

GERAKAN PEREMPUAN POSYANDU UNTUK PENANGGULANGAN KEMISKINAN¹

Sunaji Zamroni

Abstract

Initially, the woman cadres of Posyandu held public services once a month, nowadays twice a month already. They are not only as cadres for body counselor, providing supplement of foods and some services of family planning in static manner. They have been as the pioners and agents of change at local level, through Posyandu. Posyandu has established as the oasis within poverty and unbalanced developments in Eastern Indonesia, bringing the Posyandu to closer around the citizens to deliver the real public services in health, economy, gender and poverty reduction.

This case study on the woman cadres of Posyandu in Baubau and some districts in Eastern Indonesia is using the perspective of sustainable livelihood (SL). This perspective becomes an alternative of thinking in an effort to ponder the phenomenon of poverty. Poverty is no longer seen solely from the aspect of the problem and the needs of residents or households, but it is high time to understand poverty from the aspect of availability of assets, control over assets available (access) and the utilization of them (livelihood strategies) to make real transformation and sustainability.

Based on the SL perspective, such movement is a sort of struggle to access the assets available in their surroundings, as their strategy of livelihood in the sector of education, health, economic, and politics. These sectors can be as the way out of poverty snare. Natural assets (N) in Baubau, is in the form of

¹ Tulisan ini merupakan mutiara hasil *Stock Taking Study* (STS) program ACCESS Phase II khususnya di Kota Baubau Propinsi Sulawesi Tenggara. Selengkapnya terkait dengan laporan STS ini, bisa dibaca dalam, Sunaji Zamroni, Laporan STS: *Perempuan Bergerak Memelihara Kesehatan Warga: Pelajaran Berharga Dari Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara*, (Yogyakarta : IRE – Ausaid, 2012).

medicinal plants gardens, utilized by erudite and skilled cadres of PKP (H), under the organization of Posyandu (S, P), in the Posyandu office (F), are proven capable to pioneer the activities of productive economy that produce some non-chemical and free (F). the control over hexagon assets (N, F, H, S, F, P) done by the women posyandu in the district of Kupang, Lombok Barat, Bima, Timor Tengah Selatan, Muna and Buton, has also inspired other districts, in terms of allocating local budget (APBD), as well as budget movements form within (jimpitan, donations, the sales of traditional medicines) to awaken Posyandu. The Posyandu has become the arena of alternative governance at local, to developed further into the agency in accessing the sources of livelihood for the PKP and the public. The capacity of PKP to organize and provide equal access to the general public in the vicinity will be as a good example for the operation of governance in providing sustainable livelihoods.

Keywords: *Woman Cadres of Posyandu, Sustainable Livelihood, Poverty Alleviation*

A. Konteks

Pemerintahan Orde Baru selama menjalankan tata pemerintahannya gemar sekali mempergunakan semua elemen aparat negara. Mereka dikerahkan untuk memastikan bahwa kebijakan dan program/kegiatan nasional terlaksana dengan baik dan lancar. Salah satu contohnya adalah kebijakan nasional program keluarga berencana dan Posyandu. Masyarakat desa masih ingat, ketika petugas lapangan KB, bersama tentara, polisi, tokoh masyarakat dan kader desa mendatangi rumah warga satu persatu. Mereka mengunjungi perempuan usia subur yang telah menikah, memastikan untuk mengikuti program KB. Pun demikian dengan Posyandu. Posyandu menjadi populer di mata warga karena memakai modus yang tidak jauh berbeda dengan program keluarga berencana.

Sejarah Posyandu bisa dicatat sebagai salah satu kisah sukses negara dalam melakukan intervensi nilai dan ideologi kepada rakyatnya. Berawal dari kebijakan nasional rejim orde baru tentang keluarga berencana, yang menuai keberhasilan sangat signifikan dalam mengerem laju kelahiran anak Indonesia, karena ditopang oleh tindakan represif semua unsur penyelenggara negara, maka banyak bermunculan kelompok-kelompok akseptor (pelaku KB) di seluruh pelosok negeri. Kelompok akseptor dibina dan dirawat perkembangannya untuk kepentingan rejim orde baru, yaitu kepentingan menjaga kesuksesan

kebijakan nasional KB. Dalam perkembangannya, kelompok akseptor tidak sekedar mengurus KB, tetapi mengurus juga urusan ekonomi keluarga terutama kegiatan ekonomi perempuan anggota kelompok akseptor. Kondisi ini menyebabkan kelompok akseptor memperluas ruang gerak dalam kegiatan ekonomi, sehingga berkembang menjadi kelompok ekonomi atau kelompok keluarga sejahtera. Geliat kelompok di tingkat basis tersebut dimanfaatkan oleh pemerintah pusat untuk melembagakan menjadi Pos KB yang ada di seluruh pedukuhan/desa di Indonesia. Singkat perjalanan, pada 29 Juni tahun 1983 Menteri Kesehatan RI (Dr. Soewardjono Surjaningrat) yang sebelumnya menjadi kepala BKKBN dan pembinan Pos KB, bersama Kepala BKKBN (Dr. Haryono Soeyono) menandatangani naskah keputusan bersama untuk pembentukan dan pembinaan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) di seluruh Indonesia. Posyandu sejak saat itu menjelma menjadi institusi korporatis baru di bidang KB dan kesehatan, terlebih pembinaannya diserahkan kepada Depdagri dan organisasi korporatis terkemuka, yaitu PKK. Keberadaan Posyandu turut turut seiring runtuhnya bangunan struktur orde baru di tahun 1997/1998.

Momentum untuk memenuhi kesepakatan global tentang penanggulangan kemiskinan, *Millenium Development Goals* (MDGs) pada tahun 2015, sepertinya mendorong pemikiran pemerintahan SBY untuk merevitalisasi Posyandu. Revitalisasi Posyandu didorong tidak sekedar sebagai wahana gotong royong warga di bidang kesehatan keluarga di tingkat basis, namun lebih dari itu akan didorong untuk memperkuat seluruh fungsi keluarga (8 fungsi) sebagaimana diamanatkan UU No 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Sekarang ini, di era desentralisasi dan otonomi daerah perkembangan Posyandu berada di tangan kebijakan daerah. Meski Permendagri Nomor 36 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Lurah terutama bidang kesehatan (pengelolaan Posyandu) dan Permendagri Nomor 54 tahun 2007 tentang Pedoman Pembentukan Pokjanal Pembinaan Posyandu, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 19 tahun 2011 tentang Pedoman Pengintegrasian Layanan Sosial Dasar di Pos Pelayanan Terpadu, telah cukup menjadi pijakan regulasi di tingkat nasional, nasib Posyandu tetap tergantung orientasi kebijakan daerah. Dari konteks ini, Posyandu nampaknya dipergunakan oleh pemerintahan kabinet Indonesia Bersatu Jilid II untuk membantu

menanggulangi kemiskinan.

