

# **KARAKTERISTIK PETANI MISKIN DAN PERSEPSINYA TERHADAP PROGRAM JARING PENGAMAN SOSIAL DI PROPINSI JAWA TIMUR**

**ROOSGANDHA E.M. DAN VALERIANA DARWIS<sup>1)</sup>**  
PUSLITBANG SOSEK, DEPTAN, BOGOR

## **ABSTRACT**

One of the economic crisis impacts was the increasing of poverty population in Indonesia, according to the BPS data in last year of 1998 the poverty in habitant was about 49,5 millions people. To minimize the growth of poverty, the government has launched Social Safety Net ( SSN ) Program. This article was to identify what characteristics that stick of the poor family and how their perception on the SSN Program. The survey was carried out on 160 respondents in two regencies in East Java. The survey result showed of the poor family members were low educational level and they were dominantly engaged in agricultural sector. In participating with the SSN program, their mostly conducted whatever the government told, because they didn't know much about the program afterall. Eventhough there were several weaknesses, but they still enjoyed out could and hoped the program would be sustained.

*Key word : Economic Crisis, Poverty in Habitant, Social Safety Net Program, The Growth of Poverty.*

## **PENDAHULUAN**

Krisis yang melanda Indonesia telah menyebabkan bertambahnya jumlah penduduk miskin. Pada hal kondisi sebelum terjadinya krisis, pemerintah telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin dari 54,2 juta pada tahun 1976 menjadi 22,5 juta pada tahun 1998 (BPS 1998). Keberhasilan ini juga diikuti oleh meningkatnya pendapatan masyarakat termasuk masyarakat pedesaan. Tetapi dengan adanya krisis ini jumlah penduduk miskin meningkat dengan cepat. Hal ini dapat dilihat dari hasil Lokakarya Metodologi Perhitungan Angka Kemiskinan di Indonesia yang dilaksanakan tanggal 25 Juni 1999 oleh para peneliti dari SIAGA (Sustainable Indonesian growth Alliance), Bappenas, UNSFIR-UNDP dan FEUI, yang melahirkan suatu konsensus bahwa telah terjadi peningkatan penduduk miskin di Indonesia menjadi 23,8% pada akhir tahun 1998. Data ini juga di dukung oleh BPS yang menginformasikan bahwa penduduk miskin di Indonesia pada akhir tahun 1998 telah mencapai 49,5 juta jiwa dimana 31,9 juta berada di pedesaan dan 17,6 juta jiwa berada di perkotaan.

---

<sup>1)</sup> Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor

Sudah banyak kebijakan dan upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi laju pertumbuhan penduduk miskin. Khusus untuk mengatasi dampak negatif dari krisis ekonomi ini, pemerintah menerapkan suatu program Jaring Pengaman Sosial (JPS). JPS ini merupakan hasil semiloka "Social Safety Net" yang dilaksanakan oleh LIPI dan UNICEF pada tanggal 24-25 Agustus 1998.

Berdasarkan data BPS pada Agustus 1999, penduduk miskin di Indonesia sebesar 37,5 juta jiwa (18,2 % dari jumlah penduduk) dimana 25,1 juta jiwa berada dipedesaan dan 12,4 juta jiwa berada diperkotaan. Penurunan jumlah penduduk miskin ini dikarenakan oleh membaiknya kondisi perekonomian yang diikuti pula oleh penurunan harga barang dan jasa, serta meningkatnya pendapatan masyarakat sebagai hasil transfer pendapatan dari program Jaring Pengaman Sosial. Dalam berjalannya waktu, tentu program ini tidak hanya menghasilkan dampak positif saja (turunnya jumlah penduduk miskin), tetapi program ini juga mempunyai permasalahan didalam menjalankannya. Untuk itulah tulisan ini bertujuan melihat persepsi petani sebagai wakil dari kelompok masyarakat miskin, terhadap program Jaring Pengaman Sosial, permasalahannya serta karakteristik apa yang melekat pada keluarga miskin itu sendiri.

## **METODOLOGI**

Tulisan ini merupakan bagian dari hasil penelitian Identifikasi dan Penanggulangan Kemiskinan Petani Sebagai Akibat Krisis Ekonomi yang dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian Tahun Anggaran 2000.

