

PRAKATA

Pada tempat yang pertama patut dipanjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena pertolongan dan bimbinganNya berbagai misi pelayanan yang diemban Perkumpulan Pengembangan Inisiatif dan Advokasi Rakyat (PIAR) dan *Flores Institute for Resources Development* (FIRD) di wilayah Propinsi Nusa Tenggara Timur dapat dirampungkan.

Untuk menyikapi berbagai dinamika yang berkaitan dengan advokasi kebijakan publik, PIAR dan FIRD terus mencari terobosan alternatif guna mengembangkan pendekatan pelayanan yang berbasis hak. Atas dasar cita-cita tersebut maka semenjak tahun 2006 lalu, atas dukungan Oxfam GB kedua lembaga ini mengembangkan program *Driving Change* (Menggerakkan Pembangunan) pada enam wilayah Kabupaten/ Kota di Propinsi Nusa Tenggara Timur (Kupang, Kota Kupang, TTS, dan Rote-Ndao, Sikka dan Ngada).

Program Driving change bertujuan untuk mendeteksi akar persoalan kemiskinan bersama masyarakat miskin. Karena dalam implementasinya, pendekatan program diawali dengan pelaksanaan *Participatory Poverty Assesment* (PPA) atau Kajian kemiskinan bersama rakyat miskin.

Participatory Poverty Assesment (PPA) didefinisikan sebagai instrumen untuk merekam realitas kemiskinan yang kompherensif, mendalam, dan mengakomodasi pandangan kelompok miskin dalam menganalisis kemiskinan secara kontekstual yang tepat sasaran, serta sebagai alat untuk memformulasi strategi penanggulangan kemiskinan melalui perubahan kebijakan publik yang pro rakyat miskin.

Substansi PPA bukan saja merekam realitas kemiskinan secara mendalam dan kompherensif, tetapi juga untuk merumuskan pesan-pesan kebijakan (*policy messages*) yang harus dikembangkan dalam penanggulangan kemiskinan.

Sintesis PPA atas berbagai catatan dan persepsi rakyat miskin tentang dinamika kemiskinan dan rekomendasi penanggulangannya dari enam Kabupaten/ Kota di Nusa Tenggara Timur dapat disajikan dalam buku ini untuk menggambarkan dimensi lain dari kemiskinan menurut pandangan masyarakat miskin.

Disadari benar bahwa sintesis ini belum mampu menampilkan secara utuh informasi-informasi berbasis masyarakat miskin sehingga kemungkinan banyak informasi yang sekiranya penting namun masih tercecer dan itu menjadi kekurangan dan ketidaksempurnaan dari sintesis ini, karena itu maka usul saran dan kritik yang konstruktif dari pembaca diharapkan dapat menyempurnakan sintesis ini.

Akhirnya kami mengucapkan terimakasih yang tulus kepada semua pihak yang sudah berkontribusi secara langsung maupun tidak langsung selama pelaksanaan program maupun untuk penyusunan sintesis ini, kiranya Tuhan Yang Maha Kuasa yang dapat membalas segala jerih lelah kita semua.

Kupang, Desember 2007

Arifin dan Cosmas Kondang

Daftar isi

Bab I Pendahuluan

- 1.1 Latar belakang [3
- 1.2 Tujuan dan manfaat [4
- 1.3 Metodologi sintesis [4
- 1.4 Metodologi PPA [5

BAB II Gambaran umum daerah PPA

- 2.1 Gambaran Nusa Tenggara Timur [7
- 2.2 Gambaran Kabupaten/ Kota [8
- 2.3 Gambaran umum komunitas [10

BAB III Profil kemiskinan

- 3.1 Persepsi dan konsepsi “Miskin” [12
- 3.2 Penyebab kemiskinan [13
- 3.3 Dampak kemiskinan [17
- 3.4 Potret keluarga miskin [20
- 3.5 Perempuan dan kemiskinan [21
- 3.6 Lingkaran kemiskinan [23

BAB IV Kebijakan pelayanan publik

- 4.1 Program penanggulangan kemiskinan [28
- 4.2 Potret pelayanan publik [30

BAB V Strategi komunitas

- 5.1 Strategi yang ada [38
- 5.2 Strategi yang diharapkan [39
- 5.3 Rencana Aksi [39

BAB VI Kesimpulan dan rekomendasi

- 6.1 Kesimpulan [41
- 6.2 Rekomendasi [42

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan mengakibatkan manusia serba kekurangan, terutama untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. “Miskin” yang sering kita dengar sifatnya multidimensi. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), negara juga mengakui bahwa kemiskinan tidak lagi dipahami sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi sebagai kegagalan memenuhi hak-hak dasar sehingga hidup belum menjadi bermartabat. Hak-hak dasar yang dimaksud meliputi kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam, lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, bagi perempuan maupun laki-laki.¹

Sayangnya, dimana-mana masih kita temukan bahwa hak dasar tersebut masih diabaikan oleh pemerintah yang diberi mandat oleh undang-undang untuk mensejahterakan rakyat. program-program bertema kemiskinan selama ini banyak yang belum tepat sasaran dan juga belum mampu memenuhi hak dasar masyarakat, karena masih menggunakan pendekatan berbasis kebutuhan (*need based aproach*) bukan berbasis hak dasar (*rights based approach*). Tidak sedikit dari program tersebut alih-alih memberdayakan rakyat, malah memperdayai rakyat, bahkan menimbulkan ketergantungan baru dari masyarakat. Dengan kata lain, banyak kegagalan yang dialami pemerintah dalam upayanya menanggulangi kemiskinan.

Kegagalan utama dan pertama selama ini karena pemerintah abai dan menafikan suara-suara si miskin. Kaum miskin lebih dipandang sebagai objek penderita dan menerima apa saja yang dilakukan pemerintah walaupun terpaksa. Apakah yang diberikan tersebut sesuai dengan kondisi dan konteks si miskin bukanlah suatu persoalan. Si miskin dipandang sebagai manusia statis yang tidak mengerti apa-apa. Padahal siapa yang mempunyai pengalaman dalam kesehariannya dengan kemiskinan?

¹ Lihat Setrategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan, Tahun 2005, yang draft tahun 2004 diadopsi oleh RPJM SBY-JK sebagai aktualisasi visi-misinya.

Cara pandang dan intervensi yang berbasis data kemiskinan objektif selama ini terbukti gagal, karena: 1) kemiskinan dimaknai tunggal, padahal wajah kemiskinan jelas berbeda antara satu dengan lainnya, kelompok satu dengan kelompok lain, komunitas satu dengan komunitas lain, daerah satu dengan daerah lain; 2) kemiskinan yang digali selama ini tidak dikaitkan dengan akar penyebab kenapa seseorang menjadi miskin, maka tidak heran jika banyak program dan kegiatan yang dijalankan penduduk miskin tidak terealisasi secara signifikan 3) kaum miskin tidak diketahui dimana lokasinya dan bagaimana dinamikanya, akibatnya muncul konflik sosial pada saat intervensi dilakukan, bias gender dan penyelesaian yang tidak menyeluruh.

Ketiga bukti di atas jelas menunjukkan bahwa kita membutuhkan cara yang berbeda dalam melihat kemiskinan. Cara subjektif, yakni sebuah cara yang menempatkan kaum miskin sebagai subjek dinamis dan memahami kehidupannya sebagai modal jalan keluar dari kemiskinan. Di samping itu, sebagai warga negara mereka juga memiliki hak sebagaimana warga negara lain, baik dalam hal partisipasi, mendapatkan informasi, dan hidup lebih bermartabat sebagai manusia.

Salah satu cara memahami kemiskinan secara subjektif yang dikembangkan oleh GAPRI adalah *Participatory Poverty Assessment (PPA)*. PPA didefinisikan sebagai instrumen untuk membuka ruang publik guna merekam realita kemiskinan yang komprehensif dan mengakomodasi pandangan masyarakat miskin dalam menganalisis kemiskinan secara kontekstual dan tepat sasaran, serta sebagai alat untuk memformulasi strategi penanggulangan kemiskinan melalui perubahan kebijakan publik yang berpihak pada masyarakat miskin. Dengan demikian, substansi PPA bukan saja untuk merekam realita kemiskinan, tetapi juga merumuskan pesan-pesan kebijakan (*policy messages*) yang harus dilakukan dalam penanggulangan kemiskinan.

Melihat manfaat PPA, Perkumpulan Pengembangan Inisiatif dan Advokasi Rakyat (PIAR NTT), *Flores Institut for Resources Development (FIRD)* yang bermitra dengan Oxfam GB menyelenggarakan PPA di 30 komunitas di 6 (enam) kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), yaitu Kabupaten Kupang, Timor Tengah Selatan (TTS), Rote Ndao, Ngada, Sikka, dan Kota Kupang. Kegiatan ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) yaitu kaum dan si miskin, pemerintah, legislatif, dan kelompok masyarakat lain.

PPA yang dilaksanakan sejak Oktober 2005 – Juli 2006 selain telah menggali sejumlah dinamika kemiskinan, juga banyak merekomendasi kebijakan penanggulangan kemiskinan berdasarkan perspektif masyarakat miskin. Sebagai dimensi lain dalam melihat kemiskinan, PPA menemukan banyak realita kemiskinan yang mirip antara komunitas satu dengan komunitas lainnya, namun disisi lain ada juga realita kemiskinan yang spesifik pada setiap komunitas, karena itu PIAR NTT dan FIRD merumuskan laporan sintesis PPA Propinsi untuk menggambarkan kondisi ini.

1.2 Tujuan dan Manfaat

Penyusunan sintesis laporan ini bertujuan menemukenali pola-pola kemiskinan-pemiskinan yang terjadi pada kaum miskin, baik secara umum (terjadi di semua komunitas, perempuan-laki) maupun secara khusus (hanya terjadi dalam satu komunitas, perempuan atau laki-laki sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan intervensi dalam menghapus kemiskinan-pemiskinan.

Manfaat yang diharapkan dari penulisan sintesis ini, antara lain:

- Sebagai informasi mengenai dinamika kemiskinan yang kontekstual dari perspektif masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan.
- Sebagai referensi bagi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang mengintegrasikan rekomendasi kebijakan persepsi masyarakat miskin dengan menempatkan masyarakat miskin sebagai subjek utama dalam pengkajian kemiskinan dan perumusan kebijakan untuk keluar dari kemiskinan.
- Sebagai alat advokasi kebijakan publik bagi kaum miskin dan *stakeholders* dalam memberi *input* terhadap program-program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan

1.3 Metodologi Sintesis

Penulisan sintesis ini dilakukan dengan mengandalkan dokumen laporan yang telah dihasilkan pada PPA sebelumnya. Penyusunan sintesis ini dilakukan dengan 1) mengumpulkan laporan-laporan PPA per komunitas dan laporan kabupaten, 2) membuat tema-tema utama meliputi definisi, penyebab dan dampak, yang masing-masing dikembangkan sesuai kebutuhan, 3) mengidentifikasi pola-pola umum dan khusus yang terjadi dari masing-masing laporan, dan 4) menganalisis dan mengabstraksi masing-masing tema.

Sumber data yang digunakan dalam menyusun sintesis ini adalah dokumen hasil PPA di 30 komunitas dan 6 buah laporan kabupaten yang telah dibuat sebelumnya oleh PIAR NTT dan FIRD.

1.4 Metodologi PPA

Jika sintesis disajikan dalam bentuk laporan jadi, berikut kami uraikan sedikit tentang metodologi pelaksanaan PPA di lapangan.

Penentuan tema : Proses dan Substansinya

Tema PPA ditentukan melalui musyawarah objek kajian PPA dalam lokakarya yang melibatkan komponen *multistakeholder*, dan akhirnya berhasil merumuskan beberapa tema PPA sebagaimana tabel.

Tabel 1 Tema PPA

Tema	Isu
Dinamika kemiskinan menurut perspektif masyarakat miskin	<ul style="list-style-type: none">- Defenisi kemiskinan perspektif masyarakat miskin- Penyebab kemiskinan perspektif masyarakat miskin- Bagaimana ketersediaan asset SDA dan SDM- Bagaimana akses terhadap SDA dan SDM
Rekomendasi kebijakan penanggulangan kemiskinan menurut perspektif masyarakat miskin	<ul style="list-style-type: none">- Bagaimana intervensi pihak luar dalam upaya memerangi kemiskinan (review kebijakan)- Bagaimana model partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dikembangkan dalam pengambilan keputusan
Strategi komunitas melawan kemiskinan dan pemiskinan	<ul style="list-style-type: none">- Bagaimana strategi masyarakat miskin untuk mengatasi permasalahan kemiskinan

Metode dan Proses

Pelaksanaan PPA dimulai dengan pengumpulan data dan informasi yang dilakukan bersama masyarakat. Metode yang digunakan selama PPA adalah studi dokumentasi atau kajian literatur, wawancara terstruktur dengan informan kunci *misalnya* tokoh adat, masyarakat yang menjadi panutan di komunitas, tokoh agama serta *Focus Group Discussion* (FGD). Kegiatan FGD umumnya dilakukan dengan membagi kelompok diskusi berdasarkan jenis kelamin (pada *tools* PPA tertentu) untuk mendapatkan data kemiskinan berdasarkan persepsi laki-laki dan perempuan.

Untuk menjaga konsistensi agar hasil PPA benar-benar kontekstual, maka fasilitator juga menggali informasi dengan pendekatan tinggal bersama masyarakat (*live in*).

Tahapan aktivitas meliputi :

- 1) Pelatihan PPA bagi fasilitator
- 2) Hasil kegiatan ini adalah fasilitator PPA
- 3) Penyusunan Instrumen PPA (desain proses PPA)
- 4) Hasil kegiatan ini adalah tema PPA yang ditentukan dengan melibatkan komponen *multistakeholder* untuk memberi masukan tentang tema PPA guna disesuaikan dengan *tools/* alat kajian PPA yang diaplikasikan.
- 5) Pelaksanaan kegiatan-kegiatan PPA di lapangan
- 6) Ini dilaksanakan pada 30 komunitas di enam Kabupaten/Kota dengan mengaplikasikan 12 *tools/* alat kajian PPA untuk mendapatkan gambaran tentang dinamika kemiskinan dan rekomendasi kebijakan berdasarkan persepsi masyarakat miskin.
- 7) Kompilasi hasil dan penyusunan draft laporan hasil PPA Tingkat Kabupaten/ Kota
- 8) Sosialisasi dan Dialog Publik mengenai hasil-hasil PPA tingkat Kabupaten

Lokasi dan informan

Dalam pelaksanaan PPA, PIAR dan FIRD memilih 30 komunitas di enam kabupaten sebagaimana pada tabel. Komunitas tersebut dipilih berdasarkan gambaran situasi daerah miskin di NTT umumnya yang mayoritas penduduk yang hidup dari pertanian subsisten lahan kering dan tanaman hortikultura misalnya (ubi kayu/singkong, sayur-sayuran, pisang, jeruk). Sebagian hidup dari hasil laut dan pantai (baik yang merupakan nelayan tetap maupun musiman, atau pengumpul batu/pasir pantai), dan sebagian lagi sebagai pekerja sektor informal (umumnya di perkotaan). Selain itu ke-30 wilayah sasaran PPA ini juga dihadapkan pada permasalahan yang sama dari tahun ke tahun, diantaranya kekurangan air bersih, relatif terisolir dari perkembangan dunia luar, kekurangan modal usaha, dan keterbatasan asset dan akses terhadap sumber daya.