B. Posyandu dan Agenda Penanggulangan Kemiskinan

Ada dua pandangan yang secara merata terus menjadi pedoman banyak kalangan dalam menyikapi Posyandu. Pandangan pertama memahami Posyandu hanya sekedar “kegiatan biasa” para perempuan di tingkat komunitas (dusun/kampung, desa, RT/RW). Kelompok ini cenderung abai terhadap nasib Posyandu, bahkan tidak dijadikan rujukan ketika dirinya dan keluarga membutuhkan layanan kesehatan dasar yang sebenarnya disediakan oleh Posyandu. Pandangan kedua lain lagi, karena kelompok ini peduli dan menganggap keberadaan Posyandu sebagai penyedia layanan kesehatan dasar yang nyata. Namun demikian kelompok kedua ini salah kaprah dalam memperlakukan Posyandu. Posyandu diperlakukan *given* sebagai institusi bentukan negara yang terdistorsi perannya sekedar mengurus kesehatan ibu hamil dan statistika tumbuh kembang balita. Kelompok kedua ini meski sibuk pontang panting mengurus Posyandu, namun statis memperlakukan Posyandu dalam semesta perubahan sosial dan kebijakan pembangunan. Kedua pandangan tersebut jamak dan mudah kita jumpai secara berbeda antara wilayah satu dengan lainnya.

Nini Gala dan Suryani di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara ternyata memiliki pandangan yang berlainan dengan pandangan di atas. Pandanganpara perempuan kader Posyandu (PKP) di Desa Rora, Kab. Bima, Desa Keker, Kab. Lombok Barat, Desa Siomanuru, Kab. Buton, Desa Lalemba, Kab. Muna, Desa Panakkukang, Kab. Gowa, Desa Kayu Bau’, Kab. Selayar, Desa Oleominana, Kab. Kupang, dan Desa Kasetnana, Kab. TTS pun setali tiga uang dengan nini gaa dan Suryani. Para PKP dan stakeholders (pemerintahan desa/kelurahan, tokoh masyarakat) di daerah-daerah tersebut tadi, bukan abai atau statis dalam memperlakukan Posyandu, namun mereka tercatat melakukan langkah dan gerak nyata, yaitu membangkitkan Posyandu sebagai unit layanan sosial dasar yang terpadu.

Dalam konteks kelembagaan, Posyandu adalah institusi yang dibentuk dan dikirim negara kepada warganya. Karena itu lazim disebut lembaga korporatis negara. Fase lanjut korporatisme negara ini sering menghadirkan organisasi dan norma-norma yang berwajah *imposition* bagi warga masyarakat². Imposisi Posyandu, bisa jadi,

² Pengertian *imposition* dalam pembahasan institusi ini adalah organisasi dan tata nilai yang membebani bagi kelompok masyarakat yang menjalankannya

berlangsung di tengah kehidupan kedua kelompok yang diceritakan di atas. Namun, tidak dirasakan bagi para PKP dan masyarakat di desa-desa kawasan Indonesia Timur. Gejala yang muncul dan berkembang adalah Posyandu dijadikan sarana penyedia layanan sosial dasar dan “sekretariat bersama” dalam menghadapi kenyataan atas kebijakan pembangunan yang belum berpihak mereka dan kemiskinan yang melilitnya. Posyandu di kawasan ini bukan lagi lembaga korporatis negara, tidak pula imposisi bagi warga. Melampaui dari kedua jebakan tersebut, Posyandu telah ditransformasi menjadi media gerakan sosial komunitas lokal untuk keluar dari kemiskinan, ketertinggalan dan ketimpangan pembangunan.

Pemerintahan SBY-Budiono tergolong optimis dalam tekadnya mengurangi angka kemiskinan, yaitu angka kemiskinan diturunkan menjadi 8-10 persen pada tahun 2014³, (, 2011:2). Tekad optimis ini telah ditindaklanjuti dengan melakukan perubahan kelembagaan yang mengkoordinasi penanggulangan kemiskinan secara nasional. Lembaga tersebut sekarang berubah nama menjadi TNP₂K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan) dan langsung dikoordinir oleh Wapres RI, (Perpres No 15 Tahun 2010). Lembaga TNP2K sebelumnya bernama TKPKN (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Nasional) yang dikoordinir oleh Menkokesra RI, (Perpres No 13 Tahun 2009).

Kemiskinan sering disebut sebagai mantra yang memperlihatkan kelemahan atau ketiadaan aset dan akses atas sumberdaya. Sebagian pihak memandang kemiskinan akibat dari suatu proses penyelenggaraan bernegara yang timpang, meminggirkan sekelompok warga dan membiarkan penghisapan sumberdaya secara berlebihan. Bahkan, meminjam istilah Sri Edi Swasono, kemiskinan dapat disebut sebagai malapetaka sosial-budaya, di tengah negara yang kaya sumberdaya seperti Indonesia ini⁴. Pemerintah Indonesia, melalui TN2PK, secara resmi memandang kemiskinan sebagai bentuk ketidakmampuan seseorang, dari aspek ekonomi, untuk memenuhi kebutuhan hidup dasarnya dan bukan makanan⁵. Cara pandang pemerintah ini telah dibakukan dan merujuk pembakuan cara pandang kemiskinan

³ Kemenkominfo, *Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II*, (Jakarta: Kementerian Komunikasi dan Informasi, 2011), hlm. 2

⁴ Sri Edi Swasono, *Kemiskinan dan Pengangguran*, (Jakarta : SKH Kompas Edisi Tanggal 28 Juli 2012), hlm. 6

⁵ TNP²K, *Definisi dan Pengukuran Kemiskinan*, (www.tnp2k.go.id/lamankebijakan, diunduh 26 Juli 2012)

secara internasional. Pembakuan ini terkait dengan pendekatan yang digunakan dan cara mengukurnya. Pendekatan yang digunakan adalah *basic needs approach*, yaitu menghitung kemampuan memenuhi kebutuhan hidup dasar makanan maupun non makanan. Penghitungan dilakukan dengan menentukan garis kemiskinan, disebut miskin jika berada di bawah garis kemiskinan dan sebaliknya.

