



IPB University
— Bogor Indonesia —

Judul: Pemerataan Pembangunan Dan Penanggulangan Kemiskinan.

Penulis: Sajogyo

Saran Pengutipan: Sajogyo. (1996). “Pemerataan Pembangunan Dan Penanggulangan Kemiskinan”. Makalah. Dokumen Pribadi.

Sumber: Perpustakaan Sajogyo Institute

Digitalisasi dan penyebarluasan karya-karya Sajogyo ini merupakan bagian dari Peringatan Milad 100 Tahun Sajogyo (21 Mei 1926-21 Mei 2026) yang diselenggarakan atas kerja sama Sajogyo Institute dan IPB University.

Dokumen digital karya-karya Sajogyo dapat diakses dan diunduh melalui Repository IPB University (<https://repository.ipb.ac.id/>) dan tapak maya Sajogyo Institute (<https://sajogyo-institute.org/>).

S

PEMERATAAN PEMBANGUNAN
DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Oleh : *Prof. Dr. Sajogyo*

(Merit 1996, record Program 151-Permit)

S

**PEMERATAAN PEMBANGUNAN
DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

Oleh : *Prof. Dr. Sajogyo*

PERPUSTAKAAN SAJOGYO
JL. MALABAR NO. 22
BOGOR 16151

DARI : Armp
NO. REG: L2003 0756

PEMERATAAN PEMBANGUNAN DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Oleh : Prof. Dr. Sajogyo

1. Dari Garis Kemiskinan sampai ke Struktur Keterbelakangan

Di dalam penelitian Evaluasi Program UPGK, tahun 1972/73 yang kami pimpin atas permintaan Menteri Kesehatan (anjuan BAPPENAS, dukungan dana UNICEF dan Tim Penelitian di Bogor, Medan, Yogyakarta, Salatiga dan Denpasar) telah dilakukan survai 1052 rumah tangga di 30 desa di 8 Propinsi, dari Sumatera Utara sampai Nusa Tenggara Barat. Survei itu mencatat data pendapatan rumah tangga, konsumsi (rata-rata kalori/orang/hari) dan reit gizi kurang (PEM) anak batuta (~~di~~ bawah 7 tahun), dalam masa musim kemarau panjang (paceklik) tahun 1972 (waktu itu gejala sedunia!). Mengikuti teknik mengukur PEM secara sederhana (pita, lengan kiri bagian atas, sesuai De Wijn/Wolansky), ditemukan penyebaran anak PEM tak berbeda nyata diantara rumah tangga :*kurang kalori* dan *cukup kalori*: sekitar 17% rumah tangga mengasuh anak, satu atau lebih, PEM-sedang/berat dan jika mencakup PEM-dini (plus sedang/berat) rata-rata pada 37% rumah tangga pengasuh. Lain halnya temuan dari sub-sampel desa-desa di Jawa dimana beda nyata ditemukan jika membandingkan rumah tangga *cukup kalori* dan *kurang kalori*:

- (a) PEM-sedang/berat hanya pada 6% rumah tangga *cukup kalori* tapi pada 16% rumah tangga *kurang kalori*.
- (b) PEM-dini/sedang/berat anak batuta pada 24% rumah tangga *cukup kalori* dan pada (setinggi) 40% rumah tangga *kurang kalori*.

Ternyata di balik itu ditemukan tingkat konsumsi rumah tangga *kurang kalori* di sub-sampel Jawa serendah (rata-rata) 1.375 kal/org/hr dan di bawah himpitan kondisi darurat di lapisan rumahtangga itu anak kecillah yang menjadi korban. Sebaliknya, rata-rata konsumsi rumah tangga *cukup kalori* ditemukan 1.843 kal/org/hr. Di satu fihak, temuan *tak beda* sebaran anak batuta PEM di lapisan *cukup kalori* dan lapisan *kurang kalori* merujuk ke pola (budaya) pemberian makan pada anak yang salah ! Di lain fihak, temuan bahwa di lapisan *kurang kalori* di Jawa lebih banyak terdapat anak batuta PEM, merujuk ke perbedaan akses pada pangan, di mana dalam survei itu (hanya) sempat di ukur *tingkat pendapatan rumah tangga*: hubungan antar tingkat pendapatan dan tingkat pangan memang ditemu-

paling lambat waktu berumur 40 tahun !

