

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Krisis ekonomi yang muncul sebagai dampak dari krisis moneter dan pada gilirannya telah menimbulkan multi krisis yang berskala luas telah menjadi persoalan yang sulit di atasi. Pemulihannya melalui upaya yang komprehensif dan efektif merupakan prasyarat bagi pemulihan keseluruhan krisis yang mengikutinya. Sebagaimana menjadi acuan bagi segenap upaya pemulihan, Program Pembangunan Nasional 2001-2005 (Propenas 2001-2005; II-8) menginginkan bahwa pemulihan ekonomi harus disertai dengan pemberdayaan masyarakat, baik selaku konsumen, angkatan kerja, maupun pengusaha. Masyarakat pelaku ekonomi kecil merasa ditinggalkan karena perhatian pemerintah dianggap tidak peka terhadap prakarsa yang diajukan daerah. Keadaan seperti ini berlangsung cukup lama yang makin lama berakibat pada hilangnya prakarsa dari masyarakat bawah baik dalam merencanakan maupun melaksanakan pembangunan, apalagi dalam mengawasi pembangunan. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi perlu ditata ulang agar sistem ekonomi kerakyatan dapat terlaksana.

Dalam sistem ekonomi kerakyatan semua lapisan masyarakat mendapatkan hak untuk memajukan kemampuannya, kesempatan, dan perlindungan dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan partisipasinya secara aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi.

Dampak krisis ekonomi tidak hanya berimbas pada sektor ekonomi saja tetapi juga berimbas pada sektor sosial, politik, dan sektor-sektor lainnya. Permasalahan bangsa yang harus diselesaikan juga kompleks, utamanya berkaitan permasalahan kemiskinan yang meningkat secara drastis. Berdasarkan perhitungan BPS pada bulan Agustus 1999 tercatat jumlah penduduk miskin tersebut meningkat menjadi 37,5 juta jiwa. Hasil survei sebelum krisis(1996),jumlah penduduk miskin sebesar 22,5 juta jiwa atau 11,5 persen.

Mengacu pada data tersebut maka krisis ekonomi yang terjadi telah meningkatkan jumlah penduduk miskin sebesar 15 juta jiwa. Pertambahan jumlah penduduk miskin tersebut didapatkan dari limpahan sektor industri besar yang gulung tikar, sehingga menyebabkan PHK besar-besaran yang pada akhirnya menjadikan orang miskin baru. Kondisi tersebut menjadikan upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan sebelum krisis menjadi tidak berarti.

Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS, upaya yang dilakukan pemerintah tersebut telah menunjukkan hasil yang cukup signifikan, terutama pada dekade tahun 1990-an. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), selama periode 1970 – 1990 golongan masyarakat miskin relatif telah mengalami penurunan cukup signifikan, yakni dari 60 persen menjadi 15 persen dari jumlah penduduk total. Penurunan sebesar 45 persen selama kurun waktu 20 tahun ini tentunya merupakan satu prestasi tersendiri yang sangat berarti. Pada tahun 1990, jumlah orang miskin di Indonesia diperkirakan 27,2 juta orang, sedangkan pada tahun 1993 menjadi 25,9 juta orang, dan pada tahun 1996 diperkirakan tinggal 11,3 persen dari jumlah penduduk 200 juta, yakni sekitar 22,5 juta orang, yang tersebar di 20.633 desa tertinggal di Indonesia.

Peningkatan jumlah penduduk miskin juga terjadi di propinsi Jawa Timur. Hasil pendataan yang dilakukan sebelum krisis ekonomi(1996) jumlah penduduk miskin yang masih tersisa sebesar 4.046.500 jiwa, dan jumlah mereka tercatat 1.520.902 jiwa di wilayah perkotaan dan 2.525.626 jiwa tinggal di perdesaan. Berdasarkan hasil pendataan kemiskinan dengan indikator baru tahun 2001 di Jawa Timur (Pemprop Jawa Timur; 2001), jumlah Rumah Tangga miskin mencapai 2.196.363 atau sama dengan 23,12 persen dari jumlah 9.499.756 rumah tangga. Sedangkan jumlah penduduk miskin di Jawa Timur mencapai 7.267.843 jiwa atau sama dengan 20,91 persen dari jumlah penduduk 34.765.998 jiwa.

Di Kabupaten Jombang, berdasarkan Hasil Pendataan Kemiskinan Dengan Indikator Baru (PKIB) Tahun 2001 Di Jawa Timur, terdapat 280.812 penduduk miskin atau sama dengan 24,92 persen dari 1.126.930 penduduk di Kabupaten Jombang. Dan jumlah rumah tangga miskin mencapai 82.396 keluarga atau sama dengan 27, 85 persen, dari 295.899 rumah tangga di Kabupaten Jombang.