Perdebatan tentang konsep dan pengertian kemiskinan di negara ini bisa dikatakan sepi. Jika pun terjadi, hanya berlangsung dalam ruang akademis yang terbatas di perkuliahan atau kertas kerja. Publik jarang sekali memperoleh menu perdebatan konsep dan pengertian kemiskinan dari para pihak yang beragam latar belakang. Dalam situasi yang demikian, konsep dan pengertian kemiskinan yang beredar di ruang publik, kemudian dirumuskan menjadi masalah dan kebijakan publik, sering *driven by government*. Dalam tata kelola permasalahan kemiskinan antara pemerintah pusat dan daerah saat ini pun setali tiga uang, *driven by national government*. Ketika geliat optimisme nasional tengah membunyah untuk menekan angka kemiskinan menjadi 8-10 persen, daerah pun diperintahkan untuk menopang dan mensukseskannya. Ada beberapa indikasi yang bisa dijadikan rujukan, antara lain; 1) pelembagaan TKPK provinsi dan kab/kota, 2) prioritas program/kegiatan dalam RKPD dan APBD, 3) penerbitan Permendagri No 19 tahun 2011 tentang Pedoman Pengintegrasian Layanan Sosial Dasar di Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu).

Optimisme pemerintahan SBY-Budiono sepertinya merujuk pada pencapaian negara ini dalam menekan angka kemiskinan. Data yang dilansir *worldfactbook*, BPS dan world bank memperlihatkan laju penurunan kemiskinan di Indonesia mencapai 0.8⁶. Pencapaian ini lebih tinggi dari Brasil, China dan negara-negara Asean lainnya. BPS lebih lanjut mencatat data penduduk miskin di Indonesia tahun 2007 sebesar 37,17 juta, menurun menjadi 30,02 juta pada tahun 2011.

Pemerintahan SBY periode kedua ini, sebenarnya memilih kebijakan *inkremental* dalam penanggulangan kemiskinan. Pendekatan kelembagaan masih diandalkan, meski berubah nama dan posisi koordinator nasional. Kementerian dan lembaga negara pun demikian dalam menerjemahkan kebijakan presiden dalam tataran teknisnya. Sebut saja pilihan kebijakan Kemendagri terhadap Posyandu yang berusaha berkontribusi dalam penanggulangan kemiskinan, dimana pada periode pertama pemerintahan SBY diterbitkan Permendagri

⁶ *Ibid.*

Nomor 54 tahun 2007 tentang Pedoman Pembentukan Pokjanal Pembinaan Posyandu. Sedangkan pada periode kedua pemerintahan SBY, Kemendagri menerbitkan Permendagri No 19 tahun 2011 tentang Pedoman Pengintegrasian Layanan Sosial Dasar di Pos Pelayanan Terpadu. Kehendak pusat agar daerah merevitalisasi Posyandu sebagai institusi layanan sosial dasar di tingkat komunitas, dalam praktiknya ternyata menghadirkan respon yang beragam. Di kawasan Indonesia timur ada beberapa daerah yang memiliki Posyandu dan PKP yang bergerak cepat membangkitkan Posyandu. Salah satu daerah yang menarik dikonfirmasi adalah Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara. Bagaimana Posyandu diposisikan sebagai institusi lokal yang relevan difungsikan untuk media penanggulangan kemiskinan? Cara pandang seperti apa yang relevan memandu pemikiran penanggulangan kemiskinan melalui *local asset based*? Tulisan berikut ini memaparkan cara pandang yang penting dipakai untuk menanggulangi kemiskinan.

C. Cara Pandang *Sustainable Livelihood*

Pendekatan pembangunan yang dipraktikkan di negara-negara maju dan berkembang sebelum era 1990-an, identik dengan eksploitasi terhadap manusia, alam dan relasi diantara keduanya⁷. Berangkat dari watak pembangunan yang eksploitatif ini, lanjut Saragih, Lassa dan Ramli, maka sejak dekade 1970-an dan 1980-an kritik tajam terus dilontarkan. Momentum klimaks atas kritik tersebut bermuara pada tahun 1992 di *World Summit for Sustainable Development* yang diadakan di Rio de Janeiro, Brazil, pada tahun 1992. Ujung kritik tersebut memunculkan Agenda 21 yang berisikan komitmen tentang pembangunan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan masyarakat saat ini dengan tanpa mengurangi kemampuan generasi berikutnya dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka. Agenda 21 inilah yang kemudian dikenal dan dikampanyekan sebagai *sustainable livelihood* (SL). Konsep SL ditawarkan sebagai konsep gugatan atas cara pandang *status quo* kebanyakan orang dalam mengkaji pembangunan desa dan kemiskinan⁸. Bahkan, lanjut mereka, konsep SL ini menarwakan metode yang membalik metode konvensional sejauh ini dalam pembangunan desa atau pembangunan komunitas. Konsep SL menawarkan ide untuk mengenali kekuatan dan kapasitas lokal yang dimiliki individu, rumah tangga dan komunitas, bukan mengenali kebutuhan yang penting untuk dipenuhi oleh pihak

⁷ Sebastian Saragih, Jonatan Lassa, dan Afan Ramli, *Kerangka Penghidupan Berkelanjutan*, (Jakarta : Circle Indonesia, 2007), hlm. viii –ix.

⁸ *Ibid*, hlm. xi

dari luar.

