

PERENCANAAN PARTISIPATIF DALAM RANGKA PENGENTASAN KEMISKINAN**Nugraha Utama Sudarsana**

Program Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang

e-mail: nugraha_us@yahoo.co.id

Abstract: Daerah Istimewa Yogyakarta has a highest poverty percentage between Java's provinces. According that situation, since 2012, The Government of Daerah Istimewa Yogyakarta have been creating a poverty alleviation program that called Pilot Village Program of Poverty Alleviation and Food Insecurity. Many of institutions was involved in this program. By using qualitative method, this research tried to describe and analyze the poverty and food security alleviation program planning steps that was created by The Government of Daerah Istimewa Yogyakarta in years 2012-2014 also the factors that support as well as obstruct the resident's participations. The program planning was preceeded by identification of community condition and needs then followed by several planning activities that using the identification data. The resident of pilot village participated to planning process by delivered some feedback within dissemination and monitoring activities. Various community feedback is used to enhance the next period plan. Community participation in program planning is driven by factors the role of stakeholders, public awareness and social systems in the community and on the other side is inhibited by the type of profession and position in society. When we talking about resident's participation in the program planning process there are still a problems that need to be improved is still marginalization of the poor in decision-making/policy.

Keywords: poverty alleviation, participatory planning

Abstrak: Prosentase kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan yang tertinggi diantara provinsi-provinsi di Pulau Jawa. Berkaitan dengan hal tersebut dan pemahaman bahwa kemiskinan merupakan permasalahan multi dimensi, maka Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta mencetuskan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan dengan melibatkan berbagai pihak terkait. Penelitian ini bertujuan mendiskripsikan dan menganalisis perencanaan program tersebut beserta keterlibatan masyarakat di dalamnya termasuk faktor-faktor yang mendukung dan menghambat partisipasi masyarakat. Perencanaan program didahului dengan identifikasi kondisi dan kebutuhan wilayah dan masyarakat sasaran. Data hasil identifikasi tersebut kemudian digunakan dalam tahap-tahap perencanaan selanjutnya. Masyarakat berpartisipasi dalam penyusunan rencana dengan memberikan umpan balik pada saat diadakan kegiatan sosialisasi dan monitoring program. Umpan balik tersebut digunakan untuk memperbaiki rencana pada periode berikutnya. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan didukung oleh peran pemangku kepentingan, kesadaran masyarakat, dan sistem sosial dalam masyarakat; serta dihambat oleh jenis pekerjaan dan kedudukan dalam masyarakat.

Kata kunci: pengurangan kemiskinan, perencanaan partisipatif

PENDAHULUAN

Secara global, kemiskinan masih menjadi permasalahan yang menonjol, 1,2 milyar penduduk dunia berada dalam kemiskinan ekstrim (www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml). Kondisi tersebut kemudian mendorong gerakan pemberantasan kemiskinan secara global yang dituangkan dalam Millenium's Development Goal. Demikian juga di Indonesia, kemiskinan masih menjadi permasalahan sosial dengan 16,6% penduduk Indonesia yang masuk kategori miskin. Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri kemiskinan masih menjadi isu yang mengemuka, dari data yang dimiliki Badan Pusat Statistik, diketahui bahwa pada bulan September 2013 jumlah penduduk miskin mencapai 535,180 jiwa atau setara dengan 15,03% dari keseluruhan penduduk di Daerah Istimewa Yogyakarta. Tingkat kemiskinan tersebut telah menempatkan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai provinsi dengan prosentase penduduk

miskin terbesar di Pulau Jawa atau secara nasional berada pada posisi ke-24 dari 33 provinsi di Indonesia. Prosentase penduduk miskin di Daerah Istimewa Yogyakarta lebih dominan berada di wilayah pedesaan. Penyebaran kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut tidaklah merata, namun mayoritas penduduk miskin berada di wilayah kecamatan tertentu saja.

Kemiskinan merupakan bermasalah multi dimensi, di dalam masalah kemiskinan terkandung permasalahan ekonomi, kualitas sumber daya manusia, kesehatan, pendidikan serta keterbatasan akses terhadap pemenuhan kebutuhan pokok sehingga upaya penanganannya juga harus bersifat multi dimensi, hal ini selaras dengan pendapat yang diungkapkan oleh Hamzah (2012) bahwa berbagai kebijakan dalam menanggulangi kemiskinan dan kelaparan di Indonesia harus dilaksanakan secara multisektor dengan dukungan berbagai pihak. Terlebih lagi, kebijakan penganggaran dalam pemerintahan bersifat sektoral, sehingga perlu upaya bersama-sama lintas sektor agar permasalahan yang terkandung di balik kemiskinan tersebut dapat diatasi

