

## **KEBIJAKAN PENGENTASAN KEMISKINAN BERBASIS PARTICIPATORY POVERTY ASSESSMENT: Kasus Yogyakarta \***

*Achmad Fatony\*\**

### *Abstract*

*One of the interesting inquiries on poverty policy is that why poverty reduction supported by both significant government political will and fund does not result in significant reduce in the rate of poverty (still about 11%). Poverty is a complex issue. Besides it depends upon stabilized macro economy, poverty also has to do with micro policy on poverty eradication itself. This research had done in Yogyakarta utilizing qualitative method by interviewing stakeholders (government officials, NGOs), FGD and dept-interview with community leaders, and beneficiaries in three pilot projects. One of interesting findings was that being impatient and scared to fail in the part of government officials in implementing poverty program by putting poor people in the main roles in the poverty program, makes the poverty alleviation program tends to merely fulfill administrative needs, and less success to gain poverty reduction in real terms (creating self-help, independence, pride etc). In this research, there are several interesting findings. In terms of public policy, Yogyakarta special territory government has stressed the important of social modal (education) for the poor children to enroll favorite schools (best and qualified schools) through 20% quota policy. Yogyakarta government realizes that poverty deals with both aggregate and non-aggregate dimensions. In short, lesson learned from both strengths and weaknesses of poverty eradication policy in "student's town" is very interesting to take..*

*Key words: poverty reduction policy, self-help, aggregate and non-aggregate dimensions.*

### **ABSTRAK**

*Salah satu pertanyaan menarik dalam kebijakan Kemiskinan ialah mengapa penurunan kemiskinan yang telah didukung baik oleh kemauan politik pemerintah yang memadai dan dukungan dana yang mencukupi tetapi tidak menghasilkan penurunan angka kemiskinan yang memadai (masih sekitar 11%)? Kemiskinan memang masalah yang kompleks. Selain ia tergantung pada keadaan ekonomi makro yang stabil, kemiskinan juga terkait dengan kebijakan mikro mengenai penurunan kemiskinan itu sendiri. Penelitian ini telah dilakukan di Yogyakarta menggunakan metode kualitatif melalui Focus Group Discussion (FGD), wawancara mendalam dengan berbagai pihak terkait masalah pengentasan kemiskinan (para pejabat pemkot, LSM,*

---

\* Tulisan ini merupakan hasil penelitian penulis sebagai bagian dari penelitian Anas Saidi (ed) Kemiskinan Berdimensi Sosial-Budaya: Upaya Mencari Model Pengentasan Kemiskinan Berbasis Participatory Poverty Assesment: Studi kasus Pemkot Solo, Pemkot Yogyakarta dan Kabupaten Bantul, 2010.

\*\* Peneliti Muda Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia( LIPI). Penulis adalah lulusan S1 Fisipol UGM, dan S2 The University of Arkansas, Fayetteville, Amerika Serikat bidang Sosiologi Pedesaan.

para tokoh masyarakat, pendamping program, maupun masyarakat penerima bantuan program kemiskinan) di tiga kecamatan kota yang menjadi Proyek Percontohan. Salah satu temuan yang menarik adalah kurang sabar dan ketakutan mengalami kegagalan program kemiskinan di pihak pelaksana (pemerintah) untuk melibatkan warga miskin secara aktif berperan utama dalam program kemiskinan, justru membuat program pengentasan kemiskinan cenderung hanya memenuhi kebutuhan administrative, dan kurang berhasil dalam mengurangi tingkat kemiskinan dalam arti yang sebenarnya (menciptakan masyarakat yang mampu menolong dirinya sendiri, mandiri, memiliki harga diri dsb). Dalam riset ini terdapat beberapa hal yang menarik. Dalam hal kebijakan publik, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah menekankan arti pentingnya modal sosial (berupa pendidikan) untuk kanak-anak dari keluarga miskin untuk memasuki sekolah-sekolah favorit (sekolah-sekolah terbaik dan berkualitas) melalui kebijakan quota 20%. Pemkot Yogyakarta menyadari bahwa kemiskinan menyangkut baik masalah dimensi agregat (ekonomi) mau pun dimensi non agregat (non ekonomi). Singkatnya pelajaran yang menyangkut baik kelemahan maupun kelebihan kebijakan pengentasan kemiskinan di kota pelajar ini sangat menarik untuk diambil.

**Kata Kunci:** Kebijakan, Pengentasan Kemiskinan, Menolong diri sendiri, dimensi agregat dan non-agregat

## I. PENDAHULUAN

Dilihat dari kemauan politik (*political will*) yang ada, apa yang dilakukan pemerintah dalam pengentasan kemiskinan sudah cukup memadai. Terutama jika kemauan politik itu diukur dari kucuran dana yang dikeluarkan APBN. Sejak tahun 2002-2009, misalnya, pemerintah telah mengeluarkan dana Rp 319.5 triliun. Atau jika dihitung pada periode tersebut telah terjadi kenaikan 394,44 persen, sementara kemiskinan yang berhasil diturunkan baru 4%. Pertanyaannya mengapa kemiskinan begitu sulit diturunkan.<sup>1</sup>

Ada beberapa hipotesa kerja yang diduga menjadi kendala atas pengentasan kemiskinan ini:

**Pertama**, ditingkat kebijakan, selama ini pendekatan pengentasan kemiskinan cenderung lebih menekankan pembebasan masyarakat

miskin dari indikator-indikator konvensional (pemenuhan sandang, pangan, dan papan) yang bersifat serba *agregat* dan mengabaikan pentingnya pembebasan masyarakat miskin dari hal-hal yang *non agregat* untuk menumbuhkan *self-sustaining capacity*, seperti: harga diri (*self esteem*), kebanggaan (*dignity*), kemandirian (*independence*), pengakuan (*recognition*) dan kebebasan (*freedom*). Sebagai konsekuensi logisnya pengentasan kemiskinan hanya melestarikan atau memperpanjang mata-rantai ketergantungan daripada sebagai upaya memandirikan masyarakat miskin melalui usaha-usaha produktif.<sup>2</sup>

**Kedua**, betapapun semangat untuk memberdayakan masyarakat sudah ada, tetapi dalam tingkat implementasi, “rasa takut”

---

<sup>1</sup> Lihat Anas Saidi (ed). Kemiskinan Berdimensi Sosial-Budaya: Upaya Mencari Model Pengetasan Kemiskinan Berbasis Participatory Poverty Assesment: Studi kasus Pemkot Solo, Pemkot Yogyakarta dan Kabupaten Bantul, LIPI-Press, Jakarta, 2010.

<sup>2</sup> Ibid.

terhadap kegagalan program apabila benar-benar melibatkan warga miskin sebagai pelaku pengentasan kemiskinannya sendiri, akhirnya masih meletakkan orang miskin sebagai “objek” dan menggunakan kebijakan semi top-down.

## II. RUMUSAN MASALAH

Asumsi dasar dari tulisan ini adalah melihat masalah kemiskinan bersifat multidimensi. Kemiskinan tidak hanya terkait dengan masalah ekonomi yang bersifat agregat, tetapi juga berhubungan dengan pentingnya menciptakan *self-sustaining capacity* sehingga terbebasnya warga miskin dari aspek agregat itu bersifat langgeng, berkelanjutan dan tidak menimbulkan mental ketergantungan kepada bantuan Pemerintah. Oleh karena itu yang menjadi pertanyaan dasar dalam penelitian ini, bagaimana berbagai dimensi tersebut telah dikonstruksikan dalam kebijakan kemiskinan yang ada.

## III. KERANGKA PEMIKIRAN

### 1.1. Paradigma Pembangunan Sosial

*United Nations Center for Regional Development* (UNCRD) merumuskan pembangunan sosial (masyarakat) dalam tiga pengertian:

**Pertama**, pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat. Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan sosial, seperti: fasilitas kesehatan, peningkatan gizi, fasilitas pendidikan, sanitasi dsb yang intinya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

**Kedua**, pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana untuk mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi. Antara lain untuk mencapai tujuan sosial (*social goals*) yang sulit diukur seperti: keadilan, pemerataan, peningkatan budaya (*cultural promotion*), dan kedamaian pikiran (*peace of mind*).

**Ketiga**, pembangunan sosial sebagai upaya terencana guna meningkatkan kemampuan manusia untuk berbuat. Hal ini pada dasarnya merupakan derivasi pembangunan yang berpusat pada manusia (*people-centered devolepment*).