Lokasi Penelitian dilakukan di dua kabupaten yang ada di Propinsi Jawa Timur yang memiliki program JPS terbanyak. Dengan kriteria yang sama dipilih desa yang mewakili kabupaten tersebut.

Data-data dikelompokkan kedalam data primer dan data sekunder. Data sekunder diperoleh dari beberapa instansi terkait dengan program JPS, sedangkan data primer dikumpulkan dari hasil wawancara langsung terhadap 160 keluarga petani miskin. Pemilihan keluarga miskin berdasarkan kriteria keluarga yang mendapatkan program Jaring Pengaman Sosial terutama yang mendapatkan beras murah (OPK Beras). Data-data yang sudah terkumpul tersebut, dianalisis dengan metoda deskriptif.

## HASIL DAN PEMBAHASAAN

Propinsi Jawa Timur termasuk propinsi yang banyak jumlah penduduk miskinnya di Indonesia (Irawan dan Romdiati, 2000). Dengan mengacu pada indikator kemiskinan yang dikeluarkan Badan Koordinasi Keluarga Nasional (BKBN), jumlah keluarga Pra KS dan KS I dengan alasan ekonomi di Jawa Timur mencapai 2.678.673 keluarga atau 28,3% dari total keluarga yang ada. Secara keseluruhan keluarga miskin yang berada di pedesaan lebih banyak dibandingkan yang ada diperkotaan. Lebih lengkapnya sebaran keluarga miskin di Jawa Timur dapat dilihat pada lampiran 1.

### Karakteristik keluarga Miskin

#### Pendidikan

Ada beberapa karakteristik yang melekat pada keluarga miskin, salah satunya adalah pendidikan kepala rumah tangga yang rendah. Data BPS 1994 menunjukkan bahwa 72,01 persen dari rumah tangga miskin di pedesaan dipimpin oleh kepala rumah tangga yang tidak tamat SD dan 24,32 persen berpendidikan SD. Kecenderungan yang sama juga dijumpai pada rumah tangga miskin di perkotaan, yaitu 57,02 persen yang tidak tamat SD dan 31,38 persen hanya berpendidikan SD.

Di lokasi penelitian distribusi pendidikan yang paling banyak dirasakan oleh rumah tangga petani adalah Sekolah Dasar, masing-masing 57,91 persen di Kabupaten Malang dan 53,65 persen di Kabupaten Magetan (Tabel 1). Sedangkan porsi kedua terbesar di dua kabupaten adalah anggota keluarga yang sama sekali tidak sekolah. Walaupun tidak sampai 0,5 persen, tetapi ada juga anggota rumah tangga petani di Kabupaten Magetan yang merasakan pendidikan sampai melebihi 12 tahun.

Tabel 1 . Distribusi Anggota Rrumah Ttangga Menurut Klas Ttingkat Pendidikan

Klas Pendidikan	Kabupaten	
	Malang (%)	Magetan (%)
- 0 tahun	25,63	39,05
- 1 s/d 6 tahun	57,91	53,65
- 7 s/d 9 tahun	13,93	6,35
- 10 s/d 12 tahun	2,53	0,63
- > 12 tahun	-	0,32

#### Lapangan Pekerjaan

Penghasilan utama (62 %) dari rumah tangga miskin bersumber dari sektor pertanian, kemudian dari perdagangan (10,4 %), industri (7,4 %), jasa (6,5 %) dan sisanya dari sektor

bangunan, pengangkutan dan lainnya (Tabel 2). Lebih dari 74 persen rumah tangga miskin diperkotaan penghasilan utamanya berasal dari luar sektor pertanian, hal ini dikarenakan lebih beragamnya sumber penghasilan diperkotaan. Hal ini didukung oleh Todaro (1983), dan Glewet (1989) dalam Qubria. Dalam laporan Bank Dunia, Qubria (1995) mengemukakan beberapa ciri-ciri kemiskinan, yaitu : (1) banyak ditemukan di pedesaan daripada di perkotaan, (2) kemiskinan berkorelasi positif dengan jumlah pekerja dalam satu keluarga, (3) kemiskinan ditandai dengan kurangnya kepemilikan asset keluarga, (4) pertanian sebagai sumber penghasil utama, (5) berkaitan dengan masalah sosial.

