**BAB II**

**KONDISI UMUM KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**

**DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL**

1. **Kondisi Umum Kabupaten Gunungkidul**

Kabupaten Gunungkidul bagian dari wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Propinsi DIY memiliki wilayah administratif empat kabupaten dan satu kotamadya. Kabupaten Gunungkidul dengan Ibu Kota Wonosari posisinya terletak 39 km dari sebelah tenggara Kota Yogyakarta. Kabupaten Gunungkidul secara geografis berada pada 7°46′ LS-8°09′ LS dan 110°21′ BT-110°50′ BT, dengan luas wilayah 1.485,36 km2 atau sekitar 46,63% dari luas wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Batas wilayah Kabupaten Gunungkidul berbatasan di sebelah Baratnya dengan wilayah Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sukoharjo Provinsi Jawa Tengah. Adapun di sebelah Timurnya berbatasan dengan Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah. Sedangkan di sebelah Selatan berbatasan dengan Samudera Hindia, berupa perairan pesisir sejauh lebih dari 4 (empat) mil. Wilayah perairan pesisir Kabupaten Gunungkidul meliputi laut yang berbatasan dengan daratan berupa perairan sejauh hingga batas 4 (empat) mil dari garis pasang tertinggi.

Berdasarkan kondisi topografi Kabupaten Gunungkidul dibagi menjadi 3 (tiga) zona pengembangan, yaitu : Zona Utara disebut wilayah Batur Agung dengan ketinggian 200m - 700m di atas permukaan laut. Keadaannya berbukit-bukit terdapat sumber-sumber air tanah kedalaman 6m – 12m dari permukaan tanah. Jenis tanah didominasi latosol dengan batuan induk vulkanik dan sedimen taufan. Wilayah ini meliputi Kecamatan Patuk, Gedangsari, Nglipar, Ngawen, Semin, dan Ponjong bagian utara.

Zona Tengah disebut wilayah pengembangan Ledok Wonosari, dengan ketinggian 150m – 200m di atas permukaan laut. Jenis tanah didominasi oleh asosiasi mediteran merah dan grumosol hitam dengan bahan induk batu kapur. Sehingga meskipun musim kemarau panjang, partikel-partikel air masih mampu bertahan. Terdapat sungai di atas tanah, tetapi di musim kemarau kering. Kedalaman air tanah berkisar antara 60m – 120m di bawah permukaan tanah. Wilayah ini meliputi Kecamatan Playen, Wonosari, Karangmojo, Ponjong bagian tengah, dan Semanu bagian utara.

Zona Selatan disebut wilayah pengembangan Gunung Seribu (*Duizon gebergton* atau *Zuider gebergton*), dengan ketinggian 0m – 300m di atas permukaan laut. Batuan dasar pembentuknya adalah batu kapur dengan ciri khas bukit-bukit kerucut *(Conical limestone)* dan merupakan kawasan karst. Pada wilayah ini banyak dijumpai sungai bawah tanah. Zone Selatan ini meliputi kecamatan Saptosari, Paliyan, Girisubo, Tanjungsari, Tepus, Rongkop, Purwosari, Panggang, Ponjong bagian selatan, dan Semanu bagian selatan.

Jumlah penduduk Kabupaten Gunungkidul berdasarkan hasil perhitungan sensus penduduk 2010 berjumlah 675.382 jiwa yang terdiri dari laki-laki sebanyak 326.703 jiwa dan perempuan sebanyak 348.679 jiwa. Dengan jumlah sebanyak ini Gunungkidul merupakan salah satu kabupaten di wilayah DIY dengan jumlah penduduk cukup besar. Hasil sensus penduduk 2010 hampir separuh jumlah penduduknya tinggal di 6 Kecamatan antara lain Wonosari (11,66%), Playen (8,07%), Semanu (7,66%), Ponjong (7,37 %), Semin (7,26 %) dan Karangmojo (7,22%).

*Tabel 1.*

*Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin*

*Menurut Sensus Penduduk Tahun 2010*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Kecamatan** | **Laki-laki** | **Perempuan** | **Jumlah** |
| 1. | Panggang | 12.725 | 13.784 | 26.509 |
| 2. | Purwosari | 9.247 | 10.094 | 19.361 |
| 3. | Paliyan | 13.972 | 15.111 | 29.083 |
| 4. | Saptosari | 16.528 | 17.742 | 34.270 |
| 5. | Tepus | 15.220 | 16.669 | 31.889 |
| 6. | Tanjungsari | 12.371 | 13.327 | 25.698 |
| 7. | Rongkop | 12.976 | 13.925 | 26.901 |
| 8. | Girisubo | 10.544 | 11.644 | 22.188 |
| 9. | Semanu | 24.944 | 26.793 | 51.737 |
| 10 | Ponjong | 24.100 | 25.703 | 49.803 |
| 11 | Karangmojo | 23.520 | 25.248 | 48.768 |
| 12 | Wonosari | 38.527 | 40.220 | 78.747 |
| 13 | Playen | 26.358 | 28.134 | 54.492 |
| 14 | Patuk | 14.810 | 15.526 | 30.336 |
| 15 | Gedangsari | 17.285 | 17.980 | 35.265 |
| 16 | Nglipar | 14.408 | 15.279 | 29.687 |
| 17 | Ngawen | 15.404 | 16.218 | 31.622 |
| 18 | Semin | 23.744 | 25.282 | 49.026 |
|  | Jumlah | 326.703 | 348.679 | 675.382 |