Dalam paradigma seperti tersebut, pembangunan harus menekankan pada “pengelolaan sumber daya masyarakat itu sendiri”. Yang ciri-cirinya, menurut Korten (1986), antara lain: (1). Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri (*bottom up planning*). (2). Fokus utamanya adalah menciptakan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat dikomunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka. (3). Pendekatan ini toleran terhadap variasi lokal, dan karenanya, sifatnya fleksibel menyesuaikan dengan kondisi lokal. (4). Di dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses *social learning* yang di dalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas: mulai dari perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan diri pada saling belajar. (5). Proses pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrat dan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini. Melalui *networking* ini diharapkan terjadi simbiose antara struktur-struktur pembangunan tingkat lokal. Harapannya lebih menjamin tumbuhnya *self-sustaining capacity* masyarakat menuju *sustained development* (Moeljarto, 1996: 27).

**Model Pembangunan Kebutuhan Dasar/Kesejahteraan**. Model ini pada dasarnya mengoreksi kekurangan model pertumbuhan. Model ini mencoba memecahkan kemiskinan secara langsung, yang tidak hanya melalui mekanisme “*trickle-down effect*”, yaitu model Pembangunan Nasional yang berpusat pada Manusia. Model ini berwawasan lebih jauh dari sekedar pertumbuhan GNP atau pengadaan pelayanan sosial. Dalam hal ini

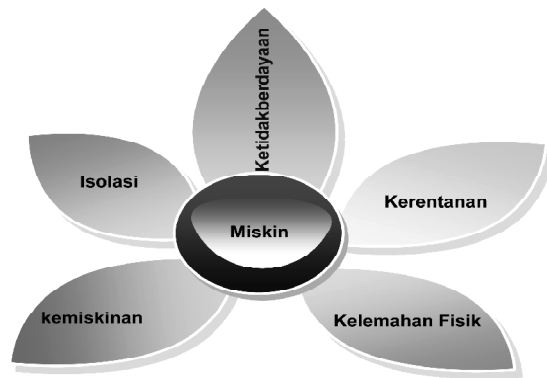
peran pemerintah menciptakan lingkungan sosial yang mendorong aktualisasi potensi diri manusia (Moeljarto, 1996: 36). Makna pembangunan sosial sebagai usaha terencana meningkatkan kemampuan untuk bertindak, merupakan antitesa dari model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan maupun pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan/kebutuhan dasar.

### 1.2. Substansi Kemiskinan

Dalam mencari inti dari kemiskinan, peneliti akan mencoba menggunakan apa yang disebut Robert Chambers (1983: 111) sebagai *deprivation trap* atau jeratan kekurangan. *Deprivation trap* ini terdiri dari lima ketidakberuntungan yang melilit kehidupan orang miskin, yaitu: kemiskinan itu sendiri, kelemahan fisik, keterasingan, kerentanan, dan, ketidakberdayaan. Dari kelima jeratan kekurangan ini, menurut Chambers, yang paling memerlukan perhatian adalah (1) kerentanan, dan (2) ketidakberdayaan. Kerentanan dapat dilihat dari ketidakmampuan dari keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu untuk menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kenaikan BBM atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga (subsistensi, menurut James Scott). Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rockets* atau “roda penggerak kemiskinan” yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda yang paling berharga untuk kebutuhan konsumsi sehingga keluarga itu menjadi semakin dalam memasuki lembah kemiskinan.

Ketidakberdayaan dianggap faktor yang paling signifikan dalam mendorong terjadinya proses kemiskinan atau pemiskinan, karena proses eksploitasi ada dalam garis ini dalam segala bentuknya. Meskipun substansi dari ketidakberdayaan seringkali muncul dalam bentuk eksploitasi yaitu pemerasan yang dilakukan oleh kelompok yang lebih kuat.

Pemikiran Chambers ini dapat dilihat dalam skema berikut:



Sumber: Robert Chambers, 1983

## IV. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta menggunakan metode kualitatif. Dalam mendapatkan data primer, dilakukan melalui wawancara mendalam baik kepada warga miskin sebagai penerima program (*beneficiaries*) pengentasan kemiskinan, tokoh masyarakat, LSM, maupun tentunya para Pejabat pemangku kepentingan yang terkait langsung dengan implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan di Kota Yogyakarta. FGD juga dilakukan dengan para pejabat SKPD terkait dan Sekretaris Bappeda DIY, selain untuk pendalaman materi, juga sebagai media *trianggulasi* guna mendapatkan informasi yang akurat. Data sekunder diambil dari berbagai sumber baik di Bappeda sendiri mau pun di SKPD yang dijadikan sampel penelitian.

Sebagai unit analisisnya diambil 3 (tiga) kecamatan yang dijadikan *pilot project* oleh pemkota D.I.Y. Pengambilan 3 wilayah ini diharapkan mampu memberi gambaran kebijakan pengentasan kemiskinan dan dapat dijadikan *lesson learned* untuk perbaikan kebijakan pengentasan kemiskinan mau pun untuk replikasi program kebijakan pengentasan kemiskinan dengan penyesuaian untuk wilayah lain.

## V. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

### A. Potret Penanganan Kemiskinan di Kota Yogyakarta dan Gambaran Umum 3 lokasi penelitian

#### A.1. Dilihat dari RPJMD Kota Yogyakarta 2007-2011

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007 - 2011 merupakan dokumen perencanaan pembangunan Kota Yogyakarta untuk periode 5 tahun yang memuat visi dan misi kepala daerah, arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah dan program kewilayahan dan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan indikatif.

#### A.2. Dilihat dari Rencana Aksi Daerah Kemiskinan

Penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD) Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran Tahun 2007-2011 yang meliputi: Strategi Perlindungan Sosial, Strategi Perluasan Kesempatan, Strategi Peningkatan kapasitas Sumber Daya, Strategi Pemberdayaan Masyarakat, dan Strategi Kemitraan sebagai salah satu tahapan realisasi dari Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta sebagai upaya sinkronisasi kegiatan SKPD bersama seluruh pihak yang terkait dalam upaya penanggulangan kemiskinan Tahun 2007-2011 yang menjadi acuan SKPD untuk melaksanakan program dan kegiatan pembangunan kesejahteraan sosial khususnya dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan pengangguran yang telah ditetapkan dalam RPJMD.

### B. TKPK Kelurahan Sebagai *Pilot Project*

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) pada dasarnya merupakan sebuah forum lintas pelaku yang terdiri dari berbagai unsur, mulai dari pemerintah, lembaga keuangan dan perbankan, kelompok usaha, kelompok swadaya masyarakat, akademisi, dan unsur masyarakat lainnya, untuk menggalang kontribusi gagasan dan saran implementasi yang konstruktif dan maju, bagi peningkatan keberhasilan penanggulangan kemiskinan. TKPK mempunyai tugas untuk melakukan langkah-langkah konkrit untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, TKPK menyelenggarakan fungsi yang pertama, koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan. Kedua, melakukan pemantauan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan sesuai karakteristik dan potensi di daerah dan kebijakan lanjutan yang ditetapkan daerah dalam rangka penanggulangan kemiskinan di daerah masing-masing.

Pada tataran Kabupaten/Kota, TKPK Kabupaten/Kota diketuai oleh wakil Bupati/walikota dengan sekretaris daerah sebagai pelaksana, dimana koordinator di tingkat SKPD dipegang oleh BAPPEDA setempat. Dalam kasus kota Yogyakarta, dibentuk TKPK kelurahan dengan Lurah sebagai ketuanya. Diharapkan dari TKPK kelurahan ini dapat memberikan *feedback* mengenai program-program, kebijakan, serta evaluasi bagi pemerintah kota melalui TKPK kota. Di kota Yogyakarta terdapat tiga TKPK Kelurahan sebagai *pilot project*. Salah satu dasar pemilihannya ialah angka kemiskinan yang cukup tinggi pada ketiga kelurahan tersebut. Ketiga TKPK tersebut berada di Kelurahan Tegalpanggung, Kelurahan Sorosutan, serta

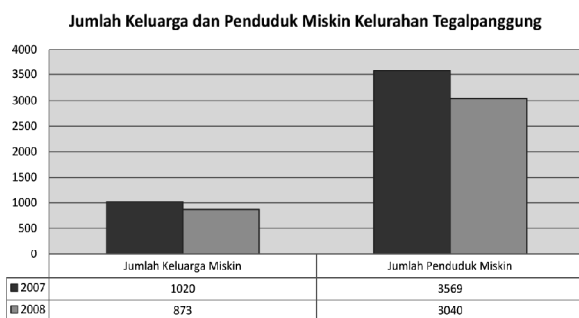
Kelurahan Kricak. Lokasi ini yang dipilih sebagai lokasi penelitian.

### B.1. TKPK Kelurahan Tegalpanggung

Kelurahan Tegalpanggung terdiri atas 16 RW, 66 RT dan terbagi dalam 5 kampung. Secara administratif Kelurahan Tegalpanggung termasuk dalam Wilayah Kecamatan Danurejan Kota Yogyakarta. Luas wilayah kelurahan ini kurang lebih 35.0575 Ha, dengan topografi dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 113 m di atas permukaan laut.

