

SMERU

Laporan Penelitian



Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-31936336; Faks: 62-21-31930850; E-mail: smeru@smeru.or.id; Web: www.smeru.or.id

Widjajanti I. Suharyo
(Koordinator)

Bambang Sulaksono

Herry Widjanarko

Nina Toyamah

Rizki Fillaili

Syaikhu Usman

Wawan Heryawan

Laporan Akhir
Desember 2006

LAPORAN AKHIR

**Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah
dalam Penanggulangan Kemiskinan
melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)**

Lembaga Penelitian SMERU

Desember 2006

Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)/Widjajanti I. Suharyo et al. – Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2006.

xvi, 68 p. ; 31 cm. – (Laporan Penelitian SMERU, Desember 2006)

ISBN 978-979-3872-35-3

1. Penanggulangan Kemiskinan

I. SMERU

II. Suharyo, Widjajanti I.

362.57/DDC 21

Tim Peneliti:

Lembaga Penelitian SMERU:
Widjajanti I. Suharyo (Koordinator)
Bambang Sulaksono
Herry Widjanarko
Nina Toyamah
Rizki Fillaili
Sulton Mawardi
Syahbudin Hadid
Syaikhu Usman
Wawan Heryawan

Tim AKP Kabupaten Bima:

Fathiyah
Fauzia Tiaida
Irwan
Lalu Suryadi
Mahman
Muhammad Natsir
Mukhlis Ishaka
Nurfarhati
Ruslan H. Ibrahim
Sri Wiryana
Tita Masithah
Zuraiti

Tim AKP Kabupaten Tapanuli Tengah:

Akdarudin Tanjung
Basyri Nasution
Dedy S. Pasaribu
Erwin Romulus
Ewiya Laili
Guturiya Sitorus
M. Ridsam Batubara
Muller Silalahi
Nurhalimah Hutagalung
Rina Lamrenta L-Tobing
Yulifri Lubis

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada masyarakat dan pemerintah daerah, khususnya Bappeda, Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah atas kesediaan dan antusiasme untuk memberikan dukungan, bekerjasama dan terlibat dalam kajian ini. Secara khusus, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada masyarakat dan para kepala desa di Desa Belo, Desa Nunggi, Desa Doridungga dan Desa Waworada di Kabupaten Bima, serta Desa Jago-Jago, Desa Kinali, Desa Sipange dan Desa Mombang Boru di Kabupaten Tapanuli Tengah, yang telah memfasilitasi dan terlibat aktif dalam berbagai diskusi yang menjadi fokus kajian ini.

Penghargaan khusus juga kami sampaikan kepada Japan Bank for International Cooperation (JBIC) untuk dukungan keuangan sehingga memungkinkan dilaksanakannya kajian ini. Demikian juga kepada Bappenas, khususnya Bapak Arifin Rudianto, Bapak Sumedi Andonomulyo, Bapak Rohmad, dan semua staf di Biro Regional II, atas dukungan dan masukan bagi substansi kajian ini.

Kami juga mengucapkan terima kasih kepada semua lembaga yang telah memberikan informasi dan bertukar gagasan sejak saat persiapan sampai dengan penyelesaian laporan ini. Secara khusus kami mengucapkan terima kasih kepada P2TPD, CESS, UNDP dan URDI atas kesediaannya untuk berbagi pengalaman dalam melaksanakan program yang serupa; kepada Bappeda and Komite Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Provinsi Sumatera Utara atas data dan informasi yang relevan yang diberikan pada awal pelaksanaan kajian ini; dan akhirnya, kepada semua peserta lokakarya nasional atas masukan dan komentar terhadap kajian ini.

KATA PENGANTAR

Kemiskinan masih menjadi permasalahan besar di Indonesia. Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang diluncurkan pemerintah tahun 2005 menyatakan perlunya kontribusi semua pemangku kepentingan, termasuk pemda, dalam upaya bersama untuk mengurangi kemiskinan. Peranan pemda dalam penanggulangan kemiskinan menjadi makin penting setelah dimulainya pelaksanaan kebijakan otonomi daerah sejak 2001 karena kebanyakan pelayanan publik dan berbagai kebijakan yang secara langsung memengaruhi kehidupan masyarakat berada di tangan pemerintah kabupaten. Karena pentingnya peranan pemerintah daerah ini, berbagai inisiatif telah diluncurkan dalam rangka meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam menangani masalah kemiskinan di daerahnya masing-masing. Studi ini ingin menyumbang kepada kepentingan ini.

Kajian SMERU (2003) yang mengkonsolidasikan hasil analisis kemiskinan partisipatoris (AKP) di 79 desa yang dilakukan pada 2003, telah memberikan landasan bagi usulan penggunaan beberapa alat bantu AKP dalam menyempurnakan proses perencanaan agar lebih berpihak kepada masyarakat miskin. Pada gilirannya, diharapkan proses ini akan menghasilkan sebuah strategi penanggulangan kemiskinan dan dokumen rencana pembangunan yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin. Pengalaman dan pelajaran yang dipetik dari berbagai upaya yang juga bertujuan meningkatkan kapasitas pemerintah daerah ikut membentuk rancangan kajian ini.

Pelaksanaan kajian ini sedikit berbeda dengan kajian-kajian SMERU lainnya karena secara langsung didukung dan melibatkan pemerintah Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah. Beberapa pegawai pemerintah daerah, aktivis lembaga nonpemerintah, dan akademisi dari perguruan tinggi setempat, secara aktif terlibat langsung dalam kajian ini. Pemikiran dan analisis mereka memperkaya analisis dalam kajian ini dan memberikan kontribusi yang nyata, khususnya dalam penyusunan model pengintegrasian AKP ke dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang sedang berjalan.

Besar harapan kami bahwa hasil kajian ini akan memberikan kontribusi, baik bagi pembangunan yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin, khususnya di kabupaten sampel kajian, maupun dalam wacana nasional mengenai pengembangan proses perencanaan pembangunan yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin. Kami sangat berterima kasih atas dukungan berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kajian ini. Kami menyadari bahwa kajian ini dan laporan awalnya mungkin mengandung banyak kelemahan. Oleh karena itu, kami sangat menghargai kritik, komentar, dan masukan yang telah disampaikan berbagai pihak untuk perbaikan kajian dan laporan ini.

Jakarta, Januari 2006

Tim Peneliti SMERU

Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)

ABSTRAK

Dengan telah disusunnya Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) di Indonesia, muncul kebutuhan akan penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) melalui proses inklusif dengan menerapkan analisis kemiskinan partisipatoris (AKP). Kajian ini merupakan uji coba upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah kabupaten dalam melaksanakan AKP dan memanfaatkan hasilnya sebagai salah satu masukan bagi penyusunan rencana pembangunan daerah, termasuk SPKD. Kajian yang berlangsung selama sembilan bulan ini dilaksanakan mulai April 2005 sampai dengan Desember 2005 di dua kabupaten, yaitu Kabupaten Bima di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Kabupaten Tapanuli Tengah di Provinsi Sumatera Utara.

Kemajuan dan hasil kajian ini dilaporkan dalam Laporan Tahap I, Tahap II dan Laporan Akhir. Hasil kajian ini mencakup analisis kondisi kemiskinan di dua kabupaten studi, kajian tentang kapasitas pemerintah kabupaten dalam menganalisis kondisi kemiskinan dan merancang kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, serta kajian tentang potensi pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Berdasarkan hasil kajian tersebut, dirumuskan beberapa rekomendasi mengenai alternatif kebijakan untuk mengurangi kemiskinan di dua kabupaten studi, upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintah kabupaten dalam mengurangi kemiskinan, dan pengintegrasian AKP ke dalam proses perencanaan daerah yang sudah berjalan.

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|-----------|
| UCAPAN TERIMA KASIH | ii |
| KATA PENGANTAR | iii |
| ABSTRAK | iv |
| DAFTAR ISI | v |
| DAFTAR TABEL | vi |
| DAFTAR GAMBAR | vi |
| DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM | vii |
| RINGKASAN EKSEKUTIF | x |
| I. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Tujuan | 2 |
| 1.3. Lokasi, Waktu, dan Mekanisme Pelaksanaan Kajian | 2 |
| 1.4. Struktur Laporan | 5 |
| II. PROSES PELAKSANAAN KAJIAN | 6 |
| 2.1. Pelaksanaan Kajian Tahap 1 | 6 |
| 2.2. Pelaksanaan Kajian Tahap 2 | 9 |
| 2.3. Pelaksanaan Kajian Tahap 3 | 16 |
| III. HASIL ANALISIS KEMISKINAN PARTISIPATORIS (AKP) | 19 |
| 3.1. Kabupaten Bima | 19 |
| 3.2. Kabupaten Tapanuli Tengah | 27 |
| IV. KAPASITAS DAERAH DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN | 36 |
| 4.1. Kelembagaan Penanggulangan Kemiskinan | 36 |
| 4.2. Kebijakan dan Program Penanggulangan Kemiskinan | 41 |
| 4.3. Kontribusi Kajian terhadap Kapasitas Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan | 45 |
| V. PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN POTENSI PENGINTEGRASIAN ANALISIS KEMISKINAN PARTISIPATORIS (AKP) | 47 |
| 5.1. Proses Perencanaan Pembangunan Daerah yang Sedang Berjalan | 48 |
| 5.2. Potensi dan Kendala Pengintegrasian AKP dalam Proses Perencanaan | 52 |
| VI. KESIMPULAN DAN SARAN | 56 |
| 6.1. Kondisi Kemiskinan dan Alternatif Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan | 56 |
| 6.2. Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan | 58 |
| 6.3. Pengintegrasian AKP dalam Proses Perencanaan Pembangunan Kabupaten | 59 |
| LAMPIRAN | 60 |

DAFTAR TABEL

| | | Halaman |
|----------|---|---------|
| Tabel 1. | Profil Desa-Desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah | 14 |
| Tabel 2. | Profil Desa-Desa AKP di Kabupaten Bima | 14 |
| Tabel 3. | Klasifikasi Kesejahteraan Rumah Tangga di Desa-Desa AKP di Kabupaten Bima, 2000 dan 2005 | 21 |
| Tabel 4. | Klasifikasi Kesejahteraan Rumah Tangga di Desa-Desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah, 2000 dan 2005 | 30 |

DAFTAR GAMBAR

| | | Halaman |
|------------|---|---------|
| Gambar 1. | Lokasi Kajian "Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui AKP" | 4 |
| Gambar 2. | Tahapan Kegiatan Kajian "Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui AKP" | 6 |
| Gambar 3. | Lokasi Tiga Desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah | 12 |
| Gambar 4. | Lokasi Tiga Desa AKP di Kabupaten Bima | 13 |
| Gambar 5. | Perubahan Angka Kemiskinan di Kabupaten Bima dan Provinsi NTB, 1999-2004 | 20 |
| Gambar 6. | Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per Kapita Kab. Tapanuli Tengah dan Provinsi Sumatera Utara, 1996-2003 | 28 |
| Gambar 7. | Perubahan Angka Kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah dan Provinsi Sumatera Utara, 1999-2004 | 29 |
| Gambar 8. | Rangkaian Proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) | 48 |
| Gambar 9. | Proses Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bima | 51 |
| Gambar 10. | Integrasi Hasil AKP dalam Penyusunan Dokumen Rencana Pembangunan (Usuan dari Kabupaten Bima) | 54 |
| Gambar 11. | Pengintegrasian AKP dalam Proses Perencanaan Pembangunan (Usulan dari Kabupaten Tapanuli Tengah) | 55 |

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

| | |
|-----------|--|
| ADB | <i>Asian Development Bank</i> |
| APBD | Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah |
| APBN | Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional |
| Bappeda | Badan Perencanaan Pembangunan Daerah |
| Bappenas | Badan Perencanaan Pembangunan Nasional |
| BBM | bahan bakar minyak |
| BKKBN | Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional |
| BPMPP | Badan Pembangunan Masyarakat dan Pemberdayaan Perempuan |
| BPMD | Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa |
| BPS | Badan Pusat Statistik |
| BPR | Bank Perkreditan Rakyat |
| BRI | Bank Rakyat Indonesia |
| CDS | <i>City Development Strategy</i> |
| CESS | <i>Center for Economic and Social Studies</i> |
| Coremap | <i>Coral Reef Rehabilitation</i> |
| DAFEP | <i>Decentralized Agricultural and Forestry Extension Project</i> |
| DPRD | Dewan Perwakilan Rakyat Daerah |
| FGD | <i>focused group discussion</i> |
| GTZ | <i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> |
| IBRD | <i>International Bank for Reconstruction and Development</i> |
| IDT | Inpres Desa Tertinggal |
| IKM | indeks kemiskinan manusia |
| ILGR | <i>Initiative for Local Government Reform</i> |
| IMS | inisiatif masyarakat setempat |
| IPCOS | <i>Institute for Policy and Community Development Studies</i> |
| IPM | indeks pembangunan manusia |
| JBIC | Japan Bank for International Cooperation |
| JPK Gakin | Jaminan Pemeliharaan Kesehatan untuk Keluarga Miskin |
| JPS-BK | Jaring Pengaman Sosial – Bidang Kesehatan |
| Kab. | kabupaten |
| KB | Keluarga Berencana |
| Kec. | kecamatan |
| KK | kepala keluarga |
| KPK | Komite Penanggulangan Kemiskinan |
| KPKD | Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah |
| KUD | Koperasi Unit Desa |
| KUKM | koperasi, usaha kecil, dan menengah |
| LKM | lembaga keuangan mikro |
| LP3M | Lembaga Pengkajian Pedesaan, Pantai, dan Masyarakat |
| LSM | lembaga swadaya masyarakat |
| KSP | koperasi simpan-pinjam |
| MFCDP | <i>Marginal Fishing – Community Development Program</i> |
| MFP | Multi-stakeholders Forestry Program |
| MUI | Majelis Ulama Indonesia |
| Musbang | musyawarah pembangunan |

| | |
|------------|--|
| Musbangdes | musyawarah pembangunan desa |
| Musrenbang | musyawarah rencana pembangunan |
| NGO | <i>non-government organization</i> |
| NTAADP | <i>Nusa Tenggara Agricultural Area Development Project</i> |
| NTB | Nusa Tenggara Barat |
| NTT | Nusa Tenggara Timur |
| ODI-DFID | <i>Overseas Development Institute – Department for International Development</i> |
| OPK | <i>operasi pasar khusus</i> |
| PDM-DKE | <i>Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Kekeringan dan Masalah Ketenagakerjaan</i> |
| PEMP | Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir |
| Pemda | pemerintah daerah |
| Perda | peraturan daerah |
| Perpres | Peraturan Presiden |
| PIDRA | <i>Participatory Integrated Development in Rain fed Area</i> |
| PLKB | petugas lapangan Keluarga Berencana |
| PMD | pemberdayaan masyarakat desa |
| Posyandu | pos pelayanan terpadu |
| PPA | <i>participatory poverty assessment</i> |
| P2D | Pengembangan Prasarana Desa |
| P3A | Perkumpulan Petani Pemakai Air |
| PPL | petugas penyuluh lapangan |
| PPK | Program Pengembangan Kecamatan |
| PPM | <i>Participatory Poverty Mapping</i> |
| P4K | Proyek Pemberdayaan dan Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil |
| P4K | Perencanaan Program Partisipatif Pengentasan Kemiskinan |
| PRA | <i>participatory rural appraisal</i> |
| Propeda | program pembangunan daerah |
| Prov. | provinsi |
| PRS | <i>poverty reduction strategy</i> |
| PRSP | <i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> |
| Pustu | puskesmas pembantu |
| Rakorbang | rapat koordinasi pembangunan |
| Raskin | beras untuk keluarga miskin |
| Renja | rencana kerja |
| Renstra | rencana strategis |
| RKPD | Rencana Kerja Pembangunan Daerah |
| RPJM | Rencana Pembangunan Jangka Menengah |
| RPJMD | Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah |
| RPJP | Rencana Pembangunan Jangka Panjang |
| RPJPD | Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah |
| RPTD | Rencana Pemerintah Tingkat Desa |
| RPTK | Rencana Pemerintah Tingkat Kecamatan |
| SCBD | <i>Sustainable Capacity Building for Decentralization</i> |
| SKPD | Satuan Kerja Perangkat Daerah |

| | |
|--------|---|
| STIE | Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi |
| STISIP | Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik |
| Sumut | Sumatera Utara |
| TUGI | <i>The Urban Governance Initiative</i> |
| TKPK | Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan |
| UED-SP | Unit Ekonomi Desa-Simpan Pinjam |
| UKM | usaha kecil dan menengah |
| UMKM | usaha mikro, kecil, dan menengah |
| UNDP | <i>United Nations Development Program</i> |
| UPKD | Unit Pengelola Keuangan Desa |
| UP2K | Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga |
| URDI | <i>Urban and Regional Development Institute</i> |
| USP | usaha simpan-pinjam |
| WHFK | <i>Women's Health and Family Welfare</i> |
| WWF | <i>World Wild Fund</i> |

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemerintah telah menyusun Dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) melalui proses yang inklusif dan dengan memanfaatkan hasil analisis kemiskinan partisipatoris (AKP). Oleh karena itu, Pemerintah Pusat mengharapkan agar pemerintah daerah juga menggunakan AKP dalam perumusan rencana pembangunan daerah dan penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan daerah (SPKD). Mengingat sebagian besar pemerintah daerah belum mengenal AKP, maka Lembaga Penelitian SMERU melakukan sebuah kajian yang hasilnya diharapkan dapat mendukung peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam upaya mengurangi kemiskinan dengan menggunakan AKP. Kajian ini dilaksanakan di Kabupaten Tapanuli Tengah, Provinsi Sumatera Utara dan di Kabupaten Bima, Provinsi Nusa Tenggara Barat. Kajian ini bertujuan memperkenalkan AKP dan membangun kapasitas daerah dalam melaksanakan AKP, serta memanfaatkan hasilnya sebagai bahan masukan bagi penyusunan rencana pembangunan daerah, termasuk penyusunan dokumen SPKD. Kajian ini didasarkan pada berbagai temuan dan rekomendasi dari studi konsolidasi kajian kemiskinan partisipatoris yang telah dilakukan Lembaga Penelitian SMERU dengan dukungan JBIC pada 2003, di samping pengalaman berbagai program serupa yang telah dilakukan lembaga-lembaga lain.

Kajian ini dilaksanakan selama sembilan bulan, yakni dari April 2005 sampai dengan Desember 2005. Pada pertengahan Januari 2006, diselenggarakan lokakarya nasional di Jakarta sebagai forum untuk mendiskusikan dan menyebarkan hasil-hasil kajian. Pada prinsipnya, kajian ini menerapkan pendekatan yang menekankan pada proses pembelajaran bersama. Berdasarkan pendekatan tersebut, SMERU dan pemerintah daerah (pemda) kabupaten, beserta unsur-unsur nonpemerintah, bersama-sama mencoba mempelajari dan sekaligus melaksanakan AKP dalam rangka penyusunan rencana pembangunan daerah. Melalui kajian bersama pemda ini, diharapkan dapat ditemukan alternatif model pengintegrasian AKP dalam proses penyusunan kebijakan dan program pembangunan daerah, serta model pendampingan teknis bagi pemda dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di daerah pada umumnya.

Proses Pelaksanaan Kajian

Pelaksanaan kajian ini terbagi dalam tiga tahapan, yaitu tahap persiapan kajian, tahap pelaksanaan, dan tahap analisis dan pelaporan. Dalam tahap persiapan dilakukan wawancara dengan Bappenas dan empat lembaga yang telah melakukan kegiatan peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam kaitan dengan penanggulangan kemiskinan. Pada tahap ini juga dilakukan persiapan materi pelatihan AKP dan kunjungan awal ke Provinsi Nusa Tenggara Barat, khususnya Kabupaten Bima, dan Provinsi Sumatera Utara, khususnya Kabupaten Tapanuli Tengah. Dalam kunjungan ini dilakukan diskusi dengan pemda kabupaten dalam rangka memulai kerjasama, wawancara dengan berbagai dinas di lingkungan pemda dan lembaga nonpemerintah, dan diskusi terarah dengan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten mengenai kondisi kemiskinan di daerahnya.

Tahap kedua kajian ini dimulai dengan pematangan persiapan pelatihan AKP yang mencakup perbaikan materi pelatihan dan pemilihan peserta pelatihan. Selanjutnya dilakukan pelatihan AKP selama enam hari, yang terdiri dari empat hari di kelas dan dua hari uji coba lapangan. Di Kabupaten Bima, pelatihan diikuti oleh 13 peserta (enam dari pemda dan tujuh dari unsur nonpemerintah), dan di Kabupaten Tapanuli Tengah diikuti oleh 11 peserta (sembilan dari pemda dan dua dari unsur nonpemerintah). Setelah pelatihan, peserta pelatihan (yang kemudian disebut Tim AKP kabupaten) dan SMERU melakukan kegiatan AKP di tingkat desa selama sekitar tujuh hari. AKP di Kabupaten Bima dilaksanakan di tiga desa dengan tipologi penghidupan di daerah pertanian tanaman pangan dan peternakan sapi. Desa-desa tersebut merupakan daerah perbukitan yang terletak di sekitar hutan dan banyak ditanami tanaman perkebunan, serta daerah pantai dengan mata pencaharian campuran antara pertambakan, pertanian padi, dan nelayan. AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah juga dilakukan di tiga desa dengan tipologi daerah semiurban dengan sebagian masyarakat bertani. Desa-desa tersebut merupakan daerah pertanian tanaman pangan dan perkebunan, daerah pantai dengan mata pencaharian nelayan serta bertani tanaman pangan dan kelapa. Pada akhir tahap dua ini dilakukan diskusi dengan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten untuk melaporkan dan mendiskusikan hasil awal dari AKP di tingkat desa.

Dalam tahap ketiga dilakukan konsolidasi dan analisis terhadap data dan informasi yang telah diperoleh dari tahap pertama dan kedua. Hasil analisis tersebut didiskusikan dengan Tim AKP kabupaten dan dinas/lembaga di lingkungan pemda serta lembaga nonpemerintah yang relevan. Kegiatan di kabupaten studi diakhiri dengan lokakarya yang dihadiri oleh unsur-unsur pemda, DPRD, dan lembaga nonpemerintah yang relevan. Lokakarya ini membahas hasil kajian dan rekomendasi untuk penanggulangan kemiskinan, serta potensi pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan daerah. Akhirnya, pada pertengahan Januari 2006 dilaksanakan lokakarya di Jakarta dengan para pemangku kepentingan di tingkat nasional, yang difasilitasi oleh Bappenas. Selain melaporkan pelaksanaan dan hasil kajian, lokakarya ini juga secara khusus membahas alternatif model pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan daerah.

Hasil AKP

Kemiskinan di Kabupaten Bima sangat dipengaruhi oleh kondisi alamnya yang relatif kering dengan lahan basah dan subur yang relatif sempit. Walaupun demikian, sektor pertanian masih mendominasi perekonomian daerah. Sekitar 48% PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) berasal dari pertanian dan sebagian besar masyarakat juga bekerja di sektor ini. Keterbatasan sumber daya alam ini membuat kemiskinan menjadi masalah kronis di Kabupaten Bima. Angka kemiskinan dan indeks kemiskinan manusia (IKM) kabupaten ini di atas rata-rata nasional, dan indeks pembangunan manusia (IPM) di bawah rata-rata nasional. Namun, data sekunder yang dikeluarkan BPS menunjukkan adanya harapan perbaikan kesejahteraan masyarakat karena angka kemiskinan dalam lima tahun terakhir (1999-2004) cenderung terus turun.

Hasil diskusi dengan masyarakat di tiga desa AKP di kabupaten ini memperlihatkan bahwa kecenderungan peningkatan kesejahteraan hanya terjadi di kalangan petani

yang beralih ke komoditas baru yang harga produknya lebih tinggi, seperti bawang merah dan kacang-kacangan, dan di kalangan peternak yang memelihara jenis sapi baru dengan tehnik pemeliharaan yang lebih baik. Namun peningkatan kesejahteraan ini menghadapi risiko kerentanan karena tanaman bawang merah mulai terserang penyakit dan pemeliharaan sapi menghadapi kesulitan pasokan pangan. Sedangkan tingkat kesejahteraan beberapa komunitas lainnya cenderung menurun, di antaranya adalah: petani sawah karena terus berkurangnya pasokan air irigasi, peternak sapi yang masih memelihara dengan cara tradisional, nelayan tradisional yang harus bersaing dengan kapal-kapal ikan dari luar daerah, dan petani tambak yang tidak lagi dapat mengelola tambaknya karena perusahaan mitranya mengalami kebangkrutan. Dalam kaitan ini, perlu dicatat bahwa dinamika kesejahteraan masyarakat di sekitar kota belum dicakup dalam kegiatan AKP ini.

Analisis lebih mendalam dari hasil AKP memperlihatkan bahwa secara umum kondisi kemiskinan di Kabupaten Bima dipengaruhi oleh enam faktor, yaitu: (1) degradasi lingkungan, khususnya di kawasan sekitar hutan dan tanah-tanah kritis akibat penebangan liar dan perladangan berpindah; (2) peningkatan produksi dan kerentanan usahatani karena faktor iklim, kerusakan lingkungan, dan hama penyakit tanaman; (3) keterbatasan lapangan kerja, khususnya di luar sektor pertanian; (4) rendahnya keterampilan dan tingkat pendidikan, khususnya di kalangan masyarakat miskin; (5) kurangnya keterjangkauan program keluarga berencana yang menyebabkan besarnya jumlah anggota keluarga di kalangan keluarga miskin; dan (6) rendahnya akses masyarakat terhadap lembaga pendukung kegiatan ekonomi dan rendahnya pelibatan masyarakat dalam program/proyek yang telah dilaksanakan.

Perekonomian di Kabupaten Tapanuli Tengah juga masih didominasi oleh sektor pertanian, namun kondisi sumber daya alam di kabupaten ini jauh lebih baik dibandingkan Kabupaten Bima karena musim penghujan lebih panjang dan kondisi tanah lebih subur. Walaupun demikian, kabupaten ini merupakan kabupaten kedua termiskin di Provinsi Sumatera Utara dan data BPS menunjukkan kecenderungan peningkatan kemiskinan dalam lima tahun terakhir dan stagnasi pertumbuhan ekonomi, khususnya dibandingkan rata-rata pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Utara.

Hasil diskusi dengan masyarakat di tiga desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah memperlihatkan bahwa kecenderungan penurunan tingkat kesejahteraan memang dirasakan oleh beberapa komunitas, antara lain: petani sawah karena adanya serangan hama, banjir dan kerusakan jaringan irigasi, serta tidak berfungsinya lembaga pengatur pasokan air irigasi; dan nelayan tradisional yang hasil tangkapannya cenderung terus menurun karena kerusakan terumbu karang akibat pengeboman dan beroperasinya pukat Thailand. Di sisi lain, beberapa komunitas cenderung merasa kesejahteraannya meningkat, di antaranya: petani yang beralih ke tanaman perkebunan, khususnya kelapa sawit, coklat, dan buah-buahan; dan masyarakat yang berdomisili di daerah dekat perkotaan yang pendidikannya relatif agak tinggi karena akses jalan yang baik dan adanya peluang kerja baru di sektor perdagangan dan jasa.

Analisis hasil AKP di tingkat desa dan diskusi dengan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten mengarahkan pada setidaknya lima faktor yang memengaruhi

kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah. Faktor pertama adalah mata pencaharian. Sebagian petani yang melakukan diversifikasi tanaman perkebunan meningkat kesejahteraannya, sebaliknya kesejahteraan nelayan dan petani tanaman pangan justru menurun. Sementara itu, lapangan kerja dan peluang usaha di luar sektor pertanian sangat terbatas. Hal ini mendorong generasi muda yang berpendidikan cukup tinggi untuk mencari kerja di luar daerah. Faktor kedua adalah rendahnya pendidikan di kalangan keluarga miskin. Perhatian khusus perlu diberikan kepada masyarakat nelayan karena tingkat pendidikan anak laki-laki cenderung sangat rendah, bahkan lebih rendah dari anak perempuan. Faktor ketiga adalah kondisi infrastruktur. Peningkatan kondisi infrastruktur jalan dan komunikasi di beberapa lokasi telah mendorong peningkatan kesejahteraan. Namun di banyak tempat kondisi infrastruktur jalan dan sarana irigasi justru makin buruk karena kurangnya pemeliharaan, bencana banjir yang cenderung makin parah karena rusaknya lingkungan di hulu sungai, dan konstruksi awal yang kurang baik. Faktor keempat adalah kerusakan lingkungan yang terjadi di daerah aliran sungai dan di pantai dan laut. Faktor kelima adalah terbatasnya jangkauan program keluarga berencana ke kalangan masyarakat miskin dan daerah-daerah terpencil. Kurangnya tenaga kesehatan, masalah adat, dan masih adanya kesalahan persepsi mengenai efek samping penggunaan alat kontrasepsi, menyebabkan keluarga miskin cenderung mempunyai lebih banyak anak sehingga beban keluarga menjadi lebih berat.

Kapasitas Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan

Hasil kajian ini memperlihatkan bahwa kapasitas kelembagaan Pemda Kabupaten Bima dalam penanggulangan kemiskinan relatif lebih baik dibandingkan Kabupaten Tapanuli Tengah. Hal ini tercermin dari aktivitas KPKD Kabupaten Bima yang telah mencoba melakukan pendataan keluarga miskin, inventarisasi program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan pemda, lembaga nonpemerintah, dan lembaga donor, melakukan pendataan kelompok usaha ekonomi produktif yang telah dibentuk melalui berbagai program pemerintah, dan penyusunan draf SPKD. Adapun di Kabupaten Tapanuli Tengah, walaupun secara formal telah dibentuk KPKD, namun lembaga tersebut belum melakukan kegiatan. Perkembangan kapasitas kelembagaan di Kabupaten Bima tersebut antara lain ditunjang oleh: keberadaan dan aktivitas berbagai lembaga swadaya masyarakat yang kegiatannya bervariasi, mulai dari kegiatan pendampingan langsung di tingkat akar rumput sampai kegiatan advokasi kebijakan; keanggotaan KPKD yang terdiri dari unsur pemda dan lembaga nonpemerintah; aktivitas dan dukungan dari berbagai lembaga donor, baik yang terfokus pada upaya penanggulangan kemiskinan maupun yang terfokus pada penguatan kapasitas perencanaan daerah; dan kondisi politik daerah tersebut. Jika dilihat dari keberadaan lembaga donor, terlihat bahwa di Kabupaten Bima lebih banyak program/projek yang dibiayai lembaga donor dan lembaga nonpemerintah internasional dibandingkan di Kabupaten Tapanuli Tengah. Selain itu, lebih parahnya kondisi kemiskinan di Kabupaten Bima mendorong pemda dan masyarakat untuk lebih menaruh perhatian pada persoalan kemiskinan.

Perbedaan kapasitas kelembagaan tersebut sedikit banyak memengaruhi efektivitas upaya peningkatan kapasitas yang dilakukan dalam kajian ini. Karena Kabupaten Bima telah mempersiapkan draf SPKD, draf RPJP dan RPJM maka lebih mudah untuk menggunakan hasil kajian ini sebagai bahan masukan bagi perencanaan

pembangunan daerah, dan bagi penyempurnaan proses perencanaan yang sudah berjalan secara partisipatoris. Forum-forum diskusi di tingkat kabupaten juga lebih inklusif karena melibatkan partisipasi dari aparat pemda, DPRD dan lembaga-lembaga nonpemerintah. Di sisi lain, walaupun dampak kegiatan di Kabupaten Tapanuli Tengah tidak sejelas di Kabupaten Bima, kajian ini telah memperkenalkan pendekatan yang lebih inklusif dan partisipatoris, serta mendorong diskusi kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan cara pandang yang lebih mengarahkan pada kepentingan masyarakat miskin. Dalam proses selanjutnya, diskusi-diskusi di tingkat kabupaten menjadi semakin aktif dan inklusif, khususnya dalam pelibatan unsur di lingkungan pemda dan lembaga-lembaga nonpemerintah. Namun pelibatan DPRD terhambat karena adanya ketegangan di dalam DPRD sendiri dan kurang harmonisnya hubungan antara lembaga legislatif tersebut dengan lembaga eksekutif.

