

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**KAJIAN DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK
DALAM PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN
DI KECAMATAN TELUK MUTIARA KABUPATEN ALOR**



TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik

Disusun Oleh :

RAMLY K.T.KUSUMO, SP
NIM : 014639412

PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA,
JAKARTA
2008

**LEMBAR PERSETUJUAN TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER
(TAPM)**

Judul TAPM : KAJIAN DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK DALAM
PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN
DI KABUPATEN ALOR KECAMATAN TELUK
MUTIARA

N a m a : Ramly K.T.Kusumo, SP

NIM : 014639412

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Hari/ Tanggal : Selasa/ 09 September 2008

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Lenny M. Tamun, S.U
NIP.130871531

Durri Andriani, Ph.d
NIP.131569965

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu/
Program Magister Administrasi Publik,

Direktur Program Pascasarjana,

Dra. Susanti, M.Si
NIP. 132 052 021

Prof. Dr.Udin S.Winataputra, M.A
NIP.130 367 151

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

Nama	:	Ramly K.T.Kusumo, SP
NIM	:	014639412
Program Studi :		Megister Administrasi Publlik
Judul TAPM	:	Kajian Dampak Kebijakan Publik Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Teluk Muticara Kabupaten Alor

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM Program Studi
Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :
Hari/Tanggal : Selasa/ 9 September 2008
Waktu : Jam 13.30 – 15.30 Wita

Dan telah dinyatakan **LULUS**

Panitia Penguji TAPM

Ketua Komisi Penguji: Drs. Ayub Titu Eki, M.S.,Ph.D
UNIVERSITAS TERBUKA

Penguji Ahli : Dr. Roy V. Salomo

Pembimbing I : Dr. Lenny M.Tamunu, SU

Pembimbing II : Durri Andriani, Ph.d

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul *Kajian Dampak Kebijakan Publik Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Alor Kecamatan Teluk Mutiara* adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta

Yang menyatakan,

Materai 6.000

Ramly K.T.Kusumo, SP

NIM : 014639412

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena atas kasih setia dan penyertaan-Nya penulis dapat menyelesaikan penelitian sampai dengan penulisan Tugas Akhir Program Magister ini dengan baik. Adapun thema penelitian saya adalah “Kajian Dampak Kebijakan Publik Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Teluk Mutiara Kabupaten Alor”, yang merupakan salah satu persyaratan penyelesaian studi pada Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka Jakarta.

Pada kesempatan ini saya ucapkan terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada Ibu **Durry Andriani, Phd** dan Ibu **Dr.Lenny Tamunu, SU** sebagai pembimbing yang telah mengarahkan dan menuntun saya dari awal penyusunan proposal hingga penyelesaian penulisan TAPM ini.

Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada Rektor Universitas Terbuka Jakarta, Direktur Program Pascasarjana dan Kepala UPBJJ Kupang dan staf serta seluruh staf pengajar Program Magister Administrasi Publik yang telah memberikan pemahaman yang baik selama proses perkuliahan serta membantu secara moril dan materil kepada penulis sehingga bisa terselesaikannya penulisan ini.

Terima kasih dan penghargaan yang tulus juga disampaikan kepada Bapak **Ir. Anserius Takalapeta** selaku Bupati Alor yang telah memfasilitasi dan memberikan dukungan dana untuk kelancaran perkuliahan. Demikian juga kepada Pimpinan Badan Pusat Statistik beserta Kepala BPS Propinsi Nusa Tenggara Timur yang telah

memberikan izin dan waktu untuk menyelesaikan studi ini. Juga kepada seluruh staf BPS Kabupaten Alor yang telah memberikan dukungan dan semangat buat penulis untuk menyelesaikan studi.

Akhirnya dengan segala kerendahan hati dan ketulusan hati penulis mempersembahkan tesis ini kepada istri tercinta (**Bety Kusumo-M, S.E**) dan buah hati tersayang (**Ray, Aldyth dan Novan**), Ibuku, dan saudara-saudaraku . Semuanya telah memberikan semangat dan motivasi yang kuat selama ini, lebih khusus pada saat mengikuti proses perkuliahan sampai dengan penyelesaian penelitian dan penulisan tesis ini.

Penulisan tesis ini tentunya masih banyak kekurangan dan masih jauh dari kesempurnaan sehingga membutuhkan saran dan kritik agar tulisan ini dapat bermakna dan bermanfaat bagi sesama. Kiranya Tuhan memberkati kita semua.

Kalabahi, Agustus 2008
Penulis,

Ramly K.T.Kusumo, S.P

DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan	ii
Lembar Pernyataan	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	vi
Daftar Bagan	viii
Daftar Gambar	ix
Daftar Tabel	x
Abstrak	xi
Abstract	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kajian Teori	12
1. Kebijakan Publik	12
2. Implementasi Kebijakan	14
3. Dampak kebijakan	16
4. Kemiskinan	22
5. Penanggulangan Kemiskinan	25
B. Data Empirik Penanggulangan Kemiskinan	28
C. Kerangka Berpikir	29
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Lokasi Penelitian	32

B.	Jenis dan Sumber Data	32
C.	Metode Pengumpulan Data	33
D.	Metode Analisis Data	33
E.	Difinisi Operasional	33
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN		
A.	Gambaran Umum	36
A.1.	Kondisi Geografis dan Administrasi	36
A.2.	Penduduk Miskin	39
A.3.	Penduduk Kecamatan Teluk Mutiara	43
A.4.	Gambaran Rumah Tangga Miskin	45
A.5.	Kategori Rumah Tangga Miskin	46
B.	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	48
C.	Kajian Dampak Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	54
C.1.	Aspek Pendidikan	54
C.2.	Aspek Kesehatan	59
C.3.	Aspek Ekonomi	67
BAB V SIMPULAN DAN SARAN		
V.1.	Simpulan	71
V.2.	Saran	75
DAFTAR PUSTAKA		77

DAFTAR BAGAN

	<i>Halaman</i>
Bagan 1 Kerangka Berpikir	30

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR GAMBAR

	<i>Halaman</i>
Gambar 1 Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan Kabupaten Alor, 2003, 2005 dan 2006	40
Gambar 2 Persentase Rumah Tangga Sangat Miskin, Miskin dan Hampir Miskin di kecamatan teluk Mutiara, 2005.....	47
Gambar 3 Angka Partisipasi Sekolah Anak Usia Sekolah 7-18 Tahun	56

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR TABEL

		<i>Halaman</i>
Tabel 1	Banyaknya Fasilitas Pendidikan dan Kesehatan di Kecamatan Teluk Mutiara, Tahun 2000-2006	38
Tabel 2	Jumlah Penduduk Kecamatan Teluk Mutiara Tahun 2000-2006	44
Tabel 3	Jumlah, Komposisi, dan Persentase Rumah Tangga Miskin (RTM) di Kecamatan Teluk Mutiara Tahun 2005	46
Tabel 4	Jumlah Rumah Tangga Sangat Miskin, Miskin dan Hampir Miskin, Tahun 2005	48
Tabel 5	Rumah Tangga Miskin yang memiliki Anak Usia 7-18 tahun Kecamatan Teluk Mutiara Tahun 2005	58
Tabel 6	Persentase Rumah Tangga Miskin dengan Lantai Tanah, Tempat Buang Air Bersama dan Sumber Air Minum Terbuka di Kecamatan Teluk Mutiara, Tahun 2005	62
Tabel 7	Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin yang tidak Mampu Berobat dan persentase RTM yang Ikut Keluarga Berencana, di Kecamatan Teluk Mutiara, Tahun 2005	63
Tabel 8	Rumah Tangga Miskin yang memiliki Balita di Kecamatan teluk Mutara Tahun 2005	66
Tabel 9	Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin yang Mendapat bantuan Kredit Usaha di Kecamatan Teluk Mutiara, Tahun 2005	69

ABSTRAK

KAJIAN DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PROGRAM
PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KECAMATAN TELUK MUTIARA
KABUPATEN ALOR

Kata Kunci: strategi penanggulangan kemiskinan, dampak kebijakan publik, rumah tangga miskin, penduduk miskin.

Penelitian ini bertujuan melihat sejauhmana dampak kebijakan program penanggulangan kemiskinan pemerintah Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor terhadap perubahan kualitas hidup penduduk miskin atau rumah tangga miskin. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam Penelitian ini adalah studi dokumentasi dari beberapa instansi terkait yang mempunyai kebijakan penanggulangan kemiskinan. Periode penerapan kebijakan yang diteliti adalah tahun 2000 sampai dengan 2006. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa dalam periode Penelitian, Pemerintah Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor telah melaksanakan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Penyediaan Kebutuhan Pokok untuk Masyarakat Miskin dan Program Pengembangan Budaya Usaha Masyarakat Miskin. Program ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dengan target jumlah penduduk miskin berkurang. Setelah enam tahun diterapkan, tidak ditemukan peningkatan capaian indikator kemiskinan. Jumlah rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara justru menjadi 34.81 %, rumah tangga miskin yang memiliki anak balita menjadi 44.74 %, dan rumah tangga miskin yang memiliki anak usia sekolah (7-18 tahun) yang tidak bersekolah menjadi 62.91 %. Sebagai simpulan Penelitian, berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah diimplementasikan di Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor belum mempunyai dampak positif terhadap kualitas hidup atau tingkat kesejahteraan penduduk miskin.

UNIVERSITAS TERBUKA

ABSTRACT

IMPACT STUDY OF PUBLIC POLICIES ON POVERTY ERADICATION AT TELUK MUTIARA SUB DISTRICT, ALOR DISTRICT

Key words: poverty eradication strategy, impact on public policy, poor household, the poor

This Study aims at analyzing impact of policies on poverty eradication program at Teluk Mutiara sub district, Alor district between 2000 - 2007 toward changes in quality life of the poor. Document study is implemented to gather information on poverty eradication program from related institutions. The Study shows that during the period investigated, Government of the Teluk Mutiara, Alor has implemented two programs related to poverty eradication namely Providing Essential Needs for the Poor Program and Cultural Development of Entrepreneurship for the Poor Program. The Programs are targeted on the poor to increase their economic status as well as their welfare. After six years of putting the Programs into operation, they have not significantly reached the targets as reflected in some indicators of poverty. The number of poor households in Teluk Mutiara increases by 34.81 %, poor households with toddlers (below 5 years old) increases by 44.74 %, and poor households with age-school kids (7-18 years old) increases by 62.91 %. In summary, programs to eradicate poverty implemented in Teluk Mutiara have not been positively influenced the poor's quality of life.

UNIVERSITAS TERBUKA



UNIVERSITAS TERBUKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bangsa Indonesia telah berhasil menurunkan tingkat kemiskinan yang semula meningkat sebagai dampak dari krisis ekonomi pada tahun 1999 (Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Nasional, 2004). Jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan nasional turun dari 23,4 persen pada tahun 1999 menjadi 18,2 persen pada tahun 2002 dan 17,4 persen pada 2003, serta menjadi 16,6 persen pada 2004. Sementara itu, jumlah penduduk berdasarkan standar pendapatan kurang dari AS \$1 per hari juga menurun dari 9,2 persen pada tahun 2001 menjadi 7,2 persen pada tahun 2002 (Badan Pusat Statistik, 2006). Penurunan jumlah penduduk miskin tersebut menunjukkan adanya tren positif untuk mencapai target penurunan jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan nasional pada tahun 2015 menjadi sebesar 7,2 persen. Hal ini harus diupayakan dengan usaha, kerjasama seluruh *stakeholders*, dan keberpihakan terhadap si miskin dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia (Badan Pusat Statistik, 2006).

Berdasarkan Undang-undang (UU) Nomor 25 Tahun 2000 tentang PROPENAS, Pemerintah menetapkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai satu dari beberapa prioritas. Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa sasaran yang hendak dicapai dalam lima tahun adalah berkurangnya jumlah penduduk miskin absolut sebesar 4 persen dari tingkat kemiskinan pada tahun 1999 (Chalid, 2006).

Pemerintah telah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan sejak tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Namun program tersebut terhenti di tengah jalan akibat krisis politik tahun 1965 (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007).

Sejak tahun 1970-an pemerintah menggulirkan kembali program penanggulangan kemiskinan melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), khususnya Repelita I-IV yang ditempuh secara reguler melalui program sektoral dan regional. Pada Repelita V-VI, Pemerintah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan strategi khusus menuntaskan masalah kesenjangan sosial-ekonomi (TKPK, 2007). Jalur pembangunan ditempuh secara khusus dan mensinergikan program reguler sektoral dan regional yang ada dalam koordinasi Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang akhirnya diwujudkan melalui program IDT (Inpres Desa Tertinggal). Upaya selama Repelita V-VI pun gagal akibat krisis ekonomi dan politik tahun 1997. Selanjutnya guna mengatasi dampak krisis lebih buruk, Pemerintah mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang dikoordinasikan melalui Keppres Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial (BAPPENAS, 2007).

Melihat semakin urgennya permasalahan Kemiskinan di Indonesia maka melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 124 Tahun 2001 junto Nomor 34 dan Nomor 8 Tahun 2002 maka dibentuklah Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku dalam melakukan koordinasi

perencanaan, pembinaan, pemantauan dan pelaporan seluruh upaya penanggulangan kemiskinan. Untuk lebih mempertajam keberadaan Komite Penanggulangan Kemiskinan maka pada tanggal 10 September 2005 dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Keberadaan TKPK diharapkan melanjutkan dan memantapkan hasil-hasil yang telah dicapai oleh KPK (TKPK, 2007). Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tugas dari TKPK adalah melakukan langkah-langkah konkret untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah NKRI melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Sebagai wujud gerakan bersama dalam mengatasi kemiskinan dan mencapai Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs), Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) telah disusun dan dijabarkan melalui proses partisipatif dengan melibatkan seluruh *stakeholders* pembangunan di daerah. SPK menggunakan pendekatan berbasis hak (*right-based approach*) sebagai pendekatan utama dengan menegaskan adanya pencapaian secara bertahap dan progresif dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak dasar rakyat, memberikan perhatian terhadap perwujudan kesetaraan dan keadilan gender, serta percepatan pengembangan wilayah.

Kemiskinan merupakan masalah yang dialami oleh hampir semua daerah, terutama daerah yang padat penduduknya dan daerah yang memiliki sumber daya alam yang terbatas. Pemerintah Kabupaten Alor memandang kemiskinan merupakan masalah yang bersifat multidimensi dan multi sektor yang harus segera diatasi karena

menyangkut harkat dan martabat manusia, sehingga Pemerintah berupaya memecahkan persoalan kemiskinan dengan berbagai program, yang termuat dalam Rencana Strategik Pembangunan Daerah (Renstra) Kabupaten Alor tahun 2000- 2004 yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003.

Dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Alor melalui Keputusan Bupati Alor Nomor 50/HK/SKEP/2003 tanggal 5 Mei 2003 telah membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan Tingkat Kabupaten Alor. Sebagai tindak lanjut dari keputusan tersebut, pada awal tahun 2004 dibentuk Tim Tehnis Penyusunan Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Alor. Hakekat dari pembentukan komite dimaksud tidaklah sekedar melaksanakan amanat Undang-Undang, tetapi lebih didasarkan pada pemahaman bahwa kemiskinan merupakan suatu masalah bersama yang harus ditanggulangi bersama.

Tujuan yang ingin dicapai dalam Rancangan Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Alor adalah menurunkan jumlah rumah tangga miskin dan penduduk miskin di Kabupaten Alor dari 28.22 persen pada tahun 2002 menjadi 18.00 persen diakhir tahun 2009. Strategi penanggulangan kemiskinan ini merupakan upaya sadar untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui paertisipasi aktif masyarakat itu sendiri dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan hidupnya.

Permasalahan dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Alor ditandai dengan jumlah penduduk miskin yang hingga tahun 2002 mencapai 46,7 ribu jiwa

(28,22 persen) dan meningkat menjadi 54,7 ribu jiwa (30,99 persen) pada tahun 2006. Antara tahun 2005 sampai 2006 jumlah penduduk miskin meningkat sekitar 8 ribu jiwa atau 2.77 persen. Dalam rangka menanggulangi kemiskinan tersebut maka Pemerintah telah mempersiapkan beberapa program prioritas penanggulangan kemiskinan dalam rencana pembangunan daerah Kabupaten Alor tahun 2005-2009 (Bappeda Kabupaten Alor, 2005).