*Sumber data : Gunungkidul Dalam Angka Tahun 2011*

Kecamatan Karangmojo yang di dalamnya terdapat Desa Bejiharjo yang menjadi lokasi dari penelitian ini berada di urutan sebelas dari delapan belas kecamatan dari segi jumlah penduduknya. Jika dirata-rata kepadatan penduduk Kabupaten Gunungkidul adalah 454 jiwa/km2, dengan angka kepadatan penduduk tertinggi di Kecamatan Wonosari sebesar 1.042 jiwa/km2  dan angka kepadatan penduduk terendah berada di Kecamatan Girisubo sebesar 234 jiwa/km2. Dengan jumlah rumah tangga yang tercatat sebanyak 193.478, rata-rata jiwa per rumah tangga di Kabupaten Gunungkidul tercatat 3,49 jiwa dengan angka tertinggi di Kecamatan Purwosari 3,99 jiwa per rumah tangga dan angka terendah di Kecamatan Patuk 3,33 jiwa per rumah tangga.

Tabel 1 menunjukkan bahwa sex ratio penduduk Kabupaten Gunungkidul sebesar 93,70 yang dapat diartikan bahwa jumlah penduduk laki-laki 6,31 persen lebih sedikit dibanding jumlah penduduk perempuan atau dari setiap 100 orang perempuan terdapat 93,70 laki-laki. Kecamatan dengan *sex ratio* paling tinggi adalah Kecamatan Gedangsari dengan nilai 96,13, sedangkan Kecamatan dengan *sex ratio* paling rendah adalah Kecamatan Tepus dengan nilai 91,30.

Untuk dinamika laju pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator ekonomi makro yang digunakan oleh pemerintah sebagai asumsi dasar dalam penyusunan RAPBD serta mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat disuatu wilayah, yang tercermin dari kenaikan angka PDRB perkapita. Laju pertumbuhan ekonomi suatu daerah dihitung berdasarkan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan. Laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gunungkidul memiliki kecenderungan naik. Berdasarkan *data series* pada tahun 2009, 2010 dan 2011 diketahui angka pertumbuhan ekonomi berkisar antara 4,14; 4,15; dan 4,30.

Kontribusi sektor ekonomi Kabupaten Gunungkidul paling dominan di dominasi oleh sektor pertanian. Dari sektor pertanian Kabupaten Gunungkidul telah berhasil memberikan andil dalam PDRB sebesar 36,84%, diikuti oleh sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran yang memberikan andil sebesar 15,12%, dan sektor jasa-jasa menyumbang sebesar 13,64%. Adapun nilai PDRB per kapita yang berhasil di capai adalah Rp 10.540.248,00, pada tahun 2011 atau naik sebesar 3,89 % di banding tahun 2010 sebesar Rp 9.808.630,00. Sebagaimana tabel 2 berikut ini.

*Tabel 2*

*PDRB Kabupaten Gunungkidul Tahun 2009 - 2011*

*Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 (Rp. Jutaan) Menurut Lapangan Usaha*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Lapangan Usaha** | **2009** | **2010** | **2011** |
| 1 | Pertanian | 1.272.290 | 1.268.080 | 1.279.456 |
| 2 | Pertambangan dan galian | 55.939 | 58.472 | 60.880 |
| 3 | Industri Pengolahan | 341.216 | 368.423 | 391.485 |
| 4 | Listrik, Gas, dan Air Bersih | 17.760 | 18.999 | 19.780 |
| 5 | B a n g u n a n | 261.856 | 279.518 | 299.185 |
| 6 | Perdagangan, Hotel dan Restoran | 467.680 | 496.688 | 525.156 |
| 7 | Pengangkutan dan Komunikasi | 220.126 | 234.644 | 251.865 |
| 8 | Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan | 145.597 | 159.910 | 171.605 |
| 9 | Jasa – Jasa | 414.901 | 445.345 | 473.747 |
| PDRB Konstan | | 3.197.365 | 3.330.079 | 3.473.159 |
| **Pertumbuhan PDRB per tahun ( %)** | | **4,14** | **4,15** | **4,30** |

*Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunungkidul*

Laju pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator ekonomi makro yang digunakan oleh pemerintah sebagai asumsi dasar dalam penyusunan RAPBD serta mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat disuatu wilayah, yang tercermin dari kenaikan angka PDRB perkapita. Laju pertumbuhan ekonomi suatu daerah dihitung berdasarkan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan. Laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gunungkidul memiliki kecenderungan naik. Berdasarkan *data series* pada tahun 2009, 2010 dan 2011 diketahui angka pertumbuhan ekonomi berkisar antara 4,14; 4,15; dan 4,30.

Kontribusi sektor ekonomi Kabupaten Gunungkidul paling dominan di dominasi oleh sektor pertanian. Dari sektor pertanian Kabupaten Gunungkidul telah berhasil memberikan andil dalam PDRB sebesar 36,84%, diikuti oleh sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran yang memberikan andil sebesar 15,12%, dan sektor jasa-jasa menyumbang sebesar 13,64%. Adapun nilai PDRB per kapita yang berhasil di capai adalah Rp 10.540.248,00, pada tahun 2011 atau naik sebesar 3,89 % di banding tahun 2010 sebesar Rp 9.808.630,00.

Meskipun sebenarnya warga lebih banyak yang melakukan paktek double kerja, yakni selain sebagai petani juga bekerja di sektor jasa, seperti dengan menjadi buruh bangunan di kota yang dilakukan dengan cara dilaju (pulang pergi), terutama ketika memasuki musim kemarau, dimana intensitas ke sawah menjadi berkurang karena minimnya air. Kondisi semacam ini yang membuat Gununkidul mengalami kemiskinan.