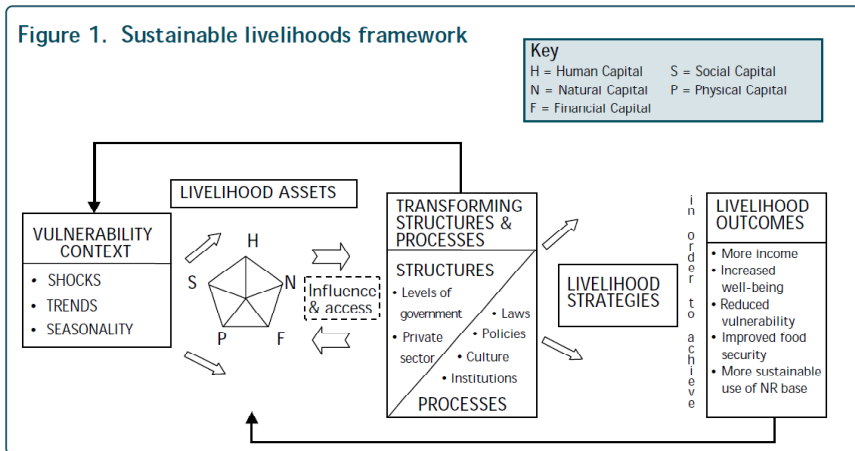
Pemerintah Inggris termasuk yang terdepan mempraktikkan agenda 21 ini, dengan menerapkan konsep sustainable livelihood sebagai pendekatan utama dalam program-program bantuan pembangunan di seluruh penjuru dunia melalui Department for International Development (DFID). Dalam mengusung konsep sustainable livelihood ini ke seluruh penjuru dunia, DFID mengadaptasi pemikiran Chambers and Conway⁹ yang menyebutkan bahwa penghidupan (*livelihood*) terdiri dari kemampuan, aset dan kegiatan-kegiatan yang dibutuhkan untuk kehidupan yang lebih baik. Penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*) akan berlangsung ketika penghidupan tersebut mampu mengatasi dan memulihkan diri dari tekanan maupun guncangan, serta menjaga kemampuan dan aset-aset tersebut pada masa kini dan masa depan. Berbicara tentang aset penghidupan, para ahli seperti Chambers and Conway (1992)¹⁰, meyakini bahwa seseorang dalam melangsungkan kehidupannya membutuhkan setidaknya lima aset penting guna melangsungkan penghidupan yang berkelanjutan, yaitu; aset alam (*Natural capital*), aset manusia (*Human capital*), aset fisik (*Physical capital*), aset sosial (*Social capital*), dan aset keuangan (*Financial capital*). Inilah yang kemudian dikenal dengan sebutan pentagon asset.

Konsep SL intensif dipraktikkan oleh DFID¹¹ melalui berbagai skema program pembangunan di negara-negara berkembang. DFID mengembangkan kerangka kerja SL sebagai instrumen analisis, sebagaimana dipaparkan dalam gambar 1 (*figure 1*).

⁹Robert Chambers and Gordon Conway, *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*, (Brighton:IDS Discussion Paper 296, 1992), page 5

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ DFID (*Departement For International Development*), Sustainable Livelihood Guidance Sheet, diakses di http://www.efls.ca/webresources/DFID_Sustainable_livelihoods_guidance_sheet.pdf



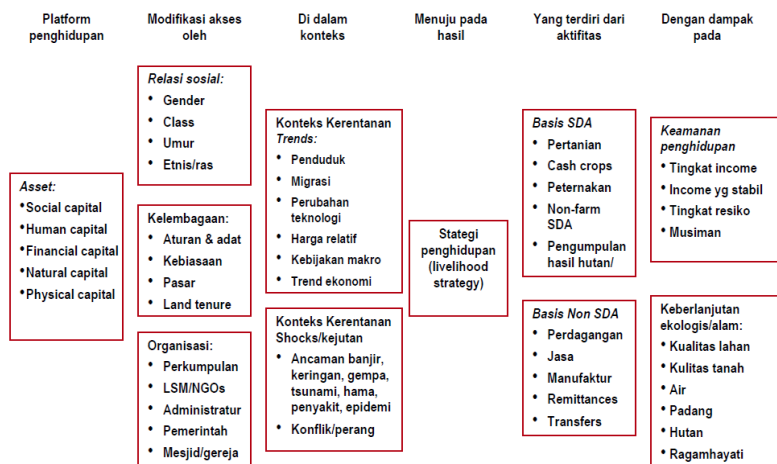
Sumber : www.efls.ca/webresources/DFID

Aset yang ditetapkan oleh DFID ada 5 macam (*pentagon asset*), meskipun para akademisi IDS di *University of Sussex* memberikan alternatif lain selain 5 aset tersebut. Senyampang dengan alternatif yang dibayangkan IDS tadi, kami dalam beberapa studi tentang SL menawarkan tambahan 1 aset lagi yang penting digabungkan dalam konsep SL ini, yaitu aset politik. Sehingga konsep SL yang digunakan dalam studi ini, mempergunakan pendekatan *hexagon asset*, bukan lagi *pentagon asset*.

Kembali ke kerangka kerja SL. Dalam kerangka yang dikembangkan DFID titik tekannya adalah kerentanan yang melingkupi sumberdaya/aset yang akan mengakibatkan pengaruh dan akses seseorang secara individu maupun rumah tangga. Di sisi lain, DFID di dalam merumuskan kerangka kerja juga belum menentukan strategi livelihood secara tegas yang berpeluang menghantarkan pencapaian hasil berupa penghidupan berkelanjutan. Atas dasar kerangka kerja SL yang dirumuskan DFID tersebut, Frank Ellis (2000)¹² merumuskan penyempurnaan kerangka kerja SL yang titik tekannya adalah ketegasan peran akses di dalam pengelolaan sumberdaya/aset. Gambar 2 memperlihatkan rute kerangka analisis penghidupan yang dirumuskan Frank Ellis, yaitu dimulai dari “platform penghidupan”, kemudian modifikasi akses, sampai dengan dampak pada penghidupan.

¹² Dalam Sebastian Saragih, Jonatan Lassa, dan Afan Ramli, *Kerangka Penghidupan Berkelanjutan*, (Jakarta : Circle Indonesia, 2007), hlm. 4

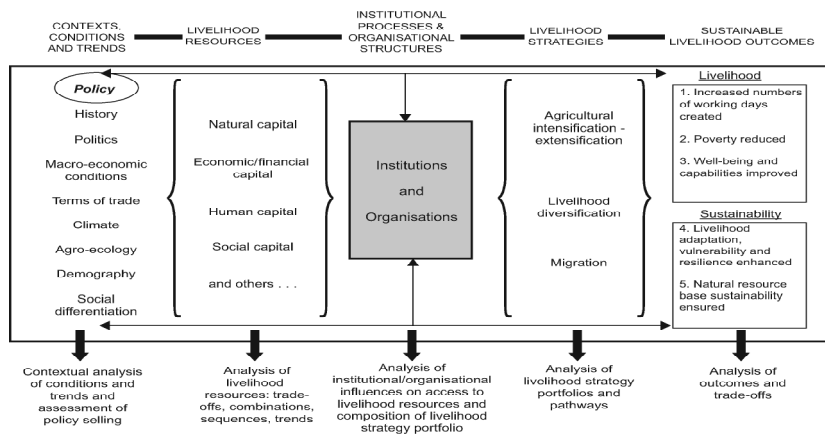
Gambar 2 :
Kerangka Analisis Penghidupan



Sumber : Saragih, Lassa, dan Ramli, 2007.

