

Kajian Program Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Ngawi

Sumiaty

Dosen Ilmu Administrasi Negara, Universitas Soerjo, Jl. Cepu Km.3, Ngawi, 63218

E-mail: sumiaty688@gmail.com

Abstract— Ngawi Regency in July 2016, the poverty rate is still high, reaching almost 32% of the population. Based on the identification of the location of poverty, it turns out there are 16 villages with the largest percentage of poor people. The results show that in some villages in the watershed, there has been a program of PNPM (National Community Empowerment Program) aimed at reducing the poverty of the community. But in the implementation of this program has not touched the community on all groups, so that the effectiveness of community empowerment has not been seen. Women with an amount equal to the number of men have not shown any meaningful involvement. The purpose of this research are: (1) to study the pattern and conception of poverty that happened in rainy season in Ngawi Regency; (2) to examine the role of women in poverty alleviation in the rainy season in Ngawi District. Data collection in this study with the sample method in 5 districts in the District Ngawi. Methods were performed with family samples, through questionnaires and face to face interviews with observation units were the head of the family. The results showed that the pattern and conception of poverty that occurs in the rainy season is quite varied, from the form of relative poverty to culture can be found in the life of the community. The role of women in efforts to eradicate poverty in the rainy season has not been optimal yet, due to the limited quality of human resources and the inherent social status in which women are more engaged in domestic work.

Keywords—: poverty; women empowerment; PNPM Mandiri.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak awal kemerdekaan, bangsa Indonesia telah mempunyai perhatian besar terhadap terciptanya masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana termuat dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945. Program-program pembangunan yang dilaksanakan selama ini juga selalu memberikan perhatian besar terhadap upaya pengentasan kemiskinan karena pada dasarnya pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai saat ini terus-menerus menjadi masalah yang berkepanjangan.

Kemiskinan tidak hanya terjadi di perdesaan namun terjadi juga di perkotaan. Kemiskinan di perkotaan mempunyai dimensi yang khas dalam konteks hubungan antara adanya konsentrasi penduduk, ketersediaan lahan, pengaturan ruang kota dan proses pengambilan kebijakan yang menyangkut nasib orang banyak. Kompleksitas kemiskinan di perkotaan terkait dengan empat hal yaitu derasnya arus urbanisasi ke kota menyebabkan rendahnya akses pada sumber daya yang diperebutkan, kemiskinan berdampak pada rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat kota, rendahnya kesadaran kritis masyarakat, karena kesibukan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok, dan rendahnya partisipasi politik rakyat dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kabupaten Ngawi adalah salah satu kabupaten dari 38 kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur, dengan luas wilayah mencapai 4.400 km² yang terdiri dari 19 kecamatan dan jumlah penduduk (2017) mencapai 171.806 jiwa, dengan kepadatan penduduk 75 jiwa/km².

Kabupaten Ngawi menurut www.kompas.com, pada bulan Juli 2016 tingkat kemiskinannya masih tinggi, yakni mencapai hampir 32 persen dari jumlah penduduk. Berdasarkan hasil identifikasi letak kemiskinan, ternyata ada 16 desa/kelurahan yang persentase warga miskinnya paling besar.

Untuk mencapai target pengentasan kemiskinan tersebut Pemerintah Kabupaten Ngawi membentuk tim terpadu, yakni Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Masing-masing satuan kerja perangkat daerah meluncurkan program pada 5 kecamatan yang teridentifikasi. Pemerintah Kabupaten Ngawi menargetkan tiap tahunnya terjadi penurunan tingkat kemiskinan sebesar 8 persen. Data pada bulan Maret 2016 menunjukkan terdapat 15.087 kepala keluarga miskin dengan 58.475 jiwa di Kabupaten Ngawi. Namun demikian, data terakhir (Maret 2017) jumlah ini sudah berkurang menjadi 13.556 rumah tangga miskin.

Hasil penelitian menunjukkan di beberapa desa/kelurahan yang berada di daerah aliran sungai sudah pernah ada program PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya program ini belum menyentuh masyarakat pada semua golongan, sehingga efektivitas pemberdayaan masyarakat belum terlihat. Perempuan dengan jumlah yang hampir sama dengan jumlah laki-laki pun belum menunjukkan keterlibatan yang berarti.

Jika dibandingkan dengan Indeks Pemberdayaan Jender Indonesia yang memperoleh skor 61,8, provinsi Jawa Timur memiliki nilai jauh di atas Indonesia. Indeks Pemberdayaan Jender adalah indeks komposit yang mengukur peran aktif perempuan dalam kehidupan ekonomi dan politik. Peran aktif perempuan dalam kehidupan ekonomi dan politik mencakup

partisipasi berpolitik, partisipasi ekonomi dan pengambilan keputusan serta penguasaan sumber daya ekonomi. Di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Ngawi memiliki indeks indeks pemberdayaan jender yang lebih rendah jika dibandingkan kabupaten lain.