Masih besarnya penduduk miskin ini disebabkan oleh dua hal (RKP, 2008). Pertama, pemerataan pembangunan belum menyebar secara merata terutama di daerah perdesaan. Penduduk miskin di daerah perdesaan pada tahun 2006 diperkirakan lebih tinggi dari penduduk miskin di daerah perkotaan. Kesempatan berusaha di daerah perdesaan dan perkotaan belum dapat mendorong penciptaan pendapatan bagi masyarakat terutama bagi rumah tangga miskin. Masih tingginya pengangguran terbuka di daerah perdesaan dibandingkan dengan di daerah perkotaan menyebabkan kurangnya sumber pendapatan bagi masyarakat miskin terutama di daerah perdesaan. Sementara itu masyarakat miskin yang banyak menggantungkan hidupnya pada usaha mikro masih mengalami keterbatasan dalam memperoleh akses permodalan dan sangat rendah produktivitasnya.

Kedua, masyarakat miskin belum mampu menjangkau pelayanan dan fasilitas dasar seperti pendidikan, kesehatan, air minum dan sanitasi, serta transportasi. Gizi buruk masih terjadi di lapisan masyarakat miskin. Hal ini disebabkan terutama oleh cakupan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin yang belum memadai. Bantuan sosial kepada masyarakat miskin, pelayanan bantuan kepada masyarakat rentan

(seperti penyandang cacat, lanjut usia, dan yatim-piatu), dan cakupan jaminan sosial bagi rumah tangga miskin masih jauh dari memadai. Prasarana dan sarana transportasi di daerah terisolir masih kurang mencukupi untuk mendukung penciptaan kegiatan ekonomi produktif bagi masyarakat miskin. Keseluruhan masalah ini akan ditangani secara sungguh-sungguh dalam tahun 2008 dalam program-program pembangunan yang lebih terintegrasi.

Upaya pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Alor telah dilakukan dan menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas dalam kebijakan pembangunan daerah. Kebijakan penanggulangan kemiskinan merupakan prioritas Rencana Strategi Pembangunan Daerah Kabupaten Alor (Renstrada) 2005–2009 dan dijabarkan lebih operasional dalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah. Berbagai kebijakan dalam Renstrada 2005–2009 diharapkan dapat menurunkan persentase penduduk miskin menjadi 18,00 persen pada tahun 2009.

Berkaitan dengan upaya tersebut juga pemerintah daerah telah menyusun arah kebijakan pembangunan daerah yang berhubungan dengan penanggulangan kemiskinan yakni (1) peningkatan perluasan pemerataan kesempatan belajar bagi anak-anak usia sekolah di perdesaan dan meningkatkan pemerataan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan dasar dan menengah, (2) peningkatan pembangunan prasarana kesehatan masyarakat, pemerataan layanan kesehatan masyarakat dan peningkatan perilaku hidup sehat, (3) percepatan proses pengentasan masyarakat dari kemiskinan dan mengurangi pengangguran, (4) percepatan pembangunan perdesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat miskin. Selain itu juga pemerintah daerah

telah menjalankan beberapa program penanggulangan kemiskinan yang merupakan kebijakan pemerintah pusat seperti; Inpres Desa Tetinggal (IDT), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Program Keluarga Harapan (PKH) yang akan efektif dijalankan mulai tahun 2007 dan lebih fokus dan terintegrasi lagi pada tahun 2008 (CIDES, 2007).

Jumlah dan persentase penduduk miskin serta disparitas antar wilayah dari waktu ke waktu merupakan informasi yang menjadi pusat perhatian untuk melihat seberapa jauh pembangunan pada umumnya dan program pengentasan kemiskinan pada khususnya dalam menjawab persoalan dasar kesejahteraan penduduk yang merupakan tujuan pembangunan. Kehidupan penduduk miskin menjadi tersembunyi ketika informasi tentang perkembangan kualitas hidup mereka tidak diamati dari waktu ke waktu.

Untuk diketahui apakah upaya menurunkan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Alor, khususnya di Kecamatan Teluk Mutiara juga diikuti dengan adanya perbaikan kehidupan dari penduduk yang masih miskin dari waktu ke waktu. Hal tersebut diperlukan untuk memahami apakah program pengentasan kemiskinan yang diimplementasikan cukup berkualitas untuk meningkatkan kehidupan yang semakin baik yang ditunjukkan dari besarnya defisit pendapatan mereka untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal. Pada tahun 2004 jumlah keluarga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara sebanyak 4.672 kepala keluarga atau sebesar 49.47 persen (BKKBN Kabupaten Alor, 2004), sedangkan hasil Pendataan Sosial Ekonomi 2005 jumlah rumah tangga miskin sebanyak 3.753 rumah tangga atau sebesar 34.81 persen.

Persoalan kemiskinan bukan hanya berdimensi ekonomi tetapi juga sosial, budaya, politik bahkan juga ideologi. Secara umum kondisi kemiskinan tersebut ditandai oleh kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya. Berkaitan dengan sifat kemiskinan yang multi dimensi tersebut maka kemiskinan telah menyebabkan dampak yang juga beragam dalam kehidupan nyata, antara lain: (1) secara sosial ekonomi dapat menjadi beban masyarakat, (2) rendahnya kualitas dan produktivitas masyarakat, (3) rendahnya partisipasi masyarakat, (4) menurunnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, (5) menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan (6) kemungkinan merosotnya mutu generasi yang akan datang (Rencana Strategis Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, 2002). Semua indikasi tersebut merupakan kondisi yang saling terkait dan saling mempengaruhi satu sama lain.

Langkah prioritas Pemerintah dalam jangka pendek, pertama, untuk mengurangi kesenjangan antar daerah antara lain dengan (1) penyediaan sarana irigasi, air bersih, dan sanitasi dasar terutama daerah-daerah langka sumber air bersih; (2) pembangunan jalan, jembatan, dan dermaga terutama daerah terisolasi dan tertinggal; serta (3) redistribusi sumber dana kepada daerah-daerah yang memiliki pendapatan rendah dengan instrumen dana alokasi khusus (DAK). Kedua, untuk perluasan kesempatan kerja dan berusaha dilakukan melalui: bantuan dana stimulan untuk modal usaha terutama melalui kemudahan dalam mengakses kredit mikro dan UKM, pelatihan keterampilan kerja untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja,

peningkatan investasi dan revitalisasi industri termasuk industri padat tenaga kerja, pembangunan sarana dan prasarana berbasis masyarakat yang padat pekerja. Ketiga, khusus untuk pemenuhan hak dasar penduduk miskin secara langsung diberikan pelayanan antara lain (1) pendidikan gratis bagi penuntasan wajib belajar 9 tahun termasuk bagi murid dari keluarga miskin dan penunjangnya; serta (2) jaminan pemeliharaan kesehatan gratis bagi penduduk miskin di puskesmas dan rumah sakit kelas III.

Untuk mencapai ketiga langkah prioritas tersebut maka yang akan dikembangkan dalam budaya pembangunan di Indonesia adalah pemberdayaan masyarakat dan pelibatan peran aktif masyarakat, terutama masyarakat miskin, mulai dari perencanaan program pembangunan, baik penentuan kebijakan dan penganggarannya, sampai pelaksanaan program serta monitoring dan evaluasinya.

Analisis dampak kebijakan publik merupakan fokus pembicaraan yang menarik untuk dicermati karena tiga hal penting. Pertama, konteks desentralisasi pemerintahan yang mewarnai wacana penyelenggaraan pemerintah di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Kedua, studi tentang dampak kebijakan yang senantiasa dikritisi oleh berbagai pihak (kalangan akademisi dan praktisi). Ketiga, esensi dan urgensi evaluasi kebijakan publik karena kemanfaatan kebijakan yang dievaluasi terlihat melalui dampaknya terhadap sasaran (target) yang dituju.

Tingginya angka penduduk miskin menuntut dilakukannya langkah-langkah konkrit dan mendasar untuk menekan angka tersebut. Dengan perkataan lain, diperlukan kebijakan yang spesifik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

melalui program atau kebijakan yang berpihak pada si miskin. Kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan secara makro masih belum tepat sasaran, masih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi makro dan memposisikan masyarakat sebagai obyek sehingga masyarakat tidak terlibat dalam keseluruhan proses penanggulangan kemiskinan.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan kemiskinan dengan berbagai karakteristiknya ini tidak mudah dipecahkan tanpa adanya keterlibatan semua unsur karena kunci utama dari upaya penanggulangan kemiskinan di daerah adalah terbangunnya serta melembaganya jaringan komunikasi, koordinasi, dan kerjasama dari tiga pilar yang ada di daerah: Pemerintah daerah (Pemda), masyarakat, dan kelompok peduli (LSM, swasta, perguruan tinggi, ulama/tokoh masyarakat, dan pers). Permasalahan kemiskinan hanya dapat ditanggulangi jika tiga komponen tersebut saling kerjasama dalam semangat kebersamaan dan berpartisipasi mencari alternatif pemecahan masalah.

Peran pemda dalam membangun daerah menjadi titik sentral karena daerah telah diberi kewenangan untuk mengatur otonominya sendiri agar mampu mandiri. Ini merupakan perubahan besar dalam sejarah tata pemerintahan. Perubahan yang terjadi pada saat diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menimbulkan perbedaan persepsi tentang kebijakan pembangunan dan pola penanggulangan kemiskinan. Perkembangan pelaksanaan otonomi daerah dan dasarnya arus pemikiran baru yang berkembang dalam jargon-jargon reformasi telah membawa paradigma baru dalam penyelenggaraan pembangunan daerah.

Dalam melihat permasalahan yang diuraikan dalam latar belakang maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Mengapa kebijakan publik dalam Rencana Strategi Pembangunan Daerah Kabupaten Alor untuk penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan tetapi belum memberikan dampak dalam menurunkan angka kemiskinan dan perubahan kualitas hidup penduduk miskin di Kecamatan Teluk Mutiara?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk melihat bagaimana keterkaitan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah telah memberikan dampak menurunkan angka kemiskinan dan perubahan kualitas hidup penduduk miskin di Kecamatan Teluk Mutiara.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat teoritis yang diharapkan dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah untuk membuktikan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat dan dampak penanggulangan kemiskinan secara menyeluruh.

Sedangkan manfaat praktis penelitian ini adalah memberikan masukan kepada para pengambil kebijakan di Pemda bahwa dalam Program Penanggulangan Kemiskinan perlu mengimplementasikan kebijakan dengan baik sehingga dapat berdampak positif dalam menurunkan jumlah penduduk miskin.

BAB I. TINJAUAN PUSTAKA

A. **Kajian Teori**

1. **Kebijakan Publik**

Dye (dalam Kismartini, 2006: 1.8) mengemukakan kebijakan publik sebagai “... apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan”. Senada dengan pandangan Dye adalah Edwards III dan Sharkansky (dalam Kismartini, 2006: 1.8) yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah:

“... apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah”.

Ciri utama dari kebijakan publik adalah bahwa kebijakan itu bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh David Easton yang mengatakan kebijakan publik dirumuskan oleh mereka yang memiliki wewenang dalam sistem politik.

Sikap skeptis berbagai kalangan terhadap implikasi kebijakan didasarkan pada pemahaman Dye, 1981 (dalam Kismartini, 2006) dan beberapa pakar yang juga mempertanyakan mengapa Pemerintah tidak tahu kebijakan yang dibuat. Menurut Dye (dalam Kismartini, 2006), ada enam permasalahan yang dihadapi dalam studi evaluasi kebijakan, yang dideskripsikan sebagai eksperimentasi kebijakan, sebagai

berikut.

- (1) Penentuan apa tujuan yang akan dicapai oleh program. Siapa kelompok target dan apa efek yang diharapkan? Pemerintah seringkali menghendaki tujuan yang bertentangan untuk memuaskan berbagai kelompok sekaligus. Ketika tidak ada kesepakatan mengenai tujuan program dan kebijakan maka studi evaluasi kebijakan akan diperhadapkan pada konflik kepentingan yang besar.
- (2) Sejumlah program dan kebijakan lebih memiliki nilai simbolis. Program dan kebijakan tersebut tidak secara aktual merubah kondisi kelompok target, melainkan semata-mata menjadikan kelompok tersebut merasa bahwa pemerintah “memperhatikan”.
- (3) Agen pemerintah memiliki kepentingan tetap yang kuat dalam “mencoba” apakah program membawa dampak positif. Administrator seringkali melakukan percobaan untuk mengevaluasi dampak program yang dibuat bagaikan mencoba membatasi atau merusak programnya atau mempertanyakan kompetensi administrator.
- (4) Agen pemerintah biasanya memiliki investasi besar – organisasi, finansial, fisik, dan psikologis – pada program dan kebijakan yang sedang dikerjakan.
- (5) Sejumlah studi empiris mengenai dampak kebijakan yang dikerjakan oleh agen pemerintah mencakup sejumlah gangguan terhadap kegiatan program yang sedang berjalan.
- (6) Evaluasi program memerlukan pembiayaan, fasilitas, waktu, dan pegawai yang mana agen pemerintah tidak ingin berkorban dari program yang sudah berjalan.

Selain sikap skeptis, administrator pemerintah dan pendukung program memikirkan berbagai cara untuk memberikan alasan mengapa temuan negatif dampak kebijakan harus ditolak. Begitu pula menurut Dye, ketika menghadapi fakta empiris bahwa program yang diunggulkan tidak berguna atau kontra-produktif, pihak tersebut menyatakan (1) efek program tersebut bersifat jangka panjang dan tidak dapat diukur pada saat sekarang; (2) efek program tersebut menyebar dan bersifat umum, tidak ada kriteria tunggal atau kesesuaian indeks untuk mengukur apa yang dicapai; (3) efek program tidak jelas dan tidak dapat diidentifikasi dengan ukuran kasar atau statistik;

(4) fakta yang ditemukan mengenai tidak adanya perbedaan orang yang menerima pelayanan dan orang yang tidak menerima berarti bahwa program itu tidak intensif dan mengindikasikan perlunya lebih banyak mengeluarkan sumber daya program tersebut; atau (5) kegagalan mengidentifikasi sejumlah efek positif suatu program dapat menandai ketidaksesuaian atau bias dalam penelitian, bukan pada program.

2. Implementasi Kebijakan

Dalam kamus Webster (dalam Wahab 1991: 50) terdapat rumusan implementasi sebagai *'to implement'* (mengimplementasikan) yang berarti *"to provide the means for carrying out"*. Apabila pengertian ini dipakai maka dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan dan sebagainya).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 1990) menyatakan bahwa implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk administrasinya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Hasil penelitian *International Fund Agricultural Development* (IFAD) di beberapa negara berkembang yang dikutip oleh Jazairy (dalam Ismanto, 1995) menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik tidak hanya sekedar persoalan

teknis administratif yaitu menterjemahkan suatu kebijakan ke dalam suatu program-program yang lebih spesifik tetapi proses implementasi juga merupakan proses yang pelik yang sangat dipengaruhi oleh sifat kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan di mana kebijakan itu diimplementasikan (*content of implementation*).

Maarse (dalam Sunggono, 1984) berpendapat bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan tertentu dengan sarana tertentu dan dalam kurun waktu tertentu. Sedangkan Jones (1984) mengemukakan tiga kegiatan yang dapat memengaruhi proses implementasi kebijakan yaitu organisasi, interpretasi, dan aplikasi. Organisasi berkaitan dengan pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit serta yang diperlukan untuk menjalankan program. Interpretasi adalah penafsiran agar program menjadi jelas dan dapat diterima dan dilaksanakan. Sedangkan aplikasi berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program-program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran melainkan menyangkut pula jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Suatu kebijakan dalam pelaksanaannya seringkali bermuatan politis yang dengan ditandai intervensi dari berbagai pihak untuk suatu kepentingan. Untuk

melukiskan kesulitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat dengan pernyataan Bardach (dalam Agustino, 2006: 138) yakni :

”adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya, dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Dalam derajat lain, van Meter dan van Horn (dalam Agustino, 2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

”tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

3. Dampak Kebijakan

Wahab (2004) menyatakan bahwa hasil akhir kebijaksanaan adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan, sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye dalam Kismartini, 1981). Menurut Anderson (dalam Kismartini, 1981), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata. *Output* kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan pemerintah.

Kegiatan ini diukur dengan standar tertentu. Angka yang terlihat hanya memberikan sedikit informasi mengenai *outcome* atau dampak kebijakan publik karena untuk menentukan *outcome* kebijakan publik perlu diperhatikan perubahan yang terjadi dalam lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh aksi politik. Pengetahuan mengenai jumlah dana perkapita yang digunakan untuk siswa dalam sistem persekolahan atau untuk kasus lainnya, tidak dapat memberikan informasi mengenai efek persekolahan terhadap kemampuan kognitif, afektif, dan psikomotik siswa. Menurut sebagian pakar (Dye, 1981; Anderson, 1981 dalam Kismartini), terdapat sejumlah dampak kebijakan yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan berikut ini.

1. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Misalnya masyarakat miskin (berdasarkan kriteria tertentu), para pengusaha kecil, kelompok anak-anak sekolah yang termarginalkan, atau siapa saja yang menjadi sasaran. Efek yang dituju oleh kebijakan juga harus ditentukan. Jika berbagai kombinasi sasaran tersebut dijadikan fokus masa analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan kepada berbagai efek yang dimaksud. Disamping itu, perlu dipahami bahwa kebijakan kemungkinan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan. Implikasi atau dampak kebijakan berbagai program penanggulangan kemiskinan (Program Pengembangan Kecamatan), Kemitraan Bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, CERD, P2KP, Program Pengembangan Prasarana Perdesaan, dan sebagainya) dengan sasaran orang miskin di berbagai

wilayah Indonesia, merupakan salah satu bukti nyata. Implikasi kebijakannya terlihat misalnya melalui upaya program tersebut di dalam mengembangkan kegiatan ekonomi produktif, kemudahan akses masyarakat terhadap akses pendanaan-informasi-pasar-jaringan, kemudahan akses terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, kemudahan terhadap penyediaan hak-hak dasar masyarakat miskin, peningkatan kualitas hidup masyarakat yang dapat dilihat dari penyediaan fasilitas sosial, prasarana dan sarana, pendidikan, faktor lingkungan, perwakilan (hak) politik, dan kebutuhan lainnya.

2. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target. Hal ini disebut efek eksternalitas atau *spillover*, karena jumlah sejumlah *outcome* kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas. Dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program (Program Pengembangan Kecamatan, Kemitraan Bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, CERD, P2KP, Program Pengembangan Prasarana Perdesaan, dan sebagainya) telah melibatkan secara langsung dan tidak langsung berbagai pihak, termasuk pemerintah, pengusaha, aparat pemerintah daerah, tokoh-tokoh masyarakat, guru, penyuluh kesehatan, konsultan, maupun kontraktor.
3. Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa yang akan datang. Dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program seperti tersebut diatas, telah menguatkan fondasi ekonomi kerakyatan dan kemandirian masyarakat miskin khususnya dan masyarakat pada umumnya. Bahkan dapat dikatakan bahwa dampak positif kebijakan tersebut meneguhkan keinginan

masyarakat dalam merespon gagasan otonomi daerah yang baru dimulai pelaksanaannya sejak tahun 1999 (UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004).

4. Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program. Hal ini logis dan sejalan dengan beberapa kesepakatan dalam program penanggulangan kemiskinan yang dibiayai oleh berbagai pihak seperti *World Bank*, UNDP, ADB, JICA, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
5. Biaya tidak langsung kebijakan, yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi. Tidak bisa dipungkiri bahwa program yang dijalankan akan melibatkan berbagai pihak yang dengan keterlibatannya menghalangi melakukan kegiatan lain, misalnya anak dan anggota keluarga dari masyarakat miskin yang dulunya turut membantu kegiatan orang tua, harus berada di bangku sekolah untuk belajar pada jam tertentu. Hal ini berarti kesempatan membantu orang tuanya bekerja menjadi hilang atau berkurang.
6. Sulit mengukur manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas. Hal ini sesungguhnya dapat dilihat dari dampak simbolis kebijakan, misalnya di bidang pendidikan terlihat dari perubahan sikap dan perilaku masyarakat untuk sadar akan arti penting pendidikan atau di bidang kesehatan melalui sikap dan

perilaku sehat yang ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari.

Secara teoritis, dampak kebijakan tidak sama dengan *output* kebijakan. Dengan demikian, menurut Dye (1981), penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah semata-mengukur *output* kebijakan. Dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran *output* kebijakan publik sangat penting untuk diperhatikan. Namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu ditemukan identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah.

Menurut Dunn (2003), dalam memantau kebijakan kita harus membedakan dua jenis akibat yakni keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, atau sumberdaya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*beneficiaries*). Sebaliknya dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut.

Dalam memantau keluaran serta dampak kebijakan harus diingat bahwa kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima. Kelompok sasaran (*target groups*) adalah individu, masyarakat atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan dan program, sedangkan penerima (*beneficiaries*) adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut.

Kegiatan analisis dampak ekonomi internal kebijakan yang salah satunya disponsori oleh *World Bank*, yang sedang berlangsung saat ini, merupakan bukti

nyata dan jawaban atas sikap skeptis tersebut. Oleh karena itu, segala macam efek yang merupakan konsekuensi dari suatu kebijakan, baik simbolis maupun material, terhadap satu atau beberapa kelompok sasaran merupakan esensi yang mencirikan dampak kebijakan. Hal ini sesuai dengan pendapat Anderson (1984) yang menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang menyangkut estimasi dan penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak.

Berkaitan dengan dampak kebijakan dalam ilmu pengetahuan sosial, perlu dicermati dua hukum Profesor James Q. Wilson (1973). Hukum Wilson Pertama adalah, semua intervensi kebijakan dalam permasalahan sosial menghasilkan efek yang diharapkan – sekiranya penelitian dilakukan oleh orang atau teman yang mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hukum Wilson Kedua adalah, tidak ada intervensi kebijakan dalam permasalahan sosial menghasilkan efek yang diharapkan – sekiranya penelitian dilakukan oleh pihak ketiga yang independen, lebih khusus lagi oleh pihak yang skeptis pada kebijakan tersebut.

Umumnya untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan maka yang diperlukan adalah dengan memperhatikan segala sesuatu yang ada dan dapat mempengaruhi kebijakan tersebut. Oleh karena itu Abdul Wahab (2002) mengatakan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran melainkan

menyangkut pula jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

4. Kemiskinan

Miskin didefinisikan sebagai ketidakmampuan berpartisipasi dalam bermasyarakat secara ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Oleh karena itu bentuk kemiskinan tidak hanya unidimensi tetapi mencakup juga kemiskinan insani dan kemiskinan martabat (Lubis, 2004). Kemiskinan adalah profil kehidupan masyarakat yang menggambarkan ketidakmampuannya untuk hidup layak dan berpartisipasi dalam pembangunan yang sedang dan terus berjalan. Kemiskinan tersebut akan menghambat perkembangan dirinya, mempersulit masyarakat secara luas, dan dengan sendirinya menghambat pembangunan (Pasandaran, 1994).

Pendekatan kemiskinan yang dilakukan oleh BPS dalam menghitung garis kemiskinan berdasarkan pada ukuran pendapatan, dimana batas kemiskinan dihitung dari besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan. Untuk kebutuhan makanan digunakan patokan 2100 kalori per hari, dan pengeluaran kebutuhan minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang, serta aneka barang dan jasa.

Sedangkan menurut Sayogyo (1985), dalam menentukan garis kemiskinan menggunakan ekuivalen konsumsi beras per kapita. Tolok ukur yang digunakan untuk mengukur batas garis kemiskinan tersebut adalah pendapatan yang bernilai setara dengan 240 kg beras untuk penduduk di desa dan 360 kg beras di kota.

Tingkat kemiskinan penduduk ditinjau dari segi pendapatan ini diukur dari pengeluaran kebutuhan dasarnya. Indikator yang digunakan untuk menyatakan kemiskinan berdasarkan pendekatan kebutuhan dasar adalah *Head Count Index* (HCI), yaitu jumlah dan persentase penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan (Lubis, 2004).

Sementara itu, Arsyad (1992), menyatakan ada 2 macam ukuran kemiskinan yang umumnya digunakan yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif.

- a). Kemiskinan absolut adalah kemiskinan yang dikaitkan dengan perkiraan pendapatan dan kebutuhan, perkiraan kebutuhan yang dibatasi pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan seseorang untuk dapat hidup secara layak. Bila pendapatan tidak dapat mencapai kebutuhan minimumnya, maka dapat dikatakan miskin. Dengan demikian, kemiskinan diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan orang dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memperoleh kebutuhan dasarnya.
- b). Kemiskinan relatif, dimana tingkat kemiskinan lebih ditujukan pada perbandingan tingkat kehidupan satu wilayah dengan wilayah lain.

Kemiskinan merupakan masalah utama pembangunan yang sifatnya kompleks

dan multi dimensional. Persoalan kemiskinan bukan hanya berdimensi ekonomi tetapi juga sosial, budaya, politik, bahkan juga ideologi. Secara umum kondisi kemiskinan ditandai oleh kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya. Oleh karena sifat kemiskinan yang multi dimensi tersebut maka kemiskinan telah menyebabkan akibat yang juga beragam dalam kehidupan nyata, antara lain: (1) secara sosial ekonomi menjadi beban masyarakat, (2) rendahnya kualitas dan produktivitas masyarakat, (3) rendahnya partisipasi masyarakat, (4) menurunnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, (5) menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan (6) kemungkinan merosotnya mutu generasi yang akan datang. Semua indikasi tersebut merupakan kondisi yang saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain (Depkimpraswil, 2002)

Pheni Chalid (2006) menjelaskan bahwa kemiskinan yang terjadi di Indonesia secara konseptual terbagi dalam tiga kategori yakni, pertama, kemiskinan alamiah, yaitu kemiskinan yang timbul sebagai akibat sumberdaya yang langka jumlahnya, atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah, termasuk di dalamnya adalah kemiskinan akibat jumlah penduduk yang melaju dengan pesat di tengah-tengah sumberdaya alam yang tetap. Kedua, kemiskinan struktural, yaitu kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial sehingga mereka tidak dapat menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka. Ketiga, kemiskinan kultural, yaitu kemiskinan yang muncul karena tuntutan tradisi/adat yang membebani ekonomi masyarakat, seperti

upacara perkawinan, kematian atau pesta-pesta adat lainnya termasuk juga dalam hal ini sikap mentalitas penduduk yang lamban, malas, konsumtif serta kurang orientasi ke depan.

Frank (1984) menyatakan bahwa keterbelakangan merupakan hasil dari hubungan yang diadakan oleh negara-negara berkembang dengan negara maju. Pernyataan tersebut menjelaskan suatu keadaan bahwa kemiskinan selain disebabkan adanya faktor internal seperti mentalitas dan kemiskinan juga disebabkan struktur dan pola hubungan negara. Sedangkan Tawney (dalam Chalid 2006: 6.6) menuturkan sebuah ilustrasi tentang Cina tahun 1931 bahwa, '...ada daerah-daerah dimana posisi penduduk pedesaan ibarat orang yang selamanya berdiri terendam dalam air sampai ke leher sehingga ombak yang kecil sekalipun sudah cukup untuk mnenggelamkannya'.

5. Penanggulangan Kemiskinan.

Penanggulangan kemiskinan di era otonomi daerah mengandung pelajaran tentang peluang penanggulangan kemiskinan, baik dari bentuk lama yang disusun di pemerintahan pusat, maupun pola baru hasil susunan pemerintah daerah, mungkin disertai dukungan pemerintah pusat atau swasta di daerah (Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, 2004). Otonomi daerah memungkinkan peningkatan penanggulangan kemiskinan karena menghadapi jarak spasial maupun temporal yang lebih dekat dengan penduduk miskin itu sendiri. Selain itu peluang tanggung jawab atas kegiatan tersebut berada di tangan pemerintah di aras kabupaten dan kota, serta pemerintah desa.

Berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dikeluarkan dan diimplementasikan bertujuan untuk mengurangi jumlah masyarakat miskin. Penanggulangan kemiskinan pada akhirnya juga menjadi aspek pembangunan yang tidak dapat dipisahkan karena pertumbuhan ekonomi yang dicapai tidak secara otomatis mengurangi angka kemiskinan tetapi malah yang terjadi adalah tingkat kesenjangan yang semakin tinggi.

Upaya mengembangkan dan meningkatkan peranan usaha masyarakat dalam mencapai kemandirian serta kemampuan dan otonomi daerah adalah wujud nyata dari pelaksanaan demokrasi ekonomi. Mubyarto (1996) mengemukakan bahwa perekonomian rakyat harus benar-benar menjadi bagian penting dari sistem ekonomi Indonesia di masa mendatang.

Pengalaman penanggulangan kemiskinan pada masa lalu telah memperlihatkan berbagai kelemahan, antara lain : (1) masih berorientasi kepada pertumbuhan makro tanpa memperhatikan aspek pemerataan, (2) kebijakan yang bersifat sentralistik, (3) lebih bersifat karikatif daripada transformatif, (4) memposisikan masyarakat sebagai obyek daripada subyek, (5) orientasi penanggulangan kemiskinan yang cenderung karikatif dan sesaat daripada produktivitas yang berkelanjutan, serta (6) cara pandang dan solusi yang bersifat generik terhadap permasalahan kemiskinan yang ada tanpa memperhatikan kemajemukan yang ada. Karena begitu beragam sifat tantangan yang ada, maka penanganan persoalan kemiskinan harus menyentuh dasar sumber dan akar persoalan yang sesungguhnya, baik langsung maupun tak langsung (Bappenas, 2008).

Kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan menurut Sumodiningrat (1996) digolongkan dalam 3 kelompok yaitu (1) kebijaksanaan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi penduduk miskin, (2) kebijaksanaan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran, dan (3) kebijaksanaan khusus yang menjangkau masyarakat miskin dan daerah terpencil melalui upaya khusus.

Kebijaksanaan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya peningkatan pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan, penyediaan sarana dan prasarana, penguatan kelembagaan serta penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang menunjang kegiatan sosial ekonomi masyarakat.

Kebijaksanaan langsung diarahkan pada peningkatan akses terhadap prasarana dan sarana yang mendukung penyediaan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan pendidikan. Sedangkan kebijaksanaan khusus diutamakan pada penyiapan penduduk miskin di lokasi yang terpencil untuk dapat melakukan kegiatan sosial ekonomi sesuai dengan budaya pada masyarakat.

Dari konsep tersebut di atas dapat dipahami bahwa kemiskinan penduduk selalu berkaitan dengan pendapatan penduduk yang digunakan untuk membiayai kebutuhan dasar seperti sandang, pangan, pemukiman, kesehatan dan pendidikan.

B. Data Empirik Penanggulangan Kemiskinan

Studi yang dilakukan oleh 56 Perguruan Tinggi untuk memantau pelaksanaan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) termasuk Bantuan Langsung Tunai menunjukkan bahwa sekitar 73,3 persen penerima BLT memiliki latar belakang pendidikan hanya lulusan Sekolah Dasar ke bawah.

Data penelitian dari Suandi dan Rasud Sihotang (2001) di Kabupaten Bungo Tebo Propinsi Jambi menunjukkan adanya perbedaan tingkat kemiskinan rumah tangga menurut tingkat pendidikan kepala keluarga. Kepala keluarga berpendidikan SD rata-rata termasuk dalam kategori rumah tangga sangat miskin dan miskin, sementara kepala keluarga berpendidikan menengah umumnya termasuk dalam keluarga berkecukupan. Jenis pekerjaan atau mata pencaharian utama juga menunjukkan perbedaan pada tingkat ekonomi rumah tangga, dimana kebanyakan rumah tangga sangat miskin dan miskin adalah keluarga yang bekerja sebagai petani, sedangkan keluarga berkecukupan umumnya berasal dari keluarga bukan petani.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Dwi Windarti (2004) pada masyarakat di sekitar PT. (Persero) Tambang Batubara Bukit Asam Propinsi Sumatra Utara, bahwa pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat memberikan dampak yang positif, baik bagi masyarakat maupun bagi perusahaan. Dampak nyata bagi perusahaan adalah terciptanya image yang baik bagi perusahaan sehingga meningkatnya kepercayaan publik dan dampak nyata bagi masyarakat adalah tumbuhnya usaha perekonomian rakyat.

C. Kerangka Berpikir.

Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang PROPENAS, Pemerintah menetapkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai satu dari beberapa prioritas. Untuk mencapai sasaran tersebut maka kebijakan penanggulangan kemiskinan harus lebih diarahkan pada perluasan akses masyarakat miskin atas fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, dan infrastruktur dasar.

Sasaran penanggulangan kemiskinan ini adalah menurunkan jumlah penduduk miskin, meningkatkan aksesibilitas masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar terutama pendidikan, kesehatan dan prasarana dasar termasuk air minum dan sanitasi; mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin terutama untuk pendidikan dan kesehatan, prasarana dasar khususnya air minum dan sanitasi, meningkatkan kualitas hidup keluarga miskin; dan meningkatkan pendapatan dan kesempatan berusaha kelompok masyarakat miskin, termasuk meningkatnya akses masyarakat miskin terhadap permodalan, bantuan teknis, dan berbagai sarana dan prasarana produksi.