Proses Perencanaan Pembangunan Daerah dan Potensi Pengintegrasian AKP

Meskipun kedua kabupaten studi menggunakan UU Nomor 25 Tahun 2004 sebagai acuan mekanisme perencanaan pembangunan mereka, pada praktiknya proses perencanaan yang dilakukan di kedua kabupaten tersebut agak berbeda. Kabupaten Bima telah mulai merintis sistem perencanaan pembangunan partisipatoris sejak 2001 dengan dukungan proyek PROMIS-NT. Proses perencanaan partisipatoris tersebut dituangkan dalam Surat Keputusan Bupati Nomor 237 Tahun 2002 yang kemudian direvisi dan ditetapkan dalam Perda Nomor 5 Tahun 2005. Proses perencanaan dimulai dari tingkat desa dengan melibatkan perwakilan dusun dan pemuka masyarakat. Selanjutnya dilakukan musyawarah di tingkat kecamatan dan kabupaten yang melibatkan unsur-unsur nonpemerintah, termasuk LSM dan perguruan tinggi. Proses diskusi yang melibatkan multipihak juga dilakukan dalam penyusunan draf SPKD, RPJP, dan RPJM. Hingga tahun 2004, di Kabupaten Tapanuli Tengah, musyawarah pembangunan (musbang) hanya melibatkan unsur pemda. Sejak tahun 2001, dengan dihapuskannya Inpres Desa, musbang tidak lagi dilakukan di tingkat desa, tetapi hanya dilakukan di tingkat kecamatan dan kabupaten. Musbang di tingkat kecamatan juga hanya dihadiri oleh perwakilan desa, perwakilan BPM dan Bappeda. Baru pada tahun 2005 dinas sektoral diundang ke musrenbang kecamatan dan lembaga nonpemerintah diundang ke musrenbang kecamatan dan kabupaten.

Pengalaman yang diperoleh Tim AKP kabupaten selama keikutsertaan dalam kajian ini menumbuhkan pemahaman bahwa masyarakat miskin pun dapat berperanserta dalam diskusi. Beberapa alat yang digunakan dalam diskusi juga dirasa sangat membantu memfasilitasi penyampaian pendapat masyarakat. Pengalaman tersebut telah memberikan inspirasi bagi anggota Tim AKP dalam menyempurnakan proses-proses diskusi perencanaan yang biasa mereka lakukan. Khususnya di Kabupaten Bima yang telah melakukan musbang (yang kemudian disebut musrenbang) di tingkat desa, pengalaman dalam AKP ini telah menunjukkan pada mereka bahwa musbang di tingkat desa yang telah dilakukan masih cenderung elitis. Oleh karena itu, mereka bermaksud untuk menyempurnakan musrenbang desa dengan mengintegrasikan beberapa alat bantu AKP dan melibatkan masyarakat miskin. Selain itu, Kabupaten Bima juga telah menggunakan hasil AKP sebagai masukan dalam finalisasi RPJP dan RPJM. Tim AKP Kabupaten Tapanuli Tengah juga melihat potensi pengintegrasian AKP dalam musrenbang desa.

Rekomendasi

Secara garis besar, hasil kajian ini mendukung rekomendasi umum bahwa upaya penanggulangan kemiskinan dan upaya peningkatan kapasitas pemda dalam penanggulangan kemiskinan harus disesuaikan dengan kondisi sosial-ekonomi-politik setempat. Dalam rangka penanggulangan kemiskinan disarankan untuk melihat permasalahan kemiskinan secara komprehensif sehingga dapat dilihat keterkaitan antara satu masalah dengan permasalahan lainnya, sehingga upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan dapat dilakukan terpadu.

Hasil AKP menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan bersama dengan pengenalan komoditas yang mempunyai harga jual lebih tinggi mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan keajahteraannya cenderung lebih besar dibandingkan pembangunan infrastruktur saja. Di samping itu, banyak upaya nonfisik, seperti penegakan hukum dan peraturan, serta pelatihan, penyuluhan dan pendampingan yang juga memiliki peranan penting dalam mengurangi kemiskinan. Lebih penting lagi, dibutuhkan perubahan orientasi pelayanan publik ke arah masyarakat dengan penghasilan terendah, mengingat hasil AKP ini memperlihatkan adanya gejala terbaikannya pemberian pelayanan bagi kelompok miskin.

Rekomendasi berkaitan dengan peningkatan kapasitas pemda dalam penanggulangan kemiskinan dan pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan adalah:

- Pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten masih memerlukan bimbingan teknis dan pelatihan untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman mengenai kompleksitas dan sifat multidimensi kemiskinan. AKP dapat menjadi sarana untuk peningkatan pemahaman tersebut.
- Pendampingan perlu dilakukan dalam waktu yang agak lama karena materi harus diberikan secara berturut-turut untuk meningkatkan pemahaman mengenai kemiskinan, memberikan keterampilan yang diperlukan agar mampu melibatkan masyarakat miskin dalam analisis kemiskinan dan memberikan kemampuan analisis untuk mengarusutamakan kemiskinan. Peningkatan kemampuan analisis tampaknya membutuhkan upaya khusus, meskipun diskusi intensif dengan dinas teknis dan lembaga nonpemerintah terkait yang telah dilakukan dalam kajian ini cukup menstimulasi kemampuan analisis mereka.
- Pengembangan proses partisipatoris penting dalam proses AKP. Namun, proses yang partisipatoris tidak selalu menjamin adanya ruang untuk partisipasi masyarakat miskin dan bahwa perhatian akan diarahkan pada kemiskinan. Dengan demikian, penting untuk memastikan bahwa proses partisipatoris yang dibangun memang dirancang untuk menjamin keterlibatan masyarakat miskin.
- Bentuk bantuan harus memperhatikan kondisi perkembangan masyarakat sipil, perkembangan proses perencanaan partisipatoris, dan kepedulian dan perhatian terhadap kemiskinan. Untuk daerah-daerah yang telah mengembangkan proses perencanaan yang partisipatoris dan inklusif, bantuan dapat diarahkan langsung pada pengarusutamaan kemiskinan melalui proses AKP. Untuk daerah yang belum mengembangkan proses yang partisipatoris dan inklusif, pengarusutamaan

kemiskinan melalui proses AKP perlu didukung sebelumnya dengan upaya khusus untuk mengembangkan proses yang partisipatoris dan inklusif tersebut.

- Bentuk dan cara memberikan penguatan kapasitas pemerintah kabupaten juga harus mempertimbangkan kondisi politik di kabupaten yang bersangkutan, termasuk netralitas pegawai pmda, ketegangan politik, tingkat intervensi politik terhadap jalannya pemerintahan, dan proses politik yang mungkin memengaruhi upaya penanggulangan kemiskinan. Walaupun demikian, bukan berarti bahwa bantuan tidak boleh diberikan kepada daerah yang kondisi politiknya tidak mendukung. AKP di daerah seperti ini berpotensi untuk meningkatkan perhatian para pemangku kepentingan terhadap kemiskinan, walaupun upayanya akan lebih sulit dan memakan waktu lebih lama.
- Proses AKP sejalan dengan gagasan partisipatoris yang tertuang dalam UU Nomor 25 Tahun 2004, dan dapat diintegrasikan ke dalam proses perencanaan pembangunan daerah, khususnya dalam musrenbang desa. Selain itu, AKP juga dapat dijadikan bahan masukan bagi perencanaan sektoral dan penyusunan rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang.

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada awal tahun 2003, Pemerintah Indonesia mulai menyusun strategi nasional penanggulangan kemiskinan (SNPK) melalui proses inklusif yang melibatkan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dari kalangan pemerintah dan nonpemerintah. Ketentuan mengenai proses penyusunan tersebut telah digariskan dalam dokumen interim strategi penanggulangan kemiskinan (I-SPK) yang diluncurkan pemerintah pada Januari 2003. Selain penekanan pada proses penyusunan secara inklusif, dokumen interim ini juga memberi penekanan mengenai pemanfaatan hasil analisis kemiskinan partisipatoris (AKP) sebagai salah satu masukan bagi diagnosis kemiskinan. Proses penyusunan SNPK tersebut telah memberikan pelajaran yang berharga tentang bagaimana data kualitatif, khususnya yang diperoleh dari AKP, dan data kuantitatif dari berbagai survei nasional dapat saling melengkapi dalam penyusunan analisis kemiskinan maupun kaji-ulang kebijakan. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat mengharapkan agar pemda juga mengikuti proses serupa, yakni memanfaatkan AKP dalam perumusan rencana pembangunan daerah dan penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan daerah.

Dalam proses penyusunan SNPK, Lembaga Penelitian SMERU, dengan dukungan JBIC (Japan Bank for International Cooperation), telah memberikan masukan melalui studi konsolidasi analisis-analisis kemiskinan partisipatoris (AKP) yang telah dilakukan oleh berbagai lembaga dalam kurun waktu 1999-2003.¹ Selain telah memberikan masukan yang signifikan dalam proses penyusunan SNPK, hasil penelaahan metodologi yang digunakan dalam berbagai AKP yang dikonsolidasikan juga menghasilkan usulan tentang proses AKP untuk penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan daerah (SPKD). Dengan demikian, proses AKP diharapkan akan mampu memberikan masukan yang signifikan dalam proses perumusan kebijakan di tingkat daerah.

Sejalan dengan keinginan Pemerintah Indonesia untuk mendukung penyusunan SPKD dan proses penyusunan dokumen perencanaan daerah yang partisipatoris dan peka terhadap masalah kemiskinan, maka dianggap perlu untuk mengadvokasikan pengintegrasian AKP dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Karena sebagian besar pemda belum mengenal AKP, kajian ini dilaksanakan sebagai upaya untuk melanjutkan penyusunan pedoman AKP bagi perumusan rencana pembangunan daerah dan SPKD. Kajian ini juga dirancang sebagai proses uji coba yang dilaksanakan bersama pemda kabupaten. Melalui kajian bersama pemda ini, diharapkan dapat dikenali berbagai model pengintegrasian AKP dalam proses penyusunan kebijakan dan program pembangunan daerah, serta model pendampingan teknis bagi pemda dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di daerah pada umumnya.

¹Hasil studi ini dituangkan dalam laporan berjudul 'Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris.' Volume I: 'Memahami Suara Masyarakat Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan' dan Volume II: 'Kajian Kemiskinan Partisipatoris untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah.'

1.2. Tujuan

Tujuan utama kajian ini adalah memperkenalkan dan membangun kapasitas daerah dalam melaksanakan AKP dan memanfaatkan hasil AKP sebagai bahan masukan bagi penyusunan rencana pembangunan daerah, termasuk penyusunan dokumen SPKD. Pelaksanaan kajian ini didasarkan pada berbagai temuan dan rekomendasi dari studi konsolidasi kajian kemiskinan partisipatoris yang dilakukan SMERU dengan dukungan JBIC. Kajian ini akan melihat kapasitas daerah, khususnya pemda, dalam penanggulangan kemiskinan dengan tujuan menghasilkan rekomendasi mengenai bantuan teknis untuk peningkatan kapasitas daerah dalam penanggulangan kemiskinan. Dalam kajian ini juga akan dilihat kondisi dan kebutuhan pembangunan infrastruktur di daerah studi melalui proses AKP, dan memberikan masukan kepada JBIC mengenai komponen yang layak untuk dibiayai oleh JBIC.

Untuk mencapai tujuan tersebut, dalam kajian ini dilakukan berbagai kegiatan sebagai berikut:

- (1) Mempersiapkan bahan pelatihan AKP dan menyelenggarakan pelatihan bagi para pemangku kepentingan yang relevan di daerah;
- (2) Mempersiapkan rencana pelaksanaan AKP dan mendampingi Tim AKP daerah dalam melaksanakan AKP;
- (3) Mengkaji berbagai faktor yang memengaruhi kondisi kemiskinan, termasuk kondisi sosial, infrastruktur fisik, akses terhadap pelayanan publik (pendidikan dan kesehatan), dan akses terhadap peluang kerja dan usaha (termasuk kredit mikro);
- (4) Mengkaji kapasitas pemangku kepentingan di daerah (pemerintah dan nonpemerintah) dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan; dan
- (5) Memberikan masukan bagi rencana pembangunan daerah dan dokumen SPKD, serta memberikan rekomendasi bagi pengembangan kapasitas pemda.

1.3. Lokasi, Waktu, dan Mekanisme Pelaksanaan Kajian

Kajian ini dilaksanakan selama selama bulan, yaitu mulai April 2005 sampai dengan Desember 2005. Persiapan di Jakarta dimulai April 2005 dan dilanjutkan dengan kunjungan awal ke kabupaten studi pada Mei 2005. Kegiatan pelatihan dan pelaksanaan AKP di desa-desa terpilih dilakukan dari Juli hingga Agustus 2005. Selanjutnya, dilaksanakan serangkaian diskusi dengan para pemangku kepentingan dan lokakarya akhir di kedua kabupaten studi pada November hingga Desember 2005. Akhirnya, pada pertengahan Januari 2006, diselenggarakan lokakarya nasional di Jakarta sebagai forum untuk mendiskusikan dan menyebarluaskan hasil-hasil kajian.

Kajian ini dilakukan di dua kabupaten, yaitu: (1) **Kabupaten Bima** di Provinsi Nusa Tenggara Barat; dan (2) **Kabupaten Tapanuli Tengah** di Provinsi Sumatera Utara (Gambar 1). Kedua kabupaten ini dipilih dengan mempertimbangkan kondisi kemiskinan dan kesediaan pemerintah kabupaten untuk mendukung pelaksanaan kajian. Meskipun kedua kabupaten ini memiliki angka kemiskinan yang relatif tinggi, keduanya memiliki perbedaan karakteristik yang cukup mendasar.

Kabupaten Bima terletak di bagian timur Indonesia dengan iklim kering, sedangkan Kabupaten Tapanuli Tengah terletak di bagian barat Indonesia yang beriklim basah. Oleh karena itu, kondisi kemiskinan di kedua daerah tersebut juga berbeda dalam banyak hal.

Pada prinsipnya, kajian ini menerapkan pendekatan yang menekankan pada proses pembelajaran bersama. Dalam hal ini SMERU bersama pemda kabupaten dan unsur-unsur nonpemerintah mencoba mempelajari dan sekaligus melaksanakan AKP dalam rangka penyusunan rencana pembangunan daerah. Pada awal kajian, SMERU melakukan analisis tentang persepsi para pemangku kepentingan di daerah, khususnya di tingkat kabupaten, mengenai kondisi kemiskinan di daerah mereka. Selain itu, juga dilakukan tinjauan terhadap program pemda dalam rangka penanggulangan kemiskinan dan proses perencanaan pembangunan yang sedang berjalan.

Selanjutnya, bersama tim yang dibentuk oleh pemda dan lembaga nonpemerintah lokal, yang selanjutnya disebut "Tim AKP Kabupaten", dilakukan proses pembelajaran dan kajian bersama di tingkat desa. Kedua kegiatan ini dimaksudkan untuk memperkenalkan proses AKP dan penggunaan berbagai alat bantu (*tools*) dalam AKP. Selama kajian ini berlangsung, dilakukan tiga tahapan lokakarya di tingkat kabupaten, yaitu pada awal kajian, setelah pelaksanaan konsultasi di tingkat masyarakat desa, dan pada akhir kajian. Di samping itu, juga dilakukan serangkaian diskusi dengan dinas dan sektor terkait. Melalui proses tersebut, SMERU bersama dengan Tim AKP Kabupaten, dan berbagai pihak yang terlibat dalam rangkaian diskusi di tingkat kabupaten, bersama-sama mempelajari proses AKP dan menjajaki potensi pemanfaatan AKP dalam proses perencanaan di daerah. Penjelasan terinci mengenai berbagai kegiatan tersebut akan diuraikan pada Bab II.

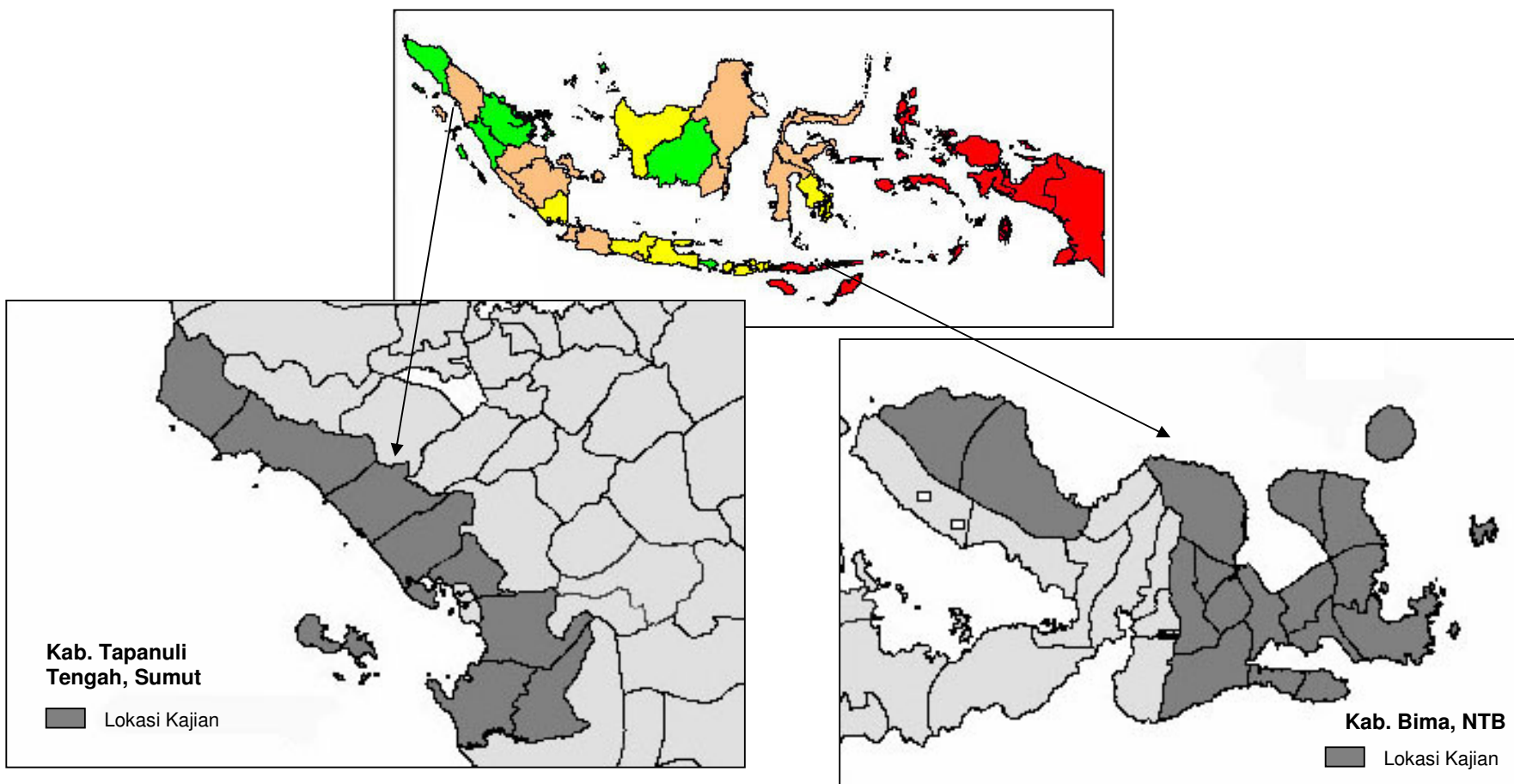
Kajian ini dilaksanakan oleh SMERU bersama dengan pemda kabupaten, dengan dukungan JBIC. SMERU memberikan kontribusi berupa pelatihan mengenai analisis kemiskinan partisipatoris (AKP) dan uji coba pelaksanaannya, serta pendampingan dalam analisis hasil AKP. Sedangkan pemda kabupaten memberikan kontribusi dalam bentuk:

1. Penugasan beberapa pegawai pemda dan lembaga nonpemerintah yang relevan untuk mengikuti kegiatan kajian ini.
2. Memfasilitasi penyelenggaraan lokakarya yang akan melibatkan pemda dan para pemangku kepentingan yang lain (LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama, swasta, perguruan tinggi).
3. Memfasilitasi penyelenggaraan pelatihan dan pelaksanaan uji coba AKP di desa-desa terpilih.
4. Dukungan data dan informasi yang diperlukan.

Di samping itu, Bappenas, sebagai lembaga di tingkat pusat yang bertanggungjawab terhadap proses perencanaan pembangunan, juga memberikan dukungan penuh dalam kajian ini. Secara khusus, Bappenas memfasilitasi kunjungan awal ke daerah kajian, memberikan berbagai informasi dan masukan yang relevan, berpartisipasi dalam lokakarya akhir di tingkat kabupaten, dan memfasilitasi penyelenggaraan lokakarya nasional.

Gambar 5b. Persentase Penduduk

Gambar 1. Lokasi Kajian "Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan Melalui AKP"



1.4. Struktur Laporan

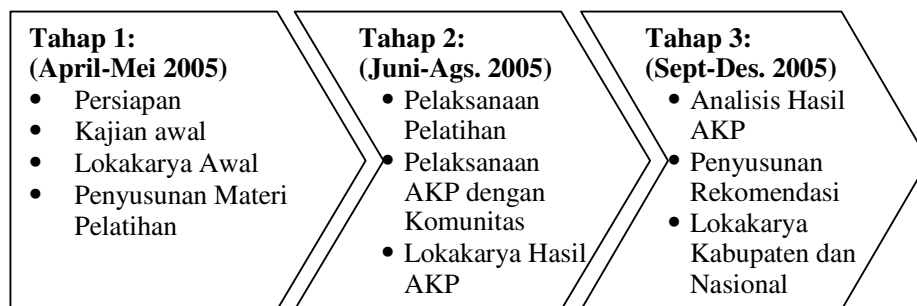
Laporan ini menyajikan rangkuman dari keseluruhan proses yang telah dilaksanakan selama kajian, hasil-hasil kajian, dan rekomendasi mengenai pemanfaatan AKP dalam proses perencanaan pembangunan di daerah, khususnya dalam rangka pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dan penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan. Secara garis besar, laporan ini terdiri dari enam bab dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisi informasi umum mengenai latar belakang, tujuan, metodologi kajian, dan struktur laporan.
- Bab II menyajikan penjelasan rinci mengenai tahapan kegiatan yang dilaksanakan selama kajian berlangsung. Penjelasan ini diharapkan akan memberikan gambaran mengenai proses pembelajaran bersama yang dilakukan selama kajian dan menjadi contoh atau acuan bagi kegiatan-kegiatan sejenis yang dilaksanakan pada masa-masa yang akan datang.
- Bab III menyampaikan hasil AKP di dua kabupaten studi, yaitu Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah. Hasil AKP yang disajikan di bab ini hanya berupa ringkasan temuan utama. Adapun hasil lengkap dan terinci untuk tiap-tiap desa lokasi AKP dan rangkuman hasil untuk masing-masing kabupaten disajikan dalam laporan terpisah.
- Bab IV mengulas kapasitas daerah dalam penanggulangan kemiskinan dilihat dari sisi kelembagaan penanggulangan kemiskinan, program-program pembangunan secara umum, maupun program dan proyek penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan dan sedang direncanakan.
- Bab V mendiskusikan proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di kedua kabupaten studi dan beberapa alternatif pengintegrasian AKP dalam proses yang telah berjalan tersebut. Beberapa alternatif yang disajikan dalam bab ini merupakan hasil pemikiran pemda, khususnya Bappeda, setelah mengikuti proses pelaksanaan AKP di kabupaten masing-masing.
- Bab VI merupakan bab penutup yang menyajikan beberapa kesimpulan dan rekomendasi umum mengenai kondisi kemiskinan di kedua kabupaten studi dan alternatif kebijakan penanggulangan kemiskinan. Bab ini juga menguraikan berbagai faktor yang perlu diperhatikan dalam upaya penguatan kapasitas daerah, dan dalam proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah, serta berbagai alternatif pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan pembangunan di kabupaten.

II. PROSES PELAKSANAAN KAJIAN

Proses pelaksanaan kajian ini terbagi dalam tiga tahapan, yaitu tahap persiapan (tahap 1), tahap pelaksanaan (tahap 2), dan tahap analisis dan pelaporan (tahap 3). Tahapan kegiatan tersebut disajikan pada Gambar 2 dan dijelaskan pada subbab berikut ini.

Gambar 2. Tahapan Kegiatan Kajian "Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui AKP"



2.1. Pelaksanaan Kajian Tahap 1

2.1.1. Persiapan Kajian

Persiapan kajian dimulai dengan penyusunan rencana kerja secara terperinci, serta konsultasi dan diskusi dengan Bappenas dan berbagai lembaga lain yang relevan di Jakarta. Selain itu, tim peneliti juga mempersiapkan perizinan serta kontak dengan pemerintah provinsi dan kabupaten terpilih, yaitu Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten Tapanuli Tengah, serta Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Kabupaten Bima. Pada saat yang bersamaan, mulai dilakukan penyusunan kurikulum dan materi pelatihan AKP yang kemudian disempurnakan setelah mendapat masukan berdasarkan konsultasi dengan lembaga lain di Jakarta dan hasil kajian awal di daerah studi.

Konsultasi dan diskusi dengan berbagai lembaga yang relevan di Jakarta dimaksudkan untuk mengetahui kegiatan dari berbagai lembaga/program yang berkaitan dengan AKP dan penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan daerah, serta untuk mendapatkan pelajaran dari pengalaman mereka. Ada empat lembaga yang diwawancarai, yaitu P2TPD (Prakarsa Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah), URDI (Urban and Regional Development Institute), CESS (Center for Economic and Social Studies), dan UNDP (United Nations Development Programs). P2TPD adalah proyek kerja sama pemerintah Indonesia dan Bank Dunia yang telah memberikan bantuan teknis kepada 15 kabupaten untuk menyusun rencana tindak penanggulangan kemiskinan melalui proses AKP. URDI bekerjasama dengan TUGI-UNDP (The Urban Governance Initiative – United Nations Development Programs)

memberikan bantuan teknis kepada Kota Bandar Lampung untuk melaksanakan pemetaan kemiskinan secara partisipatoris di tiga kecamatan. Selain itu, dengan dukungan ADB (Asian Development Bank), URDI juga membantu pemerintah Kota Bandar Lampung menyusun perencanaan partisipatoris penanggulangan kemiskinan. CESS bekerjasama dengan ODI-DFID telah menyusun alat bantu AKP untuk pengarusutamaan kemiskinan bagi MFP (Multistakeholders Forestry Program). Sementara itu, UNDP bekerja sama dengan Kantor Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Masyarakat, baru memulai program yang memberikan bantuan teknis kepada lima provinsi yang mengalami konflik, untuk menyusun strategi penanggulangan kemiskinan dan pencapaian kesepakatan milenium (*Millenium Development Goals*). Uraian tentang kegiatan lembaga-lembaga ini disajikan pada Lampiran 1.

Di antara keempat lembaga yang dikunjungi tersebut, hanya P2TPD yang telah melaksanakan kegiatan AKP secara lengkap dengan menggunakan pendekatan yang serupa dengan kegiatan dalam kajian ini. Namun, P2TPD menggunakan AKP sebagai prasyarat bagi perumusan rencana aksi yang sebagian akan didanai oleh Bank Dunia. Dalam penyusunan rencana aksi penanggulangan kemiskinan, proyek ini menghadapi masalah dalam memadukan antara data kualitatif AKP dan hasil analisis kuantitatif karena adanya beberapa data yang bertentangan. URDI hanya memanfaatkan alat bantu klasifikasi kesejahteraan dan menerapkan pendekatan diskusi terbuka dengan masyarakat yang menitikberatkan pada penjaringan informasi tentang kebutuhan masyarakat. CESS telah melakukan pelatihan AKP, disertai uji coba lapangan, dengan menggunakan beberapa alat bantu yang serupa dengan P2TPD dan kajian ini. Pelaksanaan AKP akan dilaksanakan oleh kemitraan MFP yang telah dilatih, tetapi sampai dengan diskusi dilakukan dengan CESS, kegiatan AKP belum dilaksanakan. Adapun UNDP telah merekrut dan melatih fasilitator daerah. Inisiatif ini ditujukan untuk mengadvokasikan penggunaan AKP dalam penyusunan SPKD di daerah-daerah pascakonflik. Namun, pelatihan yang telah dilaksanakan belum secara khusus memberikan keterampilan teknis mengenai pelaksanaan AKP.

2.1.2. Kunjungan Awal ke Kabupaten Studi

Setelah melaksanakan persiapan dan konsultasi dengan lembaga-lembaga di tingkat pusat, tim peneliti melaksanakan kajian awal di kedua kabupaten terpilih secara bersamaan pada tanggal 26 April hingga 5 Mei 2005. Pada kunjungan ini dilakukan konsultasi mengenai rencana kajian dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Tim peneliti juga mempelajari kelembagaan penanggulangan kemiskinan yang ada, berbagai upaya penanggulangan kemiskinan, serta mekanisme perencanaan yang sudah dan sedang dilaksanakan oleh pemda, khususnya di tingkat kabupaten. Untuk memperdalam pemahaman mengenai persepsi para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten mengenai kondisi dan permasalahan kemiskinan, serta upaya penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan, dilakukan serangkaian diskusi dengan unit-unit kerja yang relevan di lingkungan pemerintahan kabupaten, dan beberapa lembaga nonpemerintah. Selama kunjungan di Kabupaten Tapanuli Tengah dilakukan wawancara dengan 13 dinas/instansi pemerintah dan satu lembaga nonpemerintah. Dalam kunjungan ke Kabupaten Bima dilakukan

wawancara dengan 12 dinas/instansi pemerintah dan tujuh lembaga nonpemerintah (lihat Lampiran 2).

Pada kunjungan awal ke kabupaten-kabupaten studi, juga diselenggarakan lokakarya partisipatoris mengenai kondisi kesejahteraan masyarakat kabupaten. Peserta lokakarya awal ini adalah berbagai pemangku kepentingan di tingkat kabupaten, baik yang telah diwawancarai maupun lembaga lainnya yang terkait. Lokakarya di Kabupaten Tapanuli Tengah dilaksanakan pada 2 Mei 2005, yaitu sebelum dilakukan wawancara dengan lembaga-lembaga pemerintah dan nonpemerintah. Lokakarya ini bertempat di Ruang Pertemuan Bappeda dan dihadiri oleh 27 peserta, yang terdiri dari 25 peserta dari instansi pemerintah dan dua peserta dari lembaga nonpemerintah. Lokakarya awal di Kabupaten Bima dilaksanakan pada 4 Mei 2005, setelah dilakukan wawancara dengan lembaga pemerintah dan nonpemerintah. Lokakarya ini bertempat di Kantor Bappeda dengan jumlah peserta sebanyak 25 orang, yang meliputi 18 peserta dari instansi pemerintah dan tujuh peserta dari lembaga nonpemerintah. Peserta diskusi dari kalangan pemda adalah staf yang dianggap memahami kondisi kabupaten dengan baik. Kepala dinas atau pejabat struktural dengan jabatan yang relatif tinggi sengaja tidak dilibatkan untuk menghindari dominasi dalam diskusi dan menjamin keterbukaan peserta dalam menyampaikan pendapat.

Lokakarya yang mendiskusikan kondisi kesejahteraan masyarakat kabupaten ini merupakan awal dari rangkaian kegiatan AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kabupaten Bima. Tujuan lokakarya ini adalah untuk merumuskan pandangan kolektif para pemangku kepentingan mengenai:

- Faktor-faktor yang memengaruhi kondisi kesejahteraan/kemiskinan di tingkat kabupaten dengan menggunakan pendekatan penghidupan yang berkelanjutan melalui analisis pentagonal aset. Dalam analisis ini dibahas faktor-faktor positif dan negatif dari berbagai aset yang ada di kabupaten masing-masing, yang dikelompokkan ke dalam lima jenis yaitu: 1) sumber daya manusia (SDM), 2) sumber daya alam (SDA), 3) ekonomi/keuangan, 4) fisik/infrastruktur, dan 5) hubungan sosial yang memengaruhi kesejahteraan/kemiskinan masyarakat di masing-masing kabupaten.
- Permasalahan utama yang dihadapi kabupaten sehubungan dengan upaya penanggulangan masalah kemiskinan.
- Perbandingan kondisi penghidupan masyarakat antarkecamatan untuk menentukan lokasi konsultasi (AKP) di tingkat komunitas (masyarakat).

Melalui diskusi ini juga diharapkan akan terbangun kesamaan cara pandang antara para pemangku kepentingan dalam melihat kondisi kesejahteraan/kemiskinan masyarakat di daerahnya.