Tabel 2. Gambaran Lokasi PPA

NO	SEKTOR	KOMUNITAS
I	Berdasarkan mata pencaharian :	
a	Pertanian lahan kering	Desa Naukae, Watukap, Wajo, Oeniko, Oesusu.
b	Pertanian lahan basah	Desa Masabewa, Benu, Kolabe, Lidabesi, Oematamboli, Oebou.
c	Nelayan Tetap	Desa Tadho, Mbengu, Kel.Kelapa Lima, Tunggamo, Oebou.
d	Petani Pesisir	Desa Nununamat, Oetefu.
e	Pekerja informal (kelompok urban)	Desa Nangalimang, Nangahale, PKL Pasar Kasih, Petani sayur Oebufu, Pekerja serabutan Oebobo
II	Berdasarkan topografi wilayah :	
a	Dataran rendah	Desa Tadho, Oesusu, dan semua komunitas di Rote
b	Dataran tinggi	Desa Baki, Rakateda 1, Iligai,
III	Berdasarkan aksesibilitas wilayah :	
a	Akses dekat dengan kota Kabupaten	Desa Supul, Tetaf, Naru.
b	Jauh dari kota Kabupaten	Desa Nununamat, Fatunaus, Kolabe.

FGD dihadiri oleh informan dari masyarakat kategori miskin berdasarkan angka statistik dan komunitas yang pengorganisasiannya dilakukan oleh tim lokal, sedangkan narasumber menceritakan alur sejarah dan trend kemiskinan komunitas berdasarkan *input* masyarakat mengenai ketepatan personal berkaitan dengan tema PPA yang akan dikaji.

Fasilitator dan Tim

Ada fasilitator tetap di tingkat Kabupaten, yaitu mereka yang sudah pernah mengikuti *training* PPA, jumlahnya minimal 5 orang/ kabupaten, sedangkan Tim bertugas sebagai pelancar proses di wilayah/ komunitas masing-masing, dan jumlah tim pada masing-masing komunitas 5 – 15 orang.

BAB II

GAMBARAN UMUM DAERAH PPA

2.1 Gambaran Nusa Tenggara Timur

NTT mempunyai luas wilayah daratan 47.349,9 km² atau 2,49% luas Indonesia dan luas wilayah perairan ± 200.000 km² diluar perairan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI). NTT juga merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari 566 pulau dimana 246 pulau diantaranya sudah mempunyai nama dan sisanya sampai saat ini belum mempunyai nama.

Setelah melalui proses pemekaran beberapa Kabupaten baru, secara administratif NTT terbagi atas 18 Kabupaten/ Kota, 197 kecamatan dan 2585 desa/Kelurahan dengan jumlah penduduk 4.260.294 jiwa (Laki-laki 2.112.045 dan Perempuan 2.138.249)

Hampir semua pulau di wilayah NTT terdiri dari pegunungan dan perbukitan kapur, dari sejumlah gunung yang ada terdapat gunung berapi yang masih aktif. Di pulau Flores, Sumba dan Timor terdapat kawasan padang rumput (savana) dan stepa yang luas. Keadaan topografi berpengaruh terhadap pola kehidupan penduduk, antara lain pola pemukiman di gunung-gunung, sehingga terdapat variasi adat dan tipologi kehidupan yang sangat besar antara satu daerah dengan daerah lain.

NTT dengan iklim kering karena angin muson dengan musim hujan pendek yang jatuh hanya sekitar 3-5 bulan (Desember s/d April) dan rata-rata curah hujan yang sangat rendah sering mengakibatkan berkurangnya sumber air, ditambah lagi dengan topografi yang berbukit-bukit dan tanah yang kurang subur, serta kerentanan tinggi terhadap bencana alam seringkali dituding sebagai biang keladi kemiskinan, padahal keadaan tersebut sebenarnya bukan merupakan determinan utama kemiskinan jika masalah seperti ketiadaan aset untuk berusaha, akses pada pelayanan dan infrastruktur dasar, keterbatasan ruang partisipasi politik masyarakat, terbatasnya pasar dan juga adanya berbagai kebijakan dan peraturan yang mempersulit masyarakat untuk mengakses fasilitas dan sumber daya diselesaikan.

Secara statistik, persentase penduduk miskin di NTT sangat fluktuatif, misalnya menurun dari 28,62% pada tahun 2003 menjadi 27,86% pada 2004 atau turun dari 1.165.900 jiwa menjadi 1.152.100 jiwa²

² Profil NTT, 2006

namun pada 2005 persentasi meningkat lagi menjadi 35,50% atau 1.546,2 jiwa. Ini mengartikan bahwa banyak upaya penanggulangan kemiskinan belum tepat sasaran, dan indikator yang digunakan tidak berbasis masyarakat miskin. Menjustifikasi potret kemiskinan di NTT yang tidak menentu dapat dilihat juga secara kualitatif, dimana tidak tampak banyak perubahan signifikan di tingkat kesejahteraan hidup penduduk miskin di NTT *misalnya* pada tingkatan nasional saja, persentase penduduk miskin di NTT masih menempati posisi ke-26 dari 30 provinsi di Indonesia (angka proyeksi BPS tahun 2005). Sedangkan Indeks Pembangunan Manusia (HDI: *Human Development Index*) berada pada ranking ke-28 dari 30 provinsi pada tahun 2002³. Demikian juga halnya dengan Indeks Pembangunan terkait Gender (GDI: *Gender Related Development Index*) yang berada pada angka 56.3% (ranking 20 nasional).

Dari aspek kesehatan, angka kematian Ibu di Nusa Tenggara Timur (NTT) sebanyak 554/100.000 kelahiran hidup, jauh di atas Angka Kematian Ibu (AKI) nasional. Ini belum ditambah dengan besarnya angka kasus gizi buruk yang cukup fantastis per 1 Oktober 2007 dimana dari total balita sebanyak 497.577 terdapat 12.390 balita gizi buruk tanpa kelainan klinis, dan ada 189 menderita marasmus/ kwashiorkor serta 8 diantaranya meninggal dunia.

Dinamika kemiskinan di NTT dari aspek pendidikan mengindikasikan potret pendidikan yang cukup rendah, karena secara nasional NTT menempati peringkat 9 provinsi berpenduduk buta aksara tertinggi di Indonesia (370.710 jiwa), lihat saja jumlah penduduk yang tidak/belum bersekolah sejumlah 42,99%. Argumentasi ini juga dikuatkan dengan angka melek huruf yang baru mencapai 73,50 % (26,50 % belum), dan rendahnya angka partisipasi sekolah terutama pada sekolah lanjutan (SMTP 58 %, dan SMTA SMTA 51 %).

Dari sisi ketenagakerjaan, penduduk NTT yang berusia lebih dari 10 tahun berjumlah 3.040.981 dan yang merupakan angkatan kerja adalah 2.010.602 (66,12%), artinya bahwa cukup banyak penduduk usia produktif yang bekerja dan mencari pekerjaan di NTT, namun kondisi ini akan memprihatinkan manakala dibenturkan dengan populasi penduduk yang tidak/belum pernah bersekolah sebesar 42,99% yang rata-rata adalah penduduk usia kerja, maka dipastikan bahwa NTT masih didominasi oleh tenaga kerja tanpa kompetensi/ kompetensi rendah. Sisi lain yang cukup memprihatinkan dalam sektor ketenagakerjaan di NTT adalah diantara 1.915.055 penduduk yang bekerja, hanya 1.075.558 (56,17%) merupakan pekerja yang diupah. Sedangkan sisanya sebanyak 839.497 (43,84%) adalah pekerja yang tidak diupah dan 66,78% diantaranya adalah perempuan karena bekerja disektor pertanian sebagai petani sawah dan ladang.

Uraian data diatas menunjukkan betapa masih panjangnya jalan menuju pemberantasan kemiskinan di provinsi ini, dan disinilah pentingnya peran negara dan berbagai *stakeholder* dalam mendukung masyarakat miskin di NTT untuk keluar dari lingkaran setan kemiskinan.

2.2 Gambaran Kabupaten/Kota

Kabupaten Kupang

Wilayah Kabupaten Kupang mencakup 27 pulau, 8 pulau di antaranya belum memiliki nama. Dari ke-27 pulau tersebut hingga saat ini yang telah dihuni hanya 5 pulau yaitu Pulau Timor, Sabu, Raijua, Semau dan Kera. Walaupun sudah melahirkan dua anak wilayah pemekaran kabupaten yaitu Kota Kupang dan Kabupaten Rote Ndao, namun wilayah Kabupaten Kupang masih sangat luas dengan luas wilayah daratan 5.898,18 km².

Dalam sistem pemerintahan, hampir setiap tahun Kabupaten Kupang melakukan pemekaran wilayah dari tingkat kecamatan sampai tingkat desa/kelurahan sehingga jumlah kecamatan dan desa/kelurahan di wilayah Kabupaten Kupang terbagi atas 22 kecamatan, 165 desa dan 21 kelurahan yang selanjutnya dibagi menjadi 728 dusun, 1.265 RW dan 2.532 RT.

Jumlah penduduk Kabupaten Kupang pada tahun 2004 sebanyak 337.065 jiwa. Menurut data BPS tahun 2004, Kabupaten Kupang masuk dalam kategori wilayah termiskin ke-4 dari 15 kabupaten yang ada di Provinsi NTT dengan persentase kategori penduduk miskin sebanyak 32,68%.

PPA di Kabupaten Kupang dilakukan di Desa Oeniko (Kecamatan Amabi Oefeto Timur), Desa Oesusu & Desa Benu (Kecamatan Takari), serta Desa Fatunaus dan Kolabe (Kecamatan Amfoang Utara) yang mewakili daerah-daerah pedesaan yang kering dan juga pesisir, sejak tanggal 5 Oktober sampai dengan 26 Desember 2005.

Kabupaten Timor Tengah Selatan

Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) memiliki luas wilayah 3.947 km², dan berada pada ketinggian 500 meter diatas permukaan laut. 34,12% dari seluruh wilayahnya berada pada tingkat kemiringan diatas 40° dan secara administratif terdiri dari 23 kecamatan dan 215 desa/ kelurahan. Kabupaten TTS

3 Indonesia Human Development Report 2004, The Economics of Democracy BPS-UNDP-BAPPENAS, hal. 24

merupakan kabupaten termiskin ke-3 di Provinsi NTT sesudah Kabupaten Sumba Barat dan Sumba Timur, atau termiskin di Pulau Timor, dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 149.500 jiwa atau 37,38% dari total penduduk 399.950 jiwa (sumber: data BPS 2004).

PPA di Kabupaten TTS dilakukan di Desa Supul dan Desa Naukae (kecamatan Amanuban Barat), Desa Nununamat (kecamatan Kolbano), dan Desa Baki (kecamatan Amanuban Tengah) sebagai representasi daerah-daerah pedesaan kering yang masyarakatnya mengandalkan penghidupannya pada hasil pertanian seperti tanaman hortikultura (mis. ubi kayu/singkong, sayur-sayuran, pisang, jeruk). Selain itu, penduduk juga mengusahakan ternak atau memungut batu dan pasir warna sebagai salah satu sumber daya ekonomi di lokasi seperti Desa Nununamat. Kegiatan di lapangan berlangsung sejak tanggal 17 Oktober hingga tanggal 19 Desember 2005

Kabupaten Rote Ndao

Kabupaten Rote Ndao merupakan daerah pemekaran dari Kabupaten Kupang yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2002, dengan luas wilayah 1280 km² yang terdiri dari 96 pulau: 90 pulau tidak berpenghuni dan hanya 6 pulau yang berpenghuni, yakni Pulau Rote, Usu, Nuse, Do'o, Ndao, dan Landu.

Hampir seluruh wilayah Kabupaten Rote Ndao terdiri dari rumput yang ditumbuhi pohon lontar, pohon pinus, pohon cendana dan pohon gawang. Rona topografisnya pun bervariasi mulai dari yang datar seluas 45.250 ha, berbukit dan bergunung seluas 32.625 ha dan tanah lainnya seluas 50.135 ha. Pulau Rote yang merupakan pulau yang berpenghuni paling banyak dan terdapat Ibukota Kabupaten, yakni Ba'a.

Berdasarkan registrasi penduduk tahun 2003, Kabupaten Rote Ndao yang terdiri dari 6 kecamatan, 73 desa dan 7 kelurahan tercatat penduduk sebanyak 104.417 jiwa (25.001 KK) yang terdiri dari laki-laki 53.480 jiwa dan perempuan 50.937 jiwa, dengan kepadatan penduduk rata-rata 82 jiwa/km² dan laju pertumbuhan penduduk 1,56%/tahun. Mayoritas penduduk (\pm 87,35%) Kabupaten Rote Ndao bermata pencaharian sebagai petani.

PPA di Kabupaten Rote Ndao dilakukan di Desa Lidabesi (Kecamatan Rote Tengah), Desa Oetefu dan Desa Oebou (Kecamatan Rote Barat Daya), Desa Oematamboli (Kecamatan Lobalain), Desa Tungganamo (Kecamatan Pantai Baru), dan Desa Oelua (Kecamatan Rote Barat Laut), dimana masyarakatnya mayoritas bergantung pada hasil pertanian baik lahan kering maupun basah seperti tanaman hortikultura (padi ladang, semangka, bawang merah, dll), dan juga nelayan musiman. Kegiatan lapangan berlangsung dari tanggal 26 November sampai 13 Desember 2005.

Kota Kupang

Kota Kupang mempunyai luas wilayah 180,27 km² atau 18.027 ha. Secara resmi berdiri pada tanggal 20 Maret 1996, dan saat ini terdiri dari 4 (empat) kecamatan yaitu Alak, Maulafa, Oebobo dan Kelapa Lima, serta memiliki 45 kelurahan. Menurut data hasil registrasi penduduk tahun 2004 jumlah penduduk yang ada di wilayah Kota Kupang sebanyak 257.662 jiwa. Jumlah ini terdiri atas 130.091 jiwa penduduk laki-laki dan 127.571 jiwa penduduk perempuan.

Profil kemiskinan Kota Kupang tahun 2005 menunjukkan bahwa terdapat 12.327 Rumah Tangga Miskin (RTM) dari total jumlah rumah tangga sebanyak 55.107 (23,31%). Sedangkan keberadaan keluarga miskin (KK Miskin) menurut klasifikasi miskin mencapai 12.913 keluarga dari total kepala keluarga sebanyak 55.846 (23,12%).

Untuk wilayah Kota Kupang, pelaksanaan PPA ini menggunakan pendekatan sektoral (berdasarkan mata pencaharian). Pilihan sektor ini dilakukan karena secara kuantitatif penduduk yang bekerja di masing-masing sektor jumlahnya cukup signifikan di kelurahan masing-masing, misalnya untuk Kelurahan Naikoten I, kelompok penduduk dengan mata pencaharian terbesar adalah Pedagang Kaki Lima (PKL), yaitu sebanyak 2.540. Di Kelurahan Oebufu, petani (umumnya menanam sayur) sebanyak 3996 dari total 4.530 KK. Kelurahan Oebobo dihuni oleh 1650 KK, menurut mata pencahariannya hampir 50% atau 769 penduduk bermata pencaharian "lain-lain", yaitu pekerja serabutan. Sedangkan dari data yang ada di Kelurahan Kelapa Lima, sektor mata pencaharian sebagai nelayan menempati ranking kedua (635 KK).