Mustopadidjaja (1988) berpendapat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tergantung pada 3 unsur penting yaitu (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan, (2) adanya dukungan dari terget group atau kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan manerima manfaat dari perubahan, dan (3) unsur pelaksanaan, baik organisasi maupun program yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut. Sementara itu, Ndraha (1997) berpendapat bahwa sikap dan perilaku merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Sikap adalah

kecendrungan jiwa terhadap sesuatu, sedangkan perilaku adalah operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau kelompok dalam atau terhadap situasi dan kondisi lingkungan baik masyarakat, alam, teknologi atau organisasi.

Untuk mendekatkan kebijakan publik yang diformulasikan (kebijakan makro) dengan operasionalisasi program-program di lapangan, diperlukan pendekatan yang holistik dan terpadu baik kebutuhan program yang berdampak langsung dan berjangka pendek seperti crash program, peningkatan usaha produktif dan lain sebagainya, maupun berdampak tidak langsung yang sifatnya berjangka menengah dan panjang seperti penyediaan prasarana dan sarana untuk memberikan akses terhadap pelayanan pendidikan dan kesehatan, kemudahan serta menunjang mobilitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat khususnya orang-orang miskin.

Berdasarkan pemahaman tersebut, dikembangkan kerangka berpikir yang menjadi dasar penelitian ini (lihat Bagan 1).

Bagan 1. Kerangka Berpikir



Kebijakan dan program bantuan sosial yang merupakan *crash program* dalam rangka penanggulangan kemiskinan untuk kelompok rentan perlu diimplementasikan secara baik khususnya dalam hal kriteria dan indentifikasi kelompok sasaran penerima. Bidang kesehatan merupakan komponen penting bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Pendekatan Program ini apabila akan diteruskan perlu dilakukan secara komprehensif berbasis keluarga. Dengan pendekatan keluarga maka program pendidikan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, program peningkatan kesehatan bagi ibu hamil dan anak balita akan terlaksana dengan baik. Juga kepala keluarga akan memperoleh kemudahan dalam mengakses sumber-sumber permodalan, termasuk bantuan dana bergulir atau program padat karya.

Pada akhirnya dampak dari keberhasilan program penanggulangan kemiskinan sangat tergantung pada kapasitas si miskin sendiri yang tercermin dalam *knowledge, attitude, dan practices* untuk berjuang keluar dari belenggu kemiskinan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Alor, Kecamatan Teluk Mutiara. Kecamatan ini merupakan salah satu kecamatan yang sering menjadi sasaran dari berbagai program penanggulangan kemiskinan. Penelitian ini dilaksanakan selama 1 bulan yang dimulai dari tanggal 1 Maret sampai dengan 31 Maret 2008 untuk pengumpulan data sekunder dari instansi Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor, Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Alor dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Alor.

B. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dikumpulkan dalam Penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh dari kompilasi data pencatatan administrasi atau dokumen-dokumen yang terkait dengan kajian penelitian seperti Alor Dalam Angka, Teluk Mutiara Dalam Angka, Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kabupaten Alor dan Rencana Strategi Pembangunan Daerah Kabupaten Alor Tahun 2000-2004 (RENSTRA). Data sekunder ini dijamin dengan menggunakan instrumen pedoman *review document*.

C. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang diharapkan dapat menggambarkan kondisi objek penelitian dari sudut pokok kajian. Pendekatan kualitatif dipilih karena pendekatan ini dapat digunakan untuk menjelaskan atau memahami makna di balik realitas.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui kompilasi data administrasi dari beberapa instansi sektoral yang mempunyai kebijakan penanggulangan kemiskinan.

D. Metode Analisis Data

Analisis yang dipergunakan adalah analisis kualitatif. Dalam analisis kualitatif ini, data yang diperoleh akan dideskripsikan sesuai dengan makna dibalik data tersebut dan akan dikaitkan dengan konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

Data yang digunakan untuk analisis dalam penelitian merupakan data hasil olahan dari hasil Pendataan Sosial Ekonomi Tahun 2005 yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik, Alor Dalam Angka 2007, Teluk Mutiara Dalam Angka 2000-2007 dan Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Alor.

E. Definisi Operasional

Pendidikan: adalah proses pengubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok masyarakat dalam usaha meningkatkan sumber daya manusia melalui upaya pengajaran dan latihan, proses perbuatan dan cara mendidik.

Pelayanan di bidang pendidikan: adalah suatu hak azasi dari setiap warga yang harus

diberikan oleh negara sehingga setiap warga dapat memperoleh akses terhadap fasilitas layanan pendidikan yang disediakan dalam rangka semua masyarakat dapat membaca dan menulis.

Tingkat Pelayanan di bidang pendidikan: suatu upaya pemerintah yang dilaksanakan untuk memudahkan akses masyarakat terhadap pendidikan supaya seluruh lapisan masyarakat dapat menikmati fasilitas pendidikan yang ada, dan dalam rangka semua masyarakat dapat membaca dan menulis.

Kesehatan: adalah suatu kondisi dalam kehidupan masyarakat yang sehat dan bersih termasuk lingkungan tempat tinggalnya.

Pelayanan di bidang kesehatan: adalah hak fundamental setiap individu, keluarga dan masyarakat untuk memperoleh perlindungan terhadap kesehatannya, dan negara bertanggungjawab mengatur agar terpenuhi hak hidup sehat bagi penduduknya termasuk bagi masyarakat miskin dan tidak mampu.

Tingkat Pelayanan di bidang kesehatan: suatu upaya pemerintah yang dilaksanakan untuk memudahkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan supaya seluruh lapisan masyarakat dapat menikmati fasilitas kesehatan yang ada, dan dalam rangka semua masyarakat dapat hidup sehat dan sejahtera.

Tingkat Pelayanan di bidang infrastruktur dasar: suatu upaya pemerintah yang dilaksanakan untuk memudahkan akses masyarakat terhadap dunia luar dengan menyiapkan dan membangun jalan, jembatan dan fasilitas pelayanan umum lainnya.

Tingkat pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah suatu penguatan pemilikan faktor-faktor produksi, penguatan penguasaan distribusi dan pemasaran, penguatan masyarakat untuk mendapatkan gaji/upah yang memadai, dan penguatan masyarakat untuk memperoleh informasi, pengetahuan dan ketrampilan, yang harus dilakukan secara multi aspek, baik dari aspek masyarakatnya sendiri, maupun aspek kebijakannya.

Tingkat efektifitas penanggulangan kemiskinan: suatu harapan dari upaya pemerintah yang dilaksanakan melalui berbagai kegiatan/program dalam rangka mengurangi atau mengentaskan masyarakat miskin

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum

1. Kondisi Geografis dan Administrasi

Kecamatan Teluk Mutiara terletak di bagian Barat Daya Pulau Alor Kabupaten Alor Propinsi NTT. Luas Kecamatan Teluk Mutiara 57,10 km dengan letak yang umumnya di sepanjang pantai di dalam teluk yang berbukit dan curah hujan yang sangat rendah dan tidak merata setiap tahun. Sesuai dengan perda No 15 Tahun 2005, Kecamatan Teluk Mutiara berbatasan dengan:

- a. Sebelah Utara dengan Kecamatan Alor Barat Laut dan Kabola.
- b. Sebelah Selatan dengan Teluk Kabola, Kecamatan Alor Barat Daya dan Alor tengah Utara.
- c. Sebelah Timur dengan Kecamatan Alor Tengah Utara dan Kabola
- d. Sebelah Barat dengan Kecamatan Alor Barat Laut, Teluk Kabola dan Kecamatan Alor Barat Daya.

Kecamatan Teluk Mutiara mempunyai wilayah administratif yang terdiri dari 16 Desa/Kelurahan, 32 dusun, 77 rukun wilayah, 183 rukun tetangga, 9.100 rumah tangga, dengan jumlah penduduk sebanyak 40.944 orang dengan kepadatan penduduk sebanyak 717 orang (Teluk Mutiara Dalam Angka, 2006/2007).

Kecamatan ini sebelumnya terbagi atas 19 desa/kelurahan yaitu Teluk Kenari, Kalabahi Barat, Adang Boum, Binongko, Motongbang, Kalabahi Kota, Wetabua,

Nusa Kenari, Landola, Kalabahi Tengah, Kalabahi Timur, Mutiara, Kopidil, Pante Deere, Kabola, Welay Timur, Welay Barat dan Fanating. Sejak tahun 2006 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2005, Kecamatan Teluk Mutiara terdiri dari 16 desa/kelurahan, dimana ada tiga desa yakni Desa Pante Deere, Kopidil dan Kabola masuk dalam wilayah Kecamatan Kabola.

Kecamatan ini secara topografis berada di daerah dataran samping berbukit. Dari pusat pemerintahan ibu kota kabupaten, Teluk Mutiara hanya berjarak kurang lebih 9 kilometer. Jalan yang menghubungkan satu desa/kelurahan lainnya, umumnya sudah diaspal. Alat transportasi yang digunakan yaitu angkutan umum dan ojek.

Kecamatan Teluk Mutiara sebagai kecamatan kota yang merupakan pusat aktifitas pemerintahan, aktifitas bisnis dan berbagai aktifitas lainnya sudah tentu memiliki infra struktur dan berbagai fasilitas pelayanan public yang memadai. Hal ini terlihat dari Tabel 1 yang menggambarkan banyaknya fasilitas pelayanan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan sejak tahun 2002. Banyaknya fasilitas pendidikan dari tingkat pra sekolah (Taman Kanak-Kanak) sampai Perguruan Tinggi sudah dapat dinikmati oleh masyarakat di Kecamatan Teluk Mutiara.

Kecamatan Teluk Mutiara memiliki sarana pendidikan yang cukup memadai mulai dari tingkat taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi (rincian sarana pendidikan di Kecamatan Teluk Mutiara dapat dilihat pada Tabel 1). Sarana pendidikan Sekolah Dasar pada tahun 2002 jumlahnya meningkat dari 23 unit menjadi 28 unit. Pada tahun 2006 terlihat adanya penurunan jumlah sarana

pendidikan mulai dari tingkat Sekolah Dasar sampai Sekolah Tingkat Lanjutan Atas. Hal ini karena pada tahun 2006 ada pemekaran wilayah kecamatan dimana ada tiga wilayah desa dalam Kecamatan Teluk Mutiara yang bergabung ke dalam Kecamatan Kabola, sehingga sarana pendidikan yang berada pada wilayah tersebut tidak termasuk lagi dalam wilayah Kecamatan Teluk Mutiara.

Tabel 1. Banyaknya Fasilitas Pendidikan dan Kesehatan di Kecamatan Teluk Mutiara, Tahun 2000-2006

Fasilitas Pelayanan	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<u>Pendidikan</u>							
TK	-	-	-	21	20	20	18
SD	23	23	28	28	28	28	23
SLTP	9	9	9	11	11	11	10
SLTA	5	5	8	8	9	10	9
PT	-	-	2	2	2	2	2
<u>Kesehatan</u>							
Rumah sakit	1	1	1	1	1	1	1
Puskesmas	1	1	1	1	1	1	1
Puskesmas pembantu	3	4	4	4	4	4	2
Balai pengobatan	3	3	3	3	3	3	2
Polindes	-	-	-	1	1	3	2
Pos kebidanan	-	-	-	2	2	2	2

Sumber : Kecamatan Teluk Mutiara Dalam Angka tahun 2000 - 2007

Keterangan : - = data tidak tersedia

Sumber penghasilan atau mata pencaharian utama warga Teluk Mutiara adalah pada sektor pertanian baik tanaman pangan, perkebunan, peternakan maupun perikanan. Terdapat pula kesamaan jenis ternak yang dipelihara warga Teluk Mutiara seperti sapi, kambing, babi, ayam, dan itik. Akan tetapi, masyarakat yang tinggal di daerah pantai mata pencahriannya adalah menangkap ikan. Tercatat sebanyak 683 keluarga memiliki usaha perikanan laut. Jenis ikan yang umumnya banyak di tangkap adalah paperek, biji nangka, blambangan, kerapu, ekor kuning,

cucut, pari, bawang putih, kuwe, julung-julung, teri, tembang, kembang, tengiri, layar, cakalang, tongkol, ikan tembang belanak, tuna, golok-golok, dan tatengkek.

Sektor industri (unit usaha) yang terdapat di Kecamatan Teluk Mutiara antara lain industri pembuatan roti, tahu, tempe, es, minyak nabati, maubel kayu, anyam bambu, tenun ikat, penjahitan, dan bengkel. Sementara itu sektor perdagangan juga merupakan sektor yang mempunyai kontribusi yang besar pada perekonomian Kecamatan Teluk Mutiara.

2. Penduduk Miskin

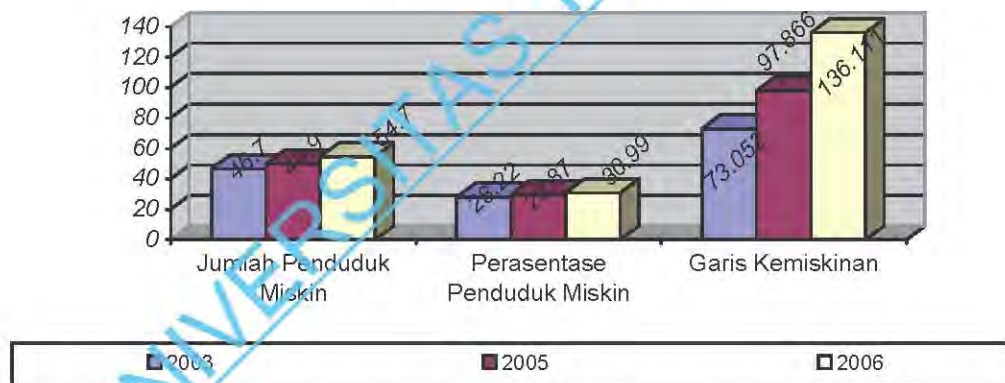
Menurut Chambers, 1997 yang dikutip Suharto (2004) menjelaskan bahwa konsep kemiskinan masih didominasi oleh perspektif tunggal, yakni “kemiskinan pendapatan” atau “*income-poverty*” Kemiskinan seakan-akan hanyalah masalah ekonomi yang ditunjukkan oleh rendahnya pendapatan seseorang atau keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kemiskinan menggambarkan kondisi kehidupan yang sesungguhnya tidak diharapkan tetapi merupakan bagian yang tak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat. Berbagai upaya penanggulangan telah dilakukan, namun kondisi yang serba kekurangan, keterbatasan dan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan minimal/dasar dalam hidupnya belum terpenuhi.

Dalam Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Alor, berbagai keterbatasan yang dicirikan penduduk miskin disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan, pengetahuan dan ketrampilan masyarakat dan tingkat pendapatan. Tingkat pendidikan yang rendah diakibatkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan dalam kehidupan masyarakat. Baik anak didik maupun

orang tua belum termotivasi untuk melanjutkan pendidikannya, di lain pihak ketidakmampuan keluarga merupakan salah satu penyebabnya. Tingkat pengetahuan yang rendah, pada prinsipnya disebabkan oleh terbatasnya fasilitas dan tenaga pendamping serta mekanisme komunikasi yang seringkali tidak efektif.

Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Alor pada tahun 2003 sebesar 28.22 persen atau sekitar 46,7 ribu jiwa. Kondisi ini meningkat pada tahun 2005 menjadi 29.87 persen atau naik menjadi 49,9 ribu jiwa, dan jumlah penduduk miskin ini terus meningkat menjadi 30.99 persen pada tahun 2006 atau menjadi 54,7 ribu jiwa.

Grafik 1. Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan, Tahun 2003, 2005 dan 2006.



Jumlah dan persentase penduduk/rumah tangga miskin serta disparitas antar desa/kelurahan di Kecamatan Teluk Mutiara dari waktu ke waktu merupakan informasi yang menjadi pusat perhatian pemerintah untuk melihat seberapa jauh pembangunan pada umumnya dan program pengetahuan kemiskinan pada khususnya dalam menjawab persoalan dasar kesejahteraan penduduk yang merupakan tujuan pembangunan.

Betapa pentingnya untuk mengetahui apakah upaya meneruskan jumlah penduduk miskin juga diikuti dengan adanya perubahan kehidupan dari penduduk yang masih miskin dari waktu ke waktu. Apakah tingkat kehidupan mereka bertambah baik dari waktu ke waktu, yang dapat ditunjukkan oleh besarnya difisit pendapatan mereka untuk memenuhi kebutuhan dasar maksimal.

Biaya hidup yang meningkat setiap tahun seiring dengan terjadinya kenaikan harga kebutuhan pokok, menyebabkan meningkatnya biaya untuk memperoleh kebutuhan pokok minimum/garis kemiskinan. Meningkatnya jumlah penduduk miskin di Kabupaten Alor ini baik secara absolut maupun secara agregat dari tahun 2003 sampai dengan 2006 karena sebagai akibat dari pergeseran ukuran garis kemiskinan yang selalu naik seiring dengan meningkatnya tingkat pengeluaran konsumsi pangan dan non pangan karena adanya inflasi yang terjadi setiap tahun, seperti terlihat pada Gambar 1.