Sampai saat ini Gunungkidul masih ditandai oleh jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dan yang rentan untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan. Proporsi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional merupakan proporsi penduduk yang tingkat pendapatannya terletak di bawah garis kemiskinan nasional yang disepakati resmi pemerintah. Garis kemiskinan ini merupakan batas pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan minimal kalori yang diperlukan tubuh untuk beraktivitas, ditambah dengan kebutuhan non makanan (perumahan, pakaian, pendidikan, kesehatan, transpor dan kebutuhan pokok lainnya). Karena data pendapatan tidak tersedia, maka dipakai pendekatan data konsumsi (pengeluaran). Termasuk pengeluaran adalah perkiraan nilai barang dan jasa yang dikonsumsi berasal dari hasil produksi sendiri dan pemberian dari pihak lain. Setiap individu membutuhkan kalori untuk dapat melaksanakan kegiatan sehari-hari (Indonesia menetapkan batas minimum 2100 kkal per kapita per hari), fasilitas rumah, pakaian, pendidikan, kesehatan, transportasi dan kebutuhan pokok lainnya. Indikator ini digunakan untuk mengukur keberhasilan pemerintah dan masyarakat mengangkat kaum miskin agar hidup layak.

Berdasarkan data Susenas (BPS) proporsi penduduk miskin di Kabupaten Gunungkidul sejak tahun 2007-2011 selama empat tahun terakhir mengalami penurunan dari tahun ke tahun dari 28,9% menjadi 22,05% , namun demikian pada tahun 2011 proporsi penduduk miskin mengalami kenaikan sebesar 0,98% dibanding tahun 2010. Kondisi yang demikian tentunya menjadi tantangan yang lebih kompleks bagi semua pihak yang berkepentingan untuk lebih memacu diri guna menurunkan jumlah penduduk miskin.

Persoalan kemiskinan bukan sekedar jumlah dan persentase penduduk miskin, tetapi juga perlu memperhatikan tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan. Selain harus mampu mengurangi jumlah penduduk miskin, kebijakan penanggulangan kemiskinan juga harus dapat menurunkan tingkat kedalaman dan keparahannya.

*Gambar 1.*

*Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2007-2011*

Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk dari garis kemiskinan. Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran di antara penduduk miskin. Semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin.

Indeks kedalaman kemiskinan (P1) di Kabupaten Gunungkidul selama lima tahun terakhir menunjukkan nilai indeks tertinggi terjadi pada tahun 2008 sebesar 5,13 sedangkan kondisi terendah terjadi pada tahun 2010 sebesar 2,89. Bahkan selama tiga kurun waktu menunjukkan penurunan yaitu pada tahun 2008 ke 2009 turun sebesar 1,36 dan tahun 2009 ke tahun 2010 sebesar 0,88. Namun demikian pada tahun 2011 dibandingkan dengan tahun 2010 terjadi kenaikan sebesar 1,16 yang mengindikasikan bahwa ada penurunan tingkat pengeluaran penduduk yang semakin menjauh dari garis kemiskinan.

Kondisi yang hampir sama juga terjadi pula pada Indeks keparahan kemiskinan (P2) selama lima tahun terakhir menunjukkan nilai indeks tertinggi terjadi pada tahun 2008 sebesar 1,36 dan kondisi terendah juga terjadi pada tahun 2010 sebesar 0,57. Selama tiga kurun waktu menunjukkan penurunan yaitu pada tahun 2008 ke 2009 turun sebesar 0,36 dan tahun 2009 ke tahun 2010 sebesar 0,43. Namun demikian pada tahun 2010 ke tahun 2011 terjadi kenaikan sebesar 0,41 yang mengindikasikan bahwa ada potensi peningkatan (melebarnya) ketimpangan pengeluaran penduduk miskin.

Salah satu tantangan utama dalam program-program penanggulangan kemiskinan adalah mengidentifikasi secara tepat kelompok sasaran yang akan menerima manfaat program berdasarkan kriteria keikutsertaan dan tujuan program. Efektivitas penetapan sasaran diyakini berdampak langsung terhadap keberhasilan pencapaian tujuan program perlindungan sosial dalam menanggulangi kemiskinan.

Pemda Kabupaten Gunungkidul melalui Tim Nasional Percepatan Penangguloangan Kemiskinan (TNP2K) pada tahun 2012 telah merumuskan suatu bentuk Basis Data Terpadu sebagai rujukan sasaran program penanggulangan kemiskinan secara nasional. Inti Basis Data Terpadu mengacu pada informasi yang dihimpun melalui PPLS 2011 yang dilaksanakan oleh BPS bulan Juli 2011. Metodologi PPLS 2011 dirancang oleh BPS bekerja sama dengan TNP2K untuk mengakomodasi perbaikan terhadap beberapa pendataan serupa (PSE 2005 dan PPLS 2008). PPLS 2011 mendata jauh lebih banyak rumah tangga dari PPLS 2008 dan dilakukan perbaikan metodologi untuk memperhitungkan karakteristik spesifik masing-masing kabupaten/kota. Selain PPLS 2011, Basis Data Terpadu juga memanfaatkan sumber informasi lain seperti karakteristik desa, kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia, data kementrian/program, yang relevan untuk mengidentifikasi wilayah berdasarkan karakteristik tertentu (misalnya tingkat kemiskinan, fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan).

