

# EFEKTIFITAS PELAKSANAAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI DAERAH PEDESAAN\*\*

Slamet Widodo

Program Studi Agribisnis, Fakultas Pertanian, Universitas Trunojoyo Madura

[me@slametwido.com](mailto:me@slametwido.com)

## ABSTRACT

Jumlah penduduk miskin pada Maret 2011 mencapai 30,02 juta jiwa. Sebagian besar penduduk miskin berada di daerah pedesaan, yakni sebanyak 18,97 juta jiwa. Berbagai program penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan oleh pemerintah dengan berbagai pendekatan dan metode masing-masing. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di daerah pedesaan. Penelitian dilaksanakan di Desa Kwanyar Barat, Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam pada informan kunci yang terdiri dari rumah tangga miskin penerima manfaat, tenaga pelaksana atau pendamping, aparat pemerintah dan tokoh masyarakat. Data kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Di lokasi penelitian dilaksanakan tiga program penanggulangan kemiskinan, yaitu; Program Keluarga Harapan (PKH), Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat masih terdapat beberapa penyimpangan dalam pelaksanaannya. PKH relatif lebih baik dibandingkan PNPM dan Raskin. Sedangkan dari persepsi rumah tangga miskin menyatakan bahwa ketiga program memberikan manfaat bagi mereka. PKH dan PNPM memberi manfaat dalam jangka panjang, sedangkan Raskin hanya memberi manfaat dalam jangka pendek. Rumah tangga miskin merasakan manfaat PKH dan PNPM jauh lebih besar dibandingkan dengan Bantuan Langsung Tunai (BLT) pada beberapa waktu yang lalu.

Kata kunci : kemiskinan, penanggulangan kemiskinan, pedesaan, rumah tangga miskin.

## PENDAHULUAN

Jumlah penduduk miskin sampai dengan bulan Maret 2011 mencapai 30,02 juta jiwa. Jumlah tersebut mengalami penurunan apabila dibandingkan dengan bulan Maret 2010 yang mencapai 31,02 juta jiwa. Sebagian besar penduduk miskin tinggal di daerah pedesaan, yakni sebanyak 18,97 juta jiwa. Kemiskinan yang terjadi di pedesaan dipicu oleh semakin terbatasnya kesempatan kerja yang ada di pedesaan. Sebagian besar tenaga kerja yang ada di pedesaan mengandalkan sektor pertanian (dalam arti luas), padahal sektor pertanian sudah tidak mampu lagi menampung jumlah tenaga kerja yang ada. Sektor pertanian yang selama ini menjadi tumpuan bagi sebagian besar penduduk di pedesaan saat ini sudah tidak mampu menampung mereka. Konsep kemiskinan berbagi (*shared proverty*) yang disampaikan oleh Geertz semakin terbukti saat ini. Permasalahan sektor pertanian juga dialami oleh sektor perikanan. Peningkatan jumlah penduduk tidak diimbangi dengan dukungan jumlah sumberdaya alam yang dapat dimanfaatkan.

Ellis (2000), membedakan kemiskinan dalam tiga dimensi yaitu ekonomi, sosial dan politik. Kemiskinan ekonomi adalah keadaan dimana terjadi kekurangan sumberdaya

---

\* Artikel disajikan pada Seminar Nasional Hasil Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Universitas Gadjah Mada, 8 Desember 2011

yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Kemiskinan sosial merupakan kemiskinan sebagai akibat rendahnya kemampuan dalam membangun jaringan sosial serta struktur yang tidak mampu mendukung usaha peningkatan produktivitas. Sedangkan kemiskinan politik adalah kurangnya akses kekuasaan yang dapat menentukan alokasi sumberdaya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kemiskinan pada masyarakat petani dapat dicirikan oleh pendapatan yang berfluktuasi sepanjang tahun, pengeluaran yang cenderung pada kegiatan konsumtif, tingkat pendidikan keluarga yang rendah, kelembagaan yang belum mendukung terjadinya pemerataan pendapatan, potensi tenaga kerja keluarga belum dapat dimanfaatkan dengan baik dan akses terhadap permodalan yang rendah (Hermanto, 1995). Sedangkan Kusnadi (2002), berpendapat bahwa ciri umum yang dapat dilihat dari kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi yang ada dalam kehidupan masyarakat nelayan adalah fakta-fakta yang bersifat fisik berupa kualitas pemukiman.