Secara umum, diskusi dan interaksi di antara peserta lokakarya berjalan baik, namun diskusi di Kabupaten Bima berjalannya relatif lebih lancar dibandingkan dengan Kabupaten Tapanuli Tengah. Ada dua faktor yang diperkirakan memengaruhi kelancaran diskusi tersebut, yaitu keterbiasaan dengan pendekatan partisipatoris dan pemahaman peserta terhadap kajian dan maksud kajian. Dalam beberapa tahun terakhir, Kabupaten Bima telah mengadopsi pendekatan perencanaan pembangunan yang partisipatoris sehingga interaksi dan diskusi antara lembaga pemerintah dan

nonpemerintah sudah mulai melembaga dan peserta diskusi cukup terbiasa mengemukakan pendapat. Pada pihak lain, pemda dan lembaga nonpemerintah di Kabupaten Tapanuli Tengah belum mengenal pendekatan partisipatoris dan masih terbiasa dengan pertemuan yang bersifat pengarahannya dari atasan. Oleh karena itu, peserta lokakarya pada awalnya agak ragu-ragu untuk mengemukakan pendapat mereka.

Pelaksanaan lokakarya di Kabupaten Bima yang diselenggarakan sesudah wawancara dengan berbagai dinas, tampaknya juga memperlancar jalannya diskusi karena sebagian peserta sudah mengenal tim peneliti dan maksud diskusi. Dari pengalaman ini, dapat ditarik pelajaran tentang arti penting pengenalan dan institusionalisasi pendekatan partisipatoris. Selain itu, juga penting untuk menyusun urutan kegiatan secara tepat. Sebaiknya, diskusi individual dengan berbagai lembaga dilaksanakan sebelum lokakarya awal.

2.2. Pelaksanaan Kajian Tahap 2

Ada tiga kegiatan utama yang dilakukan pada tahap 2, yaitu: (1) pelatihan, yang disebut “Pembelajaran Bersama tentang AKP”; (2) pelaksanaan AKP di tingkat desa, dan (3) lokakarya “Hasil Awal AKP di Tingkat Desa”. Sebelum pelaksanaan kegiatan pelatihan, pemda dan SMERU memilih peserta pelatihan di masing-masing kabupaten. Peserta pelatihan di Kabupaten Tapanuli Tengah berjumlah 11 orang, yaitu sembilan orang staf pemda, dan dua orang dari unsur nonpemerintah. Peserta pelatihan di Kabupaten Bima berjumlah 13 orang, yaitu enam orang staf pemda, dan tujuh orang dari unsur nonpemerintah² (lihat Lampiran 3). Pada saat yang bersamaan, SMERU menyempurnakan kurikulum dan materi pelatihan AKP berdasarkan masukan dari hasil kajian tahap 1. Masukan yang cukup signifikan dari hasil kajian awal pada tahap 1 adalah masih terbatasnya pemahaman para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten mengenai kompleksitas fenomena kemiskinan. Oleh karena itu, materi mengenai konsep kemiskinan dan hasil analisis awal kondisi kemiskinan berdasarkan data sekunder yang tersedia kemudian dimasukkan sebagai bagian dari bahan pelatihan dan disampaikan pada hari pertama pelatihan.

2.2.1. Pelatihan AKP

Kegiatan “Pembelajaran Bersama tentang AKP” dimaksudkan untuk: (i) menambah pemahaman tentang konsep dasar kemiskinan, (ii) meningkatkan pemahaman tentang pentingnya penggunaan pendekatan partisipatoris dalam menganalisis kemiskinan, (iii) meningkatkan keterampilan teknis untuk melaksanakan AKP, khususnya dalam melakukan konsultasi/diskusi di tingkat komunitas (masyarakat). Pelatihan ini dilaksanakan selama enam hari. Di Kabupaten Tapanuli Tengah kegiatan ini dilaksanakan pada 5 hingga 11 Juli 2005 di kantor Bappeda. Adapun pelatihan di Kabupaten Bima dilaksanakan pada 7 hingga 13 Juli 2005 di Hotel Lila Graha.

²Dua di antara tujuh peserta dari lembaga nonpemerintah ini berasal dari proyek PROMIS-NT yang didukung oleh GTZ, yang telah memperkenalkan perencanaan partisipatoris di Kabupaten Bima.

Materi pelatihan/pembelajaran bersama tentang AKP tersebut meliputi:³

- (1) Hari ke-1: (i) pengantar konsep kemiskinan, (ii) analisis kemiskinan dan kerangka AKP, (iii) diskusi kondisi kemiskinan di kabupaten.
- (2) Hari ke-2 sampai dengan ke-4: (i) tehnik wawancara, diskusi kelompok dan fasilitasi, (ii) penggunaan alat-alat bantu (*tools*), (iii) pelaksanaan AKP dan pelaporan.
- (3) Hari ke-5 dan ke-6: uji coba lapangan. Uji coba lapangan di Kabupaten Tapanuli Tengah dilaksanakan di Desa Jago-Jago, sedangkan uji coba lapangan di Kabupaten Bima dilaksanakan di Desa Belo.

Secara umum, kegiatan pelatihan berjalan lancar dan diikuti secara penuh oleh sebagian besar anggota Tim AKP. Namun, di Kabupaten Tapanuli Tengah, ada beberapa peserta yang terpaksa meninggalkan kelas karena urusan dinas. Dalam kasus ini, tampaknya tempat pelaksanaan pelatihan, yaitu di kantor Bappeda, kurang mendukung konsentrasi para peserta. Pelaksanaan kegiatan pembelajaran di tempat yang lebih terisolasi dari kegiatan dinas sangat diperlukan agar peserta betul-betul dapat berkonsentrasi, mengingat sebagian besar bahan pelatihan adalah hal yang baru bagi peserta.

Pada umumnya materi pelatihan disampaikan dengan cara memberikan penjelasan dan langsung dilanjutkan dengan "*role play*". Metode ini cukup menarik bagi peserta sehingga mereka tidak merasa bosan walaupun pelatihan dilaksanakan hingga sore hari. Berdasarkan penilaian peserta pelatihan dan instruktur yang terlibat, pelaksanaan pelatihan dan partisipasi peserta pelatihan cukup baik. Hasil evaluasi yang dilaksanakan setelah pelaksanaan AKP di desa memperlihatkan bahwa sebagian besar peserta menilai bahwa materi pelatihan sudah cukup memadai. Ada beberapa alat bantu yang dinilai sangat penting dan ada yang dianggap kurang begitu penting. Di antara alat bantu yang dianggap penting adalah "Prioritas Permasalahan Kemiskinan dan Alternatif Solusi", "Pemetaan Sosial dan Sumber daya", "Sebab dan Akibat Kemiskinan" dan "Klasifikasi Kesejahteraan". Sementara itu, alat bantu yang dianggap kurang penting adalah "Kalender Harian" dan "Analisis Gender".

Dari segi lamanya pelaksanaan pelatihan, kebanyakan peserta menilai bahwa waktu untuk teori sudah mencukupi, tetapi waktu untuk uji coba lapangan masih kurang. Oleh karena itu, banyak peserta yang mengemukakan bahwa pelaksanaan AKP di desalah yang sebenarnya menjadi tempat uji coba bagi mereka. Hal ini tampaknya sejalan dengan hasil evaluasi yang disampaikan para instruktur, yang secara umum menyoroti bahwa sebagian peserta terlalu yakin akan penguasaan berbagai alat bantu dan teknik fasilitasi, tetapi ternyata kebingungan pada saat menerapkannya.

Hasil evaluasi instruktur terhadap kemampuan peserta yang dilakukan setelah pelaksanaan latihan, antara lain menggarisbawahi masih lemahnya kemampuan dalam pendalaman isu saat diskusi, kurangnya kedisiplinan dan kecermatan dalam mencatat hasil diskusi, dan kecenderungan untuk agak mengarahkan dalam diskusi. Oleh karena itu, proses pembelajaran terus berlangsung selama pelaksanaan AKP di desa, dan proses ini menjadi bagian yang sangat penting dari keseluruhan proses pembelajaran pelaksanaan AKP.

³Semua materi pelatihan dapat dilihat di Laporan Fase 2, Volume III.

Berdasarkan pengalaman tersebut, perlu dilakukan beberapa perbaikan dalam pelatihan AKP, di antaranya:

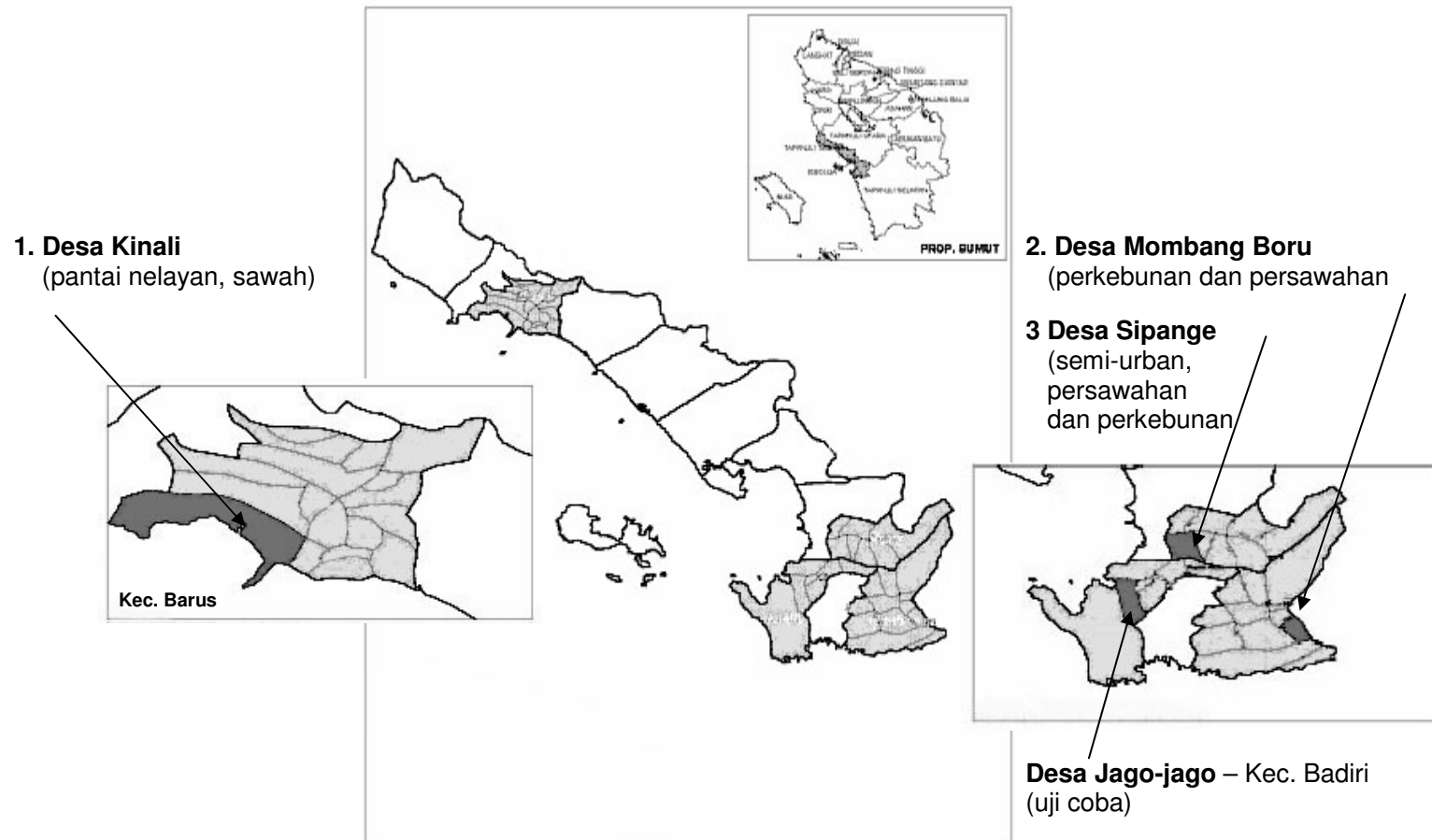
- Pelatihan sebaiknya diselenggarakan di lokasi yang jauh dari kantor-kantor pemerintahan agar peserta dapat berkonsentrasi penuh, khususnya peserta dari pemda.
- Untuk mengatasi masalah kelemahan fasilitator dalam memfasilitasi dan menggali informasi, serta kelemahan dalam mencatat hasil diskusi, kurikulum pelatihan perlu diubah. Sebaiknya, pelatihan dilaksanakan selama delapam sampai 10 hari, dengan proporsi teori (di kelas) sama dengan proporsi praktik, yang terdiri dari uji coba lapangan, pelaporan dan pencatatan, tinjauan, dan umpan-balik/refleksi. Salah satu kemungkinan jadwal pelatihan adalah: dua hari di kelas (membahas konsep kemiskinan, permasalahan kemiskinan, teknik fasilitasi dan wawancara, pencatatan dan satu atau dua alat bantu); satu hari uji coba lapangan dengan penekanan pada tehnik fasilitasi, wawancara, dan pencatatan, dan satu hari tinjauan, dan umpan-balik/refleksi; dua hari di kelas untuk membahas berbagai alat bantu lainnya; satu atau dua hari uji coba lapangan yang menekankan pada penggunaan alat-alat bantu; dan diakhiri dengan sesi umpan-balik/refleksi.
- Fokus dan lamanya uji coba lapangan harus disesuaikan dengan kemampuan awal peserta dalam penggunaan pendekatan partisipatoris. Kebanyakan pegawai pemerintah ternyata tidak terbiasa dengan pendekatan partisipatoris dan belum memiliki kemampuan untuk memfasilitasi diskusi sehingga diperlukan lebih banyak waktu untuk meningkatkan kemampuan mereka dengan lebih banyak praktik langsung.
- Kurikulum pelatihan yang disusun dalam kajian ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman dan kemampuan dasar untuk melakukan kajian kemiskinan secara menyeluruh sehingga hampir semua alat bantu diajarkan. Jika AKP ditujukan untuk menggali isu-isu tertentu, dapat dipilih beberapa alat bantu yang paling relevan.

2.2.2. Kegiatan AKP di Desa

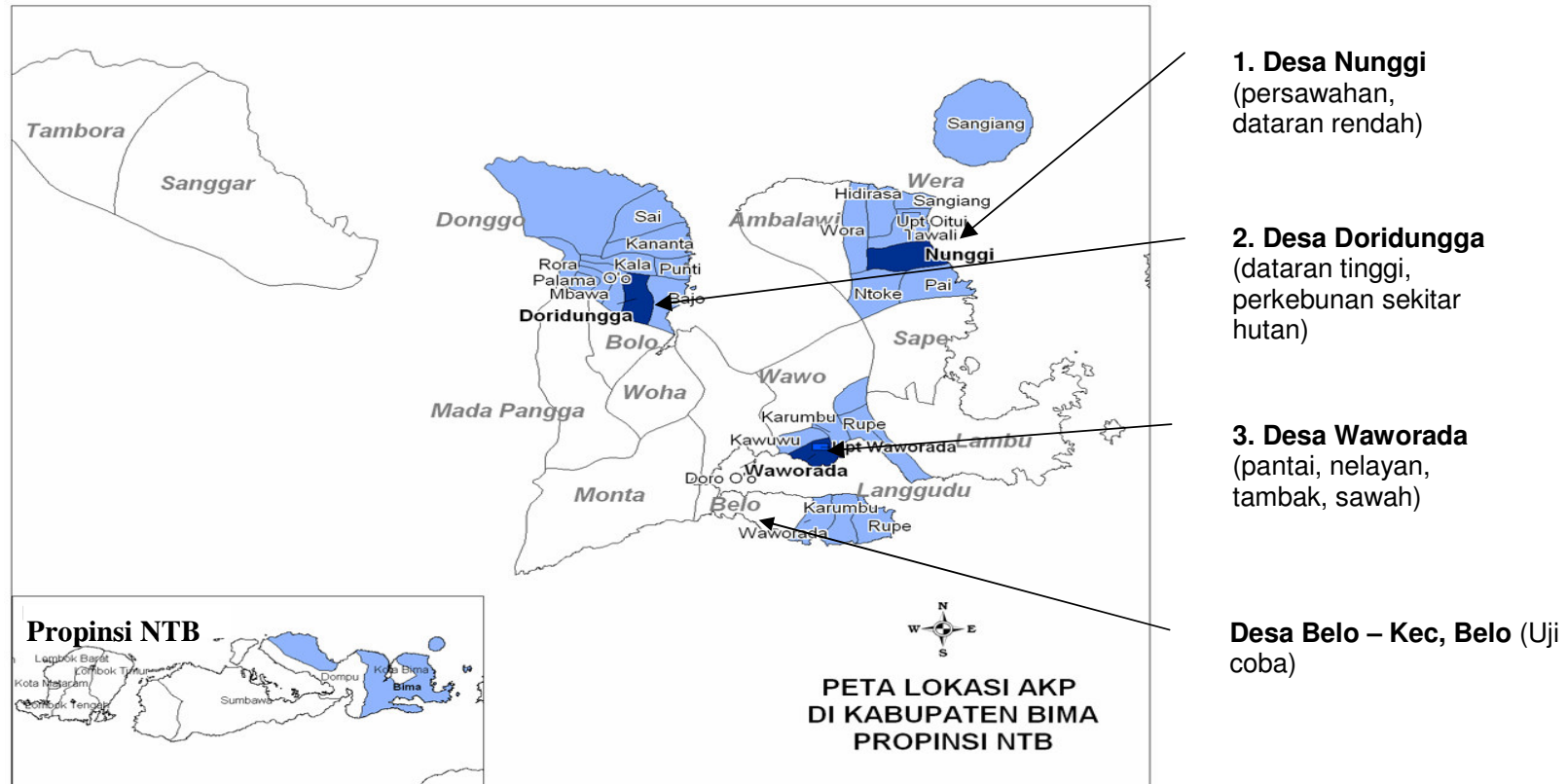
Kegiatan AKP di tingkat desa ditujukan untuk meningkatkan kemampuan Tim AKP dalam melaksanakan AKP melalui praktik lapangan, dengan bimbingan SMERU. Hasil kegiatan ini juga dijadikan masukan untuk penyusunan kebijakan di tingkat kabupaten. Kegiatan AKP di tingkat desa dilaksanakan secara bersamaan di tiga desa terpilih di masing-masing kabupaten. Lokasi AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah meliputi Desa Sipange, Desa Kinali, dan Desa Mombang Boru, sedangkan untuk Kabupaten Bima meliputi Desa Nunggi, Desa Waworada, dan Desa Doridungga (lihat Gambar 3 dan Gambar 4). Desa-desanya tersebut dipilih agar dapat melihat kondisi kemiskinan di daerah dengan tipologi penghidupan yang berbeda-beda.

Di Kabupaten Tapanuli Tengah, Desa Sipange adalah desa semiurban yang didominasi oleh masyarakat dengan mata pencaharian di sektor pertanian sawah dan kebun. Desa Kinali adalah desa pantai yang penghidupan masyarakatnya ditopang oleh usahatani sawah dan nelayan, sedangkan Desa Mombang Boru adalah desa perkebunan yang sebagian penduduknya juga hidup dari pertanian sawah. Di Kabupaten Bima, Desa Nunggi adalah daerah pertanian yang juga mengandalkan penghidupan dari beternak sapi; Desa Waworada adalah desa pantai dengan mata pencaharian campuran antara petani tambak, nelayan, dan pertanian sawah; dan Desa Doridungga adalah desa perkebunan yang terletak di dataran tinggi di sekitar hutan. Profil desa-desanya tersebut disajikan pada Tabel 1 dan Tabel 2.

Gambar 3. Lokasi Tiga Desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah



Gambar 4. Lokasi Tiga Desa AKP di Kabupaten Bima



Satu regu Tim AKP terdiri dari empat hingga lima orang yang sudah mengikuti pelatihan, ditambah satu peneliti SMERU. Mereka tinggal bersama masyarakat di desa lokasi AKP selama lima hingga tujuh hari.⁴ Kegiatan dimulai dengan pengenalan dan diskusi mengenai "Klasifikasi Kesejahteraan Masyarakat" dan diakhiri dengan kegiatan "Pleno" yang menyampaikan semua hasil diskusi kepada masyarakat desa. Rincian kegiatan selama di desa disajikan pada Lampiran 4. Diskusi dilaksanakan di rumah penduduk desa dengan jadwal yang disepakati bersama, menyesuaikan dengan jadwal kegiatan penduduk. Oleh karena itu, sebagian besar diskusi dilaksanakan pada sore dan malam hari.

Tabel 1. Profil Desa-Desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah

| | Desa Sipange (Kec. Tukka) | Desa Mombangboru (Kec. Sibabangun) | Desa Kinali (Kec. Barus) |
|-------------------------|--|---|---|
| Luas (Km ²) | 36,94 | 43,25 | 1,41 |
| Penduduk (Total) | 2.489 | 1.023 | 378 |
| Laki-Laki | 1.341 | 518 | 205 |
| Perempuan | 1.148 | 505 | 173 |
| Jumlah Rumah Tangga | 527 | 205 | 92 |
| Topografi | Dataran dikelilingi perbukitan | Daerah dataran dan gunung-gunung | Dataran dan pantai |
| Mata Pencaharian Utama | Petani sawah Buruh tani Pekebun karet | Petani sawah Pekebun karet, kelapa sawit dan jeruk Buruh tani | Petani sawah Nelayan |
| Aksesibilitas | 30 menit dari Pandan (Ibukota Tapanuli Tengah) | Dua jam dengan mobil dari Pandan | Tiga jam dengan mobil dari Pandan, dilanjutkan dengan perahu kecil untuk menyeberang sungai |

Tabel 2. Profil Desa-Desa AKP di Kabupaten Bima

| | Desa Nunggi (Kec. Wera) | Desa Doridungga (Kec. Donggo) | Desa Waworada (Kec. Langgudu) |
|------------------------|---|--|--|
| Luas | | 1514 Ha. | |
| Penduduk (Total) | 3.904 | 2.642 | 2.702 |
| Laki-laki | 1.808 | 1.293 | 1.320 |
| Perempuan | 2.096 | 1.349 | 1.382 |
| Jumlah Rumah Tangga | 872 | 629 | 827 |
| Topografi | Dataran | Pegunungan | Dataran, pantai |
| Mata pencaharian Utama | Petani Buruh tani Peternak (Sapi) | Petani Buruh tani | Nelayan Petani Buruh tani/Buruh kapal ikan |
| Aksesibilitas | Satu jam dengan mobil dari Bima | Dua jam dengan mobil atau 15 menit dengan perahu <i>boat</i> , dilanjutkan dengan sepeda motor dari Bima selama 30 menit | Satu setengah jam dengan mobil dari Bima |

⁴Hanya tim Desa Doridungga yang tidak menginap di desa, tetapi menginap di ibukota kecamatan karena langkanya air di desa tersebut.

Kegiatan AKP di desa berjalan lancar. Di Kabupaten Bima, semua anggota Tim AKP mengikuti kegiatan di desa secara penuh. Namun, di Kabupaten Tapanuli Tengah, dari 11 anggota Tim AKP, lima orang tidak mengikuti secara penuh karena ada penugasan lain atau ada keperluan pribadi. Oleh karena itu, pembagian regu per desa diatur sedemikian rupa sehingga minimal ada tiga orang peneliti (termasuk Tim AKP dan peneliti SMERU) yang berada di desa setiap hari, sepanjang pelaksanaan AKP. Meskipun secara umum hal ini tidak mengganggu kegiatan AKP di desa, namun ketidakikutsertaan beberapa anggota Tim AKP dalam beberapa hari pelaksanaan AKP di desa ini memengaruhi pemahaman dan keterampilan anggota tim yang bersangkutan. Hal ini terlihat pada saat dilakukan kegiatan refleksi dan perumusan hasil AKP yang dilaksanakan pada Tahap 3 kegiatan kajian ini.

Secara umum, masyarakat desa menyambut baik dan mengikuti kegiatan diskusi dengan antusias. Meskipun pada awalnya ada pertanyaan dan harapan bahwa kegiatan ini akan terkait dengan bantuan, setelah diberikan penjelasan masyarakat bisa memahami tujuan kegiatan ini. Tantangan terbesar dalam pelaksanaan FGD adalah dalam hal pengaturan jadwal untuk berdiskusi dengan masyarakat miskin. Karena jadwal harus disesuaikan dengan kesibukan mereka, sebagian besar diskusi dilaksanakan pada sore dan malam hari. Tantangan yang lain adalah perbedaan bahasa. Sebagian besar peserta diskusi tampaknya lebih terbuka jika diskusi dilakukan dalam bahasa lokal meskipun mereka dapat berbahasa Indonesia. Untuk mengatasi kendala ini, sebagian besar diskusi difasilitasi oleh anggota tim yang menguasai bahasa lokal.

Beberapa pelajaran yang dapat dipetik dari pelaksanaan AKP ini adalah:

1. Karena informasi yang digali dari FGD, wawancara, dan pengamatan langsung yang dilakukan dalam AKP saling berkaitan, pelaksana AKP harus mempunyai komitmen tinggi dan ketertarikan terhadap permasalahan kemiskinan. Sangat disarankan agar pelaksana AKP mengikuti seluruh proses AKP untuk menjamin dilakukannya triangulasi terhadap informasi yang diperoleh dan untuk mendapatkan pemahaman yang utuh mengenai kondisi lokal.
2. Di beberapa daerah, ternyata cukup sulit untuk menugaskan pegawai pemda untuk tinggal di desa selama tujuh hari. Untuk mengatasi masalah ini, AKP dapat dipersingkat dengan cara memilih beberapa alat bantu yang dinilai paling relevan, atau membaginya menjadi dua atau tiga kali kunjungan, masing-masing dua hari. Namun modifikasi ini tidak boleh mengabaikan proses triangulasi.
3. Dari semua alat bantu yang diajarkan dalam pelatihan AKP, beberapa dinilai sangat penting untuk proses perencanaan dan alat-alat ini dapat dikelompokkan dalam kelompok yang harus digunakan, sedangkan yang lainnya dapat menjadi pilihan tergantung isu yang akan digali. Di antara alat-alat bantu yang wajib tersebut adalah: klasifikasi kesejahteraan, analisis kecenderungan, pemetaan sosial dan sumber daya yang dikombinasikan dengan transect, analisis sumber mata pencaharian, kalender musiman, diagram venn, prioritas masalah dan alternatif pemecahan, dan sebab dan akibat kemiskinan.
4. Pembentukan tim pelaksana AKP yang ditugaskan di satu lokasi tertentu harus mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan masing-masing anggotanya sehingga tim akan terdiri dari fasilitator dan pencatat yang baik. Faktor lain yang perlu dipertimbangkan adalah keterkaitan antara latar belakang teknis (sector) dari anggota tim dengan tipologi kehidupan di lokasi AKP. Seseorang dengan

latar belakang perikanan, misalnya, lebih baik ditugaskan di komunitas nelayan sehingga dia sudah memahami hal-hal teknis dan mampu menggali permasalahan secara lebih mendalam.

5. AKP yang dilaksanakan dalam kajian ini dirancang untuk memahami kemiskinan secara menyeluruh dan untuk mencari faktor-faktor yang memengaruhi kemiskinan di masing-masing lokasi, tetapi tidak ditujukan untuk melihat isu tertentu. Namun, dimungkinkan untuk mengubah atau menyederhanakan proses AKP agar hanya mengarah ke isu tertentu, seperti: pertanian, kesehatan, pendidikan, akses permodalan (pinjaman/kredit), atau infrastruktur.

2.2.3. Lokakarya Hasil Awal AKP di Desa

Sekitar tiga hari setelah kegiatan AKP di desa-desa terpilih berakhir, dilaksanakan lokakarya di tingkat kabupaten, yaitu “Lokakarya Hasil Awal AKP di Desa”. Lokakarya tersebut bertujuan untuk: (i) menyampaikan hasil-hasil FGD dengan masyarakat, (ii) mendapatkan tanggapan, masukan, dan informasi pendukung lainnya untuk memperkaya analisis kemiskinan, serta (iii) mendiskusikan isu-isu utama yang berkaitan dengan permasalahan dan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Lokakarya di Kabupaten Tapanuli Tengah dilaksanakan pada 29 Juli 2005, dengan dihadiri 50 orang peserta (40 orang dari instansi pemerintah, dan 10 orang dari lembaga nonpemerintah). Lokakarya di Kabupaten Bima dilaksanakan pada 1 Agustus 2005, dengan dihadiri 42 orang peserta (27 orang dari instansi pemerintah, dan 15 orang dari lembaga nonpemerintah).

Secara umum, kedua lokakarya tersebut berjalan baik dan diikuti dengan cukup antusias oleh peserta. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, hasil awal dari AKP desa disampaikan oleh SMERU karena anggota Tim AKP yang sebagian besar berasal dari dinas-dinas di lingkungan pemda masih merasa segan untuk menyampaikan beberapa hasil AKP yang secara tidak langsung menunjukkan kelemahan atau mengkritisi kebijakan dan program dinas-dinasnya. Sebaliknya, di Kabupaten Bima, hasil awal AKP disampaikan oleh anggota Tim AKP. Beberapa isu mendapatkan perhatian dan menjadi bahan diskusi yang cukup serius serta memunculkan berbagai informasi tambahan yang cukup relevan.

2.3. Pelaksanaan Kajian Tahap 3

2.3.1. Analisis dan Penyusunan Rekomendasi Kebijakan

Kegiatan yang dilaksanakan pada Tahap 3 ini dimulai dengan pengkonsolidasian dan analisis hasil berbagai lokakarya dan AKP di desa-desa terpilih serta hasil analisis data sekunder yang telah dilaksanakan pada tahap 1 dan 2. Analisis tersebut ditujukan untuk mengidentifikasi isu-isu strategis yang bersifat lokal-spesifik di masing-masing desa, serta isu strategis yang dapat ditarik menjadi isu yang lebih luas ke tingkat tipologi wilayah dan ke tingkat kabupaten. Berdasarkan identifikasi berbagai isu dan permasalahan tersebut, dirumuskan rekomendasi alternatif kebijakan yang akan menjadi bahan masukan bagi pemda dalam rangka penyusunan rencana pembangunan daerah dan dokumen SPKD. Perumusan rekomendasi juga dilakukan

untuk memberi masukan dalam rangka pengembangan kapasitas pemda dalam kaitan dengan pengarusutamaan upaya penanggulangan kemiskinan di daerah.

Pada awalnya analisis dilakukan oleh peneliti SMERU untuk kemudian dikonsultasikan dengan Tim AKP Kabupaten dan para pemangku kepentingan yang relevan di tingkat kabupaten. Karena di Kabupaten Bima dibutuhkan masukan untuk penyusunan rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang pada bulan September 2005, maka SMERU menyusun rangkuman sementara isu-isu strategis dan rekomendasi alternatif kebijakan berdasarkan hasil AKP di tingkat desa dan menyerahkannya ke Bappeda Kabupaten Bima pada bulan September 2005. Hasil kompilasi dan analisis di Kabupaten Bima dan di Kabupaten Tapanuli Tengah dikonsultasikan dengan Tim AKP Kabupaten dan para pemangku kepentingan pada November dan Desember 2005 melalui serangkaian diskusi di tingkat Kabupaten yang terdiri dari:

1. Diskusi dengan Tim AKP Kabupaten untuk melakukan refleksi terhadap kegiatan AKP yang telah dilaksanakan di tingkat desa, mendiskusikan hasil analisis dan menyusun rekomendasi alternatif kebijakan.
2. Diskusi terbatas dengan dinas-dinas terkait yang ditujukan untuk mendiskusikan isu-isu strategis yang telah dirumuskan guna mendapatkan masukan dan informasi tambahan yang relevan, termasuk mengenai kebijakan dan program yang terkait serta alternatif kebijakan yang dibutuhkan di masa mendatang.
3. Lokakarya akhir di tingkat kabupaten dengan mengundang para pemangku kepentingan dari lingkungan pemda maupun nonpemerintah yang telah terlibat dalam diskusi dan lokakarya sebelumnya. Lokakarya akhir di Kabupaten Bima dilaksanakan pada 3 Desember 2005, sedangkan di Kabupaten Tapanuli Tengah dilaksanakan pada 13 Desember, 2005. Lokakarya akhir tersebut di samping ditujukan untuk menyampaikan hasil-hasil kajian dan mendapatkan masukan dari para pemangku kepentingan di daerah, juga diharapkan dapat menggalang dukungan dalam penyebarluasan penggunaan AKP, serta dapat menjadi bagian dari upaya pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan di daerah.