Rumahtangga yang tersimpan dalam Basis Data Terpadu diklasifikasikan kedalam 3 kelompok/desil, didasarkan pada distribusi konsumsi seluruh Rumahtangga secara Nasional sebagaimana berikut ini : (1) **Desil 1** : yakni rumah tangga yang termasuk dalam 10% rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan terendah di Indonesia, atau yang biasanya disebut rumah tangga miskin. (2) **Desil 2: yakni** rumah tangga yang termasuk dalam 11%-20% rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan terendah di Indonesia, atau yang biasa disebut dengan rumah tangga hampir miskin. (3) **Desil 3: yakni** rumah tangga yang termasuk dalam 21%-30% rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan terendah di Indonesia, atau disebut juga dengan rumah tangga rentan miskin.

Berdasarkan data dari TNP2K tahun 2011 jumlah rumah tangga sasaran penanggulangan kemiskian menurut tingkat kesejahteraan terendah di Indonesia (≤ 30%) di Kabupaten Gunungkidul sebesar 99.277 rumah tangga, dengan rincian 37.569 rumah tangga termasuk dalam decil 1 (miskin), 30.854 rumah tangga termasuk dalam decil 2 (hampir miskin) dan 30.854 rumah tangga termasuk dalam decil 3 (rentan miskin). Adapun sebaran data rumah tangga menurut tingkat kesejahteraan masing-masing wilayah kecamatan seperti tercantum dalam tabel 2.17.

*Tabel 3*

*Sebaran Status Kesejahteraan Rumah tangga di Kabupaten Gunungkidul*

*Menurut Wilayah Kecamatan Tahun 2011*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Kecamatan** | **Jumlah Rumah Tangga** | | | |
| Desil 1 \* | Desil 2 \* | Desil 3 \* | **Total** |
| 1 | Semin | 3.509 | 2.681 | 2.245 | 8.435 |
| 2 | Gedangsari | 3.248 | 2.612 | 2.264 | 8.124 |
| 3 | Playen | 2.713 | 2.391 | 2.130 | 7.234 |
| 4 | Ponjong | 2.327 | 2.300 | 2.471 | 7.098 |
| 5 | Saptosari | 3.199 | 2.123 | 1.590 | 6.912 |
| 6 | Karangmojo | 2.672 | 1.975 | 1.985 | 6.632 |
| 7 | Wonosari | 1.756 | 1.985 | 2.491 | 6.232 |
| 8 | Ngawen | 3.098 | 1.646 | 1.168 | 5.912 |
| 9 | Semanu | 1.446 | 1.763 | 2.667 | 5.876 |
| 10 | Nglipar | 2.073 | 1.682 | 1.525 | 5.280 |
| 11 | Patuk | 1.985 | 1.475 | 1.428 | 4.888 |
| 12 | Tepus | 1.105 | 1.346 | 1.799 | 4.250 |
| 13 | Paliyan | 1.414 | 1.285 | 1.422 | 4.121 |
| 14 | Panggang | 1.996 | 1.181 | 911 | 4.088 |
| 15 | Tanjungsari | 1.175 | 1.259 | 1.549 | 3.983 |
| 16 | Rongkop | 1.058 | 1.149 | 1.511 | 3.718 |
| 17 | Girisubo | 1.513 | 1.169 | 935 | 3.617 |
| 18 | Porwosari | 1.282 | 832 | 763 | 2.877 |
|  | KABUPATEN | 37.569 | 30.854 | 30.854 | 99.277 |

*Sumber : TNP2K (PPLS 2011)*

**Catatan :**

Desil 1 : *Rumah Tangga/Individu dengan kondisi kesejahteraan sampai dengan 10% terendah di Indonesia*

Desil 2 : *Rumah Tangga/Individu dengan kondisi kesejahteraan antara 11% - 20% terendah di Indonesia*

Desil 3 : *Rumah Tangga/Individu dengan kondisi kesejahteraan antara 21% - 30% terendah di Indonesia*

1. **Kebijakan Pembangunan di Kabupaten Gunungkidul[[1]](#footnote-2)**

Dengan memperhatikan masih tingginya angka kemiskinan, khususnya rumah tangga miskin, Pemda Kabupaten Gunungkidul berupa keras untuk merumuskan kebijakan pembangunan yang mampu mengatasi permasalahan utama tersebut. Pemda Gunungkidul berpandangan bahwasannya kegiatan-kegiatan pembangunan harus dapat berjalan selaras dengan kebutuhan dan potensi daerah sehingga secara utuh dapat mengembalikan kondisi sosial, politik, ekonomi, budaya dan keamanan/ketertiban ke kondisi sebelum krisis. Disamping itu, juga harus memberikan perhatian khusus terhadap terciptanya ketahanan ekonomi rakyat, kemandirian daerah, kelestarian dan keseimbangan lingkungan, serta menetralisir dampak-dampak negatif terjadinya krisis ekonomi politik di daerah. Secara khusus juga perlu diupayakan adanya keserasian laju pembangunan dan pemerataan hasil-hasilnya sehingga dapat dihindarkan melebarnya kesenjangan sosial dan perbedaan tingkat pembangunan antar wilayah dan antar individu atau kelompok masyarakat.