Dari gambaran tersebut, sesungguhnya program pengentasan kemiskinan tampaknya belum menyentuh pada upaya perbaikan kualitas kehidupan penduduk miskin, yang merupakan esensi penanggulangan kemiskinan.

Ketika pemerintah mengambil kebijakan untuk menghapus subsidi pada hampir semua BBM, kecuali minyak tanah untuk keperluan rumah tangga, pemerintah memperhitungkan bahwa kenaikan harga BBM tersebut akan berdampak pada kenaikan biaya kehidupan dari semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu, untuk tidak terlalu memberatkan RTM pemerintah telah memberikan

kompensasi atas kenaikan harga BBM kepada masyarakat miskin berupa program PKPS BBM.

Pada tahun 2005 dimana kebijakan pemerintah pusat dalam menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sebagai penyesuaian terhadap harga minyak mentah dunia yang terus meningkat, maka dengan sangat berat hati pemerintah mengambil langkah dengan mengeluarkan kebijakan publik tersebut sebagai suatu alternatif yang harus diambil walaupun itu sangat sulit. Dampak dari kebijakan tersebut mempunyai imbas ke seluruh bidang kehidupan, sehingga seluruh kebutuhan pokok masyarakat mengalami kenaikan yang menyebabkan suatu kondisi ekonomi yang serba sulit, dimana masyarakat harus lebih banyak membelanjakan uangnya untuk dapat bertahan hidup tanpa dibarengi dengan peningkatan pendapatan.

Akibat dari semuanya ini adalah bertambahnya masyarakat atau penduduk yang masuk dalam kategori penduduk miskin atau rumah tangga miskin. Upaya pemerintah untuk menanggulangi kondisi tersebut pemerintah mengambil kebijakan terhadap kompensasi kenaikan harga BBM, dengan beberapa programnya yang dikemas dalam Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) , antara lain program Bantuan Langsung Tunai, Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Askeskin dan program peningkatan infra struktur pedesaan.

3. Penduduk Kecamatan Teluk Mutiara

Kecamatan Teluk Mutiara mempunyai jumlah penduduk yang terbanyak dan terpadat di Kabupaten Alor, karena merupakan kecamatan yang terletak di ibi kota kabupaten. Seperti terlihat pada Tabel 1, jumlah penduduk Kecamatan Teluk Mutiara pada tahun 2000 sebanyak 41.037 jiwa dan terus meningkat hingga tahun 2005 menjadi 43.949 jiwa. Pada tahun 2006 jumlah penduduk Kecamatan Teluk Mutiara berubah menjadi 40.944 jiwa. Hal ini bukan karena adanya penurunan jumlah penduduk, melainkan lebih disebabkan oleh adanya pemisahan 3 desa/kelurahan yang bergabung menjadi bagian dari wilayah Kecamatan Kabola, yakni Kelurahan Kabola, Desa Pante Deere dan Desa Kupidil.

Begitupun juga dengan tingkat kepadatan penduduk, Kecamatan Teluk Mutiara mempunyai angka kepadatan penduduk yang paling tinggi dibandingkan dengan kecamatan lainnya. Pada tahun 2000 rata-rata kepadatan penduduk per km di Kecamatan Teluk Mutiara sebesar 423 orang dan terus meningkat setiap tahun hingga tahun 2006 rata-rata kepadatan penduduknya menjadi 717 orang per km.

Tabel 2 menggambarkan rata-rata jumlah penduduk Kecamatan Teluk Mutiara pada setiap desa/kelurahan pada tahun 2000 sebesar 2.160 jiwa, dengan jumlah penduduk yang paling banyak pada Kelurahan Kalabahi Timur (4.131 jiwa) dan yang jumlah penduduk yang paling kecil pada Desa Pante Deere (624 jiwa). Kondisi ini berkembang dengan konsisten hingga tahun 2006, dimana Kelurahan Kalabahi Timur tetap mempunyai jumlah penduduk yang terbesar sedangkan Desa Teluk Kenari mempunyai jumlah penduduk terkecil.

Tabel 2. Jumlah Penduduk Kecamatan Teluk Mutiara Tahun 2000-2006

No	Desa/ Kelurahan	Jumlah Penduduk						
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	4	5	6	7	8	9	10
1	Teluk Kenari	695	702	705	716	677	773	855
2	Kalabahi Barat	3,020	3,063	3,073	3,093	2,992	3,000	3,086
3	Adang Buom	1,182	1,206	1,204	1,230	1,079	1,381	1,401
4	Binongko	2,761	2,837	2,833	2,864	2,460	2,677	2,773
5	Motongbang	2,102	2,114	2,130	2,208	2,430	2,334	2,478
6	Kalabahi Kota	2,935	2,939	2,950	2,991	2,749	2,755	2,800
7	Wetabua	2,046	2,041	2,042	2,063	2,110	2,150	2,205
8	Nusa Kenari	2,513	2,512	2,520	2,602	2,624	2,895	2,964
9	Landola	2,716	2,731	2,734	2,804	2,873	3,163	3,195
10	Air Kenari	1,392	1,417	1,423	1,468	1,470	1,658	1,669
11	Kalabahi Tengah	3,626	3,608	3,610	3,738	3,883	3,606	3,737
12	Kalabahi Timur	4,131	4,152	4,168	4,275	4,163	4,364	4,535
13	Mutiara	2,830	2,826	2,828	2,906	3,560	3,301	3,497
14	Welai Timur	1,566	1,588	1,589	1,649	1,712	1,712	1,841
15	Welai Barat	1,981	2,005	2,021	2,081	2,148	2,150	2,354
16	Fanating	1,391	1,443	1,458	1,478	1,486	1,486	1,554
17	Kopidil	806	810	819	818	821	843	-
18	Pante Deere	624	627	634	626	679	679	-
19	Kabola	2,720	2,733	2,738	2,795	3,020	3,022	-
Total		41,037	41,354	41,479	42,405	42,936	43,949	40,944
Rata2		2,160	2,177	2,183	2,232	2,260	2,313	2,559

Sumber : BPS Kabupaten Alor

Dilihat dari perkembangan rata-rata penduduk sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2006 terjadi penambahan penduduk pada setiap desa/kelurahan rata-rata sebesar 399 jiwa. Tabel 2 menunjukkan rata-rata jumlah penduduk Kecamatan Teluk Mutiara pada setiap desa/kelurahan pada tahun 2000 hingga tahun 2006 cenderung meningkat, dengan tingkat keragaman antar desa/ kelurahan yang cukup bervariasi tergantung luas wilayah.

4. Gambaran Rumah Tangga Miskin.

Tabel 3 terlihat jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) di Kecamatan Teluk Mutiara sebanyak 3.753 rumah tangga atau sebesar 34,81 persen, dengan rata-rata setiap desa/kelurahan terdapat sekitar 198 RTM dimana jumlah rumah tangga miskin yang tertinggi terdapat pada Kelurahan Kalabahi Barat (322 RTM) dan jumlah rumah tangga miskin yang paling sedikit pada Kelurahan Kalabahi Kota (60 RTM). Hal ini tergambar juga secara agregat pada presentase RTM dimana yang terbanyak pada Kelurahan Kalabahi Barat yakni sebesar 96.70 persen dan paling sedikit pada Kelurahan Kalabahi Kota yakni sebesar 12.88 persen.

Dilihat dari komposisi rumah tangga miskin, rata-rata setiap desa/ kelurahan mempunyai kontribusi RTM terhadap angka rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara sebesar 5,26 persen dengan komposisi RTM yang terbesar pada Kelurahan Kalabahi Barat yakni sebesar 8.58 persen, dan yang terkecil pada Kelurahan Kalabahi Kota yakni sebesar 1.60 persen. Sebagian besar desa/kelurahan (10 desa/kelurahan) di Kecamatan Teluk Mutiara mempunyai kontribusi RTM di atas rata-rata (5,26persen), sedangkan ada sembilan desa/kelurahan yang mempunyai kontribusi rumah tangga miskin di bawah angka rata-rata.

Kondisi ini menggambarkan bahwa persebaran rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara cukup merata baik pada desa maupun kelurahan, sehingga pada wilayah kelurahan yang pada umumnya masyarakatnya sudah cukup maju tetap saja tidak terlepas dari permasalahan kemiskinan. Penduduk miskin di wilayah kelurahan pada umumnya mempunyai pekerjaan yang tidak tetap dan pada sektor

informal dan juga tidak mempunyai lahan pertanian yang cukup untuk dapat dimanfaatkan sebagai sumber pangan keluarga.

Tabel 3. Jumlah, Komposisi, dan Persentase Rumah Tangga Miskin (RTM) di Kecamatan Teluk Mutiara Tahun 2005

No	Desa/ Kelurahan	Jumlah RTM	Komposisi RTM (persen)	Persentase RTM (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Teluk Kenari	97	2,58	59,51
2	Kalabahi Barat	322	8,58	96,70
3	Adang Buom	185	4,93	68,27
4	Binongko	68	1,81	13,74
5	Motongbang	152	4,05	33,19
6	Kalabahi Kota	60	1,60	12,88
7	Wetabua	102	2,72	15,18
8	Nusa Kenari	121	3,22	20,65
9	Landola	275	7,33	43,17
10	Air Kenari	211	5,62	51,46
11	Kalabahi Tengah	286	7,62	27,53
12	Kalabahi Timur	227	6,05	23,62
13	Mutiara	238	6,34	32,34
14	Welai Timur	165	2,80	50,72
15	Welai Barat	172	4,58	92,97
16	Fanating	278	7,41	19,16
17	Kopidil	274	7,30	60,22
18	Pante Deere	298	7,94	37,34
19	Kabola	282	7,51	61,44
	Total	3.753	100,00	34,81
	Rata2	198	5,26	43,16

Sumber : BPS Kabupaten Alor (hasil pendataan sosial ekonomi 2005)

5. Kategori Rumah Tangga Miskin (RTM)

Dari RTM yang ada diklasifikasikan menjadi tiga kategori yakni rumah tangga sangat miskin, rumah tangga miskin, dan rumah tangga hampir miskin. RTM yang ada di kecamatan teluk mutiara, sebagian besar (61,95 persen) digolongkan dalam rumah tangga hampir miskin, 20.54 persen dikategorikan dalam rumah tangga miskin, dan 17.51 persen yang digolongkan sebagai rumah tangga sangat miskin.

Untuk populasi rumah tangga sangat miskin (657 rt), secara rata-rata setiap desa/kelurahan berjumlah 35 rumah tangga, dengan populasi terbanyak pada Kelurahan Kabola (181 rt) dan populasi yang paling kecil pada kelurahan Nusa Kenari dengan nilai 0. Hal ini juga tergambar dari rata-rata persentase rumah tangga sangat miskin yakni 8.67 persen dengan persentase tertinggi pada Kelurahan Kabola (39.43 persen) dan Kelurahan Nusa Kenari (0.00 persen) .



Untuk populasi rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara sebesar 771 rumah tangga, dengan persebaran pada setiap desa /kelurahan rata-rata sebesar 9.68 persen dengan jumlah populasi terbanyak pada Kelurahan Kalabahi Barat 24.92 persen dan populasi terkecil pada kelurahan Binongko (0.00 persen).

Sedangkan untuk rumah tangga hampir miskin populasi sebesar 2.325 rumah tangga persebaran secara rata-rata setiap desa/kelurahan terdapat 122 rumah tangga dengan rata-rata persentase sebesar 24.81persen. populasi RT hampir miskin terbanyak pada kelurahan kalabahi tengah yakni berjumlah 242 rumah tangga dan populasi terkecil pada kelurahan Welai timur yakni 24 rumah tangga. Jika dilihat dari

rata-rata persentase RT hampir miskin, maka yang tertinggi pada kelurahan Adang Buom dan rata-rata persentase terkecil pada Kelurahan Kabola.

Tabel 4. Jumlah Rumah Tangga Sangat Miskin, Miskin dan Hampir Miskin, Tahun 2005

No	Desa/ Kelurahan	RT sgt miskin		RT Miskin		RT hampir miskin	
		Jumlah	persen	Jumlah	persen	Jumlah	persen
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Teluk Kenari	3	1,84	32	19,63	62	38,04
2	Kalabahi Barat	83	24,92	83	24,92	156	46,85
3	Adang Buom	2	0,74	39	14,39	144	53,14
4	Binongko	2	0,40	0	0,00	66	13,33
5	Motombang	7	1,53	25	5,46	120	26,20
6	Kalabahi Kota	1	0,21	5	1,07	54	11,59
7	Wetabua	4	0,60	12	1,79	86	12,80
8	Nusa Kenari	0	0,00	16	2,73	105	17,92
9	Landola	69	10,83	56	8,79	150	23,55
10	Air Kenari	47	11,46	38	9,27	126	30,73
11	Kalabahi Tengah	8	0,77	36	3,46	242	23,29
12	Kalabahi Timur	14	1,46	57	5,93	156	16,23
13	Mutiara	16	2,17	45	6,11	177	24,05
14	Welai Timur	41	9,81	40	19,32	24	11,59
15	Welai Barat	44	23,78	39	21,08	89	48,11
16	Fanating	16	1,10	48	3,31	214	14,75
17	Kopidil	22	20,22	60	13,19	122	26,81
18	Pante Deere	27	3,38	75	9,40	196	24,56
19	Kabola	181	39,43	65	14,16	36	7,84
	Teluk Mutiara	657	17,51	771	20,54	2.325	61,95
	Rata2	35	8,67	40,58	9,68	122,37	24,81
	Kabupaten Alor	6.837	14,88	8.209	17,86	13.878	30,20

Sumber : BPS Kabupaten Alor (hasil pendataan sosial ekonomi 2005)

B. Imlementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Apabila kita mengacu pada Rencana Strategi Pembangunan Daerah (Renstra) Kabupaten Alor Tahun 2000-2004 yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 maka terdapat 8 buah kebijakan pokok yaitu: (1) Kebijakan

pembangunan ekonomi, keuangan dan otonomi daerah; (2) Kebijakan pembangunan pendidikan; (3) Kebijakan pembangunan sosial budaya; (4) Kebijakan pembangunan politik, aparatur, pemerintahan dan media massa; (5) Kebijakan pembangunan hukum; (6) Kebijakan pembangunan agama; (7) Kebijakan pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup dan; (8) Kebijakan pembangunan pertahanan dan keamanan.

Dari 8 buah kebijakan pokok dalam Renstra 2000-2004, terdapat 9 program pokok yakni : (1) Program pembangunan ekonomi; (2) Program pembangunan hukum; (3) Program pembangunan politik; (4) Program pembangunan agama; (5) Program pembangunan sosial budaya; (6) Program pembangunan pendidikan; (7) Program pembangunan daerah; (8) Program pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup dan; (9) Program pembangunan pertahanan keamanan.

Hasil identifikasi terhadap kebijakan dan program pembangunan daerah hanya ditemui kata kemiskinan atau miskin pada 2 butir program dalam program pembangunan ekonomi, yakni butir (1) Program penyediaan kebutuhan pokok untuk masyarakat miskin, dan butir (2) Program pengembangan budaya usaha masyarakat miskin. Meskipun kata kemiskinan atau miskin hanya ditemukan dua butir program, itu tidak berarti bahwa pemerintah belum memberikan perhatian yang serius dalam upaya penanggulangan kemiskinan di daerah ini. Hasil evaluasi dan kajian lebih lanjut dapat disimpulkan bahwa dari keseluruhan butir program yang telah dikerjakan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara implisit di dalamnya upaya untuk menanggulangi kemiskinan di daerah ini.

Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui dua *grand strategy* yaitu upaya peningkatan produktifitas masyarakat miskin sehingga masyarakat miskin memperoleh peluang, kemampuan pengelolaan, dan perlindungan hasil yang lebih baik dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial, budaya maupun politik serta upaya pengurangan pengeluaran masyarakat miskin dalam mengakses kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang mempermudah dan mendukung kegiatan sosial ekonomi.

Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui pendekatan pemberdayaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan. Penanggulangan kemiskinan dilaksanakan berdasarkan paradigma baru yang berdasarkan prinsip adil dan merata, partisipatif, demokrasi, yang secara terpadu melalui forum lintas pelaku yang dikoordinasikan oleh Tim Kordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

Program penanggulangagn kemiskinan untuk mempercepat pengurangan penduduk miskin di Kabupaten Alor mengacu pada empat pilar strategis yaitu :

1. Perluasan kesempatan kerja dan berusaha agar masyarakat miskin dapat mempunyai kesempatan kerja dan berusaha yang layak.
2. Peningkatan kapasitas dan sumber daya (*capacity bulding*) dalam rangka pemberdayaan masyarakat sehingga memungkinkan masyarakat miskin memperoleh hak-hak ekonomi, sosial, budaya dan politik serta mampu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi secara mandiri.