Secara geografis Kelurahan Tegalpanggung terletak di Pusat Kota Yogyakarta. Jumlah penduduk pada tahun 2008 di kelurahan ini sebanyak 11.783 jiwa terdiri dari 6.237 jiwa laki-laki dan 5.546 jiwa perempuan.

Dari hasil pendataan oleh Dinsos Kota Yogyakarta, diketahui bahwa jumlah keluarga miskin di kelurahan Tegalpanggung ini pada tahun 2007 ialah sebanyak 1020 dan pada tahun 2008 menurun menjadi 873. Sedangkan dilihat dari jumlah penduduk miskin, pada tahun 2007 tercatat angka 3569 dan pada tahun 2008 sebanyak 3040. Untuk lebih jelasnya lihat tabel berikut.



Selain dari data-data diatas, tentu ada beberapa alasan mengapa dipilih kelurahan Tegalpanggung sebagai lokasi *pilot project* TKPK kelurahan Berbagai program intervensi yang disiapkan TKPK Tegalpanggung guna meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya meliputi: program peningkatan kualitas SDM melalui berbagai pelatihan; program peningkatan kualitas kesehatan baik melalui berbagai penyuluhan mau pun pelayanan

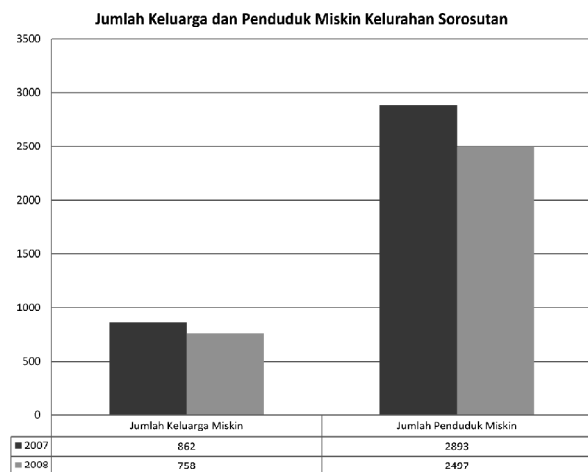
kesehatan gratis; program peningkatan pendidikan melalui pemberian beasiswa, penanganan anak putus sekolah dsb; program peningkatan kualitas lingkungan; program penguatan ekonomi (kredit, simpan pinjam dsb); serta program peningkatan sarana prasarana.

### B.2. TKPK Kelurahan Sorosutan

Luas wilayah kelurahan Sorosutan adalah 168,2454 Ha

Data Penduduk kelurahan Sorosutan berdasarkan jenis Kelamin, Laki-Laki sebanyak 7.356 Orang, Perempuan 7.147 Orang. Jumlah penduduk 14.503 Orang. Jumlah Kepala Keluarga 3.329 KK.

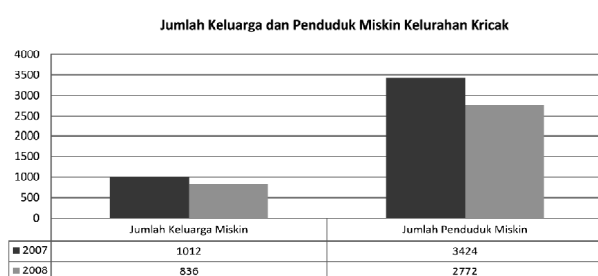
Angka kemiskinan di kelurahan Sorosutan dapat dilihat pada tabel berikut :



Ada beberapa penyebab kemiskinan yang ada di kelurahan Sorosutan yaitu: Perbedaan parameter penentuan gakin (terjadi bias data); Program gal kemiskinan parsial (*overlapping*); Bantuan instant/tidak memberdayakan masyarakat (menumbulkan mental pengemis). Kemampuan Sumber Daya yang di miliki: Sumber Daya Keuangan/Permodalan meliputi: Kelompok Usaha Simpan Pinjam, PMK (APBD), UPK BKM (DIPA-PNPM), LKM (Lembaga Keuangan Mikro), serta Koperasi dan Bank

### B.3. TKPK Kelurahan Kricak

Kelurahan Kricak terletak di wilayah Kecamatan Tegalrejo, Kota Yogyakarta di bagian utara dan barat. Di dalam Kelurahan Kricak terdapat sekitar 283 industri, satu industri besar, satu industri sedang dan 130 berupa industri kecil, sisanya berupa 150 industri rumah tangga (*home industry*). Penduduk Kelurahan Kricak berjumlah 16.277 orang terdiri dari 7.728 laki-laki dan 8.549 perempuan. Adapun angka kemiskinan di kelurahan Kricak ialah sebagai berikut:



Untuk mengurangi angka putus sekolah dan mengatasi penduduk yang tidak berpendidikan, PKK dan PKBM Kelurahan Kricak mengadakan Kelompok Belajar Paket A setara SD dan Paket B setara SMP dan telah berhasil meluluskan semua warga belajarnya. Disamping bidang pendidikan, dilakukan pelatihan-pelatihan berbagai keterampilan. Dari pelatihan itu, banyak diantara warga belajar yang telah memiliki usaha rumahan tetapi masih dalam skala kecil. Selain keterampilan, mereka juga masih membutuhkan pelatihan manajemen, strategi pemasaran, dan tambahan modal<sup>3</sup>.

## VI. TEMUAN LAPANGAN

### Permasalahan pada TKPK (Tim Koordinasi Pengentasan Kemiskinan) Kelurahan

Dalam pelaksanaannya, TKPK tingkat kelurahan juga mengalami berbagai kendala

yang menghambat upaya penanggulangan kemiskinan pada daerah tersebut. Kendala tersebut diantaranya :

1. Pendataan awal masih terlalu banyak orang yang sebenarnya tidak masuk dalam kategori keluarga miskin tetapi di data sebagai warga miskin. Realitas ini disebabkan karena setidaknya dua hal, menurut penjelasan Lurah Tegalpanggung: Pencacah data (masyarakat lokal) masih kurang mampu, dilihat dari kualitas SDM nya, dan dituntut harus secepatnya melaporkan data. Kedua, banyak warga yang memaksa agar dirinya dimasukkan sebagai keluarga miskin dengan mengancam petugas, kasus yang menonjol ada di kelurahan Kricak.

Angka kemiskinan di tingkat kelurahan menurun. Dugaan penurunan ini karena kesalahan pendataan, meskipun juga tidak dipungkiri adanya keberhasilan program-program penanggulangan kemiskinan yang banyak diberikan pemkot Yogyakarta kepada kelurahan. Namun karena tidak ada evaluasi yang dilakukan masyarakat, maka Angka penurunan jumlah kemiskinan setiap tahunnya pun perlu dicermati apakah benar-benar disebabkan oleh program-program penanggulangan kemiskinan yang telah berhasil atau penurunan itu karena verifikasi data yang tidak valid. Seperti yang diungkapkan Lurah Tegalpanggung berikut ini:

*“...saya sebetulnya ya, kalau boleh terus terang..ya barangkali ada ya dari program-program lainnya, cuma, diantaranya itu juga ketidak validan data awal. Jadi waktu pendataan di tegalpanggung misalnya sampe 1020, tapi ternyata setelah di verifikasi ada sebetulnya itu warga tidak termasuk miskin tetapi masuk..jadi ya otomatis tercoret....mudah-mudahan tahun 2009 ini turun, tapi ya turun akibat adanya*

<sup>3</sup> Wawancara dengan Ketua RT 28/10/2009. Beberapa program pengentasan kemiskinan masih dirasa sangat kurang adanya pendampingan yang mengawal kegiatan. Sehingga beberapa kasus pelatihan, diberikan alat dan modal tetapi akhirnya kelompok itu bubar. Karena pemasarannya mengalami kesulitan.