Komunitas akademik di IDS *University of Sussex* sebelum kedua kerangka kerja SL terbit, terlebih dahulu menyusun kerangka kerja SL, yang menekankan bahwa aset tidak hanya 5 bentuk dan strategi livelihood secara tegas meliputi upaya-upaya melalui intensifikasi/ ekstensifikasi pertanian, diversifikasi penghidupan, dan migrasi¹³. Gambar 3 memberikan gambaran rumusan kerangka kerja SL versi komunitas akademisi IDS.

Gambar 3 :
Kerangka Kerja Penghidupan Berkelanjutan



Sumber : Scoones, 1998

¹³ Ian Scoones, Sustainable Rural Livelihood: A Fremework for analysis, (IDS: Working Paper 72, 1998), page 4

Dari tiga model kerangka kerja *livelihood* tadi, sebenarnya prinsip nalarnya sama. Nalar yang dikedepankan dalam studi *livelihood* adalah aset, akses, strategi mempertahankan dan/atau mengembangkan, serta hasil-hasil yang diperoleh. *Pertama*, aset. Aset yang dipahami dalam kerangka kerja tadi terdiri dari 5 bentuk, yaitu; *natural capital* (N), *human capital* (H), *physical capital* (P), *social capital* (S), dan *financial capital* (F). Kami dalam studi ini meyakini ada satu bentuk aset yang penting dilibatkan dalam portofolio aset, yaitu aset politik (*political capital*). Chambers and Conway (1992)¹⁴ meringkas pengertian aset ke dalam dua kategori, yaitu aset tampak (*tangible asset*) dan aset tak tampak (*intangible asset*). Pengertian *tangible asset* adalah sumberdaya yang dikuasai dan digunakan rumah tangga dalam melangsungkan penghidupannya. Pengertian *intangible asset* adalah akses dan tuntutan rumah tangga untuk memenuhi kelangsungan kehidupan rumah tangganya. Ringkas kata, seseorang atau rumah tangga membutuhkan (*intangible asset*) atas aset-aset yang beragam (*tangible asset*). Aset-aset yang *tangible* dapat berupa kondisi geografis dan infrastruktur (P), lahan untuk berproduksi atau penyangga kebutuhan pokok (N), pengetahuan dan keterampilan (H), organisasi sosial, tata nilai tertentu/kebiasaan/norma sosial, kebersamaan (S), uang untuk pertukaran barang dan jasa (F), dan jaringan pengetahuan dan pengaruh (*political capital*).

Kedua, akses. Aset-aset yang dibutuhkan untuk melangsungkan kehidupan belum tentu ada, atau meskipun ada namun belum tentu menguasai aset tersebut. Pengadaan aset dan/atau kemampuan menguasai aset tertentu membutuhkan pintu masuk, jalur atau penghubung. Inilah yang disebut dengan akses. Akses dalam konteks pengadaan dan/atau kemampuan penguasaan aset dapat diwujudkan melalui relasi sosial, kelembagaan dan organisasi. Relasi sosial, seperti pandangan atas gender, etnisitas, umur, bisa membatasi atau memungkinkan seseorang atau rumah tangga memperoleh aset tertentu (sewa ruko, membeli sawah, memperoleh upah). Demikian pula dengan tata nilai sosial, adat tradisi atau kebiasaan (kelembagaan) berperan penting dalam menentukan keputusan seseorang atau rumah tangga untuk melepas atau menguasai aset tertentu. Setali tiga uang dengan relasi sosial dan kelembagaan, organisasi pun sangat nyata perannya dalam mempengaruhi keputusan, kemauan atau kemampuan seseorang atau rumah tangga dalam menguasai aset-aset untuk melangsungkan penghidupannya. Dalam interaksi antara seseorang atau rumah tangga (massa) dengan organisasi

¹⁴ *Ibid.*

atau struktur sosial (elite), sering memunculkan motif-motif ekonomi politik diantara para aktor yang terlibat. Organisasi pemerintahan termasuk yang turut andil mempengaruhi dalam menyediakan akses atas sumberdaya penghidupan. Terlebih lagi dalam nalar governance yang mengemuka saat ini. Aktor dalam organisasi pemerintahan bisa menjadi peredam motif ekonomi politik yang berlebihan atau lokalitas naif yang membelenggu. Karena itu cara pandang kita dalam membangun keterkaitan aset/sumberdaya dengan akses yang disediakan adalah sebagai berikut:

Gambar 4 :
Alur Pengurangan Kemiskinan Berbasis Aset



Ketiga, strategi penghidupan. Seseorang atau rumah tangga melangsungkan penghidupannya, setelah menguasai aset/sumberdaya melalui aksesnya dalam berelasi sosial/bertata nilai/berorganisasi, selanjutnya memikirkan keberlanjutan atas penguasaan dan pengelolaan aset/sumberdaya tersebut. Inilah yang disebut dengan strategi penghidupan. Seseorang atau rumah tangga akan berjibaku mencari dan memilih strategi penghidupan yang sesuai, berdaya tahan ampuh dan berhasil guna bagi kelangsungan sumber penghidupan. Strategi yang dipilih bagi seseorang atau rumah tangga bisa beragam. Kita ambil contoh rumah tangga di pedesaan. Secara umum pedesaan memiliki aset alam (N) dalam bentuk sawah, sehingga mayoritas penghidupan warga desa bersumber dari aset ini. Namun demikian, perkembangan dan dinamika sosial ekonomi memberi alternatif beragam selain mengandalkan aset alam (N). Mereka bisa memilih strategi di luar pertanian selain masih tetap bertani di desa (diversifikasi penghidupan). Pun demikian, mereka bisa memilih strategi bermigrasi ke daerah tujuan yang memberikan kesempatan bekerja dan memperoleh penghasilan

lebih tinggi. Secara ringkas bisa kita padatkan pemahaman tentang strategi penghidupan ini, yaitu portofolio penghidupan berkelanjutan seseorang atau rumah tangga bisa ditempuh melalui strategi di sektor pertanian, sektor non pertanian dan/atau melakukan migrasi.

Keempat, outcomes penghidupan. Ujung dari penguasaan, pengelolaan dan strategi penghidupan adalah outcomes penghidupan. Seseorang atau rumah tangga yang memiliki aset, bahkan beragam aset karena kecakapannya dalam berelasi sosial, mengembangkan tata nilai sosial dan menjadi bagian dari organisasi sosial maupun berelasi dengan pemerintahan. Platform aset dan portofolio penghidupan yang sesuai tersebut akan berujung pada peningkatan pendapatan (*livelihood*), kesejahteraan (keluar dari kemiskinan), bahkan sumber penghidupan yang dilakoninya tersebut memiliki kelembaman terhadap situasi *vurmebality* yang melingkupinya (*sustainability*).