Data yang kami pakai *menguji* satu garis kemiskinan adalah data (masyarakat) Jawa, tahun 1970, dengan asumsi bahwa pendapatan rumahtangga di Jawa tahun 1970 itu 80 % dari pendapatan *daerah/masyarakat* Jawa (*GDP*). Datanya tercantum di Buku Saku Statistik BPS, 1972/73. Dengan menetapkan garis kemiskinan pada pendapatan Rp12.000/orang/tahun di desa (dan 50 % lebih tinggi di kota)ditemukan sejumlah 57 % penduduk miskin di desa dan 52 % miskin di kota Jawa tahun 1970 itu. Yang penting juga disebut adalah bahwa kesenjangan pendapatan penduduk miskin di Jawa tahun tersebut sebesar 16,1 % dari pendapatan masyarakat di Jawa. Dari angka itu ekonom dapat membuat perkiraan, jika akan membantu agar tiap tahun, golongan miskin dapat menambh kekurangan (dari patokan) sebesar 1 % setahun (agar *mentas* dalam 16 tahun) berapa reit pertumbuhan ekonomi yang diperlukan disertai pengalihan sejumlah pendapatan masyarakat tiap tahun kepada golongan miskin itu !² Maka jelas, pembuatan suatu *garis kemiskinan* disertai syarat pendekatan teori (dalam hal ini makro ekonomi) yang sekali gus punya konsekuensi bagi penentuan kebijakan pembangunan : pertumbuhan ekonomi yang terkait pemerataan, terutama dari peluang usaha/kerja yang makin merata.

Masih perlu dicatat bahwa sebenarnya data *pengeluaran rumahtangga* yang dipakai; data BPS dalam hal ini lebih siap dipakai dari pada data *pendapatan* dari SUSENAS itu. Juga sejak awal kami pakai *nilai tukar/jual beli kg beras* pada ukuran garis kemiskinan, tak lain untuk dapat membanding antar tahun pada masa reit inflasi kita masih tinggi, waktu *beras* dalam keranjang konsumsi penduduk miskin masih sangat dominan ! (Bandingkan cara mengukur GNP negara memakai standar emas di masa lalu. Sebenarnya mengukur GNP setara ton gandum per tahun per kapita pernah dilakukan oleh pakar ekonomi, membanding antar negara di dunia!).

Tindak lanjut dari Studi Evaluasi Program UPGK itu adalah berkelanjutan program itu sejak Repelita II sampai meliputi semua propinsi. Tapi satu unsur yang disarankan tak tertampung yaitu upaya rehabilitasi anak balita PEM-sedang/berat dalam kelompok ibu-ibu pengasuhnya yang kami sebut Taman Gizi (istilah dari Prof. Drajat, Dep. Kesehatan) dimana ada pemberian bahan pangan untuk anak balita secara cuma-cuma selama 3 bulan, dibagikan tiap minggu waktu para ibu berkumpul. Kegiatan membina Taman Gizi di berbagai kampung dilakukan secara bergilir; dalam proses itu pemuka masyarakat didorong

-
2. - Sajogyo : Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (ANP Evaluation Study, 1973 Bogor, LPSP, IPB, 1975.
 - Sajogyo : Antara Pembangunan dan Kemiskinan, di *Economica*, FE, UI, Jakarta, Juni 1990.