Berawal dari keprihatinan mengenai prosentase penduduk miskin yang tinggi dan dampak kemiskinan tersebut terhadap kondisi rawan pangan, disertai pemahaman bahwa kemiskinan merupakan permasalahan multi dimensi, maka Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta menganggap perlu dilakukan sebuah upaya khusus lintas sektor, lintas lembaga dalam rangka mengurangi kemiskinan dan kerawanan pangan. Upaya tersebut diwujudkan melalui sebuah program yang dikenal sebagai Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan Di Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 434/KEP/2012 tentang Penetapan Delapan desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam proses perencanaan pengentasan kemiskinan pada delapan desa, semua lembaga yang terkait ikut dilibatkan sehingga setiap lembaga dapat mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya untuk mendukung upaya pengentasan kemiskinan.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia pada era reformasi menempatkan masyarakat sebagai pilar utama pemerintahan daerah. Di dalam kebijakan tersebut terdapat empat tujuan yang hendak dicapai melalui desentralisasi, yakni: memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD (Muluk, 2007, h.2). Prakarsa, kreativitas dan peran serta masyarakat di dalam pembangunan dikenal pula sebagai partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pikiran diwadahi melalui mekanisme musrenbang yang dilaksanakan secara berjenjang dari tingkat desa/kelurahan hingga ke tingkat pusat, atau apabila mengambil konteks pada Daerah Istimewa Yogyakarta, maka pengusulan prioritas kegiatan ini sampai pada tingkat provinsi. Mengingat sedemikian panjangnya rantai pengusulan kegiatan dari masyarakat hingga ke SKPD pelaksana kegiatan di tingkat provinsi menyebabkan terjadinya distorsi antara apa yang sebenarnya dikehendaki masyarakat dengan apa yang dituangkan dalam program atau kegiatan. Terlebih lagi sifat musrenbang sendiri merupakan ajang sinkronisasi program dan kegiatan antara tingkat pemerintahan yang lebih rendah dengan tingkat pemerintahan setingkat di atasnya. Permasalahan ini senada dengan yang dikemukakan Pasaribu (2013) berdasarkan hasil penelitiannya di Kecamatan Sumbul (Dairi) yang menemukan bahwa hasil musrenbang belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kondisi ini tentu sangat merugikan masyarakat mengingat masyarakat adalah pihak yang dianggap memahami mengenai keadaan sosial ekonominya, serta mampu menganalisa dan merumuskan solusi untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang mereka hadapi sebagaimana pendapat Adisasmita (2006) dan juga pendapat Tjokroamidjojo (1995) yang menyatakan bahwa dalam rangka mencapai tujuan-tujuan pembangunan memerlukan keterlibatan aktif dari masyarakat pada umumnya. Anggota masyarakat yang secara terus menerus bersinggungan dengan wilayah dan masyarakat di sekitarnya tentu lebih mengetahui kondisi, potensi, permasalahan serta kebutuhan masyarakatnya. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan bagaimanapun pentingnya dan musti

dilaksanakan oleh pemerintah bukannya tanpa kendala sebagaimana telah diteliti oleh Maniquin (2010), Tarigan (2011), Yulianti (2012), Pasaribu (2013), dan Atawollo (2013) yang menyebutkan faktor kualitas sumber daya manusia, sosialisasi, kesadaran, kepemimpinan, faktor ekonomi (jenis pekerjaan) merupakan faktor-faktor yang menjadi penghambat partisipasi masyarakat.

Pada tahap awal program Pemerintah Daerah DIY menjadikan delapan desa sebagai percontohan untuk kemudian apabila dipandang berhasil, maka program serupa akan direplikasikan ke wilayah yang lain. Ke delapan desa tersebut memiliki karakteristik yang berbeda-beda, namun secara kasar dapat dibedakan menjadi dua jenis desa, yaitu desa dengan karakter wilayah yang cenderung berbasis pertanian namun memiliki kendala dalam hal daya dukung lingkungannya dan desa dengan karakter berada dekat dengan kota sehingga warga masyarakatnya tidak berkecimpung dalam bidang pertanian. Dari dua karakter desa inilah diambil Desa Jagalan dan Desa Wukirsari sebagai lokasi penelitian.

Desa Jagalan, mewakili karakter desa yang dekat bahkan berbatasan langsung dengan kota dan sudah tidak diketemukan lagi anggota masyarakatnya yang bermata pencaharian di sektor pertanian khususnya pertanian pangan. Kemiskinan di Desa Jagalan meliputi 23% dari kepala keluarga dan anggota masyarakat yang berada dalam kondisi miskin tersebut didominasi oleh mereka yang bekerja sebagai buruh, pedagang kecil serta bekerja pada sektor informal lainnya. Akses Desa Jagalan terhadap pusat perekonomian, pendidikan, kesehatan dan layanan umum lainnya lebih baik dibandingkan Desa Wukirharjo. Ketiadaan lahan pertanian menyebabkan Desa Jagalan menghadapi masalah kerawanan pangan karena tidak dapat memproduksi bahan pangan sendiri disamping masalah kemiskinan yang menyebabkan akses penduduk miskin terhadap bahan pangan menjadi terbatas.

