

# **PENGENTASAN KEMISKINAN MELALUI PROGRAM INPRES DESA TERTINGGAL (IDT)**

Karya Ilmiah

Oleh :

**Mardiana, S.E**



**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
FAKULTAS EKONOMI  
M E D A N  
2 0 0 0**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayahNya, karya ilmiah ini dapat terselesaikan.

Kemiskinan sebagai masalah utama di negara sedang membangun, menjadi lebih mencolok sejak adanya krisis ekonomi. Perhatian selama ini yang hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi, menyebabkan kemiskinan semakin bertambah dan walaupun menurun, gerakannya sangat lamban.

Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah telah melaksanakan program pengentasan kemiskinan dan salah satunya adalah Program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Kajian ini bertujuan untuk memberikan informasi dan menelaah pelaksanaan program tersebut.

Penulis menyadari bahwa tulisan ini masih belum sempurna, mengingat waktu dan dana yang tersedia untuk pelaksanaan dan keterbatasan lainnya. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan sumbang saran dari pembaca sekalian untuk perbaikan selanjutnya.

Medan, Januari 2000

Penulis

**Mardiana, S.E**

## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
BAB II. PROFIL KEMISKINAN.....	7
2.1. Pengertian dan Batasan Kemiskinan.....	7
2.2. Fenomena Kemiskinan dan Pengangguran...	11
2.3. Faktor-faktor Penyebab Kemiskinan.....	14
BAB III. DINAMIKA PROGRAM INPRES DESA TERTINGGAL (IDT).....	21
3.1. Gambaran Singkat Program IDT.....	21
3.2. Pelaksanaan Program IDT.....	29
BAB IV. PEMANTAUAN DAN EVALUASI PROGRAM IDT.....	37
4.1. Pemantauan.....	37
BAB V. KESIMPULAN.....	44

# BAB I

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Tidak banyak negara sedang berkembang yang mampu melakukan restrukturisasi ekonominya dan bertahan di tengah gejolak fluktuasi resesi ekonomi dunia, setidaknya dalam kurun waktu 25 tahun terakhir. Kebijakan ekonomi yang konsistenlah yang antara lain membuat Indonesia mampu bertahan.

Persoalan paling krusial yang dihadapi Indonesia dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (PJPT II) ini adalah usaha untuk memperkecil jumlah penduduk miskin. Utamanya, terhadap pembenturan kepentingan untuk memprioritaskan penanganan kemiskinan di satu pihak dengan usaha untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di pihak lain.

Memang kemiskinan merupakan salah satu masalah utama di negara-negara golongan *low and middle income* berdasarkan klasifikasi Bank Dunia. Persoalan kemiskinan menjadi lebih nyata dan menjadi perhatian besar kalangan masyarakat dan pemerintah, terutama pada saat pertumbuhan ekonomi (*output*) sangat tinggi, tetapi tingkat kemiskinanpun bertambah besar, atau kalau memang berkurang, tetapi sangat lamban atau tidak secara

proporsional dengan laju pertumbuhan, atau tidak terjadi semacam *trade off* antara *growth* dan *property*.

Sejalan dengan itu, sasaran Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (PJPT II) menempatkan manusia sebagai pusat segenap upaya pembangunan. Pembangunan nasional yang bermuara pada manusia sebagai insan yang harus dibangun kehidupannya dan sekaligus merupakan sumber daya pembangunan yang harus ditingkatkan kualitas dan kemajuannya untuk mengangkat harkat dan martabatnya sebagai upaya untuk terciptanya kualitas manusia dan masyarakat yang maju dan mandiri.

Pelaksanaan berbagai program pembangunan, baik sektoral maupun regional, yang secara langsung maupun tidak langsung ditujukan untuk mengatasi masalah kemiskinan, memberikan hasil yang cukup berarti, antar alain dengan terjadinya penurunan pada jumlah penduduk miskin dalam *trend* yang sangat tajam. Angka kemiskinan di Indonesia dalam dua dekade belakangan ini mengalami penurunan yang cukup berarti dari 70 juta, atau 60% pada tahun 1970 menjadi 27,2 juta, atau sekitar 15,1% pada tahun 1990. Bahkan hasil Susenas tahun 1993 menunjukkan angka yang lebih kecil lagi, yaitu hanya 25,9 juta orang, atau sekitar 13,67%.

Secara prosentase, angka kemiskinan itu memang mengalami penurunan yang cukup tajam, namun penurunan

jumlah itu belum berarti bahwa tingkat kemiskinan di negara ini sudah terkikis sama sekali. Angka 25,9 juta bukanlah jumlah yang kecil, yang bisa kita abaikan begitu saja, apalagi jumlah tersebut menyangkut kehidupan manusia. Sekecil apapun jumlah mereka yang tetap hidup dalam kemiskinan, kita berkewajiban untuk turut membantu meningkatkan kesejahteraan mereka.

Berangkat dari hal tersebut, pemerintah dalam Repelita VI yang telah dimulai pada tanggal 1 April 1994 meluncurkan program khusus, yaitu program yang melengkapi program-program pembangunan yang telah ada, dan dinamakan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Program ini ditandai dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden RI No. 5 tahun 1993 tentang penanggulangan kemiskinan, yang umumnya berada di desa-desa tertinggal yang jumlahnya sekitar 20.633 desa. Diantara desa-desa tertinggal ini, hampir 4.000 desa itu tergolong desa yang sangat tertinggal.

Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) adalah suatu program intervensi ekonomi terhadap kegiatan ekonomi masyarakat miskin. Dalam hal ini pemerintah menyediakan dana sebagai modal yang disebut dengan dana bergulir, yang merupakan benih bagi pemupukan kemampuan yang lebih besar.

Pelaksanaan program IDT diserahkan langsung kepada penduduk miskin yang ada di desa. Hal ini berarti kebijakan ini memberi kepercayaan kepada masyarakat kecil untuk menanggulangi kemiskinan dengan meningkatkan kesejahteraannya. Dengan kata lain mereka menjadi subyek dengan dukungan dari lembaga yang ada.

Diakui tidak mudah melaksanakan suatu program pengentasan kemiskinan, karena keberhasilan suatu program, khususnya program IDT, bergantung paling tidak pada tiga elemen, yang merupakan syarat perlu (*necessary condition*), yakni : (1) pemahaman kita tentang seluk beluk kelompok sasaran dan wilayah sasaran yang hendak dituju oleh program ; (2) kesesuaian antara tujuan program dengan hakekat permasalahan yang dihadapi oleh kelompok sasaran ; (3) pemilihan instrumen atau paket program yang paling cocok serta ketersediaan prasarana dan sarana penunjangnya. Beberapa persyaratan lain untuk keberhasilan program IDT adalah : kapabilitas sistem organisasi pelaksanaan ; sistem informasi ; dan latar belakang sosial budaya ; dan politik yang melingkupinya (Tim LPEM FEUI, 1994).

Sedang menurut Ali, M. Saleh (1994), keberhasilan program penanggulangan kemiskinan melalui program IDT tergantung dari sampai sejauhmana faktor internal dan eksternal program ini mendukung pencapaian tujuan

program. Faktor internal program meliputi : perencanaan, organisasi ; kelompok sasaran ; monitoring dan pemantauan. Sedangkan faktor eksternal meliputi : kebijaksanaan dan dukungan pemerintah ; dan dukungan swasta dan masyarakat. Dukungan yang diharapkan bukan saja dukungan yang bersifat materil, tetapi juga hal-hal yang bersifat membangkitkan kemampuan dan motivasi golongan miskin dalam memperbaiki kehidupannya sendiri.