2.3.2. Lokakarya Nasional

Sebagai bagian akhir dari kegiatan komunikasi dan konsultasi dengan pemangku kepentingan di tingkat pusat, dilaksanakan lokakarya nasional di Jakarta pada tanggal 18 Januari 2006. Lokakarya nasional ini diselenggarakan bersama Bappenas dan dimaksudkan untuk: (i) melaporkan pelaksanaan kegiatan kajian, (ii) berbagi pengalaman mengenai pelaksanaan AKP dan penguatan kapasitas daerah dalam perencanaan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan, serta (iii) memaparkan hasil kajian dan mendiskusikan potensi pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan pembangunan.

Dalam lokakarya tersebut, Bappenas menyampaikan pemaparan tentang pentingnya proses perencanaan pembangunan secara partisipatoris dan SMERU menyampaikan laporan pelaksanaan kajian serta analisis mengenai potensi dan tantangan pemanfaatan AKP dalam perencanaan pembangunan daerah berdasarkan hasil kajian. Selain itu, Tim AKP dari Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah juga menyampaikan pengalaman mereka selama terlibat dalam kegiatan kajian dan gagasan mengenai potensi pemanfaatan dan pengintegrasian AKP dalam proses

perencanaan pembangunan yang sudah dilaksanakan di kabupaten mereka masing-masing. Gagasan-gagasan kabupaten studi tersebut dirangkum dan disajikan pada Bab V. Pemaparan kedua Tim AKP tersebut memperlihatkan besarnya antusiasme daerah untuk menerima dan mengaplikasikan AKP sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Selain itu, juga terungkap adanya rencana pemda Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah untuk mereplikasi kegiatan AKP di beberapa desa lainnya.

Selain menanggapi materi yang dipaparkan, lokakarya nasional ini juga menjadi forum untuk berbagi pengalaman dari beberapa lembaga dan pemda lainnya, di antaranya URDI, WWF, IPCOS dan Pemerintah Kota Cirebon. Beberapa isu yang didiskusikan adalah kendala dalam pengadopsian proses partisipatoris dalam penyusunan rencana pembangunan daerah, pengkaitan rencana pembangunan dan penyusunan anggaran, serta upaya yang diperlukan untuk menyebarluaskan inisiatif-inisiatif seperti yang dilaksanakan dalam kajian ini. Pada akhir diskusi, Bappenas menggarisbawahi bahwa masih banyak upaya yang diperlukan untuk meningkatkan kepekaan dan kapasitas daerah dalam mengarusutamakan kemiskinan dalam perencanaan daerah. Kajian ini merupakan salah satu model yang dapat dikembangkan dan dipadukan atau disinkronkan dengan beberapa model lain yang juga sudah ada

III. HASIL ANALISIS KEMISKINAN PARTISIPATORIS (AKP)

Bab ini menyajikan rangkuman analisis kemiskinan hasil AKP yang dilaksanakan dalam bentuk rangkaian diskusi di tingkat kabupaten dan di tiga desa terpilih di masing-masing kabupaten, serta dilengkapi beberapa hasil analisis data sekunder yang tersedia.

3.1. Kabupaten Bima

3.1.1. Kondisi Daerah dan Kecenderungan Kemiskinan

Kabupaten Bima terletak di bagian paling timur Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Kabupaten ini dikelilingi laut, kecuali bagian sebelah barat yang berbatasan dengan Kabupaten Dompu. Bagian utara kabupaten ini berbatasan dengan Laut Flores, bagian selatan dengan Lautan Hindia, dan bagian timur dengan Selat Sape yang berbatasan dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Total luas Kabupaten Bima sekitar 44.000 km² dan pada 2003 dihuni oleh sekitar 405.000 penduduk. Secara administratif kabupaten ini terbagi atas 14 kecamatan dan 153 desa/kelurahan. Dua kecamatan di antaranya, yaitu Kecamatan Sanggar dan Kecamatan Tambora terletak di dalam wilayah Kabupaten Dompu, terpisah dari kecamatan-kecamatan di Kabupaten Bima lainnya.

Wilayah Kabupaten Bima terdiri dari dataran tinggi, hamparan, dan pantai, yang sebagian besar berupa lahan kering. Dari sekitar 409.000 hektar lahan kering, yang mencakup sekitar 94% dari tanah yang bisa ditanami, 248.000 hektar adalah wilayah hutan. Lahan basah yang dimanfaatkan sebagai lahan persawahan hanya sekitar 28.000 hektar (6%). Air sangat sulit diperoleh di daerah ini karena musim hujan biasanya hanya berlangsung sekitar empat bulan dalam setahun.

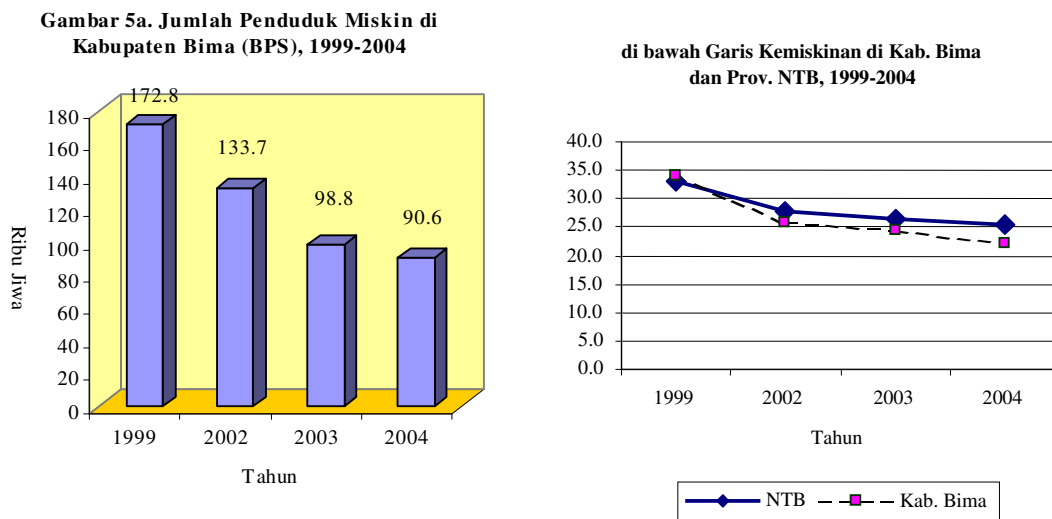
Meskipun kondisi alam yang kering kurang mendukung usaha pertanian, perekonomian kabupaten ini didominasi oleh sektor pertanian, dengan kontribusi terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sekitar 48% pada 2002. Pada tahun yang sama, kontribusi sektor perdagangan, hotel, dan restoran sekitar 16%, transportasi 9%, konstruksi 7%, manufaktur 4%, pertambangan dan galian 3%, bank dan lembaga keuangan 1%, listrik, gas dan air hanya kurang dari 1%, dan jasa-jasa lain (termasuk pemerintah) sekitar 12%. Mayoritas penduduk kabupaten ini juga bekerja di sektor pertanian, terutama pertanian lahan kering, dan masih banyak yang melakukan perladangan berpindah. Penduduk yang tinggal di daerah pantai kebanyakan bekerja sebagai nelayan tradisional, walaupun sebagian sudah mulai melakukan budidaya rumput laut, bandeng, dan udang.

Kombinasi antara iklim yang kering, tanah yang tidak subur, dan lokasi yang terisolasi, membuat kemiskinan menjadi masalah yang mendasar di kabupaten ini. Walaupun demikian, data BPS menunjukkan bahwa angka kemiskinan cenderung menurun dalam lima tahun terakhir. Gambar 5 memperlihatkan kecenderungan

penurunan angka kemiskinan tersebut. Pada 2004, angka kemiskinan mencapai kurang dari 23%, dengan sekitar 90.600 penduduk hidup di bawah garis kemiskinan.

Indeks pembangunan manusia (IPM) kabupaten ini pada 2002 adalah 59,0, sedikit lebih baik daripada IPM Provinsi NTB (57,8), namun jauh lebih rendah dari rata-rata IPM nasional (65,8). Indikator-indikator pembangunan manusia di Kabupaten Bima yang lebih tinggi daripada rata-rata NTB adalah dalam bidang pencapaian pendidikan, yaitu angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Namun angka harapan hidup dan konsumsi per kapita riil lebih rendah daripada rata-rata provinsi. Adapun indeks kemiskinan manusia (IKM) pada tahun yang sama (2002) memperlihatkan bahwa kondisi kemiskinan di kabupaten ini sedikit lebih buruk dari pada rata-rata provinsi, khususnya dilihat dari beberapa indikator kesehatan, yaitu peluang untuk tidak mencapai umur 40 tahun dan proporsi penduduk tanpa akses ke air bersih. Walaupun demikian, pencapaian kabupaten ini lebih baik dari rata-rata provinsi dalam hal angka buta huruf, akses ke sarana kesehatan dan status gizi balita.

Gambar 5. Perubahan Angka Kemiskinan di Kabupaten Bima dan Provinsi NTB, 1999-2004



Kemiskinan menurut sudut pandang masyarakat berbeda dengan kemiskinan menurut data BPS tersebut di atas. Masyarakat peserta diskusi kelompok terarah (FGD) di tiga desa AKP di Kabupaten Bima membedakan tingkat kesejahteraan masyarakat dalam empat kelompok. Di Desa Nunggi, kelompok paling kaya disebut *Ntau Ra Wara*, kelompok menengah disebut *Mboha*, kelompok miskin disebut *Ncoki*, dan kelompok sangat miskin disebut *Ncoki Poda*. Di Desa Doridungga, kelompok terkaya disebut *Wara*, kelompok sedang disebut *Mboha*, kelompok miskin disebut *Dawara* dan kelompok termiskin disebut *Dawara Poda*. Sementara itu, di Desa Waworada, kelompok terkaya disebut *Ntau Wara*, kelompok sedang disebut *Mboha*, kelompok miskin disebut *Ncoki*, dan kelompok paling miskin disebut *Darere*. Pengelompokan tingkat kesejahteraan ini dibedakan berdasarkan beberapa indikator yang mudah diamati, termasuk kondisi rumah, tingkat pendidikan, pemanfaatan sarana kesehatan, penguasaan aset, frekuensi membeli pakaian, pola konsumsi

makanan, jenis pekerjaan, dan jumlah anak. Karakteristik kelompok miskin dan sangat miskin disajikan secara rinci pada Lampiran 5.

Berdasarkan ciri-ciri yang dikemukakan masyarakat tersebut, diperkirakan lebih dari 50% rumah tangga di desa-desa AKP di Kabupaten Bima tergolong miskin dan sangat miskin (Tabel 3). Di Desa Nunggi dan Desa Waworada, proporsi rumah tangga miskin lebih besar daripada rumah tangga sangat miskin, sedangkan di Desa Doridungga proporsi rumah tangga sangat miskinlah yang lebih banyak. Hal ini menunjukkan parahnya kemiskinan di Desa Doridungga karena mata pencaharian penduduknya sangat terbatas pada pertanian lahan kering dengan ketersediaan air yang sangat minim.

Tabel 3. Klasifikasi Kesejahteraan Rumah Tangga di Desa-Desa AKP di Kabupaten Bima, 2000 dan 2005

| | Klasifikasi Kesejahteraan | Desa Waworada | | Desa Nunggi | | Desa Doridungga | |
|---|---------------------------|---------------|------|-------------|------|-----------------|------|
| | | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 | 2000 | 2005 |
| 1 | Kaya | 15% | 8% | 9% | 10% | 43% | 13% |
| 2 | Sedang | 48% | 28% | 14% | 25% | 25% | 20% |
| 3 | Miskin dan Sangat Miskin | 37% | 64% | 77% | 65% | 32% | 67% |
| | Miskin | 28% | 47% | 16% | 42% | 20% | 24% |
| | Sangat Miskin | 9% | 17% | 61% | 23% | 12% | 43% |

Ketika masyarakat diminta untuk membandingkan kondisi kesejahteraan penduduk desa pada saat dilakukan diskusi (2005) dengan kondisi sekitar lima tahun sebelumnya, peserta FGD di desa Doridungga dan Desa Waworada mengemukakan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat di desa mereka cenderung menurun. Di kedua desa ini, proporsi rumah tangga kaya dan sedang menurun, sedangkan proporsi rumah tangga miskin dan sangat miskin meningkat. Di Desa Waworada peningkatan terbesar terjadi pada golongan miskin, sedangkan di Desa Doridungga justru proporsi rumah tangga sangat miskin yang meningkat drastis. Hanya di Desa Nunggi masyarakat merasa bahwa tingkat kesejahteraannya agak meningkat karena proporsi rumah tangga miskin dan sangat miskin menurun, sedangkan proporsi rumah tangga dengan tingkat ekonomi sedang meningkat.

Analisis kecenderungan tingkat kesejahteraan di tiga desa AKP ini berbeda dengan kecenderungan umum yang ditunjukkan oleh data BPS, karena tiga desa AKP ini memang belum merupakan representasi dari kondisi kabupaten secara umum. Walaupun demikian, dari diskusi lebih jauh dengan masyarakat, dapat dikenali dinamika kemiskinan di desa-desa AKP yang mungkin juga dialami di desa-desa sejenis lainnya. Berdasarkan analisis kecenderungan yang dikemukakan masyarakat, terlihat adanya beberapa persamaan dan perbedaan perubahan pola kehidupan yang memengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat dalam lima tahun terakhir. Ketiga desa AKP di Kabupaten Bima ini mengalami peningkatan sarana transportasi dan komunikasi, dan peningkatan ketersediaan sarana dan pelayanan kesehatan. Di dua desa, yaitu Desa Nunggi dan Doridungga, akses terhadap pendidikan juga meningkat; namun hal ini tidak terjadi di Desa Waworada karena akses ke sekolah lanjutan (SMP) tetap sulit sehingga banyak lulusan sekolah dasar yang tidak melanjutkan sekolah.

Adapun perbedaan antara Desa Nunggi, yang tingkat kesejahteraannya meningkat, dengan Desa Waworada dan Desa Doridungga, yang tingkat kesejahteraannya cenderung menurun, adalah dalam hal perubahan pengelolaan usahatani dan perubahan mata pencaharian secara umum. Peningkatan kesejahteraan di Desa Nunggi didukung oleh pengenalan jenis tanaman baru, yaitu bawang merah dan kacang, yang nilai jualnya lebih tinggi, disertai dengan penerapan teknik budidaya yang lebih baik. Di samping itu, pengenalan varitas sapi dan tehnik pemeliharaan yang lebih baik juga sangat membantu meningkatkan pendapatan masyarakat. Peningkatan produksi dan produktivitas usahatani tersebut juga berdampak positif terhadap pendapatan petani dengan lahan sempit dan buruh tani sehingga cukup banyak rumah tangga miskin yang kesejahteraannya meningkat ke kategori sedang. Dengan adanya perubahan ini, penurunan produktivitas pertanian sawah akibat makin berkurangnya pasokan air irigasi tidak terlalu berdampak negatif terhadap pendapatan masyarakat.

Desa Doridungga dan Desa Waworada juga mengalami penurunan produktivitas pertanian, khususnya sawah, karena menurunnya pasokan air irigasi. Kondisi ini diperparah dengan tidak adanya inovasi atau pengenalan komoditas lain seperti yang terjadi di Desa Nunggi. Bahkan pendapatan dari mata pencaharian alternatif lainnya justru menurun. Di Desa Doridungga, usaha ternak sapi tidak mengalami perkembangan baru. Banyak masyarakat yang sudah menjual ternaknya untuk biaya sekolah, dan ternyata setelah anaknya lulus sekolah sulit untuk mendapat pekerjaan. Faktor lain yang berdampak negatif terhadap penghidupan masyarakat Desa Doridungga adalah sangat berkurangnya pasokan air untuk kebutuhan minum dan kebutuhan rumah tangga lainnya, yang mengakibatkan masyarakat harus mengantri air berjam-jam. Adapun di Desa Waworada, turunnya pendapatan juga diakibatkan karena sebagian besar sawah di salah satu dusun diubah menjadi tambak udang, tetapi perusahaan swasta yang menangani pengelolaannya ternyata mengalami salah urus dan bangkrut. kibatnya tambak udang diterlantarkan, dan petani tambak menganggur atau harus mencari pekerjaan-pekerjaan kasar seadanya. Di samping itu, ikan hasil tangkapan nelayan juga terus menurun karena nelayan tradisional tidak dapat bersaing dengan nelayan modern yang datang dari daerah lain.

Meskipun analisis kecenderungan kemiskinan berdasarkan data BPS dan berdasarkan AKP di tiga desa tersebut tidak dapat diperbandingkan secara langsung, perbedaan antara keduanya memicu munculnya beberapa pertanyaan mendasar, khususnya mengenai dinamika kemiskinan di tingkat kabupaten. Berdasarkan hasil AKP yang hanya dilakukan di lokasi yang sangat terbatas dapat disimpulkan bahwa kemungkinan peningkatan kemiskinan terjadi di kalangan petani sawah yang produktivitasnya menurun karena berkurangnya pasokan air, peternak sapi yang masih memelihara sapi dengan cara tradisional, nelayan tradisional, dan petani tambak yang usaha tambaknya tidak berjalan baik. Peningkatan kesejahteraan, yang berarti juga penurunan kemiskinan, terjadi di kalangan petani-petani dan peternak yang melakukan diversifikasi dan peningkatan teknologi pengelolaan usahatani atau pemeliharaan ternak. Jika proporsi rumah tangga yang termasuk dalam golongan pertama, yaitu yang kesejahteraannya cenderung menurun, lebih sedikit daripada golongan yang kedua, maka kecenderungan kemiskinan akan sejalan dengan kecenderungan yang ditunjukkan oleh data BPS. Namun, hal ini masih dipertanyakan, mengingat bahwa perkembangan seperti yang terjadi di Desa Nunggi

tampaknya justru terjadi di wilayah yang terbatas. Selain itu, dalam beberapa diskusi yang dilaksanakan pada akhir kajian, juga muncul isu-isu lain yang belum dicakup dalam kajian AKP ini, yaitu tentang dinamika kemiskinan di daerah-daerah semiurban, mengingat bahwa dari ketiga desa AKP belum ada desa yang mewakili tipologi ini. Terlepas dari masih adanya pertanyaan mengenai kecenderungan kemiskinan yang sebenarnya terjadi di Kabupaten Bima secara umum, hasil AKP telah mengarahkan pada identifikasi isu-isu utama dalam penanggulangan kemiskinan yang akan dibahas dalam subbab berikut ini.

3.1.2. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kemiskinan

Berdasarkan analisis berbagai hasil diskusi yang dilakukan di tiga desa AKP dan masukan-masukan dari rangkaian lokakarya yang dilaksanakan selama kajian ini, dapat dikenali enam isu utama yang saling berkaitan. Keenam isu ini perlu ditangani dalam upaya untuk mengatasi masalah kemiskinan di Kabupaten Bima, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang. Keenam isu tersebut adalah: 1) degradasi lingkungan; 2) produksi dan kerentanan usaha pertanian dalam arti luas, termasuk peternakan dan perikanan; 3) keterbatasan lapangan kerja; 4) rendahnya pendidikan dan keterampilan; 5) keluarga berencana; dan 6) kelembagaan. Uraian di bawah ini akan membahas isu-isu tersebut, serta rekomendasi alternatif kebijakan daerah yang ditawarkan.

(1) Degradasi Lingkungan, Khususnya Hutan

Dalam diskusi-diskusi dengan masyarakat terungkap adanya berbagai permasalahan kemiskinan yang berakar pada masalah degradasi lingkungan, khususnya berkaitan dengan penggundulan atau pengalihfungsian hutan. Terjadinya penggundulan hutan akibat penebangan liar dan perubahan fungsi hutan menjadi tegalan telah mengakibatkan merosotnya ketersediaan air untuk keperluan minum dan kebutuhan domestik lainnya di Desa Doridungga. Dengan merosotnya ketersediaan air ini, proyek pipanisasi air yang telah dibuat oleh salah satu lembaga swadaya masyarakat menjadi tidak efektif karena masyarakat tetap harus mengantri lama untuk memperoleh air. Di Desa Nunggi, kerusakan hutan telah menyebabkan kerusakan sistem pasokan air untuk pertanian karena dam-dam yang sudah dibangun untuk menampung air irigasi tidak berfungsi akibat terjadinya sedimentasi. Di samping itu, penggundulan hutan juga menyebabkan makin seringnya terjadi banjir yang merusak sawah. Fenomena berkurangnya jumlah mata air secara signifikan juga dikonfirmasi oleh para pemangku kepentingan dalam lokakarya, sebagai persoalan yang terjadi secara luas di Kabupaten Bima.

Dalam jangka panjang, persoalan kerusakan lingkungan hutan ini berpotensi menyebabkan proses pemiskinan. Oleh karena itu, penanganan kerusakan hutan perlu menjadi prioritas. Dalam penanganan masalah kerusakan hutan perlu diperhatikan bahwa pemanfaatan hutan sangatlah penting bagi kehidupan masyarakat miskin. Hasil diskusi AKP menunjukkan bahwa karena terbatasnya lapangan kerja di desa maka masyarakat memanfaatkan sebagian lahan hutan sebagai tegalan dengan sistem perladangan berpindah. Kegiatan yang dilakukan termasuk menanam lereng-lereng yang terjal yang seharusnya tidak layak untuk dijadikan tegalan. Selain itu, masyarakat sekitar hutan juga banyak memanfaatkan kayu dan

hasil hutan lainnya sebagai strategi untuk bertahan hidup. Oleh karena itu, dalam rangka mengembalikan dan memperbaiki kondisi hutan, perlu dilakukan pendekatan lintas sektoral. Upaya pelestarian hutan perlu dipadukan dengan penciptaan alternatif lapangan kerja lain dan sistem pengembangan pola pemanfaatan lahan hutan yang ramah lingkungan dan lestari.

(2) Produksi dan Kerentanan Usahatani

Kasus Desa Nunggi memberikan pelajaran tentang peluang untuk meningkatkan pendapatan di sektor pertanian dan peternakan melalui introduksi komoditas yang cocok untuk dikembangkan di daerah-daerah khusus. Oleh karena itu, perlu terus dilakukan upaya untuk mencari dan mengembangkan komoditas yang cocok untuk dikembangkan di daerah-daerah kering yang produktivitas pertaniannya rendah. Kasus degradasi lingkungan yang dikemukakan pada butir 1 di atas juga memperlihatkan perlunya pengembangan sistem budidaya yang tepat untuk lahan miring dan yang tepat untuk menjaga kelestarian lingkungan. Upaya peningkatan usaha pertanian (termasuk perkebunan, peternakan, dan perikanan) sangat strategis dalam menciptakan daya dorong dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam jangka panjang.

Walaupun demikian, pengembangan komoditas dan sistem budidaya pertanian (dalam artian luas, termasuk peternakan dan perikanan) belum tentu akan mengatasi masalah kemiskinan bila aspek kerentanan yang ada tidak diantisipasi dan ditangani secara baik. Hasil diskusi dengan masyarakat mengungkapkan beberapa bentuk kerentanan usahatani di desa-desa AKP, di antaranya:

1. Kecenderungan penurunan produksi bawang merah akibat penyakit hama yang belum mampu diatasi petani (Desa Nunggi).
2. Kesulitan pasokan pakan ternak sapi (Desa Nunggi).
3. Kesalahan pengelolaan tambak oleh perusahaan swasta yang difasilitasi pemerintah, sehingga perubahan sawah menjadi tambak justru memiskinkan masyarakat (Desa Waworada).
4. Rusaknya sistem irigasi dan banjir yang menyebabkan penurunan produksi padi (Desa Nunggi).
5. Rendahnya harga hasil perkebunan (Desa Doridungga), harga bawang (Desa Nunggi), dan harga ikan (Desa Waworada).

Masyarakat masih kurang mendapat perlindungan dari kerentanan tersebut karena sistem pendukung yang saat ini disediakan pemda, di antaranya PPL, dirasa sangat jauh oleh masyarakat meskipun masyarakat menganggap bahwa keberadaannya sangat penting. Oleh karena itu, pemda perlu membantu masyarakat mengurangi kerentanan tersebut dengan menciptakan atau memperbaiki sistem penyuluhan dan mekanisme pendampingan secara berkelanjutan. Di samping itu, pemda juga perlu membantu membuka pasar serta memperlancar/menyediakan informasi harga. Pengenalan suatu komoditas atau sistem budidaya baru perlu terus didampingi agar persoalan yang dihadapi masyarakat dapat segera ditangani. Masyarakat juga perlu mendapatkan perlindungan dalam penanganan persoalan status lahan bermasalah dan bentuk-bentuk kerja sama dengan pihak lain yang berpotensi merugikan masyarakat seperti yang terjadi di Desa Waworada.

(3) Keterbatasan Lapangan Kerja

Tidak adanya atau kurangnya lapangan kerja merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan yang paling banyak dikemukakan masyarakat dalam berbagai diskusi. Lapangan kerja di perdesaan semakin sempit karena terbatasnya lahan dan adanya kecenderungan penurunan produktivitas lahan, tingginya pertumbuhan penduduk, kurangnya investasi industri nonpertanian di perdesaan yang dapat menyediakan lapangan kerja baru, dan kurangnya akses kepada modal. Tidak tersedianya lapangan kerja ini telah mendorong masyarakat untuk memanfaatkan lahan-lahan, termasuk lahan hutan, untuk bertani sehingga berakibat pada degradasi lingkungan sebagaimana dibahas di butir 1 di atas. Alternatif untuk mendapatkan pekerjaan di luar daerah atau untuk mengembangkan usaha berhadapan pada masalah rendahnya pendidikan formal, khususnya di kalangan masyarakat miskin, dan kurangnya keterampilan kerja pada umumnya (berkaitan dengan butir 4). Meskipun demikian, banyak keluarga yang telah berusaha menyekolahkan anak mereka, termasuk dengan menjual aset produksi mereka untuk menutupi biaya pendidikan yang mahal, dengan harapan anaknya akan mendapat pekerjaan dan pendapatan yang lebih baik. Oleh karena itu, masalah pengangguran menjadi masalah utama yang sangat berpotensi menambah kemiskinan di masa yang akan datang.

Dalam konteks kondisi di Kabupaten Bima ini, upaya untuk mengatasi masalah terbatasnya lapangan kerja perlu dilakukan dengan pendekatan yang komprehensif, antara lain melalui:

1. Peningkatan produksi pertanian dan dengan mengatasi kerentanan sebagaimana dikemukakan pada butir 2 di atas.
2. Penyediaan modal yang dapat diakses masyarakat dengan mudah. Masyarakat masih sangat tergantung pada rentenir. KUD hampir tidak dirasakan manfaatnya oleh masyarakat miskin. UPKD yang ada di Desa Waworada, misalnya, bisa menjadi salah satu sumber bantuan modal, walaupun penerima manfaat sangat terbatas pada kelompok sedang. Oleh karena itu, masih harus dicari sistem lembaga keuangan yang baik dan berkesinambungan.
3. Pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan yang menunjang keterampilan kerja, baik di bidang pertanian maupun nonpertanian.
4. Fasilitasi penyaluran dan penempatan tenaga kerja di industri ataupun di luar daerah melalui penyediaan informasi dan perlindungan pekerja.
5. Pengendalian pertumbuhan penduduk dengan meningkatkan keikutsertaan masyarakat dalam keluarga berencana (lihat butir 5 di bawah).

(4) Rendahnya Pendidikan dan Keterampilan

Dalam berbagai diskusi, masyarakat mengemukakan bahwa rendahnya pendidikan dan keterampilan merupakan penyebab kemiskinan karena hal ini menghambat akses untuk mendapat pekerjaan yang lebih baik. Kurangnya keterampilan juga dianggap sebagai penyebab rendahnya pengetahuan dan kemampuan untuk mengembangkan usaha pertanian. Kebanyakan masyarakat miskin hanya berpendidikan SD. Permasalahan yang mengemuka dalam AKP beragam, di antaranya yang utama adalah kurangnya insentif karena sulitnya lapangan kerja. Masyarakat miskin khususnya, merasa bahwa sekolah tidak akan membuat mereka mendapat pekerjaan yang lebih baik. Hal ini menyebabkan orangtua keluarga miskin tidak mendorong

anaknya untuk sekolah. Di samping itu, di beberapa daerah, seperti di Desa Waworada, jarak ke sekolah SMP terlalu jauh.

Untuk mengatasi masalah ini, di antaranya dibutuhkan bantuan beasiswa bagi masyarakat miskin dan penyediaan sarana pendidikan yang lebih merata dan mudah diakses masyarakat di semua daerah. Peningkatan pendidikan formal perlu didekati dari sisi sosiologis melalui peningkatan motivasi untuk menyekolahkan anak mereka, dan juga memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan spesifik suatu daerah. Upaya peningkatan pendidikan dan keterampilan juga dilakukan dalam satu paket yang terpadu dengan upaya yang disarankan pada butir 1, 2, dan 3 di atas, khususnya melalui program pendampingan masyarakat secara berkelanjutan.

(5) Keluarga Berencana

Salah satu faktor penyebab kemiskinan lainnya yang muncul dari AKP adalah banyak anak, dan pada umumnya keluarga miskin mempunyai lebih banyak anak. Hasil AKP mengungkapkan bahwa masyarakat cukup banyak mendapat informasi mengenai KB. Bidan Desa dan Puskesmas Pembantu (Pustu) merupakan sumber informasi utama dan cukup dekat dengan masyarakat. Namun, dalam diskusi dengan keluarga miskin terungkap bahwa kebanyakan dari mereka tidak mampu menjangkau biaya KB. Dalam diskusi dengan Dinas Keluarga Berencana terungkap bahwa subsidi alat kontrasepsi yang tersedia hanya mencukupi untuk 60% jumlah penduduk miskin usia subur, dan akses masyarakat miskin mungkin bisa lebih kecil lagi karena sebagian dari jumlah yang tersedia tersebut dapat saja digunakan untuk keluarga yang tidak terlalu miskin. Selain itu, secara total di tingkat kabupaten, jumlah tenaga PLKB dan Bidan Desa yang tersedia hanya 1/3 dari jumlah yang dibutuhkan. Dengan kondisi seperti ini, meskipun secara umum terjadi peningkatan cakupan KB, namun peningkatan hanya terjadi di kalangan golongan ekonomi menengah ke atas, sedangkan masyarakat miskin banyak yang tidak terjangkau program KB. Oleh karena itu, diperlukan strategi dan upaya khusus untuk meningkatkan cakupan program KB di kalangan masyarakat miskin melalui peningkatan pelayanan, komunikasi, dan informasi, serta pendidikan mengenai program KB.

(6) Kelembagaan

Secara tidak langsung, berbagai diskusi dengan masyarakat mengungkapkan bahwa pada umumnya masyarakat cukup dekat dengan institusi-institusi pemerintahan desa, keagamaan, pendidikan, dan kesehatan di tingkat lokal. Namun, akses masyarakat miskin terhadap institusi pendukung kegiatan ekonomi, seperti lembaga penyedia modal, lembaga pemasaran dan koperasi, sangat rendah. Selain itu, akses mereka terhadap informasi bantuan dan program-program pembangunan juga relatif kurang. Keputusan-keputusan mengenai pelaksanaan maupun pengawasan proyek maupun program masih didominasi oleh elit desa. Pengetahuan kaum perempuan, khususnya, lebih terbatas lagi, karena kaum perempuan cenderung hanya mengetahui program yang secara khusus ditujukan untuk perempuan, seperti program KB atau pelatihan keterampilan yang cakupannya juga sangat terbatas. Kondisi kelembagaan seperti ini menghambat efektivitas program dan cenderung kurang mampu mendukung kebutuhan riil masyarakat miskin. Oleh karena itu, dibutuhkan perubahan kebijakan dan perilaku pengelola proyek dan program agar penyebaran informasi lebih merata,

baik bagi laki-laki maupun perempuan, dan ketepatan sasaran bagi masyarakat miskin akan lebih baik. Di samping itu, juga perlu penyediaan institusi keuangan yang dapat diakses masyarakat miskin dan institusi yang dapat membuka dan meningkatkan akses pasar.