Berbagai program pengentasan kemiskinan telah dijalankan oleh pemerintah. Program pengentasan kemiskinan ini dilaksanakan dengan berbagai metode pendekatan dan bersifat lintas sektoral antar kementerian. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan di lokasi penelitian. Efektifitas pelaksanaan dimaksudkan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan telah sesuai dengan pedoman teknis atau panduan umum dari pemerintah. Selain itu perlu diketahui pula persepsi rumah tangga miskin terhadap manfaat program penanggulangan kemiskinan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Kwanyar Barat, Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan. Penelitian dilaksanakan pada bulan Maret – Juli 2011. Program penanggulangan kemiskinan yang dibahas dalam penelitian ini dibatasi pada program yang masih berjalan di tahun anggaran 2011. program penanggulangan kemiskinan tersebut antara lain; Raskin, PNPM dan PKH.

Informan dalam penelitian ini terdiri dari tokoh masyarakat, perangkat desa dan kecamatan, tenaga pendamping lapang dan 30 orang dari Rumah Tangga Miskin (RTM) dan rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) penerima manfaat program. Pengambilan data dilakukan melalui metode wawancara mendalam dan *Focus Group Discussion* (FGD). Selain itu dilakukan pula metode pengamatan berperan-serta pada beberapa kegiatan ekonomi maupun kegiatan yang berhubungan langsung dengan program penanggulangan kemiskinan di lokasi penelitian. Data kemudian dianalisis secara kualitatif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada tahun 2011 di Desa Kwanyar Barat, Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan dilaksanakan tiga program penanggulangan kemiskinan, yaitu PKH, Raskin dan PNPM. Ketiga program ini memiliki pendekatan dan sasaran yang berbeda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa penyimpangan dalam pelaksanaan ketiga program tersebut.

### **Program Keluarga Harapan (PKH)**

PKH bertujuan untuk mengurangi angka dan memutus rantai kemiskinan, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, serta merubah perilaku rumah tangga miskin dan sangat miskin yang relatif kurang mendukung peningkatan kesejahteraan. Tujuan tersebut sekaligus sebagai upaya mempercepat pencapaian target *Millennium Development Goals* (MDGs). Di Kabupaten Bangkalan, terdapat tiga kecamatan yang mendapatkan PKH, yaitu Kecamatan Modung, Kecamatan Labang dan Kecamatan Kwanyar.

Hasil temuan di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan PKH sudah sesuai dengan prosedur baku yang telah ditetapkan. Tahapa sosialisasi, pelaksanaan hingga evaluasi dan pengaduan dapat berjalan dengan baik. Sosialisasi tidak hanya dilaksanakan pada awal kegiatan namun pada saat kegiatan berjalan tetap dilaksanakan. Sosialisasi ini diperlukan untuk menjaga komitmen peserta program sehingga tujuan PKH bisa tercapai.

Skenario bantuan PKH ini yaitu terdapat Rp.200.000,- untuk bantuan tetap, Rp. 400.000,- untuk bantuan pendidikan SD dan Rp.800.000,- untuk bantuan pendidikan tingkat SMP. Sedangkan untuk bantuan kesehatan yaitu Rp. 800.000,- untuk balita, ibu hamil dan menyusui. Rata-rata bantuan untuk penerima manfaat adalah sebesar Rp. 1.390.000,-. Bantuan berkisar antara Rp.600.000,- hingga Rp.2.200.000,- per tahun.