### **Tujuan Penulisan**

Secara terperinci, penulisan makalah ini bertujuan untuk :

1. Mengkaji informasi tentang fenomena kemiskinan secara nasional ;
2. Menelaah persiapan pelaksanaan program ;
3. Menelaah sejauhmana tingkat kesesuaian rencana program dengan pelaksanaan di lapangan ;
4. Mengevaluasi hasil sosialisasi konsep IDT ;
5. Melihat reaksi masyarakat terhadap program setelah program berjalan.

### **Ruang Lingkup Studi**

Ruang lingkup studi ini adalah : (1) masalah profil kemiskinan ; (2) masalah persiapan pelaksanaan program ; (3) masalah penyusunan program ; (4) masalah pencairan

dan penyaluran dana ; (5) masalah pelaksanaan program ; dan (6) masalah reaksi masyarakat setelah program berjalan.

Dari sudut perolehan informasi yang dibutuhkan, maka ada dua pihak yang mendapatkan perhatian dalam studi ini, yaitu masyarakat penerima program (sasaran) dan pihak atau instansi terkait yang menunjang pelaksanaan program.

## BAB II

### PROFIL KEMISKINAN

#### 2.1. Pengertian dan Batasan Kemiskinan

Dalam program pengentasan orang miskin, keberhasilannya bergantung pada langkah awal dari formulasi kebijakan yaitu mengidentifikasi siapa sebenarnya *si miskin* tersebut dan dimana ia berada. Kedua pertanyaan ini dapat dijawab dengan memperhatikan profil dari si miskin.

Pengertian dan batasan tentang kemiskinan yang dikemukakan oleh para ahli sangat beragam. Ada yang memandang dari segi material dan atau segi non material. Tetapi umumnya berdasarkan pada terpenuhi atau tidaknya kebutuhan dasar minimum manusia (*basic needs*).

Bappenas (1993), mendefinisikan kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin melainkan karena tidak dapat dihindarkan dengan kekuatan yang ada padanya. Kemiskinan tersebut ditandai antara lain oleh sikap dan tingkah laku yang menerima keadaan yang seakan-akan tidak dapat berubah, yang tercermin dengan lemahnya kemauan untuk maju, rendahnya kualitas sumber daya manusia, lemahnya nilai tugas hasil produksi, rendahnya produktivitas, terbatasnya modal, rendahnya pendapatan dan terbatasnya kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan.

Tjondronegoro et al (1991), memberikan batasan kemiskinan sebagai berikut :

Tabel 1. Batasan Penduduk Miskin Desa dan Kota di Indonesia

Kategori	Desa (kg)	Kota (kg)
Miskin Sekali	< 240	< 360
Miskin	240 - 319	360 - 479
Hampir Cukup	320 - 479	480 - 719
Cukup	> 480	> 720

Sumber : Tjondronegoro et al (1991), Rural Proverty in Indonesia

BPS tahun 1993 menetapkan batas atau garis kemiskinan dengan tolok ukur jumlah dari batas kecukupan pangan dan batas kecukupan non pangan. Batas kecukupan pangan dihitung dengan menetapkan terlebih dahulu komoditi pangan yang selayaknya dikonsumsi oleh seseorang agar dapat hidup sehat dengan jumlah kandungan kalornya 2100 kalori untuk batas kecukupan non pangan. Banyaknya komoditi non pangan meliputi 46 jenis komoditi dan tidak dibedakan untuk wilayah perkotaan maupun pedesaan. Jadi perbedaan nilai kecukupan non pangan antara wilayah perkotaan dan pedesaan bisa terjadi karena perbedaan volume komoditi yang dikonsumsi dan harganya. Garis kemiskinan wilayah perkotaan tahun 1993 sebesar Rp. 27.905 yang terdiri dari batas kecukupan non

pangan sebesar Rp. 4.602. Garis kemiskinan wilayah pedesaan tercatat sebesar Rp. 18.244 yang terdiri dari kecukupan pangan Rp. 15.576 dan batas kecukupan non pangan Rp. 2.668.

Jumlah penduduk miskin dari batasan di atas adalah 8,7 juta orang (13,45%) di wilayah perkotaan dan 17,2 juta orang (13,79%) di wilayah pedesaan. Dengan demikian, penduduk miskin tahun 1993 berjumlah 25,9 juta orang (13,67%).

### **Klasifikasi Wilayah Miskin**

Informasi tentang lokasi desa miskin di Indonesia sangat diperlukan agar penyaluran dana pembangunan dapat mencapai sasaran yang diharapkan. Kriteria penentuan desa miskin oleh BPS menggunakan tiga metode, yaitu :

- 1). Metode Standar Deviasi (SD),
- 2). Metode Range (R),
- 3). Metode Persepsi Lapang (PL).

Dengan batasan tersebut pada tahun 1993 diperoleh jumlah desa miskin di Indonesia sebanyak 20.633 desa atau sekitar 31,5% dari seluruh desa yang ada pada tahun 1993 ini berjumlah 65,55 desa. Di daerah urban terdapat 1.008 desa miskin atau 14,7% dari seluruh desa perkotaan. Jumlah desa miskin di daerah rural tercatat 19,625 desa atau sekitar 33,4% dari seluruh pedesaan.

Menurut Emil Salim dalam Medyawaty (1993), ada 5 ciri dari mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan, yaitu :

1. Pada umumnya mereka tidak memiliki faktor produksi seperti : tanah, modal, dan atau tingkat keterampilan yang cukup, sehingga kemampuan untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas.
2. Mereka tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh asset produksi dengan kekuatannya sendiri.
3. Tingkat pendidikannya rendah tidak sampai tamat Sekolah Dasar, waktu mereka tersita habis untuk mencari nafkah dan mendapatkan tambahan penghasilan.
4. Kebanyakan mereka tinggal di pedesaan, tidak mempunyai tanah dan walaupun ada sangat kecil. Umumnya menjadi buruh atau pekerja kasar di luar sektor pertanian.
5. Mereka yang hidup di daerah kota umumnya masih berusia muda dan tidak didukung oleh keterampilan.

Karakteristik penduduk miskin berbeda antara masyarakat perkotaan dan masyarakat pedesaan. Baharsjah (1991), mengemukakan karakteristik utama penduduk miskin yang ada di sektor pertanian sebagai berikut :

1. Petani dengan lahan sempit.
2. Petani yang mengusahakan tanaman pangan sekunder atau nelayan.

3. Bertempat tinggal di daerah miskin akan sumber daya atau daerah terpencil.
4. Tidak terjangkau irigasi teknis atau tidak terlibat program pengembangan perkebunan pemerintah.
5. Tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa karakteristik dari penduduk miskin adalah :

1. Tingkat pendapatan yang rendah.
2. Tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah.
3. Pemilikan dan penguasaan tanah yang sempit.
4. Bersikap pasrah pada nasib.
5. Pola konsumsi makanan yang rendah.
6. Sarana dan prasarana yang kurang memadai.
7. Belum terpenuhinya syarat kesehatan yang memadai.
8. Rata-rata jumlah jam kerja masyarakat miskin lebih panjang dibandingkan rumah tangga yang tidak miskin.
9. Mayoritas pekerjaan rumah tangga miskin adalah petani dengan status pengusaha sendiri.

## **2.2. Fenomena Kemiskinan dan Pengangguran**

Seberapa jauh pun keberhasilan pembangunan ekonomi, kemiskinan akan tetap menjadi tantangan besar bagi Indonesia pada era 1990 an dan sesudahnya. Masalah kemiskinan tidak lepas dari masalah pengangguran, tetapi bukan penyebab utama kemiskinan.