Kondisi ini membuat banyak pertanyaan muncul, salah satunya adalah mengapa Kabupaten Ngawi sebagai Kabupaten, kurang dapat memberdayakan perempuan yang salah satunya untuk mengentaskan kemiskinan. Berdasarkan fenomena yang ada, penelitian ini berupaya menggambarkan kemiskinan di Kabupaten Ngawi dan menganalisis peran perempuan dalam upaya pengentasan kemiskinan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana pola dan konsepsi kemiskinan yang terjadi di musim penghujan di Kabupaten Ngawi?
- b. Bagaimana peran perempuan dalam upaya pengentasan kemiskinan di musim penghujan di Kabupaten Ngawi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian adalah:

- a. Mengkaji pola dan konsepsi kemiskinan yang terjadi di musim penghujan di Kabupaten Ngawi.
- b. Mengkaji peran perempuan dalam upaya pengentasan kemiskinan di musim penghujan di Kabupaten Ngawi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

- a. Menyajikan data empiris tentang peran perempuan dalam upaya pengentasan kemiskinan.
- b. Memberikan tambahan informasi kepada peneliti dibidang program pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan perempuan dan PNPM Mandiri.
- c. Bagi institusi diharapkan hasil penelitian dapat dipergunakan sebagai salah satu referensi dalam mengembangkan kebijakan program pemberdayaan perempuan dalam mengentaskan kemiskinan.

II. KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti merujuk pada dua hasil penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Penelitian pertama dilakukan oleh Joni Yusuf pada tahun 2008 dengan judul "Pemikiran Muhammad Yunus Tentang Pengentasan Kemiskinan Dalam Perspektif Hukum Islam." Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui cara pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh Muhammad Yunus dengan konsep Grameen Bank-nya dan mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat pengentasan kemiskinan. Yunus mentransformasi lembaga kreditnya menjadi sebuah bank formal dengan aturan khusus bernama Grameen Bank atau Bank Desa dalam bahasa Bengali. Bank ini dimiliki oleh kaum miskin yang menjadi nasabahnya dan mayoritas adalah kaum perempuan. Modal bank ini 95 persen dimiliki nasabah, yakni kaum miskin, dan sisanya dimiliki pemerintah. Untuk menjamin pembayaran, Grameen Bank menggunakan sistem yang dinamakan grup solidaritas, yaitu kelompok kecil yang bersama-sama mengajukan pinjaman, di dalamnya terdapat anggota yang bertindak sebagai penjamin pembayaran. Pinjaman ini mirip dana bergulir dimana ketika satu anggota telah berhasil mengembalikan pinjaman, akan digunakan oleh anggota lainnya.

Hasil penelitian antara lain adalah (1) kemiskinan bukan diciptakan oleh orang miskin, tetapi diciptakan oleh tatanan sosial-ekonomi (2) Faktor-faktor penyebab kemiskinan di Bangladesh khususnya dan umumnya di negara berkembang, antara lain: (a) kerangka teoritis asumsi yang merendahkan kapasitas manusia (orang miskin dianggap tidak dapat dipercaya untuk mendapatkan kredit usaha); (b) orang miskin seringkali terjerat oleh rentenir; (c) Program program pengentasan kemiskinan salah sasaran; (d) Perbedaan persepsi dalam mendefinisikan kaum miskin; (3) Yunus memfokuskan untuk membantu kaum perempuan miskin, karena dalam masyarakat Bangladesh, kaum perempuan diperlakukan secara diskriminatif dan banyak menjadi pihak yang dirugikan; (4) Model-model pengentasan kemiskinan yang dilakukan Yunus, antara lain: (a) Yunus mengenalkan program pemberdayaan yang dikenal dengan kewirausahaan sosial; (b) Yunus mendirikan Grameen Bank dan memberikan pinjaman modal kepada kaum perempuan miskin di Bangladesh; (c) Yunus mendorong kaum perempuan (peminjam) untuk menabung, (d) Yunus memberikan kesempatan kepada kaum perempuan (nasabahnya) untuk memiliki saham di Grameen Bank; (5) Dalam membantu kaum miskin perempuan, Yunus menghadapi banyak kendala, antara lain: (a) Pada saat awal perjuangannya, kurang mendapat dukungan pihak bank untuk memberi pinjaman kepada kaum miskin; (b) Keyakinan purdah, yang tidak memperbolehkan kaum laki-laki masuk rumah perempuan bukan mukrimnya; (c) Sebagian besar kaum miskin perempuan buta huruf;

Hasil penelitian selanjutnya yang menjadi rujukan adalah penelitian berjudul "Peranan Pemerintah Dalam Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri (Studi Kasus di Pemerintah Kecamatan Teras Kabupaten Boyolali)." Melalui pengumpulan data berupa observasi, penyebaran kuesioner, dan studi dokumentasi, penelitian ini berupaya untuk menganalisis peranan Pemerintah Kecamatan Teras Kabupaten Boyolali dalam pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri serta mengetahui hambatan dalam pelaksanaannya. Hasil penelitian dapat

dipaparkan sebagai berikut. Peranan Pemerintah Kecamatan dalam proses sosialisasi dilakukan dengan pemberitahuan kepada masyarakat secara umum melalui musyawarah desa, penyuluhan, dan pengumuman di papan informasi. Pada tahap perencanaan, Pemerintah Kecamatan berperan sebagai mediator tentang rencana-rencana yang akan dilakukan oleh masyarakat penerima program. Pada tahap pelaksanaan, Pemerintah Kecamatan berperan sebagai pemberi motivasi agar program berlangsung secara berkelanjutan sehingga tujuan dan sasaran program dapat tercapai. Dalam tahap pengendalian, peran Pemerintah Kecamatan adalah mengirim fasilitator kecamatan untuk melakukan kunjungan ke desa-desa penerima program untuk melakukan proses pemantauan, pengawasan dan pelestarian secara berkala dan berkelanjutan. Terakhir pada tahap evaluasi, peran Pemerintah Kecamatan adalah membentuk tim dari staf kecamatan yang bertugas untuk menilai dan mengevaluasi hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dilaksanakan oleh desa-desa penerima program PNPM Mandiri di Kecamatan Teras.

