008, beberapa industri besar seperti rokok dan susu mulai kembali dibangun, dan mulai mempekerjakan kembali tenaga kerjanya. Tidak hanya itu, rembesan dari aktivitas ini adalah munculnya kota-kota baru yang dibangun investor *real estate*, serta sentra-sentra industri kecil seperti desa kerajinan rakyat Kasongan, Manding, Kotagede, Pundong serta sentra kerajinan lainnya.

Terdapat beragam argumen yang melatarbelakangi keberhasilan Yogyakarta dalam menanggulangi kemiskinan; pertama, adanya peran PNPM Mandiri yang mampu menurunkan secara langsung angka kemiskinan di Yogyakarta. Dari hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa peran PNPM terhadap pengentasan kemiskinan relatif kecil, karena keterlibatan masyarakat miskin atau yang mereka sebut sebagai rumah tangga miskin absolut hampir dapat dikatakan tidak ada. RTM absolut hanya menikmati sebagian kecil dari dana simpanan masyarakat yang dikategorikan hampir miskin<sup>8</sup>. Kelompok simpan pinjam perempuan (KSPP) misalnya memiliki sejumlah dana simpanan dari hasil pengelolaan simpan pinjam mereka, hanya sekitar 10 persen dari penyisihan SHU untuk dana sosial yang benar-benar diberikan kepada RTM absolut. Artinya, PNPM belum layak merilis jargon sebagai sebuah program yang berhasil mengentaskan kemiskinan, namun PNPM harus diakui berhasil dalam mengantisipasi tingkat keparahan kemiskinan yang mungkin akan terjadi dan dialami oleh penduduk yang hampir miskin.

---

<sup>8</sup> Program UPK yang telah dilaksanakan dan langsung menyentuh kaum miskin yaitu sunatan massal, nikah masal, pembagian hewan ternak bergulir, pemberian beasiswa, pembagian sembako gratis, alat tulis dan beberapa program sejenis. Dalam konteks ini seolah program PNPM justru diarahkan untuk mengentaskan kemiskinan sama saja dengan program-program *charity* lainnya. Suatu pertanyaan yang wajar jika kalangan awam mempertanyakan kemana larinya dana APBN yang triliunan rupiah melalui program ini sementara angka kemiskinan nasional hanya turun 1 persen. Logikanya dengan peningkatan anggaran untuk anti kemiskinan lebih dari 3 persen dari total APBN seharusnya Indonesia sudah menikmati 0 persen *poverty*. Tetapi sayangnya, program tersebut ternyata lebih banyak dinikmati oleh kalangan intelektual yang memang tidak terjaring dalam jalur formal, bukan sebuah hal yang buruk pula, karena dengan adanya PNPM Mandiri, ternyata dapat mengurangi pengangguran terselubung dan terdidik. Sehingga seharusnya dalam tahap awal (4 tahun pertama PNPM Mandiri digulirkan) tujuan utamanya bukan untuk pengentasan kemiskinan absolut, tetapi untuk pengurangan angka pengangguran.

Argumentasi kedua diluncurkan dari kalangan teknokrat dan akademisi yang pro terhadap perubahan struktural. Kalangan ini seolah sependapat dengan teorinya Lucas dan Sollow (2000) yang menyatakan bahwa selain populasi dan akumulasi capital, peran teknologi cukup besar dalam menopang pertumbuhan ekonomi sebuah wilayah. Menurut Lucas, inovasi teknologi secara matematis mampu menjelaskan bagaimana kekuatan sumber daya manusia dapat mengubah padang gurun sekalipun menjadi sebuah area yang cukup layak bagi kehidupan manusia, sebagaimana yang terjadi di Gunung Kidul.

Majunya pembangunan infrastruktur dan mulai beralihnya transformasi struktural dari sektor agraris ke sektor perdagangan dan jasa, setidaknya perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah Yogyakarta pasca gempa 27 Mei 2006. Bahkan masih sangat jelas terekam dampak pembangunan infrastruktur baik dalam skim PNPM maupun dari bentuk *blok grant* lainnya telah menyokong pertumbuhan infrastruktur yang cukup dinamis dan rapi di Yogyakarta. Kabupaten Bantul, Sleman dan sekitarnya, misalnya yang terkena dampak paling parah dari bencana gempa bumi, merupakan sentra berbagai kegiatan bisnis pendukung perekonomian Yogyakarta. Hampir separo lebih pelaku usaha kecil-menengah berlokasi di kawasan ini. Beberapa sentra industri kerajinan rakyat seperti kerajinan kulit di Manding, sentra kerajinan gerabah di Kasongan, sentra kerajinan perak di Kotagede, serta sentra industri kecil lainnya, ternyata ikut hancur lebur.

Satu lagi yang perlu mendapatkan perhatian serius dari kalangan teknokrat maupun aparat pemerintah yaitu membangun infrastruktur untuk *e-commerce*. Belajar dari pengalaman gempa

2006, dimana perekonomian Yogyakarta yang didominasi dari sektor pertanian dan pariwisata lumpuh, membutuhkan waktu 3 tahun untuk bisa kembali menarik wisatawan asing. Bagi para pengrajin dan pekerja di Industri kreatif ini, omset mereka anjlok hingga mencapai 70 persen dari kondisi normal. Meski kondisi alam cenderung berangsur membaik tetapi tidak serta merta memperbaiki kondisi perekonomian mereka. Dengan mengandalkan teknologi perdagangan *e-commerce*, para pedagang di Yogyakarta seharusnya tidak perlu menunggu hingga wisatawan berkunjung, tetapi cukup dengan menggunakan teknologi informasi dapat melakukan transaksi dalam waktu yang singkat, aman dan terpercaya.

## Kesimpulan

Perubahan yang relatif cepat dalam transformasi ekonomi Yogyakarta tidak serta merta membuat warga setempat membusungkan dada dan berleha-leha menikmati jerih payah mereka. Masih terlalu banyak yang dibangun sebagai penguatan dari system peringatan dini (*early warning system*) baik dari sisi kerentanan terhadap bencana wilayah maupun kerentanan ekonomi yang mengarah pada siklus *bubble*. Banyak akademisi hebat yang lahir di kota ini, banyak ekonom dengan beragam teori yang membangun paradigma masyarakat Yogyakarta, setidaknya dengan kekayaan intelektual ini, lantas pertanyaan selanjutnya siapakah yang paling berhak dan paling berkuasa untuk menentukan status kondisi kegentingan di Yogyakarta?