Tingkat kemiskinan di Desa Wukirharjo mencapai 79% dari kepala keluarga di desa tersebut. Keluarga yang berada dalam kondisi miskin tersebut didominasi oleh masyarakat yang bermata pencaharian sebagai petani, yang sekaligus merupakan profesi mayoritas penduduk desa tersebut. Kemiskinan keluarga petani di Desa Wukirharjo disebabkan oleh keterbatasan daya dukung lingkungannya, terutama dalam hal ini adalah ketersediaan air, yang menyebabkan budidaya pertanian tidak dapat dilakukan sepanjang tahun sehingga berpenagruh terhadap rendahnya tingkat pendapatan masyarakat dan pada akhirnya memicu angka kemiskinan yang tinggi. Selain masalah kemiskinan, desa ini juga menghadapi keterbatasan dalam akses pendidikan, keterjangkauan sarana perekonomian, sarana kesehatan dan bahkan infrastruktur yang kurang memadai. Namun dalam segi ketahanan pangan, penduduk miskin di Desa Wukirharjo kondisinya lebih baik dibanding Desa Jagalan, karena rata-rata penduduk miskin di Desa Wukirharjo memiliki cadangan pangan.

Proses perencanaan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan memberi ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam bentuk penyampaian kondisi, potensi, permasalahan dan saran mengenai potensi dan permasalahan yang terdapat dalam masyarakat. Upaya melibatkan masyarakat sasaran pada proses penyusunan rencana program pengurangan kemiskinan ini mengandung harapan bahwa rencana program tersebut akan benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat. Proses komunikasi dalam rangka mendengar aspirasi masyarakat dilaksanakan secara langsung oleh tim dari pemerintah daerah untuk kemudian digunakan untuk sebagai bahan merumuskan program dan kegiatan sesuai kebutuhan masyarakat setempat.

Kondisi masyarakat yang berbeda antara masyarakat Desa Jagalan dan masyarakat Desa Wukirharjo ternyata kemudian menampilkan fenomena yang berbeda ketika diminta turut serta dalam tahap perencanaan. Kaum wanita mendominasi peserta kegiatan sosialisasi maupun monitoring di Desa Jagalan, sedangkan di Desa Wukirharjo justru berkebalikan, yaitu didominasi oleh kaum pria. Penelitian ini kemudian menggali lebih dalam mengenai faktor-faktor yang berada di balik kedua fenomena tersebut. Dari hasil penelusuran lebih lanjut terhadap kedua fenomena tersebut kemudian diperoleh fakta bahwa partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan program dihambat oleh faktor jenis pekerjaan

dan kedudukan dalam masyarakat dan didukung oleh faktor peran pemangku kepentingan, kesadaran masyarakat dan sistem sosial dalam masyarakat.

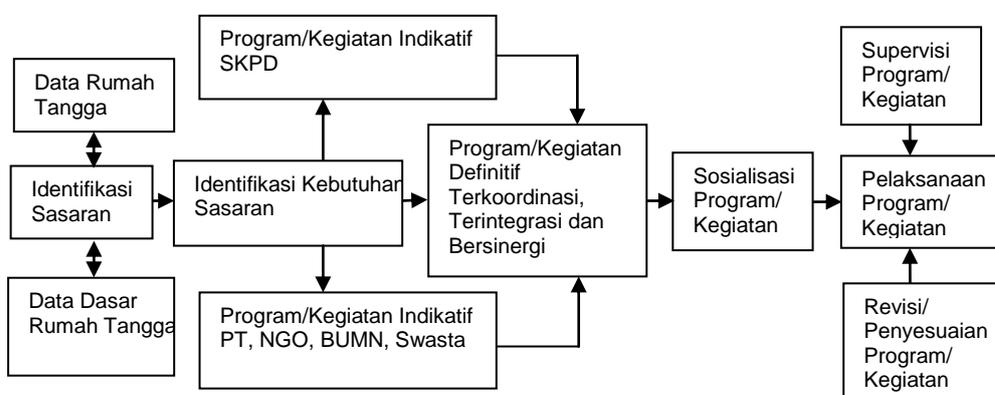
METODE

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitik dengan pendekatan kualitatif. Dalam penelitian ini bertujuan mendeskripsikan proses perencanaan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Disamping itu, penelitian ini juga mengangkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan. Penelitian ini mengambil lokasi di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya di Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan serta di dua desa yang ditetapkan sebagai lokasi program, yaitu Desa Jagalan, Kabupaten Bantul dan Desa Wukirharjo, Kabupaten Sleman. Data diperoleh dari pengamatan di lapangan, mengumpulkan dokumen-dokumen terkait serta diperkuat dengan wawancara terhadap narasumber terpilih. Data yang diperoleh dianalisis menggunakan metode analisis data interaktif (Miles dan Huberman, 1992, h.20) yang meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data serta pengambilan keputusan dan verifikasi. Penelitian ini berfokus yang pertama pada tahapan perencanaan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan yang terdiri dari tahap identifikasi sasaran, identifikasi kebutuhan sasaran dan penyusunan program/kegiatan oleh instansi/lembaga terkait, fokus yang kedua adalah mengenai partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rencana beserta faktor-faktor yang menghambat dan mendukung partisipasi masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi kemiskinan lambat laun akan membentuk budaya kemiskinan yang menghambat masyarakat untuk bersifat inovatif, mau bekerja keras dan cenderung menyerah kepada nasib (Soetomo, 2012, h.113-114). Sachs menambahkan bahwa masyarakat miskin tersebut memiliki kekurangan dalam hal kapasitas pribadi, seperti kesehatan dan ketrampilan; kemampuan dan kesempatan berusaha; menghadapi persoalan infrastruktur yang kurang memadai; penguasaan sumber daya alam yang lemah; tidak memperoleh layanan publik sebagaimana mestinya; serta pengetahuan yang terbilang rendah. Sehingga perlu dilakukan upaya untuk mengatasi persoalan yang membentuk dan melingkupi kemiskinan, salah satu harapannya adalah melalui Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan ini.

