

Daftar Isi

Balinese Women and Identities: Are They Trapped in Traditions, Globalization or Both?	
I Wayan Suyadnya	95–104
Konstruksi Identitas Perempuan dalam Majalah <i>Cosmopolitan</i>	
Eva Leiliyanti	105–120
Pemanfaatan Jamu Madura oleh Perempuan di Kabupaten Bangkalan	
Mutmainnah	121–127
Fenomena Bias Gender dalam Pemakaian Bahasa Indonesia	
Moch. Jalal	128–131
Hambatan-Hambatan Struktural-Kultural-Personal Anggota Legislatif Perempuan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	
Machya Astuti Dewi	132–139
Penguatan Hak-Hak Buruh Migran Melalui Pelibatan <i>Community Based Organization</i> sebagai Upaya Pencegahan Perdagangan Perempuan di Madura	
Devi Rahayu	140–147
Strategi Sinergi untuk Memberdayakan BUMN di Indonesia	
Diana Sulianti Kristina Lumban Tobing	148–155
Partisipasi Masyarakat pada Pengelolaan Hutan di Kawasan Gerakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GERHAN) Pasuruan Jawa Timur	
Nasikh	156–162
Monitoring dan Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan di Kota Surabaya	
Benny Soembodo	163–170
Perencanaan Paket Wisata atau Tour	
Edwin Fiatiano	171–178
Pedagang dan Revitalisasi Pasar Tradisional di Surabaya: Studi Kasus pada Pasar Wonokromo dan Pasar Tambak Rejo, Surabaya	
Martinus Legowo, FX Sri Sadewo & M. Jacky	179–187

Monitoring Dan Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan Di Kota Surabaya

Benny Soembodo

ABSTRACT

This article explores the monitoring process aimed at evaluating achievements of poverty eradication program carried out by the Surabaya municipal government. The article also investigates the efficiency of program implementation related to poor society's empowerment, development of poor family business diversification, diversification of employment opportunity for poor family, and the usage method of poverty eradication program. The whole evaluation, the author suggests, is important in establishing strategic program aiming at eradicating poverty problem.

Key words: *poverty eradication, monitoring process, family business diversification*

Berbagai kebijakan dan program pembangunan sosial dan sektor, telah dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk mensejahterakan masyarakat guna menanggulangi atau mengurangi angka kemiskinan. Maksud baik pemerintah untuk mengatasi dan mengurangi jumlah masyarakat miskin setelah krisis ekonomi, masih tetap konsisten. Hal ini dapat dibuktikan dari berbagai kebijakan dan program yang dilaksanakan untuk mengatasi dampak krisis ekonomi bagi masyarakat di perkotaan maupun di pedesaan, serta program-program pemberdayaan masyarakat miskin lainnya.

Di Surabaya menurut data BPS, jumlah penduduk dalam rumah tangga miskin (2002), tercatat sebanyak 296.498 jiwa atau 11,4% dari total jumlah penduduk, dan 80.109 KK atau 11,28% dari seluruh rumah tangga yang ada di kota Surabaya yang mencapai 709.991 KK (BPS; 2005). Sebagai kota yang tumbuh menjadi mega-urban, banyak bukti menunjukkan bahwa perkembangan kota secara fisik yang makin gigantis, ternyata tidak selalu paralel dengan peningkatan kesejahteraan penduduk secara keseluruhan. Muncul pertanyaan besar yang perlu dijadikan acuan untuk menilai keberhasilan kota Surabaya membangun dirinya adalah; *Pertama*, sejauh mana kegiatan pembangunan yang dilakukan telah berhasil mengentas penduduk kota yang tergolong marginal dari kungkungan kemiskinan, dan sejauh mana pula kesenjangan sosial telah berhasil dieliminasi? *Kedua*, sejauh mana Pemerintah Kota telah berhasil memenuhi kebutuhan fasilitas publik bagi warga kota yang tergolong miskin, dan sejauh mana pula akses golongan miskin kota terhadap fasilitas publik dasar, seperti fasilitas kesehatan, pendidikan dan sebagainya telah berhasil ditingkatkan ke standar minimal yang telah digariskan?

Program penanggulangan kemiskinan pada dasarnya bertujuan untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia - termasuk di kota Surabaya. Secara garis besar, cakupan program penanggulangan kemiskinan yang diharapkan dikembangkan di berbagai wilayah adalah: Pertama, pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia yang berkaitan dengan aspek pendidikan, kesehatan, dan perbaikan kebutuhan dasar tertentu lainnya. Kedua, pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia berkaitan dengan perbaikan aspek lingkungan, permukiman, perumahan, dan prasarana pendukungnya. Ketiga, pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia yang berkaitan dengan aspek usaha, lapangan kerja, dan lain-lain yang dapat meningkatkan pendapatan.