3. Perlindungan sosial (*social protection*) kepada masyarakat miskin dimaksudkan agar mereka merasa terlindungi, aman dan tentram terutama mereka yang paling miskin dan rentan.
4. Penerapan pemerintahan yang bersih (*good governance*), (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, 2004).

Hasil dari implementasi berbagai kebijakan program penanggulangan kemiskinan yang mengacu kepada empat pilar strategi diharapkan mampu membawa perubahan berarti dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Alor. Program penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan perluasan kesempatan kerja pada berbagai sektor telah menunjukkan penyerapan tenaga kerja yang meningkat yang diindikasikan dengan meningkatnya Tingkat Kesempatan Kerja dari tahun 2002 yakni sebesar 87,75 persen dan meningkat pada tahun 2006 menjadi 89,53 persen.

Dilihat dari data tersebut menunjukkan bahwa pemerintah telah berupaya untuk memperluas kesempatan kerja bagi angkatan kerja yang ada, walaupun pertumbuhan tingkat kesempatan kerja hanya bertumbuh sebesar 1.78 persen selama kurun waktu empat tahun. Angka ini sebenarnya belum memberikan perubahan yang berarti dalam penyerapan tenaga kerja, karena secara rata-rata setiap tahun Tingkat Kesempatan Kerja hanya sebesar 0.45 persen.

Dalam meningkatkan kapasitas dan sumber daya manusia melalui berbagai kegiatan telah dilakukan dengan memberikan ruang akses kepada masyarakat miskin dalam memperoleh layanan di bidang pendidikan, kesehatan dan juga akses terhadap

sumber modal. Pada tahun 2001 jumlah sarana pendidikan Sekolah Dasar sebanyak 197 unit meningkat pada tahun 2006 menjadi 218 unit. Begitupun dengan sarana pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama pada tahun 2001 sebanyak 30 unit meningkat pada tahun 2006 menjadi 33 unit. Penyediaan fasilitas pendidikan dasar ini merupakan suatu keharusan yang terus diperhatikan dalam rangka mengentaskan buta huruf agar masyarakat dapat keluar dari lingkaran kemiskinan, dan hal ini juga sejalan dengan program wajib belajar sembilan tahun.

Dengan memberikan kesempatan kepada anak usia sekolah untuk wajib mengikuti pendidikan dasar sembilan tahun dan diikuti peningkatan jumlah fasilitas pendidikan dasar, maka perlu diikuti dengan mekanisme kebijakan yang terarah dengan memudahkan bagi anak usia sekolah untuk mengikuti pendidikan dasar. Implementasi kebijakan wajib belajar sembilan tahun yang masih belum terarah, transparan dan masih adanya biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh masyarakat terutama masyarakat miskin, maka masih ada keluarga yang belum mampu menyekolahkan anaknya padahal anaknya tersebut termasuk dalam anak usia sekolah. Hal ini terlihat dari besarnya persentase rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara yang mempunyai anak usia sekolah (7 – 18 tahun) yang tidak bersekolah yakni 62,91 persen.

Dalam meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap layanan kesehatan, pemerintah Kabupaten Alor juga telah memperluas akses sampai daerah-daerah terpencil sehingga masyarakat miskin yang selama ini masih mempunyai kendala dalam memperoleh layanan kesehatan sudah dapat menikmati pelayanan seperti

masyarakat lainnya. Hal ini ditandai dengan penambahan jumlah Puskesmas, Puskesmas Pembantu, jumlah tenaga kesehatan, dan layanan jaminan kesehatan masyarakat miskin. Pada tahun 2003 jumlah Puskesmas (15 buah) dan Puskesmas Pembantu (40 buah), tetapi pada tahun 2006 jumlah Puskesmas menjadi 20 buah dan Puskesmas Pembantu menjadi 50 buah. Demikian juga dengan jumlah tenaga kesehatan seperti dokter dan perawat meningkat dari tahun 2001 yakni dokter berjumlah 3 orang dan perawat berjumlah 79 orang. Pada tahun 2006 jumlah dokter menjadi 26 orang dan perawat menjadi 142 orang.

Jumlah fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan yang semakin bertambah menunjukkan adanya keseriusan dan perhatian pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakatnya. Jika dilihat jumlah rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara yang masih tinggi yakni sebesar 59.61 persen menggambarkan masih rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya manfaat kesehatan bagi kehidupan dirinya dan lingkungannya. Ada semacam pola pikir masyarakat yang dibangun sejak dahulu menganggap bahwa kalau dirinya sakit apabila ia tidak mampu bekerja lagi atau tidak dapat bangun dari tempat tidur, sehingga pada saat mereka mengalami gangguan kesehatan tidak pernah memanfaatkan tempat layanan kesehatan yang ada. Hal ini yang membuat masyarakat belum secara optimal memanfaatkan fasilitas kesehatan yang sudah ada. Selain dari itu juga masyarakat yang tidak dapat berobat ke tempat layanan kesehatan diakibatkan karena ketidakmampuan secara ekonomi.

Untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat Pemerintah Kabupaten Alor telah memfasilitasi berbagai lembaga-lembaga donor baik di tingkat pusat maupun daerah untuk dapat memberikan akses modal bagi masyarakat terutama masyarakat miskin. Dalam upaya untuk penguatan kelompok-kelompok usaha, Pemerintah Kabupaten Alor telah meluncurkan suatu program perguliran dana mulai tahun 2003, yaitu program *agroprocessing* untuk 58 kelompok usaha. Dana awal yang telah dikucurkan berjumlah 440.000.000 rupiah pada tahun 2003 dan pada tahun 2006 dana yang bergulir telah mencapai 557.500.000 rupiah (Hidayat, 2007).

C. Kajian Dampak Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Dalam penelitian ini akan dibahas suatu fenomena yang menggambarkan kondisi realitas yang terjadi sebagai dampak dari berbagai kebijakan program penanggulangan kemiskinan yang telah diimplementasikan di Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor.

1. Sikap dan Perilaku dari Aspek Pendidikan.

Tingkat pendidikan masyarakat yang rendah merupakan faktor yang mendeterminasi terjadinya permasalahan rendahnya tingkat kesejahteraan umum suatu masyarakat. Semakin rendah tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat maka semakin sulit bagi masyarakat tersebut untuk dapat mengatasi berbagai persoalan dalam meningkatkan taraf hidupnya.

Program pembangunan sektor pendidikan diarahkan pada peningkatan kualitas, relevansi dan pemerataan kesempatan pendidikan untuk menghasilkan

sumber daya manusia yang berkualitas, cerdas dan terampil. Tujuannya adalah untuk memperluas kesempatan belajar bagi seluruh anak usia sekolah dan daya tampung semua jenjang pendidikan dasar terutama bagi rumah tangga miskin yang memiliki anak usia sekolah.

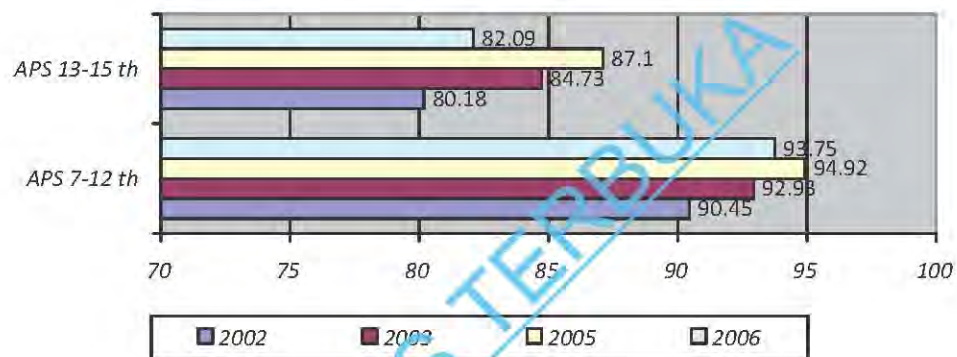
Partisipasi Pendidikan Rumah Tangga Miskin

Peningkatan sumber daya manusia merupakan bagian penting dalam pembangunan. Pada bidang pendidikan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia telah mendapat perhatian yang cukup besar dimana salah satunya adalah penetapan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. Walaupun kebijakan wajib belajar pendidikan dasar 6 tahun telah berjalan selama 24 tahun dan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun telah berjalan selama 14 tahun namun hasilnya belum maksimal. Hal ini tergambar dari jumlah anak usia sekolah yang tidak bersekolah pada rumah tangga miskin di Kecamatan Telum Mutiara pada Tabel 6. Kondisi seperti ini sebenarnya merupakan sebuah keprihatinan, karena disatu sisi pemerintah mewajibkan anak usia 7-18 tahun untuk menyelesaikan pendidikan dasarnya, sedangkan disisi lain faktor ketidakberdayaan secara ekonomi masih menjadi masalah yang belum teratasi.

Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional 2005 (Susenas 2005) menunjukkan bahwa angka partisipasi sekolah penduduk usia 7-12 tahun di Kabupaten Alor baru mencapai 93,75 persen, sedangkan untuk penduduk usia 13-18 tahun baru mencapai 82,09 persen. Pada gambar 3 terlihat bahwa angka partisipasi sekolah pada kelompok umur usia sekolah 7-12 tahun lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok umur usia

sekolah 13-18 tahun. Hal ini mencerminkan adanya partisipasi sekolah yang rendah dari anak-anak usia 13-18 tahun yang ingin melanjutkan pendidikan pada sekolah menengah, akibat dari ketidakmampuan secara ekonomi atau pada usia tersebut anak-anak sudah dapat membantu orang tuanya untuk menambah pendapatan keluarga.

Gambar 3. Angka Partisipasi Sekolah Anak Usia Sekolah 7-15 Tahun, Kabupaten Alor



Anak usia 7-18 tahun merupakan kelompok umur anak usia sekolah dan sudah seharusnya anak-anak pada kelompok umur tersebut telah mengenyam pendidikan dasar 9 tahun, tapi tidak dapat disangkal bahwa sekalipun pemerintah telah menetapkan kebijakan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, namun biaya untuk menyekolahkan anak masih merupakan beban bagi sebagian besar masyarakat.

Pada Tabel 6 menggambarkan Rumah Tangga Miskin yang memiliki anak usia sekolah 7-18 tahun. Kecamatan Teluk Mutiara memiliki RTM yang memiliki anak usia 7-18 tahun sebanyak 2.361 atau secara agregat sebesar 62.91 persen dengan jumlah rata-rata pada setiap desa/kelurahan sebanyak 121 rumah tangga, dengan

jumlah terkecil pada kelurahan Binongko sebanyak 40 rumah tangga dan terbanyak pada Kelurahan Kalabahi Barat yakni 241 rumah tangga.

Rumah tangga miskin yang memiliki anak usia 7-18 tahun yang tidak bersekolah, jika dilihat secara agregat, maka persentase rata-rata setiap desa/kelurahan sebesar 64.10 persen atau dapat digambarkan bahwa pada setiap desa/kelurahan sebagian besar dari rumah tangga miskin mempunyai anak usia sekolah (7-18 th) yang tidak bersekolah. Pada Kelurahan Kalabahi Timur memiliki persentase terbesar (77.09 persen) dari rumah tangga miskin yang mempunyai anak usia sekolah tapi tidak bersekolah, dan diikuti Kelurahan Kalabahi Barat (74.84 persen), Kelurahan Kalabahi Kota (73.33 persen) dan Kelurahan Nusa Kenari (71,20 persen).

Sedangkan Kelurahan Welai Barat mempunyai persentase rumah tangga miskin yang memiliki anak usia sekolah tapi tidak bersekolah paling kecil, yakni 45.97 persen. secara agregat juga persentase RTM yang mempunyai anak usia sekolah tapi tidak bersekolah mempunyai tingkat keragaman yang tidak besar.

Untuk melihat rata-rata jumlah anak usia sekolah (7 – 18 tahun) yang tidak bersekolah dalam setiap 100 rumah tangga miskin, terlihat pada Tabel 5. Untuk Kecamatan Teluk Mutiara dalam setiap 100 rumah tangga miskin, terdapat sekitar 80 rumah tangga yang mempunyai anak usia sekolah tapi tidak bersekolah. Untuk rata-rata setiap desa/kelurahan mempunyai sekitar 84 rumah tangga yang mempunyai anak usia sekolah yang tidak bersekolah, dimana angka tertinggi terdapat pada desa Adang Buom (151 rumah tangga) dan yang terkecil terdapat pada Kelurahan Mutiara

dan Kalabahi tengah yakni masing-masing 44 rumah tangga. Pada beberapa desa/kelurahan terdapat jumlah anak tidak sekolah pada rumah tangga miskin yang mempunyai angka lebih dari 100 seperti Kelurahan Adang Buom, Desa Kopidil, Desa Fanating, Desa Motongbang Kelurahan Kalabahi Barat, Kelurahan Kalabahi Kota, Kelurahan Binongko, dan Desa Air Kenari.

Indikator ini menggambarkan bahwa pada setiap desa/kelurahan dalam setiap 100 rumah tangga miskin, hampir setiap rumah tangganya memiliki anak usia sekolah yang tidak bersekolah, berjumlah lebih dari satu orang. Dari data tersebut juga menggambarkan tingkat disparitas /keragaman antar desa/kelurahan yang cukup besar.

Tabel 5. Rumah Tangga Miskin yang memiliki Anak Usia 7-18 tahun di Kecamatan Teluk Mutiara Tahun 2005

No	Desa/ Kelurahan	% RTM memiliki anak usia 7-18 th. tp tdk seklh	Anak usia 7-18 tdk seklh di RTM per 100 rta
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Teluk Kenari	69,07	81
2	Kalabahi Barat	78,84	110
3	Adang Buom	68,11	151
4	Binongko	58,82	105
5	Motongbang	60,53	113
6	Kalabahi Kota	73,33	105
7	Wetabua	66,67	53
8	Nusa Kenari	71,90	51
9	Landola	59,27	49
10	Air Kenari	60,66	100
11	Kalabahi Tengah	66,78	44
12	Kalabahi Timur	77,09	82
13	Mutiara	59,66	44
14	Welai Timur	53,65	48
15	Welai Barat	45,97	53
16	Fanating	54,61	122
17	Kopidil	67,62	144
18	Pante Deere	56,98	55
19	Kabola	68,35	68
	Teluk Mutiara	62,91	80
	Rata2	64,10	83,89
	Kabupaten Alor	63,37	97,00

2. Sikap dan Perilaku dari Aspek Kesehatan

Undang-undang Kesehatan Nomor tahun 1992 mendefinisikan kesehatan sebagai keadaan sejahtera dari badan, jiwa dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial ekonomi. Ini berarti berarti bahwa kesehatan atau kondisi sehat merupakan sesuatu yang berkorelasi positif dengan produktifitas. Dengan demikian orang yang tidak sehat akan mempunyai produktifitas yang rendah sebagai fungsi dari aktivitas sosial ekonomi yang dilakukannya. Hal ini juga berarti bahwa peningkatan kualitas sumberdaya manusia diukur dari produktivitasnya.

Upaya meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat mendapat perhatian serius dari pemerintah dengan berusaha untuk melengkapi berbagai sarana dan prasarana kesehatan dengan maksud untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan. Hal ini terbukti dengan tersedianya berbagai sarana kesehatan seperti puskesmas, puskesmas pembantu, dan posyandu yang menyebar di seluruh desa/kelurahan dalam wilayah Kecamatan Teluk Mutiara.

Kondisi Sanitasi Lingkungan

Untuk mendapatkan gambaran tentang kualitas tempat tinggal dari rumah tangga miskin dapat terlihat dari persentase RTM yang mempunyai bangunan tempat tinggal yang lantainya dari tanah atau bahan berkualitas rendah.

Sebagian besar rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara mempunyai rumah yang lantainya dari tanah atau bahan berkualitas rendah, yakni sebesar 68,40 persen. Secara rata – rata pada setiap desa/kelurahan

terdapat sekitar 63,80 persen dari rumah tangga miskin yang mempunyai rumah dengan lantai tanah atau dari bahan berkualitas rendah. Angka persentase tertinggi terdapat pada Desa Fanating yakni sebesar 92,55 persen dan yang terendah pada Kelurahan Kalabahi Kota.