Ada empat sektor yang terdapat pada 4 kelurahan dan 2 kecamatan yang menjadi titik PPA, yang juga merupakan kantong kemiskinan di dalam kota. Wilayah atau sektor tersebut adalah sektor PKL Pasar Kasih (Kelurahan Naikoten I, Kecamatan Oebobo), sektor nelayan (Kelurahan Kelapa Lima, Kecamatan Kelapa Lima), petani sayur (Kelurahan Oebufu, Kecamatan Oebobo) dan sektor pekerja serabutan⁴ (Kelurahan Oebobo, Kecamatan Oebobo). Kegiatan lapangan berlangsung dari tanggal 29 Oktober sampai 24 November 2005.

⁴ Jenis pekerjaan ini artinya bahwa ada sekelompok orang yang bekerja mencari nafkah berdasarkan kondisi alam maupun permintaan pekerjaan. Misalnya ada keadaan tertentu dimana seseorang bekerja sebagai ojek, namun ketika ada kesempatan sebagai tukang bangunan maka akan terjadi alih profesi.

Kabupaten Sikka

Secara geografis, luas wilayah Kabupaten Sikka adalah 7.436,10 km² yang terdiri dari luas daratan (Pulau Flores) 1.614,80 km² dan pulau-pulau (17 buah) 117,11 km² serta luas lautan adalah 5.821,33 km². Luas daratan Kabupaten Sikka dibandingkan dengan luas wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur hanya 3,66 % dari luas wilayah NTT sebesar 47.349, 91 km². Topografi sebagian besar Kabupaten Sikka berbukit-bukit dan bergunung dengan lereng-lereng yang curam diselang-selingi lembah-ngarai. Topografi datar pada umumnya terletak di daerah pantai.

Kabupaten Sikka beriklim tropis seperti daerah-daerah lain di Indonesia. Suhu berkisar antara 27°C – 29°C, pada musim panas maksimum 29,7°C dan pada musim hujan minimum 23,8°C atau rata-rata 27,2°C. Kelembaban udara rata-rata 85,5 % per tahun, kelembaban nisbi 74 %-86 %. Kecepatan angin rata-rata 12-20 knots. Musim panas 7-8 bulan (April/Mei s/d Oktober/November) dan musim hujan kurang lebih 4 bulan (November s/d April). Curah hujan per tahun berkisar antara 1.000 mm – 1500 mm, dengan jumlah hari hujan 60-120 hari per tahun.

Penggunaan tanah di Kabupaten Sikka didominasi lahan pertanian yaitu seluas 90.138 ha (52,05 %), sedangkan penggunaan tanah lainnya yaitu kawasan hutan seluas 38.442,43 ha (22,20 %), semak belukar seluas 23.745 ha (13,71 %) dan lain-lain seluas 20.865,57 ha (12,05 %).

Secara administratif Pemerintah Kabupaten Sikka terdiri dari 12 Kecamatan membawahi 147 desa dan 13 kelurahan (160 desa/kelurahan). Secara umum terdapat 5 sub kultur-adat budaya yang relatif asli yakni: adat budaya Lio, Sikka Krowe, Muhan(g) Tana Ai, Bajo-Bugis dan PaluE.

Kabupaten Ngada

Luas wilayah kabupaten Ngada 3.037,88 km² dengan jumlah penduduk 246.977 jiwa, terdiri dari 14 kecamatan, 143 desa dan 30 kelurahan. Kabupaten Ngada tergolong daerah beriklim tropis yang sebagian besar menghadirkan hamparan rumput. Daerah ini juga bisa ditumbuhi asam kemiri, kayu manis, lontar, dan sebagainya serta berbagai objek wisata alam yang tersebar di berbagai wilayah. Kondisi ini menjadi salah satu faktor yang menentukan mata pencaharian penduduk dan jenis tanaman/ternak yang diusahakan/dipelihara oleh masyarakat setempat.

Mata pencaharian penduduk kabupaten Ngada pada umumnya bercocok tanam, yakni sekitar 80%. Pada umumnya pertanian lahan kering dan persawahan, serta peternakan, perkebunan dan kehutanan. Untuk persawahan mencapai luas 12.191 ha, atau 4,02% dan lahan kering seluas 291,198 ha atau 95,98%.

2.3 Gambaran Umum Komunitas

Karakter wilayah sasaran PPA memiliki kehidupan dan *trend* persoalan kemiskinan yang tidak berbeda jauh dengan kondisi masyarakat miskin pada umumnya, mulai dari tingkat pendapatan rumah tangga yang tidak sebanding dengan besarnya pengeluaran hingga keterbatasan asset dan sulitnya akses terhadap sumber daya. Ada sebagian komunitas yang masih berjuang melawan kemiskinan karena ketiadaan asset/ sumber daya pelayanan publik, namun anehnya di sebagian komunitas sudah tersedia asset dan fasilitas pelayanan publik yang cukup memadai, namun masih juga menghadapi persoalan kemiskinan yang sama akibat buruknya pelayanan publik. Kondisi ini bermuara pada rendahnya kualitas pendidikan dan buruknya kesehatan di kantong-kantong kemiskinan.

Rendahnya kualitas pendidikan pada masyarakat miskin kebanyakan disebabkan oleh faktor ketidakmampuan finansial keluarga untuk membiayai sekolah serta prasarana pendukung sekolah, *misalnya* buku paket dan seragam sekolah. Sedangkan pada tingkat sekolah lanjutan, banyak masyarakat miskin yang sering mengeluhkan biaya sekolah yang begitu tinggi ditambah dengan kebutuhan akan perlengkapan sekolah yang sedikit lebih beragam daripada tingkat SD, makanya tak heran bila banyak masyarakat miskin hanya mampu menamatkan pendidikan sebatas SD, bahkan ada yang tidak tamat karena terpaksa harus ikut bekerja membantu orang tua baik di kebun/ ladang, sawah, di laut maupun sebagai penjual jasa kereta dorong bagi komunitas urban sebagaimana di Kota Kupang.

Kebijakan pemerintah dengan membangun sekolah (terutama SD) hampir disetiap desa di NTT ternyata belum cukup membantu masyarakat miskin untuk bersekolah secara baik karena masalah yang dialami masyarakat miskin bukan saja pada dekat atau tidaknya sekolah, melainkan masih banyak faktor sosio ekonomi yang hidup dalam keseharian masyarakat termasuk didalamnya budaya patriarki yang cenderung menempatkan setiap perempuan NTT pada ranah domestik sehingga untuk mengakses sekolah, terutama masyarakat miskin yang masih kuat memegang budaya, seorang perempuan harus menunggu giliran “uang lebih” setelah laki-laki bersekolah bahkan jika ada yang bersekolah pun “wajib” menyelesaikan pekerjaan domestiknya sebelum ke sekolah.

Derajat Kesehatan masyarakat miskin juga tidak kalah memprihatinkan dan cenderung memiliki karakteristik “sakit” tersendiri dibanding masyarakat lain. Keadaan ini cenderung sama dari tahun ke tahun dan sifatnya mewabah/ musiman. Kesehatan masyarakat miskin sangat berhubungan dengan

keadaan lingkungan tempat tinggal dan tingkat pendapatan keluarga, *misalnya* ketiadaan WC sehat dan air bersih yang menyebabkan diare, muntaber, beragam penyakit kulit dan gizi buruk karena pola makan "asal kenyang" karena tidak mempunyai uang untuk membeli makanan bergizi. Selain itu, kesehatan mereka dipengaruhi juga oleh rendahnya pengetahuan mengenai pentingnya Kesehatan dalam keluarga, *misalnya* bagaimana mengelola bahan makanan yang ada menjadi lebih bergizi, akibatnya walaupun mereka memiliki bahan makanan lokal yang berlimpah namun pola konsumsinya masih tetap menggunakan slogan "asal kenyang".

Tidak beda jauh dengan pendidikan, biaya untuk sehat sangat mahal di mata masyarakat miskin. Jangankan berobat, jalan ke puskesmas saja sudah mahal karena sarana jalan yang masih berbatu-batu sehingga jarang dilewati kendaraan umum, apalagi ditambah biaya opname jika menderita sakit serius. Akibatnya, banyak penyakit yang tidak diobati dan hanya pasrah menunggu kesembuhan, *misalnya* batuk, influenza, sedangkan yang dianggap mengancam nyawa biasanya dibawa ke dukun setempat. Tak disangkal bahwa kebanyakan masyarakat miskin belum mengkategorikan "sakit" jika yang diderita sebatas batuk dan influenza, sebab bagi mereka yang namanya "sakit" adalah ketika tubuh tak mampu lagi berbuat apa-apa. Rendahnya sanitasi juga menjadi fakta yang sudah biasa di kantong-kantong kemiskinan. Bagi masyarakat miskin di kota, hidup dikelilingi tumpukan sampah dan keterbatasan air bersih sudah menjadi bagian tak terpisahkan, sementara yang berada di desa juga tidak terlepas dari persoalan kekurangan air bersih karena jaraknya yang jauh sehingga ada kecenderungan membangun WC yang "hemat air" (WC cemplung) walaupun sangat rentan terhadap kesehatan dan penyakit menular.

Walaupun dimensi kemiskinan sangat kompleks, namun untuk mengenal masyarakat miskin di NTT tidak terlalu sulit sebab rata-rata mempunyai karakteristik lokal yang mirip, apalagi pengukurannya menggunakan pendekatan hak dasar, *misalnya* kondisi rumah, tingkat pendidikan, sumber pendapatan, derajat Kesehatan dan sanitasi serta bagaimana relasi sosial mereka dalam kehidupan bermasyarakat.

Kondisi rumah masyarakat miskin di 6 Kabupaten/ Kota sasaran PPA pada umumnya beratap rumput ilalang atau daun gewang, berdinding pelepah gewang/ bebak dan bambu atau tempelan kardus bagi yang di Kota, tampak bangunannya sudah "miring" atau hampir roboh. Rumah masyarakat yang berada di desa kebanyakan dibangun pada sebidang tanah ukuran kecil pemberian "tuan tanah" sedangkan bagi masyarakat kota pada umumnya menempati kontrakan kecil dengan jumlah anggota keluarga yang banyak.

Tingkat pendidikan keluarga miskin di wilayah sasaran PPA didominasi oleh orang yang berpendidikan rendah (tidak tamat SD dan SLTP) karena **anak-anak sekolah yang berasal dari keluarga miskin umumnya diwajibkan untuk membantu orang tua di kebun, ladang, dan sawah bagi komunitas tani lahan kering dan basah, dan juga turut membantu di laut bagi komunitas nelayan serta berjualan bagi komunitas miskin kota.** Ini juga berpengaruh pada wawasan berpikir, pengalaman dan profesionalisme kerja menjadi sangat rendah dan tidak kompetitif. Oleh sebab itu, mata pencaharian dan pendapatan keluarga miskin sangat rendah karena bersumber dari kerja-kerja yang sifatnya "buruh kasar" meskipun di lain sisi para petani miskin mampu menghasilkan hasil pertanian dalam jumlah yang banyak sekalipun.

Masyarakat miskin juga identik dengan kelompok yang mesti bekerja keras untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya sehingga ada anggapan bahwa mereka jangan disibukkan ataupun menyibukkan diri dengan urusan-urusan yang bersifat sosial, akibatnya dalam pola relasi sosial komunitas miskin sangat tersisih dan cenderung hidup bersama sesama "orang miskin". Implikasinya juga pada proses pengambilan keputusan yang tidak menyertakan orang miskin apalagi perempuan, meskipun keputusan itu tentang nasib dan masa depan orang miskin sekalipun.

BAB III

PROFIL KEMISKINAN

3.1 Persepsi dan Konsepsi “Miskin”

Secara umum, orang miskin digambarkan sebagai orang yang hidup dalam keadaan serba kekurangan, bahkan pada derajat tertentu hanya bergantung pada orang lain atau selalu pasrah pada kondisi dan keadaan yang ada, serta tidak dapat memenuhi standar hidup pada hampir semua aspek kehidupan, baik yang bersifat material (pendapatan, pangan, air, pakaian, rumah, sumber energi, keadaan sanitasi, aset lain seperti tanah, ternak, tanaman), termasuk pendidikan dan kesehatan, maupun non material (pengetahuan kurang, partisipasi dalam masyarakat terbatas, tidak percaya diri di depan umum, pendapatnya tidak dihargai, tersisih dalam pergaulan, dan sebagainya).

“Katong⁵ kalau ketemu dengan orang kaya pasti katong rasa minder karena katong tahu kalo dong⁶ punya segala sesuatu yang lebih dari katong....”

Ibu Endang (34) PPA Sektor Nelayan Kelapa Lima 8 Nov. 2005

Lebih spesifik, pandangan terhadap kemiskinan juga dipengaruhi oleh sektor mata pencaharian, misalnya di daerah-daerah pedesaan pada komunitas yang bermata pencaharian sebagai petani, kepemilikan atas tanah dan aset seperti rumah, ternak dan tanaman ekonomi lainnya serta penghasilan yang tidak tetap dan sangat tergantung pada harga hasil pertanian disebutkan sebagai ciri orang miskin (atau *Atoin Anuka* dalam bahasa Timor Dawan). Di hampir semua kabupaten, keadaan fisik rumah juga masih dilihat sebagai ciri miskin yaitu rumah beratap alang-alang dan ber dinding *bebak* (pelepah pohon gewang) serta berlantai tanah. Bahkan di daerah seperti di TTS, masyarakat secara khusus menyebutkan bahwa mereka yang masih tinggal dalam rumah bulat (saja) atau *Ume Kbbubu* adalah orang miskin. Ciri orang miskin yang cukup menonjol di semua titik adalah pola makan “asal kenyang” (tidak memperhatikan kualitas gizi), bahkan saat dimana kerentanan tinggi (stok pangan menipis, orang miskin terpaksa mengonsumsi makanan seperti

5 Artinya: kita (bahasa Indonesia dialek Kupang)

6 Artinya: mereka (idem)

arbila (sejenis kacang-kacangan hutan) dan *putak* (hati pohon gawang yang ditumbuk) yang beresiko karena jika diolah dengan kurang baik bisa menjadi racun, sebagai alternatif untuk bertahan hidup (Desa Kolabe dan Fatunau Kabupaten Kupang). Di Desa Oebou dan Rote Ndao, disebutkan bahwa ciri orang miskin adalah “*hanya dapat makan nasi/bubur saja dalam sehari sekali, selanjutnya hanya minum gula*”. Ciri lainnya yang banyak disebutkan ialah pendidikan rendah, bahkan putus sekolah dan buta huruf, sakit-sakitan, dan bila sakit hanya mampu berobat ke Polindes, Pustu atau Puskesmas yang dapat dijangkau dan tidak mampu berobat ke dokter atau rumah sakit karena tidak memiliki biaya transportasi sehingga sering pasrah pada keadaan, atau terpaksa hanya pergi ke dukun kampung. Dalam hal memperoleh keadilan, masyarakat miskin juga menyebutkan bahwa keadilan sulit diperoleh karena mereka tidak punya uang (pelicin), dan juga terpinggirkan dalam hal politik karena tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan (Musrenbangdus/des). Di Desa Kolabe dan Fatunau Kabupaten Kupang, masyarakat miskin juga menyebutkan bahwa ciri orang miskin adalah suka/gampang dibodohi dan ditipu, tidak mampu membayar denda adat dalam pernikahan dan sulit memperoleh informasi.