Gambaran tersebut menunjukkan bahwa penanggulangan kemiskinan di pedesaan akan lebih efektif diarahkan pada peningkatan produktifitas dan diversifikasi kegiatan rumah tangga petani melalui peningkatan ketrampilan petani, perluasan akses layanan permodalan dan jaminan layanan pemasaran. Di samping itu, perluasan kesempatan kerja melalui penciptaan kegiatan baru seperti industri kecil rumah tangga. Sejalan dengan penanggulangan kemiskinan di perkotaan perlu diarahkan pada peningkatan surplus usaha melalui peningkatan ketrampilan produksi dan pengelolaan usaha, layanan akses permodalan dan pemasaran sebagai jaminan kelangsungan usaha, serta jaminan upah sesuai dengan tingkat kebutuhan hidup.

Tabel 2. Persentase Rumah Tangga Miskin Menurut Sumber Penghasilan

Sumber	Kota	Desa	Kota + desa
- Pertanian	25,55	79,54	62,00
- Industri	12,06	5,19	7,42
- Perdagangan	21,55	5,03	10,40
- Jasa	14,33	2,77	6,53
- Penerimaan pendapatan	4,66	2,36	3,10
- Lainnya	21,85	5,11	10,55

Sumber : BPS. Perkembangan tingkat kemiskinan dan beberapa dimensi sosial ekonomi 1996-1999.

Banyaknya anggota keluarga yang bekerja di sektor pertanian tergambar juga dari hasil wawancara yang dilakukan di lokasi penelitian. Di Kabupaten Malang dan Magetan, 65,18 persen dan 50,45 persen responden mengantungkan kehidupan dari sektor pertanian (pemilik/pengarap dan buruh). Selain itu yang menjadi sumber penghasilan keluarga responden di Kabupaten Malang adalah buruh industri dan pendapatan di bidang kerajinan/industri di kabupaten Magetan (Tabel 3).

Tabel 3. Distribusi Anggota Rumah Ttangga Menurut Jenis Kegiatan Utama

Jenis kegiatan utama	Kabupaten	
	Malang (%)	Magetan (%)
- Usaha pertanian	15,18	21,10
- Buruh tani	50,00	29,35
- Industri/kerajinan	2,68	19,27
- Buruh industri	10,71	2,75
- Bangunan	4,46	6,42
- Angkutan	-	0,92
- Perdagangan	8,93	8,26
- Jasa lainnya	8,04	11,93
- Profesional	-	-

### **Partisipasi dan respon masyarakat terhadap program kemiskinan**

#### **Partisipasi**

Keberhasilan suatu program dapat dilihat dari partisipasi yang diberikan oleh masyarakat yang menjadi sasaran program. Menurut Uphoff dan Cohen (1977), partisipasi terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, memperoleh hasil (keuntungan) dan melakukan penilaian terhadap seluruh kegiatan. Artinya, pembangunan yang secara konseptual diarahkan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat lahir dan bathin menuntut bahwa masyarakat tidak hanya sebagai objek atau subjek pembangunan, melainkan harus menjadi aktor pembangunan itu sendiri.

Dilihat dari latar belakang pelaksanaannya, program ini sepenuhnya bersifat *top-down*. Dengan adanya krisis moneter pada tahun 1997 yang berdampak pada bertambahnya jumlah penduduk miskin, “memaksa” pemerintah untuk membuat suatu program agar dapat mengatasi permasalahan tersebut. Jelas program ini sifatnya sangat tergesa-gesa, akibat langsung program ini adalah ketidaksiapan masyarakat maupun aparat pemerintah di daerah dalam merespon ide perubahan sosial berencana yang distimulir pemerintah pusat.