Tahapan-tahapan perencanaan dalam Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan pangan meliputi tahap identifikasi sasaran, identifikasi kebutuhan sasaran, penyusunan program kegiatan definitif, dan diakhiri dengan sosialisasi program. Untuk lebih jelasnya tahap-tahap tersebut digambarkan dalam Gambar 1.



Gambar 1. Alur Proses Pengelolaan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan

Tahap identifikasi sasaran menghasilkan data mengenai kondisi wilayah dan masyarakat secara keseluruhan termasuk didalamnya terdiri dari kondisi perekonomian, kemiskinan, pendidikan, infrastuktur serta kondisi ketahanan pangan masyarakat. Data tersebut kemudian digunakan untuk menentukan kebutuhan masyarakat terutama masyarakat miskin. Dari hasil identifikasi tersebut diperoleh fakta bahwa tingkat kemiskinan di Desa Jagalan mencapai 23% kepala rumah tangganya sedangkan di Desa Wukirharjo mencapai 79% kepala keluarga. Kondisi perekonomian, pendidikan dan infrastuktur di Desa Jagalan lebih baik daripada di Desa Wukirharjo, mengingat letak Desa Jagalan yang berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta. Profesi mayoritas penduduk Desa Wukirharjo adalah sebagai petani namun harus menghadapi kenyataan bahwa daya dukung lingkungan di desanya, terutama dari sisi kesediaan air, tidak memadai untuk berbudidaya sepanjang tahun. Sedangkan di Desa Jagalan mayoritas berprofesi sebagai karyawan, buruh, pedagang kecil serta pekerjaan informal lainnya.

Tahap identifikasi sebagai tahap awal perencanaan yang berisi pengumpulan data masyarakat dan wilayah sasaran merupakan tahap yang penting, Tjokroamidjojo (1987, h.75) menyatakan tahap tersebut sebagai tahap pratinjau keadaan yang bermanfaat untuk mengenali permasalahan pokok, keterbatasan-keterbatasan utama serta hambatan-hambatan yang pada akhirnya digunakan menjadi dasar merumuskan kebijakan pembangunan. Namun demikian data yang diperoleh dalam tahap identifikasi belum memadai, dalam pandangan Lindgren dan Bandhold (2003, h.55-56) menyebutkan bahwa data sebaiknya berasal dari kurun waktu tertentu sehingga dapat menggambarkan jejak-jejak perubahan, pola, kecenderungan yang akan membantu memprediksi kondisi di masa mendatang yang serba tidak pasti sehingga rencana yang dibuat tetap sesuai dengan perubahan keadaan.

Tabel 1. Kondisi Masyarakat Sasaran

Kondisi	Desa Jagalan	Desa Wukirharjo
Mata Pencaharian	Karyawan/pegawai, industri rumah tangga, peternak, pedagang kecil	Petani,
Kemiskinan	± 23% kepala keluarga	± 79% kepala keluarga
Infrastuktur	Fasilitas jalan beraspal	Jalan antar desa beraspal, kekurangan air ketika musim kemarau
Cadangan Pangan	90% masyarakat miskin tidak memiliki cadangan pangan	Masyarakat miskin memiliki cadangan pangan

Kepala keluarga yang miskin di Desa Jagalan didominasi oleh mereka yang bekerja sebagai buruh, pedagang kecil dan sektor informal lainnya, sedangkan di Desa Wukirharjo didominasi oleh keluarga petani. Kemiskinan ini dalam pandangan Yustika (2003) sebagai akibat posisi yang selalu 'kalah', baik kalah menghadapi kondisi alam, kalah dalam sistem ekonomi dan bahkan terkadang kebijakan pemerintahpun tidak berpihak kepada golongan tersebut. Dalam hal pendidikan penduduk miskin di Desa Jagalan 8,4% tidak atau belum bersekolah, 23,4% sedang bersekolah dan 68,2% tidak bersekolah karena telah memiliki aktivitas lain, sedangkan di Desa Wukirharjo 59% penduduk miskin tidak bersekolah, 22,3% belum bersekolah dan 18,5% masih sekolah. Hal ini sesuai dengan gambaran yang disampaikan oleh Sachs (2005) dan Suyanto (2013, h.5-6) yang menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia penduduk miskin cenderung rendah karena waktu yang dimiliki tersita untuk mencari nafkah.