Rumah tangga miskin yang mempunyai tempat buang air bersama, di Kecamatan Teluk Mutiara sebesar 48,63 persen pada setiap desa/kelurahan. Secara rata – rata 50,53 persen rumah tangga miskin yang tidak memiliki tempat buang air (WC), dimana angka tertinggi pada Kelurahan Wetabua, yakni 85,29 persen, dan angka yang terendah pada Kelurahan Welai Timur. Rumah tangga miskin yang tidak memiliki fasilitas buang air besar pada setiap desa /kelurahan mempunyai tingkat keragaman yang cukup berfluktuatif.

Pala hidup yang sehat, merupakan bagian dari upaya meningkatkan kualitas hidup yang lebih baik. Salah satu indikator yang dapat menggambarkan pola hidup yang sehat adalah akses terhadap air bersih, dimana indikator ini dipakai sebagai komponen dalam penghitungan indeks kemiskinan manusia. Indikator ini menjadi sangat penting karena air merupakan kebutuhan utama manusia, air yang tidak tersedia/kekurangan air akan mengakibatkan berbagai permasalahan tidak saja masalah kesehatan tetapi juga masalah lainnya.

Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional 2006 menunjukkan bahwa masih terdapat 56,41 persen penduduk yang tidak mempunyai akses pada air bersih. Gambaran ini menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Kabupaten Alor belum

memiliki budaya pola hidup sehat, karena masih mengkonsumsi air dari tempat yang tidak terlindung untuk kebutuhan air minum, mandi, cuci dan lainnya.

Untuk kondisi rumah tangga miskin, cukup sulit untuk mengakses air bersih untuk kebutuhan air minum, mandi dan cuci. Di Kecamatan Teluk Mutiara yang terlihat pada Tabel 6, ada sekitar 58,59 persen rumah tangga miskin yang mempunyai akses terhadap sumber air minum dari tempat yang terbuka atau tempat yang tidak terlindung. Jika di lihat rata-rata ada 60,74 persen rumah tangga miskin pada setiap desa/kelurahan yang tidak mempunyai akses terhadap air bersih atau mengkonsumsi air dari sumber air yang terbuka.

Pada Desa Air Kenari 7,11 persen rumah tangga miskin sudah mempunyai akses yang baik terhadap air bersih dengan mengkonsumsi air minum dari sumber air yang sehat dan terlindung, sedangkan untuk Desa Teluk Kenari seluruh rumah tangga belum mempunyai akses terhadap sumber air yang bersih, atau masih mengkonsumsi air minum dari tempat yang terbuka.

Dari tiga indikator yang menggambarkan kondisi sanitasi dan kesehatan lingkungan yakni persentase rumah tangga dengan lantai tanah atau dari bahan berkualitas rendah, persentase rumah tangga dengan tempat buang air bersama, dan persentase rumah tangga dengan sumber air minum terbuka menggambarkan kondisi sanitasi dan kesehatan lingkungan di Kecamatan teluk Mutiara masih lebih baik dibandingkan dengan kondisi dari Kabupaten Alor. Walaupun persentasenya cukup besar tapi rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara sudah memiliki kesadaran yang baik dalam memperhatikan kondisi lingkungan yang sehat.

Tabel 6. Persentase Rumah Tangga Miskin dengan Lantai Tanah, Tempat Buang Air Bersama dan Sumber Air Minum Terbuka di Kecamatan Teluk Mutiara, Tahun 2005

No	Desa/ Kelurahan	persen RTM dgn lantai tnh/bambu/klts rendah	persen RTM dg tmp buang air bsama	persen RTM dg sumbr air mnm tbuka
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Teluk Kenari	41,24	63,92	100
2	Kalabahi Barat	85,71	50,31	88,51
3	Adang Buom	56,22	52,43	19,46
4	Binongko	69,12	57,35	97,06
5	Motongbang	84,87	48,03	7,24
6	Kalabahi Kota	30,00	76,67	51,67
7	Wetabua	30,39	85,29	94,12
8	Nusa Kenari	40,50	29,75	19,01
9	Landola	64,00	56,35	14,91
10	Air Kenari	86,26	56,40	7,11
11	Kalabahi Tengah	68,18	32,16	64,34
12	Kalabahi Timur	59,03	48,90	90,75
13	Mutiara	56,72	24,37	52,1
14	Welai Timur	72,26	22,99	86,5
15	Welai Barat	80,20	69,80	50,67
16	Fanating	92,55	23,40	98,23
17	Kopidil	75,24	36,19	100,00
18	Pante Deere	55,22	40,12	98,26
19	Kabola	64,32	80,58	16,19
	Teluk Mutiara	68,40	48,63	58,59
	Rata2	63,80	50,53	60,74
	Kabupaten Alor	77,95	61,52	66,76

Sumber : BPS Kabupaten Alor (hasil pendataan sosial ekonomi 2005)

Akses Rumah Tangga Miskin dalam Pelayanan Kesehatan

Salah satu karakteristik rumah tangga miskin adalah ketidakmampuan dalam mengakses fasilitas pelayanan kesehatan. Indikator yang dapat menggambarkan adalah kemampuan berobat yang dapat menunjukkan gambaran besaran akses rumah tangga miskin pada pelayanan kesehatan. Dari sisi lain angka ini juga merupakan gambaran dari besaran kemampuan membayar rumah tangga miskin dalam memperoleh perawatan kesehatan pada saat mereka membutuhkan.

Jumlah rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara yang tidak mempunyai kemampuan berobat pada saat mereka membutuhkan pelayanan kesehatan adalah sebesar 2.237 rumah tangga, atau secara agregat dapat dikatakan bahwa sebesar 59.61 persen rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara tidak mempunyai kemampuan mengakses terhadap pelayanan kesehatan.

Jika dilihat dari rata-rata jumlah rumah tangga yang tidak mempunyai kemampuan berobat pada setiap desa adalah sebesar 118 rumah tangga, dengan kisaran pada setiap desa antara dua rumah tangga sampai dengan 275 rumah tangga.

Tabel 7. Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin yang tidak Mampu Berobat dan persentase RTM yang Ikut Keluarga Berencana, di Kecamatan Teluk Mutiara, Tahun 2005

No	Desa/ Kelurahan	Jl. RTM tdk mampu bobat	% RTM yg tdk mampu bobat	% RTM yg ada wanita ber KB
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Teluk Kenari	3	3.09	23.33
2	Kalabahi Barat	195	60.56	50.79
3	Adang Buom	2	1.08	8.26
4	Binongko	16	23.53	18.42
5	Motongbang	114	75.00	47.50
6	Kalabahi Kota	58	96.67	51.11
7	Wetabua	101	99.02	46.84
8	Nusa Kenari	13	10.74	41.11
9	Landok	257	93.45	45.45
10	Air Kenari	205	97.16	11.82
11	Kalabahi Tengah	91	31.82	38.86
12	Kalabahi Timur	154	67.84	20.37
13	Mutiara	64	26.89	27.33
14	Welai Timur	244	89.05	41.75
15	Welai Barat	157	53.68	25.19
16	Fanating	275	97.52	7.85
17	Kopidil	67	63.81	53.57
18	Pante Deere	157	91.28	42.73
19	Kabola	64	23.02	35.19
	Teluk Mutiara	2,237	59.61	33.01
	Rata2	118	58.17	33.55

Sumber : BPS Kabupaten Alor hasil pendataan sosial ekonomi 2005)

Rata-rata persentase rumah tangga miskin pada setiap desa/kelurahan yang tidak mempunyai kemampuan berobat sebesar 58.17 persen, dengan persentase tertinggi pada Kelurahan Wetabua, yakni sebesar 99.02 persen dan persentase terkecil pada Desa Adang Buom yakni sebesar 1.08 persen. Persentase rumah tangga miskin yang tidak mempunyai kemampuan berobat pada desa/kelurahan ini juga cukup berfluktuatif.

Keluarga Berencana (KB) merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka menekan laju pertumbuhan penduduk dengan menurunkan angka kelahiran, menjarangkan jumlah kelahiran sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan keluarga atau masyarakat. Wanita usia subur merupakan kelompok sasaran program keluarga berencana. Keberadaan wanita usia subur di rumah tangga miskin penting diketahui untuk memastikan keikutsertaan mereka dalam program pengentasan kemiskinan.

Pada Tabel 8 terlihat adanya pasangan usia subur pada rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara yang turut serta dalam program keluarga berencana. Ada sekitar 33,01 persen rumah tangga miskin yang salah satu anggota rumah tangganya sebagai pasangan usia subur yang mengikuti keluarga berencana. Rata-rata setiap desa/kelurahan memiliki jumlah rumah tangga yang terlibat dalam program keluarga berencana sekitar 33,05 persen, atau persentase tertinggi pada Desa Kupidil yakni sebesar 53,37 persen dan yang terendah pada Desa Fanating yakni sebesar 7,85 persen. Ada 10 desa/kelurahan yang mempunyai persentase rumah tangga miskin yang mengikuti program keluarga berencana diatas rata-rata dan 9 desa/kelurahan lainnya mempunyai persentase lebih kecil dari rata-rata persentase.

Kondisi ini menggambarkan masih rendahnya kesadaran masyarakat yang tergolong dalam rumah tangga miskin untuk ikut serta dalam program keluarga berencana, walaupun program KB ini telah berlangsung lama. Rendahnya kesadaran ini membuat masyarakat miskin semakin banyak, tidak dapat mengatur jumlah anak yang dilahirkan sehingga rumah tangga yang miskin tetap bertambah miskin karena setiap anak yang terus bertambah akan tetap menjadi orang miskin. Padahal dengan mengikuti program berencana masyarakat dapat mengatur jumlah anak yang dilahirkan, sehingga dapat tercipta suatu keluarga/rumah tangga yang kecil, sehat dan sejahtera.

Balita sebagai kelompok penduduk yang rentan perlu diketahui keberadaannya, khususnya mereka yang merupakan golongan Rumah Tangga Miskin. Keberadaan balita penting untuk diketahui untuk kebutuhan program intervensi perbaikan gizi dan program imunisasi.

Tabel 9 menunjukkan persentase Rumah Tangga Miskin yang memiliki balita pada setiap desa/kelurahan di kecamatan Teluk Mutiara terlihat cukup variatif, setiap desa kelurahan rata-rata persentase RTM yang memiliki balita sebesar 45.74 persen sedikit di atas persentase RTM yang memiliki balita pada tingkat kecamatan. Persentase RTM yang memiliki balita yang paling tinggi pada desa Teluk Kenari (65.98 persen) dan paling kecil pada desa Fanating (28.37 persen). Hal ini menggambarkan hampir sebagian besar (44.74 persen) RTM di kecamatan Teluk Mutiara memiliki anak balita. Anak di bawah umur 5 tahun ini merupakan kelompok umur yang membutuhkan perhatian yang serius dari orang tua mereka karena pada

kelompok umur ini seorang anak membutuhkan asupan gizi yang cukup dan memerlukan imunisasi. Sedangkan di sisi yang lain RTM merupakan kelompok masyarakat yang mempunyai ketidakmampuan untuk memenuhi kehidupan yang layak bagi keluarganya, termasuk tidak mempunyai akses yang baik pada pelayanan kesehatan, karena itu perlu adanya perhatian pemerintah dalam peningkatan pelayanan kebutuhan bagi rumah tangga miskin yang mempunyai anak balita ini.

Tabel 8.
Rumah Tangga Miskin yang memiliki Balita di Kecamatan Teluk Mutiara

No	Desa/ Kelurahan	persen RTM memiliki Balita
(1)	(2)	(3)
1	Teluk Kenari	65,98
2	Kalabahi Barat	44,10
3	Adang Buom	53,51
4	Binongko	41,18
5	Motongbang	57,89
6	Kalabahi Kota	50,00
7	Wetabua	39,22
8	Nusa Kenari	52,07
9	Landola	54,55
10	Air Kenari	46,45
11	Kalabahi Tengah	51,05
12	Kalabahi Timur	49,34
13	Mutiara	45,80
14	Welai Timur	39,05
15	Welai Barat	33,22
16	Fanating	28,37
17	Kopidii	39,05
18	Pante Deere	32,56
19	Kabela	45,68
	Teluk Mutiara	44,74
	Rata2	45,74
	Kabupaten Alor	45,28

Sumber : BPS Kabupaten Alor (hasil pendataan sosial ekonomi 2005)

C.3. Sikap dan Perilaku dari Aspek Ekonomi.

Paradigma pembangunan ekonomi Indonesia, khususnya yang berkembang saat ini selalu mengacu pada pertumbuhan ekonomi sehingga fokus pembangunan ekonomi nasional maupun regional pun mengacu pada usaha mencapai pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya. Walaupun dampak dari pertumbuhan ekonomi ini secara teori mampu mengurangi angka kemiskinan, akan tetapi pertumbuhan bukanlah jaminan penuntasan masalah kemiskinan. Dalam pembangunan ekonomi, pertumbuhan (*growth*) merupakan *necessary condition* tetapi bukanlah *sufficient condition*. Pertumbuhan yang tinggi belum menjamin tingkat kemiskinan akan menurun. Bahkan, pertumbuhan bisa jadi tidak ada kaitannya dengan penurunan angka kemiskinan. Fakta empirisnya adalah ketika trend pertumbuhan ekonomi selalu naik paska krisis ekonomi, *trend* angka kemiskinan malah fluktuatif.

Gambaran ekonomi penduduk di Kabupaten Alor didominasi oleh sektor pertanian. Berdasarkan hasil Sensus Pertanian 2003 diperoleh gambaran bahwa 86.7 persen rumah tangga di Kabupaten Alor merupakan rumah tangga pertanian. Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional 2006 mengindikasikan bahwa penduduk Kabupaten Alor yang bekerja di sektor pertanian sebesar 74.66 persen.

Sedangkan struktur ekonomi Kabupaten Alor yang dilihat dari nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) untuk sektor pertanian sebesar 35.03 persen, dan untuk Kecamatan Teluk Mutiara sektor pertanian hanya memberikan kontribusi sebesar 9,26 persen pada tahun 2004 dan menurun menjadi 6,67 persen pada tahun 2006.

RTM yang mendapat bantuan kredit usaha

Indikator penerima kredit usaha bagi rumah tangga miskin dapat menunjukkan gambaran besaran akses rumah tangga miskin pada permodalan untuk kegiatan ekonomi. Dari sisi lain informasi ini juga merupakan gambaran dari dampak pemberdayaan ekonomi bagi masyarakat miskin.

Berbagai upaya dalam rangka pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat miskin agar dapat keluar dari jerat kemiskinan, maka perlu adanya bantuan pemerintah dalam memberdayakan dengan bantuan permodalan kepada rumah tangga miskin. Berbagai program peningkatan usaha ekonomi produktif bagi masyarakat telah dilakukan, tapi masih banyak masyarakat /rumah tangga miskin yang belum tersentuh dengan program tersebut.

Permasalahan umum yang dihadapi oleh masyarakat miskin dalam usaha ekonominya adalah keterbatasan akses terhadap sumber-sumber pembiayaan dan permodalan, keterbatasan penguasaan teknologi dan informasi, keterbatasan akses pasar, dan sebagainya. Masih terdapat persoalan mendasar yang mengurung orang miskin untuk melakukan rasionalisasi dan ekspansi usaha. Sekalipun sudah banyak program pemberdayaan ekonomi yang langsung menyentuh orang miskin telah dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun lembaga non pemerintah (NGOs), tetapi sebagian orang miskin masih sulit untuk keluar dari kemiskinannya.

Pada Tabel 9 terlihat bahwa jumlah rumah tangga miskin yang pernah mendapat bantuan kredit usaha di Kecamatan Teluk Mutiara hanya sebesar 111

rumah tangga, atau sekitar 2.96 persen dari keseluruhan rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara (3.753 RTM).

Tabel 9. Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin yang Mendapat Bantuan Kredit Usaha di Kecamatan Teluk Mutiara, Tahun 2005

No	Desa/ Kelurahan	Jlh RTM yg mdapatkan bantuan kredit usaha	% RTM yg mdapatkan bantuan kredit usaha
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Teluk Kenari	2	2.06
2	Kalabahi Barat	2	0.62
3	Adang Buom	5	2.70
4	Binongko	5	7.35
5	Motongbang	1	0.66
6	Kalabahi Kota	2	3.33
7	Wetabua	3	2.94
8	Nusa Kenari	12	9.92
9	Landola	23	8.36
10	Air Kenari	4	1.90
11	Kalabahi Tengah	12	4.20
12	Kalabahi Timur	0	0.00
13	Mutiara	4	1.68
14	Welai Timur	1	0.36
15	Welai Barat	9	3.02
16	Fanating	0	0.00
17	Kopidil	7	6.67
18	Pante Deere	14	8.14
19	Kabola	5	1.80
	Teluk Mutiara	111	2.96
	Rata2	5.84	3.21

Sumber : BPS Kabupaten Alor (hasil pendataan sosial ekonomi 2005)

Jika dilihat dari rata-rata setiap desa/kelurahan hanya ada sekitar 6 rumah tangga yang mendapat bantuan kredit usaha, dengan jumlah rumah tangga yang terbanyak pada desa Landola yakni 23 rumah tangga, dan jumlah rumah tangga miskin yang paling sedikit atau bahkan tidak ada rumah tangga yang pernah mendapat bantuan kredit usaha yakni pada desa Fanating dan Kelurahan Kalabahi Timur. Untuk rumah tangga miskin yang pernah mendapatkan bantuan kredit sangat bervariasi pada setiap desa/kelurahan dimana ada sekitar 12 desa/kelurahan yang jumlah rumah tangga di bawah angka rata-rata, serta ada 7 desa/kelurahan yang angkanya di atas jumlah rata-rata.