Lain pula bagi komunitas nelayan. Mereka mempersepsikan kemiskinan sebagai kondisi dimana akses mereka terhadap hasil laut berkurang, *misalnya* menurunnya hasil tangkapan ataupun menurunnya harga jual ikan.

Di daerah perkotaan, di mana sumber pendapatan lebih heterogen, ciri orang miskin yang umum disebutkan adalah tidak memiliki pekerjaan tetap, suka meminjam uang, tidak memiliki tempat tinggal tetap (tinggal di kos-kosan), satu rumah dihuni lebih dari 1 KK, hanya memiliki modal dibawah Rp 300 ribu, tidak memiliki simpanan di bank, anak-anaknya putus sekolah dan anak-anak usia SD turut terlibat dalam mencari nafkah. Seiring dengan makin kompleksnya masalah hidup, masyarakat miskin di perkotaan lebih banyak menyebutkan masalah seperti mudah emosi sehingga gampang terjadi pertengkaran dalam rumah tangga, dan perasaan sering disepelekan oleh pemerintah dan aparat hukum dalam berbagai urusan.

3.2 Penyebab Kemiskinan

Penyebab kemiskinan dalam temuan PPA sangat berkaitan dengan aspek struktural (kebijakan), kultur dan lingkungan, dan umumnya selain disebabkan oleh kurangnya aset (baik pada tingkat individu, rumah tangga, maupun masyarakat) di bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan juga disebabkan kurangnya akses dan kontrol terhadap aset-aset tersebut oleh masyarakat miskin, kondisi ini terjadi pada kehidupan masyarakat di sektor manapun, baik itu petani, nelayan maupun komunitas miskin kota.

Ketersediaan sumber daya (aset) secara umum dari hasil PPA tidak bermasalah bagi komunitas miskin kota sebagaimana komunitas tani dan nelayan di pedesaan, sayangnya untuk mengaksesnya rata-rata pendapatan keluarga miskin tidak sebanding dengan ongkos yang dibayarkan, dan persoalan akses inipun berlaku juga bagi masyarakat miskin di pedesaan.

Akses diterjemahkan dalam bentuk kesempatan untuk menjangkau/menggunakan sumber daya sedangkan kontrol adalah bentuk partisipasi masyarakat dan individu untuk ikut menentukan hal-hal seperti kebijakan dan anggaran yang berhubungan dengan hidup dan penghidupannya. Pada tingkatan rumah tangga, profil akses dan kontrol menunjukkan bagaimana pola relasi gender dalam hal akses dan kontrol terhadap aset rumah tangga. Ternyata pola ini cukup bergradasi di lokasi-lokasi tempat pelaksanaan PPA.

Di Rote Ndao (lihat Tabel 3), kesenjangan gender masih sangat besar. Perempuan desa menderita ketidakadilan dalam pengaturan. Ini tampak dari fakta bahwa perempuan tidak mempunyai kontrol sama sekali terhadap aset apapun, bahkan yang nilainya kecil sekalipun, walaupun mereka yang memegang dan mengelola hasilnya, demikian juga dalam hal menentukan penggunaan hasil.

Tabel 3. Profil Akses dan Kontrol

Sumber Daya	Akses (Hak Memiliki)		Kontrol (Hak Jual)		Yang Memegang Hasil Pendapatan		Hak untuk Menentukan Penggunaan Hasil	
	L	P	L	P	L	P	L	P
Tanah	√	-	√	-	√	√	√	√
Rumah	√	√	√	-	√	√	√	-
Ayam	√	-	√	-	√	√	√	-
Anjing	√	-	√	-	√	√	√	-
Babi	√	-	√	-	√	√	√	-
Kambing	√	-	√	-	√	√	√	-
Lontar	√	-	√	-	√	√	√	-
Kelapa	√	-	√	-	√	√	√	-
Bawang	√	-	√	-	√	√	√	-
Gula air	√	-	√	-	√	√	√	-

Garam	V	V	V	-	V	V	V	-
Perhiasan	V	-	V	-	V	V	V	-
Hasil laut	V	-	V	-	V	V	V	-

Sumber: Hasil PPA di Desa Oetefu, Kec. Rote Barat Daya, Kelompok masyarakat petani lahan kering & nelayan)

Di lokasi PPA dengan mayoritas petani, misalnya TTS, juga tak kalah memprihatinkan, perempuan tidak memiliki kontrol terhadap aset-aset besar seperti kebun, sawah, mamar dan rumah, tapi untuk aset seperti sapi, babi, kambing, perhiasan dsb, bisa melalui kesepakatan bersama, sedangkan untuk asam dan hasil-hasil pertanian, juga ternak kecil seperti ayam, kedua belah pihak memiliki hak yang sama dalam mengontrolnya.

Untuk mengakses koperasi dan kredit, yang menyangkut urusan 'publik', tanggung jawab lebih pada suami; istri tidak mempunyai kontrol, juga disebabkan oleh masih kurangnya ekspose perempuan desa terhadap urusan-urusan publik (apalagi birokrasi).

Tabel 4 Profil Akses dan Kontrol

No	Sumber Daya	Perempuan		Laki - Laki	
		Akses	Kontrol	Akses	Kontrol
1	Lahan Kebun	V	-	V	V
2	Lahan Sawah Gora	V	-	V	V
3	Mamar	V	-	V	V
4	Rumah	V	-	V	V
5	Sapi	V	V (melalui kesepakatan dengan suami)	V	V (melalui kesepakatan dengan Istri)
6	Babi	V	V (melalui kesepakatan dengan suami)	V	V (melalui kesepakatan dengan istri)
7	Kambing	V	V (melalui kesepakatan dengan suami)	V	V (melalui kesepakatan dengan istri)
8	Ayam	V	V	V	V
9	TV / Radio	V	V (melalui kesepakatan dengan suami)	V	V (melalui kesepakatan dengan istri)
10	Perabot Rumah Tangga	V	V (melalui kesepakatan dengan suami)	V	V (melalui kesepakatan dengan istri)
11	Perhiasan (Gelang, Cincin, Anting)	V	V (melalui kesepakatan dengan suami)	V	V (melalui kesepakatan dengan istri)
12	Asam	V	V	V	V
13	Hasil Pertanian	V	V	V	V
14	Koperasi	V (melalui kesepakatan dengan suami karena lebih banyak tanggung jawab Suami)	-	V (melalui kesepakatan dengan suami karena lebih banyak tanggung jawab Suami)	-
15	Kredit	V (melalui kesepakatan dengan suami karena lebih banyak tanggung jawab Suami)	-	V (melalui kesepakatan dengan suami karena lebih banyak tanggung jawab Suami)	-
16	Hutan	V	V (melalui kesepakatan bersama)	V	V (melalui kesepakatan bersama)

Hasil PPA di Desa Supul, Kabupaten TTS

Sedangkan di wilayah perkotaan, walaupun masih ada beberapa prasyarat atas kontrol perempuan terhadap aset (misalnya jika keadaan mendesak, atau kalau nilainya kecil), pada umumnya akses dan kontrol laki-laki dan perempuan atas aset jauh lebih seimbang dibanding dengan di daerah pedesaan.

Tabel 5 Profil. Akses dan Kontrol.

SUMBER DAYA	PEREMPUAN		LAKI-LAKI		YANG MEMEGANG UANG / HASIL PENDAPATAN		KETERANGAN
	AKSES/ HAK MENIKMATI	KONTROL/ HAK MENJUAL	AKSES/ HAK MENIKMATI	KONTROL/ HAK MENJUAL	PEREMPUAN	LAKI-LAKI	
Tanah	V	V	V	V	V	V	- Kalau isteri yang memegang uang adalah hasil kesepakatan bersama - Kalau laki-laki yang memegang uang karena itu adalah budaya
(ternak babi)	V	√ (bila dirasa penting untuk penuhi kebutuhan)	V	V	V	V	- Ibu atau perempuan boleh menjual apabila keadaan mendesak
(ternak sapi)	V	-	V	V	V	V	- Ibu atau perempuan boleh menjual apabila keadaan mendesak
Ternak Ayam	V	V	V	V	V	V	- Perempuan dapat memegang uang karena nilainya kecil
Perhiasan	V	-	V	V	V	V	- Kalau ingin dijual harus ditanyakan kepada kepala keluarga
Nama rekening listrik	V	10%	V	V	V	V	
Hak milik atas tanah	V	-	V	V	V	V	
Hasil pendapatan utama (jual sayur)	V	V	V	V	V	V	

Sumber: Hasil PPA Sektor Petani Sayur Kelurahan Oebufu, Kota Kupang

Di desa Kolabe, Kabupaten Kupang, disebutkan juga bahwa perempuan mempunyai hak (kontrol) atas lahan "...hanya apabila dalam keluarga tidak memiliki anak laki-laki" yang menunjukkan betapa marginalnya posisi anak perempuan dalam keluarga.

Di Kabupaten Kupang, penyebab kemiskinan yang umumnya disebutkan adalah:

- Tidak adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan perencanaan mulai dari tingkat desa sampai kabupaten
- Kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat
- Belum adanya kesadaran gender
- Rendahnya akses masyarakat terhadap sarana dan prasarana kesehatan yang murah dan terjangkau
- Terbatasnya lahan untuk usaha pertanian
- Sulit mendapatkan/memperoleh modal usaha
- Hukum dan keadilan belum berpihak pada masyarakat miskin
- Lemahnya/kurangnya kinerja kelembagaan di desa dan kecamatan maupun kabupaten
- Belum dieksplorasi sumber mata air yang potensial
- Belum adanya pengawasan secara baik terhadap aset komunal
- Prioritas/alokasi anggaran daerah masih pada anggaran rutin

Di Kabupaten TTS, hampir semua desa merasakan bahwa keterbatasan sarana air bersih yang menyebabkan beban kerja perempuan bertambah karena harus menghabiskan lebih banyak waktu dan tenaga untuk berjalan jauh mengambil air dan mengantri, sehingga perhatian terhadap anak dan pekerjaan lain berkurang. Selain itu, persoalan gangguan kesehatan karena jarang mandi dan tidak adanya sanitasi yang memadai akibat akses terhadap air bersih yang tidak dinikmati menyebabkan perempuan jarang tampil di depan umum karena rasa minder, sehingga aspirasi perempuan jarang atau tidak diakomodir dalam setiap pembuatan keputusan di kampung. **Masalah tidak memadainya infrastruktur jalan menyebabkan mobilitas kendaraan yang terbatas sehingga biaya transportasi semakin tinggi baik untuk memasarkan hasil pertanian maupun ketika sakit** (tidak dapat berobat ke puskesmas yang jauh), dan tidak bisa melanjutkan sekolah ke luar wilayah.

Hal ini pada akhirnya mengakibatkan tingkat pendidikan masyarakat yang tetap rendah. Penyebab lain terutama yang paling dirasakan oleh perempuan adalah akses terhadap lembaga pemberi modal usaha. Kabupaten TTS cukup terkenal dengan tenunan tradisional yang umumnya dikerjakan oleh kaum

perempuan. Pendapatan dari hasil menenun sebenarnya cukup berarti bagi pemasukan keluarga, namun karena masalah akses ke modal tersebut, mereka tidak dapat mengembangkan usahanya. Karenanya upaya pemenuhan kebutuhan pokok (pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan sebagainya) menjadi semakin berkurang. Secara politik, masyarakat merasa bahwa usulan-usulan mengenai masalah-masalah seperti itu sudah disampaikan, namun jarang dilakukan pertemuan-pertemuan dengan wakil rakyat untuk menindaklanjuti usulan masyarakat tersebut, dan banyak usulan masyarakat melalui hasil Musrenbang dicoret di tingkat kecamatan.

Berdasarkan kajian kemiskinan (PPA) yang dilakukan pada beberapa komunitas di Sikka dan Rote Ndao, ditemukan bahwa kemiskinan disebabkan oleh masalah lingkungan, adat, maupun masalah struktural. **Penyebab kemiskinan berdasarkan lingkungan tampak pada kurangnya curah hujan dan air bersih.** Sebagai contoh di desa Oelua (Rote) tidak memiliki mata air, hanya memiliki 81 sumur dengan air yang asin (data statistik tahun 2004), untuk melayani 2.214 penduduk. Selain itu, kondisi tanah lahan kering yang tidak dapat diolah dengan baik, sehingga hampir sebagian besar lahan kering dibiarkan begitu saja.

Penyebab kemiskinan dalam tataran struktural adalah kurang atau bahkan **tidak adanya subsidi pemerintah dalam pengadaan sarana-sarana penunjang pekerjaan masyarakat miskin seperti alat pertanian maupun alat menangkap ikan**, dan terbatasnya sarana pendidikan dan kesehatan yang berimbas pada rendahnya SDM, bahkan beberapa lokasi mempunyai sarana kesehatan seperti Pustu namun terabaikan, *misalnya* desa Oebou, memiliki sarana Pustu, namun tidak ada tenaga medis yang mau tinggal dan menetap di sana dengan alasan sebagaimana dikemukakan oleh bapak Min Mesakh.

“Sebenarnya ada tenaga medis, namun mereka tidak mau menetap. Baru 1 minggu saja, mereka sudah meninggalkan desa ini. Alasan mereka adalah banyaknya agas (nyamuk halus)”.

Pengaruh sarana kesehatan terhadap kemiskinan adalah banyaknya penduduk yang mengalami sakit sehingga tidak dapat melakukan pekerjaan dengan baik. Selain faktor penyebab di atas, **tidak adanya standardisasi harga serta adanya praktik monopoli dalam pembelian komoditi rakyat, serta keterbatasan prasarana jalan menjadi faktor penyebab terjadinya kemiskinan yang ditemukan dalam pengkajian kemiskinan bersama masyarakat.** Penyebab yang lain di Rote dari sisi budaya *misalnya* budaya *tu'u*⁷ yang memberatkan masyarakat terutama dari sisi ekonomi.