Beberapa data diatas kemudian digunakan untuk menyusun rekomendasi kegiatan dan menyusun program/kegiatan dari masing-masing instansi dan lembaga yang terlibat. Ketersediaan data yang valid menjadi hal yang sangat penting dalam sebuah perencanaan, hal tersebut diungkapkan oleh Smith yang

dikutip oleh Conyers dan Hills (1990, h.68). Perencanaan yang didahului oleh penggalian data terlebih dahulu dapat menjadi jawaban atas pendapat Tjokroamidjojo (1987, h.53-55) yang menyatakan bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia masih kurang didukung oleh data-data statistik, informasi, hasil riset dan survey yang akurat dan memadai.

Data yang dihasilkan dari tahap identifikasi sasaran kemudian digunakan untuk identifikasi kebutuhan sasaran yang terdiri dari penyusunan indikator keberhasilan program dan menyusun rekomendasi kegiatan. Indikator keberhasilan program ditetapkan sebanyak 14 buah indikator, yaitu: meningkatnya ketersediaan pangan yang beragam di tingkat rumah tangga dan wilayah; meningkatnya daya beli dan akses pangan rumah tangga dan di wilayah; meningkatnya pola konsumsi pangan beragam bergizi berimbang dan aman; berkembangnya usaha produktif berbasis sumber daya lokal yang mampu menjangkau pasar yang lebih luas; berkembangnya lembaga layanan permodalan lokal yang melayani kebutuhan permodalan bagi masyarakat setempat; desa penerima manfaat sudah tidak lagi masuk kategori rawan pangan dan tidak lagi dijumpai orang yang kelaparan/rawan pangan; mantapnya organisasi/kelembagaan yang ada; pembentukan jaringan usaha/kemitraan dan pemupukan sumber modal masyarakat; jajanan anak sekolah aman dari cemaran mikrobiologi, kimia dan fisik; menurunnya prosentase jumlah keluarga miskin; tingkat partisipasi masyarakat bertambah; prosentase tingkat laju pertumbuhan penduduk tidak mengalami kenaikan dibanding tahun sebelumnya; tersedianya air bersih dan infrastruktur fisik memadai; terfasilitasinya kelompok-kelompok belajar untuk meningkatkan SDM

Jika indikator keberhasilan program dapat diartikan sebagai kondisi ideal, cita-cita atau sebagai tujuan yang hendak dicapai setelah program ini dilaksanakan, maka tahapan perumusan indikator tersebut bisa dimasukkan ke dalam tahap penetapan tujuan dalam proses perencanaan menurut Tjokroamidjojo (1987, h.57). Tujuan besar atau tujuan makro dari program ini adalah mengurangi angka kemiskinan dan kerawanan pangan pada desa-desa yang ditetapkan sebagai lokasi percontohan, sedangkan tujuan-tujuan yang skalanya lebih kecil ditunjukkan dalam bentuk indikator-indikator tersebut. Perencanaan dalam pandangan Kartasasmita (1997, h.48) dan Tjokroamidjojo (1987, h.12-13) adalah proses mempersiapkan segala sesuatu agar dapat mencapai tujuan, sehingga penetapan tujuan menjadi hal yang mutlak ada dalam suatu rencana.

Adanya indikator-indikator yang disusun bersama tersebut menjadikan masing-masing instansi dan lembaga yang terlibat dalam Program Delapan Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan memahami tujuan yang hendak dicapai serta merencanakan bentuk kontribusi yang dapat diberikan untuk mencapai tujuan tersebut sehingga dapat mengurangi tumpang tindih dalam pelaksanaan program/kegiatan, hal ini menjadi jawaban atas pernyataan Tukiran, dkk (2010, h.84) dan Widyanti (2011) yang menyatakan bahwa upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia yang melibatkan banyak pihak justru menimbulkan fragmentasi, tumpang tindih akibat koordinasi yang lemah, adanya egoisme sektoral, instansi yang menyebabkan program pengentasan kemiskinan tidak fokus, tidak terarah dan tidak tepat sasaran. Rencana kegiatan yang telah disusun tetap memperhatikan batasan-batasan kewenangan sektoral, dimana pengampu sektor tertentu hanya akan menggarap sesuai kewenangannya, namun dengan adanya pembahasan rencana secara bersama-sama maka masing-masing instansi dan lembaga yang terlibat dalam Program Delapan Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan dapat meletakkan kegiatan-kegiatan yang sekiranya akan saling mendukung ketercapaian program.