Permasalahan utama masyarakat miskin dalam mengakses modal adalah ketiadaan jaminan secara materi bagi pemberi modal (kreditor). Masalah inilah yang menyebabkan mereka sampai saat ini tidak tersentuh sama sekali oleh lembaga keuangan yang ada. Hal ini karena lembaga keuangan hanya akan memberikan kredit kepada pihak-pihak yang mampu memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh bank (*bankable*).

Jadi kredit berbasis pemberdayaan yang tepat bagi masyarakat miskin adalah yang meniadakan jaminan berupa materi dan menggantinya dengan jaminan yang bersifat non materi. Jaminan itu tak lain adalah berupa modal sosial (*social capital*) yang terbentuk dalam masyarakat miskin terutama masyarakat desa. Sehingga skema penyaluran modal selain mempertimbangan aspek pemberdayaan juga dirancang dengan mengeksplorasi kekuatan modal sosial yang ada (Gianto, 2007).

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

Dari temuan dan pembahasan dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan dapat disimpulkan sembilan hal sebagai berikut.

1. Kemiskinan menggambarkan kondisi kehidupan yang sesungguhnya tidak diharapkan, tetapi merupakan bagian yang tak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat. Berbagai upaya penanggulangan telah dilakukan, namun kondisi yang serba kekurangan, keterbatasan dan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan minimal/dasar dalam hidupnya belum terpenuhi.
2. Biaya hidup yang meningkat setiap tahun seiring dengan terjadinya kenaikan harga kebutuhan pokok, menyebabkan meningkatnya biaya untuk memperoleh kebutuhan pokok minimum/ garis kemiskinan. Meningkatnya jumlah penduduk miskin di Kabupaten Alor ini baik secara absolut maupun secara agregat dari tahun 2003 sampai dengan 2006 karena sebagai akibat dari pergeseran ukuran garis kemiskinan yang selalu naik seiring dengan meningkatnya tingkat pengeluaran konsumsi pangan dan non pangan karena adanya inflasi yang terjadi setiap tahun.
3. Kecamatan Teluk Mutiara mempunyai jumlah penduduk yang terbanyak dan terpadat di Kabupaten Alor, karena merupakan kecamatan yang terletak di ibu kota kabupaten. Begitupun juga dengan tingkat kepadatan penduduk,

Kecamatan Teluk Mutiara mempunyai angka kepadatan penduduk yang paling tinggi dibandingkan dengan kecamatan lainnya.

4. Rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara yang mempunyai anak dibawah umur 5 tahun, merupakan kelompok umur yang membutuhkan perhatian yang serius dari pemerintah karena pada kelompok umur ini seorang anak membutuhkan asupan gizi yang cukup dan memerlukan imunisasi. Sedangkan di sisi yang lain RTM merupakan kelompok masyarakat yang mempunyai ketidakmampuan untuk memenuhi kehidupan yang layak bagi keluarganya, termasuk tidak mempunyai akses yang baik pada pelayanan kesehatan, karena itu perlu adanya perhatian pemerintah dalam peningkatan pelayanan kesehatan bagi rumah tangga miskin yang mempunyai anak balita ini.
5. Rumah tangga miskin yang memiliki anak usia 7-18 tahun yang tidak bersekolah di Kecamatan Teluk Mutiara masih tinggi karena program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun bagi anak usia sekolah belum diimplementasikan secara baik. Hal ini karena kebijakan tersebut tidak diikuti dengan suatu tindakan yang operasional yang seharusnya memberikan kemudahan kepada setiap anak usia sekolah untuk mendapatkan layanan pendidikan dasar dan tanpa adanya pungutan biaya atau persyaratan-persyaratan yang menimbulkan biaya bagi orang tua murid. Indikator rumah tangga miskin yang mempunyai anak usia sekolah 7-18 tahun dalam setiap 100 rumah tangga miskin, menunjukkan bahwa hampir setiap rumah tangganya memiliki anak usia sekolah yang tidak bersekolah berjumlah lebih

dari 1 orang. Indikasi ini menggambarkan dalam setiap rumah tangga miskin masih terdapat satu atau lebih dari anak mereka yang berusia sekolah yang tidak dapat bersekolah karena ketidakmampuan ekonomi keluarga untuk menyekolahkan semua anaknya yang masih berusia 7 – 18 tahun.

6. Sebagian besar rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara mempunyai rumah yang lantainya dari tanah atau bahan berkualitas rendah dengan persentase tertinggi terdapat pada Desa Fanating dan yang terendah pada Kelurahan Kalabahi Kota. Rumah tangga miskin yang mempunyai tempat buang air bersama atau tidak memiliki tempat buang air (WC), dimana angka tertinggi pada Kelurahan Wetabua dan angka yang terendah pada Kelurahan Welai Timur. Indikator ini mencerminkan bahwa masyarakat miskin belum mempunyai kepedulian, perhatian dan keseriusan dalam pengelolaan lingkungan tempat tinggal yang sehat dan bersih atau belum memahami pola hidup yang sehat, sehingga mereka lebih rentan terhadap berbagai jenis penyakit.
7. Sebagian besar jumlah rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara yang tidak mempunyai kemampuan berobat pada saat mereka membutuhkan pelayanan kesehatan. Kondisi ini menggambarkan masih rendahnya kesadaran masyarakat miskin terhadap arti pentingnya kesehatan bagi dirinya dan keluarganya, sehingga tidak memanfaatkan jasa pelayanan kesehatan secara baik, walaupun fasilitas kesehatan dapat dijangkau. Selain itu juga karena ketidakmampuan secara ekonomi atau tidak mempunyai uang yang dapat

digunakan untuk membeli obat ataupun untuk transportasi ke tempat layanan kesehatan yang terdekat.

8. Pasangan usia subur pada rumah tangga miskin di Kecamatan Teluk Mutiara yang turut serta dalam program keluarga berencana masih rendah. Kondisi ini menggambarkan rendahnya kesadaran masyarakat yang tergolong dalam rumah tangga miskin untuk ikut serta dalam program keluarga berencana, walaupun program KB ini telah berlangsung lama. Rendahnya kesadaran ini membuat masyarakat miskin semakin banyak, tidak dapat mengatur jumlah anak yang dilahirkan sehingga rumah tangga yang miskin tetap bertambah miskin karena setiap anak yang terus bertambah akan tetap menjadi orang miskin.
9. Permasalahan umum yang dihadapi oleh masyarakat miskin dalam usaha ekonominya adalah keterbatasan akses terhadap sumber-sumber pembiayaan dan permodalan, keterbatasan penguasaan teknologi dan informasi, keterbatasan akses pasar, dan sebagainya. Masih terdapat persoalan mendasar yang mengurung orang miskin untuk melakukan rasionalisasi dan ekspansi usaha. Sekalipun sudah banyak program pemberdayaan ekonomi yang langsung menyentuh orang miskin telah dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun lembaga non pemerintah (NGOs), tetapi sebagian orang miskin masih sulit untuk keluar dari kemiskinannya.

B. SARAN

Hasil penelitian menggambarkan bahwa kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Teluk Mutiara dapat berdampak pada kualitas hidup dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang tercermin dari karakteristik sosial ekonomi rumah tangga miskin. Sehubungan dengan hasil penelitian tersebut maka disampaikan saran sebagai berikut:

1. Program penanggulangan kemiskinan sebaiknya diimplementasikan dengan lebih terarah pada sasaran rumah tangga miskin dengan memperhatikan karakteristik dari rumah tangga miskin tersebut agar spesifikasi program penanggulangan kemiskinan dapat dilaksanakan lebih efektif.
2. Untuk dapat meningkatkan kualitas hidup rumah tangga miskin perlu adanya upaya dalam meningkatkan pelayanan kesehatan dengan menyediakan fasilitas dan tenaga kesehatan yang dapat menjangkau sampai daerah yang sulit secara geografis, menyebarluaskan informasi kesehatan kepada masyarakat miskin, karena pada umumnya rumah tangga miskin tidak mempunyai akses terhadap informasi kesehatan, keterbatasan akses dalam menikmati fasilitas pelayanan kesehatan, dan ketidakmampuan secara ekonomi, sehingga membuat mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan akan pelayanan kesehatan pada saat mereka membutuhkannya. Juga perlu meningkatkan pola hidup sehat dan sanitasi lingkungan kepada masyarakat miskin, agar mereka dapat merubah kebiasaan hidup yang tidak sehat, diantaranya mempunyai tempat buang air sendiri, mempunyai lantai rumah

dari bahan yang berkualitas, dan memiliki akses air bersih dari tempat yang terlindung.

3. Dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia maka perlu adanya peningkatan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, dengan memberikan akses yang mudah kepada masyarakat miskin atau rumah tangga yang yang tidak berdaya secara ekonomi melalui penyediaan fasilitas pelayanan dasar pendidikan, tenaga di bidang pendidikan, dan alokasi dana untuk pendidikan secara proporsional.
4. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka perlu dibangun dahulu kesadaran akan pentingnya keluarga kecil, sejahtera dan bahagia, karena itu perlu ditingkatkan partisipasi pasangan usia subur dari masyarakat miskin untuk secara aktif terlibat dalam keluarga berencana.
5. Masih rendahnya masyarakat miskin yang tidak mempunyai akses terhadap sumber-sumber dana, maka berbagai program pemberdayaan ekonomi masyarakat, bantuan kegiatan-kegiatan usaha ekonomi produktif atau bantuan kredit usaha rakyat harus lebih diprioritaskan kepada kelompok yang dikategorikan dalam rumah tangga miskin. Disamping itu juga perlu adanya pendampingan secara teknis dan administrasi, serta penguatan kelembagaan dalam kelompok masyarakat miskin.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Arsyad, L. 1992. *Memahami Masalah Kemiskinan di Indonesia Suatu Pengantar*. Yogyakarta: JEBI No.I Tahun VII Fakultas Ekonomi UGM.
- Bappenas, 2005. *Draft ringkasan- Laporan perkembangan pencapaian tujuan pembangunan milenium Indonesia*. Jakarta. Badan perencanaan Pembangunan nasional.
- Bappenas, 2008. *Rencana Kerja Pemerintah, lampiran buku II peningkatan efektifitas penanggulangan kemiskinan*. Jakarta. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- BPS, 2001. *Teluk Mutiara Dalam Angka 2000*. Kalabahi: Penerbit Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor.
- BPS, 2002. *Teluk Mutiara Dalam Angka 2001*. Kalabahi: Penerbit Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor.
- BPS, 2003. *Data dan Informasi Kemiskinan 2003*. Buku 2: Kabupaten. Jakarta: Penerbit Badan Pusat Statistik.
- BPS, 2003. *Teluk Mutiara Dalam Angka 2002*. Kalabahi: Penerbit Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor.
- BPS, 2004. *Teluk Mutiara Dalam Angka 2003*. Kalabahi: Penerbit Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor.
- BPS, 2005. *Teluk Mutiara Dalam Angka 2004*. Kalabahi: Penerbit Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor.
- BPS, 2006. *Data dan Informasi Kemiskinan 2005-2006*. Buku 2: Kabupaten. Jakarta: Penerbit Badan Pusat Statistik..
- BPS, 2006. *Statistik Indonesia*. Jakarta 2001. Penerbit Badan Pusat Statistik.
- BPS, 2006. *Teluk Mutiara Dalam Angka 2005*. Kalabahi: Penerbit Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor.
- BPS, 2007. *Alor Dalam Angka 2006/2007*. Kalabahi: Penerbit Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor.
- BPS, 2007. *Teluk Mutiara Dalam Angka 2006*. Kalabahi: Penerbit Badan Pusat Statistik Kabupaten Alor.

- Chalid, P. 2006. *Teori dan isu pembangunan*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah. 2002. *Rencana Strategis Penanggulangan Kemiskinan Bidang Pemukiman dan Prasarana Wilayah*. Jakarta: Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah
- Dharma, S. & Simanjuntak, P. 2000. Paradigma birokrasi pemerintah dan otonomi daerah. *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, III(3), Oktober 2000, h. 59.
- Dunn, W, 2003. *Pengantar analisis kebijakan publik*. Edisi Kedua. Jogjakarta: Penerbit Universitas Gajah Mada,.
- Frank, A.G. 1984. *Sosiologi pembangunan*. Jakarta: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial
- Hidayat, E,W, dkk. 2007. *Pembangunan Kabupaten Alor melalui Tehnologi Tepat Guna*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Jakarta.
- Irawan, P. 2006. *Metodologi penelitian administrasi*. Jakarta. Penertbit Universitas Terbuka.
- Ismanto, I.G.N. 1995. *Kemiskinan di Indonesia dan Program IDT*. Center for Strategic and International Studes: Jakarta.
- Istianda, M. 2007. *Studi mandiri*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Jones, C.O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Kammeier, H.D. 2002. *Linking decentralization to urban development*. New York: United Nation Human Settlements Programme, UN-HABITA.
- Kismartini, dkk. 2007 *Analisis kebijakan publik*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Leach, L., et. al. 1994. *The changing organisation and management of local government*. London: Macmillan Press LTD.
- Leemans, A.F. 1970. *Changing patterns of local government* The Hague: International Union of Local Authorities.
- Lubis, Dj. 2004. *Strategi penanggulangan kemiskinan nasional*. Jakarta: TKP3KPK Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Moekijat. 1995. *Analisis kebijaksanaan publik*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Mubyarto, 1996. *Kaji Tindak Program IDT*. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Jogyakarta: Aditya Media.
- Mustopadidjaya, A.R. 1988. *Perkembangan Penerapan Studi Kebijakan*. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta.

- Ndraha, T. 1997. *Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta
- Nugroho, R.G. 2006. *Kebijakan publik untuk negara-negara berkembang, model-model perumusan, implementasi dan evaluasi*. Jakarta. Percetakan PT. Gramedia.
- Pasandaran, E. 1994. *Hasil penelitian upaya penanggulangan kemiskinan di Nusa Tenggara Timur Kabupaten Ende dan Timor Tengah Utara*. Jakarta: Puslitbangnak.
- Praing, K. 1999. *Implementasi Program Inpres Desa Tertinggal di Kecamatan Cilincing*.
- Remi, S.S, dkk. 2002. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia (Suatu Analisis Awal)*. Edisi Indonesia Inggris. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Sayagyo, P. 1985. *Tehnologi Pertanian dan Peluang Kerja Wanita di Pedesaan Suatu Studi Kasus Padi Sawah*, Yogyakarta: BPF UGM.
- Sudjana, 1996. *Tehnik Analisis Data Kualitatif*. Bandung. Penerbit Tarsito.
- Sugiyono, 2002. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta
- Sukelele, D.D. 2003 *Pemberdayaan masyarakat miskin di era Otonomi Daerah*. Bekasi: Yayasan Kurnia.
- Tangkilisan, H.N.G. 2003. *Evaluasi kebijakn publik, penjelasan, analisis & transformasi pikiran Nagel*. Yogyakarta. Penerbit Balairung & Co.
- Tangkilisan, H.N.G. 2004. *Kebijakan publik untuk pemimpin berwawasan internasional*. Yogyakarta. Penerbit Balairung & Co.
- Tarigan, A. 2002. *Konsentrasi kebijakan ppublik. derektorat kerjasama pembangunan sektoral dan daerah*. Jakarta: Kementrian Negara PerencanaanPembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan.
- The Worl Bank Group. 2000. *Decentralization & subnational regional economics. what, why, and where*. Jakarta: The World Bank Group.
- TKPK. 2007. *Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan*. Diambil dari <http://tkpkri.org/content/view/167/218/lang.id/>, tanggal 12 Pebruari 2008. Jakarta. Badan perencanaan Pembangunan nasional.
- Wahab, S.A. 2004. *Analisis kebijaksanaan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Edisi kedua. Jakarta. Bumi Aksara.