Di kota Surabaya, pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan tidak berjalan maksimal karena tidak didukung oleh kerja tim yang betul-betul terpadu dan pembagian kerja yang jelas, sehingga dalam praktek sering antardinas terkesan berjalan sendiri-sendiri tanpa ada panduan yang jelas. Tidak adanya fokus kelompok sasaran yang benar-benar akurat dan lokasi program penanggulangan kemiskinan yang jelas, adalah salah satu kendala yang menghambat efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di kota Surabaya. Ke depan, untuk mencegah agar persoalan kemiskinan tidak makin meluas dan jumlah penduduk miskin di kota Surabaya tidak terus bertambah, selain dibutuhkan koordinasi yang lebih terpadu antardinas, yang tidak kalah penting adalah sebuah rencana program intervensi yang lebih terfokus. Yakni, program jangka pendek dan jangka menengah yang benar-benar konsisten,

realistis dan kontekstual - terutama untuk mencegah kemungkinan terjadinya bias dan tumpang-tindih pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang tidak perlu terjadi.

Tujuan Monitoring dan Evaluasi Program

Adapun tujuan Monitoring dan Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan di kecamatan Kenjeran dan kecamatan Rungkut adalah: (1) Melakukan evaluasi terhadap capaian program pemberdayaan kelompok masyarakat miskin yang selama ini telah dilakukan, khususnya program-program: Upaya pengembangan kegiatan produktif keluarga miskin; Pengembangan diversifikasi usaha keluarga miskin; dan, Perluasan kesempatan kerja bagi keluarga miskin. (2) Melakukan monitoring, apakah program pengentasan kemiskinan di kota Surabaya telah tepat pada kelompok sasaran, khususnya pada pelaksanaan program-program tersebut di atas. (3) Mengetahui keefektifan dan efisiensi pelaksanaan program pengentasan kemiskinan, khususnya program pemberdayaan kelompok masyarakat miskin.

Pengertian Kemiskinan

Kemiskinan merupakan konsep dan fenomena yang berwayuh wajah, bermatra multidimensional. SMERU misalnya, menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri (Suharto *et al.*, 2004): (1) Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan); (2) Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi); (3) Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga); (4) Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual maupun massal; (5) Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber alam; (6) Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat; (7) Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan; (8) Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental; dan, (9) Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, perempuan korban kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil).

Dengan menggunakan perspektif yang lebih luas lagi, David Cox (2004) membagi kemiskinan ke dalam beberapa dimensi: (1) Kemiskinan yang

diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan yang kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju, sedangkan negara-negara berkembang sering kali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi; (2) Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsistem (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan); (3) Kemiskinan sosial. Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas; dan, (4) Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Konsepsi kemiskinan yang bersifat multidimensional ini, kiranya lebih tepat jika digunakan sebagai pisau analisis dalam mendefinisikan kemiskinan dan merumuskan kebijakan penanganan kemiskinan di Indonesia. Secara sosiologis, kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata disebabkan dari kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak. Tetapi, lebih dari itu, esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

Selama ini, banyak kajian membuktikan bahwa kemiskinan merupakan masalah yang sangat krusial dan sulit untuk diselesaikan. Sebab, seseorang ataupun sebuah keluarga yang dijejaskan kemiskinan umumnya tidaklah berdaya, ruang geraknya serba terbatas, dan cenderung kesulitan untuk terserap dalam sektor-sektor yang memungkinkan mereka untuk dapat mengembangkan usahanya. Terlebih lagi jika dihadapkan pada kondisi krisis, maka kondisi tersebut tidak lagi memungkinkan masyarakat miskin untuk mengembangkan aktivitas usaha. Untuk bertahan (*survive*) saja sulit, apalagi mengembangkan upaya untuk melakukan diversifikasi. Disadari atau tidak, kendala atau hambatan yang dihadapi oleh masyarakat miskin dalam mengembangkan usaha sangat rumit dan kompleks. Strategi untuk bertahan yang dilakukan dalam kondisi yang tidak stabil, sangat sulit bagi masyarakat/keluarga miskin untuk mengadaptasinya. Di dalam kehidupan keluarga miskin seolah tak ada celah untuk melakukan *bargaining* yang dapat dijadikan alat/instrumen untuk mensiasati kondisi yang dialami.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa masyarakat miskin ataupun keluarga miskin adalah suatu komunitas yang dihadapkan pada suatu kondisi sangat menekan, sehingga mengakibatkan kerentanan dan ketidakberdayaan dalam menghadapi apa yang ada di depannya. Seperti kelima unsur perangkap kemiskinan yang diungkap Robert Chambers (1987), di mana menunjukkan bahwa kondisi kemiskinan akan mengakibatkan masyarakat miskin tersebut sangat lemah dalam melakukan *bargaining position* terhadap lingkungannya, bahkan secara ekstrim akan menjadi terasing. Ketidakberdayaan maupun kerentanan akan terlepas apabila ada suatu usaha yang dilakukan oleh pihak yang mengalami.