Siapa pun elemennya, seharusnya mulai bersiap untuk lebih tangguh dalam menghadapi rangkaian “*sudden poverty*” yang tidak diharapkan akibat dari bencana alam, krisis finansial maupun ancaman krisis energi dan pangan sekalipun. Kehadiran PNPM Mandiri boleh jadi dikatakan sebagai katup penyelamat sementara untuk pemulihan ekonomi warga. Namun pada dasarnya, tujuan utama dari PNPM mandiri adalah untuk pengentasan kemiskinan absolut bukan untuk meredam gejolak *transient poverty* ataupun *sudden poverty*. PNPM Mandiri baik perdesaan maupun perkotaan seharusnya bisa lebih fokus terhadap target yang ditunjukkan karena institusi inilah yang menjadi tumpuan Indonesia untuk bisa mencapai tujuan *Millenium Development Goals* 2015.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bantul, B. K., 2007, Penyusunan Rencana Strategis Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) Kabupaten Bantul 2007, UNDP. Yogyakarta.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman, 2007, *Grand Design Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sleman*
- Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2006, *Profil Rumah Tangga Fakir Miskin-Miskin Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- Badan Pusat Statistik, 2008, 'Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2008', Berita Resmi Statistik
- Gunatilaka, R., 1999, 'Rural Infrastructure Programmes for Poverty Reduction: Policy Issues from The Sri Lankan Experience', *the Regional Consultation on WDR 2001 for South Asia on Poverty Reduction and Social Progress: New Trends and Emerging Lesson*, Rajendrapur, Bangladesh.
- JRS Indonesia, 2006, Gempa Yogyakarta, <http://www.jrs.or.id/index.php?> diakses tanggal 14 Agustus 2010
- Kuncoro, M., 2008, HUT Bantul ke-178. Volume, 3 DOI:
- Lassa, Jonatan, 2006, 'Evaluation of Disaster Governance in Indonesia: 2004-2006' dalam Fatah, E.S. Ed. *Puisi Indah, Prosa Buruk – Evaluasi Dua Tahun Kebijakan SBY-Kalla*, SDI-Rekatama Media Bandung, pp. 323-354

Munasinghe, Mohan dan Alcira Kreimer, 2007, *Managing Environmental Degradation and Natural Disaster: an Overview*. Volume, 1 - 6 DOI:

Negara, S., 2006, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2006. D. S. K. B. Hukum, Pemerintah Republik Indonesia.

United Nation, 2010, 'Accelerating MDGs by Reducing Risk to Natural Hazards: Invest Today for Safer Tomorrow', International Strategy for Disaster Reduction (ISDR),

<http://www.unisdr.org/english/focus/mdg/documents/MDGs-and-DRR%20DRAFT-as-of-16-June.pdf> diakses tanggal 13 Oktober 2010

# BAB 6

## PNPM MANDIRI DAN KEMISKINAN: STUDI KASUS KABUPATEN GUNUNG KIDUL DAN KULON PROGO

*Toerdin S. Usman*

### **Pendahuluan**

Akses kemiskinan bukan sesuatu yang permanen, juga bukan semata-mata urusan teknis dunia yang secara hitam-putih bisa atau tidak bisa diselesaikan sendiri tanpa terkait dengan skenario Yang Maha Kuasa. Karena itu, upaya pengentasan kemiskinan merupakan proses perubahan *nasib* ke arah titik akhir rona kehidupan yang lazim disebut sebagai *takdir*, yang capaian kesemuanya itu bermuara pada sikap-perilaku syukur dan/atau sabar. Karena permasalahan tersebut merupakan etos kebajikan Illahiyah, maka apapun capaiannya akan bermakna positif, sebagai sasaran kehidupan yang ideal, yang mengakumulasi kebajikan dunia-akhirat.

Demikianlah, kehidupan yang ideal –pada semua tingkat dan konteks– akan menjadi titik-tuju setiap manusia. Setiap manusia akan berupaya dengan seoptimal mungkin untuk menggapai titik-tuju kehidupan yang ideal tersebut, sebagai upaya perbaikan nasib yang merupakan proses dialektik ke arah titik-akhir determinasi kehidupan. Bagaimanapun, wilayah perubahan yang bisa dikelola oleh manusia hanyalah proses perbaikan sebelum sampai pada titik-akhir upaya yang dilakukannya. Karena

itu, acuan sukses/tidak suksesnya kehidupan secara permanen mutlak perlu disandarkan pada sistem nilai tersebut sehingga keseluruhan aktivitas hidup bisa diselaraskan ke dalam ranah *nasib* dan *takdir*.

Terkait itu, pada paparan pada bab ini akan mengemuka peran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo, yang telah sedikit-banyak berupaya mengentaskan kemiskinan. Adapun sistematika paparan terdiri atas Pendahuluan, Capaian dan Kendala Umum PNPM Mandiri, PNPM Mandiri dan Solusi Kemiskinan baik di Kabupaten Gunung Kidul maupun Kulon Progo, serta Kesimpulan.

### **Capaian dan Kendala Umum PNPM Mandiri**

Sejak diluncurkan pada 30 April 2007, pelaksanaan PNPM Mandiri telah membawa banyak kemajuan. Pada 2010 ini, PNPM Mandiri Perdesaan telah mencapai 4.805 kecamatan, sementara PNPM Mandiri Perkotaan telah mencapai 885 kecamatan (<http://data.menkokesra.go.id>). Adapun rata-rata alokasi dan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) adalah Rp 1 miliar hingga Rp 3 miliar per kecamatan. Untuk memenuhi kebutuhan dana itu, pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar Rp 9,629 triliun. Dengan cakupan jumlah seperti itu, menurut *World Bank*, PNPM Mandiri telah dinyatakan menjadi program pemberdayaan masyarakat yang terbesar di dunia. Begitu menariknya, program-program yang ada dalam PNPM Mandiri telah diteliti oleh Tim dari

sekitar 33 negara, untuk diadopsi sekaligus diterapkan di negara masing-masing<sup>1</sup>.

Melalui dua program inti terkait yaitu PNPM Mandiri Perdesaan (yang dikelola oleh Kementerian Dalam Negeri) dan PNPM Mandiri Perkotaan (yang dikelola oleh Kementerian Pekerjaan Umum), ditetapkan sejumlah lokasi kecamatan dan besaran alokasi Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang harus disediakan, baik yang berasal dari APBN maupun yang disediakan dari APBD pemerintah kabupaten/kota sebagai kontribusi Dana Daerah untuk Program Bersama (DDUPB). DDUPB sendiri merupakan bentuk kemitraan daerah yang berkomitmen menanggulangi kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai kendala yang dirasakan cukup menghambat kelancaran pelaksanaan dan pemanfaatan, khususnya oleh

---

<sup>1</sup> Kesuksesan pelaksanaan program PNPM Mandiri telah menjadi magnet dan sarana efektif bagi sejumlah kalangan untuk turut "menyusup" menyosialisasikan program-programnya. Pada "musim bencana alam", PNPM Mandiri – terutama PNPM Mandiri Perdesaan – dimanfaatkan oleh berbagai kalangan *non-government organization* (NGO) dan multidonor serta instansi pemerintah, seperti halnya: *Oxfam, IOM, Gtz, Americare, Care, ILO, Ausaid, Usaid, BRR, BRA*, dan lain-lain. Kecuali itu, banyak pihak – termasuk partai politik – yang mencoba memanfaatkan kesuksesan PNPM Mandiri. Menjelang "musim pemilu", banyak partai politik yang mencoba memanfaatkan kesuksesan PNPM Mandiri. Kesuksesan pelaksanaan program PNPM Mandiri telah pula berpengaruh pada pemangkasan alokasi anggaran. Betapa tidak; menyusul evaluasi pemerintah bahwa program PNPM Mandiri sudah mencapai sukses dan telah berjalan dengan baik, maka jumlah anggaran untuk 2010 dipangkas sebesar Rp. 2,26 triliun. Terkait ini Menko Kesra menyatakan bahwa pemangkasan merupakan hal yang positif karena menunjukkan bahwa target PNPM sudah bisa mandiri dan peran pemerintah tidak lagi dibutuhkan (*Radar Bekasi*, 11 November 2009). Bagaimanapun, muncul juga opini bahwa banyak program-program kerakyatan pemerintah seperti pemberdayaan masyarakat dan kredit usaha rakyat (KUR) yang kesuksesannya baru sebatas gencarnya iklan.

kelompok masyarakat miskin. Kendala tersebut banyak mempengaruhi efektivitas pelaksanaan program PNPM Mandiri.