*program-program pemberdayaan, bukan karena salah data lagi...”*

Pernyataan lain yang mendukung juga diungkapkan oleh Lurah Kricak :

*“...kita jangan terlalu terfokuslah pada angka, ya kita lihat saja sebagai data tapi jangan terlalu di anggap serius, karena pendataannya sendiri banyak yang kacau..”*

Pernyataan tidak jauh beda diungkapkan ketua RT di Kelurahan Kricak :

*“..kasus disini ada mas, pada saat pendataan karena tau orang yang akan mendata maka trus diancam, biar mau dimasukkan ke dalam KMS..pernah disini ribut karena mau dicoret dari KMS..”*

2. Waktu pemberian program yang cukup singkat oleh TKPK Kota. Terkadang pemberian bantuan atau program sangat mendadak sehingga persiapan yang dilakukan kurang maksimal, Padahal penentuan *beneficiaries* atau calon penerima manfaat merupakan kunci awal keberhasilan program agar tepat sasaran. Waktu yang cukup singkat tersebut dikeluhkan oleh PSM (Petugas Sosial Masyarakat) maupun anggota TKPK kelurahan setempat. Sehingga pemberian program atau bantuan terkesan serampangan dan seadanya. Seperti yang dikeluhkan oleh PSM dari TKPK Tegalpanggung berikut ini :

*“...lha dari kota sendiri ketika memberikan program terkadang mendadak pak, misalnya ada program bantuan untuk kelompok, tolong disiapkan kelompok tersebut dengan kriteria-kriteria tertentu, padahal waktunya singkat..ya akhirnya asal aja kan membentuk kelompoknya..”*

3. Berbagai program yang diajukan oleh TKPK kelurahan banyak yang tidak

diakomodir dan program-program yang ada cenderung program-program rutin tahunan yang dilaksanakan oleh SKPD yang belum tentu sesuai dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat setempat. Seperti yang diungkapkan oleh anggota TKPK Kelurahan Kricak berikut ini :

*“...sebagai bahan evaluasi, di kelurahan Kricak ini kita sudah mengajukan program-program untuk penanganan kemiskinan sejak tahun 2007, tapi yang terealisasi hanya kurang lebih 10%, lha kok sekarang kita suruh buat lagi untuk tahun-tahun berikutnya sementara yang dulu saja belum terealisasi. Pernah diungkapkan ketika ada koordinasi dengan tingkat kota, tapi tidak ada respon dari SKPD-SKPD terkait...”*

Hal tidak jauh berbeda diungkapkan oleh PSM dari TKPK Tegalpanggung berikut ini :

*“...terkadang bantuan itu sendiri tumpang tindih pak, kaya tidak ada koordinasi..padahal akan lebih baik jika sesuai dengan kebutuhan masyarakat..”*

4. Selain pendataan yang salah sasaran, data penerima bantuan juga tidak dicek kebenarannya sehingga masih ditemukan banyak masyarakat yang memperoleh bantuan dobel, karena kesadaran masyarakat masih rendah dan memiliki mental curang. Seperti yang diungkapkan oleh Lurah Tegalpanggung berikut ini :

*“...kalau disini pernah ada mas yang dapat bantuan dobel-dobel, ya itu menjadi salah satu kelemahan juga, pendataan antar program belum baik..ya salah satunya juga karena waktunya yang singkat itu..misalkan ada bantuan untuk kelompok umpamanya, ada yang langsung membentuk kelompok, sana juga langsung membentuk kelompok (masyarakat)...ada itu yang sana ikut*



*kelompok sini, tapi juga ikut kelompok sana, padahal itu orangnya sama...”*

5. Dalam setiap program seharusnya sudah satu paket dengan pendampingan, karena banyak bantuan yang tidak *sustainable* karena tidak adanya pendampingan. Selain itu waktu pendampingan juga perlu dijadwalkan agar masyarakat penerima bantuan benar-benar siap mandiri ketika program bantuan itu dilepas, khususnya bagi bantuan-bantuan yang sifatnya ekonomi produktif (misal: KUBE).

Seperti yang dikeluhkan oleh Lurah Kricak berikut ini :

*“..program-program banyak yang bersifat instan, tidak ada pendampingan yang benar-benar agar sampai yang dibantu itu mandiri..”*

Keluhan lain juga diungkapkan PSM dari Tegalpanggung :

*“...pendampingan itu biasanya kalau dari Dinsos hanya satu tahun, itupun dari proses pembentukan kelompok..belum pendampingan... sehingga kami dana turun itu hanya mendampingi di kelompok itu hanya beberapa 2 bulan karena waktu habis, setelah itu lepas...”*

6. Posisi dan status pendamping harus diperhatikan, karena selama ini pendamping juga termasuk warga biasa yang terkadang kondisi sosial ekonominya pas-pasan. Akibatnya kadang pendamping itu kurang diperhatikan dan disepelekan oleh yang didampingi. Seperti yang diungkapkan oleh Lurah Tegalpanggung berikut ini :

*“...bikin iri lho saking tumpang tindihnya bantuan..misalkan dari PSM sendiri yang notabene sebetulnya itu juga belum mapan kehidupannya, mendampingi anggota kelompok yang dapat bantuan banyak sekali, sedangkan pendampingnya tidak dapat apa-apa...saya kira itu juga jadi suatu masalah...”*

7. Langkah-langkah awal yang dilakukan oleh Pemkot Yogyakarta dalam intervensi penanggulangan kemiskinan dan pengangguran ialah dengan menerapkan kebijakan teknis penyediaan sarana dan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar minimum bagi masyarakat miskin. Sesuai dengan alat ukur atau parameter kemiskinan yang ada maka intervensi yang dilakukan melalui:

### **1. Perluasan Kesempatan Kerja dan Peningkatan Pendapatan Keluarga**

Pada tahap awal upaya yang akan dilakukan adalah dengan melalui :

- 1) Penumbuhan, penguatan dan pengembangan usaha ekonomi produktif rumah tangga skala mikro melalui kelompok usaha bersama atau perorangan.
- 2) Revitalisasi wilayah sentra industri rumahtangga melalui penyediaan sarana dan teknologi tepat guna untuk memberikan daya saing dan daya tahan pasar pada produk dan proses industri yang sudah berjalan.
- 3) Penumbuhan dan pengembangan layanan lembaga keuangan mikro.
- 4) Aksesings permodalan melalui mekanisme kredit lunak bagi kelompok usaha bersama, koperasi dan usaha mikro/kecil dengan bunga rendah.
- 5) Penataan dan upaya pelestarian sentra usaha dan bisnis kecil yang padat pelaku.
- 6) Pembangunan infrastruktur dengan menyerap tenaga kerja lokal.

### **2. Penyediaan Layanan Pendidikan**

Kota Yogyakarta menetapkan pendidikan dasar adalah 12 tahun sehingga mempunyai kewajiban untuk menjamin dan menjaga agar seluruh anak usia sekolah termasuk dari kelompok keluarga miskin dapat memperoleh pendidikan minimal sampai jenjang SMA/SMK terbaik.

Pada pemenuhan hak pendidikan ini upaya yang dilakukan adalah:

- 1) Jaminan pendidikan daerah dimana melalui pelaksanaan jaminan ini rasio partisipasi sekolah mulai dari tingkat TK sampai dengan SMA/SMK sampai dengan tahun 2011 mendekati angka 100 %. Angka ini termasuk usia sekolah dari anggota keluarga miskin di wilayah Kota Yogyakarta. 2) Pengorientasian lulusan SMP dari siswa keluarga miskin masuk ke kelompok pendidikan SMK melalui stimulus bantuan biaya pendidikan total. Arah intervensi ini adalah untuk mendekatkan out-put proses didik dari anggota keluarga miskin pada spesifikasi keahlian yang dibutuhkan oleh dunia kerja. 3). Peningkatan keterampilan melalui pembekalan live skill bagi siswa keluarga miskin yang sekolah pada kelompok sekolahan SMK. 4). Bantuan stimulan atau pinjaman biaya penempatan kerja bagi lulusan SMK dari keluarga miskin.

### **3. Penyediaan Layanan Kesehatan**

Kebutuhan akan layanan kesehatan yang berkualitas merupakan hak setiap warga termasuk warga keluarga atau penduduk miskin. Di wilayah kota Yogyakarta sumber layanan kesehatan bagi penduduk miskin dilaksanakan oleh 3 (tiga) pihak pelaksana layanan yakni program ASKESKIN melalui PT. ASKES, program JAMKESOS melalui pemerintah Propinsi DIY dan melalui JAMKESDA yang diselenggarakan oleh pemerintah kota Yogyakarta.

Jumlah rasio kemampuan layanan dari ketiga sumber layanan kesehatan tersebut berada diatas angka jumlah penduduk miskin. Untuk tahun 2008 layanan ASKESKIN bagi penduduk miskin kota Yogyakarta melalui PT. ASKES memberikan kuota layanan bagi 68.456 jiwa, program JAMKESOS memberikan layanan bagi penduduk miskin kota Yogyakarta sebanyak 21.000 jiwa dan layanan JAMKESDA sebagai penunjang program layanan kesehatan dimaksud. Dengan rasio tingkat utility 20 % tidak terdapat permasalahan yang substansial dalam layanan ini. Permasalahan yang perlu memperoleh perhatian

adalah ketepatan dan kejelasan pembagian data untuk masing-masing layanan.