Dalam konteks ini maka kebijakan penanggulangan kemiskinan perlu untuk bertumpu pada kebijakan publik yang berpihak kepada orang miskin (*pro-poor policy*), kebijakan yang berpihak kepada orang miskin tersebut harus diterjemahkan dalam pembangunan yang berpihak kepada orang miskin (*pro-poor development*) dan pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada orang miskin (*pro-poor growth*) sebagaimana yang dicanangkan oleh pemerintah pusat. Untuk itulah perlu ada sinkronisasi kebijakan makro strategis dengan makro operasional *(program utama*) dan kebijakan mikro strategis *(program)* dengan mikro operasional *(proyek).* Kebijakan makro strategis, makro operasional, dan mikro strategis ini sebagai acuan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah, dunia usaha, organisasi non-pemerintah dan komponen masyarakat lainnya. Berangkat dari pemikiran di atas Pemda Gunungkidul berharap nantinya akan mendorong tumbuh dan berkembangnya gerakan aliansi strategis berbagai kelembagaan yang peduli dan bersama perjuangan kelompok miskin untuk bersama-sama menumbuhkembangkan **“Gerakan Bersama”** Penanggulangan Kemiskinan.

Dalam konteks inilah kebijakan pembangunan dalam rangka penanggulangan kemiskinan yang komprehensif dan mewujudkan percepatan penanggulangan kemiskinan oleh Pemda Gunungkidul dirumuskan kedalam empat strategi utama. Pada tingkat Kebijakan makro strategis dalam penanggulangan kemiskinan meliputi, yakni: Pertama, Memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial bagi penduduk miskin dan rentan**.** Sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk membantu individu dan masyarakat menghadapi goncangan-goncangan (*shocks*) dalam hidup, seperti jatuh sakit, kematian anggota keluarga, kehilangan pekerjaan, ditimpa bencana atau bencana alam, dan sebagainya. Sistem perlindungan sosial yang efektif akan mengantisipasi agar seseorang atau masyarakat yang mengalami goncangan tidak sampai jatuh miskin.

Kedua, Meningkatkan Akses Terhadap Pelayanan Dasar**.** Aksesterhadap pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, serta pangan dan gizi akan membantu mengurangi biaya yang harus dikeluarkan oleh kelompok masyarakat miskin. Disisi lain peningkatan akses terhadap pelayanan dasar mendorong peningkatan investasi modal manusia (*human capital*). Salah satu bentuk peningkatan akses pelayanan dasar penduduk miskin terpenting adalah peningkatan akses pendidikan, akses terhadap pelayanan kesehatan, peningkatan akses terhadap air bersih dan sanitasi yang layak menjadi poin utama untuk mencapai derajat kesehatan yang optimal. Konsumsi air minum yang tidak layak dan buruknya sanitasi perumahan meningkatkan kerentanan individu dan kelompok masyarakat terhadap penyakit.

Ketiga, Memberdayakan penduduk miskin.Hal ini dilakukan sebagai bagian dariupaya memberdayakan penduduk miskin menjadi sangat penting untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penanggulangan kemiskinan. Dalam upaya penanggulangan kemiskinan sangat penting untuk tidak memperlakukan penduduk miskin semata-mata sebagai obyek pembangunan. Upaya untuk memberdayakan penduduk miskin perlu dilakukan agar penduduk miskin dapat berupaya keluar dari kemiskinan dan tidak jatuh kembali ke dalam kemiskinan. Keempat, Pembangunan Inklusif, yang diartikan sebagai pembangunan yang mengikutsertakan dan sekaligus memberi manfaat kepada seluruh masyarakat. Partisipasi menjadi kata kunci dari seluruh pelaksanaan pembangunan. Fakta di berbagai negara menunjukkan bahwa kemiskinan hanya dapat berkurang dalam suatu perekonomian yang tumbuh secara dinamis. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang stagnan hampir bisa dipastikan berujung pada peningkatan angka kemiskinan. Pertumbuhan harus mampu menciptakan lapangan kerja produktif dalam jumlah besar. Selanjutnya, diharapkan terdapat multiplier effect pada peningkatan pendapatan mayoritas penduduk, peningkatan taraf hidup, dan pengurangan angka kemiskinan.

Keempat starategi diatas, selain mengacu pada strategi pembangunan nasional, Pemda Gunungkidul juga merumuskan kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan sesuai situasi dan kemampuan daerah. Dengan melihat potensi yang ada telah dirumuskan strategi penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul sebagai pijakan program tahun 2012-2015, meliputi lima strategi : (1) Unifikasi dan validasi data sasaran penanggulangan kemiskinan. Strategi ini dilakukan untuk mengatasi masih adanyadata sasaran yang masih berlainan antar SKPD, maupun antara SKPD dengan BPS. Data sasaran yang berbeda antar institusi akan berpotensi terjadinya tumpah tindih di dalam intervensi program, disisi lain juga membuka peluang adanya sasaran yang tidak tersentuh dengan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan. Permasalahan lain terhadap ketersediaan data sasaran penanggulangan kemiskinan belum semuanya berbasis *by name by address.* Oleh karena itu perlu dibangun suatu komitmen dan satu sistem informasi data sasaran penanggulangan kemiskinan yang akan menjadi rujukan semua stake holder dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Hal yang cukup membantu dalam konteks ini, yakni sejak tahun 2012 Pemerintah Pusat melalui Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) telah menerbitkan Basis Data Terpadu untuk Program-Program Perlindungan Sosial, yang merupakan sebuah sistem untuk mengidentifikasi para penerima bantuan sosial, baik rumahtangga penerima, keluarga penerima maupun individu penerima bantuan, didasarkan pada kriteria-kriteria sosial-ekonomi yang telah dibakukan. Database tersebut berisi informasi sosial-ekonomi dan demografi dari sekitar 24 juta rumahtangga (yang artinya mencakup bagian terendah dari 40% populasi rakyat Indonesia) yang telah diklasifikasi berdasarkan tingkat kesejahteraan mereka, dari yang paling rendah sampai yang paling tinggi, sesuai dengan Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2011. Basis data tersebut telah diterima Pemerintah Kabupaten Gunungkidul pada pertengahan tahun 2012 dan direncanakan menjadi basis rujukan dalam program penanggulanagan kemiskinan.