Di antara kendala-kendala tadi, kendala yang paling dirasakan dan sangat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan program –yang akan memberikan peluang bagi masyarakat miskin, juga akan menurunkan angka kemiskinan di daerah– adalah perhatian dan dukungan dari pemerintah daerah itu sendiri. Terkait ini, tidak semua daerah mendukung pelaksanaan PNPM Mandiri, meskipun arahan dan sosialisasi dilakukan berulang-ulang, bahkan mendatangi DPRD dan Pemda setempat untuk meyakinkan pentingnya program ini. Beberapa Bupati dan Walikota serta sementara kalangan di DPRD justru mencurigai program PNPM Mandiri sebagai program kampanye terselubung pemerintah untuk kepentingan pemilu<sup>2</sup>. Kendala lain terkait dengan dasar hukum penyediaan dana daerah untuk program PNPM Mandiri yang tidak jelas. Bahkan, tidak sedikit yang menolak untuk menyediakan dana daerah untuk PNPM Mandiri. Bagaimanapun, ada beberapa daerah yang komitmennya sangat tinggi untuk

---

<sup>2</sup> Kasus keresahan ribuan pelaku PNPM “Mandiri” Perdesaan terkait isu akan dibubarkannya program PNPM “Mandiri” jika Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) tidak menang dalam Pilpres 2009, kiranya bisa dijadikan gambaran wujudnya permasalahan tersebut. Menurut Konsultan Manajemen PNPM “Mandiri” Perdesaan Provinsi Sulsel: Andi Syahrir Kube dan Manajer Program PNPM Lingkungan “Mandiri” Perdesaan: Wahyuddin AB Kessa (<http://jeefiestpnp.blogspot.com/>): “Beredar isu bahwa PNPM ini akan berhenti jika SBY tidak terpilih. Hal ini perlu kami jelaskan bahwa isu ini tidak benar. Kami tegaskan bahwa siapapun presidennya, PNPM akan tetap jalan. Ini perlu dipahami seluruh pelaku PNPM di lapangan. PNPM ini program nasional yang disepakati menjadi salah satu pilar nasional dalam penanggulangan masalah kemiskinan. Klaim terhadap program PNPM mulai dilancarkan *elite* partai menjelang pemilu legislatif lalu. Klaim ini kian merebak menjelang pilpres. Kami tegaskan bahwa siapapun presidennya, PNPM akan tetap jalan. Ini perlu dipahami seluruh pelaku PNPM di lapangan”.

mendukung PNPM Mandiri, untuk tahun anggaran 2009, ada beberapa daerah yang menyatakan komitmennya untuk menyediakan DDUPB jauh melebihi ketentuan yaitu, antara lain Kota Palopo, Kabupaten Maros, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Pasaman Barat, dan Kabupaten Paser.

Demikianlah, dalam pelaksanaan PNPM Mandiri diperlukan dukungan dari pemerintah daerah melalui mekanisme kerjasama. Gambaran permasalahan tersebut, sebagai contoh, tampak pada jumlah dana daerah untuk program bersama (DDUPB) guna mendukung PNPM Mandiri sekitar 32 persen dari total alokasi BLM PNPM Mandiri TA 2008; yang berasal dari 336 kabupaten untuk PNPM Mandiri Perdesaan dan 245 kota/kabupaten untuk PNPM Perkotaan. Penyertaan dana daerah bagi PNPM Mandiri ditujukan untuk membangun pemahaman bahwa penanggulangan kemiskinan adalah upaya bersama, mendorong pemerintah daerah menjalankan program-program pro rakyat, melatih aparat pemerintah daerah untuk mendorong masyarakatnya dalam upaya pemberdayaan masyarakat, dan untuk mewujudkan perhatian pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Adapun besaran DDUPB ditetapkan dengan mengacu pada kapasitas fiskal daerah yang setiap tahunnya ditetapkan oleh institusi keuangan. daerah berkapasitas fiskal rendah, dengan menyediakan DDUPB minimal sebesar 20 persen dari total BLM yang disediakan APBN untuk kabupaten/kota terkait. Daerah dengan kapasitas fiskal sedang dan tinggi menyediakan minimal DDUPB sebesar 50 persen. Jika daerah tidak menyediakan DDUPB, maka dengan sendirinya jumlah BLM bagi masyarakat miskin di daerah tersebut berkurang dan semakin sedikit warga miskin yang dapat memanfaatkan program tersebut.

Betapa seriusnya kendala yang terkait dengan penolakan terang-terangan pemerintahan kabupaten/kota terhadap kebijakan PNPM Mandiri sehingga mendapat respons langsung Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (<http://www.depkominfo.go.id>). Ketika berbicara saat pembukaan Rakernas Pemberdayaan Masyarakat dalam rangka sosialisasi PNPM Mandiri Perdesaan 2010, Presiden mengaku bahwa dirinya sudah sejak lama mengetahui banyak pemimpin daerah yang menolak menjalankan PNPM Mandiri dengan berbagai alasan. Presiden menyatakan bahwa secara umum dirinya merasa belum puas melihat pelaksanaan PNPM, meskipun program itu dinilainya sudah berjalan baik. Dinyatakannya juga bahwa banyak pihak yang bersikap skeptis terhadap PNPM Mandiri; seperti menganggap program pemerintah terlalu banyak, tumpang-tindih, dan namanya aneh-aneh. Menanggapi hal itu, Presiden berjanji akan menampung semua masukan dari berbagai pihak, meskipun menurutnya, hasil dari PNPM Mandiri terbukti nyata. Kecuali itu, Presiden mengingatkan para Bupati, Walikota dan Gubernur untuk tidak segan-segan turun langsung dan berdialog dengan masyarakat untuk mengetahui kehidupan sehari-hari dan masalah yang dihadapi. Presiden juga meminta para Bupati dan Walikota agar sesekali bisa berdialog dengan masyarakat, bertanya tentang keluhan yang dialami mereka, apa saran dari masyarakat bawah, sehingga tidak hanya senang dengan melihat data statistik.