B. Teori Kemiskinan

Istilah kemiskinan muncul ketika seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Parsudi Suparlan (1995: xi) mendefinisikan kemiskinan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral, dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

Tjokrowinoto (1996) menyebutkan bahwa kemiskinan tidak hanya menyangkut persoalan kesejahteraan (welfare) semata, tetapi menyangkut persoalan kerentanan (vulnerability), ketidakberdayaan (powerless), tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja, menghabiskan sebagian penghasilannya untuk konsumsi, angka ketergantungan yang tinggi, rendahnya akses terhadap pasar, dan kemiskinan terefleksi dalam budaya kemiskinan yang diwarisi dari suatu generasi ke generasi kemiskinan. Istilah ini menggambarkan bahwa kemiskinan adalah kondisi yang jauh dari keadaan sejahtera, bahkan dapat dianggap bahwa istilah ini berlawanan dengan konsep sejahtera itu sendiri. Pada masyarakat yang miskin, tentu mereka tidak atau kurang dapat memenuhi kebutuhan pokoknya, sedangkan pada masyarakat yang sejahtera, mereka dapat atau telah mampu memenuhi kebutuhan di luar kebutuhan pokoknya.

Berdasarkan berbagai literatur, kemiskinan dapat diklasifikasikan kedalam empat bentuk, yaitu:

1. Kemiskinan absolut, yaitu apabila tingkat pendapatannya di bawah garis kemiskinan, atau sejumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum (pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan).
2. Kemiskinan relatif, yaitu kondisi dimana pendapatan masyarakat berada di atas garis kemiskinan, namun lebih rendah dibandingkan dengan pendapatan masyarakat sekitarnya.
3. Kemiskinan struktural, yaitu kondisi atau situasi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan.
4. Kemiskinan kultural, yaitu mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif, meskipun ada usaha pihak luar untuk membantunya.

Pada dasarnya ada dua faktor penting yang dapat menyebabkan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Pertama, program-program penanggulangan kemiskinan selama ini cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin. Sebagai contoh adalah bantuan yang diberikan berupa beras untuk rakyat miskin dan program jaring pengaman sosial (JPS), dan program Bantuan Langsung Tunai (BLT). Upaya seperti ini akan sulit menyelesaikan persoalan kemiskinan yang ada karena sifat bantuan tidaklah untuk pemberdayaan, bahkan dapat menimbulkan ketergantungan. Program bantuan untuk orang miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Di lain pihak, program-program bantuan sosial ini juga dapat menimbulkan korupsi dalam penyalurannya.

Faktor kedua yang dapat mengakibatkan gagalnya program penanggulangan kemiskinan adalah kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan itu sendiri sehingga program-program pembangunan yang ada tidak didasarkan pada isu-isu kemiskinan, yang penyebabnya mungkin berbeda-beda tergantung wilayahnya. Sebagaimana diketahui, data dan informasi yang digunakan untuk program-program penanggulangan kemiskinan selama ini adalah data makro hasil Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas) oleh BPS dan data mikro hasil pendaftaran keluarga prasejahtera dan sejahtera I oleh BKKBN. Kedua data ini pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan perencanaan nasional yang sentralistik, dengan asumsi yang menekankan pada keseragaman dan fokus pada indikator dampak. Pada kenyataannya, data dan informasi seperti ini tidak akan dapat mencerminkan tingkat keragaman dan kompleksitas yang ada di Indonesia sebagai negara besar yang mencakup banyak wilayah yang sangat berbeda, baik dari segi ekologi, organisasi sosial, sifat budaya, maupun bentuk ekonomi yang berlaku secara lokal. Bisa saja terjadi bahwa angka-angka kemiskinan tersebut tidak realistis untuk kepentingan lokal, dan bahkan bisa membingungkan pemimpin lokal (pemerintah kabupaten/kota).

Kuncoro (2000: 107) menguraikan ada tiga penyebab kemiskinan yaitu: 1) secara makro, kemiskinan muncul karena adanya ketidakseimbangan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan timpang, penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah yang terbatas dan kualitasnya rendah; 2) kemiskinan muncul akibat perbedaan kualitas sumber daya manusia karena kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitas juga rendah, upahnya pun rendah; 3) kemiskinan muncul sebab perbedaan akses dan modal. Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan

kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang diterima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi, dan rendahnya investasi akan berakibat pada keterbelakangan dan seterusnya.

C. Teori Gender

Gender berarti perbedaan jenis kelamin yang bukan disebabkan oleh perbedaan biologis dan bukan kodrat Tuhan, melainkan diciptakan baik oleh laki-laki maupun perempuan melalui proses sosial budaya yang panjang. Caplan (1978) menegaskan bahwa perbedaan perilaku antara pria dan wanita selain disebabkan faktor biologis, sebagian besar justru terbentuk melalui proses sosial dan kultural. Oleh karena itu gender dapat berubah dari tempat ke tempat, waktu ke waktu, bahkan antar kelas sosial ekonomi masyarakat. Sementara jenis kelamin (*sex*) tidak berubah (Fakih, 1996).