mampu menanggung sebagian biaya untuk Taman Gizi, berdasar iuran dari masyarakat sendiri, terutama bahan kedele/kacang-kacangan lain. Selama 3 tahun (1975/78) ada Tim di IPB yang melaksanakan uji-coba Taman Gizi itu dalam kerjasama dengan beberapa Kabupaten di Jawa Barat dan Jawa Tengah, tiap kali melibatkan petugas di Kecamatan bersangkutan dan pemuka desa. Di tiap desa yang terpilih dilakukan lebih dulu suatu survei *mawas diri* (*self-survey*) untuk menemukan reit PEM pada anak balita, memakai alat timbangan. Suatu buku Pedoman Untuk Kader Desa sempat disusun dan dibagikan, bahkan pernah diperbanyak oleh BKKBN-Pusat, berisi pelajaran pada ibu-ibu pengasuh anak PEM tiap kali berkumpul, disertai praktek/demonstrasi menyiapkan masakan menurut suatu resep dari khazanah makanan tradisional desa. Taman Gizi dengan fungsi membagikan makanan tambahan untuk anak balita PEM merupakan latihan yang baik untuk langkah berikutnya dalam bentuk sajian sarapan pagi di tingkat I, Sekolah Dasar!

Jika dalam praktek *pengabdian pada masyarakat* Tim di IPB lebih asyik bermain dengan indikator *gizikurang* pada anak balita (sering petugas Kesehatan di Kecamatan terkejut atas tingginya *reit* gizikurang anak balita di desa), di bidang teori kami sempat bermain dengan konsep PQLI yang kami terjemahkan Indeks Mutu Hidup (IMH). (Kata *fisik* tak terbawa karena satu dari tiga unsur, melek huruf, adalah potensi mental). Kami buat juga indeks baru, disebut IMH-Plus dengan menambahkan unsur ke-empat yaitu fertilitas (TFR, patokan 3.0) yang lebih peka dari IMH (asal dari Grant). Tapi jika buku Pedoman Kader untuk Desa (dalam hal Taman Gizi) pernah mendapat perhatian di BKKBN, lain halnya konsepsi IMH-Plus ini! (Dari para demograf-pun tak ada renspons!)³.

Setelah ILO (Geneva) tahun 1976 mencetuskan konsep *kebutuhan dasar manusia* dalam rangka memperbaiki tingkat hidup para buruh, di Indonesia konsep itu bergaung mulai di Repelita III, dalam bentuk *8 jalur pemerataan*. Searah perhatian kami yang membesar dalam pengembangan indikator sosial, kami ajukan *8 jalur* itu dalam suatu matriks. Lima jalur ditempatkan dalam suatu susunan *dari atas ke bawah*, dibaca sesuai arah itu: dari (pemerataan) *peluang usaha, peluang kerja (upahan), tingkat pendapatan, tingkat pangan, sandang, perumahan, dan tingkat pendidikan dan kesehatan* yang terjangkau oleh keluarga. Semua itu berawal dari pemerataan peluang mencari nafkah yang mencukupi keperluan di jalur-jalur *kemudian* itu. Tiga jalur lain yaitu (pemerataan) *peranserta masyarakat* (termasuk wanita dan pemuda), *pembangunan antar-daerah/kawasan; desa/kota* dan *sarana hukum* (keadilan untuk semua) dalam matriks itu dipasang

3. Sajogyo : "Pendekatan dalam penyusunan Indikator Pembangunan Manusia "di Lokakarya" Konsep Pembangunan Manusia", PPT, LIPI, Jakarta, 11-12 Juni 1991.

berupa tiga *kolom* yang memotong 5 jalur tersebut dimuka, satu dan lain, memberi pengarah dalam mencari hubungan antara satu dan lain jalur. D.p.l. sebagai satu paradigma, matriks dapat menjadi sumber sejumlah hipotesa yang dapat diuji! Di lain pihak matriks itu juga menunjukkan keterbatasan sebagai paradigma: ada unsur-unsur lain (*jalur-jalur*) yang tak tercantum pada hal penting dan menentukan, yang terutama *apa yang menentukan tingkat/corak peluang usaha dan bekerja ?*. Maka kami beri nama *8 jalur-plus* agar tak melupakan *unsur-unsur lain* itu, terpusat pada sumberdaya manusia dan sumberdaya masyarakat: nilai-nilai sosial, sikap, solidaritas (energi sosial), ketrampilan orang, hak-hak orang atas *perlindungan*, dari masyarakatnya (misal: dalam mencari nafkah) mencakup *jaringan pengamanan* dalam hal darurat.