Masalah pengangguran disebabkan oleh tiga faktor utama : 1). tingkat pendidikan atau keterampilan yang rendah ; 2). kapasitas sektor ekonomi untuk menyerap tenaga kerja dengan kepintaran yang diminta terbatas ; 3). penawaran tenaga kerja dengan kepintaran terlalu tidak cocok dengan permintaan tenaga kerja yang ada.

Dalam pembangunan ekonomi pemerintah dihadapkan pada usaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan bagaimana membuka kesempatan kerja dengan produktifitas tinggi. Keduanya sama pentingnya untuk pembangunan ekonomi dan ada keterkaitan satu sama lain.

Disadari atau tidak, penurunan kinerja di sektor-sektor yang berbasis pada ekonomi perkotaan akan semakin mempersempit peluang lapangan kerja di wilayah urban. Salah satu contoh yang sangat tragis terjadi pada tahun 1980 - 1985, tatkala absorpsi sektor pertanian terhadap pembengkakan tenaga kerja menjadi 47,7%. Sementara industri manufaktur 10,1%. Padahal pada periode 1971 - 1980, kemampuan absorpsi sektor pertanian 21,8% dan industri manufaktur 16,1%. Pembesaran kembali sektor pertanian ini disebabkan oleh bertahannya kebijakan substitusi impor serta stagnasi baik pada ekspor migas maupun sektor non migas. Pada tahun 1985 - 1990, absorpsi sektor industri manufaktur terhadap penambahan tenaga kerja mencapai 26,7%, melampaui pertanian yang mencapai

19%. Tapi masalahnya proteksi dan monopoli perusahaan-perusahaan besar terus berlangsung, sehingga hampir tidak terjadi perubahan yang bersifat kualitatif terhadap usaha menengah dan kecil.

Sebagai akibatnya, walaupun terjadi kenaikan prosentase dalam penyerapan tenaga kerja sektor industri manufaktur, kenaikan tersebut tetap lebih kecil dibandingkan dengan kenaikan absolut jumlah tenaga kerja kaum miskin per tahun.

Sejak pertengahan tahun 1980 an, pemerintah telah menerapkan kebijakan yang berorientasi pada promosi ekspor. Implementasi kebijakan ini mengakibatkan meningkatnya *demand* terhadap tenaga kerja *low skilled* dari industri-industri manufaktur seperti tekstil, garmen, industri makanan dan minuman.

Selama PJPT I, struktur dan sifat kesempatan kerja menunjukkan keadaan yang statis, khususnya dari sudut mata pencarian angkatan kerja menurut sektor-sektor produksi. Pelita I berkisar pada 60% dari angkatan kerja pada akhir Pelita V diperkirakan masih 47% dari angkatan kerja. Perkembangan di sektor industri memberikan gambaran yang berlainan sekali.

Terjadi perbedaan yang begitu mencolok antara perubahan pada komposisi produksi di satu pihak dan dipihak lain stagnasi pada struktur kesempatan kerja

menurut sektor ekonomi berkaitan dengan faktor-faktor sebagai berikut : 1). peningkatan akan tenaga kerja meningkat dengan lebih pesat di kawasan kota, sedangkan penambahan pada tenaga kerja berlangsung di daerah pedesaan ; 2). kurang lancarnya mobilitas antar sektor dari tenaga kerja berkaitan dengan tingkat keterampilan/ pendidikan ; 3). tidak ada akses yang sama untuk mendapat modal berupa dana ataupun tanah yang baik ; 5). laju pertumbuhan penduduk melampaui tingkat permintaan akan tenaga kerja untuk bidang atau sektor dimana kegiatannya sudah tersusun secara organisatoris formal.

### 2.3. Faktor-faktor Penyebab Kemiskinan

Masalah kemiskinan merupakan masalah multi-dimensional, baik dari segi penyebab, maupun dari aspeknya.

Adapun faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah :

#### a. Sumber daya alam

Pemilikan lahan pertanian yang sangat kecil, akibat pertumbuhan penduduk yang tinggi. Dampaknya buruh tani semakin besar dan lahan pertanian makin menyempit, sehingga makin banyak petani penggarap. Disamping itu, kondisi sumber daya alam (terutama lahan) yang kurang subur akibat ketersediaan air yang terbatas, letak

geografis dan topografis wilayah miskin, sehingga menyebabkan produktivitas yang sangat rendah.

b. Teknologi

Salah satu faktor paling menonjol yang diidentifikasi sebagai penyebab kemiskinan adalah masih rendahnya pengenalan dan penerapan teknologi, terutama teknologi produksi usahatani. Penyebab rendahnya penerapan teknologi tersebut antara lain karena masih kurangnya aktivitas penyuluhan dan alih teknologi serta rendahnya ketersediaan lembaga penyediaan saprodi. Hal ini berkaitan pula dengan kurang berfungsinya lembaga pelayanan seperti : KUD, BPP dan kelompok tani. Beberapa faktor penyebab antara lain keterbatasan tenaga, prasarana dan jangkauan lokasi pelayanan.

c. Sumber daya manusia

Penyebab kemiskinan yang lain dicirikan oleh tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah, dan dengan produktivitas tenaga kerjanya juga rendah. Produktivitas tenaga kerja yang rendah juga berhubungan dengan perilaku dan sikap yang menghambat seperti : budaya subsistem dan cepat puas. Kondisi ini berkaitan erat dengan motivasi ekonomi masyarakat yang rendah sebagai akibat kondisi daerah yang tertutup dengan prasarana dan arus informasi yang terbatas. Kualitas sumber daya manusia yang relatif rendah,

sikap mental yang menghambat, serta akses terhadap informasi yang rendah menyebabkan introduksi teknologi pertanian ke masyarakat belum banyak.

d. Prasarana dan permodalan

Dengan kondisi daerah yang terisolasi, mempengaruhi sarana transportasi dan arus informasi menjadi sangat terbatas. Hal ini mempunyai kaitan yang luas dengan faktor lain, seperti : rendahnya fasilitas pelayanan, pendidikan, teknologi dan sebagainya sehingga menimbulkan masalah dalam pemasaran hasil produksi.

Keterbatasan modal cukup menonjol hampir di semua wilayah yang tergolong miskin, apalagi sistem perkreditan yang ada kurang sesuai dengan pola mata percaharian rakyat. Disamping itu prosedur yang berbelit-belit dan memerlukan jangka waktu yang cukup lama, padahal mereka mempunyai kebutuhan yang cukup mendesak untuk segera dibiayai, sehingga mereka kurang tertarik untuk mengambil kredit.

e. Kelembagaan dan organisasi

Kemiskinan yang terjadi di pedesaan juga disebabkan oleh struktur kelembagaan sosial ekonomi yang tidak adil, seperti : pemilikan tanah yang timpang, bagi hasil yang tidak adil dan tingkat upah yang rendah.

Dari lima faktor penyebab kemiskinan di atas, masih ada faktor-faktor lain yang belum diungkapkan. Namun dari

faktor-faktor kendala kemiskinan itulah diharapkan dapat mempermudah dalam merencanakan strategi pengentasan kemiskinan.

### **Pengembangan Pertanian dan Pengentasan Kemiskinan**

Perkembangan ekonomi Indonesia pada Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I) ditandai oleh transformasi multidimensional yang menyangkut perubahan pada struktur ekonomi. Pertumbuhan ekonomi selama tiga tahun pertama dalam Pelita V berlangsung dengan laju yang cukup pesat : 7,5% tahun 1989, 7,1% di tahun 1990, dan 6,6% di tahun 1991. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan garis kecenderungan (*trend*) yang meningkat, kendatipun lajunya mengalami siklus menaik - menurun dalam perkembangan jangka panjang tahap I. Sedangkan terhadap produk nasional (PDB < GDP) secara riil meningkat dengan lebih dari empat kali lipat dan tingkat hidup rata-rata (GDP per kapita) dengan dua setengah kali lipat selama waktu kurang dari 25 tahun. Dalam dua bidang yang sangat mendasar dalam masyarakat negara-negara berkembang. Pembangunan Indonesia mencapai hasil yang sungguh mengesankan, yaitu dalam hal pengadaan pangan dalam hal pengendalian pertumbuhan penduduk.