Peran gender ternyata menimbulkan masalah yang perlu dipersoalkan, yakni ketidakadilan yang ditimbulkan oleh perbedaan gender tersebut. Dalam upaya penyeimbangan hak gender, upaya penyadaran gender meliputi pemahaman perbedaan peran biologis dan peran gender sekaligus memahami bahwa peran gender yang ditentukan melalui konstruksi sosial dan historis dapat berubah/diubah (Suradisastira, 1998). Kesadaran gender berarti laki-laki dan perempuan bekerja bersama dalam suatu keharmonisan cara, memiliki kesamaan dalam hak, tugas, posisi, peran dan kesempatan, dan menaruh perhatian terhadap kebutuhan-kebutuhan spesifik yang saling memperkuat dan melengkapi (Vitayala, 1995).

Hal ini berarti bahwa laki-laki maupun perempuan dapat berperan sebagai pencari nafkah baik dibidang pertanian maupun non pertanian, pelaku kegiatan rumah tangga, maupun pelaku kegiatan masyarakat. Peran-peran tersebut dipengaruhi oleh berbagai nilai-nilai/norma masyarakat, lingkungan fisik dan sosial, program-program pembangunan, dan kondisi sosila ekonomi keluarga atau rumah tangga. Kondisi sosial ekonomi rumah tangga antara lain umur, tingkat pendidikan, jumlah anggota rumah tangga, pendapatan rumah tangga, komposisi anggota rumah tangga (Hastuti, et.al., 1998). Pengarusutamaan gender ditujukan agar semua program pembangunan dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan kesempatan dan akses perempuan terhadap program pembangunan, dengan adanya kendali dan manfaat untuk perempuan.

D. Kebijakan PNPM Mandiri

Kebijakan PNPM Mandiri hadir sebagai salah satu upaya pengentasan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ini berupaya untuk meningkatkan kualitas masyarakat, baik secara individu maupun kelompok dalam memecahkan berbagai persoalan terkait pada upaya untuk meningkatkan kualitas kehidupan, kemandirian dan kesejahteraan. PNPM Mandiri “lahir” dari adanya kebutuhan untuk mengharmonisasi program-program nasional penanggulangan kemiskinan sehingga PNPM merupakan “payung” bagi sejumlah program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat yang dimiliki oleh lebih dari 19 kementerian atau sektor.

Selama ini, masing-masing program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat dari semua sektor berjalan secara parsial. Satu program dengan program lain tak ada keterkaitan, sehingga efektivitasnya kurang dapat dirasakan oleh masyarakat penerima (*beneficiaries*). Tujuan umum dari PNPM Mandiri adalah Meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri.

PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan (Pedoman Umum PNPM Mandiri, 2007:11).

PNPM Mandiri telah dilaksanakan sejak tahun 2007, dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di perdesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) sebagai dasar bagi pengembangan pemberdayaan masyarakat di perkotaan; dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik. Mulai tahun 2008 PNPM Mandiri diperluas dengan melibatkan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya dan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PIP). PNPM Mandiri juga diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen/sektor dan pemerintah daerah misalnya Program Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP), Program Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP), dan sebagainya.

III.METODE PENELITIAN

Penelitian ini pada dasarnya berupaya untuk menganalisis dua topik yang berbeda namun saling terkait satu sama lain, yaitu pemetaan kemiskinan dan pemberdayaan perempuan sebagai bagian dari upaya pengentasan kemiskinan. Untuk topik yang pertama, pengumpulan data dilakukan dengan metode sampel di 5 wilayah kecamatan yang ada di Kabupaten Ngawi. Metode dilakukan dengan sampel keluarga, melalui pengisian kuesioner dan *face to face interview* dengan unit observasi adalah kepala keluarga.

Hasil dari survei ini menghasilkan basis data untuk kemudian dipetakan dalam jenis kemiskinan seperti apa yang ada di Kabupaten Ngawi. Selain itu, pada pengumpulan data ini juga dilengkapi dengan pencarian informasi dari masyarakat tentang faktor-faktor penyebab kemiskinan. Pada tahap ini sekaligus dilakukan pemetaan mengenai potensi daerah di Kabupaten Ngawi.

Pengumpulan data untuk pengenalan dan pemetaan potensi daerah dalam penelitian ini dimulai dari penelusuran data sekunder yang dimiliki pemerintah dan organisasi sosial sebagai data acuan, serta melalui wawancara mendalam dan kelompok diskusi terarah (FGD) sebagai cara untuk mengenali dinamika dalam masyarakat.

Data didapat dari kecamatan-kecamatan di Kabupaten Ngawi. Penentuan sebaran data ini didasari pemikiran bahwa pengaturan program yang akan dijalankan setelah pemetaan potensi daerah akan lebih mudah apabila dilakukan sebangun dengan struktur pemerintahan yang ada, tanpa menegasikan kemungkinan terdapatnya sebaran potensi yang berkelompok (clustered) di beberapa kecamatan sekaligus.