2. Berpangkal dari Paradigma *Pembangunan Masyarakat Desa*.

Dengan merujuk suatu paradigma yang berasal dari Inayatullah (APDAC, 1979)⁴, dengan penyesuaian pada perkembangan di Indonesia, kita dapat bedakan antara lain :

- (a) Variabel bebas, berupa model-model pembangunan dimana Indonesia dapat merujuk ke Trilogi Pembangunan (sejak REPELITA III) yang dapat dijabarkan atas: Pertumbuhan ekonomi (produktivitas), pemerataan-dan-solidaritas serta stabilitas dan keberlanjutan atas dasar kemandirian (sisipan-sisipan baru *solidaritas* dan *keberlanjutan-kemandirian* sesuai GBHN-1993!)
- (b) Variabel tak bebas, berupa tingkat kesejahteraan masyarakat (desa) mencakup semua unsur yang termasuk *8 jalur pemerataan* dilengkapi (*plus*) oleh: peranserta dalam proses pengambilan keputusan di desa yang menyangkut kepentingan mereka, perubahan nilai-nilai dan sikap yaitu: lebih tanggap dalam proses memperbaiki nasib sendiri dan peningkatan mobilitas.

Sejumlah indikator sosial (*hasil pembangunan/pemerataan*) itu dapat diukur pada orang, keluarga dan satuan kelompok dan masyarakat desa.

- (c) Ada variabel antara yang dapat dijabarkan atas dua *kelompok variabel*,
 - (1) Sarana dan struktur penggerak masyarakat: ada unsur pemerintah, unsur swasta (perusahaan bisnis dan usaha sosial-non-komersial) dan unsur satuan swadaya: LSM, LSM dan koperasi (berdasarkan ikatan sukarela, mengejar kepentingan sama/bersama: otonom). Pola hubungan antara tiga unsur itu sangat menentu-

4. Inayatullah : Conceptual Framework for the Country Studies of Rural Development, di Inayatullah/ed.: Approaches to Rural Development: Some Asian Experiences, APDAC, Kuala Lumpur, 1979.

kan: ada pemerintah (pengayom dan pengarah) dan ada gerakan masyarakat, terpusat pada unsur ketiga: swadaya, menolong diri sendiri, mencakup usaha swasta sosial-tanpa-profit. Petunjuk GBHN 1993 jelas mengarah ke pembudayaan unsur ketiga dalam suatu gerakan masyarakat (*maju dan mandiri*) setelah dalam masa PJP ke-I unsur pemerintah yang dominan, sedangkan unsur swasta (bisnis) sudah lebih dulu di tugasi porsi investasi modal yang lebih besar dari pada pemerintah.

(2) Struktur sosial-ekonomi masyarakat desa sendiri:

Keragaman dalam hal produktivitas apa tujuan berproduksi menentukan: subsistensi, untuk pasaran masyarakat luas, hasil komoditas bernilai tinggi dan jenis nafkah di luar pertanian: sampai mana semua itu sudah memasuki perekonomian uang. Struktur sosial di desa menyangkut corak pelapisan, diferensiasi atas dasar penguasaan tanah, posisi dalam sistem kerabat dan dalam kepemimpinan lokal, dan sampai mana sesuatu unsur di desa punya posisi kemandirian dalam keterkaitan dengan struktur di atas-desa.