3.2. Kabupaten Tapanuli Tengah

3.2.1. Kondisi Daerah dan Kecenderungan Kemiskinan

Kabupaten Tapanuli Tengah terletak di pantai barat Provinsi Sumatera Utara. Bagian barat kabupaten ini berbatasan dengan Lautan Hindia, bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Singkil (Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam), bagian timur berbatasan dengan Kabupaten Tapanuli Utara, dan bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Tapanuli Selatan. Pada 2003, kabupaten yang luas daerahnya mencakup sekitar 2.194,98 km² ini berpenduduk sekitar 275.800 jiwa, dengan kepadatan penduduk sekitar 126 jiwa per km². Secara administratif kabupaten ini terdiri dari 15 kecamatan dan 160 desa, dengan kepadatan penduduk bervariasi antarkecamatan. Kecamatan Pandan, yang menjadi ibukota kabupaten, adalah kecamatan yang penduduknya paling padat (871 orang per km²). Sementara itu, kecamatan yang penduduknya paling jarang adalah Kecamatan Kolang dengan kepadatan penduduk sekitar 40 orang per km².

Hampir semua kecamatan terletak di pinggir pantai yang membentang sepanjang 200 km. Hanya dua kecamatan, yaitu Kecamatan Sibabangun dan Kecamatan Sitahuis, yang terletak di daerah perbukitan dan tidak mempunyai daerah pantai. Karena kabupaten ini terletak di sepanjang Pegunungan Bukit Barisan, topografi daerah ini bervariasi antara dataran rendah sepanjang pantai dan pegunungan yang berbukit-bukit, dengan ketinggian antara 0 sampai 1.266 meter di atas permukaan laut. Iklim di daerah ini termasuk Tipe A dalam klasifikasi Oldeman, dengan curah hujan yang tinggi, yaitu sekitar 4.842 mm/tahun dan 10-11 bulan basah per tahun.

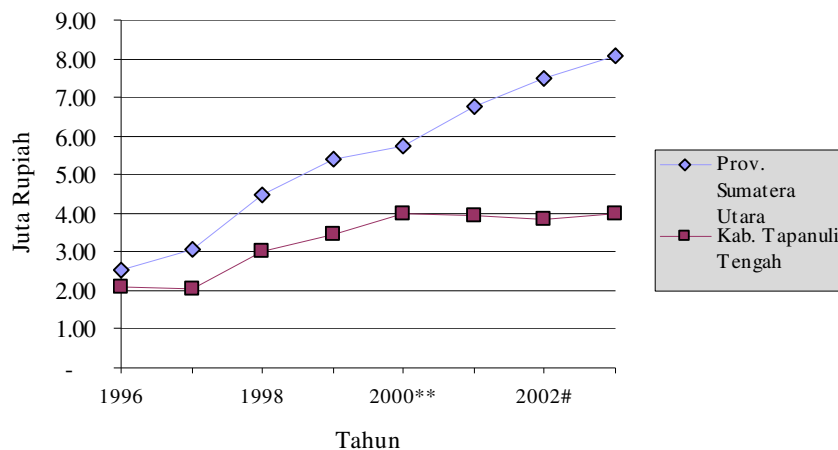
Kombinasi antara tingginya curah hujan dan lahan pegunungan yang subur membuat daerah ini memiliki sumber daya alam yang melimpah dengan hutan tropis, tanaman perkebunan, tanaman pangan, dan perikanan laut. Luas hutan di kabupaten ini sekitar 132.974 hektar, terdiri dari 74.504 hektar hutan lindung, 51.273 hektar hutan produksi, dan 7.197 hektar hutan konversi. Pada tahun 2003, luas areal perkebunan sekitar 40.000 hektar dan ditanami berbagai tanaman perkebunan, terutama karet, kelapa sawit, dan coklat. Luas lahan persawahan sekitar 17.808 hektar, dan setengahnya mendapat pengairan dari irigasi semiteknis dan irigasi tradisional. Sisanya adalah sawah tadah hujan dan rawa-rawa yang ditanami padi hanya pada musim-musim tertentu.

Perekonomian Kabupaten Tapanuli Tengah didominasi oleh sektor pertanian. Pada tahun 2003, kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB sekitar 54%. Sektor lain yang kontribusinya cukup besar adalah perdagangan, hotel, dan restoran (16%), industri manufaktur (11%), dan jasa-jasa lainnya (10%). Sektor transportasi dan komunikasi, bank dan lembaga keuangan, dan sektor konstruksi masing-masing hanya menyumbang sekitar 3%. Sementara itu, kontribusi sektor listrik, gas, dan air,

dan sektor pertambangan dan galian, masing-masing hanya kurang dari 1%. Lebih dari 70% rumah tangga di kabupaten ini juga bekerja di sektor pertanian, yaitu sebagai petani padi dan tanaman pangan lainnya, petani perkebunan, dan nelayan. Penduduk yang tinggal di sepanjang pantai umumnya bekerja sebagai nelayan dan sekaligus petani tanaman pangan, sedangkan penduduk yang tinggal di dataran tinggi hidup dari pertanian tanaman pangan dan perkebunan. Kebanyakan nelayan masih menggunakan teknologi tradisional yang menggunakan perahu kecil. Sebagian bekerja sebagai buruh nelayan di kapal orang lain. Di beberapa tempat, kehidupan masyarakat pantai juga ditunjang oleh industri pengolahan ikan sederhana, seperti pengolahan ikan pindang dan ikan asin.

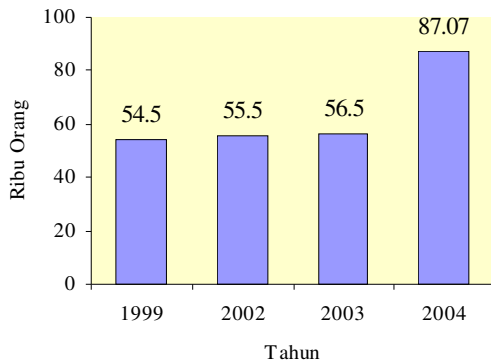
Beberapa dekade yang lalu, Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan daerah yang relatif makmur. Pelabuhan Barus dan Sibolga ramai dengan kapal-kapal dagang yang mengangkut produk-produk perikanan dan perkebunan. Ruas jalan sepanjang pantai barat yang melalui Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan jalur perdagangan utama yang menghubungkan Aceh (Kabupaten Singkil) dan Provinsi Sumatera Barat. Kemakmuran ini memudar sejak dikembangkannya pelabuhan dan jalan utama di pantai timur Sumatera. Pengembangan kawasan pantai timur ini mengambil alih sentra perdagangan di pantai barat sehingga perekonomian Kabupaten Tapanuli Tengah menjadi sepi. Aktivitas di pelabuhan pun menurun, sementara akses jalan dari pantai barat ke pantai timur yang sulit karena harus melalui daerah perbukitan Pegunungan Bukit Barisan menghambat akses ke pusat perekonomian baru di pantai timur. Oleh karena itu, Kabupaten Tapanuli Tengah menjadi makin tertinggal dari kabupaten-kabupaten lainnya, meskipun kekayaan alamnya melimpah. Lambatnya pertumbuhan ekonomi kabupaten ini dibandingkan rata-rata pertumbuhan ekonomi provinsi pada periode 2000-2003 diperlihatkan pada Gambar 6.

Gambar 6. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per Kapita Kab. Tapanuli Tengah dan Prov. Sumatera Utara, 1996-2003

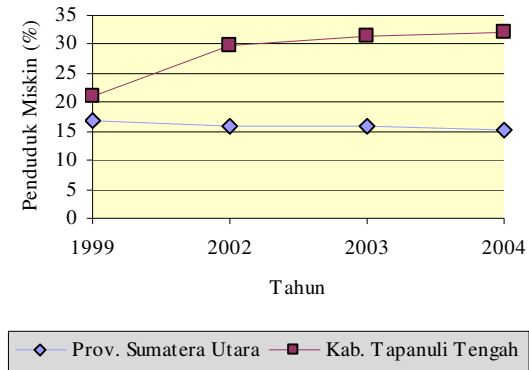


Gambar 7. Perubahan Angka Kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah dan Provinsi Sumatera Utara, 1999-2004

Gambar 7a. Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten Tapanuli Tengah, 1999 - 2004



Gambar 7b. Persentase Penduduk Miskin di Kab. Tapanuli Tengah dan di Prov. Sumatera Utara, 1999 - 2004



Data kemiskinan yang dipublikasikan BPS memperlihatkan kondisi kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah yang makin memprihatinkan (Gambar 7). Jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan terus meningkat dari 54.500 orang pada tahun 1999, menjadi 55.500 pada 2002, 56.500 pada 2003 dan melonjak menjadi 87.070 pada 2004. Dibandingkan kabupaten-kabupaten lain di Provinsi Sumatera Utara, Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan kabupaten dengan proporsi penduduk miskin terbesar kedua setelah Kabupaten Nias. Meskipun kemiskinan di Provinsi Sumatera Utara cenderung menurun, kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah terus meningkat. Baik indeks pembangunan manusia (IPM) maupun indeks kemiskinan manusia (IKM) juga menunjukkan ketertinggalan kabupaten ini dibandingkan rata-rata provinsi. Pada 2002, IPM Kabupaten Tapanuli Tengah 65,8, sedikit lebih rendah daripada rata-rata provinsi (68,8), sedangkan IKM kabupaten ini adalah 30,2, sedikit lebih tinggi dari rata-rata provinsi (27,8). Semua indikator pembangunan manusia memperlihatkan bahwa Kabupaten Tapanuli Tengah tertinggal di hampir semua aspek yang meliputi angka harapan hidup, pendidikan, daya beli, dan akses ke air bersih, serta status gizi balita. Pencapaian yang menyamai rata-rata provinsi hanya dalam aspek akses ke sarana kesehatan.

Dilihat dari sudut pandang masyarakat, kecenderungan perubahan tingkat kesejahteraan masyarakat di tiga desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah berbeda-beda. Secara umum, peserta FGD di dua desa, Desa Sipange dan Desa Mombang Boru, membedakan masyarakat ke dalam tiga kelompok kesejahteraan, yaitu rumah tangga yang kaya atau disebut “mampu”, rumah tangga yang “sedang”, dan rumah tangga yang miskin atau disebut “kurang mampu”. Ciri-ciri dari keluarga yang dianggap miskin disajikan di Lampiran 6. Berdasarkan kategorisasi tersebut, sangat sedikit (5%) rumah tangga yang dikategorikan kaya di kedua desa tersebut. Untuk Desa Sipange, sekitar 40% rumah tangga dikategorikan miskin, sedangkan di Desa Mombang Boru rumah tangga yang dikategorikan miskin mencapai sekitar 72%. Dibandingkan dengan kondisi kesejahteraan lima tahun sebelumnya, peserta FGD di

kedua desa tersebut berpendapat bahwa tingkat kesejahteraan mereka cenderung meningkat (Tabel 4).

Tabel 4. Klasifikasi Kesejahteraan Rumah Tangga di Desa-Desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah, 2000 dan 2005

| Desa | Tahun | Klasifikasi Kesejahteraan | | |
|-------------------|-------|---------------------------|--------|--------|
| | | Kaya | Sedang | Miskin |
| Desa Sipange | 2005 | 5% | 55% | 40% |
| | 2000 | 5% | 41% | 54% |
| Desa Mombang Baru | 2005 | 5% | 23% | 72% |
| | 2000 | - | 5% | 95% |
| Desa Kinali | 2005 | - | 73% | 27% |
| | 2000 | - | 90% | 12% |

Peningkatan kesejahteraan masyarakat di kedua desa tersebut didukung oleh peningkatan produksi beberapa jenis tanaman perkebunan, khususnya kelapa sawit dan coklat. Selain itu, tanaman lain yang juga meningkatkan pendapatan penduduk di Desa Sipange adalah durian dan di Desa Mombang Boru adalah jeruk. Di samping itu, masyarakat di kedua desa juga menikmati peningkatan dalam hal ketersediaan sarana transportasi, sarana komunikasi, termasuk ketersediaan sambungan ke telepon genggam, dan akses ke sarana kesehatan. Oleh karena itu, terjadinya penurunan produksi padi yang disebabkan oleh rusaknya jaringan irigasi, banjir, dan tidak berfungsinya lembaga pengelola pemanfaatan air, tidak terlalu memengaruhi kesejahteraan masyarakat secara umum.

Kondisi kesejahteraan masyarakat di Desa Kinali berbeda dengan di dua desa AKP lainnya. Pada saat diskusi, peserta FGD menekankan bahwa tidak ada penduduk desa tersebut yang bisa dikategorikan kaya. Oleh karena itu, hanya ada dua golongan tingkat kesejahteraan di desa tersebut, yaitu golongan sedang yang disebut "kurang mampu" dan golongan miskin yang disebut "tidak mampu". Sebagian besar (73%) rumah tangga dikategorikan dalam kelompok sedang. Kondisi ini agak berbeda dengan hasil pemetaan, pengamatan langsung, dan informasi tambahan dari masyarakat desa lainnya. Dari berbagai informasi tersebut, diperkirakan sekitar 6% rumah tangga dapat dikategorikan kaya, 40% sedang, dan sisanya (44%) tergolong miskin, yang di antaranya sekitar 9% bisa dianggap sangat miskin. Perbedaan ini dapat terjadi karena pada saat FGD pesertanya lebih banyak menggunakan kondisi rumah sebagai acuan, padahal kondisi rumah, yang kebanyakan merupakan warisan, tidak selalu dapat mencerminkan kondisi penghidupan penghuninya. Hal yang bisa menjadi penyebab bias lainnya adalah adanya proyek Coremap yang mungkin akan memberikan bantuan modal. Ada kekhawatiran pada pihak peserta diskusi bahwa yang digolongkan kaya tidak akan mendapat bantuan tersebut.

Berbeda dengan kedua desa AKP lainnya, peserta FGD di Desa Kinali mengemukakan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat di desa mereka cenderung menurun. Sekitar lima tahun sebelumnya, Desa Kinali masih agak ramai dan masih lebih banyak penduduk yang tingkat kesejahteraannya tergolong sedang tinggal di desa tersebut. Sebagian besar dari mereka kemudian pindah ke desa-desa lain, khususnya ke Desa Pasar Tarandam, karena kegiatan ekonomi di desa tetangga tersebut lebih ramai dan terdapat lebih banyak kesempatan kerja dan usaha. Penurunan kesejahteraan di desa ini terjadi setidaknya sejak lebih dari satu dekade terakhir karena kapal-kapal nelayan tidak lagi dapat merapat di Desa Kinali, akibat terjadinya pendangkalan muara sungai. Dengan berpindahnya tempat merapat kapal ikan, maka kegiatan bongkar, perdagangan, dan warung-warung (*lapo*) juga ikut pindah. Sementara itu, hasil tangkapan ikan nelayan terus menurun karena kerusakan terumbu karang akibat pengeboman dan beroperasinya kapal pukat Thailand. Hal ini diperparah dengan penurunan produksi padi akibat serangan hama dan banjir yang makin sering terjadi. Banjir bahkan makin tinggi dan sering menggenangi perumahan penduduk serta merusak jembatan-jembatan sehingga transportasi ke luar desa dan di dalam desa memburuk. Oleh karena itu, meskipun telah ada peningkatan akses ke sarana pendidikan dan sarana komunikasi, khususnya telepon, kesejahteraan masyarakat cenderung menurun.

Meskipun hasil analisis kecenderungan kemiskinan dari AKP tidak persis sama dengan hasil analisis kecenderungan kemiskinan dari data BPS, beberapa hal penting dapat ditarik dari analisis terhadap kedua data tersebut. Secara umum, hasil AKP menjelaskan dinamika kemiskinan di masyarakat dengan berbagai tipologi penghidupan. Masyarakat yang kemakmurannya cenderung meningkat adalah petani tanaman perkebunan yang mulai mengusahakan komoditas baru, khususnya kelapa sawit, coklat, dan tanaman buah-buahan. Selain itu, masyarakat di sekitar daerah semiurban yang pendidikannya relatif tinggi juga cenderung meningkat kesejahteraannya. Adapun petani sawah dan nelayan, yang proporsinya cukup besar di Kabupaten Tapanuli Tengah ini, justru cenderung menurun tingkat kesejahteraannya. Hal inilah yang mungkin dapat menjelaskan kecenderungan peningkatan kemiskinan di kabupaten ini. Selain itu, dalam diskusi dengan berbagai pemangku kepentingan di tingkat kabupaten juga muncul isu tentang migrasi dari daerah-daerah sekitar, khususnya dari Nias, yang mungkin juga menambah penduduk miskin.

AKP hanya dilaksanakan di tiga desa. Daerah sentra produksi padi dan sentra nelayan yang dianggap tidak terlalu miskin, serta daerah di mana banyak migran dari daerah lain, belum dicakup dalam kajian ini. Pelaksanaan AKP di daerah-daerah tersebut masih diperlukan untuk memperdalam pemahaman mengenai dinamika kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah ini.

3.2.2. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kemiskinan

Dengan kondisi sumber daya alam yang melimpah dan iklim yang sangat menunjang usaha pertanian, persoalan kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah tidaklah sejelas kondisi dan permasalahan kemiskinan di Kabupaten Bima. Oleh karena itu, pada lokakarya dan konsultasi awal dengan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten, banyak pendapat yang menyoroti faktor sumber daya manusia dan

perilaku masyarakat sebagai penyebab kemiskinan di kabupaten ini. Sementara itu, hasil diskusi dengan masyarakat yang dilaksanakan selama kegiatan AKP di tiga desa terpilih, berhasil mengungkap lima isu utama yang memengaruhi kemiskinan di kabupaten ini, yaitu isu-isu yang berkaitan dengan mata pencaharian, pendidikan, infrastruktur, lingkungan, dan keluarga berencana.

(1) Mata Pencaharian

Sebagaimana dikemukakan pada subbab sebelumnya, dinamika kemiskinan sangat dipengaruhi oleh perubahan pengelolaan usahatani atau mata pencaharian pada umumnya. Diskusi dengan masyarakat di Desa Sipange dan Desa Mombang Boru mengungkapkan bahwa pendapatan dari perkebunan kelapa sawit, coklat, dan beberapa jenis buah-buahan, cenderung meningkat. Walaupun demikian, pengembangan komoditas ini banyak dilakukan oleh masyarakat sendiri karena bimbingan dan penyuluhan dari pemerintah dirasa sangat kurang. Upaya ini juga menghadapi permasalahan pemasaran dan kurang tersedianya modal. Masyarakat miskin masih sangat tergantung pada pinjaman informal dari pedagang pengumpul, *toke*, *lapo* atau kredit berbunga tinggi yang disediakan beberapa lembaga informal di daerah-daerah semiurban. Oleh karena itu, alokasi pengeluaran keluarga untuk membayar utang masih cukup tinggi.

Produksi pertanian tanaman pangan, khususnya padi, yang banyak menjadi andalan masyarakat, justru cenderung menurun. Hal ini disebabkan oleh berkurangnya luas lahan dan menurunnya produktivitas. Berkurangnya luas lahan sawah terjadi akibat menurunnya pasokan air irigasi karena rusaknya saluran atau dam, banjir, dan tidak berjalannya pengaturan irigasi karena petugas P3A tidak berfungsi. Selain karena permasalahan irigasi dan banjir, menurut masyarakat, penurunan produktivitas padi juga disebabkan karena meningkatnya serangan hama. Menurunnya produksi padi ini sangat memengaruhi pendapatan masyarakat miskin yang kebanyakan bekerja sebagai buruh tani atau penggarap dengan sistem bagi hasil. Di beberapa tempat, seperti di Desa Kinali, sistem bagi hasil sangat memberatkan penggarap.

Penurunan pendapatan juga terjadi di kalangan nelayan karena hasil tangkapan ikan yang terus menurun. Menurut masyarakat, hal ini terjadi karena kerusakan terumbu karang akibat penggunaan bom ikan dan karena beroperasinya Pukat Thailand dari luar daerah. Kebanyakan masyarakat miskin bekerja sebagai buruh nelayan di perahu yang dimiliki oleh *toke* dan kehidupannya sangat tergantung pada pemilik perahu tersebut. Jeratan utang dan hubungan buruh nelayan dan majikannya yang cenderung merugikan nelayan, melestarikan kemiskinan di kalangan buruh nelayan ini. Sedangkan alternatif mata pencaharian lain, baik dalam bentuk budidaya perikanan atau yang lainnya, belum ada.

Sumber pendapatan lain yang banyak menopang kehidupan masyarakat miskin dan berperan sebagai strategi bertahan hidup mereka adalah mengambil hasil hutan, seperti madu, rotan, kelelawar, atau buah-buahan, dan memelihara ternak kecil, seperti babi, ayam, itik, dan kambing. Pemanfaatan hutan tersebut agak terancam oleh penggundulan hutan secara liar oleh beberapa pihak yang tidak bertanggung jawab. Sementara itu, perlindungan dalam pemeliharaan ternak kecil masih kurang dalam hal pencegahan dan pengendalian penyakit.

Lapangan kerja di luar sektor pertanian masih sangat terbatas sehingga banyak masyarakat, khususnya di daerah dekat perkotaan, yang bermigrasi ke daerah lain. Menurunnya pendapatan di sektor pertanian dan keberhasilan beberapa pekerja migran yang telah bekerja di daerah lain mendorong peningkatan minat masyarakat untuk bekerja ke luar daerah.

Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut, dibutuhkan perubahan-perubahan kebijakan dan fokus program-program di sektor pertanian, peternakan, perkebunan dan kehutanan. Mengaktifkan dan reorientasi kegiatan penyuluhan perlu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan petani akan penguasaan atas teknik berusaha tani, pengendalian hama dan penyakit (termasuk untuk ternak kecil), dan pemasaran yang lebih baik. Dalam kaitan dengan kegiatan penyuluhan ini, peranan perempuan yang ternyata sangat dominan dalam usahatani tanaman pangan perlu diperhatikan, agar mereka juga mendapat akses terhadap penyuluhan. Khusus untuk mengatasi masalah irigasi di persawahan, perlu dilakukan perbaikan infrastruktur irigasi (lihat butir 3 di bawah), penanggulangan masalah penggundulan hutan (butir 4) dan revitalisasi lembaga pengaturan irigasi. Perlindungan terhadap sumber daya perairan juga sangat diperlukan untuk meningkatkan pendapatan nelayan. Upaya ini perlu juga dipadukan dengan introduksi mata pencaharian alternatif lain. Meningkatkan akses permodalan juga diperlukan untuk menunjang usahatani, dan juga meningkatkan akses tabungan masyarakat sampai ke pelosok desa atau ke kawasan nelayan, misalnya melalui bank keliling (*mobile banking*). Selain semua upaya itu, kebutuhan untuk mendapatkan pekerjaan di sektor nonpertanian perlu didukung melalui penyediaan pendidikan nonformal, peningkatan investasi di industri berbasis pertanian yang banyak menyerap tenaga kerja dan produk pertanian lokal, dan program perlindungan bagi tenaga kerja migran.

(2) Pendidikan

Meskipun di beberapa daerah, khususnya di daerah semiurban, rata-rata tingkat pendidikan sudah cukup tinggi, kebanyakan keluarga miskin hanya mampu menyekolahkan anak mereka sampai tingkat SD atau maksimal SMP. Di daerah nelayan, khususnya, banyak anak laki-laki yang putus sekolah pada tingkat sekolah dasar dan bekerja sebagai buruh nelayan atau ikut membantu orang tuanya menangkap ikan dengan perahu tradisional milik keluarga. Berbagai faktor menyebabkan terjadinya putus sekolah pada tingkat SD atau SMP, yakni: rendahnya kesadaran untuk melanjutkan sekolah, ketertarikan untuk bekerja sebagai nelayan, dan banyaknya keluarga miskin yang tidak mampu menyekolahkan anaknya ke sekolah lanjutan karena lokasinya jauh dan membutuhkan biaya transportasi yang besar. Hanya sekolah SD yang sudah ada di hampir semua desa, sedangkan sekolah SMP dan SMA terletak di ibukota kecamatan, yang jaraknya cukup jauh dari desa-desa terpencil yang akses transportasinya sulit. Rendahnya motivasi untuk melanjutkan sekolah juga disebabkan oleh kenyataan bahwa banyak lulusan SMP dan SMA yang tidak terserap oleh pasar kerja lokal dan menjadi pengangguran. Meskipun masyarakat menyadari bahwa rendahnya pendidikan dan keterampilan merupakan penyebab kemiskinan, hanya di beberapa daerah perkotaan dan pinggiran kota yang memiliki motivasi sekolah cukup tinggi. Motivasi ini pun muncul karena melihat keberhasilan pekerja migran, yang umumnya mempunyai latar belakang pendidikan yang cukup tinggi.

Dengan mempertimbangkan permasalahan-permasalahan tersebut, tampaknya diperlukan terobosan khusus untuk meningkatkan pendidikan masyarakat miskin. Salah satunya adalah dengan membangun SD-SMP satu atap agar akses ke sekolah lanjutan lebih dekat. Selain itu, diperlukan pendekatan khusus untuk menarik atau mempertahankan anak laki-laki di lingkungan nelayan agar tetap bersekolah, misalnya dengan membuat sekolah alternatif dengan jam pelajaran yang lebih fleksibel. Untuk lebih meningkatkan motivasi sekolah, juga dibutuhkan upaya peningkatan pendidikan dan keterampilan yang dipadukan dengan penyediaan lapangan kerja.

(3) Infrastruktur

Pembangunan infrastruktur jalan dan sarana komunikasi, khususnya di Desa Sipange, merupakan faktor yang mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat desa tersebut karena penjualan hasil pertanian menjadi lebih lancar, dan akses ke sarana pendidikan dan kesehatan menjadi lebih mudah. Namun, kondisi jalan dan jembatan di dua desa AKP lainnya sangat memprihatinkan. Beberapa ruas jalan menuju dan di dalam Desa Mombang Boru kondisinya rusak karena kurang perawatan. Beberapa jembatan juga rusak karena diterjang banjir. Hal serupa juga terjadi di Desa Kinali, di mana akses dari dan ke dalam desa terputus karena jembatan-jembatan hanyut setiap kali terjadi banjir. Bahkan salah satu jembatan gantung dari Desa Kinali menuju desa tetangganya juga rusak oleh banjir hanya enam bulan setelah jembatan tersebut diresmikan. Menurut pendapat masyarakat setempat, konstruksi jembatan-jembatan tersebut tidak dibangun dengan mengantisipasi banjir yang memang sering terjadi, dan juga tidak melibatkan penduduk setempat dalam perencanaan maupun pembangunannya. Bahkan pembangunan tanggul penahan air di Desa Pasar Tarandam yang dibangun oleh provinsi, justru menyebabkan banjir di Desa Kinali.

Kondisi infrastruktur pengairan di Desa Sipange dan Desa Mombang Boru yang seharusnya mengairi sawah-sawah di desa tersebut juga banyak yang rusak. Selain karena kurangnya perawatan, kerusakan terjadi juga karena banjir dan pendangkalan dam. Pengelolaan saluran irigasi sudah tidak berjalan dan masyarakat memang sejak awal tidak merasa bertanggungjawab terhadap pengelolaan dan pemeliharaan jaringan irigasi yang ada.

Munculnya permasalahan-permasalahan tersebut memperlihatkan perlunya perubahan pendekatan dalam perencanaan dan pembangunan proyek-proyek infrastruktur, yaitu dengan lebih melibatkan masyarakat. Di samping itu, pembangunan infrastruktur perlu memperhitungkan risiko-risiko bencana alam yang berpotensi menyebabkan terjadinya kerusakan.

(4) Lingkungan

Isu kerusakan lingkungan tidak secara langsung dikemukakan masyarakat sebagai penyebab kemiskinan. Namun masyarakat banyak mengemukakan permasalahan yang diakibatkan oleh kerusakan lingkungan sebagai penyebab kemiskinan. Di antara permasalahan tersebut adalah pendangkalan muara sungai di Desa Kinali yang menyebabkan kapal ikan tidak dapat merapat sehingga tempat pendaratan ikan berpindah ke desa lain. Selain itu, banjir dan abrasi yang menyebabkan rusaknya

jaringan irigasi, jembatan, dan menggenangi areal persawahan juga dikemukakan di ketiga desa AKP. Meskipun masyarakat peserta diskusi di desa tidak secara langsung menyebutkan penggundulan hutan sebagai penyebabnya, beberapa pemangku kepentingan yang hadir dalam lokakarya mengemukakan perlunya perhatian pada penggundulan hutan yang disinyalir banyak dilakukan secara ilegal.

Degradasi lingkungan juga terjadi di kawasan pantai dan laut di kabupaten ini. Menurunnya hasil tangkapan ikan yang dikemukakan di Desa Kinali, juga dikemukakan oleh masyarakat di Desa Jago-Jago, yaitu desa yang menjadi tempat uji coba pada saat pelatihan AKP. Menurut masyarakat, penurunan hasil tangkapan ini disebabkan oleh kerusakan terumbu karang akibat penggunaan bom ikan dan beroperasinya kapal-kapal pukat Thailand. Dalam forum lokakarya di kabupaten, permasalahan ini juga dikonfirmasi oleh para pemangku kepentingan. Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan suatu sistem pengawasan masyarakat atas penggunaan bom dan pengoperasian kapal pukat Thailand. Di samping itu, juga diperlukan upaya-upaya untuk menumbuhkan kembali dan memelihara kelestarian terumbu karang.

(5) Keluarga Berencana

Banyak keluarga miskin yang mempunyai banyak anak. Banyaknya jumlah anggota keluarga menambah beban keluarga miskin. Faktor adat yang mementingkan anak laki-laki seringkali menyebabkan keluarga tidak membatasi jumlah anak sampai mereka memiliki anak laki-laki. Selain faktor adat, beberapa pendapat yang dikemukakan pada saat diskusi dengan masyarakat juga memperlihatkan adanya persepsi yang salah mengenai efek samping pemakaian alat kontrasepsi. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, perempuan mempunyai peranan dan tanggung jawab ekonomi yang cukup besar karena merekalah yang pada umumnya mengurus sawah, ladang, memelihara ternak kecil, dan mencari kayu bakar. Oleh karena itu, mereka harus memiliki fisik yang kuat. Ada anggapan di masyarakat, khususnya masyarakat kurang mampu, bahwa penggunaan alat kontrasepsi akan menyebabkan perdarahan dan badan lemas sehingga mereka tidak bisa bekerja di ladang.

Persepsi keliru seperti ini tidak bisa langsung diluruskan karena banyak bidan desa yang tidak tinggal atau menetap di desa tempatnya bertugas sehingga hubungan dengan masyarakat tidak dekat. Di Desa Kinali, misalnya, tidak ada bidan desa. Oleh karena itu, meskipun jarak ke puskesmas dan bidan desa di desa tetangga hanya sekitar 1,5 km, pada umumnya persalinan dibantu oleh dukun beranak kampung yang tidak melayani KB. Kegiatan posyandu juga sudah jarang dilakukan. Guna mengatasi masalah ini, diperlukan upaya peningkatan program KB melalui penyuluhan dan tanggapan yang lebih baik terhadap keluhan komplikasi penggunaan alat kontrasepsi. Petugas kesehatan dan KB juga perlu lebih mendekatkan diri dengan masyarakat golongan ekonomi lemah, serta melakukan revitalisasi kegiatan posyandu.

IV. KAPASITAS DAERAH DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Berdasarkan informasi yang dikumpulkan di kabupaten studi dan interaksi dengan pemda dan para pemangku kepentingan lainnya selama pelaksanaan kajian ini, terlihat adanya perbedaan kapasitas kedua kabupaten studi dalam penanggulangan kemiskinan. Dalam konteks ini, yang dimaksudkan dengan kapasitas daerah bukanlah kapasitas keuangan pemda, melainkan kapasitas kelembagaan yang mencakup struktur kelembagaan, pemahaman dan perhatian terhadap masalah kemiskinan, dan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang telah disusun dan dilaksanakan di masing-masing wilayah. Secara umum, Kabupaten Bima memiliki kapasitas yang relatif lebih baik dibandingkan Kabupaten Tapanuli Tengah. Perbedaan kapasitas tersebut, antara lain dipengaruhi oleh kondisi kemiskinan wilayah, perkembangan dan aktivitas lembaga-lembaga nonpemerintah, serta aktivitas lembaga-lembaga donor.