## **PNPM Mandiri dan Solusi Kemiskinan**

Kemiskinan, tidak berdimensi atau berkategori tunggal. Terkait ini, Nugroho (1995) telah menunjukkan dimensi kemiskinan dalam tiga kategori yaitu: *pertama*, kemiskinan yang berdimensi ekonomi atau material. Dimensi ini menjelma dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan, dan lain-lain. *Kedua*, kemiskinan berdimensi sosial dan budaya. Untuk memahami kemiskinan dimensi ini, ukurannya sangat kualitatif. Lapisan yang secara ekonomis miskin akan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut budaya kemiskinan, yang dapat ditunjukkan dengan terlembaganya nilai-nilai apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan, dan lain-lain. Karena itu, serangan terhadap kemiskinan sama artinya dengan pengikisan budaya tersebut. Apabila budaya kemiskinan tidak dihilangkan, maka kemiskinan ekonomi akan sulit ditanggulangi. *Ketiga*, kemiskinan berdimensi struktural atau politik. Orang yang mengalami kemiskinan ekonomi karena orang tersebut pada hakekatnya mengalami kemiskinan struktural atau politis. Kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana untuk terlibat dalam proses politik juga tidak memiliki kekuatan politik, sehingga menduduki struktur sosial paling bawah. Ada asumsi yang menegaskan bahwa orang yang miskin secara struktural atau politis akan berakibat pula pada kemiskinan secara material (ekonomi). Karena itu, jika upaya pengentasan kemiskinan ingin efektif, maka harus juga ada upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang sifatnya struktural dan politis.

Kompleksitas permasalahan kemiskinan diungkap juga oleh Lewis (dalam Ancok, 1995), yang mengkategorisasi masalah kemiskinan berdasarkan tiga pendekatan yaitu: *pendekatan kultural*, *pendekatan situasional*, dan *pendekatan interaksional*. Dengan konsep *cultural poverty* yang dikemukakannya, Lewis berpendapat bahwa kemiskinan merupakan suatu budaya yang terjadi karena penderitaan ekonomi (*economic deprivation*) yang berlangsung lama. Berdasarkan penelitian pada beberapa kebudayaan kelompok etnik, Lewis menemukan bahwa kemiskinan merupakan salah satu sub-kultur masyarakat yang mempunyai kesamaan ciri di antara etnik yang satu dengan lainnya. Adapun yang menjadi akar penyebab timbulnya budaya miskin tersebut, menurut Lewis, adalah masyarakat itu sendiri yang bercirikan:

1. Sistem perekonomian yang terlalu berorientasi pada mencari keuntungan;
2. Tingginya angka pengangguran dan angka *under employment* bagi kelompok yang tidak memiliki keahlian (*unskilled labour*);
3. Rendahnya upah/gaji yang diperoleh para pekerja;
4. Tidak adanya organisasi sosial, politik dan ekonomi bagi kaum miskin; baik yang didirikan oleh pemerintah maupun oleh swadaya masyarakat (*non-governmental organization*);
5. Hadirnya sistem kekeluargaan bilateral, yang menggantikan sistem kekeluargaan unilateral;
6. Hadirnya kelas masyarakat yang dominan, yang menekankan pada penumpukan harta dan kekayaan juga kesempatan untuk terus meningkat dalam status (*upward mobility*). Anggota kelas masyarakat ini beranggapan bahwa penyebab kemiskinan adalah sifat pribadi yang lemah dan inferior.

Menurut Lewis pula, 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 dan bersifat individualistik-kapitalistik. Budaya kemiskinan merupakan *disain kehidupan* bagi orang miskin yang berisikan pemecahan problema-problema kehidupan mereka, yang diturunkan dari satu generasi ke generasi selanjutnya.

Berbeda dengan apa yang diasumsikan Lewis, Valentine (dalam Ancok, 1995) mengatakan bahwa ciri-ciri sub-kultur orang miskin bukan karena kebudayaan yang dihasilkan secara turun-temurun. Ciri-ciri itu timbul karena situasi yang menekan, itulah pendekatan situasional. Bilamana situasi yang menekan itu hilang, maka ciri-ciri tersebut akan hilang dengan sendirinya. Situasi yang menekan tersebut timbul karena struktur total dari sistem sosial yang ada di dalam suatu masyarakat. Masih menurut Valentine bahwa untuk merubah keadaan orang-orang miskin ke arah yang lebih baik, harus diupayakan perubahan yang simultan dalam tiga hal: *pertama*, penambahan *resources* (kesempatan kerja, pendidikan, dan lain-lain) bagi orang miskin. *Kedua*, perubahan struktur sosial masyarakat; dan *ketiga*, perubahan-perubahan di dalam sub-kultur masyarakat orang miskin tersebut. Sumber perubahan yang paling mungkin adalah gerakan-gerakan sosial untuk menghidupkan kembali keyakinan diri kelompok miskin. Gerakan ini harus berasal dari dalam kelompok orang miskin itu sendiri. Bila telah timbul keyakinan diri, maka hambatan-hambatan kultural –sebagai ciri masyarakat miskin– akan terkikis.

Ahli lain yang mengajukan pendapatnya tentang kehidupan orang miskin –yang terkait dengan pendekatan interaksional–

adalah Gans. Menurut Gans (dalam Ancok, 1995), perilaku dan ciri-ciri yang ditampilkan kaum miskin merupakan hasil interaksi di antara faktor kebudayaan yang sudah tertanam di dalam diri orang miskin, dan juga karena faktor situasi yang menekan. Gans tidak sependapat dengan Lewis yang menyatakan bahwa orang miskin di semua negara mempunyai ciri-ciri yang sama. Gans berpendapat bahwa orang-orang miskin bersifat heterogen. Sebagian orang miskin menjadi miskin karena warisan generasi sebelumnya, sedangkan sebagian orang miskin yang lain hanya miskin secara periodik. Sebagian orang miskin bertambah miskin (*downwardly mobile*), sedangkan kehidupan sebagiannya lagi bertambah baik (*upwardly mobile*). Sebagian dari mereka berorientasi ke atas dan melihat adanya kesempatan untuk maju, sedangkan sebagian lainnya tidak berorientasi demikian dan tidak menggunakan kesempatan yang tersedia untuk peningkatan kualitas hidup. Gans menolak anggapan bahwa kebudayaan itu bersifat *holistik* yang elemennya hanya dapat berubah bilamana semua sistem budaya tersebut berubah. Menurut Gans, pemecahan terakhir masalah kemiskinan terletak pada upaya untuk mengetahui berbagai faktor yang menghambat orang-orang miskin dalam menggunakan kesempatan yang tersedia. Juga, upaya untuk memberikan keyakinan diri pada si miskin untuk menggunakan kesempatan yang tersedia, walaupun mungkin bertentangan dengan nilai-nilai kebudayaan yang dianut saat itu. Untuk menyediakan kesempatan tersebut diperlukan suatu pemahaman tentang perubahan yang diperlukan dalam sistem ekonomi, struktur kekuasaan dan norma-norma serta aspirasi kelompok orang kaya yang ikut memungkinkan timbulnya kelompok orang miskin.