### **Beras untuk Rakyat Miskin (Raskin)**

Program Raskin sudah dilaksanakan sejak 1998 dengan nama Operasi Pasar Khusus (OPK). Namun sejak tahun 2002 dipergunakan istilah Raskin. Raskin merupakan bentuk operasi pasar yang dilakukan oleh pemerintah melalui Perum Bulog. Raskin masuk dalam kluster I program penanggulangan kemiskinan yaitu bantuan dan perlindungan sosial. Raskin diharapkan dapat bersinergi dengan program lainnya, seperti program perbaikan gizi, peningkatan kesehatan dan pendidikan. Sinergi antar berbagai program ini penting dalam meningkatkan efektivitas masing-masing program dalam pencapaian tujuan. Berdasarkan hal tersebut, seluruh penerima manfaat PKH di Desa Kwanyar Barat juga termasuk penerima Raskin.

Tahapan awal dalam kegiatan ini adalah sosialisasi Raskin terhadap penerima manfaat dan masyarakat lainnya. Sosialisasi dilakukan untuk memberikan pemahaman terhadap tujuan kegiatan, sasaran beserta prosedur pelaksanaannya. RTM penerima manfaat menyatakan bahwa sosialisasi telah dilaksanakan dengan baik.

Tabel 1 . Pelaksanaan Raskin di lapangan

| No. | Pedoman Umum  | Pelaksanaan di Lapang  |
|-----|---|--|
| 1   | Sasaran adalah RTSM   | RTM dan RTSM mendapatkan Raskin                                      |
| 2   | Raskin didistribusikan setiap bulan selama satu tahun dengan alokasi 15 kg/RTSM/bulan | Raskin didistribusikan 3-4 bulan sekali dengan alokasi 2 kg/RT/bulan |
| 3   | Harga Raskin ditetapkan Rp. 1.600,-/kg  | Gratis   |

Sumber: Analisis data primer, 2011.

Terdapat beberapa penyimpangan pelaksanaan Raskin di Desa Kwanyar Barat, Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan. Sesuai pedoman umum, Raskin ditujukan bagi RTSM, namun pelaksanaannya tidak hanya RTSM yang mendapatkan Raskin. Alasan aparat desa terhadap penyimpangan ini adalah untuk memberikan pemerataan akses terhadap Raskin bagi seluruh RTM di Desa Kwanyar Barat. Pendataan RTM oleh BPS seringkali terjadi kesalahan sehingga bisa menimbulkan kecemburuan di antara masyarakat. Aparat desa menyatakan bahwa penyimpangan ini merupakan bentuk solusi terhadap permasalahan yang sering kali terjadi di desa lainnya yang dapat menyebabkan kecemburuan sosial serta konflik terkait pembagian Raskin.

Konsekuensi dari pembagian Raskin diluar RTSM ini adalah berkurangnya besaran beras yang diterima oleh tiap rumah tangga. Berdasarkan pedoman umum seharusnya tiap rumah tangga mendapatkan beras sebanyak 15 kg/bulan. Namun di Desa Kwanyar Barat, setiap rumah tangga hanya menerima beras sebanyak 2 kg/bulan. Walaupun terjadi penyimpangan ini, penerima manfaat Raskin tidak mempermasalahkan hal tersebut. Mereka memahami bila beras tersebut harus dibagi rata pada semua rumah tangga sehingga timbul rasa kebersamaan.

Temuan menarik lainnya adalah, Raskin di Desa Kwanyar Barat diberikan secara cuma-cuma kepada RTM. Padahal sesuai dengan pedoman umum, harga beras tersebut ditetapkan sebesar Rp. 1.600,-/kg. Pihak desa ternyata melakukan penjualan sebagian beras dan uang hasil penjualan tersebut dipergunakan untuk pembangunan sarana umum. Alasan pihak desa menjual beras adalah ketertarikan RTM membeli beras rendah sehingga dikhawatirkan beras menumpuk di Kantor Desa. Oleh karena itu, pihak desa berinisiatif menjual beras tersebut dan menyisakan sebagian untuk dibagikan secara cuma-cuma bagi RTM.

Kurang tertariknya RTM untuk membeli Raskin dikarenakan kualitas beras yang kurang baik. RTM biasanya selalu menjual kembali Raskin yang mereka dapatkan di toko dan membeli beras dengan kualitas yang lebih baik. Sebagian lainnya menggunakan Raskin sebagai bahan campuran dalam memasak nasi dengan beras lain yang mempunyai kualitas lebih baik.