### **4. Penyediaan Layanan Jaminan Ketersediaan Pangan**

**Di wilayah kota Yogyakarta layanan paling dasar dari upaya ini adalah melalui program raskin dan bantuan voucher pemeriksaan kesehatan untuk ibu hamil dari keluarga miskin. Kebijakan lebih lanjut untuk program tersebut adalah :**

- 1) Antisipasi pemenuhan kebutuhan pokok dan beras bagi masyarakat miskin.
- 2) Antisipasi pelaksanaan program peningkatan kualitas keluarga melalui Program Keluarga Harapan.
- 3) Tambahan asupan gizi keluarga miskin. dan untuk menguatnya sektor riil dilakukan adalah dengan melalui: mikro dan industri rumah tangga yang padat karya serta industri

### **5. Penyediaan Keterpenuhan Pemukiman dan Perumahan Layak Huni**

Beberapa program ideal dengan bentuk penyediaan Pembangunan Rumah Susun Sewa Sederhana (RUSUNAWA), sebagai model bangunan yang minimal memenuhi prinsip kesehatan dan sosial, telah dilakukan dengan sasaran pengguna diprioritaskan bagi keluarga dan penduduk miskin.

### **6. Penyediaan Keterpenuhan Kebutuhan Air Bersih dan Sanitasi Yang Baik**

Masalah kemiskinan perkotaan dalam sisi fisik selain papan adalah ketersediaan air bersih dan sanitasi. Aspek ini perlu dipikirkan karena keterbatasan daya dukung tanah di wilayah perkotaan sangat terbatas dan memerlukan intervensi pemerintah untuk mengatur. Sesuai dengan kondisi dan rata-rata pada umumnya kepemilikan rumah atau tempat tinggal dengan space luasan yang sangat minimal maka model pemenuhan air bersih dan sarana sanitasi ini

perlu disediakan dengan standarisasi layanan komunal atau kelompok.

Program atau intervensi yang perlu dan telah dilaksanakan oleh pemerintah adalah :

- 1) Penyediaan jalur distribusi PAM untuk pemukiman kelompok masyarakat miskin.
- 2) Pembuatan sarana MCK Umum.
- 3) Pengembangan jalur dan lingkungan sanitasi komunal secara merata.

### **7. Penguatan Kualitas Hidup Keluarga Miskin**

Intervensi pemerintah untuk melakukan penguatan kualitas hidup bagi keluarga dari kelompok keluarga miskin lebih bersisi psikis dan frame berpikir produktif. Sebagai basis pemberdayaan perlu dilakukan untuk menumbuhkan spirit internal sehingga program-program yang menysasar pada kelompok keluarga miskin mampu direspon oleh mereka. Beberapa kegiatan yang telah dan perlu dikembangkan adalah :

- 1) Layanan keluarga berencana bagi pasangan usia subur dari keluarga miskin.
- 2) Pendampingan atau advokasi keluarga miskin.
- 3) Pendampingan penumbuhan usaha keluarga miskin.
- 4) Penguatan Usaha ekonomi produktif keluarga miskin melalui kegiatan KUBE dan kelompok lainnya.
- 5) Peningkatan partisipasi sosial kemasyarakatan keluarga miskin.

Pendampingan religius bagi keluarga dan penduduk miskin

### **8. Layanan Pemenuhan Kebutuhan Dasar Melalui Panti Sosial**

Layanan melalui keberadaan panti sosial ini merupakan layanan bagi masyarakat dan penduduk miskin akut atau bahkan sampai pada tahapan terlantar. Keberadaan layanan merupakan bentuk fungsi pemeliharaan,

perlindungan atau pengasuhan orang atau anak terlantar oleh pemerintah. Diwilayah kota Yogyakarta panti layanan sosial tersebut dilaksanakan oleh panti pemerintah dan panti sosial yang dilaksanakan oleh masyarakat.

Bentuk-bentuk layanan dalam panti ini adalah :

- 1) Layanan lansia terlantar dalam panti.
- 2) Layanan anak terlantar dalam panti.
- 3) Layanan tuna sosial terlantar dalam panti.

Model intervensi diatas tentunya tidak semata-mata dilakukan agar masyarakat miskin lepas dari kondisi yang serba agregat. Pemkot Yogyakarta melalui program-programnya berusaha untuk mengubah paradigma yang ada selama ini bahwa program-program penanggulangan kemiskinan yang ada tidak hanya bersifat sebagai bantuan, namun lebih dicermati agar orang miskin dapat terberdayakan melalui program-program yang tepat sasaran dan mampu menjadi warga yang mandiri.

### **9. Program-Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta**

Pemkot Yogyakarta melalui program-programnya berusaha untuk mengubah paradigma yang ada selama ini bahwa program-program penanggulangan kemiskinan yang ada tidak hanya bersifat sebagai bantuan, namun lebih dicermati agar orang miskin dapat diberdayakan melalui program-program yang tepat sasaran dan mampu menjadi warga yang mandiri.

*Dalam pelaksanaannya, untuk kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan di Yogyakarta selama ini banyak yang bersifat meng-cover dari kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan dari pusat. Namun dengan melihat parameter kemiskinan yang digunakan oleh kota Yogyakarta, dapat dikatakan bahwa kriteria kemiskinan yang ditetapkan oleh kota Yogyakarta lebih longgar daripada kriteria yang ditetapkan oleh pusat yang mengacu pada kriteria penduduk miskin dari BPS. Oleh karena itu banyak penduduk miskin yang*

tidak tercover sebagai sasaran oleh program-program penanggulangan kemiskinan dari pusat namun mendapat jatah dari program-program penanggulangan kemiskinan kota Yogyakarta. Sebagai contoh program kesehatan Jamkesmas dari pusat tercover oleh program Jamkessos dari pemerintah provinsi serta Jamkesda dari pemerintah kota Yogyakarta. Untuk bidang pendidikan program BOS dari pusat juga ditunjang oleh program wajib belajar 12 tahun oleh pemerintah Kota Yogyakarta<sup>4</sup>.

Salah satu kebijakan dalam program penanggulangan kemiskinan di kota Yogyakarta yang paling populer ialah adanya KMS (Kartu Menuju Sejahtera) yaitu kartu tanda bagi penduduk yang masuk dalam kategori hampir miskin (KMS 1), Miskin (KMS 2), serta fakir miskin (KMS 3). Fungsi utama KMS adalah sebagai identitas bahwa keluarga dan anggota yang tertulis didlmnya terkategori miskin di wilayah Kota Yogyakarta. KMS disamping untuk layanan jaminan kesehatan juga untuk layanan jaminan pendidikan. Namun tidak semua penduduk miskin yang berdomisili di wilayah Kota Yogyakarta masuk dalam data keluarga miskin.

Bahkan dari hasil pendataan keluarga miskin jumlah keluarga miskin ini jauh diatas angka (RT) Rumah Tangga miskin versi BPS, meskipun sudah dibatasi kepada keluarga miskin berdomisili dan secara administratif ber-KTP wilayah Kota Yogyakarta. Jumlah penduduk miskin Kota Yogyakarta jauh diatas kuota penduduk miskin yang dirasiokan akan dibackup program Askeskin oleh pemerintah pusat. Menurut data, kuota Askeskin bagi penduduk Kota Yogyakarta hanya

dipalafon sebanyak 68.456 jiwa, padahal jumlah penduduk miskin sebanyak 89.818 jiwa. Selisih jumlah penduduk yang tidak tercatat sebagai peserta Askeskin sebanyak 21.362 jiwa akan dibackup oleh bapel Jamkesos Prop. DIY dan Jamkesda. Sedangkan kuota Jamkesda dari dana APBD Kota Yogyakarta diberikan untuk melayani 46.000 jiwa. Sehingga bisa dipastikan semua penduduk miskin Kota Yogyakarta tetap tercover dari aspek biaya. Data yang dipakai dalam KMS adalah data dinamik, data sekarang belum tentu 5 tahun lagi akan digunakan. Setiap tahun akan selalu ditinjau kembali. Sehingga sangat mungkin pemegang KMS tahun 2007 pada tahun 2008 tidak lagi berhak.

Selain itu program-program penanggulangan kemiskinan di kota Yogyakarta juga merupakan agenda rutin yang dianggarkan oleh SKPD-SKPD terkait dalam upaya pengentasan kemiskinan. Beberapa SKPD tersebut yaitu Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, serta Dinas Perindagkoptan.