Tentang wujud operasional pengentasan kemiskinan itu sendiri telah ditunjukkan Al-Ghazali (<http://www.republika.co.id>). Dinyatakan oleh Al-Ghazali bahwa kemiskinan merupakan permasalahan sosial, yang dalam penyelesaiannya bukan semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah. Terkait ini, pada masa pemerintahan Umar bin Abdul Aziz misalnya, kedudukan lembaga sosial diperkuat. Dengan mekanisme seperti itu, kemiskinan berhasil ditekan sekaligus menghadirkan kesejahteraan di tengah masyarakat; asas keadilan di bidang ekonomi benar-benar ditegakkan. Capaian tersebut juga terkait dengan kontribusi kalangan ilmuwan abad pertengahan, yang pemikirannya sangat berpengaruh. Mereka berdiskusi dan melakukan kajian ilmiah terkait upaya pengentasan kemiskinan secara intensif, yang sekaligus mengaitkan permasalahan kemiskinan dengan aspek sosial-politik-budaya-keagamaan. Langkah-langkah itu telah berhasil membangkitkan motivasi serta kesadaran terhadap tanggung jawab sosial yang perlu dipenuhi. Al-Ghazali telah pula mengungkap teori distribusi pendapatan, dan juga menekankan perlunya optimalisasi kesejahteraan sosial. Menurutnya, "Segala kebijakan ataupun program pembangunan harus diarahkan bagi tercapainya kemakmuran bersama".

Dalam pada itu Ibnu Taghribirdi (*ibid.*) menyatakan bahwa kemiskinan merupakan fenomena sosial yang harus ditangani bersama. Menurutnya, "Tradisi berbagi telah dipraktikkan sejak awal Islam". Terkait ini, dinyatakan oleh Ener dan Bonner (*ibid.*) bahwa umat Islam melakukan berbagai terobosan dan membuat pengembangan program pengentasan kemiskinan dengan semakin variatif; badan zakat, amal, atau takaful bermunculan bak jamur pada musim hujan di wilayah-wilayah Islam. Dana yang

terkumpul dari masyarakat kemudian digunakan untuk kepentingan sosial keagamaan. Salah satunya adalah membangun berbagai sarana, seperti rumah sakit, pendidikan, panti asuhan, masjid, rumah penampungan, dan lainnya. Semua fasilitas itu ditujukan untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat yang tidak mempunya.

Tamim Ansyari (*ibid.*) menyatakan pula bahwa lembaga wakaf yang difasilitasi negara, secara aktif menyalurkan bantuan kepada orang-orang miskin. Dinyatakannya bahwa badan wakaf bisa dikatakan sebagai perusahaan nirlaba versi Muslim yang didirikan untuk tujuan amal. Ketika Dinasti Abbasiyah berkuasa, umat Islam mencapai peradaban gemilang. Perdagangan, pertanian, hingga ilmu pengetahuan tumbuh pesat. Kondisi itu mendorong terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran. Namun, ada kenyataan pula bahwa masih terdapat warga yang hidup dalam kondisi serba sulit. Khalifah Abbasiyah keempat, Harun al-Rasyid, dikenal sebagai sosok yang memiliki kepedulian sosial tinggi. Sifat kedermawanannya telah melegenda. Dengan menyamakan diri sebagai pengemis atau rakyat jelata, Harun al Rasyid berjalan di pasar-pasar atau perkampungan untuk mendengar langsung masalah rakyatnya. Setelah itu, Ia mengambil kebijakan untuk membantu mereka. Pada sisi lain, peran pemerintah sangat dibutuhkan agar pengentasan kemiskinan berjalan efektif.

Hal itu berlangsung selama periode Pemerintahan Dinasti Mamluk (1250-1517). Terkait ini, Adam Sabra (*ibid.*) menuturkan bahwa berjalannya program tersebut di seluruh negeri karena dilengkapi dengan perangkat-perangkat kekuasaan. Saat itu,

pegawai pemerintah tidak hanya bertugas mengumpulkan pajak, tetapi juga zakat, wakaf dan amal, serta mendistribusikannya. Mereka menggandeng lembaga amil ataupun para tokoh agama dan masyarakat lokal. Dengan jalinan kerja sama seperti itu, penyaluran bantuan bagi rakyat miskin menjadi lebih tepat sasaran. Diturunkannya juga bahwa Pemerintahan Dinasti Mamluk terlibat langsung untuk membantu kaum miskin. Para pengemis dan tunawisma dilindungi di panti-panti sosial yang biasa disebut *mawdi al hukm*. Mereka tidak lagi terlunta-lunta di jalanan Kairo. Sedangkan mereka yang mengalami kesulitan membayar utang-utangnya diberi bantuan untuk melunasinya.

Peran negara dalam pengentasan kemiskinan juga diungkapkan oleh Mine Ener (*ibid.*). Diungkapkannya bahwa Pemerintahan Islam meneruskan inisiatif pengembangan proyek-proyek pengentasan kemiskinan serta pembinaan dan pemberdayaan rakyat. Sebagian hasil pajak diarahkan untuk bidang sosial, termasuk membuka dapur-dapur umum. Keberadaan sarana ini amat dibutuhkan kaum miskin saat mereka mengalami gagal panen atau stok bahan makanan menipis. Adam Sabra (*ibid.*) mencatat bahwa kondisi tersebut pernah terjadi di antara abad ke-13 dan ke-16. Terkait ini, negara secara aktif turun tangan mengatur distribusi bahan makanan dan juga mengendalikan harga. Langkah tersebut efektif melindungi warga miskin dari bahaya kelaparan.

Kebijakan Pemerintahan Islam dalam mengatasi kemiskinan berlanjut hingga era Turki Usmani. Sejarawan Philip K Hitti (*ibid.*) menyatakan bahwa kesejahteraan masyarakat akan menjadi tujuan utama, di samping penguatan aspek militer dan

perdagangan. Terkait ini beberapa program telah dijalankan; salah satunya melalui pemajuan bidang kedokteran yaitu memperbaiki fasilitas rumah sakit. Kecuali itu, beberapa rumah sakit dibangun di wilayah-wilayah Islam melalui donasi pribadi. Ada pula pelayanan bagi kaum dhuafa. Rumah sakit tidak memungut biaya sama sekali dari mereka atas pelayanan kesehatan yang diberikan. Sultan Abdulhamid II telahpun merintis berbagai proyek amal. Sebagian pejabat kerajaan, bangsawan, dan kalangan mempunyai mengikuti jejak sang sultan dengan membangun proyek atau yayasan sosial. Pada era ini, filantropi Islam tumbuh berkembang; lembaga amal dan zakat maju pesat.

Menurut Michael Bonner (*ibid.*), melalui pengelolaan yang lebih terorganisasi, dana amal, zakat, dan sedekah akan lebih berdaya guna. Selain badan zakat, instrumen wakaf tunaipun hadir sebagai potensi baru. Hal tersebut berkembang dengan cepat menjadi sebuah fenomena sosial, sebagaimana dideskripsikan Miriam Hoaxter. Terkait itu, dana wakaf terutama digunakan untuk kepentingan sosial keagamaan, termasuk pemberdayaan rakyat miskin. Yayasan amal dan sosial pada era ini awalnya terfokus pada upaya membantu individu-individu kaum dhuafa. Namun, dalam perjalanannya kemudian, dikembangkan ke tataran masyarakat yang lebih luas. Demikianlah, negara memiliki kontribusi dengan mengarahkannya sebagai tujuan bersama. Terdapat pula institusi resmi yang dikelola negara untuk menangani bantuan dan program pengentasan kemiskinan. Pada sisi lain, Turki Usmani mengawasi distribusi pangan, stabilitas harga, dan penyediaan kebutuhan dasar. Hal itu dilakukan untuk menjamin kepentingan masyarakat banyak dan merupakan keberpihakan pada kaum miskin. Pendidikan gratis untuk warga

kurang mampu tidak pula diabaikan. Umat Muslim juga sudah merumuskan standar hidup layak, mulai dari perumahan, penghasilan, pakaian, dan makanan.