Meskipun basis data terpadu tersebut dinilai sudah cukup lengkap informasinya, tetapi dari beberapa hasil verifikasi secara acak maupun berdasarkan laporan dari beberapa desa (kasus data sasaran Raskin) masih ditemukan kendala adanya data yang belum tepat sasaran, dalam arti ada sebagian rumah tangga yang dipandang miskin oleh kondisi faktual tetapi tidak termasuk di dalam basis data terpadu, begitu pula sebaliknya ada sebagian rumah tangga yang secara faktual dipandang tidak miskin tetapi justru masuk dalam basis data terpadu.

Kondisi tersebut harus dicari solusinya, agar ketersediaan data tidak menimbulkan permasalahan baru dalam upaya penanggualngan kemiskinan. Salah satu strategi yang perlu dirumuskan dalam upaya mengoptimalkan validitas data sasaran penanggulangan kemiskinan adalah melibatkan peran dan partisipasi masyarakat dalam mengidentifikasi subyek maupun obyek kemiskinan di lingkungannya. Pada dasarnya masyarakat merupakan suatu komunitas sosial yang saling berinterkasi dalam kehidupan sehari-hari sehingga berbagi permasalahan yang dihadapi lingkungan rumah tangga termasuk masalah kemiskinan mereka lebih memahami, meski dengan indikator lokal dan belum terstandar. Upaya lanjut yang perlu dibangun dalam unifikasi data adalah penguatan sistem informasi (termasuk data kemiskinan) di tingkat desa mengingat secara administrasi pemerintah desa menjadi ujung tombak dalam memahami permasalahan kemiskinan masyarakat termasuk rumusan strategi penanggulangannya. Penguatan sistem informasi desa akan menjadi point strategis, karena secara tidak langsung akan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada desa untuk memahami masalah kemiskinan di wilayahnya dan tanggung jawab sosial untuk mengatasinya.

(2) Membangun serta meningkatan kemitraan dengan pihak swasta, dunia usaha perguruan tinggi, dan lembaga sekolah**.** Masalah kemiskinan tentunya bukan hanya tanggung jawab pemerintah saja, tetapi merupakan tanggung jawab sosial dari berbagai komponen bangsa untuk saling berkontribusi sesuai dengan kewenangan dan kemampuannya. Di dalam merespon tanggung jawab sosial terhadap lingkungannnya sudah sekian waktu lembaga swasta (termasuk dunia usaha) telah berkontribusi melalui program *Corporate Social Responsivebility* (CSR). Kegiatan tersebut dinilai sangat potensial untuk disinergikan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Namun demikian mengingat belum optimalnya komunikasi dan koordinasi kadang dijumpai program CSR yang berjalan tanpa melalui pemerintah daerah serta kurang memperhatian aspek kebutuhan dan permasalah masyarakat. Di lain pihak masih ada lembaga swasta juga belum merespon program CSR khususnya di wilayah Kabupaten Gunungkidul. Kondisi yang demikian tentunya harus dibangun komunikasi yang lebih intensif guna mensinergikan program CSR dalam penanggulangan kemiskinan.

Salah satu dari sekian problem kemiskinan yang dihadapi masyarakat Gunungkidul adalah rendahnya kepemilikan dan pengelolaan sanitasi perumahan, termasuk di dalamnya rendahnya kualitas jamban yang belum memenuhi syarat kesehatan. Kondisi sanitasi yang kurang sehat berpotensi menjadi sumber penyebaran penyakit infeksi, sehingga akan mempengaruhi tingkat kesehatan penduduk miskin. Program CSR akan menjadi sangat strategis apabila mampu diarahkan untuk peningkatan kualitas sanitasi pada perumahan pada penduduk miskin, mengingat akses terhadap permasalahan tersebut merupakan beban berat yang dihadapi penduduk miskin. Program CSR juga bisa diarahkan pada pemberdayaan masyarakat yang bersifat *proo job*, guna membuka lapangan kerja guna meningkatkan perekonomian keluarga, sehingga permasalahan kemiskinan secara bertahap bisa teratasi.

Pemda Gunungkidul berupaya untuk mensinergikan potensi lembaga lain dalam penanggulangan kemiskinan, hal ini dengan memperhatikan keberadaan perguruan tinggi yang tersebar di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Salah satu bentuk tridharma perguruan tinggi adalah pengabdian pada masyarakat. Kebanyakan perguruan tinggi mengimplementasikan bentuk pengadian kepada masyarakat melalui kegiatan kuliah kerja nyata (KKN) yang telah berlangsung sekian lama termasuk di wilayah Kabupaten Gunungkidul. Namun demikian bentuk kegiatan KKN dari waktu ke waktu tidak banyak berubah, lebih banyak pada kegiatan administrasi desa maupun kegiatan seremonial lain (lomba-lomba) dan bersifat sesaat. Potensi yang demikian perlu dikelola lebih baik, dengan membangun kembali komitmen Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dengan perguruan tinggi guna mensinergikan program pengabdian masyarakat (KKN) disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi masyarakat (terutama dalam mengatasi kemiskinan) dan bersifat berkelanjutan.