### 9.1. Program Penanggulangan Kemiskinan Oleh Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta

Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut, terdapat beberapa SKPD yang menjalankan program-program dalam upaya penanggulangan kemiskinan di kota Yogyakarta. Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) menjadi *leading sector* dalam berbagai kegiatan yang bersifat pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) untuk masyarakat miskin. Program-program dan kegiatan pengentasan kemiskinan yang

Tabel Kegiatan dan Anggaran Dinsosnakertrans untuk kemiskinan

Kegiatan	Anggaran (Rp.)		
	2007	2008	2009
Peningkatan Pelayanan KB dan Keluarga Sejahtera	220,295,000	639,962,000	316,435,000
Rehabilitasi penyandang masalah kesos/Rehabilitasi Sosial	375,321,000	529,102,000	748,487,000
Peningkatan pelayanan PMKS	224,283,000	235,161,000	265,766,000
Pelayanan anak terlantar di PAT Wiloso Projo	423,138,000	511,907,000	489,963,000
Pelayanan jompo terlantar	298,560,000	343,230,000	339,272,500
Pelayanan gepeng Karang Anyar	341,462,000	424,882,000	508,422,250

<sup>4</sup> Wawancara dengan Bpk Djanjang, Sekertaris Bappeda Kota Yogyakarta, 2009.

dilakukan oleh Dinsosnakertrans dapat dilihat dari tabel berikut ini.

Program penanggulangan kemiskinan yang menjadi andalan dari Dinas Sosial Kota Yogyakarta yang terkait dengan pemberdayaan ekonomi masyarakat miskin ialah KUBE (Kelompok Usaha Bersama) dan UEP (Usaha Ekonomi Produktif). Kedua program ini masuk kedalam anggaran kegiatan rehabilitasi penyandang masalah kesejahteraan sosial/rehabilitasi sosial.

Kube merupakan wadah pembinaan bagi keluarga yang memiliki kegiatan usaha ekonomi produktif dan usaha kesejahteraan sosial untuk mencapai tujuan bersama dalam meningkatkan kualitas hidup, kemandirian serta kesejahteraan sosial. Kube merupakan himpunan dari keluarga yang tergolong fakir miskin yang dibentuk, tumbuh dan berkembang atas dasar prakarsanya sendiri, dan tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan tujuan untuk meningkatkan produktivitas anggotanya, meningkatkan relasi sosial yang harmonis, memenuhi kebutuhan anggota keluarga, memecahkan masalah sosial yang dialaminya dan menjadi wadah pengembangan usaha bersama.

pendapatan.

Dalam pelaksanaannya, program KUBE dan UEP ini juga menemui beberapa kendala. Sebagai contoh, program KUBE yang merupakan program kelompok ini tidak dapat memenuhi persyaratan tanggung renteng. Jenis usaha yang berbeda-beda setiap anggota menjadikan keterikatan antar anggota dalam kelompok ini kurang kuat. Justru dari keterangan PSM (Pekerja Sosial Masyarakat) yang merupakan pendamping program dari Dinsos, kelompok-kelompok ini tidak sedikit yang terbentuk secara mendadak. Waktu persiapan yang cukup singkat juga menjadi keluhan para pendamping sosial dalam mempersiapkan program-program yang ada di lapangan.

## 9.2. Program Penanggulangan Kemiskinan Oleh Dinkes Kota Yogyakarta

Di bidang kesehatan, Dinas Kesehatan juga memiliki program-program guna meningkatkan ketersediaan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat miskin. Adapun program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Dinkes ialah sebagai berikut.

Tabel Kegiatan dan anggaran Dinkes untuk kemiskinan

Kegiatan	Anggaran (Rp.)		
	2007	2008	2009
Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Daerah	172,891,000	4,990,666,000	7,011,741,750
Pelayanan Kesehatan Keluarga Miskin	477,850,000	954,500,000	-
Pemberian Makanan Tambahan Balita Gizi Kurang	380,000,000	330,000,000	480,000,000
Bantuan Pelayanan Kerluarga Miskin	1,000,000,000	1,860,000,000	501,350,000
Pelayanan Gizi Ibu Hamil	555,000,000	140,000,000	234,845,000
Pemberian Makanan Tambahan TK-SD	3,850,000,000	3,817,500,000	2,960,000,000
Pelayanan Pos Yandu	630,000,000	315,750,000	580,000,000

UEP- KM adalah salah satu cara penanganan permasalahan Kesejahteraan Sosial utamanya kemiskinan yang dilaksanakan dengan pembinaan dan bimbingan serta pemberian bantuan stimulan modal untuk kepentingan usaha yang dibina secara kelompok dalam rangka peningkatan

Jamkesda atau Jaminan Kesehatan Daerah merupakan sebuah istilah yang sering diucapkan dan didengarkan warga Kota Yogya. Melalui program Jamkesda ini semua warga Kota Yogyakarta berhak mendapatkan pelayanan di bidang kesehatan dan biayanya ditanggung oleh Pemerintah. Selama ini

program Jamkesda mendapatkan respon yang sangat baik dari masyarakat karena mampu memberikan jaminan kepada masyarakat yang kurang mampu untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di rumah sakit pemerintah atau swasta dan puskesmas. Selain itu, program Jamkesda juga mampu menutup kekurangan yang belum diakomodir Askeskin dari pemerintah pusat. Respon yang sangat baik dari masyarakat terhadap program Jamkesda ini tidak terlepas dari gencarnya sosialisasi yang dilakukan Unit Pelaksana Teknis Penyelenggara Jaminan Kesehatan Daerah (UPT PJKD) Kota Yogyakarta.

Program Jamkesmas, Jamkesos maupun Jamkesda pada prinsipnya untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin di Puskesmas dan jaringannya serta jaminan rawat inap di Rumah sakit yang ditunjuk. Pemberian Jaminan Kesehatan dalam pelaksanaannya melalui verifikasi oleh Tim pengelola Jaminan Kesehatan Kota Yogyakarta.

Maksud Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah adalah tercapainya 80 % wilayah dengan kepesertaan semesta di Kota Yogyakarta pada Tahun 2011, yaitu masyarakat Kota Yogyakarta memperoleh Jaminan Pemeliharaan Kesehatan paripurna yang terkendali mutu dan terkendali biayanya

### 9.3. Program Penanggulangan Kemiskinan Oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta

Di bidang pendidikan, kebijakan perluasan jangkauan pendidikan khusus bagi masyarakat miskin dilaksanakan secara penuh oleh Dinas Pendidikan. Upaya peningkatan dibidang pendidikan diharapkan dapat memutus rantai kemiskinan yang juga diakibatkan oleh tingkat pendidikan yang rendah. Adapun program penanggulangan kemiskinan dari Dinas Pendidikan ialah sebagai berikut:

Maksud dan tujuan diberikannya BOS Daerah adalah untuk memenuhi kekurangan BOS yang dialokasikan oleh Pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota-kabupaten di Indonesia yang merespon dengan cepat atas kebijakan pemerintah pusat yang “menggratiskan” Pendidikan Dasar sembilan tahun melalui program BOS N (APBN) 2009. Respon bukan hanya menyangkut penyaluran BOS N tetapi juga menyediakan dana cukup besar dari BOSDA (APBD). Misalnya BOS N SD sebesar 400 ribu persiswa per tahun ditambah 250 ribu dari BOSDA. BOS N SMP sebesar 575 ribu persiswa per tahun ditambah 625 ribu (lebih besar dari BOS N).

Kebijakan bidang pendidikan yang lain ialah dengan memberikan akses kepada warga miskin untuk dapat memasuki sekolah Negeri favorit melalui quota 80% : 20% (untuk warga miskin pemegang KMS-Keluarga Menuju Sejahtera). Kebijakan ini sangat dirasakan manfaatnya oleh beberapa warga miskin kota yang diwawancara (al. responden rani). Kebijakan quota untuk pemegang kartu KMS ini diberikan akses penuh untuk memilih dan memasuki SMP N mau pun SMU N Favorit hanya dengan syarat telah lulus SD atau lulus SMP, tanpa mengikuti persyaratan nilai minimal untuk dapat memasuki sekolah-sekolah Negeri favorit tersebut.