Hasil dari pemetaan antara potensi yang satu dengan yang lain akan dikombinasikan agar menghasilkan gambaran yang utuh mengenai existing condition dari wilayah-wilayah di Kabupaten Ngawi. Gambaran inilah yang digunakan dalam proses perencanaan program yang tepat untuk pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan perempuan di Kabupaten Ngawi.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Potret Kemiskinan di Kabupaten Ngawi

Kemiskinan di Kabupaten Ngawi dapat digambarkan berdasarkan kondisi di masing-masing kecamatan dimana antara kecamatan satu dengan lainnya memiliki karakteristik yang berbeda sehingga konsep kemiskinan yang diterima masyarakat juga berbeda. Kabupaten Ngawi terdiri dari 19 kecamatan. Kemiskinan di Kecamatan Pitu, Karanganyar, Gerih, Ngrambe dan Kendal tergolong dalam kemiskinan relatif, dimana kemiskinan didefinisikan sebagai kondisi masyarakat yang tidak memiliki pekerjaan tetap, tidak memiliki tempat tinggal, serta minimnya lahan pekerjaan yang antara lain dipengaruhi oleh kondisi alam yang tidak mendukung. Sebagian masyarakat di Kecamatan Kendal mengelola lahan pertanian sebagai mata pencaharian. Namun, kondisi lingkungan yang sering terkena banjir mengakibatkan hasil pertanian tidak dapat dinikmati secara optimal. Hal inilah yang oleh masyarakat dianggap sebagai penyebab kemiskinan di daerah tersebut.

Sedikit berbeda dengan Kecamatan Pitu, potret kemiskinan di Kecamatan Pitu dapat didefinisikan sebagai kemiskinan relatif dan kultural. Kemiskinan relatif yang ada di kecamatan ini tidak jauh berbeda dengan Kecamatan Kendal dimana masyarakat mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi tidak adanya pekerjaan tetap, miskin usaha, dan tidak adanya tempat tinggal tetap dimana sebagian menyewa atau menumpang di rumah kerabat. Sedangkan kemiskinan kultural di kecamatan ini terkait dengan ketergantungan masyarakat yang hanya mengandalkan buruh tani sebagai mata pencaharian utama. Potret ini sejalan dengan konsep kemiskinan kultural dimana penyebab kemiskinan mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan, malas, dan tidak kreatif dalam memanfaatkan potensi yang ada.

Kemiskinan di Kecamatan Gerih sifatnya lebih beragam. Kemiskinan absolut digambarkan dengan kurang tercukupinya kebutuhan hidup sehari-hari dan tidak terpenuhinya hajat hidup baik fisik maupun non-fisik serta kondisi sandang, pangan, dan papan dibawah standar. Kemiskinan relatif terlihat dari rendahnya pendapatan masyarakat dan minimnya lahan pekerjaan. Kemiskinan di kecamatan ini juga dapat digolongkan dalam kemiskinan struktural karena adanya berbagai kebijakan pemerintah yang tidak memihak rakyat miskin dan kebijakan pembangunan yang tidak menjangkau seluruh masyarakat sehingga terjadi ketimpangan pendapatan. Kondisi ini dapat dilihat dari kurangnya akses pendidikan bagi masyarakat yang berakibat terhadap rendahnya tingkat pendidikan dan kualitas sumber daya manusia.

Berbeda dengan tiga kecamatan sebelumnya, sebagian masyarakat di Kecamatan Karanganyar tidak dapat mendefinisikan kemiskinan karena mereka menilai pada dasarnya tidak ada masyarakat yang benar-benar miskin. Kemiskinan relatif tergambarkan melalui tidak adanya pekerjaan tetap sehingga pendapatan masyarakat di bawah standar. Selanjutnya, kemiskinan kultural terjadi karena pola hidup masyarakat yang sangat tergantung dengan alam. Masyarakat tidak berupaya untuk mengelola dan memberdayakan potensi alam yang ada agar bernilai lebih dan dapat dimanfaatkan sesuai dengan harapan mereka. Akibatnya, jika alam sedang tidak bersahabat maka masyarakat tidak memiliki apapun untuk mendukung kehidupan sehari-hari.

Kecamatan Ngrambe merupakan kecamatan yang paling jauh dari pusat kota dan kondisinya paling memprihatinkan dibandingkan dengan empat kecamatan sebelumnya. Untuk mencapai kecamatan ini, akses yang harus ditempuh cukup jauh. Berbagai program pemerintah juga cukup sulit dikembangkan di wilayah ini karena kualitas sumber daya manusia yang masih rendah dan fasilitas yang sangat minim. Kemiskinan di Kecamatan Ngrambe lebih bersifat struktural dan kultural. Kemiskinan struktural terjadi karena kebijakan pemerintah yang tidak menjangkau masyarakat di kecamatan ini.

Begitu pula untuk pelayanan yang sifatnya sangat mendasar seperti pendidikan dan kesehatan juga tidak dapat dinikmati oleh masyarakat. Hal ini diperparah dengan sulitnya akses menuju Kabupaten Ngawi sebagai pusat layanan pemerintah, sehingga masyarakat merasa terisolir dari layanan pemerintah. Akibatnya, kehidupan masyarakat tidak berkembang dan kualitas sumber daya manusianya pun sangat rendah. Kemiskinan kultural terkait dengan pola hidup masyarakat yang sangat tergantung dengan hasil alam. Minimnya keterampilan dan pendidikan masyarakat berdampak terhadap ketidakmampuan masyarakat dalam mengelola potensi alam yang sebenarnya sangat melimpah.