Paparan di atas kiranya terkait dengan gambaran bahwa permasalahan kemiskinan yang cukup kompleks membutuhkan intervensi semua pihak secara bersama dan terkoordinasi, yang selama ini penanganannya cenderung parsial dan tidak berkelanjutan. Dikatakan demikian karena peran dunia usaha dan masyarakat pada umumnya tampak belum optimal. Kecuali itu, kerelawanan sosial dalam kehidupan masyarakat yang dapat menjadi sumber penting pemberdayaan dan pemecahan akar permasalahan kemiskinan tampak luntur. Sebagai upaya penanggulangan kemiskinan, diperlukannya perubahan yang bersifat sistemik dan menyeluruh merupakan keniscayaan. Justru itu, untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pada 2007 pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Melalui PNPM Mandiri, dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Juga, melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan.

Dengan pengintegrasian berbagai program pemberdayaan masyarakat ke dalam kerangka kebijakan PNPM Mandiri, cakupan pembangunan diharapkan dapat diperluas hingga ke daerah-

daerah terpencil dan terisolir. Efektivitas dan efisiensi dari kegiatan yang sering berduplikasi antar proyek diharapkan juga dapat diwujudkan. Demikianlah, dialektika pengentasan kemiskinan akan bermakna jika diikuti kebijakan operasional yang sarat komitmen dan integritas. Terkait ini, kebijakan PNPM Mandiri dengan segala turunannya merupakan upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara mandiri. Program tersebut sangat strategis karena menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa institusi masyarakat yang representatif, mengakar dan menguat bagi perkembangan modal sosial (*social capital*)<sup>3</sup> masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan pondasi kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat<sup>4</sup>. Sebagai turunan dari kebijakan dan kiprah global solusi kemiskinan, PNPM Mandiri Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo telah sedikit-banyak menunjukkan perannya.

---

<sup>3</sup> Menurut Susilo (2009): "Kearifan lokal dan kelompok-kelompok sosial merupakan modal sosial (*social capital*) bagi masyarakat lokal. Apabila keduanya dapat dipelihara dengan baik, maka akan mengantarkan terjadinya perubahan masyarakat ke arah yang lebih sejahtera". "Sebagai jejaring sosial, modal sosial merupakan sumber dukungan untuk memperkuat partisipasi warga; makin luas jejaring sosialnya, maka makin kuat tujuan partisipasi itu akan tercapai", demikian menurut Riani (2006).

<sup>4</sup> Pemerintah telah mengubah paradigma pemberdayaan masyarakat dari yang sifatnya hibah menjadi pemberdayaan dengan pendekatan *human development*. Pola ini menyebabkan masyarakat akan lebih siap untuk masuk pasar; sebagai unit terkecil dalam masyarakat, pengembangan program keluarga punya nilai yang kuat sebagai infrastruktur terkecil masyarakat (<http://jeefiestpnpm.blogspot.com/>).

## **PNPM Mandiri dan Solusi Kemiskinan: Kasus Kabupaten Gunung Kidul**

Kabupaten Gunung Kidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sukoharjo, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Wonogiri, dan sebelah selatan berbatasan dengan Samudra Hindia. Kabupaten Gunung Kidul yang memiliki luas wilayah 1.485,36 km<sup>2</sup>, secara administratif terdiri atas 18 kecamatan dan 144 desa (<http://www.gunungkidulkab.go.id>). Sebagai upaya pengentasan kemiskinan, sebagai proses dialektik kehidupan yang tidak permanen, PNPM Mandiri telah berperan penting.

Peran penting tersebut gambarannya tampak pada paparan Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) –dan Ketua Tim Pelaksana Kegiatan [TPK] Non-STP; Ketua Takmir Masjid “Nurul Huda” – Desa Grogol, Kecamatan Paliyan, Kabupaten Gunung Kidul. Dikatakannya<sup>5</sup> bahwa PNPM Mandiri sangat positif untuk mengentaskan kemiskinan; sebelum ada kebijakan tersebut, yang berani *ngomong* dalam musyawarah hanya anak Pak Duku/Pak Lurah. Dengan adanya PNPM Mandiri, di samping masyarakat bawah berpeluang menyampaikan pendapat juga bisa merasakan dampaknya secara langsung. Bagaimanapun, capaian kebijakan PNPM Mandiri yang semakin berhasil akan pula semakin diterpa “angin”, sebagai bagian dari

---

<sup>5</sup> Wawancara pada tanggal 19 Mei 2010

ujian yang harus dijalani; terpaan dari yang bersikap negatif akan bisa diatasi dengan modal untuk bersikap ikhlas.

Terkait informasi tentang PNPM Mandiri, selain didapatkan melalui media, juga didapat dari tataran struktural yang lebih tinggi dan forum pelatihan; informasi tersebut kemudian disosialisasikan melalui forum musyawarah dan ceramah. Permasalahan terpenting dalam PNPM Mandiri adalah indikator tentang orang miskin itu sendiri; kriterianya harus benar-benar tampak jelas dan tegas. Terkait ini, sumber informasi dari bawah harus menjadi rujukan; tataran atas jangan selalu menekan untuk menentukan tentang kriteria kemiskinan. Karena ada upaya antisipasi secara terus-menerus, permasalahan yang terkait dengan penerima bantuan yang bukan haknya, ataupun percaloan, tidak pernah terjadi. Terhadap kasus sekecil apapun, misalnya: koordinator yang mengatasnamakan anggota, hal itu akan diselesaikan dalam musyawarah kelompok; begitu ketahuan, akan segera ditegur untuk mengakui dan tidak mengulangnya lagi. Jika ada tuduhan-tuduhan negatif, hal itu akan segera direspons secara langsung, dengan mempertanyakan: dasarnya apa?

Bagaimanapun, diakui narasumber bahwa PNPM Mandiri sudah tepat sasaran. Sebelum ada program tersebut, ketua kelompok disuruh kepala dukuh untuk membangun jalan; terlaksanakannya pembangunan jalan tersebut bukan karena kesadaran, tetapi karena rasa takut atas perintah. Dengan

berlandaskan kesadaran<sup>6</sup>, program PNPM Mandiri melalui musyawarah kelompok telah semakin memicu semangat untuk, misalnya, merampungkan pembangunan jalan yang melebihi target: yang menjadi target awal sepanjang 10 meter, yang dirampungkan justru sepanjang 15 meter. PNPM Mandiri sudah tepat sasaran, sudah optimal-maksimal; karena itu, tidak perlu mengganti kebijakan. Upaya pengentasan kemiskinan bisa juga dilakukan melalui kebijakan Dinas Pertanian – yaitu: program PUAP (Pemberdayaan Usaha Agro Pertanian) yang menghibahkan simpan-pinjam untuk LKM (Lembaga Keuangan Mikro), yakni lembaga yang memberikan bantuan ekonomi disertai pembelajaran/pelatihan untuk UKM. Jika dibandingkan dengan PNPM Mandiri, program PUAP yang menyertakan mekanisme pembelajaran/pelatihan, tampak akan lebih efektif. Bagaimanapun, program PUAP tersebut proses implementasinya baru tahun 2010 ini. Terdapat harapan bahwa PNPM Mandiri terus berlanjut; agar