Di Kota Kupang, karena PPA dilakukan berdasarkan sektor mata pencaharian, hal-hal yang disebutkan cukup spesifik menunjuk pada penyebab kemiskinan pada sektor mata pencaharian tertentu, misalnya PKL di Pasar Kasih Naikoten umumnya menyebutkan penyebab yang berkaitan dengan kebijakan di pasar antara lain:

- Tidak ada sosialisasi secara jelas tentang dana PER kepada pedagang
- Kebijakan dana PER salah sasaran
- Kebijakan pencairan dana PER tidak sesuai dengan permintaan dalam proposal yang diusulkan
- Modal dari koperasi dengan bunga tinggi (20%)
- Kesulitan akses modal dari pemerintah dan bank karena tidak mempunyai jaminan (syaratnya berat)
- Kebijakan nilai kontrak kios 1 - 6 juta rupiah/tahun yang sangat memberatkan pedagang (khusus kios swadya)
- Tingginya retribusi di pasar: retribusi harian: bangsal Rp. 700, pelataran Rp. 600, retribusi bulanan: sampah Rp. 3000; keamanan Rp. 5000 – 50.000 (dibanding pendapatan rata-rata harian yang hanya berkisar Rp 5000 – 10.000/ hari)
- Pedagang tidak pernah didengar pendapatnya
- Pedagang tidak dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan nilai kontrak kios dan retribusi
- Pemerintah tidak konsisten terhadap pemberlakuan tata ruang (sehingga rawan penggusuran)
- Petugas keamanan lebih berpihak pada PD Pasar daripada pedagang.
- Manajemen pengelolaan pasar kurang bagus
- Sistem perekrutan pengelola pasar tidak profesional dan sarat KKN
- Minimnya sarana kesehatan di pasar (sarana sanitasi dan bak sampah)
- Sedangkan penyebab secara umum antara lain:
 - Bantuan dari pemerintah tidak tepat waktu (tidak sesuai dengan musim tanam)
 - Kebijakan pemerintah yang tidak memihak pada masyarakat miskin
 - Kurangnya kontrol lembaga legislatif (anggota dewan jarang turun dan memperjuangkan aspirasi pemilihnya)

⁷ Budaya *tu'u* adalah acara kumpul keluarga untuk prosesi pra pernikahan/belis (mas kawin). Saat ini nilainya menjadi lebih sarat sebagai ajang pertarungan gengsi keluarga.

- Penghasilan sangat bergantung pada musim
- Sumber air yang terbatas/ kering pada musim kemarau
- Kurang pemahaman masyarakat tentang kesetaraan gender
- Tidak pernah ada sosialisasi tentang kesehatan
- Biaya pendidikan tinggi (banyaknya jenis-jenis pungutan di sekolah)
- Tidak mendapat pelayanan kesehatan yang baik/layak
- Pungutan air dan listrik yang memberatkan
- Jumlah fasilitas pendidikan yang terbatas
- Tidak adanya sosialisasi tentang penetapan sebuah kebijakan
- Alat-alat untuk berusaha kurang memadai

3.3 Dampak Kemiskinan

Dampak kemiskinan terhadap kehidupan masyarakat miskin sangat kompleks karena mencakup hampir semua aspek kehidupan, mulai dari pendapatan yang kurang, menurunnya kualitas dan standar hidup, sampai terjadinya kurang gizi dan berbagai kekurangan lainnya yang saling terkait. Dampak - dampak inilah yang sering diasosiasikan dengan kemiskinan itu sendiri, dan kadang menimbulkan kesalahan pemahaman maupun penanganannya.

Secara spesifik, hasil PPA di berbagai lokasi menunjukkan bahwa **perempuan paling merasakan dampak kemiskinan daripada laki-laki. Akibat kemiskinan yang paling dirasakan adalah beban kerja lebih besar yang harus ditanggung oleh kaum perempuan keluarga miskin. Seorang ibu di Dusun Lasilai, Desa Oelua, kabupaten Rote Ndao, mengungkapkan beban kerja yang harus ditanggungnya.**

“Kami para ibu tidak bisa berpangku tangan saja. Kami di sini harus membantu suami kami untuk mengumpulkan pasir, apabila pekerjaan rumah kami telah selesai. Pasir kami kumpulkan untuk dijual atau ditukar dengan beras. 1 ret pasir, kami tukar dengan 1 karung beras (50 Kg).”

(Lea Ndolu, dusun Lasilai, Desa Oelua)

Beban kerja perempuan meningkat karena harus membiayai ekonomi keluarga. Ini tampak dari tingginya jam kerja mereka. Temuan di Kabupaten Rote Ndao misalnya menunjukkan bahwa rata-rata kaum perempuan menghabiskan waktu 15 – 17 jam untuk bekerja dalam sehari (lihat Tabel 6 dan 7), sedangkan laki-laki menghabiskan waktu 13 jam sehari untuk bekerja. **Mereka harus menyelesaikan urusan domestik, mencari kayu bakar, menimba air di sumur yang jaraknya sangat jauh, dan membantu mencari ikan.** Perempuan hamil tua pun tetap menanggung kerja di dalam rumah tangga maupun di luar rumah tangga (kerja produktif dan reproduktif), yang membahayakan kesehatan dan kandungannya.

“Kami harus mengambil air sejauh 8 km⁸ dari rumah. Begitu juga dengan mencari kayu, kami harus masuk ke dalam hutan yang jaraknya sangat jauh. Kami harus mencari kayu dan mengumpulkannya di pinggir hutan, kemudian mencari lagi hingga banyak baru dibawa pulang sekalian”

(ibu Lima, desa Tunganamo).

Tabel 6. Aktivitas Harian Kelompok Perempuan

Pukul	Kegiatan	Pukul	Kegiatan
03.00 - 05.00	Bangun tidur	15.00- 18.00	Kasih makan anak Cuci pakaian Belah ikan Mandi Cari teripang Ibadah RT

⁸ Bandingkan dengan Standar Minimum Kemanusiaan SPHERE, yang menyarankan bahwa bahkan dalam keadaan darurat, jarak pengambilan air paling tidak hanya 500 meter.

05.00 – 07.00	Pikul air Masak air Masak bubur Bersihkan tungku Pikul air Ibu hamil : membersihkan rumah, Pikul nira, memandikan anak	18.00 – 19.00	Minum gula Menganyam Gendong anak Memandikan anak
7.00 – 13.00	Cuci pakaian Memberi makan babi Pikul air Masak gula	19.00 – 20.00	Pikul gula Masak tuak Pikul air Memberi makan ternak
13.00-15.00	Pikul kayu Pikul tuak Pikul air Siram tanaman Bantu suami ikat rumput laut	20.00 – 22.00	Menganyam Membersihkan tungku Mencuci Mandi
		22.00 – 5.00	Istirahat malam

Sumber; Desa Oebou, Kabupaten Rote Ndao (Komunitas Tani lahan kering dan nelayan) *Total jam kerja: 17 jam*

Tabel 7. Aktivitas Harian Kelompok Laki-laki

Pukul	Kegiatan
03.00 – 03.15	Bangun pagi
03.15 – 10.00	Iris tuak dan minum tuak
10.00 – 14.00	Lipat haik MElaut Ikat rumput laut Bantu potong kayu Gepe tuak Minum tuak
14.00 – 19.00	Ikat agar-agar Tangkap ikan Iris tuak
19.00 – 22.00	Anyam kapisak Pintal tali kapisak Lipat haik Mandi
22.00 – 03.00	Istirahat malam

Dampak kemiskinan ini juga nampak pada ketidakmampuan untuk menyekolahkan anak karena biaya sekolah yang tinggi, karena itu seringkali pendidikan lebih diprioritaskan pada anak laki-laki, artinya apabila kondisi keuangan keluarga tidak cukup untuk menyekolahkan semua anak, maka pilihan utama jatuh pada anak laki-laki. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari pemahaman masyarakat bahwa laki-laki adalah penerus keturunan, seperti ungkapan berikut:

“Percuma kami menyekolahkan anak perempuan, karena ia akan jadi milik orang lain.”

(Bapak Gabriel Foeh, Desa Oetefu):

Masyarakat melihat bahwa akibat rendahnya pendidikan dan pengetahuan, menimbulkan dampak lanjutan yaitu ketidakmampuan mendapatkan dan menciptakan lapangan pekerjaan yang akhirnya berimbas pada pengangguran. Pengangguran yang berlangsung lama menambah rasa frustrasi dan bahkan menimbulkan tindakan kriminal (Kekerasan Dalam Rumah Tangga), yang korban umumnya adalah kaum perempuan. Khususnya di Kabupaten Rote Ndao, kasus KDRT merupakan rating tertinggi dalam kasus yang dilaporkan pada kepolisian. Sebagai contoh, dari 55 kasus kriminal yang ditangani oleh Polsek Rote Barat Laut, hampir 50% atau 24 kasus adalah kasus KDRT (sumber: Rote Barat Laut dalam Angka 2004, BPS Kab. Kupang).

Di Kabupaten Kupang, akibat kemiskinan yang ditangkap lewat PPA misalnya:

Kesehatan: Pengobatan tradisional/pengobatan melalui jasa dukun, meningkatnya angka kematian pada ibu dan anak, mudah kena berbagai macam penyakit akibat kurangnya air bersih dan sanitasi.

Pekerjaan dan pendapatan: Beban kerja perempuan yang tinggi, meningkatnya angka pengangguran, kurangnya lapangan pekerjaan, alih profesi (menjadi tukang ojek,TKI/W), bercocok tanam secara tradisional akibat tidak dapat membeli alat yang lebih modern dan pengetahuan yang kurang, kesulitan mengembangkan usaha pertanian akibat pengetahuan yang terbatas, pendapatan rendah akibat rendahnya nilai jual komoditi lokal, minimnya ketrampilan masyarakat untuk berusaha akibat rendahnya pendidikan dan ketrampilan.

Pangan: kekurangan gizi dan busung lapar, rawan pangan

Akibat kemiskinan yang paling dirasakan oleh masyarakat khususnya di pedesaan Kabupaten Timor Tengah Selatan antara lain :

Tidak mampu menyekolahkan anak karena keterbatasan biaya sehingga banyak anak putus sekolah. Dampak langsungnya ialah meningkatnya angka buta huruf dan kurangnya kemampuan berpikir masyarakat dalam memahami pengetahuan tentang usaha tani dan ternak yang produktif, dan juga mempengaruhi pola hidup masyarakat desa dalam beraktivitas sehari-hari. Karena keterbatasan-keterbatasan tersebut, pengangguran masyarakat desa meningkat dan mendorong meningkatnya angka kriminalitas.

Meningkatnya angka gizi buruk dan gizi kurang, meningkatnya penyakit muntaber dan malaria, meningkatnya penderita penyakit kulit, meningkatnya angka kematian ibu dan anak, penggunaan sanitasi (WC) yang tidak memenuhi standar kesehatan, mengonsumsi air minum yang tidak layak, masyarakat selalu pasrah pada keadaan bila sakit dan selalu mengandalkan dukun kampung karena ketiadaan biaya dan tidak berfungsinya kartu JPS mereka secara optimal.

Pendapatan yang sangat rendah bahkan hampir tidak ada pendapatan sama sekali sehingga tidak mampu membiayai kebutuhan hidup. Komoditi yang diharapkan dapat menjadi sumber penghasilan terpaksa dijual dengan harga murah, yang ditentukan sepihak oleh pembeli. Masalah lain ialah keterbatasan bibit unggul dan sulit memperolehnya.

Pengelolaan lahan pertanian secara manual dan sederhana, tidak mampu bercocok tanam secara produktif dan tidak memahami sistem perawatan tanaman secara baik, sistem pemeliharaan tanaman produktif selalu mengandalkan kesuburan tanah itu saja tanpa melalui pemupukan, irigasi tanaman produktif hanya mengandalkan hujan karena ketiadaan sarana pendukung, keterbatasan pupuk dan mahalnya pestisida serta tingginya angka kematian ternak akibat tidak di-vaksinasi.

Tidak adanya kesetaraan gender serta minimnya peran perempuan dalam pengambilan keputusan karena suara kaum perempuan tidak dihargai dan kesulitan diakomodir. Selain itu, ketidakadilan gender juga tampak dari tingginya beban kerja perempuan di pedesaan.

Agak berbeda sebagaimana dirasakan oleh masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan di lokasi PPA, Kota Kupang diantaranya :

Kerja dan pendapatan: beban kerja perempuan yang lebih banyak daripada laki-laki, namun tetap dengan penghargaan yang minim, masyarakat tidak mampu mengembangkan usaha, penghasilan pedagang menurun, pedagang rugi dan bangkrut, kreativitas kurang berkembang, terlilit hutang, tingginya angka pengangguran, bekerja hanya untuk makan satu hari, meminjam dari koperasi yang bunganya tinggi.

Rasa aman: Pencurian, ketakutan jika ladang usaha digusur atau hilang, pedagang sering ketakutan/terintimidasi, tingginya angka kekerasan terhadap perempuan.

Sulit memenuhi kebutuhan pokok (sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan) yang layak, potensi sumber daya vital (tanah, sapi, babi) dijual untuk memenuhi kebutuhan pokok, tidak mampu memperoleh air bersih secara langsung, tidak mampu membeli bahan bakar (bensin, solar) sehingga tidak bisa melaut, tidak mampu membayar kos

Pangan: Makan satu kali dalam satu hari, anak-anak kurang gizi, busung lapar

Kesehatan: Masyarakat tergolong miskin sehingga tidak mampu membeli obat jika ada yang sakit, meningkatnya angka kematian, rentan penyakit malaria, demam berdarah, dll kebersihan dan kesehatan kurang terjamin.

Pendidikan: Tingginya angka putus sekolah, kesulitan uang transportasi ke sekolah, pakaian seragam anak hanya satu pasang, tidak dapat menyekolahkan anak-anak sampai jenjang lebih tinggi

Partisipasi: Sering disepelekan oleh pemerintah dan aparat hukum, orang miskin/pedagang sulit mendapatkan keadilan

3.4 Potret Keluarga Miskin

Dinamika kemiskinan juga dapat dipotret dari profil keluarga miskin pada wilayah PPA, dengan melihat pola pengambilan keputusan, model partisipasi, pembagian kerja, mata pencaharian utama hingga bagaimana pola pendapatan dan belanja dalam keluarga.

Pola pengambilan keputusan dan model partisipasi dalam keluarga miskin masih didominasi oleh laki-laki (Bapak) terutama berkaitan dengan hubungan keluarga secara eksternal, *misalnya* respon keluarga atas undangan pesta adat orang lain atau partisipasi keluarga dalam pemerintahan. Sedangkan berkaitan dengan pengaturan sumber daya keluarga yang membutuhkan banyak pengeluaran, *misalnya* menyekolahkan anak, mengerjakan kebun, membeli mebel rumah tangga, biasanya sebelum ada keputusan selalu diperbincangkan terdahulu antara laki-laki dan perempuan (Bapak dan Mama) namun dalam pengambilan keputusan lebih banyak mempertimbangkan "suara Bapak". Ada juga beberapa keputusan yang diambil sendiri oleh perempuan tapi lebih banyak berhubungan dengan kerja-kerja domestik mereka, *misalnya* membeli perabot dapur. Rupanya dominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan dipengaruhi oleh pandangan umum bahwa laki-laki dianggap sebagai pencari nafkah utama keluarga sedangkan pendapatan perempuan dianggap sebagai pelengkap walaupun secara kuantitas lebih banyak. Selain itu pelabelan KK yang selalu melekat pada "bapak" juga cukup menghegemoni cara pandang dalam keluarga, baik itu laki-laki maupun perempuan.

"laki-laki dong kan Kepala Keluraga, jadi yang namanya semua urusan, kepala harus tau ju, kalau sonde bisa bahaya"
(Yuliana G. Lazar/ Naukae-TTS).