B. Pelaksanaan Kebijakan PNPM Mandiri di Kabupaten Ngawi

Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Ngawi tidak terlepas dari program-program yang dibuat oleh pemerintah. Keberadaan program penanggulangan kemiskinan, seperti Bantuan Tunai Langsung, Beras Miskin (Raskin), Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat), atau PNPM-Mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri) selama ini cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin.

Dalam kenyataannya, program-program bantuan yang berorientasi pada kedermawanan pemerintah ini yang selama ini justru dapat memperburuk moral dan perilaku masyarakat miskin. Program bantuan untuk orang miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Di lain pihak, program-program bantuan sosial ini juga dapat menimbulkan korupsi dalam penyalurannya. Dana-dana bantuan tersebut seharusnya langsung digunakan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM).

PNPM Mandiri sudah berjalan di Kabupaten Ngawi dan sudah dimanfaatkan untuk perekonomian. Masyarakat menganggap bahwa PNPM sudah cukup membantu orang miskin, tetapi belum mampu mengatasi persoalan kemiskinan itu sendiri. Dengan PNPM, masyarakat menjadi lebih bertanggungjawab dan produktif.

Ada tiga bidang PNPM yaitu ekonomi, lingkungan, dan sosial. Bidang ekonomi berupa pemberian dana untuk pengembangan ekonomi masyarakat. Setiap desa akan membentuk 10-15 kelompok yang setiap kelompok beranggotakan 10 orang akan memperoleh dana 5 juta rupiah. Dana ini akan dibagikan kepada setiap anggota sehingga masing-masing akan memperoleh 500 ribu rupiah. Bidang lingkungan terkait dengan pembangunan sarana dan prasarana desa, sedangkan bidang sosial melingkupi pemberian bibit (ikan maupun ternak) bagi masyarakat.

Kondisi Kabupaten Ngawi sebenarnya tidak berbeda dengan kondisi kabupaten-kabupaten lain di Jawa Timur. Kondisi inilah yang menyebabkan pemerintah Kabupaten Ngawi membuat PNPM bidang lingkungan. Hampir setiap daerah sedang melaksanakan pembangunan jalan, gorong-gorong, jembatan, dan sekolah. Terhadap kondisi ini, masyarakat Palangka Raya memiliki pendapat beragam yang tersaji pada uraian berikut:

a) Kecamatan Pitu

Masalah-masalah yang ada dalam pelaksanaan PNPM di Kecamatan Pahandut adalah:

1. Besaran bantuan dari PNPM tidak mencukupi untuk permodalan, sehingga membingungkan masyarakat. Jumlah ini dianggap sangat jauh dari mencukupi permodalan untuk mengelola keramba yang mencapai 10 hingga 15 juta rupiah.
2. Bantuan pemerintah tidak sesuai dengan dengan pekerjaan masyarakat. Selama ini bantuan tidak tepat sasaran karena tidak mengenali profesi dan kondisi masyarakat. Contohnya masyarakat mendapat bantuan bibit ikan, padahal yang lebih banyak adalah pertanian.

b) Kecamatan Karanganyar

PNPM bidang perekonomian sudah berjalan, walaupun masih dalam tahap percobaan. Pengembalian dana berjalan namun tersendat-sendat karena masyarakat berpendapat karena itu duit pemerintah. Teknis pemberian bantuan PNPM pun perlu diperbaiki karena kendala kualitas sumber daya manusia kelompok-kelompok yang mendapat bantuan.

c) Kecamatan Gerih

Masyarakat menginginkan sebelum diberikannya modal masyarakat terlebih dahulu harus diberi penyuluhan bagaimana pengelolaannya dan dididik untuk berusaha dahulu sebelum mendapatkan hasilnya. Masalah yang ada pelaksanaan PNPM di Gerih:

1. Modal yang diberikan hendaknya berupa uang, padahal masyarakat menginginkan berupa segala bahan atau peralatan yang diperlukan untuk pengelolaan perkebunan.
2. Tidak ada pengawasan oleh pihak pemerintah sehingga tidak tepat sasaran.
3. Pengembalian agak susah karena masyarakat beranggapan bukan duit kakek atau nenek nya.

d) Kecamatan Ngrambe

Program PNPM yang sudah berjalan adalah berupa PNPM lingkungan untuk membangun sarana jalan. Masalah-masalah dalam pelaksanaan PNPM di Kecamatan Ngrambe:

1. Hanya diterima oleh sekelompok orang yang dekat dengan kekuasaan.
2. Pemberian bantuan tidak disertai dengan pelatihan atau pengawasan.
3. Salah dalam pemberian bantuan yaitu masyarakat yang beragama Islam mendapat bibit babi dan sebaliknya yang beragama Kristen mendapat ayam kampung.

e) Kecamatan Kendal

PNPM selain berupa pembangunan jalan, juga berupa PNPM ekonomi. berupa simpan pinjam ke kelompok-kelompok usaha masyarakat. Kelompok penerima menggunakannya untuk membeli alat-alat tangkap ikan dan membuka warung makanan. Masyarakat tidak pernah mengajukan kredit ke bank karena tidak ada jaminan dan takut tidak dapat membayar sesuai jatuh tempo.