Berdasarkan Perda No. 3 Tahun 2003 tentang Renstrada Kota Surabaya 2002–2005 dan Keputusan Walikota Surabaya No. 188.45/402.1.2/2003 tentang komite Penanggulangan Kemiskinan, maka Indikator Kemiskinan Kota Surabaya Tahun 2005 terdiri dari: (1) Sandang, yaitu: Kemampuan membeli pakaian (minimal 1 stel setahun), dan Kepemilikan pakaian (anggota keluarga tidak memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian); (2) Pangan, yaitu: Frekuensi makan keluarga (< 3 kali sehari), dan Konsumsi daging/telur per minggu (< 1 kali seminggu); (3) Papan, terdiri dari: Jenis lantai tempat tinggal (sebagian besar terbuat dari tanah), Jenis dinding rumah (non-permanen), Status Kepemilikan rumah (sendiri, sewa, lain-lain), serta Sarana MCK (umum); (4) Kesehatan, terdiri dari: Tidak mampu membayar biaya berobat ke Puskesmas, dan Terdapat anggota keluarga yang kekurangan gizi; (5) Pendidikan, yaitu: Karena alasan ekonomi terdapat anggota keluarga berusia sekolah (7–15 tahun) yang mengalami putus sekolah; (6) Penghasilan, terdiri dari: Penghasilan keluarga di bawah Rp600.000,00 perbulan, dan Pengeluaran rumah tangga sebagian besar untuk memenuhi kebutuhan pokok; serta (7) Mempunyai identitas penduduk Surabaya (KTP/KSK). Adapun Kriteria Penerima Kartu Jaminan Sosial adalah: Keluarga yang masuk dalam kategori keluarga miskin disesuaikan dengan indikator kemiskinan kota Surabaya tahun 2005.

Selanjutnya, untuk memperoleh pemahaman tentang keefektifan dan efisiensi program pengentasan kemiskinan, berikut ini didiskripsikan hasil Monitoring dan Evaluasi Program Pengentasan Kemiskinan yang dilakukan di kecamatan Kenjeran dan kecamatan Rungkut, kota Surabaya, dengan fokus perhatian pada: (a) peran program pengentasan kemiskinan dalam membantu masyarakat miskin

untuk mengembangkan usaha ekonomi produktif; (b) melalui program pengentasan kemiskinan apakah masyarakat miskin juga telah berhasil melakukan diversifikasi usaha; (c) sejauh mana program pengentasan kemiskinan berhasil memberikan kesempatan kerja bagi penduduk miskin di kota Surabaya; dan, (d) pola pemanfaatan bantuan yang dikemas dalam berbagai jenis kegiatan dalam program pengentasan kemiskinan.

Keefektifan Program Pengentasan Kemiskinan terhadap Pengembangan Kegiatan Ekonomi Produktif

Salah satu tujuan program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan di kota Surabaya adalah upaya pengembangan kegiatan ekonomi produktif. Melalui kegiatan pengembangan ekonomi produktif diharapkan masyarakat miskin mampu memperoleh penghasilan optimal guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Program pengentasan kemiskinan itu sendiri, dalam implementasinya memberikan bantuan kepada keluarga-keluarga miskin di kota Surabaya berupa bantuan modal dengan bunga rendah dan cicilan ringan, serta keterampilan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan keluarga yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin.

Sebanyak 300 responden di kecamatan Kenjeran dan kecamatan Rungkut penerima bantuan program Taskin, memiliki karakteristik sebagai berikut; (a) pada umumnya, masih berada pada usia produktif dengan perbandingan jumlah laki-laki dan perempuan yang hampir seimbang; (b) penerima bantuan berpendidikan rendah yakni SD bahkan ada yang tidak pernah sekolah, memiliki ketrampilan yang terbatas maupun tidak memiliki ketrampilan sama sekali; (c) kondisi tempat tinggal relatif memprihatinkan dengan penghasilan relatif rendah. Mayoritas keluarga miskin di Kecamatan Kenjeran dan Kecamatan Rungkut, berpenghasilan 750 ribu rupiah ke bawah; (d) jenis pekerjaan yang ditekuni adalah jenis pekerjaan dengan kebutuhan modal tidak terlalu besar yakni, sebagai pedagang kecil-kecilan, sektor informal, wiraswasta dan sejenisnya; (e) sebagian besar penerima bantuan tidak memiliki pekerjaan sampingan, kalau pun ada pekerjaan sampingan yang dimiliki masih bersifat tidak tetap atau serabutan; (f) bila membandingkan penghasilan dengan jumlah tanggungan keluarga, di mana ada keluarga yang mempunyai 1–2 anak bahkan ada

yang lebih dari 4 anak, maka penghasilan itu tentu tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup di kota Surabaya.