Pengembangan riset perguruan tinggi yang mengambil lokasi di Kabupaten Gunungkidul perlu dijalin dan ditata lebih intensif lagi agar lebih bersinergi sehingga kedua belah pihak akan memperoleh manfaat. Pemerintah daerah harus membuka akses kemudahan untuk mendorong perguruan tinggi mengagendakan kegiatan riset berkelanjutan di wilayah Kabupaten Gunungkidul. Agenda riset yang perlu diagendakan bersama adalah yang menyangkut permasalahan kemiskinan, serta strategi penggalian dan pengembangan potensi masyarakat Kabupaten Gunungkidul, agar lebih berdaya untuk keluar dari permasalahan kemiskinan.

Dalam rangka memperkuat sistem informasi desa yang berbasis teknologi informasi (termasuk di dalamnya data kemiskinan), Pemda Gunungkidul juga merasa perlu untuk melibatkan dan memberdayakan sekolah kejuruan yang menyelenggarakan program studi teknologi informasi. Sistem informasi yang berbasis teknologi informasi pada saat ini menjadi kebutuhan yang sangat mendasar, namun demikian pengembangan sistem informasi di tingkat desa terkendala dengan terbatas sumber daya manusia. Guna mengatasi permasalahan tersebut para siswa pada sekolah kejuruan berbasis teknologi informasi bisa diberdayakan untuk membantu operasional sistem informasi di tingkat desa.

(3) Pengembangan industrialisasi perdesaan**.** Tumbuhnya industrialiasi di perdesaan (desa wisata, sentra industri kerajinan, sentra industri olahan pangan dll), memberikan angin baru terhadap tumbuhnya perekonomian di beberapa desa. Sesuai dengan visi dan misi RPJMD tahun 2010-2015, wilayah Kabupaten Gunungkidul dalam dua tahun terakhir menunjukkan perkembangan yang menggembirakan sebagai daerah destinasi wisata . Pada saat hari libur maupun akhir pekan tempat-tempat wisata pantai dan di beberapa desa wisata yang sedang mekar, ramai dikunjungi oleh para wisatawan terutama dari luar wilayah Gunungkidul. Pemda Gunungkidul memperhatikan hasil penelitian IRE dan Bappeda Kabupaten Gunungkidul tahun 2012 yang menunjukkan bahwa pengelolaan desa wisata memberikan kontribusi yang sangat siginfikan terhadap perkembangan ekonomi di wilayah desa yang bersangkutan, mulai dari bertambahnya lapangan kerja lokal, terbukanya peluang usaha perdagangan cinderamata maupun makanan. Kondisi yang demikian membuka jalan yang lebih lebar bagi masyarakat desa untuk meningkatkan perekonomiannya sehingga dapat keluar dari masalah kemiskinan. Namun demikian potensi destinasi wisata saat ini baru direspon beberapa desa utamanya desa-desa yang mempunyai aset yang berhubungan dengan potensi alam (pantai, gua, dan sungai). Oleh sebab itu perlu dirumuskan kebijakan penggalian dan pengembangan potensi ekonomi di desa-desa lain, sehingga mampu berkembang sepertihalnya desa-desa yang sudah tumbuh berdasarkan aset dan potensi yang dimilikinya. Mengingat terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki tingkat desa untuk berperan menggali dan mengembangkan potensi yang dimiliki, maka Pemerintah Daerah Gunungkidul perlu menggandeng pihak ketiga (terutama lembaga perguruan tinggi maupun lembaga riset lainnya) melalui agenda risetnya menggali dan mengembangkan potensi ekonomi yang dimiliki desa.

Pengembangan industrialisasi perdesaan juga bisa dilakukan melalui penguatan dan pelatihan kewirausahaan pada masyarakat desa, agar mampu mengakses pasar. Masyarakat perlu diberikan pelatihan ketrampilan sesuai dengan potensi yang dimiliki, secara intensif dan berkesinambungan dengan melibatkan peran dari berbagai unsur baik pemerintah (antar dan inter SKPD) maupun pihak swasta. Kaum perempuan sebagai penopang perekonomian keluarga perlu mendapatkan peran yang lebih besar dalam mengambil kesempatan pelatihan ketrampilan serta pengembangan kemampuan kewirausahaan, sehingga mampu memperbaiki taraf kehidupan di tingkat keluarganya.

(4) Memperkuat institusi lokal menjadi energi positif dalam penanggulangan kemiskinan**.** Institusi lokal pada umumnya dipandang dalam dua bentuk yaitu organisasi lokal dan pranata sosial. Sebagai organisasi, institusi lokal bisa berupa pemerintah desa-dusun, RT-RW, PKK, kelompok karang taruna, kelompok berbasis agama, kelompok berbasis adat, kelompok berbasis pekerjaan dan lain sebagainya. Sedangkan dalam bentuk pranata sosial, institusi lokal biasa dikenal dalam bentuk, gotong royong, sambatan, rasulan, hajatan dan lain-lainnya.

Meskipun keberadaan institusi sosial di Kabupaten Gunungkidul cukup beragam baik dari segi jumlah, jenis dan distribusinya yang merata di pelosok dusun, akan tetapai sampai saat ini fungsi intitusi sosial tersebut masih terkonsentrasi pada kepentingan ikatan sosial (*social bonding*) saja. Oleh karena itu perlu dirumuskan kebijakan baru, guna menata institusi sosial untuk bisa menjadi suatu energi positif dalam penanggulangan kemiskinan. Institusi lokal dalam bentuk organisasi telah menunjukkan kontribusinya menjadi agen membuka peluang kesempatan kerja bagi warganya, yang pada muaranya juga akan berdampak pada peningkatan pendapatan keluarga.