Berpijak pada cara pandang SL ini, studi tentang Posyandu di Kota Baubau menjadi relevan untuk dikaitkan dengan strategi alternatif dalam penanggulangan kemiskinan. Kegiatan Posyandu melibatkan aset alam (kebun), aset fisik (bangunan Posyandu), aset manusia (PKP), aset keuangan (iuran, jimpitan), aset sosial (organisasi Posyandu, kesepakatan atau nilai yang menjadi pedoman), dan aset politik (Posyandu menjadi salah satu organ teknis pemerintahan kelurahan). Pertanyaan penting dalam studi ini adalah bagaimana aset-aset tersebut bisa diakses dan menjadikan strategi nafkah baru bagi para perempuan kader Posyandu (PKP), guna menghasilkan tambahan pendapatan rumah tangga atau menghasilkan perbaikan kesehatan bagi para balita dan perempuan maupun anggota keluarga lainnya.

D. Kebangkitan Posyandu di Kota Baubau

Kota Baubau ternyata memiliki pemerintahan yang belum memprioritaskan Posyandu dalam program/kegiatan dan anggaran tahunan. Hasil penelitian IRE menemukan bukti-bukti yang menunjukkan, bahwa Pemerintah Kota Baubau hanya sekedar mengalokasikan insentif untuk kader Posyandu sebesar Rp 50.000 per kader/bulan dan anggaran pembangunan kantor pelayanan Posyandu. Selebihnya tidak ditemukan inisiatif atau terobosan yang mencengangkan bagi Posyandu. Mau dibawa kemana Posyandu? Pihak-pihak yang

berwenang, seperti Bappeda, Dinkes dan BPM, memberikan informasi yang landai atas pertanyaan tersebut. Ringkas kata, belum ada kebijakan Pemkot Baubau yang inovatif dan revolusioner bagi perkembangan Posyandu¹⁵.

Menilik daerah lain di kawasan Indonesia timur yang juga menjadi lokasi program ACCESS phase II, rupanya keberpihakan Pemda Kabupaten Bima Provinsi NTB kepada Posyandu lebih nyata dibandingkan Kota Baubau. Tahun anggaran 2011 APBD Kabupaten Bima mengalokasikan anggaran untuk Posyandu dan pengelolaannya diserahkan kepada para kader Posyandu. Berapa pun besaran alokasinya, namun kepercayaan dan pengakuan Pemda kepada kader Posyandu, menjadi nilai lebih bagi Bima dibandingkan Kota Baubau.

Posyandu di Kota Baubau yang menarik bukan dari sisi kebijakan Pemkot, namun geliat para perempuan kader Posyandu (PKP) dan stakeholders kelurahanyang serius membangkitkan Posyandu. Kebangkitan Posyandu di beberapa kelurahan bukan *driven by local government*, atau merespon kebijakan Pemkot. Pihak PKP, tokoh masyarakat dan pemerintah kelurahan (lurah) dengan tegas menyebut lembaga APPAK, yang berkontribusi nyata dalam membangkitkan Posyandu di 10 kelurahan. Kota Baubau secara administratif terbagi menjadi 43 kelurahan dan 7 kecamatan, dimana lokasi yang didampingi APPAK ada 10 kelurahan di 5 kecamatan, (Tabel 1)

Tabel 1
Daftar Lokasi Program APPAK di Kota Baubau

No	KECAMATAN	KELURAHAN
1	LEALEA	Palabusa
		Kantalai
2	BETOAMBARI	Sulaa
		Labalawa
3	BUNGI	Waliabuku
		Tampuna
4	SORAWOLIO	Bugi
		Gonda Baru
5	KOKALUKUNA	Liwuto
		Sukanayo

Sumber : APPAK, 2011

¹⁵ Sunaji Zamroni dan Siti Husda, *Laporan Penelitian Stock Taking Study: Peningkatan Peran dan Fungsi Posyandu sebagai Upaya Meningkatkan Akses Warga Terhadap Pelayanan Kesehatan Dasar yang Terjangkau dan Berkualitas di Kota Baubau*, (Yogyakarta: IRE, 2012)

Dengan kata lain, gairah para kader Posyandu melakukan kegiatan Posyandu, karena pendampingan yang dilakukan APPAK. Para pendamping APPAK, menurut para PKP, sering menyampaikan informasi; kesehatan ibu dan anak, kesehatan keluarga, harmonisasi dan kesejahteraan keluarga, manajemen administrasi dan keuangan Posyandu, peningkatan pendapatan rumah tangga, kesetaraan gender, penanaman tanaman obat tradisional, pengolahan obat tradisional dan masih banyak lagi. Bukan pada hari pelayanan Posyandu saja pertukaran informasi dan pengetahuan itu terjadi, tetapi ada satu hari yang disepakati sebagai hari pertemuan rutin gabungan para kader Posyandu dan elemen masyarakat di kelurahan tersebut. Dengan demikian, minimal ada dua kali pertemuan yang dilakukan para perempuan kader Posyandu di 10 kelurahan yang menjadi lokasi dampingan APPAK. Kebangkitan serupa menghinggap di tetangga Kota Baubau yaitu Kabupaten Buton dan Muna, serta daerah lain di Kabupaten Bima, Kupang, Timor Tengah Selatan, Lombok Barat, Gowa dan Selayar.

Bagaimana relevansi kebangkitan Posyandu di 10 kelurahan dengan kemiskinan? BPS Kota Baubau melansir data penduduk tahun 2010 sebanyak 136.991 jiwa, dengan sex ratio sebesar 97,56 (setiap 100 perempuan terdapat 98 laki-laki). Persentase penduduk miskin (P0) di Kota ini, menurut BPS, sebesar 12,06 persen dihitung dari garis kemiskinan Rp 232.103. Angka kemiskinan ini termasuk terendah kedua di Provinsi Sultra, setelah Kota Kendari. Pencapaian angka kemiskinan yang rendah ini, diperoleh karena sebagian besar penduduk (87,94 persen) Kota Baubau memiliki kemampuan mengkonsumsi makanan dan non makanan di atas Rp 232.103 per bulan. Kemampuan dalam mengkonsumsi atau membelajakan uang diraih karena memiliki pendapatan yang memadai. Karena ukurannya rupiah yang dibelanjakan untuk makanan dan non makanan (termasuk kesehatan), maka bisa dikatakan, bahwa keberadaan Posyandu dapat berkontribusi untuk mengurangi beban rupiah yang dibelanjakan untuk kesehatan. Tidak hanya menekan pengeluaran, ternyata Posyandu di 10 kelurahan Kota Baubau memiliki prospek untuk dikembangkan menjadi wahana bagi para perempuan memiliki tambahan pendapatan rumah tangga.