Tahap selanjutnya adalah menyusun rekomendasi program/kegiatan berdasarkan data kondisi masyarakat dan wilayah serta memperhatikan indikator keberhasilan program yang telah disusun. Sebagian rekomendasi tersebut disajikan dalam Tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2. Contoh Rekomendasi Kegiatan

Rekomendasi		Pelaksana
Desa Jagalan	Desa Wukirharjo	
Pengembangan pemanfaatan lahan tidur dan lahan pekarangan	Peningkatan budidaya tanaman pangan lahan kering	BKPP DIY, Dinas Pertanian DIY, BPTP Yogyakarta
Pembangunan talud sungai di bodon citran	Pembangunan sarana air bersih di Klumprit	Dinas PU-ESDM DIY, Pemerintah Kabupaten, PDAM
Peningkatan program-program pemberdayaan berbasis pengentasan kemiskinan dan sinkronisasinya	Peningkatan program-program pemberdayaan berbasis pengentasan kemiskinan dan sinkronisasinya	Pemda DIY, Pemerintah Kabupaten, Perguruan Tinggi, LSM

Rekomendasi yang telah dihasilkan belum dapat dilaksanakan karena belum memuat nama program/kegiatan definitif, pelaksana kegiatan, sasaran kegiatan serta waktu pelaksanaan kegiatan. Oleh karena itu, rekomendasi-rekomendasi tersebut kemudian dibahas lebih lanjut dengan instansi dan lembaga terkait. Hasil pembahasan dengan instansi dan lembaga terkait adalah berupa program dan kegiatan definitif dari masing-masing instansi/lembaga yang akan dilaksanakan di Desa Wukirharjo dan Desa Jagalan. Sebagian usulan kegiatan dari masing-masing instansi/lembaga adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Kegiatan Intervensi di Desa Jagalan Tahun 2013

Instansi/ Lembaga	Program	Kegiatan	Sasaran		Waktu
			Lembaga/ Kelompok	Jumlah KK/Org	
BKPP DIY	Pemberdayaan dan Pengembangan Ketahanan Pangan	- DDRT/SRT	Desa	sampel RTM	Jan-Maret
		- Demapan	Pok Afinitas Tunas Jaya	50 org	Jan-Des
		- Penguatan Cadangan Pangan Masyarakat	KWT Melati	18 org	Jan-Des
BPPM DIY	Program RASKIN	Penyaluran Raskin	Desa	126 RTSPM	Feb-Des
Dinkes DIY	JAMKESOS	- Jaminan Pelayanan Kesehatan	- PBI - COB	- 597 jiwa - 68 jiwa	Jan-Des
		- Penyuluhan/ Promosi	Desa	1 kali	Maret
BBPOM DIY	Operasional Lab Keliling Masuk Desa	Uji lab cepat pangan yang beredar	- Sekolah - Pasar Tradisional		September
	Bimtek KIE	Bimbingan Teknis	Masyarakat Des	1 paket	Agst-Sept

	Keamanan Pangan	*)			
BPTP Yogyakarta	Diversifikasi Pangan	Model Kawasan Rumah Pangan Lestari	Masyarakat Des Jagalan	24 - 30 KK	Jan sd Des
BKKBN	Pengendalian Jumlah Penduduk	Penyediaan Kontrasepsi Gratis bagi Keluarga Pra Sejahtera dan Sejahtera I			Jan-Des
		Pemberian Ayoman Pemakaian Alat Kontrasepsi			Jan-Des
		Penyediaan Bantuan Klaim Kegagalan dan Komplikasi Berat Akibat Pemakaian Kontrasepsi			Jan-Des

Ketika berbicara mengenai pengentasan kemiskinan, maka aktivitas yang dilakukan haruslah mampu menyelesaikan masalah-masalah yang membentuk kemiskinan. Apabila merujuk pendapat Sachs (2005) dan Suyanto (2013, h.5-6) yang menyebutkan bahwa pada masyarakat miskin secara umum mengalami kekurangan dari sisi kualitas sumber daya manusia, aset untuk berproduksi, infrastruktur, penguasaan sumber daya alam, institusi publik serta dalam hal pengetahuan, maka permasalahan kekurangan-kekurangan dalam beberapa hal tersebut sebaiknya dapat teratasi dalam Program Delapan Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan Dan Kerawanan Pangan. Jika kegiatan dalam program tersebut kemudian dipetakan berdasarkan permasalahan-permasalahan dalam masyarakat miskin, maka hasilnya adalah sebagaimana tercantum dalam Tabel 4.

Tabel 4. Analisis Intervensi Program/Kegiatan Menggunakan Teori Sachs dan Suyanto

Faktor Pembatas	Intervensi Program/Kegiatan
Human Capital	Peningkatan Penanganan Daerah Rawan Pangan
	Gizi melalui Puskesmas
	Jamkesmas
	RASKIN
	Peningkatan Keamanan Pangan
	Pelatihan olahan Pangan dengan bahan ikan
	Pendampingan KRPL
Bussines Capital	
Infrastruktur	PNPM Mandiri Perkotaan
Natural capital	
Public institutional Capital	
Knowledge capital	Peningkatan Keamanan Pangan
	Pendampingan Hulu-Hilir Tanaman Pangan

	Pelatihan olahan Pangan dengan bahan ikan
	Pendampingan KRPL
	Pendampingan Hulu-Hilir Tanaman Pangan

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa kegiatan-kegiatan dalam Program Delapan Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan Dan Kerawanan Pangan lebih berfokus pada peningkatan kualitas sumber daya manusia beserta upaya peningkatan pengetahuan masyarakat dalam pengolahan pangan serta hanya sedikit menyentuh perbaikan infrastruktur. Jika ditinjau kembali bahwa penanggulangan kemiskinan memerlukan pendekatan dari berbagai dimensi, maka terdapat dimensi-dimensi yang belum tersentuh oleh program ini sehingga kondisi terpinggirkannya masyarakat miskin dalam beberapa dimensi masih belum memperoleh pemecahan.