Kita dapat memotret keluarga miskin juga melalui pembagian kerja yang dikategori dalam urusan domestik (seputar rumah tangga) dan urusan publik (bagaimana interaksi keluarga secara eksternal). Kondisi bukan baru ada melainkan telah terkonstruksi oleh budaya sejak dulu, dan dari ke-30 komunitas sasaran PPA, umumnya urusan domestik menjadi area perempuan sedangkan urusan publik menjadi areanya laki-laki. Hasil PPA menunjukkan bahwa keluarga miskin mengkategorikan pembagian kerja dalam 3 kategori, **yaitu 1) kerja mencari nafkah/ pendapatan. Ini dapat menghasilkan uang ataupun bahan makanan misalnya bekerja di kebun, di sawah menjadi nelayan, menjadi pedagang, tukang kayu dsb. 2) kerja mengolah nafkah/ pendapatan untuk internal keluarga, misalnya biaya sekolah anak, kebutuhan makan dan minum setiap hari, kebutuhan akan pakaian, dan 3) kerja mengolah nafkah untuk urusan secara eksternal, misalnya memenuhi undangan pesta adat, menyumbang pada pembangunan, dan membayar pajak.**

Komunitas PPA menyebut urusan mencari nafkah identik dengan kerja laki-laki sehingga banyak hal "mencari nafkah" yang dilakukan perempuan selalu luput dari identifikasi, *misalnya* menjadi pembantu rumah tangga, menjadi Tenaga Kerja Wanita (TKW), dan usaha kios, sementara itu untuk mengelola pendapatan secara internal maupun eksternal, perempuan lebih banyak berperan walaupun segala keputusan harus dilaporkan pada laki-laki.

Dari sisi mata pencaharian, keluarga miskin di wilayah PPA sering diidentikkan dengan keluarga non Pegawai (PNS) walaupun pada kenyataannya banyak PNS di wilayah sasaran PPA yang juga masuk dalam kategori miskin berdasarkan indikator "miskin" versi masyarakat miskin.

Misalnya Komunitas Lio (Ngada) mengatakan bahwa ciri-ciri orang sangat miskin (*noe nojo*) salah satunya adalah rumahnya darurat, berlantai tanah dan berdinding bambu dan ada beberapa PNS di komunitas tersebut yang masuk dalam kategori itu, namun saat fasilitator PPA hendak menempatkan nama mereka dalam kategori miskin, terjadi perdebatan panjang diantara peserta PPA karena yang bersangkutan adalah PNS.

Mata pencaharian utama masyarakat non PNS yang dikategorikan miskin selalu mempunyai keterkaitan dengan topografi wilayah masyarakat setempat, **misalnya masyarakat pada dataran tinggi selalu identik dengan petani lahan kering, dan masyarakat di pantai pasti bermata pencaharian sebagai nelayan. Selain itu mata pencaharian utama juga dipengaruhi oleh budaya kerja setempat, misalnya komunitas di Desa Nununamat-TTS walaupun berada di pantai namun dalam FGD mereka mengatakan bahwa mata pencaharian mereka adalah petani lahan kering karena sudah ditekuni sejak dulu dan yang mereka akses di pantai bukan sebagai nelayan penangkap ikan tetapi sebagai pengrajin batu warna. Contoh lainnya pada komunitas tungganamo – Rote dengan mata pencaharian utama penduduk sebagai petani sawah sedangkan lainnya sebagai nelayan.**

Bagi komunitas miskin di kota, mata pencahariannya cukup variatif tapi tidak bergantung pada sumber daya alam karena didominasi oleh kaum urban sehingga menyebabkan penguasaan sumber daya alam bagi komunitas miskin di Kota sangat kecil. Rata – rata mereka bermata pencaharian sebagai pedagang tidak tetap dan lainnya sebagai pekerja serabutan sebagaimana komunitas sasaran PPA di Oebobo.

Secara umum pendapatan keluarga miskin di perdesaan, baik petani atau nelayan tidak berupa uang tapi berupa hasil kebun, ternak, dan ikan yang kemudian dijual untuk memenuhi kebutuhan mereka secara internal maupun eksternal, bahkan di perdesaan kebanyakan masih terjadi sistem barter. Gambaran pendapatan dan belanja keluarga miskin yang dirangkum berdasarkan hasil PPA pada 30 komunitas sasaran PPA adalah :

Tabel 8. Gambaran Pendapatan Keluarga Miskin

No	Pendapatan	Siapa yang menyumbang		
		Bapak	Ibu	Anak
1	Beras/jagung	Ya	Ya	Ya-
2	Sayur	Ya-	Ya+	Ya-
3	Sirih pinang + tembakau	Ya	Ya-	-
4	Uang sekolah	Ya	Ya	-
5	Buku sekolah	Ya	Ya	-
6	Pakaian seragam sekolah dan sepatu	Ya	Ya	-
7	Bumbu-bumbu dapur (garam, vitsin)	Ya	Ya+	Ya
8	Biaya kesehatan	Ya	Ya	-
9	Pakaian untuk anggota keluarga	Ya	Ya	-
10	Ternak kecil (babi, ayam, kambing)	Ya-	Ya+	Ya+
11	Ternak besar (sapi)	Ya+	Ya-	Ya-
12	Kayu bakar	Ya-	Ya+	Ya+

Tabel 9. Gambaran Pengeluaran/ Belanja Keluarga Miskin

Pengeluaran	Siapa yang merasakan		
	Bapak	Ibu	Anak
Makan (beras/jagung)/ minum	Ya	Ya	Ya
Sayur/ lauk-pauk	Ya	Ya	Ya
Sirih pinang + tembakau	Ya	Ya	-
Uang sekolah anak	-	-	Ya
Buku sekolah	-	-	Ya
Pakaian seragam sekolah dan sepatu	-	-	Ya
Bumbu-bumbu dapur (garam, vitsin, dsb)	Ya	Ya	Ya
Biaya kesehatan	Ya	Ya	Ya
Minyak tanah, minyak goreng		Ya	
Biaya listrik (bagi yg punya)	Ya-	Ya	
Pakaian untuk anggota keluarga	Ya	Ya	Ya
Biaya pesta adat (kebutuhan sosial)	Ya	-	-
Sopi (minuman keras)	Ya	-	-
Uang pajak PBB			
Retribusi			
Uang 17 Agustus			

3.5 Perempuan dan kemiskinan

Kelompok perempuan lebih banyak mempersepsikan kemiskinan pada level rumah tangga (*household*) sebagai gambaran pengalaman perempuan miskin yang lebih bersentuhan dengan urusan domestik dibanding laki-laki. *Misalnya* dalam hal kecukupan pangan, selain melihat kecukupan untuk makan sehari-hari, perempuan juga mempertimbangkan kecukupan pangan keluarga selama satu tahun karena urusan pangan keluarga diatur oleh perempuan. Demikian juga dengan urusan pendidikan anak dan sanitasi keluarga *misalnya*, untuk urusan pendidikan anak, temuan di dusun I Desa Oeniko (Kab. Kupang), perempuan menempatkan pendidikan anak sebagai urusan yang lebih tinggi sekaligus sebagai indikator miskin yaitu "Tidak mampu membiayai anak bersekolah sampai ke tingkat SMP/SMA", sementara laki-laki menyebutkan "Tidak mampu menyekolahkan anak walaupun hanya di tingkat SD". Demikian juga halnya dengan temuan di komunitas Iligai (Ngada) sebagaimana tabel,

Tabel 10. Persepsi "Miskin" menurut Laki-Laki dan Perempuan Iligai (Ngada)

Menurut Kelompok Perempuan	Menurut Kelompok Laki-Laki
<ul style="list-style-type: none"> • Tidak bisa memenuhi kebutuhan seperti makan, minum, pakaian, rumah tangga, pendidikan anak dan kesehatan keluarga • Hidup susah dan seolah-olah tidak ada harapan untuk hidup • Tidak punya lahan garapan, kerja hanya sebagai kuli 	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil pertanian kurang/ tidak cukup, misalnya kakao, kelapa, mente, dsb

Perempuan juga menyebutkan tentang keperluan sanitasi seperti sabun untuk mencuci dan mandi yang juga adalah di bawah pengaturan perempuan dalam rumahtangga, suatu indikator yang tidak disebutkan laki-laki.

Di Desa Nununamat, Supul dan Tetaf (TTS), kelompok perempuan juga menyebutkan ciri orang miskin adalah menjadi pelacur, mengindikasikan bahwa tekanan kemiskinan bisa mendorong perempuan menjadi pelacur. Sedangkan masalah pelayanan bagi kesehatan reproduksi perempuan antara lain disebutkan juga sebagai ciri perempuan miskin di lokasi lain di Rote Ndao dan Sikka, yaitu "melahirkan hanya dilakukan oleh bidan atau dukun"

Banyak tesis menggambarkan bahwa kelompok yang paling merasakan dampak kemiskinan adalah kelompok perempuan karena dalam mengakses hampir semua sumber daya, perempuan selalu terpinggirkan atau dinomorduakan. Tesis ini cukup terbukti jika melihat profil akses dan kontrol terhadap sumber daya yang tergal melalui proses PPA di beberapa wilayah sasaran PPA. Akses diterjemahkan dalam bentuk kesempatan untuk menjangkau/menggunakan dan kontrol adalah bentuk partisipasi masyarakat dan individu untuk ikut menentukan hal-hal seperti kebijakan dan anggaran, yang berhubungan dengan hidup dan penghidupannya. Pada tingkatan rumah tangga, profil akses dan kontrol menunjukkan bagaimana pola relasi gender dalam hal akses dan kontrol terhadap aset rumah tangga. Ternyata pola ini cukup bergradasi di lokasi-lokasi tempat pelaksanaan PPA, sebagaimana disebutkan sebagai contoh pada tabel 2.

Akibat kemiskinan yang paling banyak dirasakan perempuan adalah beban kerja tinggi yang harus ditanggung kaum perempuan dari keluarga miskin. Saat keluarga menjadi miskin, perempuan umumnya adalah pihak yang lebih banyak menanggung beban kemiskinan keluarga. Beban kerja perempuan meningkat karena harus membiayai ekonomi keluarga. Ini tampak dari tingginya jam kerja mereka. Temuan di Kabupaten Rote Ndao misalnya menunjukkan bahwa rata-rata kaum perempuan menghabiskan waktu 15 – 17 jam untuk bekerja dalam sehari, sedangkan laki-laki menghabiskan waktu 13 jam sehari untuk bekerja. Mereka harus mengurus urusan domestik, mencari kayu bakar, menimba air di sumur yang jaraknya sangat jauh, dan membantu mencari ikan. Perempuan hamil tua pun tetap menanggung kerja di dalam rumah tangga maupun di luar rumah tangga (kerja produktif dan reproduktif), yang membahayakan kesehatan dan kandungannya. Gambaran beban kerja laki-laki dan perempuan untuk melihat beban kerja dapat dicontohkan sebelumnya pada tabel 6 dan 7.

Akses dan kontrol yang diuraikan, menunjukkan bahwa dalam lingkup domestik saja peran perempuan sangat lemah, apalagi pada lingkup publik. Urusan publik masih banyak didominasi laki-laki, sebagaimana rangkuman 5 komunitas (Mbengu, Masebewa, Iligai, Nangahale, Nangalimang) di Sikka sebagaimana tabel.

Tabel 11. Akses dan Kontrol berdasarkan relasi Laki-laki dan Perempuan di 5 Komunitas di Kabupaten Sikka

Aspek	Domestik		Publik	
	Laki-Laki	Perempuan	Laki-Laki	Perempuan
Kehadiran/ keterwakilan	Ya (-)	Ya (+)	Ya (pertemuan)	Ya (urusan konsumsi)
Pengaruh dalam pengambilan keputusan	Ya	Ya	Ya	Tidak
Penguasaan Sumber daya alam	Patrilineal (+)	Tidak	Patrilineal (+)	Tidak
Layanan Kesehatan dan Pendidikan	Ya	Ya (bukan sebagai pengambil keputusan)	Ya	Ya (bukan sebagai pengambil keputusan)
Informasi	Ya	Ya	Ya	Ya

Modal Usaha	Ya (Syarat utama)	-	Ya (Syarat utama)	-
Kesempatan bekerja	Kecil	Besar	Besar	Kecil

3.6 Lingkaran kemiskinan

Lingkaran kemiskinan yang dimaksud adalah sebuah penyebab kemiskinan yang kontinuitas kejadiannya selalu menjadi *trend* setiap tahun dan sudah menjadi persoalan "lama" bagi komunitas masyarakat miskin, sebagaimana digambarkan :

1. Berkurangnya Lahan Garapan, Punahnya Komoditi Lokal dan Menurunnya Produksi Bagi Komunitas tani lahan basah dan lahan kering (*isu strategis komunitas tani lahan kering, lahan basah dan petani pesisir*)

Berkurangnya lahan garapan menjadi *trend* penyebab kemiskinan sebagaimana terdapat dalam proses PPA, lihat saja di Desa Naru (Sikka) bahwa pada tahun 1960 kepemilikan lahan masih banyak, Padang rumput juga masih luas, karena pada waktu itu belum ada pengklaiman tanah oleh pemerintah, perkembangan penduduk masih jarang. 20 tahun kemudian yakni tahun 1980, jumlah penduduk semakin banyak, tanah/ lahan mulai dibagi-bagi untuk lahan pertanian, kemudian sampai dengan tahun 2000-2006 kepemilikan lahan pertanian semakin sempit karena populasi penduduk tidak seimbang dengan ketersediaan lahan.

Jika dilihat dalam periode waktu yang cukup panjang, yaitu siklus 15 tahunan, hal menarik juga ditemukan dari PPA di Rote yakni adanya penurunan hasil komoditi tertentu dan berkembangnya komoditi lain. **Temuan PPA menunjukkan bahwa sumber daya alam yang dulunya melimpah, semakin hari-semakin menurun, kecuali untuk komoditi seperti rumput laut yang memang baru dibudidayakan cukup besar-besaran dalam dua dekade belakangan.** Hasil dari enam titik PPA di Kabupaten Rote Ndao menunjukkan penurunan jumlah dan produksi komoditi lokal, bahkan pada titik tertentu sebagian komoditi khas malah telah punah, seperti jagung rote. Begitu juga dengan ternak, semakin hari semakin berkurang populasinya. Hal ini menurut masyarakat disebabkan oleh terbatasnya lahan tempat menggembalakan ternak, dan adanya budaya pesta yang membutuhkan banyak hewan untuk disembelih.

Tabel 12. Kompilasi *trend* kecenderungan Kab. Rote Ndao

Tahun		Padi	Sapi		Babi		Kam-bing			Kebun/tanah
1930 – 1945	****	*	-	**	****	****	****	****	-	****
1946 – 1960	****	**	**	**	****	****	****	****	-	****
1961- 1975	****	***	***	***	***	***	***	****	-	***
1976- 1990	***	***	**	**	**	***	**	***	*	**
1991 – 2005	**	**	*	*	*	**	**	**	***	**

Tabel ini memperlihatkan gambaran bahwa hasil-hasil pertanian umumnya semakin menurun, begitu pula di Kabupaten TTS yang dulunya terkenal dengan ternak, namun populasinya berkurang seiring perkembangan waktu dan masuknya bibit impor, sebagaimana paparan Kepala Bappeda TTS

Kabupaten TTS dulunya terkenal dengan daerah pengekspor ternak sapi, namun sekarang mau makan daging sapi saja susah.