Sejarah pembangunan pertanian di Indonesia memperlihatkan bahwa pembangunan sektor pertanian telah

memberikan kontribusi yang nyata terhadap perubahan dalam perekonomian Indonesia. Pada periode 1969 - 1989, produksi pangan per kapita telah berhasil ditingkatkan sekitar 4,6%, sehingga pada tahun 1984 swasembada beras telah dicapai. Peningkatan produksi pangan ini berarti bahwa ketersediaan pangan telah berhasil ditingkatkan. Hal ini memiliki implikasi yang sangat penting terhadap perekonomian, termasuk pengurangan penduduk miskin. Disamping itu sektor pertanian juga memegang peranan penting dalam memberikan lapangan pekerjaan bahan baku untuk keperluan industri dan penghasil devisa negara.

Secara seksama pembangunan sektor pertanian belum memanfaatkan seluruh sumber daya yang tersedia. Perhatian selama ini pada pembangunan pertanian didasarkan atas pengembangan lahan basah, yaitu sawah. Peningkatan produktivitas usaha pertanian berbasis agroekosistem lain bukan hanya akan memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga akan memberikan dampak yang nyata pada penanggulangan kemiskinan dan pelestarian sumber daya dan lingkungan.

Masyarakat miskin yang ada di Indonesia, sebagian besar bermata pencaharian pertanian. Mereka sebagian besar tinggal di daerah lahan kering dengan sarana irigasi sederhana atau tadah hujan, dengan pendapatan yang sangat rendah. Distribusi pendapatan dalam kaitannya

dengan kemiskinan menyangkut kemiskinan absolut dan ketimpangan relatif. Dalam kemiskinan absolut telah dicapai kemajuan yang sangat berarti pada tahun 1976 di antara 137 juta jumlah penduduk, sejumlah 54 juta jiwa masih hidup di bawah garis kemiskinan, atau 40% dari jumlah penduduk. Pada tahun 1990 dimana jumlah penduduk 179 juta jiwa, jumlah yang hidup di bawah garis kemiskinan berkurang menjadi 27 juta jiwa atau 15% dari jumlah seluruhnya. Diharapkan dapat berlangsung terus, sehingga di tahun 2000 golongan yang masih hidup di bawah garis kemiskinan mencakup 5 - 10% dari jumlah penduduk pada saat itu. Dari sudut ketimpangan relatif juga tercapai perbaikan yang berarti. Pada tahun 1976, 40% dari jumlah penduduk dari golongan berpenghasilan rendah hanya menerima kurang dari 12% dari pendapatan nasional, suatu keadaan yang menunjukkan ketimpangan mencolok. Dalam tahun 1990, golongan berpendapatan rendah menerima 21% lebih dari pendapatan nasional yang sudah mencerminkan ketimpangan yang lumayan kecil.

Di negara kita sebagai wilayah kepulauan, dilema adanya ketidakserasian antara lokasi penduduk dengan lokasi sumber daya alam. Sebagian besar penduduk terpusat di pulau Jawa, sedangkan kebanyakan sumber daya alam terletak di kepulauan yang lain. Dalam pada itu kini tampak pentingnya untuk pengentasan kemiskinan di negara

kita, pengembangan industri pengolahan di luar Jawa bagi lahan baku pertanian dalam arti luas (perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, hortikultura), yaitu *agrobased industries*. Agroindustri ini memegang peranan strategis dalam menjembatani dualisme teknologis antara Jawa dan luar Jawa. Sebab *agrobased industries* memenuhi empat persyaratan yang penting sekali dalam perekonomian Indonesia, yaitu : penggunaan bahan setempat, lapangan kerja produktif, nilai tambah, dan sumber pertambahan devisa.

Segala sesuatu yang dikemukakan di atas menunjuk pada pemanfaatan sumber daya manusia dan prasarana perhubungan antar pulau, dengan perhatian utama pada Indonesia Bagian Timur.

## BAB III

### DINAMIKA PROGRAM INPRES DESA TERTINGGAL (IDT)

#### 3.1. Gambaran Singkat Program IDT

Pokok pikiran yang mendasari program Inpres Desa Tertinggal (IDT) adalah bahwa peningkatan penanggulangan kemiskinan merupakan gerakan nasional dengan mengajak seluruh lapisan masyarakat untuk meningkatkan kepedulian pada masyarakat miskin. Sasarannya adalah meningkatkan peran serta dan meningkatnya produktivitas penduduk miskin dalam pembangunan nasional yang dapat dicapai dengan meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin. Kegiatan utama adalah peningkatan kemampuan penduduk miskin, yang antara lain berupa akses terhadap permodalan dan pasar, penguasaan teknologi, dan pengelolaan usaha produktif.

Pelaksanaan program IDT mencakup lima aspek, yaitu : pengembangan sumber daya manusia ; penyediaan modal kerja ; penciptaan peluang dan kesempatan berusaha ; pengembangan kelembagaan penduduk miskin ; dan sistem pelayanan kepada penduduk miskin yang sederhana dan efisien. Kelima aspek tersebut tidak saja berpengaruh terhadap kelangsungan upaya penanggulangan kemiskinan, tetapi juga merupakan faktor penentu tingkat manfaat dan dampak program IDT terhadap peningkatan kesejahteraan penduduk miskin.

Program IDT lahir melalui Instruksi Presiden No. 5/1993 sebagai upaya untuk mengentaskan penduduk dari lingkaran kemiskinan, upaya ke arah pencapaian tujuan tersebut dilalui dengan jangka waktu perencanaan tertentu. Untuk jangka pendek, program IDT direncanakan dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia, peningkatan kemampuan permodalan, pengembangan usaha, dan pemantapan kelembagaan usaha bersama. Sedangkan dalam jangka panjang, program ini direncanakan dapat memperkuat mekanisme perencanaan pembangunan di tingkat desa dan kecamatan untuk lebih mendorong terjadinya proses transformasi sosial ekonomi penduduk miskin ke arah yang lebih maju untuk mendukung tercapainya maksud tersebut, maka perencanaan pelaksanaan program ini menggunakan pendekatan pola partisipasi, dimana segala rencana kerja yang akan dilaksanakan berasal dari berbagai usulan masyarakat melalui Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM).

Pada dasarnya ada dua hal yang penting dalam program IDT, yaitu memadukan gerak langkah semua instansi untuk mendukung pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, dan penyediaan dana bantuan khusus yang jumlahnya sebesar Rp. 20 juta/desa tertinggal. Diharapkan dengan dua pendekatan ini akan mampu mendorong penduduk miskin meningkatkan taraf hidupnya melalui kegiatan produktif di desa.

Untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan, masyarakat miskin akan didekati secara kelompok dimana mereka difasilitasi oleh Kepala Desa/Lurah dengan dibantu oleh LKMD, PKK, Kader Pembangunan Desa (KPD) dan para pemuka serta tokoh masyarakat setempat untuk membentuk kelompok orang miskin yang merupakan sasaran program IDT yang menyusun rencana kegiatan untuk menanggulangi kemiskinan anggotanya. Dalam penyusunan rencana kegiatan, prinsip yang digunakan adalah keterpaduan, kepercayaan, kebersamaan dan kegotongroyongan, kemandirian, ekonomis, keberlanjutan sesuai kemampuan KSM itu sendiri.