### **Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)**

Kehadiran program PNPM Mandiri Pedesaan di Desa Kwanyar Barat ini disambut masyarakat dengan baik, terutama para nelayan. Masyarakat memiliki sikap yang antusias dan mendukung pelaksanaan program tersebut. Banyak kegiatan yang telah dilaksanakan sehubungan dengan PNPM ini seperti pembangunan fisik yaitu pembuatan tangkis laut dan gedung TK. Sedangkan kegiatan non-fisik yang dilaksanakan adalah kelompok Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Pelaksanaan PNPM, utamanya pada saat penyusunan rencana kegiatan sudah melibatkan masyarakat penerima manfaat. Penentuan skala prioritas kegiatan dilaksanakan oleh masyarakat melalui kesepakatan bersama.

Tabel 1 . Pelaksanaan PNPM di lapangan

| No. | Pedoman Umum  | Pelaksanaan di Lapang   |
|-----|---|---|
| 1   | Berorientasi pada RTM                                   | Kurang berpihak pada RTM, pada program SPP terdapat RTS yang mendapatkan pinjaman modal |
| 2   | Pertemuan anggota SPP minimal satu kali dama satu bulan | Pertemuan anggota SPP jarang dilakukan  |
| 3   | Harga Raskin ditetapkan Rp. 1.600,-/kg                  | Gratis  |
| 4   | Penggunaan dana SPP untuk kegiatan produktif            | Terdapat sebagian anggota SPP yang menggunakan pinjaman modal untuk kegiatan konsumtif  |

Sumber: Analisis data primer, 2011.

### Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan

Uraian yang telah disampaikan di depan mengungkapkan bahwa penyimpangan dalam program penanggulangan kemiskinan seringkali terjadi. Penyimpangan atau ketidaksesuaian dengan pedoman pelaksanaan program terjadi disebabkan oleh karakteristik masyarakat yang berbeda-beda di tiap wilayah. Penyimpangan yang terjadi di Desa Kwanyar Barat lebih tepat jika dianggap sebagai bentuk *improvisasi* yang dilakukan oleh aparat desa guna menjamin berjalannya program.

Jika kita lihat pada Raskin misalnya, penjualan lebih disebabkan oleh kekhawatiran tidak terserapnya Raskin oleh RTM penerima manfaat. Permasalahan yang sering terjadi pada Raskin adalah kualitas beras yang kurang baik. Sebagian besar RTM penerima Raskin tidak mengkonsumsi Raskin, namun menjualnya kembali. Kasus pada daerah pedesaan adalah, sebagian besar RTM merupakan petani sehingga seringkali mereka masih mempunyai simpanan hasil panen. Kondisi ini menyebabkan RTM enggan membeli Raskin.

Berbagai penelitian terkait program penanggulangan kemiskinan di negara berkembang menunjukkan bahwa pembangunan kapasitas kelembagaan pada masyarakat miskin perlu menjadi fokus utama. Selain itu pengawasan pada pelaksanaan program harus dilakukan sebaik-baiknya, sehingga program dapat berjalan dengan tanpa ada penyimpangan (Achegbulu, 2011).

Penanggulangan kemiskinan di negara berkembang difokuskan pada dua aspek, yaitu pemenuhan kebutuhan dasar dan pengembangan kegiatan produktif. Pemenuhan kebutuhan dasar meliputi pangan, pemukiman, pendidikan dan kesehatan. Sedangkan pengembangan kegiatan produktif ditujukan pada penciptaan lapangan kerja dan keberlanjutan nafkah bagi RTM. Pola pinjaman modal bagi usaha mikro merupakan salah satu upaya yang telah terbukti berhasil berbagai negara (Shill, 2009; Agyapong, 2010; Latif *et al*, 2011).

Keterlibatan perempuan dalam kegiatan penanggulangan kemiskinan seperti pada PKH dan PNPM merupakan satu langkah yang tepat. Berbagai penelitian telah menunjukkan peran perempuan dalam keberhasilan penanggulangan kemiskinan. Kabir & Huo (2011) menemukan bahwa keterlibatan perempuan di pedesaan dalam usaha kecil menyebabkan peningkatan pendapatan serta partisipasi dalam pengambilan keputusan.