C. Pemberdayaan Perempuan di Kabupaten Ngawi

Kabupaten Ngawi memiliki luas 1.678,51 km² yang dibagi ke dalam 19 kecamatan. Penyebaran penduduk sangat tidak merata terutama di daerah Pitu. Wilayah Pitu yang terdiri dari lebih banyak hutan menyebabkan penduduk lebih banyak bertempat tinggal di tepi hutan. Perbandingan antara penduduk laki-laki dan perempuan hampir seimbang seperti yang terlihat pada tabel berikut:

Tabel 1.
Jumlah Penduduk Kabupaten Ngawi berdasarkan Jenis Kelamin, Luas Wilayah, dan Kepadatan Penduduk per km²

Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah pendu-duk	Luas wilayah (km ²)	Kepadatan penduduk per km ²
Pahandut	32.971	32.601	65.572	117,25	559,25
Sabangau	6.346	5.826	12.172	583,50	20,86
Jekan Raya	46.925	49.399	96.324	352,62	273,17
Bukit Batu	5.727	5.380	11.107	572,00	19,42
Rakumpit	1.578	1.370	2.948	1.053,14	2,80

Sumber: Kabupaten Ngawi dalam Angka 2017, Badan Pusat Statistik Kabupaten Ngawi

Peran jender menurut Licuanan dalam Suradisatra (1998) dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu status sosial, hambatan memperoleh pekerjaan, status pekerjaan, dan beban ganda. Dilihat dari status sosial, salah satu indikator yang digunakan adalah pendidikan. Dilihat dari tingkat pendidikan formal, penduduk menyebar dari mulai tidak bersekolah, tamat SD, ramat SMP, dan tamat SMA. Hanya sekitar 11% yang merupakan lulusan di atas SMA. Seharusnya dengan kondisi ini, tidak ada masalah dalam pelibatan perempuan dalam pembangunan, khususnya PNPM.

Dilihat dari faktor yang kedua, pada umumnya pekerjaan perempuan dikaitkan dengan kegiatan rumah tangga. Pekerjaan rumah tangga sering dinilai sebagai pekerjaan yang tidak bernilai, karena tidak menghasilkan pendapatan bagi rumah tangga. Dari 150 ribuan perempuan, terdapat 29.040 yang berusia 10 tahun dan bekerja di lapangan pekerjaan utama, sisanya bekerja di lingkungan rumah tangga. Kondisi ini menggambarkan bahwa sebenarnya perempuan lebih dapat diberdayakan untuk membantu ekonomi rumah tangga. Muhammad Yunus, peraih Nobel, menggerakkan ekonomi daerah melalui pemberdayaan perempuan. Perempuan dianggap lebih teliti dan bertanggungjawab terhadap pekerjaan yang diberikannya. Di kantor biasanya, walaupun perempuan memiliki kemampuan yang sama dibandingkan dengan laki-laki, seringkali memperoleh posisi yang lebih rendah.

Di Kendal misalnya, kondisi alam yang tidak mendukung karena sering mengalami banjir seharusnya dapat diatasi dengan mengganti pertanian menjadi perkebunan dengan pohon tahunan. Masyarakat di sini yang memiliki kemiskinan relatif masih dapat diubah dengan pemberian kebijakan. Sebagian wilayah Kendal yang berada di pinggir sungai dapat mengembangkan peternakan ikan dengan keramba. Yang terjadi adalah masyarakat hanya menjual ikan dalam bentuk yang belum diolah. Bahkan biasanya, harga ikan yang belum diolah sering jatuh karena dijual pada tengkulak. Ikan akan bernilai lebih ekonomis ketika diolah menjadi produk sekunder. Kalaupun ada yang sudah membuat produk olahan, jumlahnya sangat sedikit dan mengeluhkan pemasaran hasil produk olahan ikan ini.

Masyarakat Kecamatan Pitu dan Karanganyar memiliki kriteria yang sedikit berbeda, yaitu mereka sangat mengandalkan alam sehingga pekerjaan sebagai buruh tani mengakibatkan mereka hidup miskin. Pekerjaan buruh tani ini hanya dilakukan oleh kelompok laki-laki. Dengan buruh tani, penghasilan sangat tergantung pada musim. Pada musim kemarau, pendapatan mereka akan berkurang karena tidak semua tanaman bisa ditanam. Sedangkan, pada musim penghujan, pendapatan mereka akan lebih banyak. Seharusnya mereka dapat memanfaatkan kondisi musim penghujan untuk menanam berbagai tanaman sebanyak-banyaknya dan kemudian membuat produk olahan dari tanaman tersebut. Hanya saja, program ini belum bisa dilaksanakan karena belum ada pendampingan dari pihak terkait (mahasiswa, swasta, atau pemerintah) untuk mengajarkan bagaimana membuat produk olahan.