---

<sup>6</sup> Faktor kesadaran akan menjadi pilar utama tumbuhnya kebersamaan peran sosial sehingga, antara lain, wujud kelembagaan WKBSM (Wahana Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat). Sebagaimana diungkapkan Suyanto (2006): "Kegiatan WKBSM adalah sistem kerjasama pelayanan kesejahteraan sosial di tingkat akar-rumput yang terdiri atas usaha kelompok, lembaga maupun jaringan pendukungnya. WKBSM di Gunung Kidul kebanyakan bertujuan untuk meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dengan cara meningkatkan kesejahteraan anggotanya dengan cara dibiayai dengan iuran anggotanya sendiri". Lebih dari itu: "WKBSM adalah sistem kerjasama antarkeperangkatan pelayanan sosial di akar rumput yang terdiri atas usaha kelompok, lembaga maupun jejaring pendukungnya. Keperangkatan pelayanan sosial (KPS) adalah kelompok masyarakat atau kelembagaan sosial lokal di akar-rumput di wilayah desa/kelurahan, baik yang bersifat alamiah, tradisional seperti kelompok arisan, majelis taklim, rukun kematian, kelompok banjar, kelompok yasinan dan kelompok sosial lainnya maupun yang dibentuk oleh pemerintah. Pemberdayaan WKBSM adalah proses menumbuhkan, membangun, mengembangkan, serta mendayagunakan potensi dan sumber kesejahteraan sosial secara berkelanjutan, baik keluarga, kelompok, masyarakat dan pranata sosial agar mampu berperan aktif dalam pembangunan sosial" (*Direktori Wahana Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat (WKBSM) (2005)*).

lebih memicu semangat, untuk ke depannya perlu ada upaya untuk menaikkan reward bagi penggerak kegiatan.

Tentang informasi keberadaan PNPM Mandiri itu sendiri, masyarakat tampak well informed. Menurut Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK) “Makmur Sejahtera” Kecamatan Paliyan, Kabupaten Gunung Kidul, masyarakat dari awal sudah mengetahui program ini –terutama program simpan pinjam perempuan- dan sudah pintar membuat usulan; karenanya, sosialisasi dilakukan biasa saja<sup>7</sup>. Diturunkan pula bahwa walau aksesnya terfokus pada perempuan, faktor kualitas tidak diabaikan. Kecuali itu, diturkannya bahwa kredibilitas bidang usaha – yang berbeda di masing-masing desa– dilihat berdasarkan solid/tidak solid-nya hubungan sehari-hari pihak yang berkepentingan. Juga, sanksi sosial –misalnya disisihkan dari kelompok– akan efektif untuk dijadikan acuan. Kredibilitas bidang usaha, sekaligus akan terkait dengan rekam-jejak (track record), apakah pihak yang berkepentingan waris-mewarisi semangat dengan tingkat kegigihan yang memadai?

## **PNPM Mandiri dan Solusi Kemiskinan: Kasus Kabupaten Kulon Progo**

Kabupaten Kulon Progo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; sebelah barat dan utara berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah, sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia. Luas area adalah 58.627,5 Ha yang meliputi 12 kecamatan dan 88

---

<sup>7</sup> Wawancara pada tanggal 19 Mei 2010

desa (<http://kulonprogo.go.id>). Sama halnya dengan temuan di Kabupaten Gunung Kidul, PNPM Mandiri sebagai upaya pengentasan kemiskinan, sebagai proses dialektik kehidupan yang tidak permanen, juga telah berperan penting.

Terkait itu, Ketua Tim Pengelola Kegiatan [TPK] PNPM Mandiri Perdesaan, Koordinator Badan Keswadayaan Masyarakat [BKM] PNPM Mandiri Perkotaan, Ketua I Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa [LPMD], Desa Salam Rejo, Kecamatan Sentolo, Kabupaten Kulon Progo, menyatakan bahwa sebagai salah satu upaya untuk pengentasan kemiskinan, keberadaan PNPM Mandiri sangat positif<sup>8</sup>. Dengan program tersebut masyarakat akan menjadi berdaya, potensi lokal pun menjadi terangkat; dulu, masyarakat lokal perannya sebatas menjadi “penonton”. Adapun dampak PNPM Mandiri itu sendiri yang paling signifikan adalah terkadang masyarakat terjebak karena salah penggunaan dana; pada satu sisi pemberdayaan terangkat, pada sisi lain ada pihak yang tetap terpuruk karena salah penggunaan dan karena kondisi ekonomi mikro (contoh: pemberdayaan usaha industri kerajinan –di Desa Salam Rejo, Kecamatan Sentolo, Kabupaten Kulonprogo– seolah-olah kontraproduktif karena faktor pasar yang tidak mendukung).

Informasi tentang keberadaan PNPM Mandiri, didapatkan melalui media, kemudian disosialisasikan melalui musyawarah antar desa (MAD); bagi masyarakat yang sudah secara rutin terlibat di dalamnya, timbul kejenuhan yang kemudian memicu permasalahan yang tidak mendidik karena orang menjadi tidak kreatif dan produktif. Karena itu, untuk mengatasinya, perlu

---

<sup>8</sup> Wawancara pada tanggal 18 Mei 2010

mengefektifkan sosialisasi yang bisa memetakan ketepatan sasaran penerima bantuan. Lebih dari itu, agar tidak terjadi preseden yang tidak baik, semua permasalahan terkait perlu dikembalikan pada aturan yang ada. Bagaimanapun, dalam lingkup unit pengelola kegiatan (UPK) Kecamatan Sentolo, tidak ada kasus penerima bantuan yang bukan haknya, tidak ada pihak ketiga yang mengambil keuntungan pribadi/kelompok, atau kasus-kasus negatif lainnya yang terkait dengan kebijakan pengentasan kemiskinan PNPM Mandiri. Itu semua terjadi karena faktor SDM yang taat aturan nyata mendukung, keteladanan tokoh (yang mengawali dari dirinya sendiri), juga tingginya tingkat spiritualisme masyarakat; yang kemudian berdampak pada kepedulian sosial sehingga wujud berbagai bentuk kerjasama.

Hal positif lainnya adalah karena semua kegiatan dikelola apa adanya, tuduhan-tuduhan negatif terhadap UPK tidak pernah terjadi; jika ada fitnah tentang hak yang diterima pengelola berlebih, semua permasalahan terkait dijelaskan dan tidak ada yang ditutup-tutupi. Kebijakan pengentasan kemiskinan PNPM Mandiri sudah tepat sasaran karena masyarakat telah merencanakan dan melaksanakan serta telah menikmatinya sendiri. Dalam PNPM Mandiri terjadi penggalian gagasan untuk pengembangan kepentingan masyarakat itu sendiri. Agar kebijakan pengentasan kemiskinan lebih tepat sasaran dan tidak membingungkan, maka kebijakan tersebut harus terprogram dan juga harus konsisten. Jika dalam masyarakat timbul ketidakpastian, maka hal itu akan meresahkan sekaligus akan mengundang tampilnya provokator; karena itu, siapapun yang berperan dalam pemerintahan, program harus terlaksana secara konsisten.