Institusi lokal dalam bentuk pranata sosial yang potensial adalah kegiatan rasulan (bersih desa). Agenda rasulan merupakan kegiatan tahunan yang tetap lestari di setiap desa juga dinilai mampu menjadi kegiatan yang memberi dampak ekonomi bagi warga (misal kesempatan berdagang pada event rasulan). Tentunya potensi-potensi tersebut perlu di tata ulang agar tidak hanya menjadi kegiatan sementara (*temporary event*) tetapi agar mampu berkembang sebagai aset budaya bahkan dikelola menjadi aset wisata strategis dalam rangka pemberdayaan dan pembangunan desa.

Tradisi nyumbang pada keluarga yang mempunyai hajatan ( sunatan, pernikahan dll) juga merupakan bentuk pranata sosial yang telah diwariskan secara turun temurun hingga tetap lestari. Tradisi nyumbang merupakan salah satu manifestasi kehidupan bermasyarakat untuk saling bergotongroyong diantara keluarga satu dengan yang lain yang mempunyai kepentingan (kerepotan). Persoalan menjadi muncul terutama bagi warga miskin yang harus berhutang agar bisa ikut nyumbang. Pada satu sisi keterbatasan pendapatan membuat warga miskin keberatan dengan ” keharusan” mengeluarkan uang, di sisi lain jika tidak terlibat dalam aktivitas nyumbang ada kekhawatiran tereksklusi secara sosial. Oleh karena itu perlu suatu terobosan dan keberanian kebijakan untuk melakukan rasionalisasi atas tradisi lokal yang ada, bukan untuk menghilangkan tradisi tersebut tetapi mengkaji ulang tradisi yang ada sehingga tetap bermanfaat sesuai situasi kekinian.

1. Penguatan kelembagaan penanggulangan kemiskinan**.** Meskipun masalah kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan merupakan masalah nasional hingga daerah, namun lembaga yang menangani kemiskinan belum ada yang definitif. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan yang merupakan lembaga *adhoc* belum mampu memperankan fungsi utama sebagai koordinator penanggulangan kemiskinan di daerah. Agar penanggungan kemiskinan lebih terarah dan bersinergi antar stakeholder yg terkait, maka Pemda Gununkidul akan melakukan revitalisasi TKPD sehingga natinya lebih mampu memfungsikan perannya sesuai dengan amanat Perpres nomor 15 tahun 2010 dan peremndagri nomor 43 tahun 2010.

Pemda Gunungkidul juga berpandangan bahwasannya penanggulangan kemiskinan juga perlu mensinergikan dan membuka peran yang lebih besar kontribusi camat dan jajarannya di wilayah kecamatan serta pemerintahan desa. Penguatan kelembagaan sebagai kepanjangan TKPK di tingkat kecamatan dan desa menjadi alternatif yang perlu dirumuskan dan diimplementasikan. Pemerintahan desa adalah lembaga yang paling dekat dengan masyarakat sehingga mereka lebih banyak memahami permasalahan kemiskinan secara riil. Oleh karena itu harus dirumuskan kebijakan pemberian peran yang lebih besar kepada pemerintahan desa dengan melibatkan berbagai komponen yang ada di tingkat desa guna merumuskan kebijakan yang lebih operasional dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

Pada dasarnya di tingkat desa saat ini dikenal ada lima kelembagaan masyarakat, yakni: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna dan Kader Pembangunan Masyarakat, serta Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang terdapat di 24 Desa yang menyebar di 18 Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul.

Dari segi kelengkapan unsur sebuah organisasi, BKM dipandang memiliki legitimasi yang lebih kuat sebagai lembaga kemasyarakatan yang dibentuk dan dipersiapkan secara khusus sebagai motor penanggulangan kemiskinan di tingkat desa. Antara lain telah memiliki AD/ ART yang telah di akta notariskan, visi dan misi BKM juga disusun dan direview sesuai dengan kondisi, karakteristik, dan kebutuhan masing-masing wilayah. Keterlibatan auditor independen dalam mengaudit pembukuan keuangan dan pengelolaan kegiatan telah di lakukan BKM dalam menjaga prinsip transparansi guna membangun kepercayaan masyarakat dari pihak luar. RWT sebagai forum musyawarah pengambil keputusan tertinggi di BKM, legitimasinya sepenuhnya berada ditangan warga masyarakat dan bukan lagi anggota BKM .

Hal lain yang membedakan dalam manajemen kelembagaan BKM adalah pola kepemimpinan kolektif dengan prinsip kesetaraan hak dan kewajiban diantara sesama anggotanya,serta sifat keanggotaannya yang bersifat relawan yang dipilih langsung oleh masyarkat tanpa melalui pencalonan dan kampanye. Kolektifitas kepemimpinan ini penting dalam rangka memperkuat kemampuan individu untuk dapat menghasilkan dan mengambil keputusan yang lebih adil dan bijaksana.

Model kelembagaan dalam penanggulangan kemiskinan seperti halnya BKM,bagi Pemda Gunungkidul merasa perlu untuk terus dilanjutkan dan dikembangkan di desa-desa yang lain. Hal yang paling penting dari model kelembagaan BKM adalah strategi penanggulangan kemiskinan di tingkat desa yang lebih operasional dan memperhatikan aspek permasalahan dan kondisi masyarakat. Dihaharapkan nantinya BKM ini dapat menjadi ujung tombak pengorganisasian warga dalam mengatasi problem kemiskinan.

1. Pada bagian ini mengacu pada strategi penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul sebagai pijakan program tahun 2012-2015. [↑](#footnote-ref-2)