Cerita berikut bisa menjadi contoh. Posyandu di Kelurahan Bugi, bernama Posyandu Bawang dan Mentimun, sudah bergerak memanfaatkan tanaman obat tradisional. Penanaman dilakukan di

kebun tanaman obat dekat kantor Posyandu. Karena belum memanen hasilnya, pada saat mencoba membuat produk instan jahe dalam kemasan plastik kecil-kecil, para kader Posyandu bawang dan mentimun masih harus membeli bahan baku jahe (1 kg). Modal yang dipergunakan bersumber dari dana kas Posyandu. Produksi yang pernah dilakukan, menurut penuturan Wanusia, setiap 1 kg jahe mentah membutuhkan modal sebesar Rp 95.000. Modal tersebut guna membeli jahe (1 kg), gula, bahan tambahan dan minyak. Setelah dijual melalui kegiatan pertemuan Posyandu, PKK, Dasawisma dan dititipkan ke sekretariat APPAK, diperoleh hasil setiap sebesar Rp 150.000 per bahan baku 1 kg jahe mentah. Dengan demikian usaha produksi tersebut memperoleh hasil Rp 55.000 atau sekitar 57 persen per 1 kg jahe¹⁶. Simulasi perhitungan ini, jika dalam sebulan bisa dinaikkan menjadi 100 kg jahe, maka usaha bersama kader posyandu akan mendapatkan penghasilan sekitar Rp 5.500.000 (Rp 55.000 x 100 kg).

Rantai produksi akan menuntut penanaman jahe dan bahan tambahan dalam volume yang luas. Penciptaan *demand* jahe mentah melalui usaha bersama jahe instan, akan memicu pergerakan rantai pertanian jahe, perdagangan jahe dan bahan pendukung lainnya. Lahan dan keterampilan menanam jahe dan bahan pendukung telah dimiliki oleh warga Kota Baubau, yang meskipun wilayah administrasi kota tetapi ketersediaan lahan pertanian masih luas, terutama di sela-sela hutan yang masih menyelimuti wilayah tersebut. Kegiatan usaha ini berorientasi *pro job* bagi kader Posyandu, petani di sekitarnya dan para pelaku perdagangan. Tantangan yang nyata di usaha ini adalah pemasaran dan merawat kualitas tanaman jahe maupun tanaman obat-obat tradisional lainnya; kencur, kunyit dan sejenisnya.

Rantai produksi pertanian berjenis empon-empon, produksi jahe atau kunyit instan dan pemasarannya akan memberikan penghasilan kepada Posyandu maupun para kader. Tentu petani jahe dan pedagang jahe akan menerima penghasilan juga. Rintisan yang telah diupayakan APPAK bersama para kader Posyandu di 10 kelurahan Kota Baubau ini semestinya mendapat dukungan apresiasi dan replikasi ke daerah lain. Mengapa? Karena rantai usaha ekonomi produktif berbasis tanaman tradisional oleh kader Posyandu akan meningkatkan penghasilan rumah tangga yang terlibat dalam rantai produksi tersebut. Ketika rumah tangga memperoleh tambahan penghasilan, maka beban rupiah yang harus dibelanjakan untuk makanan dan non makanan, bisa ditanggungnya.

¹⁶ *Ibid.*

Sehingga rumah tangga tersebut akan berada di atas garis kemiskinan (*poverty headcount index*).

Cerita perubahan yang dihasilkan oleh kebangkitan Posyandu juga dimiliki daerah-daerah lain di lokasi program ACCESS Phase I. Perubahan yang terjadi merasuk mulai dari kebijakan Pemda dan Pemdes, pengakuan dan pandangan stakeholders Posyandu, serta cara pandang dan perilaku PKP maupun para perempuan yang selama ini mempergunakan Posyandu sebagai unit pelayanan sosial dasar terpadu.

Gambar 5
Matriks Kegiatan Unggulan Posyandu dan Perubahan yang Dihasilkan
Di Tiga Kabupaten/Kota Sulawesi Tenggara

Desa/ Kelurahan	Kegiatan Unggulan	Perubahan yang Terjadi
Sukanayo, Kota Baubau	1. Penanaman dan pengolahan tanaman obat tradisional 2. Pengumpulan uang jimpitan sebesar Rp 2000 per perempuan 3. Pendirian koperasi simpan pinjam PKP	1. Lurah dan Pemerintahan Kelurahan mendukung dengan memfasilitasi Posyandu berupa sarana dan prasarana Posyandu (gedung baru, meubeler), serta memfasilitasi staf kelurahan ditugaskan mendatangi pada hari Posyandu di tiga lokasi. 2. Para perempuan memiliki pengetahuan dan kesadaran tentang gender, tentang kesehatan yang murah berbasis pemanfaatan potensi lokal dan alternatif sumber pendapatan dari produksi obat tradisional. 3. Para Perempuan Kader Posyandu memiliki jalan keluar dalam urusan mencukupi kebutuhan keuangan rumah tangga yang bersifat mendadak melalui koperasi

Siomanuru, Kabupaten Buton	1. K a m p a n y e pengembangan vareasi makanan bergizi 2. Pengembangan usaha simpan pinjam	1. Angka gizi buruk dan gizi kurang menurun, kualitas kesehatan anak dan balita meningkat 2. Pengetahuan dan keterampilan tentang tata boga/pengolahan makanan bergizi di kalangan kader Posyandu dan ibu-ibu rumah tangga meningkat 3. Terdapat 10 kelompok simpan pinjam, dengan anggota 120 perempuan dengan akumulasi dana Rp. 23.885.000,-. 4. Anggota dan kader posyandu berhasil memobilisasi dana swadaya Rp. 2000/anggota yang digunakan untuk praktik pengolahan MP-ASI dan dana operasional posyandu. 5. Merubah penamaan program pemberian makanan tambahan (PMT) menjadi program Makanan Pendamping ASI (PMP-Gizi). 6. Desa di sekitar desa Siomanuru mereplikasi keberhasilan desa Siomanuru merevitalisasi Posyandu
L a l e m b a , Kabupaten Muna	1. Kampanye hidup sehat (PHBS) dan gerakan pemanfaatan kebun dan pekarangan rumah tangga untuk budidaya tanaman obat-obat tradisional 2. Arisan jamban bagi rumah tangga miskin 3. Membangun jejaring antar posyandu sebagai wadah sharing gagasan, pengetahuan dan membangun bergaining dengan pemerintah supradesa	1. Posyandu berhasil mengembangkan hasil budidaya tanaman obat tradisional misalnya membuat salep untuk obat gatal dan minuman peringan/penghilang batuk dari jahe. 2. Pemerintah kabupaten meminta posyandu Lalemba untuk mengembangkan keberhasilannya ke desa lain melalui kegiatan pendidikan dan latihan 3. Peserta arisan jamban meningkat dari putaran I sebanyak 11 KK, pada putaran kedua bertambah menjadi 19 KK.