Untuk mengetahui apakah program pengentasan kemiskinan telah mampu memberikan manfaat dalam upaya pengembangan kegiatan ekonomi produktif ada beberapa hal penting yang ditanyakan pada penerima bantuan. Pertanyaan penting dimaksud meliputi; (a) kondisi usaha selama setahun terakhir; (b) prospek usaha setelah ada program Taskin; (c) Manfaat program; (d) dampak program terhadap kegiatan ekonomi produktif; (e) permodalan; dan, (f) jenis bantuan yang dibutuhkan.

Berdasarkan hasil evaluasi ditemukan data, sebanyak 35% responden menyatakan bahwa biaya produksi usaha ekonomi produktif selama setahun terakhir mengalami peningkatan. Sementara itu, dalam hal pemasaran hasil produksi cenderung tetap (27%). Dalam satu tahun terakhir ini, keuntungan yang diperoleh responden dari usaha yang dilakukan cenderung menurun (22%). Akibatnya, modal untuk mengembangkan usahanya tidak berkembang (cenderung tetap). Sekitar 14% responden yang menyatakan, modal untuk mengembangkan usaha mengalami peningkatan dalam kurun waktu setahun terakhir. Beberapa responden juga mengakui bahwa, modalnya meningkat bukan berasal dari sisa keuntungan, melainkan mendapatkan tambahan modal dari pinjaman yang berasal dari pemerintah atau menjual asset yang dimilikinya.

Berdasarkan pengakuan responden yang mendapatkan bantuan dari program pengentasan kemiskinan yang meliputi: BLT (Bantuan Langsung Tunai), modal usaha maupun pelatihan-pelatihan ketrampilan, terungkap bahwa prospek usaha yang ditekuni selama ini dirasa tidak mengalami kemajuan yang berarti (55% responden). Sebanyak 11% responden saja yang menyatakan bahwa, usahanya berkembang setelah mendapatkan program bantuan pengentasan kemiskinan. Kendati sebagian besar responden mengakui bahwa, selama ini usaha ekonomi produktif yang ditekuninya biasa saja, tetapi dalam penelitian ini terlihat sebanyak 60% dari 300 responden berpendapat bahwa, program pengentasan kemiskinan bermanfaat dalam upaya pengembangan ekonomi produktif yang dilakukannya.

Sementara itu, berkaitan dengan asal modal yang digunakan responden dalam membuka dan mengembangkan usaha, sebanyak 47% responden mengakui bahwa modal yang digunakan berasal dari tabungan sendiri atau menjual beberapa aset yang dimiliki. Modal yang berasal dari bantuan program

Taskin, ada sekitar 46% dari total 300 responden. Sebenarnya, program pengentasan kemiskinan ini tidak hanya berupa bantuan modal, tetapi juga dalam bentuk yang lain seperti: bantuan peralatan dan teknologi, bahan baku, pelatihan manajemen serta dalam hal pemasaran hasil produksi. Sebagian besar responden (46%), mengaku hanya menerima bantuan berupa modal. Sementara itu, responden lainnya menerima bantuan dalam bentuk: peralatan dan teknologi, bahan baku, pelatihan manajemen serta pemasaran hasil produksi.

Meski dinilai memberikan manfaat cukup signifikan bagi masyarakat miskin, tetapi program pengentasan kemiskinan, khususnya berkaitan dengan upaya pengembangan usaha ekonomi produktif, sampai sejauh ini dinilai masih belum optimal. Fakta yang ada menunjukkan, meski sebagian warga miskin berhasil membuka usaha ekonomi produktif, tetapi tidak sedikit pula yang menyatakan belum sempat mengembangkannya akibat modal usaha yang diberikan relatif kecil dan teralokasi untuk kegiatan konsumtif.