Menghubungkan satu variabel dengan variabel lainnya dapat dilakukan misalnya: antara *model pembangunan* (variabel bebas) dan *variabel antara kelompok pertama*, struktur unsur/sarana penggerak pembangunan. Jika di masa lalu (PJP ke-I) unsur penggerak pemerintah lebih cenderung bersikap *keras, seba instruksi* terhadap masyarakat desa, keberdayaan masyarakat desa menjadi terabaikan, jauh dari kemandirian. Sebaliknya dalam pendekatan berinti KIE, lebih mendidik, partisipatif, pemberdayaan masyarakat desa tampak nyata menunjukkan kemandirian di awal PJP ke-II. ⁵Contoh lain : ciri-ciri dari struktur masyarakat yang ditemukan waktu berbagai program *masuk desa*, punya pengaruh atas mutu keberhasilan pembangunan (variabel tak-bebas). Misalnya penyediaan dana (Program IDT atau program lainnya sebelumnya) untuk membantu memperbesar potensi usaha (produksi) para pengusaha kecil/keluarga, hasilnya juga ditentukan oleh pengalaman orang desa dalam hal *memutar uang* (melipat gandakan uang itu) dalam usaha yang berkelanjutan,

Hubungan antara *variabel antara pertama (struktur penggerak)* dan *variabel antara kedua* (struktur masyarakat/mutu sumber daya manusia di desa) menyoroiti sifat hubungan antara keduanya. Jika *kemandirian* menjadi sifat yang diidamkan sebagai hasil pembangunan, tentulah sifat hubungan yang lebih sesuai antara *penggerak* dan *masyarakat* (yang

5. S. Soemardjan

dan K. Breazeale: *Cultural Change in Rural Indonesia: Impacts of Village Development*, Solo, Sebelas Maret Univ. Press, 1993

diharapkan dapat *bangun dan berdiri, menjadi mandiri*) adalah yang *mendidik*, memberdayakan sehingga sifat *gerakan* makin nyata pada golongan-golongan/masyarakat. Hanya dalam beberapa aspek terbatas unsur Pemerintah punya hak/wajib untuk memaksakan sesuatu demi kepentingan umum masyarakat. Di dalam dunia perekonomian lazim berlaku proses *tawar-menawar* antara pihak-pihak berkepentingan. Tapi diketahui juga bahwa dalam pasaran itu mungkin terdapat distorsi karena *hukum ekonomi* sengaja tidak diberlakukan, sering atas dasar kekuasaan pihak yang punya monopoli, salah satu kendala dalam upaya pemerataan pembangunan, berakibat pada peluang usaha/kerja yang kurang terbuka dalam proses tawar menawar itu.

Dalam semua proses itu bagaimana menempatkan hubungan individu dan masyarakat (kecil, besar, masyarakat nasional dan dunia)? Jika kita mementingkan fungsi satuan *keluarga*, hal itu berarti pilihan atas sejumlah jalur pemberdayaan, sebagian untuk mencapai *anggota tertentu* dalam keluarga (misalnya: si-ibu, si anak balita, dan sebagainya). Jika kita membuka jalur pemberdayaan kelompok yang dibentuk oleh sejumlah kecil keluarga miskin, ada sejumlah ciri pada kelompok yang akan dipupuk sehingga satuan kelompok itu dapat berfungsi sesuai harapan para (wakil) keluarga yang menjadi anggotanya. Dalam hal ini *bakat berkelompok* dan kemampuan belajar bersama dalam kelompok baru yang menjadi wadah bekerjasama, sama pentingnya! (bandingkan satuan *Kelompok Akseptor KB*, dengan *Kelompok Swadaya Masyarakat/KSM*, *KUB/Kelompok Usaha Bersama* dan satuan *Pokmas IDT*).

Dari segi pengembangan sumberdaya manusia, jelas di pihak *penggerak pembangunan* (unsur pemerintah, swasta dan ormas/KSM, dan sebagainya) maupun di pihak *masyarakat* masing-masing memerlukan upaya persiapan, pelatihan dan pendidikan, secara bertahap dan dalam proses *belajar-sambil-berkarya!*. Semua pihak belajar dari pengalaman sendiri (sesuai fungsi) dan belajar satu sama lain, selalu dua atau tiga arah.