Untuk menurunkan jumlah keluarga miskin diperlukan upaya-upaya yang bersifat pemulihan, yang pada akhirnya nanti diharapkan keluarga miskin tersebut mampu mandiri dalam meningkatkan kesejahteraan mereka. Untuk mencapai tujuan tersebut maka diperlukan langkah-langkah untuk memberdayakan ekonomi keluarga miskin. Pemikiran tersebut didasarkan pada asumsi bahwa jika ekonomi keluarga miskin telah berdaya, secara berlahan-lahan mereka akan mampu meningkatkan kesejahteraannya.

Sebagai bahan evaluasi berbagai program yang dilakukan pemerintah selama ini secara konseptual telah mengedepankan aspek pemberdayaan. Sebagai

contoh program IDT, PDM DKE, P2MPD, P3DT, Gerdu Taskin dan lain sebagainya adalah merupakan serangkaian program untuk pengentasan kemiskinan yang menggunakan prinsip pemberdayaan. Meski tidak bisa dikatakan bahwa berbagai program tersebut gagal total, tetapi tidak bisa dikatakan pula bahwa program tersebut telah berhasil terutama berkaitan pemberdayaan masyarakat. Sebagai akibatnya berbagai program yang dijalankan kurang dapat menjalankan fungsi sesuai dengan yang diharapkan termasuk pula Program Gerdu Taskin. Berkaitan dengan kondisi tersebut, maka peneliti bermaksud mengkaitkan upaya-upaya pemberdayaan keluarga miskin khususnya di Kabupaten Jombang, dengan program pemerintah yang telah menekankan aspek pemberdayaan dalam mengentasan kemiskinan yakni Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan(Gerdu Taskin).

Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan yang berorientasi kepada pengentasan kemiskinan dengan menekankan aspek pemberdayaan seperti pada aspek penguatan individu, aspek penguatan kelembagaan lokal, aspek penguatan ekonomi masyarakat, aspek tranparansi dan akuntabilitas pemerintah, dan pengutamaan gender. Kelebihan dari Program Gerdu Taskin yakni terletak pada upaya penanganan masalah kemiskinan secara menyeluruh dari berbagai aspek yakni aspek pemberdayaan manusia, pemberdayaan usaha, dan pemberdayaan lingkungan.

Kabupaten Jombang pada tahun 2002 memperoleh Program Gerdu Taskin dengan total bantuan sebesar Rp. 950.000.000. Dana tersebut tersebar di 13 desa yang berada di wilayah kecamatan yang tergolong “merah” atau miskin yakni Kecamatan Kudu, Kecamatan Kabuh, Kecamatan Plandaan, dan Kecamatan

Bareng. Pada tahun 2003 program Gerdu Taskin terdistribusi pada 11 desa pada lokasi kecamatan yang sama dengan pelaksanaan program Gerdu Taskin tahun 2002. Dana tersebut digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan yang terdiri dari pelatihan, pembinaan usaha, maupun kegiatan dukungan permodalan.

Setelah dilakukan evaluasi menunjukkan bahwa terdapat beberapa desa yang menunjukkan hasil yang kurang sesuai dengan yang diharapkan. Terutama yang berkaitan dengan dampak yang diharapkan ternyata belum mampu memberikan nilai tambah terhadap pemberdayaan ekonomi keluarga (Bappeda Kab. Jombang, 2003: 145). Sementara itu hasil kajian yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Balitbangda) Kabupaten Jombang ditemukan bahwa dari aspek pengembalian pinjaman diketahui tingkat keberhasilan untuk program Gerdu Taskin 20, 57 %, Program pemberdayaan ekonomi desa (PED) 26 %, Program pengembangan kecamatan (PPK) 99,3 % (Balitbangda Kabupaten Jombang, 2004; 202)

Kendala yang dihadapi dalam program Gerdu Taskin diantaranya aspek intervensi dari perangkat desa (dalam hal ini adalah kepala desa), kepala desa cenderung mencampuri terlalu dalam dan mendikte panitia pelaksana program Gerdu Taskin di desa (UPK). Bentuk intervensi yang sering timbul adalah pada proses penentuan penerima program dan penentuan jenis kegiatan. Kepala desa biasanya berusaha agar orang-orang yang menerima program adalah orang pilihan kepala desa atau hanya terbatas pada orang-orang yang disukai. Bahkan dalam kondisi tertentu kepala desa berani memaksakan kehendak untuk memberikan program kepada mereka yang tidak termasuk sasaran program.