Dengan kondisi iklim yang sangat kering dan tanah yang kurang subur, kemiskinan merupakan masalah kronis bagi Kabupaten Bima. Oleh karena itu, isu kemiskinan sudah lama menjadi perhatian utama pemda dan masyarakat Kabupaten Bima pada umumnya. Sedangkan bagi masyarakat dan Pemda Kabupaten Tapanuli Tengah, kemiskinan tidak termasuk dalam agenda utama karena kehidupan masyarakat pada umumnya sangat ditunjang oleh kekayaan sumber daya alam daerah tersebut. Kemajuan kapasitas Kabupaten Bima juga ditunjang oleh perkembangan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di berbagai bidang, mulai dari kegiatan pemberdayaan masyarakat di tingkat akar rumput hingga kegiatan yang bersifat advokasi. Di samping itu, banyaknya bantuan dari lembaga-lembaga donor, baik yang secara langsung ditujukan untuk mengatasi masalah kemiskinan maupun yang ditujukan untuk meningkatkan kapasitas pemda, juga turut meningkatkan kapasitas Kabupaten Bima dalam penanggulangan kemiskinan.

Subbab berikut ini menguraikan kapasitas kedua kabupaten studi, dilihat dari sisi kelembagaan penanggulangan kemiskinan, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, dan pengaruh perbedaan kapasitas tersebut terhadap efektivitas upaya peningkatan kapasitas pemda melalui AKP yang dilaksanakan dalam kajian ini.

4.1. Kelembagaan Penanggulangan Kemiskinan

4.1.1. Kapasitas Kelembagaan Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Daerah

Baik Kabupaten Tapanuli Tengah maupun Kabupaten Bima telah membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah (KPKD) sebagaimana diinstruksikan oleh Menteri Dalam Negeri. Susunan anggota KPKD di kedua kabupaten tersebut ditetapkan setiap tahun dalam bentuk Surat Keputusan Bupati. Namun, susunan keanggotaan dan kegiatan yang dilakukan KPKD di kedua kabupaten ini berbeda. Oleh karena itu, terdapat perbedaan struktur kelembagaan dan tingkat kemajuan upaya pemda dalam penanggulangan kemiskinan di kedua kabupaten tersebut. Secara

umum, Kabupaten Bima telah memiliki struktur kelembagaan penanggulangan kemiskinan yang relatif lebih inklusif dibandingkan Kabupaten Tapanuli Tengah. Namun struktur kelembagaan yang telah dibentuk di Kabupaten Bima itu pun ternyata masih belum cukup efektif untuk mengkoordinasikan dan mendorong upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di kabupaten tersebut.

KPKD di Kabupaten Tapanuli Tengah secara formal mulai dibentuk tahun 2003 berdasarkan SK Bupati No. 255/PMD/Tahun 2003. Susunan keanggotaannya terdiri dari 10 lembaga satuan kerja pemda. Penanggungjawab KPKD adalah Bupati, dengan Kepala Kantor PMD sebagai ketua pelaksana. Sekretaris KPKD berasal dari Kantor PMD, sedangkan Kepala Bappeda menjabat sebagai pengarah. Sejak terbentuknya KPKD sampai dengan saat dilakukan kajian ini, KPKD belum melakukan kegiatan apa-apa karena tidak ada dukungan dana dari pemerintah kabupaten. Keberadaan KPKD juga tidak banyak diketahui oleh dinas-dinas sektoral. Oleh karena itu, Kabupaten Tapanuli Tengah belum mulai menyusun dokumen SPKD dan belum melakukan kegiatan untuk mengkoordinasikan upaya dan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Beberapa program dinas sektoral yang diberi label “penanggulangan kemiskinan” masih dilakukan oleh masing-masing dinas, dan secara umum koordinasi dilakukan oleh Bappeda.

Di Kabupaten Tapanuli Tengah, pendataan keluarga miskin dilakukan oleh Dinas Keluarga Berencana dan Catatan Sipil dengan menggunakan kriteria keluarga Prasejahtera dan Sejahtera I yang ditetapkan BKKBN. Selain digunakan untuk kepentingan program KB, data keluarga miskin tersebut juga digunakan untuk penentuan sasaran bantuan beras murah untuk keluarga miskin (Raskin). Untuk penentuan sasaran program jaminan kesehatan untuk keluarga miskin digunakan kriteria lain berdasarkan petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan dalam petunjuk pelaksanaan program. Pendataan untuk penentuan sasaran program ini dilakukan oleh puskesmas dan bidan desa. Sementara itu, penargetan yang dilakukan dinas-dinas sektoral lainnya juga dilakukan oleh masing-masing dinas berdasarkan kriteria yang ditetapkan masing-masing sektor.

Meskipun KPKD belum melaksanakan kegiatan, kantor statistik Kabupaten Tapanuli Tengah telah melakukan beberapa analisis mengenai kondisi kemiskinan di kabupaten ini. Dengan menggunakan data tahun 1999 sampai 2002, BPS Kabupaten Tapanuli Tengah telah mempublikasikan analisis kemiskinan yang membahas kecenderungan angka kemiskinan, indeks pembangunan manusia, dan indeks kemiskinan manusia. Selain itu, BPS Kabupaten Tapanuli Tengah juga melakukan identifikasi desa tertinggal berdasarkan beberapa indikator lokal dan ikut serta dalam proyek pengembangan indikator terkait dengan kemiskinan yang dilaksanakan oleh BPS Pusat. Sayangnya, hasil-hasil analisis BPS Kabupaten Tapanuli Tengah tersebut belum digunakan oleh pemda dalam penyusunan kebijakan dan program daerah.

Adapun KPKD Kabupaten Bima yang disahkan melalui Keputusan Bupati Nomor 95 Tahun 2004, terdiri dari unsur pemerintah dan nonpemerintah. Susunan pimpinan KPKD tersebut terdiri dari Bupati Bima sebagai penanggungjawab, Sekretaris Daerah dan Asisten Administrasi Pembangunan dan Kesejahteraan, serta Ketua Bappeda sebagai pengarah, Kepala BPMPP sebagai ketua pelaksana, dan Kepala Bidang

Ekonomi BPMPP sebagai sekretaris. Untuk melaksanakan program kerjanya, KPKD membentuk empat kelompok kerja (pokja), yaitu:

- (i) Pokja I bidang Data, Informasi, dan Publikasi, dengan koordinator Kepala BPS.
- (ii) Pokja II Bidang Pengembangan LKM dan UKM, dengan koordinator Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian.
- (iii) Pokja III Bidang Pelaksana Program dan Kegiatan, dengan koordinator Kepala Dinas Kesehatan.
- (iv) Pokja IV Bidang Monitoring dan Evaluasi, dengan koordinator Kepala Bina Program Sekretariat Daerah.

Unsur nonpemerintah yang menjadi anggota pokja-pokja tersebut terdiri dari wakil perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi massa (ormas) lain, dan lembaga donor. Unsur dari perguruan tinggi adalah Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (STISIP) dan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE). Unsur LSM meliputi LP3M, Yayasan Bangun Daya Bima, dan Yayasan Peduli Bangun Bangsa, sedangkan unsur dari ormas adalah Majelis Ulama Indonesia (MUI), dari lembaga swasta diwakili PD Wawo, dan dari lembaga donor dari Promis-NT.⁵

Sejak mulai dibentuk, KPKD Kabupaten Bima telah melakukan beberapa kegiatan, di antaranya adalah:

- (1) Inventarisasi program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan berbagai dinas/instansi pemerintah pada 2003-2004.
- (2) Pendataan Kelompok Usaha Ekonomi Produktif yang dibentuk melalui Program UED-SP, IDT, PDM-DKE, Lumbung Desa, dan Program NTAADP, pada 2003.
- (3) Pendataan Keluarga Miskin di Kabupaten Bima (2003) dengan menggunakan indikator lokal yang merupakan gabungan antara indikator BPS, BKKBN, dan indikator yang diusulkan dinas-dinas terkait lainnya.
- (4) Penyusunan draf Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD).

Berdasarkan kriteria yang dikembangkan KPKD tersebut, hasil pendataan keluarga miskin pada 2003/2004 memperlihatkan bahwa keluarga miskin di Kabupaten Bima berjumlah sekitar 42.500 KK. Jumlah ini jauh lebih besar dari hasil pengolahan data Susenas berdasarkan pendekatan Garis Kemiskinan yang berjumlah 98.800 jiwa atau 24.000 KK. Namun, hasil pendataan keluarga miskin tersebut ternyata tidak dijadikan acuan penentuan sasaran program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh berbagai instansi/dinas sektoral. Hal ini terjadi karena dalam pendataan tersebut tidak dicakup data-data spesifik yang sesuai dengan kebutuhan sektor-sektor terkait. Selain itu, beberapa dinas juga berpendapat bahwa hasil pendataan kurang mutakhir, sedangkan pemda menghadapi kendala biaya untuk melakukan pemutakhiran data untuk tahun-tahun berikutnya.

Bappeda memulai penyusunan draf dokumen SPKD Kabupaten Bima pada 2004 dengan dukungan Promis NT. Selanjutnya, draf awal yang disusun Bappeda tersebut disempurnakan berdasarkan masukan dari anggota KPKD. Walaupun demikian,

⁵Promis-NT adalah salah proyek dari GTZ untuk daerah Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Proyek ini terdiri dari PRODA yang memberikan dukungan dalam peningkatan partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan dan penganggaran, dan PROSPEK yang bertujuan mengidentifikasi potensi pengembangan ekonomi lokal. Proyek dimulai tahun 1998 dan masih berjalan hingga saat kajian ini dilaksanakan.

dalam penyusunan draf ini tidak dilakukan konsultasi dengan masyarakat umum maupun dengan masyarakat miskin. Berdasarkan tinjauan terhadap draf SPKD versi terakhir terlihat bahwa secara umum draf SPKD ini sudah mengikuti kerangka yang disarankan oleh dokumen interim strategi penanggulangan kemiskinan nasional. Namun, masih ada beberapa kelemahan dalam draf tersebut, di antaranya adalah diagnosa kemiskinan yang hanya menggunakan data kemiskinan yang sangat terbatas, kaji-ulang kebijakan yang baru menyajikan program tahun-tahun sebelumnya tanpa membahas efektivitas program-program tersebut, belum adanya gambaran yang jelas mengenai arah kebijakan untuk penanggulangan kemiskinan, dan adanya program-program yang masih sangat umum dan kurang terkait dengan kemiskinan.

Meskipun KPKD Kabupaten Bima telah melakukan beberapa kegiatan, banyak pihak, termasuk beberapa anggota KPKD, menilai bahwa efektivitas lembaga ini dalam mengkoordinasikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan masih lemah. Lemahnya peranan KPKD tersebut antara lain disebabkan karena sangat terbatasnya dukungan dana dari pemda sehingga tidak memungkinkan untuk dilaksanakannya rapat koordinasi secara lebih intensif. Selain itu, penyebab yang lebih mendasar justru terletak pada struktur kelembagaan KPKD sendiri. Karena adanya instruksi dari Menteri Dalam Negeri, ketua pelaksana KPKD dijabat oleh Kepala BPMPP dan sekretariat KPKD juga berada di Kantor BPMPP, yang berdasarkan tugas dan fungsinya bukanlah lembaga yang bertugas melaksanakan koordinasi pembangunan di daerah. Fungsi koordinasi secara fungsional dilaksanakan oleh Bappeda sehingga dalam praktiknya lebih banyak inisiatif koordinasi diperankan oleh Bappeda yang mempunyai basis data dan kompetensi staf yang lebih memadai untuk melaksanakan koordinasi penanggulangan kemiskinan, sekaligus sebagai bagian dari koordinasi pembangunan pada umumnya. Oleh karena itu, meskipun sekretariat KPKD berada di kantor BPMPP, pada praktiknya Bappeda lah yang lebih banyak berperan dalam penyusunan SPKD maupun dalam memasukkan agenda penanggulangan kemiskinan dalam dokumen-dokumen perencanaan daerah.

Dengan diterbitkannya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), kelembagaan penanggulangan kemiskinan di tingkat pusat diubah dari Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) menjadi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Sebagai tindak lanjut, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Edaran Mendagri No. 412.6/3186/SJ, yang menginstruksikan kepada semua daerah untuk menyesuaikan kelembagaan penanggulangan kemiskinan sejalan dengan perubahan di tingkat pusat. Menanggapi adanya surat edaran tersebut, Kabupaten Bima menyatakan bahwa berbagai upaya koordinasi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang selama ini telah dilakukan oleh KPKD akan terus dilanjutkan, dikembangkan, dan disempurnakan melalui TKPK. Namun, muncul kritik bahwa susunan anggota TKPK dalam Surat Edaran Mendagri tersebut terlalu eksklusif karena hanya terdiri dari unsur pemerintah. Hal ini dianggap sebagai langkah mundur karena susunan anggota KPKD justru sudah menyediakan ruang partisipasi yang lebih luas bagi unsur-unsur dari lembaga nonpemerintah.

4.1.1. Peran Lembaga Nonpemerintah dalam Penanggulangan Kemiskinan

Perkembangan berbagai bentuk lembaga nonpemerintah di Kabupaten Tapanuli Tengah berbeda dengan di Kabupaten Bima. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, sebagian besar lembaga nonpemerintah berbentuk ormas, yang antara lain terdiri dari lembaga keagamaan dan lembaga kepemudaan. Lembaga swadaya masyarakat (LSM) masih sangat jarang. Beberapa LSM yang ada lebih banyak bergerak di bidang advokasi politik dan masih sangat sedikit atau hampir tidak ada yang secara khusus bergerak di bidang pemberdayaan masyarakat di tingkat akar rumput. Meskipun berbagai ormas yang ada juga mempunyai kegiatan yang secara langsung dan tidak langsung membantu masyarakat yang kurang mampu, dapat dikatakan bahwa peranan lembaga-lembaga nonpemerintah tersebut dalam penanggulangan kemiskinan masih sangat terbatas. Dengan kondisi kelembagaan penanggulangan kemiskinan yang belum bersifat partisipatoris dan memang belum mengakomodasikan peranan unsur nonpemerintah dalam proses perencanaan pembangunan, maka peranan lembaga nonpemerintah dalam advokasi kebijakan penanggulangan kemiskinan masih sangat lemah. Walaupun demikian, ada indikasi bahwa pemda mulai melibatkan unsur-unsur nonpemerintah dalam proses perencanaan pembangunan akhir-akhir ini, yaitu dengan mengundang unsur-unsur nonpemerintah dalam kegiatan rakorbang (rapat koordinasi pembangunan) tingkat kabupaten.

Di Kabupaten Bima, LSM telah berkembang pesat dan diperkirakan jumlahnya telah mencapai ratusan. Jumlah LSM secara pasti sulit diperoleh karena banyak LSM yang baru dibentuk dan banyak yang tidak aktif lagi. Perkembangan LSM ini antara lain didukung oleh banyaknya program-program lembaga donor dan LSM internasional yang menyalurkan bantuan kepada masyarakat melalui LSM lokal. Selain itu, juga banyak kerja sama antara LSM lokal dengan pemda dalam pelaksanaan proyek dan program penanggulangan kemiskinan. Aktivitas yang dilakukan berbagai LSM sangat bervariasi, mulai dari kegiatan yang bersifat advokasi sampai kegiatan pendampingan dan pemberdayaan masyarakat di tingkat akar rumput. Beberapa LSM di Kabupaten Bima juga terlibat dalam monitoring dan evaluasi program secara independen dan memberikan masukan untuk perbaikan kebijakan dan program pemerintah. Dibandingkan dengan kondisi di Kabupaten Tapanuli Tengah, peranan LSM di Kabupaten Bima dalam penanggulangan kemiskinan secara langsung relatif lebih besar, demikian pula dengan peranannya dalam bidang advokasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Besarnya peranan LSM dalam advokasi kebijakan juga sangat ditunjang oleh struktur kelembagaan KPKD yang lebih terbuka bagi partisipasi lembaga nonpemerintah dan telah dikembangkannya proses perencanaan pembangunan yang bersifat partisipatoris.

Walaupun demikian, tingginya partisipasi para pemangku kepentingan dari lembaga nonpemerintah di Kabupaten Bima belum diikuti dengan koordinasi secara intensif untuk kepentingan peningkatan efektifitas berbagai program penanggulangan kemiskinan yang berjalan. Manajemen pengelolaan program antarinstansi pemerintah, antarlembaga nonpemerintah (LSM/ perguruan tinggi), dan antara pemda dan lembaga-lembaga nonpemerintah, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun monev masih berjalan sendiri-sendiri. Hal ini menjadi

hambatan yang perlu diatasi oleh semua pihak di Kabupaten Bima dan tampaknya KPKD belum mampu mengefektifkan peranannya dalam upaya koordinasi tersebut.

4.2. Kebijakan dan Program Penanggulangan Kemiskinan

Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kabupaten Bima mengadopsi pendekatan pembangunan daerah yang berbeda. Perbedaan tersebut mencerminkan adanya perbedaan perhatian dan cara pandang pemda terhadap masalah kemiskinan di wilayahnya. Berdasarkan tinjauan terhadap dokumen-dokumen perencanaan pembangunan yang ada, terlihat bahwa fokus pembangunan Kabupaten Tapanuli Tengah lebih mengarah pada pembangunan fisik dan infrastruktur yang pada gilirannya diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tanpa adanya arahan khusus untuk mengatasi kemiskinan. Sedangkan dalam dokumen perencanaan pembangunan Kabupaten Bima, termasuk dalam draf SPKD dan draf Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), perhatian ke masalah kemiskinan dinyatakan secara lebih eksplisit. Dalam dokumen-dokumen tersebut dikemukakan bahwa pendekatan pembangunan yang diadopsi oleh pemda tidak semata-mata mengandalkan pembangunan fisik dan infrastruktur, tetapi juga menekankan pada upaya-upaya pemberdayaan masyarakat.

4.2.1. Kebijakan dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah

Kenyataan bahwa Kabupaten Tapanuli Tengah adalah kabupaten yang kaya akan sumber daya alam cenderung membuat pemda tidak memberikan perhatian yang cukup besar terhadap masalah kemiskinan. Banyak di antara para pemangku kepentingan yang beranggapan bahwa kemiskinan banyak terdapat di kalangan nelayan yang miskin karena perilaku tidak hemat dan di kalangan pendatang dari daerah lain, khususnya dari Nias, yang kebanyakan menjadi buruh perkebunan atau buruh nelayan. Permasalahan yang paling banyak dikemukakan di tingkat kabupaten adalah ketertinggalan pembangunan di wilayah pantai barat Sumatera dan keterisolasian dari pusat pertumbuhan di wilayah pantai timur. Perhatian terhadap masalah kemiskinan juga semakin kecil dengan adanya ketidakstabilan politik di kabupaten ini.

Visi pembangunan Kabupaten Tapanuli Tengah adalah untuk membangun kabupaten ini menjadi pusat perdagangan dan industri pariwisata di wilayah pantai barat Sumatera atau di wilayah Tapanuli. Program yang banyak didengungkan oleh Bupati Tapanuli Tengah dikenal dengan istilah "*Tapanuli Growth*". Melalui pembangunan transportasi darat, air (laut), dan udara secara terpadu, kabupaten ini berkeinginan untuk membangun industri berbasis pertanian dan pariwisata, yang pada gilirannya diharapkan akan menciptakan banyak lapangan kerja, meningkatkan perdagangan hasil-hasil pertanian, dan pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan dokumen Rencana Strategis (Renstra) Kabupaten 2000-2005, prioritas pembangunan diarahkan pada pembangunan infrastruktur, diikuti oleh pembangunan sumber daya manusia melalui peningkatan pendidikan dan pelayanan kesehatan dan dukungan bagi tata pemerintahan yang baik. Di antara pembangunan infrastruktur yang terbesar adalah pembangunan pelabuhan laut, lapangan terbang, dan pembangkit listrik tenaga air.

Meskipun dalam dokumen perencanaan tidak ada arahan khusus untuk kebijakan penanggulangan kemiskinan, hampir semua dinas di Kabupaten Tapanuli Tengah beranggapan bahwa program-program yang mereka laksanakan ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, nelayan, atau penduduk yang bermukim di daerah terpencil sehingga dapat dianggap sebagai program penanggulangan kemiskinan. Sebagian besar dari program-program tersebut dibiayai oleh Pemerintah Pusat dan provinsi melalui mekanisme dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Program/proyek bantuan luar negeri di Kabupaten Tapanuli Tengah masih sangat terbatas dan hampir tidak ada bantuan dari LSM internasional.

Sebagian besar program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah berupa program pemberdayaan perekonomian masyarakat melalui program peningkatan produksi pertanian dan perikanan, bantuan modal koperasi dan UMKM (Usaha Menengah, Kecil, dan Mikro). Di antara program-program pemberdayaan perekonomian masyarakat yang telah dilaksanakan di kabupaten ini adalah Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) dari Departemen Kelautan dan Perikanan, Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dari Bank Dunia, dan Program Pengembangan Prasarana Desa (P2D) dari JBIC. Bantuan lembaga donor lainnya adalah proyek Coral Reef Rehabilitation (Coremap) yang masih dalam tahap persiapan memasuki tahun kedua, serta program Marginal Fishing-Community Development Programs (MFCDP) yang masih dalam tahap persiapan.

Program lainnya adalah program bantuan ADB yang secara tidak langsung bertujuan untuk mengatasi masalah kemiskinan melalui peningkatan kapasitas pemda dalam administrasi keuangan, yaitu SCBD (*Sustainable Capacity Building for Decentralization*). Program ini mulai dipersiapkan pada 2005 dan akan dimulai 2006. Adapun program-program bantuan bagi masyarakat miskin dari Pemerintah Pusat, antara lain, meliputi program Raskin, Kartu Sehat (JPS Gakin), program perbaikan permukiman nelayan dari Departemen Sosial, UED-SP dan UP2K yang dilaksanakan sampai 2001, beasiswa bagi murid miskin, dan bantuan tanggap darurat banjir.

Dalam kaitan dengan ketersediaan akses modal usaha bagi masyarakat miskin, usaha informal, dan usaha kecil-menengah, di Kabupaten Tapanuli Tengah belum ada LSM yang memberikan pelayanan keuangan mikro. Pelayanan kredit usaha kecil-menengah diberikan oleh BRI dan satu BPR yang berlokasi di Kota Sibolga. Sedangkan pelayanan oleh bank swasta masih terbatas bagi masyarakat perkotaan atau sekitar perkotaan. Pelayanan kredit perbankan ini lebih banyak dinikmati oleh pegawai dengan gaji tetap dan kelompok tidak miskin. Dalam diskusi dengan masyarakat di desa-desa lokasi AKP, masyarakat mengungkapkan bahwa kredit BRI sangat jauh dari jangkauan mereka.

Bantuan permodalan dari Pemerintah Pusat maupun Pemda Kabupaten Tapanuli Tengah kebanyakan disalurkan melalui koperasi. Menurut perkiraan Dinas Perdagangan dan Investasi terdapat 290 koperasi, tetapi 119 koperasi sudah tidak aktif lagi karena tidak pernah lagi melakukan rapat anggota tahunan. Beberapa koperasi yang masih aktif dan dianggap mempunyai kinerja yang baik mendapat bantuan modal, terutama dari program-program Pemerintah Pusat, seperti dari program subsidi BBM (20 koperasi menerima dana ini dan empat di antaranya tidak menerima lagi) dan bantuan penguatan modal untuk koperasi agribisnis dari

Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Anggota koperasi tersebut sebagian besar bekerja sebagai nelayan dan petani. Sebagian besar koperasi yang masih aktif adalah koperasi serba usaha yang melakukan berbagai bentuk usaha. Walaupun kinerja sebagian besar koperasi masih dipertanyakan, terdapat satu koperasi di Kecamatan Pinangsori (Koperasi Dosnitahe) yang telah berkembang dengan baik. Berdasarkan laporan yang ada, koperasi ini telah mempunyai 3.200 orang anggota.

4.2.2. Kebijakan dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bima

Bagi Pemda Kabupaten Bima dan para pemangku kepentingan lainnya, termasuk lembaga-lembaga donor dan LSM internasional, penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu prioritas utama program pembangunan. Kondisi kemiskinan sumber daya alam dan sumber daya manusia, serta keterpencilan daerah, menjadikan kemiskinan sebagai masalah kronis bagi kabupaten ini. Dalam Propeda (Program Pembangunan Daerah) 2000-2005, dinyatakan bahwa visi pembangunan Kabupaten Bima dalam periode tersebut adalah "*Terwujudnya Daerah dan Masyarakat Bima yang sejahtera, mandiri, dan maju berdasarkan keterbukaan, keadilan, dan demokrasi dengan Ridho Tuhan yang Maha Esa.*" Dalam mewujudkan visi tersebut, tiga butir pertama dalam misi yang ditetapkan langsung berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan, yaitu: mewujudkan kesejahteraan masyarakat, memberdayakan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi daerah, dan mewujudkan iklim pendidikan umum maupun pendidikan agama yang demokratis, bermutu, serta terampil. Di samping itu, program peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan kualitas sumber daya manusia juga dinyatakan sebagai dua di antara tujuh program yang menjadi prioritas pembangunan daerah.

Berdasarkan sumber pembiayaannya, program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dan sedang dilaksanakan di Kabupaten Bima, dapat dibedakan menjadi program-program yang berasal dari anggaran pemerintah (APBN/APBD) dan yang berasal dari lembaga donor. Kegiatan penanggulangan kemiskinan dari anggaran APBN dalam bentuk dana dekonsentrasi atau pembantuan meliputi: PDMDKE (1998-2003), JPSBK (1998-2003), OPK Beras (1998-2003), Proyek Air Bersih dan Penyehatan Lingkungan (2002-2003), Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (2001-2002), Program Ekonomi Lokal (2000-2002), Program Ketahanan Pangan (2002-2003), dan Program Komunitas Adat Terpencil (KAT) (2003 – sekarang). Selain itu, program yang dibiayai APBD Kabupaten dilaksanakan oleh masing-masing sektor.

Salah satu program penanggulangan kemiskinan yang bersumber dari program pemerintah diberikan dalam bentuk kredit mikro. Kebanyakan program kredit mikro tersebut mengalami hambatan dalam keberlanjutannya, atau bahkan macet. Menurut beberapa LSM, perkembangan usaha kecil/mikro tidak dapat dikatakan berhasil. Masyarakat masih banyak yang memandang bantuan modal usaha yang diberikan melalui program pemerintah sebagai hibah. Karena itu, banyak yang dengan sengaja tidak mengembalikan pinjamannya. Ketika masyarakat melihat bahwa mereka yang tidak mengembalikan pinjaman tidak mendapat sanksi, maka persepsi tentang "uang program pemerintah tidak perlu dikembalikan" menjadi makin meluas dalam masyarakat.

Sebagian dari kredit mikro tersebut diberikan melalui koperasi. Di Kabupaten Bima, menurut perkiraan Dinas Perdagangan dan Industri, terdapat lebih dari 200 koperasi, yang 170 di antaranya masih melaksanakan rapat anggota tahunannya. Pemerintah Kabupaten Bima masih menggunakan koperasi sebagai alat untuk penguatan ekonomi masyarakat miskin dan telah mengalokasikan sekitar Rp2 milyar dari APBD untuk program penguatan koperasi. Program pengembangan kelompok usaha masyarakat melalui pembinaan oleh Dinas Koperasi dan PKM, saat ini telah melahirkan sebanyak 255 KUKM, dan 128 KSP/USP/LKM yang tersebar di 14 kecamatan, meskipun penyebarannya belum merata di setiap desa. Tetapi menurut perkiraan sebuah LSM, hanya sekitar 10 koperasi saja yang masih berjalan dengan baik.

Dibandingkan dengan Kabupaten Tapanuli Tengah, program-program di Kabupaten Bima yang dibiayai lembaga donor dan NGO Internasional relatif lebih banyak, di antaranya adalah:

1. Program IMS-NTAADP, Bank Dunia, 1999–2003, dalam bentuk peningkatan kegiatan usahatani dan pengolahan hasil.
2. Program *Second Water and Sanitation for Low Income Communities* (WSLIC-II), Bank Dunia, 1998–2003, dalam bentuk penyediaan sarana air bersih dan sanitasi.
3. Program Pengembangan Prasarana Desa (P2D), JBIC, 2002, 2003, dalam bentuk pembangunan prasarana fisik desa.
4. Program Promis-NT/GTZ, BMZ, 1998–2003, dalam bentuk pembinaan kelompok swadaya masyarakat, budidaya pertanian, dan padat karya, serta perencanaan partisipatoris di tingkat lokal.
5. Program Plan International, *Foster Parents* dari 14 Negara, 1998–2003, dalam bentuk pembangunan fisik dan nonfisik di sektor pendidikan, kesehatan, dan lingkungan.
6. *Participatory Integrated Development in Rainfed Area* (PIDRA), IFAD, 2001–2008, dengan kegiatan pembentukan kelompok, peningkatan produksi pertanian dengan konservasi dan perbaikan SDA, serta perbaikan sarana dan prasarana perdesaan.
7. Program Pengembangan Sistem Pelaksanaan Pengembangan Hutan Berbasis Masyarakat, DFID, 2002, 2005, dalam bentuk penanaman dan pembibitan pohon dan fasilitasi metode PRA untuk mendapat masukan dari masyarakat.
8. *Decentralized Agricultural and Forestry Extension Project* (DAFED), IBRD 2001, dengan kegiatan di bidang ketahanan pangan dan penyuluhan pertanian.
9. Program Pertanian Berkelanjutan, Veco (Vredeseilanden Country Office Indonesia), 2003–2007, dalam bentuk pengembangan institusi desa dan kelompok masyarakat.
10. Proyek Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K), IBRD, Departemen Pertanian dan BRI Fase I, II, dan III, 1998–2003.
11. *Women Health and Family Welfare* (WHFK), AusAID, 2002–2006, dengan kegiatan di bidang kesehatan perempuan dan kesejahteraan keluarga.
12. Program Kesehatan dan Yodiumisasi (JP-GAKY), Bank Dunia, 2002–2006.

Walaupun program bantuan lembaga donor dan LSM Internasional di Kabupaten Bima telah berlangsung lama dan jumlahnya banyak, tetapi penyebarannya tidak merata di seluruh kecamatan/desa, serta belum dikelola dan dikembangkan secara

terpadu. Situasi ini memperlihatkan masih kurangnya koordinasi antara pemda dengan lembaga donor/LSM Internasional, serta lemahnya pemetaan permasalahan kemiskinan secara menyeluruh.

4.3. Kontribusi Kajian terhadap Kapasitas Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan

Melalui rangkaian diskusi kelompok di tingkat kabupaten, kajian ini berupaya untuk mengangkat isu kemiskinan dan mendiskusikan faktor-faktor yang memengaruhi kemiskinan di masing-masing kabupaten. Diharapkan dari diskusi-diskusi tersebut terjadi peningkatan kesadaran, pemahaman, dan perhatian terhadap faktor-faktor yang memengaruhi kondisi kemiskinan di masing-masing daerah. Dari jalannya diskusi dan isu-isu yang didiskusikan terlihat adanya perubahan cara pandang para pemangku kepentingan yang terlibat dalam rangkaian diskusi tersebut.

Bagi para pemangku kepentingan di Kabupaten Bima, metode diskusi yang dilaksanakan dalam rangka kajian ini bukanlah hal yang baru karena pendekatan perencanaan pembangunan secara partisipatoris telah dilakukan selama beberapa tahun terakhir. Walaupun demikian, materi diskusi, khususnya setelah ada masukan dari hasil diskusi dengan masyarakat desa melalui AKP, telah secara sistematis memberikan masukan mengenai berbagai faktor dan permasalahan yang tadinya tidak muncul dalam agenda pembangunan daerah sebagaimana dijelaskan pada Bab III. Adapun bagi para pemangku kepentingan di Kabupaten Tapanuli Tengah, metode diskusi partisipatoris merupakan hal yang relatif baru. Karena para pemangku kepentingan khususnya dari kalangan pemda belum terbiasa untuk menerima kritik, maka cukup banyak resistensi yang dikemukakan dinas-dinas terkait dalam diskusi kelompok kedua, yang menyampaikan hasil awal dari diskusi AKP di tingkat desa. Walaupun demikian, pada diskusi terbatas dan lokakarya akhir di tingkat kabupaten, tampaknya dinas-dinas terkait sudah lebih akomodatif dan justru telah mulai menyusun gagasan upaya yang dibutuhkan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang dikemukakan pada diskusi-diskusi terdahulu.

Meskipun belum dapat dipantau apakah hasil diskusi betul-betul diwujudkan, setidaknya pengalaman tersebut menunjukkan bahwa upaya untuk memperkenalkan pendekatan partisipatoris di daerah yang belum pernah tersentuh pendekatan ini cukup efektif dalam meningkatkan keterbukaan dinas-dinas sektoral di lingkungan pemda. Bahkan pengalaman tersebut telah memberikan inspirasi bagi beberapa staf Bappeda Kabupaten Tapanuli Tengah untuk mencoba menerapkan pendekatan tersebut dalam rapat koordinasi pembangunan mereka.