Pengembangan Diversifikasi Usaha Keluarga Miskin

Sejauh ini diakui bahwa, langkah melakukan diversifikasi usaha merupakan salah satu cara untuk memberikan alternatif lain dari jenis usaha yang telah ditekuni keluarga miskin. Pentingnya upaya ini adalah, jika jenis usaha lama sudah tidak memberikan keuntungan lagi, maka masih ada penyangga ekonomi keluarga miskin yang lainnya. Persoalannya adalah, apakah masyarakat miskin memiliki kemampuan untuk mendirikan usaha alternatif atau diversifikasi usaha sebagaimana dimaksud. Apakah program Taskin yang selama ini diluncurkan, juga telah berhasil menstimulasi dan mendorong keluarga miskin untuk dapat membuka usaha alternatif?. Ketika ditanya apa yang dilakukan untuk menambah penghasilan keluarga, ternyata jawaban yang diberikan sangat bervariasi. Dari data yang ada ternyata, sebagian mengemukakan bahwa ketika menghadapi masa sulit mengambil langkah-langkah antara lain; (a) suami bekerja lain di luar pekerjaan pokok; (b) isteri bekerja di luar pekerjaan pokok; (c) anak ikut membantu; dan (d) orang tua (Lansia) tetap bekerja. Meski secara persentatif jumlahnya relatif lebih sedikit dibandingkan dengan yang tidak melakukan langkah tersebut. Tetapi, apa yang dilakukan sesungguhnya merupakan upaya maksimal yang bisa dilakukan. Dengan melibatkan

pihak anggota keluarga dalam aktivitas kerja, diharapkan kelangsungan hidup keluarga miskin dapat terjaga.

Dari data terlihat, ada responden yang melakukan diversifikasi usaha dengan bekerja di luar pekerjaan pokok. Ada beberapa alasan mengapa banyak responden yang tidak dapat melakukan diversifikasi usaha, antara lain: (a) keterbatasan pendidikan dan ketrampilan; (b) tidak memiliki modal; (c) tidak ada kesempatan; serta, (d) tidak punya kenalan yang dapat membantu mencari pekerjaan lain. Dalam melakukan diversifikasi usaha ekonomi produktif, hampir seluruh keluarga miskin menyatakan banyak kendala yang dihadapi. Permasalahan krusial dan kendala yang dinilai kerap menghambat, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.
Alasan Tidak Melakukan Diversifikasi Usaha (N = 300)

Alasan	Frek.	Persentase
1. Tidak dapat membuka usaha baru	39	13,0
2. Karena besarnya bantuan relatif kecil	102	34,0
3. Tidak tahu jenis usaha yang akan ditekuni	33	11,0
4. Keterbatasan modal	54	18,0
5. Untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari	72	24,0
Jumlah	300	100,0

Sumber: Data Primer

Memang diakui ada yang melakukan pekerjaan sampingan, tetapi sifatnya tidak rutin dan serabutan. Jadi selama ini, ketika menghadapi masa krisis keluarga miskin lebih banyak mengoptimalkan anggota keluarga untuk bekerja di luar pekerjaan pokok, asalkan dapat menambah penghasilan. Selain keterbatasan modal usaha, kalangan masyarakat miskin juga memiliki keterbatasan dalam hal koneksi dan akses informasi untuk mendapatkan pekerjaan. Dengan demikian, selain asset yang terbatas, keterbatasan dalam hal koneksi serta kesempatan memperoleh informasi, merupakan hal yang selama ini tidak pernah dirasakan oleh para responden.

Perluasan Kesempatan Kerja bagi Keluarga Miskin

Selain mengembangkan usaha ekonomi produktif dan diversifikasi usaha, program pengentasan kemiskinan yang diselenggarakan oleh pemerintah Kota Surabaya, diharapkan dapat memberikan peluang kerja bagi masyarakat miskin. Melalui program Taskin, diharapkan masyarakat miskin

dapat terserap dalam dunia kerja dengan melakukan aktivitas ekonomi produktif, baik untuk kepala keluarga maupun isteri dan anak serta anggota keluarga lainnya, sehingga program ini dapat melibatkan seluruh pihak dalam keluarga untuk turut memberikan kontribusi bagi ekonomi keluarga. Dengan keterlibatan berbagai anggota keluarga, maka penghasilan tidak hanya disumbangkan oleh kepala keluarga, tetapi juga isteri dan anggota keluarga lain diharapkan dapat memberikan kontribusi penghasilan, sehingga mampu membantu perekonomian keluarga untuk dapat meningkatkan kesejahteraannya. Persoalannya adalah, apakah program Taskin yang telah dilakukan berhasil melibatkan anggota keluarga masyarakat miskin dalam dunia kerja. Apakah program Taskin mampu menyerap anggota keluarga miskin dalam aktivitas ekonomi, sehingga dapat memberikan kontribusi bagi ekonomi nasional.