Jenis usaha yang dapat direncanakan oleh KSM adalah semua kegiatan produktif di desa yang memenuhi syarat-syarat berikut :

1. Cepat menghasilkan.
2. Mendayagunakan potensi lokal yang ada.
3. Produknya mempunyai pasar dan nilai tambah.
4. Memenuhi kebutuhan dasar yang sifatnya mendesak.
5. Dapat digulirkan.
6. Telah dikuasai oleh masyarakat teknologinya.
7. Sesuai dengan kondisi ekologis setempat.
8. Saling mendukung dengan kegiatan lain.
9. Secara sosial budaya dapat diterima.

## **Kebijakan Pengentasan Kemiskinan dalam Kaitan dengan Potensi Pendukung dan Kendala IDT**

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah guna memecahkan masalah kemiskinan. Berbagai program sektoral telah dilakukan, akan tetapi masih memberikan kesan tidak terpadu dan tidak secara langsung menunjuk kepada golongan miskin sebagai kelompok sasaran.

Program kebijakan yang telah ditempuh dalam usaha pengentasan kemiskinan, yaitu : program-program Inpres (Inpres Bantuan Desa, Penghijauan dan Reboisasi, Peningkatan Jalan dan lain-lain) ; program transmigrasi, program pembangunan perumahan dan lingkungan desa (P2LTD), program pengembangan wilayah terpadu (PPWT), program P4K dan lain sebagainya.

Program pengentasan kemiskinan harus didasarkan kepada komitmen nasional yang berjangka panjang yang sangat diperlukan untuk memelihara *keberlanjutan (sustainability)* dari program penanggulangan kemiskinan ini. Pendekatan secara terpadu baik mulai dari identifikasi masalah, penentuan target program, perencanaan, pelaksanaan evaluasi dan monitoringnya perlu dilakukan oleh segenap sektor pembangunan yang terkait. Program pengentasan kemiskinan ini hendaknya juga melibatkan peran aktif masyarakat dan pihak swasta.

Program IDT merupakan perluasan dan peningkatan berbagai program dan upaya serupa yang telah dijalankan selama ini, sehingga diharapkan dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua (PJPT II) masalah kemiskinan dapat dikurangi lagi.

### **Potensi Pendukung IDT**

Potensi pendukung program IDT mencakup : IDT sebagai usaha gerakan nasional, pola pendekatan kelompok, dana insentif, pendamping, dan IDT sebagai suatu program yang desentralistik.

IDT sebagai suatu gerakan nasional dalam arti bahwa program ini harus didukung oleh seluruh warga negara Indonesia. Sisi lain dari gerakan ini mengandung pengertian adanya *undangan* kepada siapa saja, baik perorangan atau lembaga di luar pemerintah untuk mendukung pelaksanaan program IDT.

Pola pendekatan kelompok, hal ini didasari pada asumsi bahwa penduduk miskin lebih mudah meraih kemajuan ekonomi melalui usaha-usaha kelompok daripada usaha-usaha perorangan. Pembentukan kelompok sebagai wadah dari kelompok sasaran program IDT dimaksudkan agar pelayanan terhadap penduduk miskin dapat terarah, interaksi di antara seluruh warga masyarakat dapat ditingkatkan, solidaritas dan kesetiakawanan di antara mereka serta kegotongroyongan dapat dibangun dan dikembangkan.

Dana insentif, diberikan sebagai perangsang terhadap kelompok penduduk miskin untuk menumbuhkan, memperkuat kemampuan, serta membuka kesempatan berusaha agar dapat meningkatkan taraf hidupnya. Melalui pengembangan kegiatan sosial ekonomi untuk mewujudkan kemandirian penduduk miskin di desa-desa miskin dengan menerapkan prinsip-prinsip keswadayaan dan partisipasi.

Pendamping dimaksudkan memperlancar pelaksanaan program IDT dimana penduduk membentuk kelompok yang disebut Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Untuk mewujudkan KSM yang demokratis, dinamis, dan produktif diperlukan pendamping yang bertugas menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan KSM sebagai fasilitator, komunikator, dan dinamisator. Pendamping bukan saja dapat memberikan jalan keluar bagi kendala kualitas sumber daya manusia di pedesaan tertinggal, juga mempunyai posisi yang strategis dalam menentukan keberhasilan program IDT ini.

IDT sebagai suatu program yang desentralistik, karena program ini langsung disampaikan melalui kecamatan, sehingga melalui IDT desa-desa sasaran akan cenderung mendapatkan hak *otonomi*. Sisi lain dari aspek desentralisasi adalah adanya kewenangan untuk mengelola pelaksanaan IDT, mulai dari menemukenali penduduk miskin, pembentukan kelompok, perencanaan kegiatan, pencairan

dana dan pengendaliannya diserahkan sepenuhnya pada penduduk miskin itu sendiri.

### **Potensi Kendala**

Potensi kendala yang dimaksud meliputi : lokasi, sumber daya alam, sumber daya manusia, kelembagaan KSM, bias kelompok sasaran, dan bias pengawasan.

Lokasi merupakan kendala non teknis yang cukup rumit karena umumnya terdapat di daerah-daerah yang terpencil, dimana sarana transportasi dan akses ke pasar sangat terbatas. Ini akan berimplikasi terhadap perkembangan usaha-usaha penduduk miskin disamping merupakan kendala bagi upaya-upaya pembinaan dan pendampingan.

Sumber daya alam, khususnya sumber daya pertanian di desa-desa tertinggal sangat terbatas dan marjinal. Hal ini menjadi pembatas bagi KSM untuk memilih alternatif jenis usaha disamping tidak akan memberikan hasil yang memuaskan.

Sumber daya manusia, menyangkut keterbatasan kemampuan pengelolaan kegiatan KSM, keterampilan masyarakat itu sendiri dalam mengelola dana, disamping adanya budaya non bisnis yang dapat menghambat penyelenggaraan usaha bersama. Sehingga diperlukan pendamping yang siap purna waktu dalam mendampingi setiap tahapan pelaksanaan usaha mereka.

Kelembagaan KSM yang dibentuk ada yang benar-benar baru. Hal ini mungkin akan rawan, karena lembaga yang baru ini belum berpengalaman untuk hidup berorganisasi, apalagi mereka terdiri dari orang-orang miskin dengan berbagai keterbatasan yang ada.

Bias kelompok sasaran, karena masyarakat yang beragam memiliki corak sosial budaya yang beragam, tingkat ekonomi yang berbeda, struktur demografi yang berlainan serta potensi lingkungan alami yang beraneka. Beberapa hal yang menjadi bias dalam menentukan kelompok sasaran mencakup pemilihan sasaran dengan mendahulukan golongan elit lokal atau aktif di desa miskin.

Bias pengawasan mencakup pengawasan dana IDT yang selalu mengandung kekhawatiran berbagai kalangan masyarakat. Dana IDT akan disalurkan langsung kepada KSM tanpa melalui birokrasi, maka pengawasannya adalah pada bagaimana memanfaatkan dana tersebut secara efisien dan efektif. Masyarakat desa sendiri bertanggungjawab dalam pengawasan dana IDT.

Dengan mengetahui beberapa potensi pendukung dan kendala program IDT ini, maka dapat diproyeksikan langkah yang tepat bagi upaya-upaya implementasinya di lapangan.

### 3.2. Pelaksanaan Program IDT

#### 1. Sosialisasi Program

Salah satu kunci keberhasilan program IDT adalah pemahaman yang baik dan merata pada setiap tingkatan atas seluk beluk program. Olehnya kesamaan persepsi mutlak diperlukan pada semua jenjang.