Ir. Yaan Tanaem (Kepala Bappeda TTS)

Pohon lontar atau tuak yang selalu menjadi lambang kehidupan bagi masyarakat Rote juga mengalami penurunan yang cukup signifikan, tanahpun menjadi makin terbatas karena jumlah penduduk yang bertambah dan adanya tanah-tanah rakyat yang diklaim pemerintah sebagai milik pemerintah. Dalam diskusi PPA, masyarakat Desa Oelua dan masyarakat desa Oematamboli mengharapkan agar tanah-tanahnya dapat dikembalikan.

"Kami telah memiliki bukti-bukti kepemilikan tanah adat kami yang diklaim pemerintah sebagai miliknya. Kami ingin agar tanah kami dikembalikan"

(Bapak Ogus Malelakh dari Desa Oematamboli).

Masyarakat Desa Oelua melihat persoalan ini pada adanya klaim tanah dari pemerintah sebagai miliknya. Bahkan tanah itu kemudian diberikan pada masyarakat untuk dikelola dengan pembagian 10% dari hasil untuk pemerintah.

"Kami memiliki bukti bahwa itu adalah tanah kami. Ada pohon mangga, ada kuburan dan pohon tuak, tetapi pemerintah tetap mengklaim sebagai miliknya. Kami ingin mengambil kembali tanah kami, tetapi ada ketakutan kami, kalau kami kalah, kami tidak dapat mengelola tanah itu lagi"
(Bapak Simon P. Lani dari desa Oelua).

Dengan dominasi sebagai masyarakat agraris yang bergantung pada tanah, hasil pertanian dan ternak, maka kecenderungan ini tentu saja mempengaruhi kehidupan masyarakat, dan akan menjadi semakin miskin jika tidak dipahami sebagai tanda peringatan dini bagi pemerintah dan masyarakat untuk mengupayakan pengembalian tanah bagi rakyat miskin secara hukum serta pengembangan komoditi lokal yang berbasis pada pengetahuan dan ketrampilan masyarakat.

2. Musim Kelaparan, Air Susah dan Musim Penyakit (Bagi semua lokasi PPA)

Temuan PPA di wilayah Desa Oeniko, Kabupaten Kupang menggambarkan suatu kondisi kerentanan di kebanyakan daerah kantong kemiskinan berkaitan dengan pangan dimana masyarakat mengalami rawan pangan (istilah lokalnya adalah 'musim kelaparan'), yang berlangsung pada awal musim tanam dan sebelum panen (sekitar bulan Oktober-Februari), dimana simpanan makanan menipis bahkan habis dan tanaman belum menghasilkan. Kondisi ini seringkali dibarengi dengan kekurangan air paling parah yang dialami pada puncak musim kemarau (antara bulan Agustus-November), sehingga berakumulasi pada kerentanan terhadap penyakit yang umumnya berkaitan dengan masalah air dan sanitasi berlangsung pada awal musim hujan (Februari-Maret). Pada musim-musim ini, kerawanan terjadi pada kebutuhan manusia yang sifatnya sangat mendasar dan mengancam kehidupan mereka, seperti pangan, air bersih.

Karena kejadian-kejadian ini adalah kejadian yang berulang setiap tahun, hendaknya tidak dilihat sebagai suatu bencana yang mendadak terjadi, tetapi sebagai sebuah siklus kemiskinan yang harusnya bisa diperkirakan lebih awal dan ditangani dengan tepat sebelum merebak menjadi kasus seperti busung lapar, yang kemudian ditangani sebagai bencana mendadak.

Tabel 13. Kelender Musim Desa Oeniko - Kabupaten Kupang

	Bulan												Keterlibatan		Masalah	Alternatif Pemecahan yang dilakukan	
	Kegiatan musim kemarau																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	L	P			
Anyam Tikar							V	V							v		
Petik Asam							V	V	v						v		Kekurangan tenaga
Pembersihan Lahan									vv	Vv	vv		v	v			Sakit, ibu melahirkan
Tanam											vv		v	v			
Cari air								V	v	Vv	vv						- Kekurangan air - Penyakit manusia dan ternak
Tanam													v	v			
Kegiatan musim hujan																	
Persiapan bibit												v	Vv	v	v		Setelah tanam tidak ada hujan
Tanam												v	Vv				
Kacang													V				
Penyiangan	vv	vv	vv										V				
Hama Penyakit	vv																Hama penyakit tidak pernah dicegah
Pengontrolan													v	v			
Musim kelaparan	v	v										V	V				- Kekurangan makanan/kelaparan - Putus sekolah - Kurang gizi bagi balita - Terbatasnya bahan-bahan penunjang
																	- Mengurangi porsi makan - Mengonsumsi arbila, ubi hutan, keladi hutan - Mengurangi porsi makan - Membuat sanksi bagi yang melanggar

Musim penyakit (muntaber, demam, batuk, pilek, malaria, TBC)		v	vv												v	v	- Makan makanan baru (jagung muda,dll) - Pustu tidak ada - Air bersih terbatas	- Tidak pernah berobat, sembuh sendiri - Disampaikan pada pemerintah tapi tidak ada jawaban.
Panen			v	vv											v	v		
Ikat jagung			v	vv											v	v		
Pengangkutan					vv										v	v	Kesulitan transportasi	Pengangkutan secara gotng-royong

Ket: □ = ada hujan
■ = tidak ada hujan

1. Kemiskinan pada Masyarakat Pedesaan

Seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, mayoritas penduduk pedesaan menggantungkan hidup pada pertanian. Hidup sebagai petani musiman adalah ciri khas masyarakat miskin di daerah lahan kering yang menggantungkan pola bertani subsisten pada musim penghujan. Harapan untuk dapat memperoleh hasil pangan hanya pada curah hujan yang ada karena umumnya sumber dan sarana air yang dimiliki sangat terbatas. Pendapatan masyarakat miskin daerah lahan kering tidak menentu: hasil tanaman umur panjang yang sebenarnya menjadi andalan utama justru nilai jualnya sangat rendah dan harganya ditentukan sepihak oleh pembeli. Kesamaan dari wilayah-wilayah pedesaan di daratan Timor dan (beberapa tempat) di Rote dan Flores, selain lahan kering yang bergantung pada curah hujan, juga daerah yang relatif terisolir karena sulitnya akses jalan dan topografi wilayah yang berbukit dan bergunung-gunung.

Di Kabupaten Kupang misalnya, masih ada wilayah yang terisolir sehingga pada waktu musim hujan sulit dilalui dengan alat transportasi umum, seperti desa Fatunau, desa Kolabe, dan hampir semua desa yang ada Kecamatan Amfoang Utara dan setiap tahun mengalami persoalan yang sama sehingga selain menyebabkan putus hubungan transportasi juga berakibat pada terputusnya komunikasi dan informasi.

Selain tidak bisa mengakses dunia luar, masyarakat juga tidak bisa memasarkan hasil usahanya, sehingga menyebabkan pendapatan menurun sedangkan biaya kebutuhan seperti 9 bahan pokok semakin mahal akibat ongkos transportasi yang makin tinggi. Sampai sekarang ada kesan bahwa pemerintah kabupaten dan provinsi saling melempar tanggung jawab dalam memperbaiki sarana jalan di wilayah ini.

Masyarakat pesisir pantai di pedesaan umumnya sangat menggantungkan hidupnya pada hasil laut dan di beberapa tempat juga mempunyai mata pencaharian alternatif sebagai petani. Rata-rata nelayan perdesaan memiliki keahlian menangkap yang terbatas, terutama di pulau Timor sehingga kebanyakan walaupun tinggal di pesisir namun bermata pencaharian sebagai petani, bahkan di Nununamat-TTS kebanyakan sebagai perajin batu warna. Sementara itu bagi masyarakat nelayan yang memiliki keahlian cukup dihadapkan pada *trend* kemiskinan yang cenderung sama dari waktu ke waktu, misalnya terbatasnya alat tangkap akibat kekurangan modal sehingga membuat masyarakat pesisir pantai tidak dapat mengharapkan hasil laut sebagai satu-satunya sumber penghidupan.

Akibat lain dari minimnya keahlian menangkap ikan serta kurangnya modal dan alat tangkap di Desa Nununamat-TTS menjadikan sumber pendapatan masyarakat disana dari batu warna dan pasir. Namun karena harga yang sangat rendah yang ditentukan oleh pengusaha (batu warna seharga Rp.4500/karung @ 60 kg, dan pasir seharga Rp.3500/karung), pendapatan yang diperoleh menjadi tidak sepadan karena proses pengumpulan batu warna harus melalui proses penyaringan dan sehari 1 KK yang beranggotakan 4-5 orang hanya mampu mengumpulkan batu sebanyak 1,5 karung/ 90 kg. Apabila diuangkan, satu keluarga hanya dapat menghasilkan sekitar Rp.6750/ hari. Sangat sulit dibayangkan untuk bertahan hidup dengan pendapatan seminim itu, apalagi jika dibagi lagi per individu, yang berarti per kepala hanya menghasilkan sekitar Rp 1350/hari.

Walaupun dengan imbalan rendah, mereka tetap melakukan pekerjaan ini karena untuk melaut hampir tidak mungkin, sedangkan jika bercocok tanam curah hujan sangat rendah sehingga hasil panen selalu gagal bahkan sering terjadi kelaparan (pada dekade antara tahun 1946-1965 pernah terjadi kelaparan besar-besaran beberapa kali di daerah pesisir pantai hingga masyarakat terpaksa mengkonsumsi *putak* dan *arbila* hutan serta burgur sebagai makanan sehari-hari). Sampai saat inipun masyarakat pesisir pantai masih sering kekurangan pangan setiap tahunnya sehingga pemerintah perlu meninjau kembali harga batu warna dan pasir saat ini, yang dapat menjadi alternatif mata pencaharian warga.

Selain semua persoalan di atas, air juga merupakan kendala utama yang dialami oleh masyarakat pesisir pantai karena jaringan air bersih yang sudah ada tidak berfungsi untuk mendistribusikan air sehingga perlu adanya perhatian pemerintah.

Banyak permasalahan seperti yang dikemukakan di atas telah diusulkan oleh masyarakat desa melalui proses perencanaan pembangunan formal. Melalui mekanisme Musrenbang, yang sudah bersifat partisipatif (setidaknya menurut undang-undangan yang berlaku), seharusnya usulan tersebut diakomodasi dan dicari jalan keluarnya, mengingat derajat urgensinya terhadap kehidupan masyarakat yang sangat mendesak. Namun di beberapa tempat, dengan alasan PAD yang rendah dan alokasi anggaran yang terbatas, usulan-usulan masyarakat selalu tidak terealisasi, dan kalah bersaing dengan anggaran rutin lainnya. Dari tabel berikut misalnya tampak bahwa meskipun ada peningkatan yang cukup menggembirakan dalam hal perbandingan anggaran aparatur (rutin) dan publik di salah satu kabupaten (Rote Ndao), secara rata-rata masih terdapat selisih yang cukup besar.

Tabel 14. Alokasi Anggaran Pembangunan Dalam, APBD Kab. Rote Ndao TA 2003 – 2005

TAHUN	APBD KABUPATEN ROTE NDAO (dalam Rp)	
	APARATUR	PUBLIK
2003	29.113.270.640	26.383.100.000
2004	51.267.035.839	38.687.442.000
2005	58.417.115.016	59.153.827.709
Jumlah	137.919.832.855	125.663.669.709

2. Kemiskinan pada Masyarakat Perkotaan (Bagi Kaum Miskin Kota)

Masyarakat miskin di perkotaan umumnya adalah mereka yang bekerja di sektor informal dan sangat tergantung pada uang yang dihasilkan dari tenaga mereka sehari-hari, karena tidak ada yang namanya pendapatan tetap (*income security*). Itupun masih banyak faktor lain di luar itu yang bisa sewaktu-waktu memperparah keadaan. Misalnya pada nelayan dekat perkotaan, masalah kenaikan harga BBM beberapa waktu lalu sangat memberatkan karena bagaimanapun tingginya, tetap harus dibeli untuk mengoperasikan perahu. Juga kesulitan untuk mendapatkan umpan, dan semakin mahalnya alat penangkapan ikan, ditambah dengan harus terus waspada dengan masalah alam/musim yang belakangan semakin tidak bisa diprediksi. Jika hasil yang didapat masih belum cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok, kaum perempuan dan anak-anak harus terlibat dalam upaya mencari nafkah juga. Anak-anak harus putus sekolah dan ikut turun ke laut untuk mencari ikan.

Pada keluarga PKL misalnya, kondisi keluarga tidak terurus karena hampir seluruh waktu orangtua digunakan untuk menjaga barang dagangan di pasar. Dalam upaya mempertahankan usahanya pun mereka harus berhadapan dengan hutang pada sejumlah koperasi harian atau rentenir dengan bunga yang sangat tinggi ($\pm 20\%$). Kondisi inilah yang akhirnya memaksa anak-anak usia sekolah tidak dapat melanjutkan pendidikan dan harus mencari nafkah di pasar, misalnya dengan menjual barang-barang kelontong atau mendorong kereta. Sedangkan ibu-ibu terpaksa menjadi pembantu rumah tangga dengan jam kerja yang tinggi dan upah yang tidak memadai, membantu berjualan sayur, dan bahkan menjadi penjaja ikan keliling kampung. Beberapa masalah ketidakharmonisan dalam keluarga pun menjadi kenyataan yang sering dialami sebagai dampak dari kesulitan ekonomi rumah tangga.

Kasus Ibu Ina Toda

Ibu Ina Toda adalah seorang janda beranak tiga yang tinggal di kota Kupang. Seorang diri ia harus memenuhi kehidupan keluarganya dengan menjadi seorang pemulung yang senantiasa mengelilingi kota. Kehidupan keluarganya jauh dibawah taraf kehidupan yang layak. Mereka hanya menempati sebuah gubuk kecil atau rumah yang asal jadi dan tidak memenuhi syarat kesehatan untuk rumah yang layak tinggal. Dari pagi hingga sore hari harus berkeliling mencari barang bekas dan seringkali tidak makan dalam menjalankan pekerjaan sebagai pemulung. Anaknya yang pertama yang telah masuk usia sekolah tidak dapat disekolahkan karena tidak memiliki biaya, sehingga ketika dia harus pergi keliling kota mencari barang bekas maka anaknya yang pertama harus menjadi ibu sementara bagi adiknya yang masih kecil. Karena dijaga oleh kakaknya, banyak hal yang terlewatkan seperti masalah pemberian makan dsb. yang berakibat pada kurangnya pertumbuhan fisik dan daya pikir sang adik.