Dari hasil penelitian, ternyata program Taskin yang pernah diselenggarakan tidak hanya mampu menyerap tenaga kerja dengan jenis kelamin laki-laki semata, melainkan juga untuk jenis kelamin perempuan. Dari data yang ada, sebagian besar responden menyatakan bahwa jumlah tenaga kerja yang terserap dengan proporsi laki-laki lebih banyak, yaitu sebesar 43%. Sementara itu, sebanyak 21% responden mengemukakan bahwa program Taskin mampu menyerap tenaga kerja perempuan. Sebanyak 36% responden menyatakan bahwa, proporsi laki-laki dan perempuan yang terserap sama banyaknya. Selanjutnya, siapa dalam keluarga miskin yang berhasil membuka usaha dan terserap dalam aktivitas ekonomi produktif? Menurut responden, ternyata bapak saja yang lebih banyak terserap (diungkapkan oleh 37% responden). Sementara itu, sebanyak 28% responden mengatakan bahwa yang terserap adalah bapak dan ibu; 17% menyatakan, ibu saja yang terserap; dan 15% responden menyatakan bahwa, seluruh anggota keluarga turut terlibat. Persentase terkecil terlihat pada mereka yang menyatakan bahwa, program Taskin hanya menyerap tenaga kerja anak saja (1% responden); serta, ibu dan anak saja yang terserap (2% responden).

Selanjutnya, berapa banyak tenaga kerja yang terlibat dalam suatu keluarga. Menurut pengakuan sebagian besar responden, jumlah tenaga kerja yang terlibat adalah 1–2 orang saja (diungkapkan oleh 81% responden); 3–4 tenaga kerja (dikemukakan oleh sebanyak 15% responden); dan sebanyak 4% responden menyatakan selama ini yang terlibat lebih dari 5 orang tenaga kerja. Memperhatikan data di atas nampak bahwa, selama ini program Taskin

hanya mampu menyerap tenaga kerja 1–2 orang saja. Kendati mayoritas responden menyebutkan bahwa jumlah tenaga kerja yang terserap berkisar antara 1–2 orang saja, tetapi menurut mereka program Taskin cukup memberikan peluang besar untuk memperoleh pekerjaan.

Secara nominal jumlah bantuan yang digulirkan pemerintah kota untuk menangani masalah kemiskinan sebenarnya dapat dikatakan tidak sedikit. Tetapi, banyak fakta membuktikan bahwa, program bantuan tersebut selama ini masih belum mampu mengentaskan masyarakat miskin secara tuntas. Berdasarkan hasil yang diperoleh, masih ditemukan adanya keluarga miskin dalam kondisi yang memprihatinkan. Menghuni dalam satu tempat tinggal yang sempit, seukuran kamar kost dengan penghuni sampai dengan lima orang. Selain itu, ditemukan juga banyak keluarga miskin untuk mempertahankan kehidupan ekonominya, melibatkan orang tua/lansia untuk bekerja.

Sejauh ini hasil Monitoring dan Evaluasi memperlihatkan bahwa, pelaksanaan program pengentasan kemiskinan nampaknya belum terlalu optimal. Setidaknya ada 2 hal penting yang kerap kali dikeluhkan oleh keluarga miskin, yaitu: (a) Besarnya bantuan yang digulirkan ke masyarakat, dinilai tidak seimbang dengan jumlah keluarga miskin yang perlu dibantu. Akibatnya, cukup banyak keluarga miskin yang tidak tersentuh bantuan. Di samping itu, jumlah bantuan dinilai relatif kecil, jika dibandingkan dengan kebutuhan hidup standar kota; dan (b) Masih banyak warga miskin yang belum memiliki akses terhadap bantuan yang diberikan, serta adanya penyimpangan dalam pelaksanaan program Taskin maupun ketidaktepatan sasaran program.

Pola Pemanfaatan Program Pengentasan Kemiskinan

Sejauh ini, sebenarnya telah banyak jenis program dengan titik fokus pemberian pinjaman atau paket kredit yang dialokasikan untuk kelompok masyarakat dengan kondisi sosial ekonomi terbatas (miskin). Paket kredit yang diluncurkan, umumnya diperuntukkan bagi warga masyarakat terkategori pada strata sosial ekonomi bawah. Ironisnya, sebagaimana dilansir oleh berbagai media massa, meski cukup banyak paket pinjaman yang dialokasikan bagi masyarakat bawah, tetapi dalam beberapa kasus perubahan yang terjadi tidaklah terlampaui signifikan. Kasus yang kerap kali terjadi adalah, implementasi program tidak memberikan