Untuk itu diperlukan sosialisasi/pelatihan pemahaman program kepada masyarakat miskin untuk menunjang pelaksanaan program pengentasan kemiskinan sebelum program dilaksanakan. Adapun materi yang diberikan dalam pemahaman IDT di tingkat desa mencakup : pemahaman tentang maksud dan tujuan program IDT ; pembentukan KSM dan penjelasan pokok tentang kegiatan yang menjadi sasaran program ; penjelasan mengenai fungsi dan tanggungjawab Kepala Desa, LKMD, dan pendamping ; penjelasan pengisian format pengusulan program, pelaksanaan dan pelaporan program ; dan penjelasan mekanisme pelaporan.

Kenyataan menunjukkan kurang mantapnya pelaksanaan sosialisasi program selama ini. Hasil sosialisasi yang kurang mantap ini akan makin jelas terlihat pada tahap operasionalisasi program.

## Pembentukan KSM

Proses pembentukan KSM dapat menjadi contoh kurangnya pengartikulasian sifat swadaya. Banyak kasus menunjukkan bahwa orang-orang yang menjadi anggota KSM merupakan orang yang ditunjuk oleh aparat desa. Akibatnya banyak anggota KSM yang tidak mengetahui kalau mereka sebenarnya merupakan anggota suatu KSM yang telah terbentuk.

Kriteria yang dipakai di desa-desa miskin untuk menentukan siapa-siapa saja yang dapat menjadi anggota KSM tidak jelas. Sehingga muncul pertanyaan, apakah seluruh anggota KSM benar-benar merupakan orang yang paling berhak memperoleh dan IDT, dan apakah kegiatan-kegiatan KSM memang merupakan kegiatan yang muncul dari keinginan anggota sendiri atau justru hasil rekayasa pihak-pihak lain.

Pembentukan KSM semacam ini juga menjelaskan bahwa kelompok-kelompok swadaya yang sudah ada di dalam suatu desa tidak dilibatkan sebagai suatu kelompok penerima dana IDT. Padahal di dalam Panduan IDT disebutkan bahwa KSM yang terbentuk dapat tumbuh dari kelompok tradisional yang telah ada, seperti : kelompok arisan, kelompok akseptor KB, kelompok sinoman, kelompok paketan, dan sebagainya. Kecenderungan ini diduga dapat menyebabkan dua hal. Pertama, sifat keswadayaan dan kelompok dan

usaha produktif dapat terganggu karena anggota-anggotanya belum pernah memiliki pengalaman bekerja sama. Kedua, kurangnya pengalaman kerja sama dapat juga memberikan kemungkinan terjadinya konflik antar anggota atau antara anggota dengan ketua kelompok.

## 2. Peranan Pendamping

Kenyataan menunjukkan masih kurangnya pemahaman para pengelola program termasuk pendamping di lapangan. Menurut Panduan, orang miskin yang akan menerima dana IDT itu tidaklah harus seluruh orang miskin yang ada di desa itu. Bisa saja pada tahap pertama, yang menerima bantuan hanya sebagian dari jumlah orang miskin secara keseluruhan. Dengan cara ini dana bantuan diharapkan mampu menjadi sumber modal yang efektif, sehingga dapat pula berkembang. Jika telah berkembang baru digulirkan pada orang-orang miskin lain yang belum dapat bantuan.

Sebagaimana yang diatur dalam Panduan IDT, pada dasarnya, pendamping bertindak sebagai pembimbing lancarnya mekanisme kerja KSM. Tugas pendamping adalah menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok, baik sebagai fasilitator ataupun dinamisator. Sebab itu, penyimpangan di dalam pemilihan pendamping dapat menyebabkan terganggunya mekanisme kerja KSM.

Ada beberapa hal yang perlu harus dijalankan oleh seorang pendamping untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan kegiatan pendampingan. Peran pertama, pendamping haruslah menghidupkan dukungan kelembagaan yang ada di desa melalui peningkatan peran LKMD dan organisasi-organisasi lain yang telah ada. Hal ini muncul mengingat, selama ini peran LKMD sebagai wahana artikulasi kepentingan masyarakat, khususnya di desa-desa tertinggal, belum dapat berjalan seperti yang diharapkan. Kedua, pendamping turut serta sebagai fasilitator dan dinamisator dalam proses pembentukan kelompok. Ketiga, setelah kelompok terbentuk, pendamping bertugas membimbing anggota KSM dalam membuat usulan kegiatan, baik dalam memilih jenis usaha dan rencana pemasarannya, serta biaya yang dibutuhkan kelompok. Keempat, membimbing anggota KSM dalam menjalankan usahanya, termasuk membantu penyiapan administrasi dan memantau perkembangan usaha yang dijalankan. Kelima, pendamping juga diharapkan dapat melakukan pembinaan dalam pengguliran dana, peningkatan produksi, dan pemasaran hasil usaha anggota KSM. Dengan demikian seorang pendamping, seperti yang dikemukakan oleh Sayogyo dalam Kompas (1994), haruslah memenuhi persyaratan : 1). dapat menjalankan peran *tut wuri handayani* ; dan 2). mempunyai kemampuan teknis khusus.

### 3. Penyusunan Kegiatan Produktif

Penyusunan program adalah tahap dimana KSM mempersiapkan atau menyusun program yang akan dilaksanakan dalam kelompoknya. Kegiatan ini dilaksanakan oleh masing-masing KSM.

Sasaran program adalah meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, sehingga penduduk miskin mampu mengentaskan dirinya dari belenggu kemiskinan. Keadaan ini dicerminkan oleh kemampuan mereka dalam mengadopsi teknologi dan mengembangkan usaha-usaha produktif, serta makin luasnya wawasan dan partisipasi mereka dalam pembangunan desa. Hal ini dicerminkan oleh kemandirian oleh kemandirian mereka dalam mendorong pertumbuhan ekonomi pedesaan, dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang ada di pedesaan, dan menjaga kelestarian sumber daya alam. Kegiatan sosial ekonomi yang dikembangkan adalah kegiatan yang sumber dayanya ada di masyarakat, proses produksinya dilakukan oleh masyarakat, serta pemasarannya dikuasai oleh masyarakat, sehingga dapat dinikmati oleh masyarakat secara berkelanjutan.

Upaya penanggulangan kemiskinan di desa-desa tertinggal akan berkelanjutan hanya apabila peluang dan kesempatan berusaha dapat diciptakan melalui koordinasi berbagai kebijaksanaan dan program pembangunan yang tersebar di berbagai sektor dan wilayah. Kebijaksanaan

pemerintah langsung ditujukan kepada penduduk miskin adalah meningkatkan akses mereka terhadap sumber-sumber permodalan. Pada tahap pertama pemerintah menyediakan modal kerja untuk mengembangkan usaha produktif. Diharapkan usaha-usaha yang berkembang di masyarakat adalah yang sesuai dengan kondisi setempat terutama keadaan sosial budaya dan sumber daya di pedesaan.

Karena umumnya masyarakat miskin yang ada di desa-desa tertinggal bermata pencaharian di bidang pertanian, maka usaha-usaha yang akan dilaksanakan berbasis pertanian. Adapun usaha-usaha tersebut adalah : padi, palawija (kedele, kacang tanah, jagung, dan lain-lain), jahe nilam, perkebunan (kelapa, pisang dan lain-lain), peternakan (sapi, kerbau, kambing, babi, ayam, itik, lembu dan lain-lain) dan perikanan (keramba ikan, air tawar, dan lain-lain). Sedang usaha-usaha yang non pertanian meliputi : industri kecil (kerajinan tangan, usaha gula kelapa, pembuatan gerabah, tenun tradisional, ukir-ukiran, pembuatan model, dan lain-lain), perdagangan, penyewaan sawah, pertukangan, dan penggergajian kayu.