Pada tingkat lapangan, kondisi ini berpengaruh pada partisipasi masyarakat. Program-program instan yang kerap kali menjadi ciri pembangunan Indonesia yang mengasumsikan masyarakat sebagai objek yang selalu siap, bersedia dengan iklas dan cepat merespon ide-ide brilian pemerintah yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat sendiri. Dengan cara seperti ini, apakah partisipasi sudah menjadi *style of development*.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka evaluasi partisipasi masyarakat terhadap program hanya bisa dilihat pada tahapan pelaksanaan, perolehan hasil (keuntungan) dan penilaian masyarakat terhadap kegiatan dilihat dari bentuk manfaat yang bisa diperoleh dari bentuk kegiatan yang ada.

## Respon

Program penanggulangan kemiskinan yang terdapat pada semua lokasi penelitian adalah umumnya program pangan, pendidikan dan kesehatan. Ada juga yang pernah mendapatkan program padat karya dan modal usaha bergulir. Bagi sebagian besar responden, program kemiskinan (JPS) lebih terkenal dengan sebutan Operasi Pasar Khusus Beras (OPK Beras). Hal ini disebabkan karena program ini mempunyai sasaran yang lebih luas dan rutin setiap bulan.

Alasan masyarakat berpartisipasi umumnya disarankan oleh aparat dan sedikit sekali yang atas kemauan sendiri (Tabel 4). Suatu alasan yang mengaburkan pengertian partisipasi itu sendiri. Hal ini dimungkinkan pula karena ketidakpahaman masyarakat tentang tujuan dan prosedur yang harus ditempuh untuk bisa memperoleh bantuan. Apalagi sasaran utamanya adalah masyarakat lapisan terbawah ( pra sejahtera dan sejahtera I) yang dalam kesehariannya sangat memfokuskan perhatian pada strategi hidup subsisten yang menjadi dasar paling penting bagi keberlanjutan kehidupannya.

Dengan bentuk partisipasi yang digerakkan oleh penguasa setempat dalam rangka mensukseskan program yang datang dari atas, menggambarkan bahwa masih dominannya penguasa dan sangat sempitnya bagi penerima program dalam mengakses informasi yang datang dari luar desa.

Tabel 4. Alasan Masyarakat Berpartisipasi Mengikuti Program Pengentasan Kemiskinan

Alasan	Kabupaten	
	Malang (%)	Magetan (%)
• Kemauan sendiri	5,06	2,50
• Mengikuti teman	5,06	1,25
• Disarankan aparat	87,35	96,25
• Ingin memperbaiki ekonomi keluarga	2,53	-
• lainnya	-	-

Hampir seluruh informasi yang di terima responden berasal dari aparat desa (Tabel 5), hal ini bermakna : (a) program dioperasionalkan tanpa disosialisasikan terlebih dahulu, sehingga masyarakat tidak tahu tujuan program itu sendiri, kewajiban dan hak apa yang mereka terima. (b) sedikitnya informasi yang diterima responden, berakibat banyaknya responden yang tergantung pada program tersebut. (c) kurang diberdayakannya kelompok atau kelembagaan masyarakat lokal.

Tabel 5. Sumber Informasi tentang Program Pengentasan Kemiskinan

Alasan	Kabupaten	
	Malang (%)	Magetan (%)
• tetangga	4,11	2,50
• aparat desa	95,89	95,00
• kelompok tani	-	2,50
• lainnya	-	-

### Penilaian masyarakat terhadap manfaat dan pelaksanaan program

Program penanggulangan kemiskinan yang ada di dominasi oleh program yang berbentuk bantuan lepas atau hibah. Sedangkan yang bergulir hanya program Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM- DKE). Bantuannya berbentuk modal usaha yang diberikan pada kelompok untuk dikelola secara otonomi. Namun pergulirannya sedikit banyak diatur oleh pemerintah desa sebagai fasilitator dalam menerima dan meneruskan bantuan.

Bantuan bergulir yang diterima adalah ternak sapi dan kambing atau domba. Bantuan ini dimanfaatkan tenaganya dan bisa juga dijadikan tabungan dalam arti dapat dijual kapan saja. Dari kesinambungan program bantuan ini tidak berhasil, karena perguliran hampir tidak terjadi. Alasan tingginya kematian ternak karena serangan penyakit.