Perencanaan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan yang diawali dengan survey, pemetaan kondisi masyarakat dan juga analisis untuk menghasilkan rekomendasi mengindikasikan bahwa pendekatan perencanaan yang digunakan lebih condong ke pendekatan teknokratis atau Faludi menggunakan istilah *rational planning*. Ackoff dan Olsen yang dikutip oleh Faludi (1976, h.51) menyatakan bahwa *rational planning* adalah penggunaan metode ilmiah yang terdiri dari serangkaian prosedur dan penggunaan dalil-dalil yang sesuai sehingga dapat dinyatakan benar secara ilmiah.

Meskipun pendekatan teknokratis atau *rational planning* tersebut menggunakan metode dan sistematika ilmiah yang akan menghasilkan rencana yang benar secara ilmiah, namun Smith sebagaimana dikutip oleh Conyers dan Hills, (1990, h.68) menyatakan bahwa kelemahan pendekatan ini adalah ketidak mampuannya untuk mengetahui apakah yang sebenarnya menjadi keinginan masyarakat. Pendapat Smith tersebut terbukti benar dalam konteks perencanaan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan ini. Program dan kegiatan yang telah disusun pemerintah bersama lembaga terkait lainnya ternyata masih melewatkan beberapa hal. Ketika rencana kegiatan tersebut dipaparkan kepada masyarakat, ternyata masyarakat mengusulkan berbagai persoalan yang luput dari perhatian. Hal ini sejalan dengan pendapat Adisasmita (2006, h.36-37) yang menyatakan bahwa masyarakat dinilai sebagai pihak yang paling memahami keadaan lingkungan sosial ekonomi masyarakatnya, dinilai mampu menganalisa sebab dan akibat dari berbagai keadaan sosial yang terjadi dalam masyarakat. Serta dinilai memiliki kemampuan untuk merumuskan solusi mengatasi permasalahan dan kendala yang mereka hadapi. Usulan masyarakat kemudian menjadi bahan untuk merumuskan rencana program di tahun 2014.

Tabel 5. Perbandingan Kegiatan di Desa Wukirharjo Tahun 2013 dan Tahun 2014

WUKIRHARJO				
	2014		2013	
Instansi	Nama Program	Nama Kegiatan	Nama Program	Nama Kegiatan
Dinas Kesehatan	Gizi melalui PUSKESMAS	Sosialisasi KP Ibu	JAMKESOS	Jaminan Pelayanan Kesehatan
		Pemicuan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat		Penyuluhan/ Promosi
		Pemberian Vit A Balita		
		Pemantauan Kadarzi		
		Pemantauan Garam Beryodium		

		Pemantauan Status Gizi		
		Survey PHBS		
BPTP Yogyakarta	Pendampingan KRPL	Optimalisasi pemanfaatan pekarangan:	Diversifikasi Pangan	Model Kawasan Rumah Pangan Lestari (MKRPL)
		tanaman buah dan sayur		
		Inisiasiasi industrialisasi pedesaan		
		Benih jahe 900 kg		
InProSuLA	Pendampingan Masyarakat	Advokasi RASKIN		

Tabel diatas menunjukkan perbandingan antara kegiatan yang dilaksanakan di tahun 2013 dan tahun 2014. Dari tabel tersebut terlihat bahwa selain terdapat kegiatan baru juga terjadi perubahan pada kegiatan yang telah ada di tahun 2013, yaitu menjadi lebih detail sesuai dengan kondisi masyarakat.

Usulan masyarakat tersebut tidak serta merta diadopsi oleh pemerintah, namun digunakan sebagai bahan perbaikan bagi rencana pada periode berikutnya. Kondisi ini jelas menggambarkan pola hubungan masyarakat dan pemerintah dalam perencanaan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan. Masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi menyampaikan tanggapan, namun keputusan mengadopsi atau tidak usulan masyarakat tersebut masih berada di tangan pemerintah, dalam pandangan Arnstein yang dikutip oleh Muluk (2007, h.58-60) tahap partisipasi ini termasuk dalam tangga penentraman.