3. Keterpaduan dalam Pemerataan Pembangunan.

Sistematika pembangunan dalam Repelita VI dapat kita uraikan sesuai pembedaan atas *bidang dan sektor* sebagai berikut:

- (1) Bidang Ekonomi (mencakup sektor-sektor: industri, pertanian, pengairan, pangan/gizi, tenaga kerja, perdagangan, transportasi, pertambangan, kehutanan, usaha nasional, pariwisata, pos/telkom, koperasi, pembangunan daerah, kelautan, kedirgantaraan, keuangan, transmigrasi, energi dan lingkungan hidup (dengan 14 menteri).
- (2) Bidang Kesra/Pendidikan/Kebudayaan dan Bidang Agama/Kepercayaan mencakup sektor-sektor: kesejahteraan sosial, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, kependudukan, keluarga sejahtera, anak/remaja, pemuda, peranan wanita, perumahan/permukiman, olahraga dan agama/kepercayaan (ada 8 Menteri).
- (3) Bidang Polkam/Adm. Negara/Penkom, mencakup sektor-sektor hukum, politik dalam negeri, hubungan luar negeri, aparatur negara, penerangan-kom-mm, informasi/statistik dan hankam (ada 5 Menteri).

Jika tiga pengelompokan bidang-bidang itu dalam satu bagan di pasang dalam tiga kolom berjajar, dua bidang lain pantas dimasukkan di tiap *kelompok* itu, yaitu bidang ilmu pengetahuan teknologi dan bidang hukum, yaitu dua bidang baru, di Repelita VI. Pemunculan dua bidang itu di tiap kelompok bidang, tak lain agar mengingatkan pada kita bahwa *iptek* maupun *hukum* di tiap kelompok bidang/sektor itu punya fungsi pendukung-dan-pengasuh.

Di dalam buku Rancangan Repelita VI, buku II tercantum bab 9 berjudul *Pemerataan Pembangunan dan Penanggulangan Kemiskinan* yang di penutup bab itu mencantumkan (kutipan) : *upaya pembangunan untuk (1) menumbuhkan perekonomian rakyat dan mengatasi kesenjangan antar golongan ekonomi, (2) menyerasikan pertumbuhan antar sektor, (3) menyerasikan pertumbuhan antar daerah dan (4) menanggulangi kemiskinan, dalam Repelita VI dilaksanakan melalui berbagai program di semua sektor pembangunan (dirinci atas bidang-bidang pembangunan total ada 7 bidang).*

Maka dalam suatu gambar *paradigma* di bagian bawah bagan yang menggambarkan tiga kolom (pengelompokan) bidang-bidang tersebut di muka dapat ditambahkan gambar 4 *lapisan* (dari atas sampai bawah: (1) menumbuhkan perekonomian rakyat, (2) pertumbuhan yang serasi antar-sektor, (3) pertumbuhan serasi antar-daerah dan (4) menanggulangi kemiskinan, yang semuanya memotong tiga kolom *bidang-bidang* itu, dibagian bawah.

Sewajarnya di tiap bidang/kelompok bidang itu diadakan suatu Pokja Pemantauan/

Evaluasi (Tau-Val) (dengan sekretariat tetap/anggaran) yang diberi tugas merangkum pemantauan dan evaluasi atas hasil dan dampak tiap program di tiap bidang (terpisah maupun terpadu) menurut 4 patokan standar pertanyaan yang mempersoalkan peluang yang terbuka bagi perekonomian rakyat. Sampai mana perekonomian rakyat sempat tumbuh dan terjadi pengurangan kesenjangan (perlu spesifik menyebut beragam *golongan ekonomi*). Pertanyaan sama dikaitkan pertumbuhan antar sektor (sebutkan sektor-sektor mana), lalu menyusul pertanyaan yang menghubungkan dengan pertumbuhan di daerah/antar daerah dan terakhir : pertanyaan sampai mana mengkait dengan berbagai upaya penanggulangan kemiskinan, baik Program IDT disertai dana IDT sebagai modal usaha maupun program dan upaya lainnya yang ada sebelum Repelita VI, dikelola oleh pemerintah, oleh swasta ataupun oleh koperasi, LSM/Ormas, dsb.