#### **4. Pendanaan**

Penanggulangan masalah pengentasan kemiskinan, harus bertumpu pada peran serta itu program IDT

mengadakan pengalokasian dana tunai sebesar Rp. 20 juta per desa tertinggal di seluruh Indonesia sebagai modal kerja. Hal ini mengindikasikan bahwa pada dasarnya program IDT adalah suatu program intervensi ekonomi terhadap kegiatan ekonomi masyarakat miskin.

Dalam buku panduan IDT dijelaskan bahwa dana yang diberikan merupakan dana yang dapat bergulir. Ketentuan pengguliran dan hanya disebutkan bahwa dana IDT merupakan dana yang bergulir yang dikelola oleh KSM dan disalurkan kepada anggota KSM sebagai pinjaman yang harus dikembalikan kepada kelompok dengan persyaratan sesuai kesepakatan anggota KSM.

Tata cara perguliran dana dipercayakan kepada KSM, sesuai dengan budaya yang berlaku di masyarakat setempat berdasarkan prinsip kebersamaan atau perkoperasian.

Hasil pengamatan sementara, menunjukkan adanya variasi pelaksanaan program. Misalnya, bagi sebagian warga masyarakat yang menjadi sasaran program, tidak terlalu jelas apakah dana yang akan (dan yang telah) diterima itu merupakan dana pinjaman atau hibah murni. Hal yang sama juga banyak dilaporkan media massa dalam beberapa waktu belakangan ini. Kenyataan ini sekaligus menunjukkan bahwa masih ada ketidaklengkapan pengetahuan masyarakat sasaran atas program IDT. Ketidaklengkapan pengetahuan itu juga tergambarkan dari ketidaktepatan

penggunaan dan bentuk pertanggungjawaban dana yang telah diperoleh.

Juga dalam beberapa kasus, uang yang diterima oleh KSM dibagi rata kepada seluruh anggota. Akibatnya, jumlah yang diterima oleh masing-masing anggota relatif kecil. Ada yang sekitar Rp. 50.000,- per anggota. Dengan uang sebesar itu, pengembangan suatu unit usaha produktif terutama di daerah pedesaan dan daerah terpencil tentunya sulit untuk diharapkan.

## BAB IV

### PEMANTAUAN DAN EVALUASI PROGRAM IDT

#### 4.1. Pemantauan

Agaknya terlalu berlebihan kalau dalam masa sekarang ini kita harus membuat suatu penilaian komprehensif atas program IDT yang pelaksanaannya baru pada tahapan awal. Namun, dari berbagai berita-berita di berbagai media cetak dan makalah, sejak tahap pelatihan hingga pelaksanaan dini, kita bisa menarik beberapa nuansa yang niscaya amat berharga bagi penyempurnaan program di masa yang akan datang.

Berita-berita media massa yang marak dalam beberapa bulan terakhir ini diperoleh kesan yang kuat tentang belum adanya kesamaan persepsi dari berbagai pihak, baik yang terlibat langsung dalam program maupun para pemerhati dari luar.

Nada-nada kekhawatiran bermunculan di mana-mana terutama tentang dana IDT yang diterima oleh masyarakat miskin. Kekhawatiran yang hampir-hampir bernada pesimistis muncul seiring dengan kebelumsiapan aparat di daerah. Dengan persiapan seadanya, dan terburu-buru tadi, bisakah dana IDT menjadi tumpukan pengentasan kemiskinan sebanyak 25,9 juta penduduk Indonesia. Kepastian gagal dan berhasilnya, memang masih terlalu dini untuk ditarik.

Namun berbagai pandangan bernada khawatir tentunya bermanfaat untuk dipertimbangkan. Hal ini akan lebih baik ketimbang mencari-cari siapa yang salah setelah program tersebut gagal. Lepas dari kondisi *belum siap* tadi, pencarian dana IDT agaknya tidak akan mengalami penundaan. Karenanya, pada fase pertama pencairan dana IDT, hampir bisa dipastikan sebagian kelompok masyarakat (kelompok sasaran) belum siap secara matang dengan jenis usaha yang akan dikelolanya.

Seperti pula yang ditulis Suara Karya (2 Juni 1994), ketidakpastian aparat pemerintah untuk melaksanakan program IDT merupakan kendala besar menyukkseskan program yang baru dimulai tahun anggaran 1994/1995. Padahal sebagai orang yang paling dekat dengan penduduk miskin, kemampuan mereka memotivisir penduduk miskin agar merasa mampu mengubah nasibnya melalui perencanaan usaha secara mandiri sangat dibutuhkan. Selanjutnya Suara Karya (25 Juni 1994), pada kenyataannya masih baryak kendala yang dihadapi di lapangan. Sebagian anggota masyarakat penerima bantuan itu yang belum siap sepenuhnya. Mereka masih ada yang mencari-cari bentuk usaha yang ingin dikelola/dikembangkan.

Tentang kondisi ketidaksiapan ini, Kabid. Ekonomi Bappeda Jabar, Drs. Remi Tjahari, MPA dalam buku Pintar P4K (Seri 2 tahun 1994), memberi gambaran menarik

*Sekarang ini, aparat yang terkait dalam penanganan dana IDT, ibarat tengah dikejar-kejar anjing. Mandeg sedikit saja digigit, padahal untuk terus laripun bingung.*

Harian Kompas (tanggal 20 Juni 1994), mengatakan bahwa dana IDT *Dapat digunakan semauanya ; untuk bayar sekolah anak-anak boleh ; untuk memperbaiki gizi tak masalah ; untuk membangun rumah, juga tidak dilarang.* Ini pandangan yang keliru, sebab dalam panduan IDT, penggunaan uang IDT haruslah untuk suatu kegiatan produktif. Dana IDT diharapkan dapat bergulir, namun demikian belum ada aturan baik dalam batasan waktu maupun besaran jumlah. Sedang dalam makalah Tim LPEM - FEUI (1994), mengatakan bahwa umumnya KSM hanya menjalankan kegiatan simpan pinjam. Sayangnya kegiatan simpan pinjam itu dilaksanakan dalam pengertian *pinjaman sama rata* bagi seluruh anggota KSM, tanpa peduli pada bentuk-bentuk kegiatan yang (akan) dijalankan dan tidak peduli pula apakah jumlah pinjaman itu feasible untuk kegiatan yang akan dijalankan. Lebih tidak menguntungkan lagi bila dikaitkan dengan kenyataan bahwa dana IDT didistribusikan kepada seluruh orang miskin yang teridentifikasi dari desa yang bersangkutan. Alhasil ada kasus, dana sebesar Rp. 20 juta per desa itu didistribusikan dalam pecahan Rp. 50.000,- saja. *Kegiatan produktif apa yang dapat dilakukan dengan uang sebesar itu ?*

Kekhawatiran lain tentang keberhasilan program IDT ini adalah kondisi lokasi seperti yang ditulis Cornelis Lya dalam Kompas (14 Mei 1994), adanya *kebingungan* dan *kesulitan*, dan akhirnya bermula pada *keluhan* daerah-daerah terutama di Kawasan Timur Indonesia (Katimin) dalam merespon kehadiran IDT. Kondisi lokasi atau kantong-kantong wilayah kemiskinan hampir semua terdapat di daerah-daerah atau pulau-pulau terpencil, baik itu desa-desa di tepi hutan, di puncak gunung, dan di daerah perbatasan, memiliki bentuk lahan yang bergelombang dan berbukit-bukit serta terisolasi. Dengan kata lain lokasi desa-desa tertinggal jauh dari pusat-pusat pelayanan umum. Seperti juga yang ditulis Soekartawi dalam Kompas (28 Maret 1994), lokasi desa yang terpencil baik itu di desa-desa di tepi hutan, di puncak gunung, di daerah perbatasan, di kepulauan, maupun desa-desa yang belum mapan administrasinya, merupakan kendala non teknis yang cukup rumit. Desa-desa ini sarana transportasi dan akses pasarnya adalah sangat terbatas.