Gambar 5 tersebut, memperlihatkan beberapa kegiatan unggulan

Posyandu dan perubahan yang dihasilkan sejauh ini di tiga kabupaten/kota lokasi program ACCESS di Provinsi Sulawesi Tenggara. Sementara itu cerita kebangkitan Posyandu di Desa Kekerri Kabupaten Lombok Barat yang memperlihatkan respon Pemdes adalah dialokasikannya ADD untuk Posyandu (Rp 120.000 per kader/6 bulan) dan gerakan perempuan kader posyandu yang kritis dalam advokasi kebijakan public. Kisah perubahan yang dihasilkan dari kebangkitan Posyandu di Desa Rora Kabupaten Bima, di Desa Oleominana, Kab. Kupang, Desa Kasetnana Kabupaten TTS, dan Desa Kayu Bau', memberi inspirasi bagi daerah lain dalam mengalokasikan anggaran Pemda maupun penyediaan anggaran dengan jalan swadaya (jimpitan, donasi, penjualan obat tradisional).

Kembali ke kasus kebangkitan Posyandu di Kota Baubau, APPAK dan para perempuan kader Posyandu di 10 kelurahan lokasi dampingan, tidak hanya mengembangkan usaha ekonomi berbahan hasil tanaman tradisional, tetapi lebih dari itu, antara lain; 1) mengutamakan penggunaan obat-obat tradisional guna menyembuhkan penyakit dasar yang dikeluhkan ibu hamil, balita dan warga, 2) melakukan peningkatan kapasitas dalam pengetahuan kesehatan dasar, gender dan strategi penghidupan rumah tangga lainnya. Kapasitas yang meningkat ini, diyakini akan memelihara kesehatan warga dan akhirnya mereka akan berkurang beban pengeluarannya untuk biaya kesehatan. Inilah peran dan kontribusi Posyandu yang bisa dikembangkan lebih luas lagi dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

E. Kesimpulan

Tulisan yang dipaparkan tadi memberikan catatan yang dapat disimpulkan menjadi beberapa alternatif agenda kebijakan, antara lain:

1. Integrasi revitalisasi dan penguatan Posyandu ke dalam program/kegiatan penanggulangan kemiskinan. Kebijakan penanggulangan kemiskinan seharusnya mempergunakan pendekatan kelembagaan lokal yang telah terbentuk dan melembaga (Posyandu) maupun lembaga-lembaga yang dibentuk sendiri secara emansipatoris oleh warga masyarakat.
2. Pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan nasional percepatan penanggulangan kemiskinan bisa menempuh melalui penguatan peran dan fungsi Posyandu. Pemda sesuai dengan PP No 38 Tahun 2007 maupun Permendagri No 19 Tahun 2011 bisa

memformulasikan Tupoksi untuk Posyandu melakukan layanan sosial dasar yang bermanfaat bagi penanggulangan kemiskinan. Tupoksi tersebut bisa dijadikan satu dengan organisasi daerah yang Tupoksinya mengurus kesehatan atau pemberdayaan masyarakat, sebagaimana diatur dalam ketentuan PP No 41 Tahun 2007.

3. Pemerintah daerah dapat mempromosikan usaha ekonomi bersama berbasis Posyandu. Usaha ekonomi bersama harus berbasis *local content* (tanaman penghasil obat tradisional). Bersama *stakeholders* kesehatan, petani empon-empon, kader Posyandu, dan organisasi daerah yang Tupoksinya mengampu Posyandu bisa merumuskan Renstra khusus pengembangan ekonomi berbasis Posyandu dan *local content* ini. Kegiatan ekonomi ini akan memiliki *multiplier effect*, baik di sektor pertanian, sektor kesehatan (kedaulatan obat herbal atau alami) dan perkembangan Posyandu. Tantangan yang mesti dipertimbangkan adalah menjaga keseimbangan produksi antar wilayah atau antar Posyandu, serta proteksi dan promosi pemasaran hasil – hasil produk kegiatan usaha ekonomi bersama ini.

DAFTAR PUSTAKA

- DFID (Departement For International Development), *Sustainable Livelihood Guidance Sheet*, diakses http://www.efls.ca/webresources/DFID_Sustainable_livelihoods_guidance_sheet.pdf
- Ian Scoones, *Sustainable Rural Livelihood: A Fremework for analysis*, IDS: Working Paper 72, 1998
- Kemenkoinfo, *Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II*, Jakarta: Kemenkoinfo, 2011
- Kompas, *Opini Sri Edi Swasono: Kemiskinan dan Pengangguran*, SKH Kompas Edisi 28 Juli 2012
- Sekretariat Negara, *Peraturan Presiden No 13 Tahun 2009 Tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta: SEKNEG RI, 2009.
- , *Peraturan Presiden No 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta: SEKNEG RI, 2010.
- Robert Chambers and Gordon Conway, *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*, Brighton: IDS Discussion Paper 296, 1992
- Sunaji Zamroni, dan Siti Husda, *Laporan Penelitian Stock Taking Study: Peningkatan Peran dan Fungsi Posyandu sebagai Upaya Meningkatkan Akses Warga Terhadap Pelayanan Kesehatan Dasar yang Terjangkau dan Berkualitas di Kota Baubau*, Yogyakarta: IRE, 2012
- Sebastian Saragih, Jonatan Lassa, dan Afan Ramli, *Kerangka Penghidupan Berkelanjutan*, Jakarta : Circle Indonesia, 2007
- www.tnp2k.go.id, *laman Kebijakan: Definisi dan Pengukuran Kemiskinan*, diunduh 26 juli 2012
- , *laman Kebijakan: Perkembangan Tingkat Kemiskinan*, diunduh 26 juli 2012

Sunaji Zamroni, Peneliti IRE Yogyakarta, terutama dalam studi governance, kebijakan dan penanggulangan kemiskinan