Masyarakat desa sasaran diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam penyusunan rencana pada saat dilaksanakan kegiatan sosialisasi dan monitoring pelaksanaan kegiatan. Dalam kesempatan ini masyarakat menyampaikan usulan, potensi serta permasalahan yang dihadapi. Pada saat sosialisasi kegiatan dilaksanakan di Desa Jagalan, fenomena yang teramati adalah dominasi kaum wanita dalam kegiatan tersebut sedangkan di Desa Wukirharjo justru kaum pria yang lebih banyak hadir. Setelah ditelusuri lebih lanjut, fenomena tersebut terkait dengan jenis pekerjaan dan kedudukan masyarakat. Pekerjaan mayoritas masyarakat Desa Jagalan adalah sebagai karyawan/pegawai, industri kecil, pengusaha kecil sedangkan mayoritas penduduk Desa Wukirharjo adalah petani. Jenis-jenis pekerjaan ini terikat oleh waktu, sehingga ketika sosialisasi atau monitoring dilaksanakan, warga masyarakat dengan profesi tersebut tidak dapat menghadiri kegiatan. Peserta yang hadir adalah mereka yang tidak memiliki pekerjaan atau pekerjaannya tidak terikat oleh waktu. Di Desa Jagalan peserta adalah kebanyakan ibu rumah tangga yang sekaligus menjadi ketua-ketua kelompok afinitas sedangkan di Desa Wukirharjo adalah para tokoh masyarakat yang memiliki beberapa sumber penghasilan sehingga tidak terikat waktu bekerja formal. Selain itu faktor kedudukan masyarakat tersebut muncul sebagai dampak dari kebijakan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta yang hanya mengundang tokoh-tokoh masyarakat dan ketua-ketua kelompok dalam kegiatan sosialisasi dan monitoring.

Namun demikian masyarakat tetap bersedia berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan, hal tersebut disebabkan oleh faktor peran pemangku kepentingan, baik selaku individu seperti aparat desa dan tokoh masyarakat yang selalu mendorong masyarakat untuk berpartisipasi, namun juga dalam bentuk pemerintah dalam bentuk institusi yang telah sering melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan dan melaksanakan hasil perencanaan bersama masyarakat tersebut. Faktor peran pemangku kepentingan tersebut kemudian membentuk kesadaran masyarakat. Faktor lain yang mendukung partisipasi masyarakat adalah sistem sosial di dalam masyarakat seperti kebiasaan

bergotong-royong, sambatan (saling menolong disaat ada anggota masyarakat yang membutuhkan), budaya ewuh-pakewuh (tidak enak hati) jika tidak ikut suatu kegiatan serta hubungan kekerabatan yang masih sangat erat.

KESIMPULAN

Perencanaan Program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan DI Daerah Istimewa Yogyakarta lebih cenderung menggunakan pendekatan top-down dan teknokratis. Pendekatan partisipatif belum sepenuhnya diadopsi mengingat masyarakat miskin sebagai sasaran program belum dilibatkan dalam penyusunan rencana. Pendekatan teknokratis ditandai dengan digunakannya serangkaian metode ilmiah yaitu survei dan analisis untuk menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan program didorong oleh faktor peran pemangku kepentingan, kesadaran masyarakat serta sistem sosial dalam masyarakat. Partisipasi masyarakat dihambat oleh faktor jenis pekerjaan dan kedudukan dalam masyarakat.

DAFTAR RUJUKAN

- Adisasmita, Raharjo, 2006. *Membangun Desa Partisipatif*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Atawollo, Marianus Wagga. 2013. *Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Di Bidang Kesehatan*. Tesis. Malang, Universitas Brawijaya.
- Conyers, Diana dan Hills, Peter. 1990. *An Introduction to Development Planning in The Third World*. Chichester, John Wiley & Sons.
- Faludi, Andreas. 1976. *Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press.
- Hamzah, Asiah. 2012. Kebijakan penanggulangan kemiskinan dan kelaparan di Indonesia: realita dan pembelajaran, *Jurnal AKK*, 1 (1): 1-55.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. LP3ES, Jakarta.
- Lindgren, M dan Bandhold, H. 2003. *Scenario Planning The Link Between Future And Strategy*. New York, Palgrave Macmillan.
- Maniquin, Domingos. 2010. *Partisipasi Pemangku Kepentingan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Daerah*, Tesis. Malang, Universitas Brawijaya.
- Miles, Mattew B. Dan Huberman, A.M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*, diterjemahkan oleh Tjejep Rohendi Rohidi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Muluk, Mujibur Rahman Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah : Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*, Malang, Bayumedia Publishing.
- Pasaribu, Johnson. . Kajian Proses Perencanaan Pembangunan Melalui Peranan Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Sumbul (Dairi). *Jurnal Darma Agung*.
- Sachs, Jeffrey, 2005, *The End of Poverty How We Can Make It Happen In Our Lifetime*, London, Penguin Books.
- Soetomo. 2012. *Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Suyanto, Bagong. 2013, *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*. Malang, Intrans Publishing.
- Tarigan, Herwina Br, 2011. *Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan PNPM Mandiri Perdesaan Dalam Meningkatkan Keadilan Dan Kesetaraan Gender*. Tesis, Universitas Brawijaya, Malang.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1987. *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta, CV Haji Masagung.
- Tukiran, (editor). 2010. *Akses Penduduk Miskin Terhadap Kebutuhan Dasar*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada..
- Widyanti, Sukma. 2011. *Pokok-Pokok Pikiran Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia* di download melalui <http://www.pergerakan-indonesia.org>.

Yulianti, Yoni. 2012. *Analisis Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan Di Kota Solok*, Tesis, Universitas Andalas, Padang.

Yustika, Ahmad Erani. 2003. *Negara vs Kaum Miskin*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.