Secara khusus, hasil kegiatan AKP juga telah memberikan kontribusi bagi penyempurnaan draf rencana pembangunan jangka panjang dan jangka menengah (RPJM dan RPJP) Kabupaten Bima. Karena AKP dilaksanakan segera setelah dilakukan pemilihan bupati, dan pada saat yang bersamaan sedang dilakukan penyempurnaan draf RPJP dan RPJM, maka hasil awal AKP dapat dijadikan masukan bagi proses tersebut. Di samping itu, keterlibatan beberapa staf kunci yang ikut mempersiapkan dokumen RPJM dan RPJP dalam kajian AKP ini, juga mendukung dimasukkannya beberapa hasil AKP dalam pembahasan penyempurnaan dokumen-dokumen tersebut. Dengan adanya keterlibatan langsung dan pengalaman sebagai

anggota Tim AKP kabupaten, maka anggota Tim AKP menyatakan bahwa pemahaman dan rasa keberpihakan mereka terhadap masalah yang dihadapi masyarakat meningkat. Di samping itu, juga muncul gagasan-gagasan mengenai penggunaan AKP dalam penyusunan dokumen perencanaan maupun penyempurnaan mekanisme pelaksanaan perencanaan pembangunan partisipatoris yang telah dikembangkan dalam beberapa tahun terakhir, sebagaimana akan dibahas pada Bab V.

Dibandingkan dengan di Kabupaten Bima, kontribusi kajian terhadap peningkatan kapasitas perencanaan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah tidak terlalu nyata. Adanya gejolak dan ketegangan politik cenderung menurunkan perhatian para pemangku kepentingan terhadap isu-isu pembangunan pada umumnya, dan isu kemiskinan pada khususnya. Akibatnya, tidak ada anggota DPRD yang hadir dalam kegiatan-kegiatan diskusi di tingkat kabupaten. Tidak diakuinya hasil pemilihan bupati yang dilaksanakan pada Desember 2005 juga menyebabkan belum disusunnya RPJP dan RPJM kabupaten ini sehingga hasil AKP belum dapat dijadikan masukan bagi dokumen-dokumen pembangunan tersebut. Walaupun demikian, pada saat lokakarya akhir di tingkat kabupaten, pihak Bappeda menyatakan komitmennya untuk memperhatikan masukan-masukan dari hasil AKP dalam pembahasan program pembangunan tahunan dengan dinas-dinas terkait. Di samping itu, beberapa dinas sektoral memberikan tanggapan positif terhadap kritik dan saran yang disampaikan dari hasil AKP ini.

V. PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN POTENSI PENGINTEGRASIAN ANALISIS KEMISKINAN PARTISIPATORIS (AKP)

Saat ini, UU No. 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional merupakan landasan hukum mekanisme perencanaan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut undang-undang ini, rencana pembangunan di daerah dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah, dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Selain itu, rencana pembangunan sektoral dituangkan dalam Renstra-SKPD (Rencana Strategis-Satuan Kerja Perangkat Daerah) dan Renja-SKPD (Rencana Kerja-Satuan Kerja Perangkat Daerah). RPJM Daerah ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah, sedangkan RKPD ditetapkan dalam bentuk peraturan kepala daerah.

Dokumen-Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah

Pasal 5:

- (1) RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional
- (2) RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan.
- (3) RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rencana kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

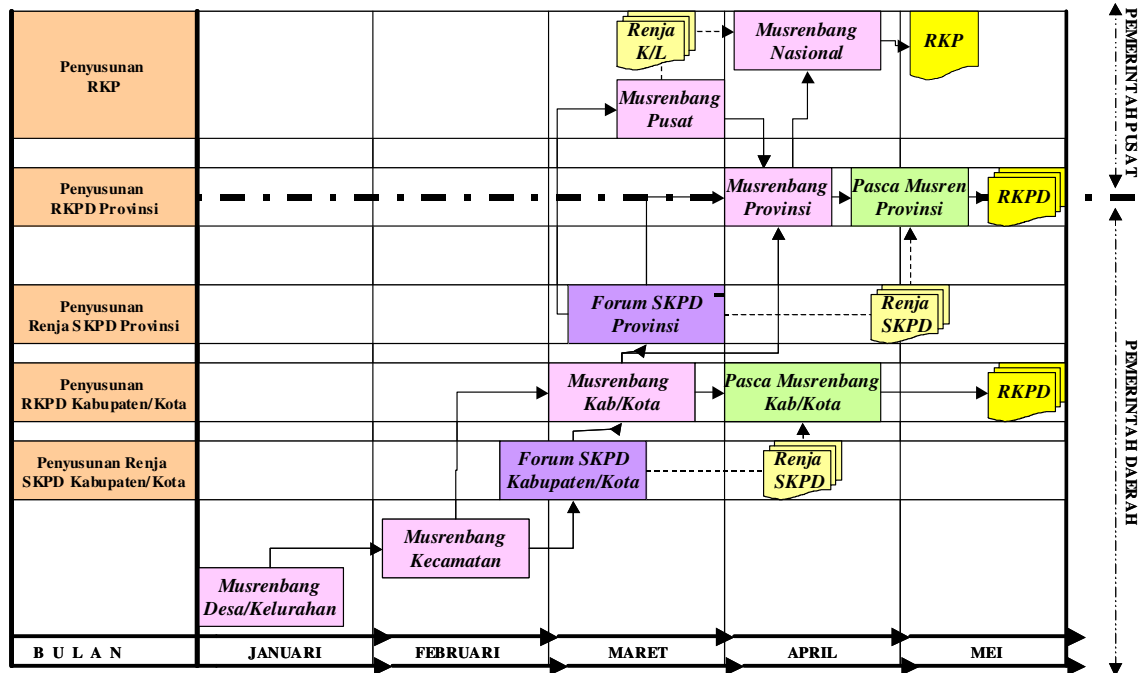
Pasal 7:

- (1) Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.
- (2) Renja-SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKP, memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Berdasarkan undang-undang baru ini, dokumen-dokumen rencana pembangunan disusun melalui beberapa tahapan yang salah satunya adalah musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) (lihat Gambar 8). Forum musrenbang bukanlah hal yang baru karena sebelumnya telah dikenal dan dilaksanakan forum musyawarah pembangunan (musbang) mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten, provinsi, sampai nasional. Perbedaannya, dahulu forum musbang hanya melibatkan unsur-unsur dari kalangan pemerintah, sedangkan menurut undang-undang yang baru ini, forum musrenbang seharusnya dilakukan secara partisipatoris dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan, antara lain: asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pemuka adat dan pemuka agama, serta kalangan dunia usaha. Pelibatan

berbagai pihak tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Dengan demikian, diharapkan sistem perencanaan ini dapat mengoptimalkan keikutsertaan masyarakat, agar dapat mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan.

Gambar 8. Rangkaian Proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)



Sumber: SEB MPPN/Kepala Bappenas dan Mendagri tentang Tata Cara Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2005

Meskipun secara umum proses perencanaan pembangunan daerah mengacu pada undang-undang tersebut, dalam praktiknya proses perencanaan yang dilaksanakan oleh daerah berbeda-beda. Proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Tapanuli Tengah agak berbeda dengan di Kabupaten Bima. Perbedaan ini terjadi antara lain karena telah dikembangkannya proses perencanaan partisipatoris dan relatif tingginya aktivitas LSM di Kabupaten Bima. Uraian di bawah ini akan menjelaskan perbedaan proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Tapanuli Tengah dan di Kabupaten Bima tersebut. Pada bagian berikutnya akan didiskusikan potensi pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan yang sudah berjalan di kedua kabupaten tersebut. Gagasan mengenai pengintegrasian AKP dan berbagai kemungkinan kendala yang dihadapi tersebut dikemukakan oleh Bappeda dan Tim AKP Kabupaten setelah berpartisipasi dalam kajian ini.

5.1. Proses Perencanaan Pembangunan Daerah yang Sedang Berjalan

Proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Tapanuli Tengah sebelum ditetapkannya UU No. 25 Tahun 2004 dimulai dari Musyawarah Pembangunan Desa (musbangdes), dilanjutkan dengan musbang kecamatan, musbang kabupaten, dan pada akhirnya dibahas dan ditetapkan oleh Bupati dan

DPRD. Sampai tahun 2000, kegiatan musbangdes masih dilaksanakan, dan bahkan Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) telah melatih kader untuk melaksanakan musbangdes di beberapa kecamatan. Selain untuk menyusun usulan program pembangunan yang akan diajukan ke musbang kecamatan, forum musbangdes juga membahas pemanfaatan dana bangdes (Pembangunan Desa) untuk masing-masing desa.

Setelah mulai dilaksanakannya desentralisasi pada 2001, tidak ada lagi dana bangdes dari APBN dan tidak ada alokasi serupa dari APBD untuk menggantikan dana tersebut. Oleh karena itu, kegiatan musbangdes tidak dilaksanakan lagi. Sejak 2001 proses musbang dimulai di tingkat kecamatan. Kegiatan musbang kecamatan melibatkan utusan dari desa-desa di kecamatan tersebut, kantor PMD, Bappeda, instansi-instansi di kecamatan dan anggota DPRD dari daerah pemilihan kecamatan tersebut. Adapun musbang kabupaten melibatkan utusan dari kecamatan dan dinas-dinas di lingkungan pemda.

Setelah ditetapkannya UU No. 25 Tahun 2004, kegiatan musrenbang di Kabupaten Tapanuli Tengah tetap dilaksanakan di tingkat kecamatan dan kabupaten, dengan lebih banyak peserta dibandingkan forum musbang kecamatan dan kabupaten yang sudah biasa dilaksanakan sebelumnya. Peserta musrenbang kecamatan ditambah dengan perwakilan dari dinas-dinas di lingkungan pemda, LSM di wilayah tersebut (kalau ada), dan tokoh masyarakat setempat. Dengan langsung mengundang dinas-dinas sektoral, diharapkan usulan program yang diajukan oleh dinas-dinas sektoral dalam musrenbang kabupaten akan mengacu pada usulan-usulan kecamatan. Dalam musrenbang kabupaten juga diundang beberapa unsur nonpemerintah, yaitu dari LSM dan ormas yang dianggap relevan. Kegiatan musrenbang kecamatan dan kabupaten ini baru dilaksanakan sekitar bulan Juli-Agustus karena keterlambatan penetapan anggaran oleh DPRD, yang pelantikan anggotanya juga terlambat dan mengalami kebuntuan dalam pemilihan ketua DPRD.

Di Kabupaten Bima, pendekatan partisipatoris dalam proses perencanaan pembangunan mulai dirintis sejak 2001 dengan dukungan proyek Promis-NT. Secara formal, proses perencanaan partisipatoris tersebut telah dituangkan dalam Surat Keputusan Bupati No. 237/2002. Setelah Pemerintah Pusat menetapkan UU No. 25 Tahun 2004, Pemda Kabupaten Bima memperbaharui peraturan tersebut dalam bentuk Perda No. 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bima.

Dengan adanya peraturan daerah tersebut, pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bima dimulai dari tingkat dusun/desa. Pada awalnya proses ini dilaksanakan secara intensif di Kecamatan Ambalawi dan Kecamatan Wera yang menjadi lokasi pilot proyek Promis-NT. Saat ini, proses tersebut telah dilaksanakan di semua desa dan kecamatan. Berdasarkan hasil musrenbang di tingkat desa, usulan program dibawa ke musrenbang tingkat kecamatan dan selanjutnya ke musrenbang tingkat kabupaten. Dari rangkaian musrenbang ini disusun dokumen Rencana Pemerintah Tingkat Desa (RPTD), Rencana Pemerintah Tingkat Kecamatan, dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Keseluruhan proses perencanaan tersebut, sudah mulai dilaksanakan secara partisipatoris dengan melibatkan berbagai unsur nonpemerintah. Melalui proses perencanaan pembangunan tersebut, saat ini Kabupaten Bima telah menyelesaikan

dokumen RPJMD tahun 2006-2010 yang dikukuhkan melalui Perda No. 8 Tahun 2005, serta dokumen RPJPD tahun 2006-2025 yang dikukuhkan melalui Perda No. 7 Tahun 2005. Ikhtisar mekanisme perencanaan Kabupaten Bima yang mencakup proses penyusunan RPJM dan RKPD disajikan pada Gambar 9 di bawah ini.

Selain adanya dukungan dari Promis-NT, perkembangan proses perencanaan di Kabupaten Bima yang relatif lebih partisipatoris dibanding dengan Kabupaten Tapanuli Tengah, tidak terlepas dari kehadiran dan dukungan berbagai LSM, lembaga-lembaga internasional, perguruan tinggi, dan media pers (media TV/koran lokal). Unsur-unsur nonpemerintah tersebut telah berpartisipasi di berbagai bidang, di antaranya dalam kegiatan advokasi dan dukungan kegiatan di tingkat akar rumput, termasuk pendampingan kelompok masyarakat miskin. Diciptakannya forum musbang yang bersifat partisipatoris, yang kemudian diubah menjadi musrenbang, telah memberi ruang bagi partisipasi yang lebih intensif bagi unsur-unsur nonpemerintah tersebut dalam proses penyusunan rencana pembangunan daerah.

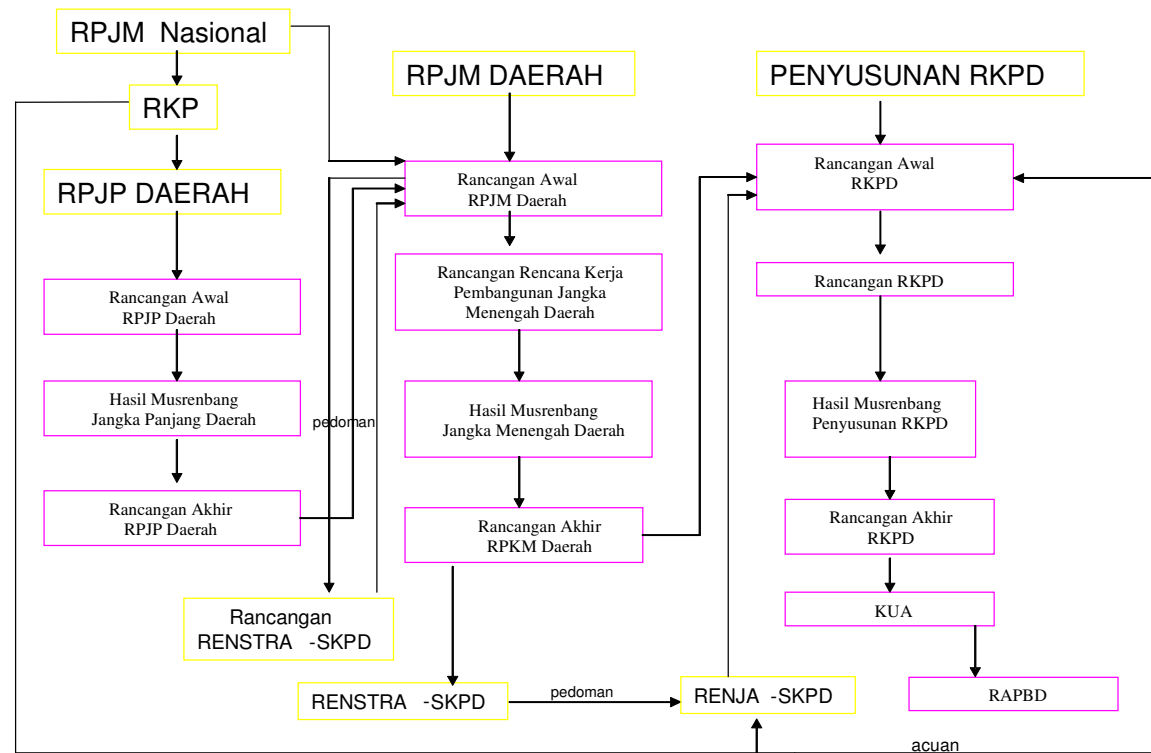
Sistem perencanaan partisipatoris yang dikembangkan di Kabupaten Bima telah memberikan ruang partisipasi yang cukup luas bagi para pemangku kepentingan di tingkat kecamatan dan kabupaten. Namun, pelaksanaan musrenbang di tingkat dusun dan desa belum memberi ruang yang cukup bagi partisipasi seluruh masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Musrenbang di tingkat desa yang ditujukan untuk menentukan usulan yang akan diajukan ke musrenbang kecamatan cenderung masih didominasi oleh elit desa karena hanya dihadiri oleh perwakilan dusun, perangkat desa, dan tokoh-tokoh masyarakat. Format kepesertaan dalam musyawarah tersebut tidak menjamin bahwa kebutuhan dan aspirasi masyarakat miskin akan terakomodasi secara memadai karena persoalan atau isu yang dianggap penting bagi masyarakat miskin belum tentu dianggap penting oleh para elit desa yang menjadi peserta musrenbang dusun dan desa.

Terlepas dari perbedaan pelaksanaan proses perencanaan di Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah, keduanya menghadapi persoalan yang sama berkaitan dengan kesinambungan antarhasil perencanaan di berbagai tingkatan, dan antara hasil proses perencanaan dan realita anggaran yang disusun. Dari usulan rencana pembangunan tingkat desa/kecamatan yang telah disusun, hanya sedikit yang bisa ditampung di rencana pembangunan kabupaten, dan lebih sedikit lagi yang mampu dibiayai oleh APBD. Dalam proses penyusunan rencana pembangunan di tingkat kabupaten, masih ada tarik-menarik antara usulan kecamatan (masyarakat) dan usulan dinas (sektoral), dan pada akhirnya usulan dinas cenderung lebih diterima.

Selanjutnya, pada tahap penganggaran, Pemerintah Kabupaten Bima dan Tapanuli Tengah dengan kapasitas fiskal yang tergolong rendah, memiliki kemampuan yang terbatas untuk membiayai program-program dari APBD. Oleh karena itu, program-program penanggulangan kemiskinan yang berjalan di kedua kabupaten ini sebagian besar bersumber dari dana APBN, yaitu dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Selain itu, di Kabupaten Bima juga banyak program yang dibiayai oleh bantuan dari negara-negara donor dan dari LSM Internasional. Walaupun ada berbagai sumber pendanaan, kecilnya usulan masyarakat yang mendapat alokasi anggaran dari APBD, APBN, dan sumber-sumber lain, sangat membahayakan keberlanjutan upaya perencanaan partisipatoris yang dikembangkan di Kabupaten Bima karena masyarakat cenderung menjadi agak apatis dalam mengikuti musyawarah di tingkat dusun dan desa.

Gambar 9. Proses Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bima

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH



5.2. Potensi dan Kendala Pengintegrasian AKP dalam Proses Perencanaan

Kegiatan AKP, khususnya di tingkat desa, yang dilaksanakan bersama Tim AKP Kabupaten pada dasarnya dimaksudkan untuk memperkenalkan model dan proses diskusi partisipatoris dengan masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Model diskusi dirancang untuk secara khusus dapat melihat masalah kemiskinan dari sudut pandang masyarakat miskin, dan juga masyarakat yang tidak miskin sebagai pembanding. Melalui rangkaian kegiatan diskusi, wawancara, dan pengamatan langsung yang dilaksanakan dalam kegiatan AKP tersebut diharapkan akan muncul kesadaran tentang pentingnya mengembangkan upaya-upaya khusus untuk mencoba memahami persoalan dari sudut pandang masyarakat miskin sebagai subyek program penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan pengakuan yang dikemukakan anggota Tim AKP Kabupaten, khususnya yang secara intensif mengikuti kegiatan pelatihan dan praktik AKP di tingkat desa, tampak bahwa tujuan tersebut sedikit banyak telah tercapai. Anggota Tim AKP Kabupaten, baik yang berasal dari lingkungan pemda maupun dari lembaga nonpemerintah, telah mampu melihat berbagai aspek positif dari proses maupun alat-alat bantu yang digunakan dalam kegiatan AKP tersebut yang berpotensi untuk dikembangkan lebih lanjut. Di samping itu, mereka juga mampu mengidentifikasi beberapa kendala dalam penerapan AKP dalam kegiatan perencanaan yang mereka laksanakan.

Secara umum, anggota Tim AKP Kabupaten memandang bahwa berbagai alat bantu yang digunakan dalam diskusi-diskusi dengan masyarakat sangat membantu dalam menggali pandangan masyarakat dan mendorong peserta diskusi untuk mengungkapkan pendapat mereka. Oleh karena itu, pengalaman dalam AKP ini telah memberikan inspirasi dalam mengembangkan proses perencanaan yang lebih berpihak pada kaum miskin. Menurut anggota Tim AKP dari kalangan LSM yang sering menggunakan metode partisipatoris, pendekatan yang digunakan dalam AKP ini memiliki kelebihan dalam mendalami pemahaman akan faktor-faktor yang memengaruhi kondisi dan permasalahan kemiskinan dari sudut pandang masyarakat. Bagi anggota Tim AKP dari lingkungan pemda, hasil diskusi dengan masyarakat, dengan menggunakan alat-alat bantu ini, telah meruntuhkan pendapat bahwa masyarakat, khususnya masyarakat miskin, tidak bisa atau sangat sulit mengungkapkan pendapat sehingga tidak perlu dilibatkan dalam diskusi di tingkat dusun/desa.

Pengalaman yang diperoleh selama AKP di desa ternyata telah mampu memperlihatkan cara agar masyarakat, khususnya masyarakat miskin, dapat mengungkapkan pendapat dan harapan mereka. Dari hasil diskusi tersebut juga terlihat perbedaan-perbedaan pandangan antara kelompok miskin dan kelompok tidak miskin, mengenai prioritas permasalahan yang mereka hadapi. Selain itu, proses AKP dianggap dapat mendorong kesadaran masyarakat akan kondisi yang mereka hadapi dan potensi yang mereka miliki guna meningkatkan kesejahteraan mereka. Dengan demikian, Tim AKP dapat melihat bahwa proses AKP membuka kesempatan masyarakat luas, terutama kelompok miskin, baik laki-laki maupun perempuan, untuk terlibat dan berpartisipasi dalam proses perencanaan, monitoring, maupun evaluasi kegiatan dan program pembangunan.

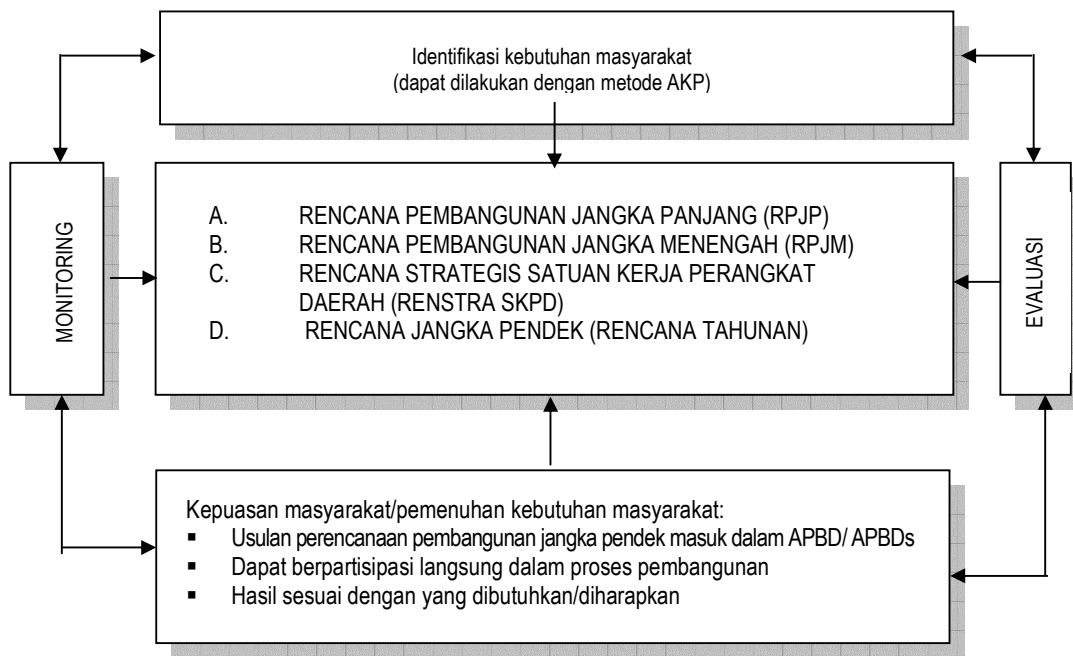
Meskipun secara umum anggota Tim AKP Kabupaten melihat berbagai manfaat dari penggunaan alat-alat bantu dalam diskusi yang dilaksanakan dalam kajian ini, mereka juga melihat beberapa kendala dalam pemanfaatannya bagi kepentingan perencanaan yang akan mereka laksanakan. Di antara kendala yang mereka kemukakan adalah berkaitan dengan banyak dan rumitnya jenis diskusi kelompok (FGD) yang dilaksanakan, dan kemampuan fasilitator dalam menggunakan alat bantu dan melakukan pendalaman isu. Dalam kegiatan AKP di desa, dilaksanakan lebih dari 10 jenis FGD dengan tujuan menggali berbagai aspek kondisi kemiskinan di masyarakat. Jumlah FGD tersebut dianggap terlalu banyak dan jika tujuan serta isu yang dianggap perlu digali telah ditetapkan, tidak semua jenis FGD perlu dilakukan. Dengan demikian, jenis FGD dan alat bantu yang digunakan dapat dipilih dan dibatasi jumlahnya sesuai dengan isu yang ingin didiskusikan dan tujuan utama dari kegiatan diskusi dengan masyarakat. Dalam hal kemampuan fasilitator, disadari bahwa penguasaan alat masih belum memadai sehingga fasilitator masih sangat terpaku pada prosedur atau proses diskusi secara kaku. Akibatnya mereka kurang mampu melakukan adaptasi sesuai dengan perkembangan jalannya diskusi, hal yang diperlukan agar isu yang dikehendaki bisa tergali dengan baik. Untuk mengatasi kendala ini, kebanyakan anggota Tim AKP Kabupaten merasa bahwa praktik lapangan yang dilakukan dalam pelatihan perlu ditambah. Bahkan AKP yang dilakukan di tiga desa terpilih dalam kajian ini dianggap selayaknya masih menjadi bagian dari kegiatan pelatihan.

Berdasarkan pengalaman yang dirasakan selama mengikuti pelatihan dan pelaksanaan AKP dalam kajian ini, anggota Tim AKP yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan daerah mengidentifikasi potensi pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan pembangunan yang sudah berjalan. Secara umum, anggota Tim AKP dari lingkungan Bappeda memandang bahwa metode AKP sejalan dengan pendekatan partisipatoris yang disebutkan dalam UU No. 25 tahun 2004. Pendekatan yang dilakukan dalam AKP akan berguna dalam mengoptimalkan partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat miskin perempuan dan laki-laki. Khusus di Kabupaten Bima, metode AKP dipandang dapat diintegrasikan dalam penyempurnaan Perda No. 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah, khususnya agar proses partisipatorisnya dapat lebih menjamin partisipasi masyarakat miskin. Dengan demikian, secara umum AKP dapat diintegrasikan dalam proses penyusunan berbagai dokumen perencanaan pembangunan daerah, baik RPJP, RPJM, RKPD, maupun Renja-SKPD.

Skema pengintegrasian AKP dalam penyusunan dokumen rencana pembangunan, yang diusulkan oleh Bappeda Kabupaten Bima disajikan pada Gambar 10. Diagram tersebut memperlihatkan bahwa AKP dapat digunakan untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat dan hasil analisisnya dapat digunakan untuk menentukan isu dan merumuskan kebijakan yang tepat dalam jangka panjang (RPJPD), jangka menengah (RPJMD dan Renstra SKPD), serta rencana tahunan (RKPD dan Renja SKPD). Kegiatan AKP juga dapat menjadi bagian dari proses monitoring dan evaluasi yang mampu memantau tingkat kepuasan dan tingkat pemenuhan kebutuhan masyarakat.

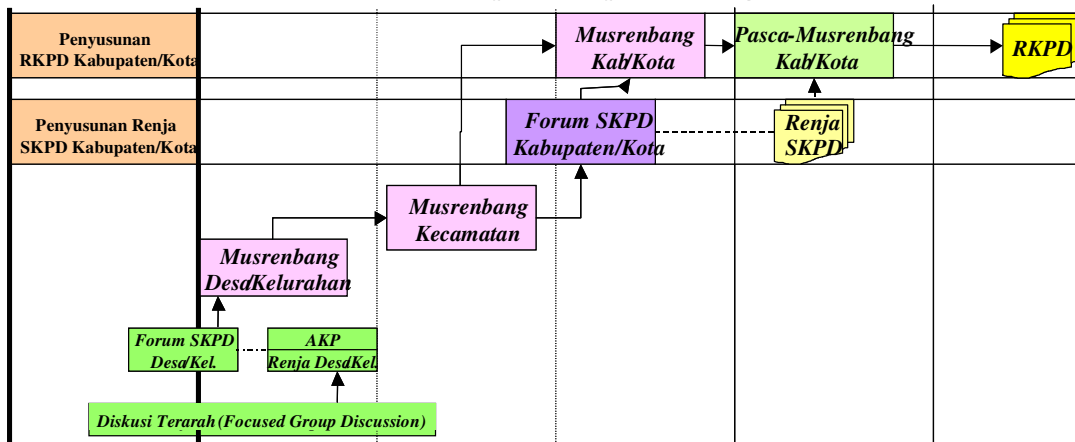
Dalam kajian ini, Kabupaten Bima telah menggunakan hasil AKP sebagai masukan bagi penyusunan RPJP dan RPJM. Pada saat kajian mulai dilakukan, Bappeda Kabupaten Bima telah menyusun draf RPJP dan RPJM berdasarkan kajian terhadap pencapaian pembangunan daerah yang lalu, masukan dari dinas-dinas terkait, dan diskusi dengan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten. Berdasarkan diskusi dengan Bappeda, disepakati bahwa beberapa staf yang terlibat dalam penyusunan RPJP dan RPJM akan berpartisipasi dalam kajian ini dan menjadi anggota Tim AKP. Selain itu, hasil awal AKP akan segera diserahkan ke Bappeda dan tim penyusun RPJM dan RPJP agar dapat dijadikan masukan bagi penyempurnaan dokumen-dokumen tersebut. Dengan adanya kesepakatan tersebut, maka hasil AKP dapat dijadikan salah satu masukan dalam finalisasi RPJP dan RPJM, di samping masukan-masukan lainnya, khususnya bagi visi, misi, dan program yang dijanjikan Bupati terpilih dalam kampanye pemilihan Bupati.

Gambar 10. Integrasi Hasil AKP dalam Penyusunan Dokumen Rencana Pembangunan (Usulan dari Kabupaten Bima)



Dalam kaitan dengan penyempurnaan proses musrenbang di tingkat dusun/desa, baik Bappeda Kabupaten Tapanuli Tengah, Bappeda Kabupaten Bima, maupun Promis-NT melihat bahwa AKP sangat potensial untuk menjadi bagian dari penjarangan informasi dan pelaksanaan musyawarah perencanaan (musrenbang) pada tingkat desa/kelurahan. AKP akan meningkatkan keberpihakan kepada masyarakat miskin pada pembahasan musrenbang kecamatan dan musrenbang kabupaten. Oleh karena itu, AKP dapat diintegrasikan dalam sistem perencanaan pembangunan tahunan dan hasil AKP dapat menjadi masukan bagi penyusunan rencana kerja (renja) dinas-dinas, renja satuan kerja perangkat daerah (SKPD), serta penyusunan rencana kerja *pemda* (RKPD). Pengintegrasian AKP dalam proses perencanaan tahunan yang diusulkan oleh Tim AKP Kabupaten Tapanuli Tengah disajikan pada Gambar 11 di bawah ini.

Gambar 11. Pengintegrasian AKP dalam Proses Perencanaan Pembangunan (Usulan dari Kabupaten Tapanuli Tengah)



Meskipun secara teknis Bappeda dan para pemangku kepentingan lain di Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kabupaten Bima memandang bahwa AKP dapat diintegrasikan dalam proses perencanaan pembangunan daerah, secara praktis ada beberapa tantangan yang dihadapi. Di antara tantangan yang diidentifikasi adalah berkaitan dengan: (i) upaya dalam menjaga konsistensi dalam melihat persoalan kemiskinan yang dikemukakan di tingkat dusun/desa dengan pembahasan di tingkat kecamatan dan kabupaten serta dalam penganggaran, (ii) keterwakilan lokasi kajian AKP dengan fenomena kemiskinan di lingkup kabupaten, dan (iii) kebutuhan biaya operasional dan waktu yang diperlukan untuk pelaksanaan AKP.