Persepsi masyarakat pada umumnya merasakan banyak manfaat dari program penanggulangan kemiskinan ini. Manfaat yang umum dirasakan dengan murahnya harga beras, yaitu : meningkatkan kuantitas sehari-hari. Bagi keluarga yang semula bisa mencukupi beras, memungkinkan mereka untuk meningkatkan kualitas konsumsi berupa perbaikan lauk pauk dan sayuran. Manfaat lainnya adalah penambahan modal atau asset produksi (ternak), bisa berobat gratis dan terbantunya biaya pendidikan.

Persepsi responden terhadap kinerja program itu sendiri di Kabupaten Magetan, seluruhnya beranggapan adanya kebocoran. Hal dirasakan dengan berkurangnya jumlah bantuan dari waktu ke waktu. Dugaan mereka kebocoran ini akibat ulah aparat, sedangkan menurut aparat sendiri pengurangan tersebut sudah dari atasnya. Untuk Kabupaten Malang sebaliknya program ini tidak tepat sasaran (66,67 %) dan adanya kebocoran (33,33 %).

Dalam menjalankan program ini ada beberapa permasalahan yang timbul, seperti di Kabupaten Malang berkurangnya kuantitas bantuan yang ditandai dengan berkurangnya frekuensi perolehan (49,03 %), tidak sesuai dengan keinginan (13,73 %), harga tinggi (11,76 %) dan penentuan target yang sepihak (11,76 %). Permasalahan yang ada di Kabupaten yang paling dominan adalah harga yang terlalu tinggi (55,32 %), bantuan yang dikurangi (29,78 %) dan program yang tidak sesuai dengan yang diinginkan (8,51 %).

Berdasarkan permasalahan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa program yang berupa pangan menarik perhatian paling besar di masyarakat. Hal ini bisa diartikan (a) bantuan ini mendominasi perhatian masyarakat karena frekuensinya lebih tinggi. (b) permasalahan yang dihadapi masyarakat miskin masih seputar pemenuhan kebutuhan pokok. (c) adanya struktur yang memposisikan kelompok miskin pada posisi yang tidak berdaya, termasuk dalam memperjuangkan hak yang sebenarnya menjadi miliknya.

### **Harapan masyarakat terhadap pelaksanaan program selanjutnya**

Pelaksanaan program pengentasan kemiskinan menunjukkan berbagai ketidakpuasan di hati masyarakat. Meski demikian perubahan sosial ekonomi yang terencana ini sedikit banyak membantu keberlanjutan hidup keluarga miskin dalam menghadapi kesulitannya, terutama akibat guncangan ekonomi yang terjadi beberapa tahun ini.

Terlepas dari segala kekurangannya, program pengentasan ini masih menjadi suatu program penting yang memberi harapan bagi sebagian besar masyarakat miskin. Keberlanjutan program dengan beberapa perbaikan dalam operasionalnya menjadi hal penting yang diharapkan oleh masyarakat. Harapan perbaikan itu dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6. Harapan Masyarakat Mengenai Program Pengentasan Kemiskinan

Harapan	Kabupaten	
	Malang (%)	Magetan (%)
• Frekuensi ditambah	45,14	31,79
• Harga diturunkan	8,33	22,52
• Program diteruskan	36,81	40,39
• Perbaikan manajemen	2,78	-
• Sesuai dengan keinginan masyarakat	6,94	-
• Lainnya	-	5,30

Sebagian responden mengharapkan program ini diteruskan, bahkan kalau bisa ditambah frekuensinya. Adapun program yang bersifat hibah lebih disenangi daripada program yang sifatnya bergulir. Hal ini menandakan tidak berkembangnya sikap kemandirian masyarakat. Program yang berbentuk bantuan lepas ini menumbuhkan sikap tergantung dan kurang memupuk kreativitas masyarakat. Artinya bantuan ini sifatnya membantu dalam jangka pendek tapi kurang menolong dalam jangka panjang.