Jadi ada tiga Pokja Tau-Val di bawah payung Menko masing-masing yang diberi fungsi pemantauan/evaluasi itu. Di lain pihak Bappenas memberi arahan pada tiga Pokja itu dalam fungsinya menuaikan tugas sesuai isi dan jiwa bab 9, buku Repelita VI itu. Tiap Bidang/Sektor tidak hanya bertanggung jawab atas tujuan *pertumbuhan* atau *stabilitas*, melainkan juga atas tujuan *pemerataan* (plus *solidaritas*, *keberlanjutan* dan *kemandirian*) yang dikaitkan sebagian (prioritas!) dengan beragam upaya khusus penanggulangan kemiskinan! (fasal ke-4 di naskah Inpres R.I. no:5, thn 1993 tentang PPK).

4. Program Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan Selama Masa Repelita VI DAN VII

Mengacu Bab 9, Buku II, Repelita VI, disebut adanya Program Inpres Desa tertinggal sebagai program khusus, merujuk Inpres R.I. nomor 5 tahun 1993 yang secara resmi menyandang nama/judul "Tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan"!. Tapi, membaca ayat d/pada bagian "Menimbang" disebut bahwa (program itu) "selanjutnya disebut Program Inpres Desa Tertinggal"!. Akronim sehari-hari "IDT". Sebutan terakhir ini agaknya terkait dengan "sistematika" penamaan Program, dalam hal ini menyangkut penyediaan dana IDT, modal usaha yang dibagikan pada keluarga miskin dan berasal dari APBN dan dilaksanakan selama tiga tahun pertama dalam Repelita VI.

Bab 9 di buku II, Repelita VI itu di lain pihak jelas merujuk ke suatu sasaran "dalam akhir masa Repelita VI penduduk miskin (tinggal) sekitar 12 juta orang atau 6% penduduk dan pada akhir Repelita VII sebagian besar *teratasi*". Jelas, sebagai suatu *payung* Program IDT (yang nama lengkapnya Program PPK) berupa upaya khusus menanggulangi kemiskinan dan direncanakan untuk masa dua Repelita tsb. yaitu 10 tahun! Bahwa kegiatan pertama tertuju pada sejumlah *desa-desa tertinggal* (kini lebih 40 % desa di Indoneia) boleh dikata merupakan *prioritas pertama*. Program Prasarana Desa di sejumlah desa tertinggal yang menyusul setahun setelah Program IDT dimulai dengan membagi dana, boleh disebut prioritas kedua. Selanjutnya masih dapat menyusul kegiatan prioritas ketiga dan seterusnya.

Dalam hal pilihan prioritas orang dapat berselisih. Misalnya, ada yang lebih cenderung memberikan prioritas lebih tinggi pada Program Prasarana Desa di kawasan amat terisolasi. Baru setelah kawasan itu menjadi lebih terbuka, perekonomian uang di kawasan itu akan lebih mudah digaerahkan oleh dana IDT yang dipakai orang dalam mengembangkan usaha.