### 9.4. Program Penanggulangan Kemiskinan Oleh Disperindagkoptan Kota Yogyakarta

Untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan masyarakat miskin dalam mengembangkan kemampuan kerja dan berusaha serta mengembangkan usaha mikro kecil dan koperasi, Dinas Perindagkoptan juga

Tabel Program dan Kegiatan Dinas Pendidikan untuk kemiskinan

Kegiatan	Anggaran (Rp.)		
	2007	2008	2009
Pemberian Beasiswa/Jaminan Pendidikan Daerah	10,199,334,000	18,457,345,000	17,738,360,000

melakukan program-program yaitu :

Tabel Kegiatan dan anggaran Dinas Perindagkoptan untuk kemiskinan

Kegiatan	Anggaran (Rp.)		
	2007	2008	2009
Pemberdayaan ekonomi berbasis kewilayahan	118,242,500	141,275,000	2,250,000,000
Fasilitasi penerapan teknologi tepat guna bagi industri mikro kecil	491,762,000	595,579,000	860,060,000
Pendampingan Industri Mikro dan Kecil	110,310,000	-	-
Pemberdayaan UMKM	-	9,324,854,000	3,152,070,000

Dari berbagai program-program kemiskinan yang dilaksanakan oleh tiap SKPD diatas, secara umum dapat digambarkan bahwa bentuk program pengentasan kemiskinan di kota Yogyakarta terdiri dari 2 metode, metode yang pertama ialah melalui bantuan-bantuan (Jaminan Kesehatan, Bosda, dll) dan yang kedua ialah melalui metode pemberdayaan masyarakat miskin (KUBE, UEP, PEW, dll). Berdasarkan temuan lapangan peneliti, dalam pelaksanaannya program-program yang sifatnya bantuan dapat dikatakan sangat berhasil dimana semua *beneficiary* (Pemegang KMS) dapat merasakan manfaatnya secara langsung. Dari hasil wawancara kepada sejumlah masyarakat miskin (pemegang KMS) semuanya merasa sangat terbantu dengan adanya program-program tersebut. Sedangkan untuk bantuan-bantuan yang sifatnya pemberdayaan masyarakat masih banyak ditemui masalah-masalah. Misal KUBE yang macet, seorang warga dapat menerima berbagai macam bantuan, dll. Hal ini harus menjadi perhatian serius bagi pemerintah kota Yogyakarta dimana program pengentasan kemiskinan melalui metode pemberdayaan masih perlu digarap untuk mencapai keberlangsungan program.

Untuk seberapa jauh, program-program pengentasan kemiskinan tentunya cukup menjadi skala prioritas oleh pemerintah kota

Yogyakarta. Sebagai bentuk keseriusan pemerintah kota, telah disusun Rencana Strategik Penanggulangan Kemiskinan Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011, Rencana Aksi Daerah (RAD) Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran Tahun 2007-2011, serta Perda kemiskinan yang akan disahkan tahun 2009 ini. Selain itu upaya penanggulangan kemiskinan juga menjadi salah satu isu penting dalam RPJMD kota Yogyakarta serta Rencana kerja jangka panjang. Untuk tingkat SKPD juga ada kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk penanggulangan kemiskinan yang ditunjang oleh dana dari APBD<sup>5</sup>.

Program pengentasan kemiskinan, baik pada tingkat pusat maupun di daerah, melibatkan banyak instansi pemerintah dan swasta. Keterlibatan sedemikian banyak instansi telah mengakibatkan munculnya berbagai kebijakan kemiskinan yang tergantung pada minat dan bidang masing-masing instansi. Oleh karena itu, tidak jarang program-program pengentasan maupun pemberdayaan penduduk miskin tersebut tumpang-tindih.

Pada kasus di kota Yogyakarta, dalam upaya penanggulangan kemiskinan ini belum maksimalnya koordinasi antar SKPD menjadi salah satu hambatan dalam pelaksanaannya. Terkadang kegiatan-kegiatan yang dilakukan cenderung tumpang tindih antara satu SKPD dengan SKPD yang lain<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Wawancara dengan Bpk Djanjang, Sekertaris Bappeda Kota Yogyakarta, 2009.

<sup>6</sup> Wawancara dengan Bpk Tri Harsono, Kepala Seksi bantuan Sosial Dinsosnakertrans Kota Yogyakarta, 2009.

Bila dilihat secara lebih dalam, acuan antar SKPD dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan seharusnya berpatokan pada alur pola pikir penanggulangan kemiskinan yang tercantum dalam RAD penanggulangan kemiskinan. Dalam alur pikir dapat dilihat bahwa ada tiga metode dalam penanggulangan kemiskinan yaitu pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*), pengembangan SDM, serta peningkatan kualitas hidup. Setiap SKPD tentunya memiliki program-program serta kegiatan penanggulangan kemiskinan yang sesuai dengan tugas dan tanggung jawab mereka, yang masih perlu disinergikan.

## VII. PENUTUP

### 1. KESIMPULAN

Singkatnya ada beberapa program pengentasan kemiskinan yang menarik untuk dikemukakan disini:

**Pertama,** kebijakan pengentasan kemiskinan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta telah menunjukkan *political action* yang memadai. Hampir tidak ada satu dinas (SKPD) pun yang tidak menyertakan kebijakan pengentasan kemiskinan sebagai agendanya. Sayangnya, setiap SKPD masih jalan sendiri-sendiri. Dengan demikian diperlukan adanya sinergi program antar SKPD dan cetak biru (*blue print*) yang komprehensif, terukur dan terkoordinir, yang menargetkan pengurangan kemiskinan secara sistematis dan berkelanjutan.

**Kedua,** jika bentuk *political action* itu salah satunya diukur dari dana yang dikucurkan secara langsung dalam program kebijakan pengentasan kemiskinan (pendidikan, kesehatan dan penguatan ekonomi), maka dana yang dikucurkan di Yogyakarta untuk anggaran kebijakan mengurangi kemiskinan melebihi rata-rata di Pemda/Pemkot lain yang umumnya di bawah 3 %. Meskipun persentase ini masih perlu ditingkatkan, tetapi setidaknya, tidak ada indikator yang mengarah pada *self-servicing*: dimana para penyelenggara negara cenderung melayani dirinya sendiri.

**Ketiga,** dalam hal program kebijakan pelayanan dasar, khususnya dalam bidang pendidikan, kesehatan dan penguatan ekonomi, dalam banyak hal telah menunjukkan keberhasilan. Mulai dari pendidikan wajib belajar 12 tahun, kesehatan gratis, Yogyakarta memperlihatkan langkah yang progresif. Meskipun dalam banyak kasus, khususnya dalam penguatan modal melalui *revolving fund*, masih belum muncul tradisi koperasi yang memiliki basis *social capital* yang kuat, sehingga elemen-elemen *social capital* (*trust, solidarity, reciprocity* dsb) yang lazimnya menjadi modal dasar untuk bekerjasama masih cukup lemah.

Salah satu kebijakan pelayanan public yang dapat diangkat sebagai *best practices* adalah bidang pendidikan. Kebijakan pemkot yang mewajibkan sekolah-sekolah favorit untuk menerima anak miskin dengan quota 20 persen, menunjukkan tingginya kepedulian pemerintah daerah terhadap arti pendidikan bagi anak-anak keluarga miskin dalam upaya memperbaiki masa depannya. Tanpa kebijakan quota tersebut, di tengah-tengah komersialisasi pendidikan tinggi seperti yang terjadi sekarang, hampir mustahil anak orang miskin memperoleh kesempatan untuk mengubah masa depannya melalui mobilitas vertikal, seperti kuliah diperguruan tinggi ternama seperti UGM. Idealnya, pemkot melanjutkan kebijakannya dengan memberikan bea-siswa anak miskin berprestasi yang telah dimulai dengan kebijakan kuota di sekolah menengah atas terpilih, seperti SMAN I dan SMAN III di Yogyakarta.

**Keempat,** meskipun pendekatan pemberdayaan sudah familiar dan telah diterapkan dalam banyak kasus, namun dalam pelaksanaan pendampingan pemberdayaan masih bersifat parsial dan tidak berkelanjutan. Dalam beberapa kasus, program kebijakan pengentasan kemiskinan masih bersifat menjalankan program rutin yang usianya sepanjang *project* itu dijalankan. Berbagai program yang telah ditetapkan cenderung tidak berkelanjutan secara sistematis dan kurang



dievaluasi secara kontinyu. Evaluasi diperlukan untuk memastikan kemana kebijakan pengentasan kemiskinan akan lebih difokuskan

**Kelima**, pendekatan *poverty participatory assessment* telah disadari sebagai pendekatan yang memadai dalam pemberdayaan masyarakat, namun ditingkat implementasi, dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, masih kurang melibatkan penduduk miskin sebagai subyek atas kegiatan untuk memecahkan masalah mereka sendiri (*self help*). Pada umumnya yang memperoleh program kebijakan pengentasan kemiskinan bukanlah orang-orang miskin, tetapi mereka yang memiliki akses informasi dan dekat dengan kekuasaan lokal. Problem utama dari tidak berjalannya program ini nampaknya bukan terletak pada mind-set yang salah, tetapi lebih karena tiadanya kesabaran untuk memposisikan orang miskin sebagai pelaku utama dalam pengentasan kemiskinannya sendiri, karena khawatir gagal.

## 2. REKOMENDASI

Dalam upaya untuk menyeimbangkan program pengentasan kemiskinan antara yang bersifat agregat dan non-agregat ada beberapa hal yang perlu ditindaklanjuti:

**Pertama**, dalam program kesehatan di samping tetap penting memelihara dan memertahankan prestasi keberhasilan program yang telah dijalankan, kiranya perlu dibuka ruang partisipasi publik. Sehingga Puskesmas sebagai ujung tombak pelayanan kesehatan dapat mengintrodusir berbagai bentuk keswadayaan masyarakat dalam pemeliharaan kesehatan beserta pembiayaannya.<sup>7</sup> Model Citizen Charter seperti yang dilakukan pemkot Blitar, nampaknya perlu dipertimbangkan dalam rangka mensinergikan peran *market*, *state* dan *society* secara simultan.