Kedua, bentuk intervensi yang lain yakni pada saat penentuan jenis usaha yang diusulkan untuk dibantu oleh program Gerdu Taskin. Pada pelaksanaan program Gerdu Taskin terdapat kecenderungan jenis kegiatan usaha ekonomi yang dibiayai program biasanya sama atau sejenis. Keseragaman tersebut seringkali bukan muncul secara alami dan atas kehendak masyarakat, tetapi lebih merupakan hasil pengkondisian atau hasil sebuah rekayasa. Motif yang mendasari bisa karena faktor kepentingan atau karena mencari cara termudah.

Berkaitan dengan keberadaan tenaga pendamping masyarakat (TPM) secara konseptual mempunyai andil yang besar bagi keberhasilan program Gerdu Taskin. Yang menjadi persoalan adalah ketika keberadaan dari tenaga penadamping masyarakat yang tidak maksimal dalam menjalankan peran dan fungsinya. Proses yang seharusnya dilalui dalam kegiatan program yakni mulai dari sosialisasi sampai pada kegiatan evaluasi memerlukan pendampingan dan fasilitasi yang cukup. Intensitas kehadiran dan kohesifitas TPM menjadi penting dalam program pemberdayaan masyarakat.

Analisis permasalahan yang tepat dan bentuk penyelesaian yang sesuai akan menentukan tingkat keberhasilan program tersebut. Begitu pula proses peningkatan partisipasi masyarakat utamanya masyarakat miskin sangat ditentukan bagaimana TPM mendorong agar masyarakat miskin tergugah untuk terlibat untuk menentukan proses pengambilan keputusan dalam program tersebut. Keberadaan TPM yang optimal akan mampu mengontrol proses yang mengarah pada pengeliminasian kelompok miskin oleh kelompok yang berkuasa.

Hal lain yang menjadi permasalahan dalam program ini yakni persepsi atau anggapan yang keliru dari penerima program terhadap keberadaan program

tersebut. Penerima program seringkali memahami program Gerdu Taskin adalah merupakan bantuan cuma-cuma kepada masyarakat miskin. Pemahaman yang keliru tersebut sudah tumbuh dan berkembang dimasyarakat sedemikian luas sehingga setiap kali terdapat program atau dana yang masuk ke desa, biasanya dianggap sebagai bantuan cuma-cuma dan tidak perlu untuk mengembalikan.

Persepsi atau pemahaman yang keliru tersebut dapat terjadi disebabkan oleh karena beberapa hal yang pertama, karena aspek sosialisasi yang tidak optimal sehingga menyebabkan sebuah pemahaman yang tidak utuh. Kedua, kondisi tersebut juga dipengaruhi oleh kondisi eksternal yang berkembang bahwa telah banyak program yang serupa dengan Program Gerdu Taskin yang ketika penerima program tidak mau mengembalikan pinjaman, mereka tidak mendapatkan sanksi apapun.

Aspek lain yang turut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan pemberdayaan ekonomi keluarga pada program Gerdu Taskin yakni aspek tingkat pendidikan masyarakat penerima program yang rendah. Tingkat pendidikan yang tersebut berpotensi untuk dapat memahami tujuan program sehingga mudah sekali timbul bias informasi yang diperolehnya. Aspek pemasaran juga menjadi kendala tersendiri untuk bagi keberhasilan program ini. Meski sebenarnya aspek pemasaran ini menjadi kendala umum pada setiap pengembangan usaha, namun karena aspek pembinaan yang terbatas menyebabkan kualitas SDM penerima program relatif sangat terbatas sehingga untuk dapat mampu mengatasi permasalahan pemasaran kurang dapat teratasi.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang masalah tersebut diatas maka penelitian ini membuat rumusan masalah penelitian sebagai berikut :

Apakah variabel persepsi penerima program, intervensi perangkat desa dan kinerja tenaga pendamping masyarakat berpengaruh terhadap pemberdayaan ekonomi keluarga pada Program Gerakan Terpadu pengentasan kemiskinan di Kabupaten Jombang ?

## **1.3. Tujuan**

Untuk menguji pengaruh persepsi penerima program, intervensi perangkat desa dan kinerja tenaga pendamping masyarakat terhadap pemberdayaan ekonomi keluarga pada Program Gerdu Taskin di Kabupaten Jombang.

## **1.4. Manfaat**

Manfaat yang bersifat praktis yakni terutama bagi pembuat kebijakan diharapkan dengan penelitian ini dapat memberikan solusi pemecahan terhadap permasalahan pemberdayaan dalam pengentasan kemiskinan.

Dari sisi akademis diharapkan akan memberikan sumbangan pemikiran dan upaya penajaman konsep tentang efektifitas pemberdayaan serta acuan bagi peneliliti berikutnya maupun kajian-kajian mengenai kemiskinan.