output yang maksimal atau mengalami kegagalan karena berbagai sebab seperti: tidak tepat sasaran, cicilan yang tersendat, mekanisme penyaluran yang kurang strategis serta model pengembalian yang tidak sesuai rencana. Oleh sebab itu, perlu upaya strategis guna melakukan identifikasi letak kesalahan, khususnya berkaitan dengan faktor kendala yang menyebabkan paket kredit tidak berjalan efektif dan efisien. Langkah identifikasi ini penting, karena tidak jarang masyarakat miskin penerima bantuan pinjaman modal usaha diposisikan sebagai pihak yang menjadi sumber kegagalan. Padahal, jika dicermati lebih jauh, sesungguhnya banyak faktor yang menyebabkan kegagalan itu. Memang diakui, ada masyarakat miskin yang memiliki kemampuan terbatas, baik dalam hal finansial maupun manajerial, sehingga menyebabkan kegagalan pengembalian pinjaman dan kelancaran aktivitas usaha ekonomi produktif yang ditekuninya. Salah satu hal penting yang perlu disimak adalah, bagaimana pola pemanfaatan bantuan yang telah diterima oleh masyarakat miskin.

Diakui atau tidak, pola pemanfaatan bantuan yang dikemas dalam program pengentasan kemiskinan, terutama bantuan modal, berperan dalam keberhasilan untuk mengentaskan masyarakat dari kondisi kemiskinan. Bantuan yang diberikan, seharusnya dimanfaatkan untuk aktivitas produktif dan bukannya konsumtif. Tetapi secara umum, fakta menunjukkan bahwa pemanfaatan modal bantuan program pengentasan kemiskinan ternyata dimanfaatkan dalam bentuk yang sangat bervariasi. Tabel berikut memberikan ilustrasi selengkapnya.

Tabel 2.
Pola Pemanfaatan Program Kemiskinan (N = 300)

No.	Pola Pemanfaatan	Frek	Persentase
1	Semua untuk kegiatan konsumtif	69	23,0
2	Sebagian besar untuk kegiatan konsumtif	66	22,0
3	Sebagian untuk kegiatan konsumtif, sebagian untuk kegiatan produktif	75	25,0
4	Sebagian besar untuk kegiatan produktif	60	20,0
5	Semua untuk kegiatan produktif	30	10,0
Jumlah		300	100,0

Sumber: Data Primer

Pinjaman modal yang diberikan dalam program ini, banyak digunakan untuk kegiatan konsumtif dibandingkan untuk kegiatan ekonomi produktif. Hal ini dapat terjadi karena jumlah bantuan yang relatif kecil, sehingga habis untuk keperluan kebutuhan

konsumsi. Selain itu, adanya penyelewengan dana bantuan yang dilakukan oleh penerima bantuan. Bantuan modal usaha yang seharusnya digunakan untuk permodalan, tidak jarang dimanfaatkan untuk keperluan di luar usaha, misalnya kredit kendaraan bermotor, belanja baju dan atau peralatan rumah tangga, dan lain-lain keperluan yang bersifat konsumtif.

Dari seluruh responden yang mendapatkan bantuan modal, mengaku pernah menggunakan dana bantuan modal untuk keperluan yang bersifat konsumtif. Banyaknya warga yang tidak mengembalikan dana bantuan usaha, menyebabkan jalannya bantuan ini menjadi terhenti. Bahkan, sekarang hampir tidak ada. Menurut informasi di lapangan, sebenarnya dahulu bantuan itu ada. Tetapi, karena di lapangan banyak yang tidak kembali, tahun demi tahun bantuan tersebut hilang dengan sendirinya. Sebenarnya, dana bantuan modal usaha melalui kredit lunak akan dikembangkan dari jumlah bunga yang disetorkan oleh peminjam. Dari pengembalian bunga modal usaha, diharapkan jumlah warga yang dibantu akan bertambah setiap tahun. Tetapi, kenyataannya tidak demikian. Hal ini juga diperkuat dari pengakuan salah satu responden yang mengaku, dahulu sekitar 5 tahun lalu, pernah dapat pinjaman modal usaha tetapi sekarang tidak ada lagi bantuan serupa dari pemerintah. Sementara itu, bagi mereka yang mengembalikan dana bantuan modal usaha, memperoleh uang dengan berbagai cara, misalnya: menggadaikan barang, hutang, mengambil dari tabungan sendiri, dan lain-lain.