Selain dengan PNPB Mandiri, kebijakan pengentasan kemiskinan bisa dilakukan melalui program padat-karya. Program *raskin okay*, tapi harus tepat sasaran; jika tidak tepat sasaran, hal itu akan menumbuhkan sikap iri dalam masyarakat. Lembaga apapun yang berperan dalam pengentasan kemiskinan, masyarakat mutlak harus diberdayakan; bantuan yang tersalur bukan hanya karena pertimbangan fisik, tetapi juga harus berbasis pada *skill* yang sesuai. Bagaimanapun, rakyat harus dididik untuk bekerja. Menurut narasumber penelitian, "Kemiskinan berawal dari dirinya sendiri karena tidak berupaya bangun untuk mengubah kemiskinan. Dalam memenuhi kebutuhan hidup harus sesuai kemampuan, tahap demi tahap. Berapapun pendapatan yang diperoleh, akan dirasa tidak mencukupi; karena itu: syukuri!".

Pernyataan penting mengemuka pula dari Unit Pengelola Kegiatan (UPK) Kecamatan Sentolo, Kabupaten Kulonprogo<sup>9</sup>, dinyatakan bahwa tidak semua Rumah Tangga Miskin (RTM) memiliki lapangan usaha. Kecuali itu, verifikasi siapa yang layak meminjam dilakukan secara sungguh-sungguh; kelayakan pinjaman mengacu pada pengembalian. Terkait dengan Pengendali Penanggulangan Kemiskinan (PPK), dalam pengelolaannya wujud kelemahan yaitu: dana sering teriambat; bagaimanapun, tahun 2010 tidak terjadi keterlambatan. Tentang informasi pinjaman UPK, sumbernya berasal dari pak dukuh, pihak perbankan (BRI dsb.), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), dan kepala desa. Jika ada permasalahan yang terkait pinjaman, pemutihan pinjaman wujud atas sebab: 1. *force majeure*, 2. meninggal dunia, sementara ahli waris tidak berkemampuan.

---

<sup>9</sup> Wawancara pada tanggal 18 Mei 2010

Kunci sukses untuk mengatasi permasalahan pinjaman adalah semangat "ada aturan dan ada sangsi"; terkait ini, ketika ada pelanggaran, ada penurunan 5 tingkat *ranking* usulan. Etos kerja tampak pula memayungi; karena masyarakat memiliki kesadaran – tidak apa-apa berpendapatan kecil, toh untuk pembangunan daerah sendiri – upah yang diberikan tidak sebesar proyek pembangunan infrastruktur, hal itu tidak menjadi masalah.

## **Kesimpulan**

Wujudnya kelembagaan sosial yang berperan sebagai akses pengentasan kemiskinan –seperti halnya PNPM Mandiri dengan segala turunannya– adalah keniscayaan primer. Agar capaiannya optimal-maksimal, maka kelembagaan sosial tersebut perlu dipayungi secara ajeg oleh nilai-nilai luhur yang berbingkai komitmen dan integritas. Jika tidak, maka akses kerjasama dalam kebersamaan yang hakiki untuk mengentaskan kemiskinan tidak akan sepenuhnya wujud. Dengan bingkai komitmen dan integritas: yang membuahkkan fikiran positif-tindakan proaktif, ruang dan peluang untuk saling berkontribusi dalam tataran hubungan sosial "simbiosis-mutualistis" diniscayakan wujud.

Bagaimanapun, sikap-perilaku manusia akan terekayasa sekaligus terpola secara kental oleh lingkungan sosialnya. Karena itu, akan menjelma sebagai sikap-perilaku kolektif yang kental-lingkungan sosial, yang kemudian melalui legitimasi tertentu akan mengental pula menjadi satu sistem budaya. Jika semua itu bernuansa kebajikan Illaahiyah, maka hal tersebut akan berdampak pada proses untuk memperbesar kontribusi: sebagai

proses dialektik dan juga sebagai penunaian tanggung jawab sosial. Karena entitas hidup dan kehidupan bakal terkurung oleh ketidaksempurnaan sekaligus ketidakabadian, maka peran-kepentingan individu dan/atau kelompok niscaya bersifat komplementer. Terkait ini amat perlu disadari bahwa kiprah hidup dan kehidupan adalah semata-mata “amanat” yang mutlak harus dipertanggungjawabkan di Mahkamah Tuhan.

Secara khusus terkait dengan komitmen dan integritas, kedua hal tersebut harus tetap dipelihara dan semakin diperkuat. Komitmen dan integritas yang kokoh merupakan kata-kunci yang keberadaannya tidak bisa dikompromikan. Sebagai tatanan acuan yang ideal sekaligus operasional, komitmen dan integritas perlu diterjemahkan ke dalam lingkup paradigma bahwa hakikat keseluruhan aspek kehidupan itu mutlak bersifat komplementer. Semua wacana dan paradigma di atas tampak sinambung dengan firman Allah SWT: “Dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran, dan bertakwalah kamu kepada Allah, sesungguhnya Allah amat berat siksanya (Q.S. Al-Maidah [5]: 2).

## DAFTAR PUSTAKA

- Ancok, Djamaludin, 1995, 'Pemanfaatan Organisasi Lokal untuk Mengentaskan Kemiskinan', dalam Awan Setya Dewanta, *et.al. Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Aditya Media.
- Departemen Sosial Republik Indonesia, 2005, Direktori Wahana Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat, Direktorat Peningkatan Peran Kelembagaan Sosial Masyarakat Dan Kemitraan. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial.
- Nugroho, Heru, 1995, 'Kemiskinan, Ketimpangan dan Pemberdayaan', dalam Dewanta, Awan Setya, *et.al., Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Aditya Media.
- Riani, Neni, 2006, 'Membangun Jejaring dalam Saluran Partisipasi Warga', Informasi Kajian Permasalahan Sosial dan Usaha Kesejahteraan Sosial, Volume 11/No. 1, Jakarta: Departemen Sosial Republik Indonesia.
- Suyanto, 2006, 'Profil WKBSM dalam Upaya Meningkatkan Ketahanan Sosial Masyarakat di Yogyakarta: Studi Kasus di Kabupaten Gunung Kidul', Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Vol. 11/No. 01, Jakarta: Departemen Sosial Republik Indonesia.
- Susilo, Agus, 2009, 'Memelihara Modal Sosial melalui WKBSM di Papua', *Profil Wahana Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat (WKBSM)*, Jakarta: Departemen Sosial Republik Indonesia.

<http://ahmadheryawan.net/index.php>

<http://data.menkokesra.go.id>

[http://arsip.tkpri.org/berita/siaran\\_pers.html](http://arsip.tkpri.org/berita/siaran_pers.html)

<http://12bp.blogspot.com/>

<http://jeefiestpnpm.blogspot.com/>

<http://www.depkominfo.go.id>

<http://www.republika.co.id>

<http://www.gunungkidulkab.go.id>

<http://kulonprogo.go.id>

Radar Bekasi, 11 November 2009