Kecamatan Pitu memiliki kondisi yang berbeda. Sarana yang tersedia terbatas, misalnya ada desa yang listrik belum masuk. Penggunaan teknologi untuk mengembangkan produk unggulan menjadi sulit dilaksanakan karena ketiadaan listrik ini. Saat ini, di Pitu sedang dikembangkan peternakan ikan patin. Namun sekali lagi, hasilnya bukan produk olahan. Inilah yang mengakibatkan masyarakat tidak mendapatkan nilai ekonomis. Adapun ikan Wader yang merupakan ikan khas daerah ini, produksinya tergantung dari kondisi alam dan pengemasan yang ada tidak menarik. Ikan hanya digoreng kering atau diberi tepung dan kemudian dimasukkan dalam plastik mika. Harusnya PNPM dapat digunakan untuk memperbesar kapasitas produksi dan juga pelatihan pemasaran. Produk yang seharusnya dapat menjadi unggulan di Pitu adalah kerajinan kayu. Akses menuju wilayah SDM di wilayah ini sukar dikembangkan karena ketiadaan fasilitas (pendidikan dan kesehatan).

Keberagaman kondisi yang ada di Kabupaten Ngawi membuat peneliti mengajukan usulan untuk membuat program pemberdayaan perempuan, mengadopsi apa yang telah dilakukan Muhammad Yunus untuk mengentaskan kemiskinan di Bangladesh.

- 1) Pertama, dari setiap kecamatan perlu dibuat satu kelompok saja yang terdiri dari 10 orang perempuan. Kelompok ini akan diberikan pendampingan secara intensif. Rekrutmen dilakukan secara terbuka, dan dipilih orang-orang yang memiliki komitmen untuk bekerja.
- 2) Kedua, Pendamping bagi kelompok ini sebaiknya adalah mahasiswa yang berasal dari daerah setempat, karena mahasiswa dianggap masih memiliki idealisme untuk membangun daerahnya. Selain itu, diharapkan mahasiswa dapat mengaplikasikan ilmunya.
- 3) Ketiga Pendanaan dapat diambil dari PNPM. Tidak seperti PNPM yang ada saat ini, dana PNPM yang ada tidak diserahkan kepada individu, melainkan diserahkan untuk dikelola oleh kelompok. Besaran dana PNPM ini akan ditambahkan jika kelompok yang dibentuk telah berhasil menjadi kelompok mandiri.
- 4) Keempat, Pemerintah membuat kebijakan untuk menunjuk pihak tertentu untuk membantu pelatihan pengolahan, pengemasan, dan pemasaran produk.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dengan merujuk pada pembahasan atas gambaran kemiskinan di musim penghujan dan peran perempuan dalam upaya pengentasan kemiskinan sebagaimana tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa :

- a. Pola dan konsepsi kemiskinan yang terjadi di musim penghujan cukup bervariasi, dari bentuk kemiskinan relative sampai kultural dapat ditemui pada kehidupan masyarakatnya.
- b. Peran perempuan dalam upaya pengentasan kemiskinan di musim penghujan belum berjalan optimal, hal ini disebabkan oleh kualitas SDM yang terbatas dan status sosial yang melekat dimana perempuan lebih banyak melakukan kegiatan pekerjaan rumah tangga.

B. Saran

Berdasar atas kondisi yang terjadi dengan merujuk pada simpulan yang ada, maka peneliti memberikan saran sebagai berikut :

- a. Dibutuhkannya evaluasi secara nasional atas penggunaan parameter dan indikator kemiskinan yang digunakan dalam Susenas oleh BPS maupun pendataan yang dilakukan oleh BKKBN untuk mendapatkan data yang lebih valid dan kontekstual.
- b. Dalam rangka penanggulangan dan pengentasan kemiskinan dibutuhkan pendekatan yang berbeda-beda dengan memperhatikan potensi wilayah dan permasalahan yang ada di tingkat lokal (kecamatan/kelurahan). Intervensi yang sebaiknya dilakukan dalam rangka pengentasan kemiskinan sebaiknya melibatkan masyarakat lokal (bottom up) sehingga akan lebih tepat sasaran.
- c. Dibutuhkan kebijakan yang integral dan komprehensif dalam membuat program pengentasan kemiskinan di tingkat lokal dan nasional sehingga akan terjadi keterpaduan dan keberlanjutan atas program yang dijalankan.
- d. Perlu peningkatan peran perempuan di Kabupaten Ngawi dalam upaya pengentasan kemiskinan dengan diawali membangun kesadaran akan hak ekonomi perempuan yang dapat diwujudkan dalam keterlibatannya dengan menjalankan kegiatan ekonomi produktif.

Peningkatan peran perempuan didalam upaya pengentasan kemiskinan dapat dilakukan dengan melakukan intervensi pada pembuat kebijakan (Pemerintah Kabupaten Ngawi) untuk menetapkan kuota perempuan dalam setiap program dan kegiatan yang dilakukan.

VI. DAFTAR PUSTAKA

- Chalid, Pheni. (2006). *Teori dan Isu Pembangunan*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- De Soto, Hernando. (1992). *Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*. Penerjemah: Masri Maris. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Giripurwo, Bagus. dkk. (2007). *Sintesis Kajian Kemiskinan Partisipatif di 17 Kabupaten/Kota*. Jakarta: GAPRI.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (2008). *Evaluasi Tiga Tahun Pelaksanaan RPJMN 2004-2009: Bersama Menata Perubahan*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.
- Sitorus, M. T. Felix. dkk. (1996). *Memahami dan Menanggulangi Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: Grasindo.
- Yunus, Muhammad. & Jolis, Alain. (2007). *Bank Kaum Miskin, Kisah Yunus dan Grameen Bank Memerangi Kemiskinan*. Penerjemah: Irfan Nasution. Depok: Marjin Kiri.