**Kedua**, Dalam bidang pendidikan *affirmative action* yang telah dilakukan Pemkot Yogya sangatlah positif, dimana anak miskin dapat bersekolah di sekolah negeri favorit atau bermutu, perlu diikuti dengan pemenuhan kebutuhan penunjang pendidikan (masalah transportasi seragam, buku dsb), agar kemungkinan “*drop out*” anak miskin karena tidak memiliki seragam sekolah atau karena selalu telat masuk sekolah hanya gara-gara harus berjalan kaki berjam-jam dari rumah menuju sekolah karena tidak mampu membayar uang transportasi dapat dihindari. Selain itu kiranya perlu juga diadakan pemantauan prestasi belajar anak miskin untuk diberi kesempatan sekolah lanjutan (hingga kuliah di Perguruan Tinggi), guna memperluas kesempatan bagi anak miskin untuk mencapai mobilitas vertikal sebagai kunci utama dalam mengubah perbaikan masa depan bagi dirinya sendiri dan seluruh keluarganya.

**Ketiga**, dalam upaya menjamin keberlanjutan program dan menghindari tumpang-tindihnya program kebijakan pengentasan kemiskinan yang dikerjakan masing-masing SKPD, perlu adanya perencanaan yang sistematis yang didasarkan pada cetak biru yang komprehensif dari Pemkot. Intinya semua program pengentasan kemiskinan harus memberikan kesempatan seluas-luasnya pada masyarakat miskin untuk terlibat dalam perencanaan, implementasi dan evaluasi, seperti lazimnya dalam model pendekatan *Participatory Poverty Assessment*.

**Keempat**, dalam rangka melakukan percepatan program kebijakan pengentasan kemiskinan, perlu adanya prinsip *merit system* (*reward and punishment*) bagi *stakeholders* berprestasi untuk merangsang percepatan penurunan angka-angka indikator *basic needs* baik yang bersifat agregat seperti dalam bidang:

<sup>7</sup> Seperti yang terjadi di Lombok Timur dengan kelompok dana sehat. Kelompok ini merupakan himpunan orang-orang dalam suatu komunitas yang mengumpulkan uang setiap bulan guna membiayai atau memberikan santunan kepada anggotanya yang sakit (Dede, 2009); atau seperti di Bandung dengan apotik-mandiri yang ada tingkat kelurahan yang mampu memberikan obat-obat ringan secara gratis bagi anggotanya dari hasil pengumpulan dana yang dipungut setiap bulan melalui RT/RW.

kesehatan (rendahnya kematian bayi-ibu, bebas penyakit endemic), pendidikan (rendahnya putus sekolah, banyak anak miskin yang lulus PT dsb) dan penguatan ekonomi (meningkatkan pendapatannya), maupun yang non-agregat (memandirikan orang miskin dari ketergantungan), dengan memberikan insentif bagi pemangku kepentingan yang berhasil menurunkan angka-angka itu secara signifikan (seperti di Bantul).

**Kelima**, untuk menciptakan kemandirian (sosial, budaya dan ekonomi) perlu adanya *pendampingan* yang terus-menerus (non-project oriented), yang dimasukkan dalam satu paket program kebijakan pengentasan

kemiskinan yang ditawarkan, sampai warga miskin dinilai mampu berdiri sendiri, membantu dirinya sendiri (*self help*) dan mampu melahirkan kesadaran bersama atas pentingnya menolong diri sendiri untuk terlepas dari kemiskinan.

**Keenam**, Berbagai langkah pendampingan secara terus menerus yang dimasukkan kedalam satu paket program, selayaknya segera dimulai untuk program-program mendatang agar *sustainability* program kebijakan pengentasan kemiskinan dapat lebih dijamin.

\*\*\*

## BIBLIOGRAFI

- Aspinall, Edward and Fealy, Greg (eds), 2003. Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation, Indonesia Update Series Research School of Pacific and Asia Studies The Australian National University.
- Anas Saidi (ed) Kemiskinan Berdimensi Sosial-Budaya: Upaya Mencari Model Pengentasan Kemiskinan Berbasis Participatory Poverty Assessment: Studi kasus Pemkot Solo, Pemkot Yogyakarta dan Kabupaten Bantul, LIPI, 2010.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Bantul, 2008, Bantul dalam Angka Tahun 2008.
- Bappeda DIY dan Tri Matra Konsultan Teknik, Laporan Akhir Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah di Provinsi DIY, Tahun Anggaran 2008 (PNPM Mandiri).
- Chambers, Robert, 1996. PRA (Participatory Rural Appraisal), *Memahami Desa Secara Partisipatif*, Kanisius, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1988. Rural development putting the last first, diterjemahkan oleh Pepep Sudrajat, *Pembangun Desa Mulai dari Belakang*. Jakarta : LP3ES.
- Day, Millissa, 2001. *Findings on Credit Impact, Participation, and Sustainability*, World Bank, April.
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Profil Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan Provinsi DI Yogyakarta, 2009.
- Dick, Howard and Lindsay, Tim (ed), *Corruption in Asia Rethinking The Governance Paradigm*, The Federation Press, 2002.

- Djarot Syaiful Hidayat, LKPJ Walikota Blitar, 2000-2005. Pemkot Blitar 2006.
- Goulet, Denis, 1973. *The Cruel Choice : A New Concept in Theory of Development*. New York Atheneum.
- Korten. David C., . « *People Centered Development : Reflection on Development Theory and Method* », Manila : mineograph.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1996. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka, Pelajar Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, *Alternatif Perencanaan Sosial, dalam Masalah Sosial Tahun 2000*: Bunga Rampai, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1995. *Politik Pembangunan Sebuah*
- Midgley, James, 2005. *Social Development: The Developmental Perspectives in Social Welfare*. Alih bahasa Dorita Setiawan dan Sirajuddin Abbas, *Pembangunan Sosial Perspektif Pembangunan dalam Kesejahteraan Sosial*, Departemen Agama RI, Jakarta.
- Mc Clelland, David. 1967. *The Achieving Society*. Princeton : Von Nostrand.
- Seers, Dudley, 1973. *The Meaning of Development*, in Charles K. Wilber (ed), *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York : Random, House, Inc.
- Osborne, David & Ted Gaebeler. 1992. *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirauaha Ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaman Prssindo.
- Sadu Wasistiono, 2002. “Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance, dalam Syamsuddin Haris (eds),” *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah, AIPI and Partnership for overnance reform in Indonesia*.
- Tim Koordinasi PNPM, Departemen Dalam Negeri RI, Petunjuk Teknis Operasional (PTO) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan, tahun 2008.

## TERBITAN BUKU PENULIS

- Arifin, Mohamad. Achmad. Fatony, 2007 “*Faktor-faktor yang Mendorong Minat Penelitian Anak Muda Dalam Pengembangan Iptek*”. WARTA Kebijakan Iptek & Manajemen Litbang. Vol.5. No. 2. Desember. ISSN: 1907-9752. Pusat Penelitian Perkembangan Iptek = Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PAPPIPTEK\_LIPI). Jakarta.
- Fatony, Achmad, Mustofa Muchdhor, Anas Saidy. Makmuri Soekarno (editor), 2008 “*Manajemen Konflik dalam Organisas: Kasus Konflik Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)*”. Jakarta dan Surabaya. Pusat Studi Kemasyarakatan dan Kebudayaan -Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI) Jakarta. ISBN 978-979-799-256-9. Penerbit LIPI Press:anggota IKAPI. Jakarta.

- Fatony, Achmad, Lilis Mulyani, Anas Saidy (Editor), 2008 “*Manajemen Keuangan Daerah Dalam Mendukung Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance)*”. Pusat Studi Kemasyarakatan dan Kebudayaan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI). ISBN 978-979-799-255-2. Penerbit LIPI Press: anggota Ikapi. Jakarta.
- Srimulatsih, and Achmad Fatony, 2006 “*Peran Delivery Subsystem Dalam Inovasi Teknologi Pertanian di 4 (empat) Provinsi: Bali (Tabanan), Klaten, Malang, and Yogyakarta*”. Penerbit LIPI Press: anggota IKAPI. Jakarta.
- Sagaf, Achmad. Bertha Lena Hasan dan Achmad Fatony, 1995 “*Model Alternatif Pemecahan Masalah Sosial Budaya Perambah Hutan: Kasus Desa Lok Sado, Kecamatan Lok Sado, Kalimantan Selatan*”. Seri Penelitian PMB-LIPI No. 94/1995. ISSN 0854-3615. Jakarta.