Apabila dilihat dari persepsi RTM terhadap manfaat ketiga program penanggulangan kemiskinan, tampak bahwa ketiga program telah memberikan manfaat bagi RTM. Raskin memberikan manfaat jangka pendek berupa pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Selain itu hasil penjualan Raskin dirasakan juga membawa manfaat bagi seluruh penduduk desa berupa pembangunan sarana umum seperti masjid dan perbaikan jalan. Sedangkan untuk PKH dan PNPM, RTM merasakan manfaat dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Manfaat jangka pendek yang dirasakan oleh RTM adalah terpenuhinya kebutuhan biaya pendidikan dan kesehatan sehingga mereka mampu mengalokasikan pendapatannya untuk pemenuhan kebutuhan lain. Secara jangka panjang RTM merasakan manfaat berupa terpenuhinya kebutuhan pendidikan bagi anak mereka sehingga diharapkan dapat memperbaiki taraf hidup dan masa depan anak mereka nantinya. Demikian pula dengan kesehatan anak dan ibu hamil, RTM merasakan manfaat dari PKH ini. PNPM selain menghasilkan pembangunan sarana fisik seperti tangkis laut dan jalan, ibu-ibu juga mendapatkan fasilitas permodalan untuk mengembangkan usaha produktif.

## **KESIMPULAN**

Program penanggulangan kemiskinan di Desa Kwanyar Barat pada tahun 2011 terdiri dari tiga program, yaitu Raskin, PKH dan PNPM. Pelaksanaan PKH sudah cukup baik dibandingkan dengan Raskin dan PNPM, ini dapat dilihat

dari setiap tahapan proses pelaksanaannya yang sesuai dengan pedoman umum PKH. Sedangkan untuk Raskin dan PNPM

pelaksanaannya tidak berjalan dengan baik. Terdapat beberapa penyimpangan dalam pelaksanaannya

yang tidak sesuai dengan pedoman umum. Secara garis besar penerima manfaat menyatakan bahwa ketiga program penanggulangan kemiskinan membawa manfaat bagi kehidupan mereka. PKH dan PNPM memberi manfaat dalam jangka panjang, sedangkan Raskin hanya memberi manfaat dalam jangka pendek. Rumah tangga miskin merasakan manfaat PKH dan PNPM jauh lebih besar dibandingkan dengan Bantuan Langsung Tunai (BLT) pada beberapa waktu yang lalu.

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Terima kasih kepada Pusat Studi Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PS2EKP) atas pembiayaan penelitian ini melalui skema Penelitian Mandiri 2011.

## **Referensi**

- Achegbulu, J.O. 2011. "Microfinance and Poverty Reduction: The Nigerian Experience". *International Business and Management*. 3(1): 220-227.
- Agyapong, Daniel. "Micro, Small and Medium Enterprises' Activities, Income Level and Poverty Reduction in Ghana – A Synthesis of Related Literature". *International Journal of Business and Management*. 5(12): 196-205.
- Ellis, F. 2000. *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Hermanto. 1995. *Kemiskinan di Perdesaan; Masalah dan Alternatif Penanggulangannya*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

- Kabir, M.S. & Huo, Xuexi. 2011. Advancement of Rural Poor Women through Small Entrepreneurship Development: The Case of Bangladesh. *International Journal of Business and Management*. 6(9): 134-140.
- Kusnadi. 2002. *Nelayan; Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial*. Humaniora Utama Press. Bandung.
- Latif, A., M.S. Nazar, T. Mehmood, F.M. Shaikh, A.A. Shah. 2011. "Sustainability of Micro Credit System in Pakistan and its Impact on Poverty Alleviation". *Journal of Sustainable Development*. 4(4): 160-165.
- Shil, N.C. 2010. "Micro Finance for Poverty Alleviation: A Commercialized View". *International Journal of Economics and Finance*. 1(2): 191-205.