Selain itu, ada juga media massa yang menyoroti mengenai pendamping. Seperti yang dimuat di Suara Karya (tanggal 2 Juni 1994), melaporkan bahwa pendamping dari instansi sektoral menggiring penduduk miskin untuk melaksanakan usaha pertanian tanaman pangan. Padahal penduduk di situ lebih senang meningkatkan usaha mereka

dibidang penangkapan ikan di laut. Disamping itu, merekapun menginginkan tidak hanya satu jenis usaha, tetapi beberapa jenis usaha. Di lain pihak dilaporkan, bahwa ketakutan akan menemui kegagalan dalam pengguliran dana menjadikan anggota kelompok mengerahkan penentuan kegiatan kelompok kepada pendamping. Demikian pula Suara Karya (tanggal 25 Juni 1994), menulis faktor yang mungkin menjadi kendala bersumber dari pendamping kelompok. Akibat terlalu hati-hati (lambat) dalam mengambil keputusan, munculah kecurigaan anggota masyarakat. Juga kemungkinan dikarenakan instansi yang ditugasi takut gagal dalam pelaksanaan program IDT tersebut, akibatnya lebih menekankan kehendaknya ketimbang memenuhi kebutuhan KSM.

Mungkin masih banyak kasus-kasus lain yang luput dari pengamatan penulis, tetapi dari uraian di atas sudah dapat menjadi gambaran bahwa masih banyak hal yang perlu dibenahi dalam program IDT ini agar *wong cilik* dapat benar-benar keluar dari kemelaratannya dan laju pertumbuhan ekonomi dapat tercapai minimal 6% per tahun.

## Evaluasi

Sejak IDT digulirkan, banyak suara-suara sumbang yang bermunculan dalam bentuk umpatan dan kecaman. Hal ini berarti strategi kebijakan ini masih perlu dievaluasi.

Bila ditilik dari sejarah, fenomena kemiskinan sudah menjadi perhatian yang serius ahli-ahli ekonomi sejak Adam Smith sampai sekarang. Persoalannya sampai detik ini belum ditemukan formulasi yang paling tepat yang dapat dijadikan obat ampuh dalam usaha pengentasan kemiskinan.

Program IDT sebagai suatu program yang terbaru dalam usaha pengentasan kemiskinan ini kelihatannya bersifat coba-coba, nampaknya dalam tahun-tahun pertama ini nilai spekulasinya cukup tinggi. Hal ini disebabkan belum adanya konsep atau pola yang matang, menyeluruh dan operasional yang dapat dikembangkan dalam masyarakat. Meminjam istilah Sayogyo (1994), belum cukup menjadi suatu gerakan masyarakat.

Bila dilihat pada buku Panduan Program IDT masih banyak yang harus diraba-raba sehubungan dengan belum jelasnya beberapa hal. Sebagai contoh, bagaimana menggunakan dana agar lancar mulai dari produksi sampai pemasaran ? Tentunya hal ini sangat diperlukan dana Rp. 20 juta itu pada kelompok ?

Mengenai pengentasan kemiskinan di Indonesia yang perlu diselesaikan lebih dulu adalah soal kelembagaan dan mekanismenya, dengan terus memperhatikan prinsip debirokratisasi. Bila ditelusuri, kegiatan pembangunan desa selama PJPT I berangkat dari teori-teori pertumbuhan

(*growth theory*), yang dalam implementasi menggunakan pendekatan-pendekatan pembangunan diantaranya *trickle down effect*, *basic need approach*, atau *equity development*. Kesemua teori tersebut dilaksanakan melalui strategi *assistencialism* (bantuan atau pertolongan) yang kurang menumbuhkan *self sustaining capacity* masyarakat. Pembangunan yang ada di desa antara lain program sektoral, regional, dan yang berasal dari dana inpres pembangunan desa. Penggunaan dana inpres tersebut bukan untuk pengembangan masyarakat (*community development*). Oleh karenanya, program IDT, tidak keliru bila disebut sebagai pengalaman baru, khususnya bagi aparat birokrasi tingkat desa.

Keberhasilan Indonesia dalam revolusi hijau, karena program ini didukung oleh konsep atau pola yang jelas. Konsep itulah yang belum ada dalam IDT.

## BAB V

### KESIMPULAN

Masalah kemiskinan telah menjadi salah satu fokus utama dalam perencanaan pembangunan Indonesia pada Pelita VI bahkan pada PJPT II. Memang kemiskinan salah satu masalah pada saat tidak terjadi semacam *trade off* antara *growth and property*.

Angka kemiskinan di Indonesia dalam dua dekade belakangan ini mengalami penurunan yang cukup berarti dari 70 juta jiwa atau 60% pada tahun 1970 menjadi 27,2 juta, atau sekitar 15,1% pada tahun 1990. Bahkan di tahun 1993 lebih kecil lagi, yaitu 25,9 juta orang, atau sekitar 13,67%.

Program IDT merupakan usaha terbaru yang digunakan pemerintah untuk mengentaskan *wong cilik*. Dimana program ini merupakan gerakan nasional yang sarannya adalah meningkatkan peran serta dan produktivitas penduduk miskin.

Pelaksanaan program IDT mencakup lima aspek, yaitu : pengembangan sumber daya manusia ; penyediaan modal kerja sebanyak Rp. 20 juta per desa ; penciptaan peluang dan kesempatan berusaha ; pengembangan kelembagaan penduduk miskin ; dan sistem pelayanan kepada penduduk yang sederhana dan efisien.

Potensi pendukung program IDT mencakup ; IDT sebagai suatu gerakan nasional, pola pendekatan kelompok, dana insentif, pendamping, dan IDT sebagai program yang desentralistik. Sedangkan potensi kendala IDT, meliputi : lokasi, sumber daya alam, sumber daya manusia, kelembagaan KSM, bias kelompok sasaran, dan bias pengawasan.

Salah satu kunci keberhasilan IDT adalah pemahaman yang baik dan kesamaan persepsi pada semua jenjang, olehnya sosialisasi program diperlukan sebelum program dilaksanakan. Tetapi kenyataan menunjukkan kurang mantapnya pelaksanaan sosialisasi program selama ini yang hasilnya makin jelas terlihat pada tahap operasionalisasi program.

Kriteria yang dipakai di desa-desa miskin untuk menentukan siapa-siapa yang dapat menjadi anggota KSM maupun pendamping tidak jelas. Akibatnya pelaksanaan program banyak mengalami hambatan, termasuk penyusunan kegiatan produktif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Kusnaedi, Pembangunan Desa, Pedoman untuk Penggerak Program IDT ; Mahasiswa KKN dan Kader Pembangunan Desa, Cetakan I, Jakarta, Penerbit Erlangga.
- Kompas, ..., 20 Juni 1995.
- Mubyarto, Kaji Tindak Program IDT, Bappenas, Cetakan Pertama, Agustus 1994.
- Soekartawi, Prinsip Dasar Ekonomi Pertanian, Teori dan Aplikasi, Edisi 2, Cetakan 3, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1993.
- Sayogo, Mencari Bentuk Ekonomi Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1982.
- Suara Karya, ..., 14 Mei, 2 Juni, 25 Juni 1994.
- Todaro P. Michael, Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, Edisi Keempat, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1994.
- Tjahari Remi, Buku Pintar P4K, Seri 2, Tahun 1994.
- Tjondronegoro, Rural Poverty in Indonesia, 1991.