Penutup

Kegiatan Monitoring dan Evaluasi yang berkaitan dengan pelaksanaan program pengentasan kemiskinan di kota Surabaya ini menghasilkan beberapa kesimpulan penting antara lain: (1) Untuk melakukan upaya pemberdayaan dan pengembangan kegiatan usaha ekonomi produktif keluarga-keluarga miskin serta membina kelangsungan jenis kegiatan usaha mereka diperlukan program strategis dan langkah pembinaan yang benar-benar terpadu, berkesinambungan, dan bersifat kontekstual. (2) Diakui oleh banyak keluarga miskin di kecamatan Kenjeran dan kecamatan Rungkut bahwa, selama ini aspek permodalan merupakan masalah yang sering menghimpit operasionalisasi kegiatan usahanya. Oleh sebab itu, pemberian bantuan dalam bentuk

pinjaman lunak, yakni dengan bunga yang ringan melalui program yang sama, akan disambut gembira oleh masyarakat yang terlibat dalam kegiatan usaha ini. Bantuan permodalan dalam bentuk kredit modal usaha ganda misalnya, akan sangat membantu dan berarti bagi perkembangan kegiatan usaha. Sebab, jenis paket kredit ini memberikan kesempatan bagi seluruh anggota keluarga miskin menerima paket kredit untuk selanjutnya dijadikan modal usaha. Dengan demikian, seluruh anggota keluarga dimungkinkan untuk dapat memberikan kontribusi ekonomi terhadap keluarga. Dengan kata lain, meski satu atau dua anggota keluarga benar-benar tidak mampu lagi memberikan sumbangan ekonomi terhadap keluarganya, tetapi dengan adanya paket kredit ini, maka anggota keluarga lain diharapkan dapat untuk mengatasinya. (3) Memperhatikan terbatasnya wawasan, pendidikan dan ketrampilan di kalangan keluarga miskin maka perlu kiranya diselenggarakan aktivitas tertentu dalam rangka membekali mereka untuk menjalankan dan mengembangkan kegiatan usaha ekonomi produktif. Berbagai forum dapat dimanfaatkan seperti media penyuluhan, pelatihan dan pemagangan yang dilakukan dapat oleh berbagai pihak baik swasta maupun pemerintah melalui dinas atau instansi terkait. Meski demikian, persoalan efisiensi dan efektivitas proses produksi, peningkatan kualitas produksi dan kemasan, serta hal lain yang berkaitan dengan aktivitas produksi dan pemasaran senantiasa perlu diperhatikan. (4) Perlunya mengembangkan pendekatan pembinaan yang mendorong tumbuhnya kemampuan keluarga-keluarga miskin, untuk melakukan diversifikasi usaha dan produk. Selain jenis kegiatan usaha, diversifikasi juga dapat diberi makna sebagai memberikan kesempatan pada seluruh anggota keluarga miskin untuk dapat membuka dan mengembangkan jenis usaha yang berbeda-beda, sehingga yang memiliki usaha tidak hanya suami atau isteri saja, tetapi anggota keluarga lain juga dapat melakukan diversifikasi usaha yang berbeda dengan suami atau isteri. (5) Agar pelaksanaan program pengentasan kemiskinan dapat dilakukan secara optimal selain perlu ada perubahan soal substansi bantuan seperti meningkatkan besar bantuan; persoalan transparansi dan ketepatan sasaran juga sangat perlu mendapatkan perhatian. Upaya pelayanan yang semakin profesional, cepat dan baik; tidak adanya sikap diskriminasi dan tidak adanya pungutan atau potongan merupakan langkah penting yang harus ditempuh.

Daftar Pustaka

- Biro Pusat Statistik. (2005) *Surabaya dalam Angka 2005/2006*. Surabaya: Biro Pusat Statistik.
- Chambers, Robert. (1987) *Pembangunan Desa. Mulai Dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.
- Cox, David. (2004) "Outline of Presentation on Poverty Alleviation Programs in the Asia-Pacific Region" makalah yang disampaikan pada *International Seminar on Curriculum Development for Social Work Education in Indonesia*. Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial, 2 Maret.
- Sumodiningrat, Gunawan. (1987), *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial*. Jakarta: Gramedia.
- Sumodiningrat, Gunawan. (2003) *Sistem Data dan Penentuan Strategi (Targetting) dalam Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: Komite Penanggulangan Kemiskinan dan Bappenas.
- Suharto, Edi. (2005) *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama.
- Suyanto, Bagong (ed). (1995) *Problem Kemiskinan dan Upaya Pengentasannya*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Suyanto, Bagong, Septi Ariadi dan Sudarso. (2001) *Penyusunan Rencana Induk Pengentasan Kemiskinan di Kota Surabaya*. Bappeko Surabaya bekerjasama dengan Intfansah.