Sehingga tak dapat dipungkiri, program pembangunan masyarakat seperti JPS nyatanya tidak membuat masyarakat semakin berdaya. Secara konseptual, program bantuan bergulir diharapkan meningkatkan kemandirian dan keberdayaan petani yang kemudian

ditularkan pada masyarakat lainnya. Kedudukan petani yang semula sebagai objek ingin diarahkan menjadi subjek atau bahkan aktor pembangunan.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

1. Ada dua ciri yang melekat pada keluarga miskin yaitu : pertama pendidikan, lebih dari 80 % kepala keluarga responden hanya berpendidikan SD, bahkan setengahnya tidak pernah merasakan bangku sekolah. Kedua lapangan pekerjaan, lebih dari 50 % responden mengantungkan pendapatan di sektor pertanian.
2. Sosialisasi yang kurang, sehingga dalam prakteknya banyak terjadi permasalahan, seperti : berkurangnya jumlah bantuan, tidak sesuai dengan yang diinginkan, harga tinggi dan penentuan target yang sepihak.
3. Program ini banyak manfaatnya dan mereka berharap agar program ini terus berjalan, bahkan kalau bisa frekuensinya ditambah.

### **Saran**

Pemerintah lebih meningkatkan pembangunan di sektor pertanian, sebelum di terapkan terlebih dahulu disosialisasikan dengan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat penerima program.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- BPS, 1998. Crisis poverty and Human Development in Indonesia. BPS. UNDP, Jakarta
- Irawan, P.B. dan Romdiati. H, 2000. The Impact of Economic Crisis on Poverty and its Implication for Development Strategies, Paper Presented at National Workshop on Food and Nutrition VII. LIPI, 29 Febuari – 2 Maret 2000, Jakarta
- Mubyarto. Membangun Sistem Ekonomi, BPFE, Yogyakarta.2000
- Quibra, M.G, and T.N. Srinivasan, 1993. Rural poverty in Asia. Oxford University, Press Hongkong
- Numanaf. A.R , Mayrowani. H, Hurun. A.M, Basuno. E, Tarigan. H, D. Valeriana. Laporan Hasil Penelitian, Identifikasi dan Penanggulangan Kemiskinan Petani Sebagai Akibat Krisis Ekonomi. Pusat Litbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor, 2000.

Lampiran 1. Penyebaran Jumlah Keluarga Prasejahtera dan Sejahtera 1 di Propinsi Jawa Timur. 1999

No	Kota/Kab	Pra KS AE	KS 1 AE	Pra KS AE + KS 1 AE
1	Gresik	31917	15216	47133
2	Sidoarjo	10537	14544	25081
3	Mojokerto	32255	25142	57397
4	Jombang	50770	40258	100028
5	Bojonegoro	133318	17281	150599
6	Tuban	89258	19144	108402
7	Lamongan	72379	11570	83949
8	Madiun	62320	21346	83666
9	Ngawi	39676	5429	45105
10	Magetan	18482	15867	34349
11	Ponorogo	67980	28622	96604
12	Pacitan	24158	8448	32606
13	Kediri	54233	43371	97604
14	Nganjuk	58914	23831	82745
15	Blitar	45600	28503	74103
16	Tulungagung	43272	21332	64605
17	Trenggalek	57371	28548	85919
18	Malang	87878	55843	143721
19	Pasuruan	49895	38476	88371
20	Probolinggo	83921	37190	121111
21	Lumajang	40403	34132	74535
22	Bondowoso	76926	27790	104716
23	Situbondo	40958	19908	60860
24	Jember	108258	102679	210937
25	Banyuwangi	64758	39843	104716
26	Pamekasan	49040	28687	77727
27	Sampang	77932	31989	109921
28	Sumenep	36326	49224	85550
29	Bangkalan	39003	30922	69925
30	Kota Surabaya	13326	70370	84332
31	Kota Madiun	5123	4077	9200
32	Kota Probolinggo	2514	6758	9272
33	Kota Blitar	2022	5260	7282
34	Kota Kediri	2587	6840	9427
35	Kota Mojokerto	1334	2430	3764
36	Kota Malang	15934	15595	31529
37	Kota Pasuruan	1617	2747	4564
	<b>T O T A L</b>	<b>1699805</b>	<b>978868</b>	<b>2678673</b>

Keterangan : KS = Keluarga Sejahtera; AE = Alasan Ekonomi

Sumber : Pemda Dati I Jawa Timur. 1999