Persoalan konsistensi antartingkatan musrenbang dan antara hasil musrenbang dengan penganggaran merupakan persoalan struktural yang paling besar. Untuk mengatasi persoalan ini diperlukan komitmen berbagai pihak untuk mengawal proses perencanaan, serta pemahaman, keterlibatan, dan komitmen jajaran pimpinan daerah dan anggota DPRD. Berkaitan dengan masalah keterwakilan daerah lokasi AKP dalam merepresentasikan kondisi kemiskinan kabupaten, baik Kabupaten Bima maupun Kabupaten Tapanuli Tengah telah menyatakan komitmen untuk melakukan AKP di beberapa desa lain pada tahun anggaran 2006. Namun, dalam rangka perencanaan tahunan, ada juga usulan untuk melakukan AKP di semua desa dalam skala yang lebih kecil, yaitu dengan membatasi jenis FGD yang dianggap paling diperlukan. Dalam kaitan dengan usulan ini, dibutuhkan pelatihan bagi petugas di kecamatan yang akan diberi tanggungjawab untuk mendampingi atau melaksanakan AKP di tingkat desa. Dengan cara ini, diharapkan biaya operasional juga dapat diminimalkan. Adapun berkaitan dengan masalah biaya dan waktu untuk pelaksanaan AKP, dibutuhkan dukungan dan komitmen jajaran pimpinan daerah, Bappeda, dan semua dinas-dinas sektoral karena hasil AKP juga dapat digunakan sebagai masukan bagi berbagai sektor.

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

Kajian ini merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah kabupaten dalam membuat perencanaan pembangunan yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin dengan cara memperkenalkan metode AKP di dua kabupaten, yaitu Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah. Meskipun kedua kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini mempunyai tingkat kemiskinan yang tinggi, keduanya memiliki iklim dan sumber daya alam, serta kondisi sosial dan politik yang berbeda. Keduanya juga memiliki perbedaan dalam pengembangan dan pelaksanaan proses perencanaan, serta perbedaan dalam keberadaan dan aktivitas lembaga-lembaga nonpemerintah dan lembaga donor. Meskipun perbedaan-perbedaan tersebut tidak mewakili variasi kondisi kabupaten/kota di seluruh Indonesia, berbagai perbedaan tersebut memperlihatkan potensi variasi antarkabupaten, dan telah memperkaya hasil kajian ini. Hasil kajian ini mendukung anggapan umum bahwa upaya yang dijalankan untuk mengurangi kemiskinan maupun untuk meningkatkan kapasitas pemda dalam mengurangi kemiskinan tidak bisa disamakan antarkabupaten. Upaya-upaya tersebut perlu disesuaikan dengan kondisi lokal.

Uraian berikut adalah beberapa kesimpulan dan saran umum yang dapat dirumuskan berdasarkan hasil kajian ini.

6.1. Kondisi Kemiskinan dan Alternatif Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Kegiatan AKP dan diskusi-diskusi lanjutan di tingkat kabupaten telah mengungkapkan beberapa masalah yang saling terkait yang memengaruhi kondisi kemiskinan di kedua kabupaten studi. Di Kabupaten Bima, data kuantitatif dari BPS memperlihatkan kecenderungan penurunan kemiskinan. Walaupun demikian, hasil AKP di tiga desa memperlihatkan bahwa kemiskinan cenderung meningkat di kalangan petani padi yang produktivitasnya cenderung terus menurun karena menurunnya pasokan air, peternak sapi yang masih menggunakan teknologi sederhana, nelayan tradisional, dan petambak udang yang tambaknya terlantar. Sebaliknya, peningkatan kesejahteraan yang juga berarti penurunan kemiskinan terjadi di kalangan petani dan peternak yang telah melakukan diversifikasi dan meningkatkan cara bercocok tanam atau meningkatkan manajemen dan teknologi pemeliharaan ternaknya. Namun, perlu dicatat bahwa AKP yang telah dilakukan belum mencakup komunitas di daerah dekat perkotaan (semiurban) sehingga dinamika kemiskinan di komunitas ini belum diketahui.

Di Kabupaten Tapanuli Tengah, data kuantitatif memperlihatkan kecenderungan peningkatan kemiskinan. Walaupun demikian, hasil AKP mengidentifikasi kecenderungan peningkatan kesejahteraan di kalangan petani yang telah mulai melakukan diversifikasi usaha pertaniannya dengan menanam komoditas perkebunan baru, khususnya kelapa sawit, coklat, dan buah-buahan. Selain itu, masyarakat di sekitar daerah perkotaan yang tingkat pendidikannya relatif tinggi juga cenderung meningkat kesejahteraannya. Sebaliknya, kesejahteraan petani padi dan nelayan, yang proporsinya cukup besar di Kabupaten Tapanuli Tengah ini, cenderung menurun. Hal inilah yang mungkin meningkatkan kemiskinan. Selain itu, berdasarkan

hasil diskusi dengan para pemangku kepentingan juga muncul isu tentang migrasi dari kabupaten sekitarnya, terutama dari Nias, yang kemungkinan juga meningkatkan kemiskinan. Namun, daerah pusat produksi padi dan sentra nelayan, serta daerah dengan banyak migran dari daerah lain belum dicakup dalam kegiatan AKP ini.

Meskipun permasalahan kemiskinan bervariasi antarkomunitas dan antardesa, analisis hasil AKP mengenali beberapa masalah utama yang saling terkait, yang memengaruhi kemiskinan di masing-masing kabupaten. Di Kabupaten Bima, hasil analisis mengarah ke permasalahan yang berkaitan dengan: kerusakan lingkungan khususnya di hutan dan daerah terjal dengan sudut kemiringan tinggi; produksi dan kerentanan usahatani dalam pengertian luas, termasuk peternakan dan perikanan; terbatasnya kesempatan kerja; rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan; tidak terjangkanya pelayanan keluarga berencana; dan kurangnya akses ke lembaga ekonomi dan keuangan. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, hasil analisis menemukan isu-isu yang berkaitan dengan: penurunan produksi tanaman pangan (khususnya padi) dan hasil tangkapan nelayan; rendahnya tingkat pendidikan di kalangan keluarga miskin; kerusakan infrastruktur jalan, jembatan dan jaringan irigasi; kerusakan lingkungan daerah aliran sungai dan laut; dan tidak terjangkanya layanan keluarga berencana. Meskipun sifat permasalahan kemiskinan di kedua kabupaten tersebut agak berbeda, secara umum keduanya memiliki kesamaan permasalahan berkaitan dengan kerusakan lingkungan, kurangnya pendidikan, dan keterampilan, kurangnya kesempatan kerja dan usaha, dan kurangnya akses terhadap modal, serta terbatasnya keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan berbagai program dan proyek.

Mengenai kondisi infrastruktur, masyarakat di beberapa daerah merasakan perbaikan infrastruktur dan komunikasi yang mendukung peningkatan kesejahteraan mereka. Walaupun demikian, pemeliharaan infrastruktur masih menjadi masalah di banyak lokasi. Hasil AKP menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur bersama dengan pengenalan komoditas yang mempunyai harga lebih tinggi akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatannya cenderung lebih besar dibandingkan pembangunan infrastruktur saja. Di samping itu, banyak upaya nonfisik, seperti penegakan hukum dan peraturan, serta pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan yang tampaknya memiliki peranan penting dalam mengurangi kemiskinan. Karena adanya keterkaitan antarberbagai permasalahan, dibutuhkan upaya yang komprehensif untuk mengatasi kemiskinan dan melindungi dari kerentanan. Jika upaya penurunan kemiskinan akan difokuskan dalam bentuk pembangunan infrastruktur, sangat penting untuk memperhitungkan berbagai faktor, termasuk keterlibatan masyarakat mulai dari tahap perencanaan sampai tahap pascapembangunan dan perawatan, dan kondisi lingkungan yang akan memengaruhi konstruksi. Selain itu, perlu disadari adanya keterbatasan pembangunan infrastruktur dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin jika tidak dibarengi dengan upaya pendukung lain yang mampu membuka kesempatan untuk berusaha atau kesempatan kerja bagi mereka.

Lebih penting lagi, dibutuhkan perubahan orientasi pelayanan publik ke arah masyarakat berpenghasilan terendah karena hasil AKP ini memperlihatkan fenomena terbaikannya pemberian pelayanan bagi kelompok miskin.

6.2. Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan

Kajian ini menemukan bahwa minat dan kapasitas kedua pemerintah kabupaten dalam menanggulangi kemiskinan berbeda. Kabupaten Bima menaruh perhatian yang lebih besar terhadap permasalahan kemiskinan dibandingkan Kabupaten Tapanuli Tengah. Hal ini tercermin dari aktivitas KPKD dan adanya berbagai kegiatan yang mendukung upaya penanggulangan kemiskinan. Keberadaan dan aktivitas berbagai lembaga nonpemerintah dan lembaga donor dipadukan dengan masalah kemiskinan yang menahun tampaknya memengaruhi besarnya perhatian dan kemajuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Namun, secara umum pengetahuan dan pemahaman mengenai kemiskinan di antara para pemangku kepentingan di tingkat lokal masih terbatas, meskipun berbagai upaya penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan. Dalam draf strategi penanggulangan kemiskinan daerah (SPKD) yang telah disusun Kabupaten Bima, diagnosa kemiskinan belum menyajikan analisis kemiskinan secara multidimensi dan belum menjabarkan masalah-masalah yang memengaruhi kemiskinan di kabupaten tersebut. Hal ini berimplikasi pada penyusunan rencana program yang kurang terfokus pada kemiskinan.

Berdasarkan kajian ini, dapat dirumuskan beberapa rekomendasi berkaitan dengan peningkatan kapasitas pemda dalam penanggulangan kemiskinan:

- Pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten memerlukan bimbingan teknis dan pelatihan untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman mengenai kompleksitas dan sifat multidimensi kemiskinan. AKP dapat menjadi sarana untuk peningkatan pemahaman itu.
- Pendampingan tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat karena harus, secara berturut-turut, meningkatkan pemahaman mengenai kemiskinan, memberikan keterampilan yang diperlukan untuk mampu melibatkan masyarakat miskin dalam analisis kemiskinan, dan kemampuan analisis untuk mengarusutamakan kemiskinan. Peningkatan kemampuan analisis tampaknya membutuhkan upaya khusus, meskipun diskusi intensif dengan dinas-dinas dan lembaga nonpemerintah terkait yang telah dilakukan dalam kajian ini tampaknya cukup efektif dalam menstimulasi kemampuan analisis. Untuk memberikan pengaruh yang nyata, dibutuhkan pendampingan dalam waktu yang lebih lama.
- Pengembangan proses partisipatoris penting bagi proses AKP. Namun proses yang partisipatoris tidak selalu menjamin adanya ruang bagi partisipasi masyarakat miskin dan juga tidak menjamin bahwa perhatian akan diarahkan pada kemiskinan. Dengan demikian, penting untuk menjamin bahwa proses partisipatoris yang dibangun memang dirancang untuk menjamin keterlibatan masyarakat miskin.
- Bentuk bantuan harus berbeda-beda tergantung kemajuan kabupaten (pemda dan para pemangku kepentingan lainnya) dalam berbagai aspek, termasuk: perkembangan masyarakat sipil, perkembangan proses perencanaan partisipatoris, dan tingkat keterarahan dan perhatian terhadap kemiskinan. Untuk daerah-daerah yang telah mengembangkan proses perencanaan yang inklusif, bantuan dapat diarahkan pada pengarusutamaan kemiskinan melalui proses AKP. Untuk daerah yang belum mengembangkan proses yang partisipatoris, pengarusutamaan

kemiskinan melalui proses AKP perlu didukung dengan pengembangan proses yang partisipatoris dan inklusif.

- Bentuk dan cara memberikan penguatan kapasitas kepada pemerintah kabupaten juga harus mempertimbangkan kondisi politik di kabupaten yang bersangkutan, termasuk netralitas pegawai pmda, ketegangan politik, tingkat intervensi politik terhadap jalannya pemerintahan, dan proses politik yang mungkin memengaruhi upaya penanggulangan kemiskinan. Walaupun demikian, bukan berarti bahwa bantuan tidak boleh diberikan ke daerah yang kondisi politiknya tidak mendukung. AKP di daerah seperti ini berpotensi untuk meningkatkan perhatian para pemangku kepentingan terhadap kemiskinan, walaupun upaya akan lebih sulit dan memakan waktu lebih lama.

6.3. Pengintegrasian AKP dalam Proses Perencanaan Pembangunan Kabupaten

Kedua kabupaten studi melakukan proses perencanaan pembangunan yang agak berbeda. Pengamatan yang dilakukan selama pelaksanaan kajian ini memperlihatkan bahwa perbedaan tersebut, antara lain dipengaruhi oleh perkembangan masyarakat sipil, pengenalan pendekatan partisipatoris dalam proses perencanaan, dan kondisi politik daerah. Meskipun demikian, Tim AKP Kabupaten di kedua kabupaten melihat adanya potensi untuk mengintegrasikan AKP dalam proses perencanaan pembangunan yang sudah berjalan, baik untuk perencanaan jangka panjang/menengah maupun untuk perencanaan tahunan. Kabupaten Bima telah memanfaatkan hasil-hasil AKP sebagai masukan dalam finalisasi RPJP dan RPJM. Kabupaten ini juga berencana untuk meningkatkan mekanisme musrenbang tingkat desa dengan memasukkan metode-metode AKP. Kabupaten Tapanuli Tengah juga mengusulkan digunakannya AKP dalam musrenbang tingkat desa. Pengintegrasian AKP yang diusulkan oleh Tim AKP Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah tersebut dapat dijadikan alternatif model untuk menyempurnakan sistem perencanaan di daerah. Walaupun demikian, ada beberapa tantangan dalam pengintegrasian ini, yaitu: menjamin konsistensi antara cara pandang terhadap kemiskinan yang diajukan masyarakat di dalam musyawarah di tingkat desa/dusun dengan musyawarah di tingkat kecamatan dan musrenbang kabupaten serta dalam penganggaran; tingkat keterwakilan lokasi AKP dalam menangkap fenomena kemiskinan di tingkat kabupaten; dan kebutuhan biaya operasional dan waktu untuk melaksanakan AKP. Untuk mengatasi tantangan tersebut dibutuhkan dukungan dan komitmen pemerintah kabupaten dan DPRD.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1.

Berbagai Inisiatif yang Dilakukan Lembaga-lembaga Lain

P2TPD (Prakarsa Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah):

P2TPD adalah sebuah program bantuan yang ditujukan bagi pemda, khususnya pemerintah kabupaten. Program ini terdiri dari tiga komponen, yaitu AKP (Analisis Kemiskinan Partisipatoris), reformasi kebijakan dan peraturan yang terkait dengan tata kelola pemerintahan, dan investasi dana bagi program penanggulangan kemiskinan. Terdapat 15 kabupaten yang masih tergabung dalam program ini, yaitu: Tanah Datar, Solok, Lebak, Bandung, Majalengka, Kebumen, Bantul, Magelang, Ngawi, Lamongan, Goa, Bulukumba, Takalar, Boa Lemo, dan Bolaang Mongondow. P2TPD membantu pembentukan forum pemangku kepentingan yang akan melaksanakan AKP serta mengembangkan strategi rencana aksi pengentasan kemiskinan. Beberapa program pengentasan kemiskinan tersebut akan didanai oleh pinjaman atau hibah dari Bank Dunia. Proses AKP sendiri telah dimulai sejak 2003 dan ke-15 kabupaten yang turut berpartisipasi tersebut saat ini telah menyelesaikan dokumen strategis (*strategy paper*). Salah satu masalah utama yang dihadapi dalam pelaksanaan AKP dan dalam pembuatan dokumen strategis adalah kesulitan dalam menganalisis dan menggabungkan data kualitatif dari komunitas dengan data makro (data kuantitatif) dan dalam memperluas jangkauan temuan PPA untuk formulasi strategi penanggulangan kemiskinan.

URDI:

URDI, bekerja sama dengan TUGI-UNDP dan Bank Dunia, memberikan pendampingan kepada Kota Bandar Lampung untuk melaksanakan PPM (*Participatory Poverty Mapping*) di tiga kecamatan pada 2003.⁶ Tujuan dari PPM ini adalah untuk mengidentifikasi keluarga miskin serta kondisinya melalui proses yang melibatkan semua anggota masyarakat secara aktif. Pemda menerapkan PPM ini dengan bantuan URDI. Selain itu, URDI dan ADB (Asian Development Bank) bekerja sama dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung juga menginisiasi Perencanaan Program Partisipatif Pengentasan Kemiskinan (P4K). Hasil PPM yang diperoleh melalui proses perencanaan partisipatoris yang meliputi identifikasi keluarga miskin, pemetaan indikator sosial-ekonomi, termasuk kondisi infrastruktur, dan daftar kebutuhan masyarakat, akan menjadi masukan bagi program pemerintah. Namun, hasil tersebut tidak secara langsung menjadi masukan bagi Strategi Pembangunan Kota (*City Development Strategy-CDS*) yang telah menjadi bagian dari Rencana Strategis Kota (*City Strategic Plan*) sebelum PPM ini dimulai.

CESS:

CESS bekerja sama dengan ODI-DFID telah mengembangkan alat bantu AKP bagi pengarusutamaan kemiskinan untuk kegiatan MFP (*Multi-stakeholders Forestry Program*) serta melaksanakan pelatihan bagi MFP di Papua dan Sulawesi Selatan. MFP terdiri dari pemerintah lokal, LSM yang

⁶Ketiganya adalah kecamatan-kecamatan termiskin. Pemerintah Kota Bandar Lampung saat ini telah melanjutkan inisiatif ini di tiga kecamatan miskin lainnya.

tertarik dan berfokus pada sektor kehutanan, dan Departemen Kehutanan. Pelatihan ini (empat hari di kelas dan tiga hari untuk uji coba) diselenggarakan pada akhir 2004, tetapi implementasi AKP oleh MFP belum dilaksanakan. CESS sendiri tidak akan terlibat dalam implementasi serta analisis hasil AKP ini.

UNDP:

UNDP bekerja sama dengan Kantor Menko Kesra melalui bantuan teknis untuk mendukung pembuatan SPKD dan pelaksanaan *Millenium Development Goals*, menyediakan dukungan bagi lima pemerintah provinsi di daerah pascakonflik (Aceh, Sulawesi Tenggara, Maluku, Maluku Utara, dan Papua). Program ini melibatkan tiga fasilitator untuk setiap provinsi dan telah menyelenggarakan training selama tujuh hari pada Maret 2005. Materi pelatihan meliputi proses pembuatan dokumen SPK dan *Millenium Development Goals*, serta keterampilan berkomunikasi dengan pelatih yang berasal dari P2TPD, Bina Swadaya, GTZ, Departemen Dalam Negeri dan departemen terkait lainnya. Para fasilitator ini nantinya diharapkan dapat memberikan dukungan pada proses penyusunan dokumen SPKD. Namun, sampai saat ini belum jelas kapan dan bagaimana AKP akan diimplementasikan.

LAMPIRAN 2.

Daftar Lembaga yang Dikunjungi pada Kunjungan Awal Kajian di Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kabupaten Bima

| Kabupaten Tapanuli Tengah | Kabupaten Bima |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)2. Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM) – Ketua Pelaksana KPK3. Sekretaris II – Bidang Pembangunan4. Kantor Badan Pusat Statistik Kabupaten Tapanuli Tengah5. Dinas Pendidikan6. Dinas Kesehatan7. Dinas Keluarga Berencana, Kependudukan dan Catatan Sipil8. Dinas Kelautan dan Perikanan9. Dinas Tanaman Pangan dan Peternakan10. Dinas Kehutanan dan Perkebunan11. Dinas Perdagangan, Koperasi, dan Investasi12. Dinas Jalan, Jembatan, dan Irigasi13. Dinas Permukiman dan Pengembangan Wilayah (Kimbangwil) | <ol style="list-style-type: none">1. Sekretaris Daerah2. Bappeda3. Badan Pemberdayaan Masyarakat4. Dinas Kesehatan5. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan6. Dinas Perikanan dan Kelautan7. Dinas Pertanian Tanaman Pangan8. Badan Pusat Statistik9. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi10. DPRD11. Dinas Koperasi dan UMKM12. Dinas Sosial |
| <ol style="list-style-type: none">1. LSM LP3TN | <ol style="list-style-type: none">1. Human Integrity Study and Development Institute (HISDI)2. Konsorsium Pengawasan Pelayanan Publik (KAWAL)3. Bima Ekspres (Pers)4. Komite Nasional Pemuda Indonesia/Forum Perempuan5. Promis NT - GTZ6. Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan (STKIP)7. Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (STISIP) |

LAMPIRAN 3.

Daftar Peserta "Pembelajaran Bersama tentang AKP" di Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah

| Nama | | P/L | Institusi |
|----------------------------------|--------------------------|-----|---|
| Kabupaten Bima | | | |
| 1. | Fathiyah | P | Pemerintah Daerah–Badan Pembangunan Masyarakat dan Pemberdayaan Perempuan (BPMPP) |
| 2. | Fauzia Tiaida | P | LSM–KAWAL |
| 3. | Irwan | L | LSM–Human Integrity Study and Development Institute (HISDI) |
| 4. | Kholidi | L | Pemerintah Daerah–Dinas Kelautan dan Perikanan |
| 5. | Lalu Suryadi | L | Pemerintah Daerah–Bappeda |
| 6. | Mahman | L | PROMIS-NT, GTZ |
| 7. | Muhammad Natsir | L | Pemerintah Daerah–Bappeda |
| 8. | Mukhlis Ishaka | L | Universitas– Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan (STISIP) |
| 9. | Nurfarhati | P | LSM– Komite Nasional Pemuda Indonesia/Forum Perempuan |
| 10. | Ruslan H. Ibrahim | L | Pemerintah Daerah– Dinas Pendidikan |
| 11. | Sri Wiryana | P | Media Lokal (Koran)–Bima Express |
| 12. | Tita Masithah | P | Pemerintah Daerah–Dinas Kesehatan |
| 13. | Zuraiti | P | PROMIS-NT, GTZ |
| Kabupaten Tapanuli Tengah | | | |
| 1. | Akdarudin Tanjung | L | Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Al-Wasliyah |
| 2. | Basyri Nasution | L | Pemerintah Daerah–Bappeda |
| 3. | Dedy Sudarman Pasaribu | L | Pemerintah Daerah–Bappeda |
| 4. | Erwin Romulus | L | LSM–P3TN |
| 5. | Ewiya Laili | P | Pemerintah Daerah–Dinas Kesehatan |
| 6. | Guturiya Sitorus | P | Pemerintah Daerah–Dinas Keluarga Berencana, Kependudukan dan Catatan Sipil |
| 7. | Mohammad Ridsam Batubara | L | Pemerintah Daerah–Dinas Kelautan dan Perikanan |
| 8. | Muller Sulalahi | L | Pemerintah Daerah–Kantor Pengabdian Masyarakat (PEMMAS) |
| 9. | Nurhalimah Hutagalung | P | Pemerintah Daerah–Dinas Pertanian dan Peternakan |
| 10. | Rina Lamrenta L-Tobing | P | Pemerintah Daerah–Bappeda |
| 11. | Yulifri Lubis | L | Pemerintah Daerah–Dinas Pendidikan |

Catatan:

P/L : Perempuan/Laki-laki.

LSM : Lembaga Swadaya Masyarakat

LAMPIRAN 4.
Rangkaian Kegiatan AKP di Tingkat Desa

| Waktu | Jenis Kegiatan (Focused Group Discussion) | Kelompok Peserta Diskusi | | | | | | Keterangan |
|-----------|--|--------------------------|---|--------|----|------|--|---|
| | | Kaya | | Miskin | | Muda | | |
| Hari ke-1 | Mengunjungi Kantor Desa | | | | | | | Perkenalan dengan kepala desa dan perangkatnya Melengkapi data desa |
| | Klasifikasi Kesejahteraan | | | | | | | Peserta: perwakilan dari semua lorong/dusun |
| | Analisis Kecenderungan | | | 1 | | | | Lanjutan 'Klasifikasi Kesejahteraan'. Laki-laki (L) dan perempuan (P) dipisah |
| | Pemetaan Sosial & Sumber Daya | | | | | | | Lanjutan "Klasifikasi Kesejahteraan". Dengan wakil setiap lorong/dusun |
| Hari ke-2 | WM (wawancara mendalam): Sejarah Perkembangan Desa | | | | | | | Dengan kepala desa, perangkat desa lainnya atau tokoh masyarakat |
| | Transect Walk | | | | | | | |
| | WM: Studi Kasus | | | | | | | |
| | Analisis Sumber Mata Pencaharian | | 2 | | 3 | | | 2 x (Klp Kaya L&P; Klp Miskin L&P) Dilanjutkan dengan Analisis Keuangan Rumah Tangga |
| | Analisis Keuangan Rumah Tangga | | | | | | | Lanjutan Analisis Sumber Mata Pencaharian. L & P dipisahkan |
| Hari ke-3 | Kalender Musiman | | | | | | | 2 x (Klp miskin L; Klp miskin P) |
| | Kalender Harian | | | 4 | 5 | | | Lanjutan Kalender Musiman |
| | Transect Walk | | | | | | | |
| | WM: Studi kasus | | | | | | | |
| | Analisis Gender | | | 6 | 7 | | | 2 x (Klp miskin L; Klp miskin P) |
| Hari ke-4 | Diagram Venn; Sumber Informasi & Bantuan | | | 8 | 9 | | | 2 x (Klp miskin L; Klp miskin P) |
| | Transect Walk | | | | | | | |
| | WM: Studi Kasus | | | | | | | |
| Hari ke-5 | Diagram Sebab-Akibat Kemiskinan | | | 10 | 11 | 12 | | 3 x (Klp miskin L; Klp miskin P; Klp muda L&P) |
| | Prioritas Masalah & Alternatif Pemecahan | | | | | | | Lanjutan Diagram Sebab -Akibat Kemiskinan |
| Hari ke-6 | Pleno | | | | | | | Wakil semua lorong/dusun & wakil peserta FGD |
| Hari ke-7 | Melengkapi Data/Informasi | | | | | | | Meninggalkan desa bila laporan sudah lengkap |

LAMPIRAN 5.

Ciri-Ciri Setiap Kelompok Kesejahteraan di Desa-Desa AKP di Kabupaten Bima

| Ciri-ciri Kemiskinan | Kelompok Kesejahteraan | Desa Waworada | Desa Nunggi | Desa Doridungga |
|---------------------------|------------------------|---|---|---|
| Kondisi Rumah | Miskin | Rumah kayu jerimpi/gedek, 4 tiang Atap rumah genting/ilalang Tidak punya MCK, Rumah terbuat dari papan/bedek | Rumah kerangka kayu (6 – 9 tiang) | Rumah 6 tiang, (tidak ada isi, kecuali kursi kayu), WC sederhana |
| | Sangat Miskin | Biasanya ditempati oleh 2 keluarga Rumah kadang-kadang nempel dengan tetangga (0,5 are) | – Salaja (Gubuk) 4 tiang. – Numpang tinggal di lahan orang | Rumah 4 tiang Tinggal di gubuk di lahan Tinggal bersama lebih dari 1 RT |
| Tingkat Pendidikan | Miskin | Pendidikan anak rata-rata hanya tamat SD | – Tamat SD – SMP – Sebagian tamat | Dapat menyekolahkan anak sampai SMU |
| | Sangat Miskin | Anak tidak tamat SD. Biasanya hanya sampai kelas 3 | Tidak tamat SD atau tidak sekolah | Dapat menyekolahkan anak sampai SMP |
| Kesehatan | Miskin | Berobat ke puskesmas atau dukun | – Berobat ke puskesmas dengan menggunakan kartu sehat – Pergi ke dukun | Pergi ke puskesmas atau ke dukun |
| | Sangat Miskin | Jika sakit atau melahirkan pergi ke dukun | Tidak mampu berobat ke puskesmas | Hanya berobat ke dukun atau menggunakan obat-obatan tradisional |
| Kepemilikan Aset | Miskin | – Punya pekarangan luas 1 are – Punya sampan kayu kecil (dayung) – Punya induk ayam 2 ekor | Punya ayam 5-10 ekor | – Ada kebun 1 petak saja – Punya ayam sampai 10 ekor |
| | Sangat Miskin | Tidak memiliki aset | Tidak punya apa-apa | – Tidak punya lahan – Punya ayam hanya 3 ekor atau tidak punya ayam |
| Pakaian | Miskin | | Sangat sederhana | Beli pakaian baru 1 kali setahun |
| | Sangat Miskin | | Pakaian bekas, lusuh | Kadang beli pakaian, kadang terima pakaian pemberian tetangga |
| Pola Makan | Miskin | | 3 kali dengan menu sederhana | 2 kali sehari |
| | Sangat Miskin | 2 kali sehari | 3 kali dengan menu seadanya (gizi rendah) | 2 kali sehari dengan menu sangat sederhana |

| Ciri-ciri Kemiskinan | Kelompok Kesejahteraan | Desa Waworada | Desa Nunggi | Desa Doridungga |
|-------------------------|------------------------|---|--|---|
| Mata Pencaharian | Miskin | Buruh tani, buruh nelayan, pedagang bakulan–berdagang sayur (perempuan) | Buruh tani, pencari kayu dan bambu untuk dijual (kayu bakar) | Buruh tani (pekerjaan utama), pedagang bakulan, tukang kayu dan menenun (pekerjaan sampingan) |
| | Sangat Miskin | Buruh pengikat rumput laut, buruh tani, perladangan liar, kuli angkut | Buruh tani, mencari/mengumpulkan sisa panen | Buruh tani (pekerjaan utama), mengambil kayu dan menganyam ilalang (pekerjaan sampingan) |
| Jumlah Anak | Sangat Miskin | Punya banyak anak (5-7) | Punya 4–7 anak | Punya 5–8 anak |

LAMPIRAN 6.

Ciri-Ciri Setiap Kelompok Kesejahteraan di Desa-Desa AKP di Kabupaten Tapanuli Tengah

| Ciri-ciri Kemiskinan | Desa Sipange | Desa Mombangboru | Desa Kinali |
|------------------------------------|--|--|--|
| Kondisi Rumah | Rumah panggung dari kayu, atap rumbia, rumah kontrak, tanah rumah hanya berdasarkan secarik surat dari kades, mandi dan WC di sungai, tidak ada listrik, memasak dengan kayu bakar | <ul style="list-style-type: none"> - Rumah kolong, atap rumbia/seng, dinding terbuat dari papan/tepas. - Masyarakat sebagian meminjam tanah untuk mendirikan rumah. - MCK ke sungai/parit, atau ke sumur tetangga | <ul style="list-style-type: none"> - Rumah kolong - Dinding papan. - Atap rumbia - Kondisi rumah sederhana - Tidak layak huni - Toilet di sungai |
| Pekerjaan | Petani penggarap; buruh tani | Petani penggarap; buruh tani | Nelayan dengan sampan orang lain, memancing di sungai; petani penggarap; buruh tani tanpa lahan |
| Pendidikan Anak | Tamat SD | Tamat SD | Tamat SD |
| Kepemilikan Aset | Tidak punya lahan pertanian, punya sedikit lahan pertanian tapi tidak produktif, punya sawah kurang dari 0,25 ha | Tidak punya lahan, ternak dari pemerintah, tidak punya perhiasan | Tidak punya perabot rumah tangga, hanya punya alas tidur, rumah milik orang tua (keluarga besar) |
| Kesehatan | Jika sakit pergi ke dukun kecuali yang punya kartu sehat | Pergi berobat ke dukun | Kurus, dan kurang gizi |
| Pola Makan | Makan 2 kali sehari, hanya dengan sayuran seadanya dan ikan asin | Makan 3 kali sehari dengan menu sederhana | <ul style="list-style-type: none"> - Makan 2 kali sehari - Kadang-kadang makan sagu, ubi/singkong untuk makan pagi |
| Kegiatan Sosial dan lainnya | Pakaian pemberian dari orang atau beli di toko pakaian bekas | | <ul style="list-style-type: none"> - Tidak pergi ke pesta - Tidak pernah makan di <i>lapo</i> |