Kini dengan peluang memperoleh kredit KuKesra (disamping TaKesra), sebagai prioritas yang menyusul, diperlukan konsensus cara mengatur penyaluran dana asal pengusaha besar (swasta) yang melibatkan Yayasan (kumpulan pribadi) dan penguasaan suatu Bank/BUMN. Sekaligus sebaliknya kita belajar dari pengalaman memfungsikan beberapa Yayasan (kelompok pribadi) selama masa Orde Baru untuk kegiatan sosial (beasiswa, membangun rumah ibadah, dsb). Di lain pihak, karena urusan menyalurkan kredit kecil/sangat kecil pada jutaan orang (bukan satuan

keluarga), juga telah digerakkan di berbagai jalur (lewat jalur lembaga perbankan, misalnya bank BPR, lembaga koperasi lembaga *credit union*, dsb.), kita perlu belajar juga apa yang sudah pernah mereka kembangkan di bidang yang makin penting bagi penduduk lapisan terbawah. Bagaimana pun unsur *penjualan jasa* termasuk perhitungan bisnis dan sejumlah orang patut diberi peluang memperoleh nafkah dalam usaha baru melayani jutaan pengusaha rumah tangga/perorangan yang berkarya dilapisan terbawah ini. Dalam satu hal penting kita perlu mempertimbangkan: apakah secara langsung melayani perorangan atau lewat kelembagaan kelompok kecil yang mempersatukan para nasabah baru itu? (ikatan dalam kelompok menurut pilihan sukarela).

Di dalam memberi fungsi pada Yayasan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga keuangan (penjual jasa kredit) kita sepatasnya membenahi dasar-dasar hukum perihal yayasan-yayasan ini. Jika setiap kelompok perorangan di ibukota daerah menunjukkan kepedulian mereka di jalur itu, bagaimana menyalurkan maksud baik mereka?. Secara khusus umat Islam sejak lama punya peluang (dan masalah) dalam hal mengatur pengumpulan zakat tiap tahun, bukan dalam hal zakat fitrah, melainkan zakat mal/harta, dimana fungsi aparat pemerintah tak pernah *tuntas*. Dan memang hal itu urusan pribadi, kelompok dan di tiap *tingkatan* masyarakat mereka yang siap menyisihkan zakat mal/harta dapat membentuk *kelembagaan* pilihan mereka!. Bahkan zakat fitrah suatu waktu mungkin akan *tersisa* dalam jumlah lumayan, tak habis memenuhi keperluan konsumsi golongan lemah pada suatu saat, dan *sisa* itu dapat menjadi sumber pendanaan membantu permodalan pengusaha kecil (bukan kredit). Sebagai pembandingan, hewan korban (Idul Adha) pernah terbuang percuma di Arab Saudi sebelum ada pengusaha diberi peluang campur tangan untuk menghidupkan suatu industri yang *hasinya* demi *fisabilillah*.

Dalam hal masuknya dana dari pihak swasta/bisnis besar itu, ada dorongan tambahan untuk sampai pada suatu konsensus baru mengenai hubungan kerjasama antara tiga unsur *penggerak* (pemerintah, swasta dan OrMas/LSM), dimulai dalam hal membagi peranan dalam suatu pola pengelolaan dana yang disepakati untuk mendukung usaha penduduk miskin dan dilanjutkan di bidang kegiatan pembimbingan yang diperlukan.

Dalam program IDT di desa-desa tertinggal secara *de facto* sudah mulai tampak pembagian peranan antara tiga unsur itu: dana IDT itu berasal dari Pemerintah (yang berasal dari rakyat lewat proses perpajakan, dsb) dan setelah dibagikan (layaknya dana hibah) menjadi *milik kelompok* yang dipinjamkan kepada anggota. Dalam ikatan kelompok itu masing-masing anggota berusaha memperoleh *keun-*

tungan sambil berupaya dapat menyisihkan *angsuran pengembalian* pada kelompok, plus dana tabungan. Di satu pihak pemerintah tak menuntut dana IDT itu kembali dari kelompok dan anggota, sebaliknya pemerintah berkewajiban menyediakan bimbingan (juga setelah kelompok berumur tiga tahun) agar kelompok terus berkembang dan mencapai kemandirian. Dalam proses itu aparat/pemerintah mengajak pembimbing lokal maupun pembimbing lain (OrMas/LSM, dll.) yang bersedia membantu secara nyata, di desa maupun dalam hubungan kerjasama sampai ke luar desa.