Meskipun demikian, sangatlah ironis jika menyimak data statistik pemerintah mengenai penduduk miskin di Kota Kupang sejak tahun 2002 hingga 2004 yang memperlihatkan adanya penurunan jumlah penduduk miskin yaitu :

Tabel 15. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin, Kota Kupang Tahun 2002 - 2004

TAHUN	PENDUDUK MISKIN
2002	29.200 Ribu jiwa
2003	28.800 Ribu jiwa
2004	27.800 Ribu jiwa

Sumber : Olahan data BPS Kota Kupang Tahun 2004

BAB IV

KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK

4.1 Program penanggulangan Kemiskinan

Gambaran Umum

Penanggulangan kemiskinan merupakan agenda besar bangsa Indonesia dan pemerintah daerah. Sebenarnya berbagai macam skema dan program penanggulangan kemiskinan telah dikucurkan kepada rakyat miskin, namun dalam pelaksanaannya banyak yang mengalami masalah, salah sasaran, dan bentuk dan dijalankan dengan tidak transparan. Berikut berbagai contoh dari wilayah-wilayah PPA:

Di wilayah kabupaten Kupang pemerintah telah menggalakkan Pola Pemberdayaan Masyarakat (PPM) dengan berbagai jenis program yang dilakukan yaitu Peningkatan Ekonomi Rakyat misalnya penanaman jambu mente, jarak dan lain-lain akan tetapi tidak diikuti sertakan dalam proses pemasaran hasil sehingga hasil yang diperoleh tidak dapat dipasarkan dan juga tidak ada pembelinya sehingga program yang dibuat oleh pemerintah kabupaten bukannya meningkatkan ekonomi masyarakat tetapi program tersebut masih bersifat proyek.

"Program Bapak Bupati I.A medah tetang lahan Kompak tahun 2003 dimana memberikan kami masyarakat anakan jambu mente, tanaman jarak untuk tanam namun sampai pada musim panen hasilnya siapa yang mau datang beli akhirnya kami masyarakat tidak menanam itu tanaman lagi karena hasil ada tetapi pembeli tidak ada"
(Simon Obes, desa Fatunaus)

Program beras untuk orang miskin dan dana kompensasi BBM kepada masyarakat miskin Rp 100.000 per bulan dinilai sangat tidak memberdayakan rakyat miskin malahan rakyat miskin tambah malas.

"Program pembagian uang BLT kepada masyarakat sama seperti keadaan pemerintah pada waktu zaman PKI sehingga kami menjadi bimbang dan takut karena itu kami mohon supaya hal ini diperhatikan baik-baik lalu berikut lebih daripada itu maka masyarakat diperbiasakan dengan kasih beras dan ditambah lagi pemberian uang itu membuat masyarakat tidak akan kerja dan masyarakat menjadi malas"
(Bapak (Nompetus) PJW gereja (Desa Fatunaus):

Umumnya pemerintah desa dan kabupaten sangat terbuka dalam bekerja sama dengan lembaga-lembaga lain terutama LSM untuk tujuan pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan di desa seperti bantuan alat pertanian, bibit, air bersih, dan lain-lain. Namun demikian, masih terdapat tumpang tindih antara program-program yang hampir sama dari lembaga yang berbeda di wilayah yang sama.

Ada berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan telah dilakukan seperti pemberian Raskin, kompensasi BBM, dan pemberian bantuan dana PER, sebagaimana arahan program yang telah tersusun secara nasional.

Salah satu upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Kupang yang dilakukan oleh pemerintah adalah pengguliran dana program pemberdayaan masyarakat sejak tahun 2000 sampai tahun 2005 yang baru lalu. Dari data yang diperoleh diketahui bahwa sejak pengguliran dana tersebut telah tercatat sebanyak 5.373 Kelompok Usaha Bersama dengan jumlah anggota mencapai 27.423 orang. Identifikasi masyarakat miskin Kota Kupang mulai dilakukan berdasarkan 15 indikator kemiskinan lokal Kota Kupang yang ditetapkan dengan SK Walikota Kupang No. 166/KEP/HK/2003. 15 indikator lokal ini terbagi atas indikator provinsi dan indikator Lokal Kota Kupang yakni:

1. Frekuensi makan anggota keluarga per hari
2. Kesulitan memenuhi kebutuhan makan dalam setahun
3. Frekuensi makan lauk pauk dalam seminggu
4. Frekuensi membeli pakaian dalam setahun
5. Pemilikan pakaian menurut fungsi/jenis
6. Tabungan, asset yang dapat dijual cepat untuk pangan
7. Luas lantai rumah per orang (penghuni)
8. Status rumah
9. Jenis lantai terluas (khusus wilayah perkotaan)
10. Jenis dinding terluas dari rumah (khusus wilayah perkotaan)
11. Indikator Ekonomi : Lapangan pekerjaan utama seminggu yang lalu dari anggota rumah tangga termasuk kepala rumah tangga
12. Indikator sosial : Pendidikan anggota rumah tangga
13. Indikator sosial : Ada anggota rumah tangga yang sakit, tempat berobat
14. Indikator fisik : Lokasi tempat tinggal rumah tangga
15. Indikator lingkungan: tempat pembuangan akhir sampah, air limbah rumah tangga

Efektifitas Implementasi Program Penanggulangan kemiskinan

Dalam melakukan implementasi program di masyarakat oleh pemerintah belum secara maksimal dilakukan karena tidak adanya transparansi dari pemerintah dalam menyampaikan informasi dan juga dalam implementasi program belum memperhatikan aspek kesetaraan gender dan program tersebut hanya diberikan kepada orang tertentu misalnya bantuan modal usaha diberikan kepada kelompok-kelompok usaha yang anggotanya atau pengurusnya ada kaitan famili atau orang dekat dengan pemerintah/petugas yang melaksanakan program tersebut. Ini berlangsung di hampir semua titik PPA.

Program yang ditemui di desa-desa di TTS seperti Raskin, Askeskin dan Kompensasi BBM secara kasat mata sangat membantu masyarakat miskin namun dibalik semua itu justru mengakibatkan konflik horisontal dan persoalan beruntun lainnya akibat pelaksanaannya yang tidak tepat sasaran. Akses untuk mendapatkan jatah yang tidak transparan dan adil adalah penyebab dari program Raskin dan kompensasi BBM yang menimbulkan konflik di desa, sedangkan pemberian Asuransi Kesehatan bagi si miskin melalui Kartu Askeskin justru disertai dengan prosedur yang berbelit-belit sehingga masyarakat tidak memperoleh akses yang maksimal untuk mendapatkan pelayanan kesehatan pantas bahkan jumlah biaya yang dikeluarkan sama dengan tidak menggunakan kartu Askeskin. Lemahnya Kontrol pemerintah maupun masyarakat terhadap berbagai kebijakan yang sudah dilaksanakan menjadi salah satu titik lemah dalam permasalahan kemiskinan termasuk kebijakan untuk pengadaan aset baik di bidang pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

Namun hadirnya berbagai LSM di desa-desa di TTS dengan beragam program juga menyebabkan permasalahan sendiri. Program yang tumpang tindih dan berupa patah-patahan proyek yang tidak berkelanjutan menyebabkan persoalan baru yang dialami masyarakat. Sebagai contoh di Desa Baki, ada Lembaga P dari Dinas Pertanian yang memiliki program pertanian, demikian juga salah satu LSM internasional yang melaksanakan program yang berkaitan dengan pertanian yakni pembentukan kelompok tani, namun LSM itu hanya tiga bulan melaksanakan program di Desa Baki kemudian meninggalkan kelompok tani dan program lain yang menjadi sumber permasalahan baru. Di desa Tetaf juga diakui oleh salah kader Posyandu bahwa anak-anak yang terkena kurang gizi dan busung lapar di desa Tetaf adalah bekas peninggalan bantuan LSM internasional yang tidak tuntas tersebut.

Bantuan karitatif yang diberikan oleh pemerintah sebenarnya dilihat masyarakat sedikit membantu, khususnya di Rote Ndao. Sayangnya implementasinya mengalami gejala di semua desa karena ada sekelompok orang yang dianggap mampu mendapatkan bantuan, sedangkan orang yang tidak mampu malah tidak mendapatkan bantuan. Persoalan ini dikarenakan indikator kemiskinan yang masih seragam, dan ada petugas yang tidak menggali data secara baik. Selain itu, pemberian raskin kartu Askeskin juga menuai soal bagi masyarakat, karena dianggap tidak tepat sasaran. Dalam kajian kemiskinan (PPA) keluhan-keluhan ini disampaikan dengan harapan adanya pembenahan dari pihak pemerintah dalam memberikan bantuan.

1. Di kota Kupang, seperti telah disebutkan dalam bab sebelumnya, walaupun jumlah dana yang dikucurkan cukup besar, misalnya dana PER (Pengembangan Ekonomi Rakyat), ada beberapa masalah yang ditemui seperti:

2. Tidak ada sosialisasi secara jelas tentang dana PER kepada pedagang (jika ditanyakan, masing-masing petugas akan mengatakan sudah disosialisasikan lewat media ini dan itu, yang secara formal berarti kewajibannya sudah dilakukan)

3. Kebijakan dana PER salah sasaran

4. Akses ke dana PER dinilai berbelit-belit dan terkesan sengaja di-pingpong dan dipersulit

5. Kebijakan pencairan dana PER tidak sesuai dengan permintaan dalam proposal yang diusulkan

Catatan kritis mengenai Dampak dalam Penanggulangan Kemiskinan

Dengan adanya bantuan dari pemerintah seperti beras untuk orang miskin (raskin), bantuan tunai langsung atau pembagian uang setiap bulan Rp 100.000 mengakibatkan masyarakat menjadi tergantung atas bantuan dan membuat masyarakat menjadi malas untuk bekerja. Di salah satu desa di Rote Ndao ditemui bahwa ada anggota masyarakat yang sengaja buru-buru membangun rumah temporer dari bahan seadanya sebelum petugas survei datang, hanya untuk membuktikan bahwa mereka adalah KK sendiri (karena syarat KK adalah kelompok orang yang hidup dalam satu atap, padahal kebiasaan orang miskin yang tidak punya rumah sendiri adalah beberapa rumah tangga hidup dalam satu rumah, sehingga sering tercatat sebagai 1 KK) dan perlu mendapat bantuan.

Pemberian bantuan subsidi yang tidak transparan dan tidak tepat sasaran mengakibatkan adanya kecemburuan dalam masyarakat sehingga dapat membuat konflik internal dalam wilayah. Beberapa kasus seperti di desa Oelua, Rote Ndao misalnya, di mana masyarakat menjadi marah, karena kartu KK miskin ditarik kembali dengan alasan ada 2-3 KK dalam 1 rumah tidak akan mendapatkan bantuan.

4.2 Potret Pelayanan Publik

Lahan Usaha Bagi Masyarakat Miskin (komunitas lahan kering dan lahan basah)

Tanah dan hutan adalah kekayaan alam dan merupakan aset yang dapat diolah. Dalam konstitusi Indonesia pengakuan akan hak adat masih diatur dalam pasal 18 UUD 1945 dan dijabarkan dalam pasal 5 UUPA no 5 tahun 1960 sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Namun dalam pelaksanaannya UU organik (aturan pelaksana), sangat bertentangan dengan UU/peraturan yang lebih tinggi dimana pemerintah daerah NTT mengeluarkan Perda No 8 tahun 1974 tentang penghapusan hak milik adat, yang dengan demikian tidak mengakui akan kepemilikan adat. Dengan berpegang pada kebijakan tersebut, negara (pemerintah) dengan dalil bersandar demi kepentingan umum dapat mengambil alih aset milik komunitas adat.

Karena hak kepemilikan masyarakat (adat) tidak diakui maka dilakukan pengklaiman, pengambilalihan, dan perampasan akan hak-hak adat oleh negara/pemerintah, berdampak pada makin sempitnya lahan usaha petani yang secara langsung dapat mengurangi hasil pertanian, sebagaimana dialami oleh masyarakat Desa Nangahale (Sikka) pada tahun 1984. Ini membuat kebutuhan hidup petani tidak tercukupi sehingga pada musim paceklik mereka mengalami kekurangan pangan, dan akhirnya terpaksa mengurangi frekuensi makan setiap hari menjadi hanya 1 atau 2 kali makan, bahkan juga berdampak pada gizi buruk dan busung lapar pada anak-anaknya, sebagaimana ditemukan di Kabupaten Kupang.

Tabel 16. Data Jumlah Anak Gizi Buruk & Busung Lapar di lokasi PPA Kab. Kupang

Nama Desa	Gizi Buruk	Busung Lapar
Oeniko	6	-
Oesusu	7	-
Benu	9	-
Fatunaus	14	2
Kolabe	13	1

Dampak dari kurangnya lahan ialah penduduk menjadi petani penggarap/buruh tani yang bekerja pada pemilik dengan syarat harus membagi dua hasil dengan pemilik lahan. Petani penggarap mendapatkan hasil yang sangat sedikit dibanding pekerjaan yang dilakukan. Padahal jika kepemilikan tanah mereka yang telah diambil alih dikembalikan, penggarap memiliki kesempatan untuk memiliki tanah yang dikelola sendiri. Konflik akibat perebutan lahan pun kerap terjadi karenanya.

Akibat makin sempitnya lahan pertanian dan makin sedikitnya hasil, makin banyak petani dan petani penggarap yang beralih profesi menjadi TKI, terutama perempuan, yang nasibnya tidak menentu karena sering menjadi korban penipuan dan eksploitasi. Sedangkan kaum laki-lakinya beralih profesi menjadi tukang ojek, dengan pendapatan yang tidak menentu.

Pembangunan & Pemeliharaan Infrastruktur Jalan (komunitas petani lahan kering dan lahan basah di pedesaan)

Persoalan jalan terutama menjadi masalah di daerah-daerah sasaran PPA, *misalnya* wilayah Amfoang Utara di kabupaten Kupang dan Nununamat (TTS) yang relatif terisolir. Karena kurang memadainya sarana jalan, biaya angkutan umum menjadi mahal dan masyarakat tidak dapat memasarkan hasil komoditinya keluar wilayah. Akibatnya komoditi mereka seperti jagung dan ubi kayu/jalar, hanya dijual dengan harga murah atau dikonsumsi sendiri, bahkan dilelang diantara mereka dan untuk makanan ternak ayam atau babi. Begitu juga dengan komoditi yang lebih bernilai ekonomis seperti mangga, yang hanya jadi makanan ternak, atau asam, kopi, coklat, kemiri, jambu mente, dan madu yang hanya dilelang atau disimpan saja. Padahal di lain pihak, masyarakat sangat membutuhkan uang untuk membeli barang-barang kebutuhan pokok lain seperti beras, gula, sabun, minyak tanah dan sebagainya yang harganya di desa makin mahal karena mahalnya biaya angkutan. Sebenarnya beberapa bantuan untuk pengerasan jalan sudah masuk ke Desa Kolabe (Kupang) misalnya, pada tahun 2005 berupa pengerasan 1 km melalui Dana Rebutan Desa dan Bantuan dana kompensasi BBM berupa pembangunan pengerasan jalan desa sepanjang 3,5 km tetapi belum memadai karena belum sampai menurunkan biaya transportasi.

Dampak yang paling terasa adalah saat musim hujan, di mana faktor geografis yang tidak mendukung (banyaknya sungai, jurang, struktur tanah yang mudah longsor), seringkali jalan ke daerah-daerah ini terputus dan penduduk terisolir karenanya. Arus barang tidak lancar sehingga harga beras dan minyak tanah bisa menjadi berlipat ganda, demikian juga dengan obat-obatan. Terputusnya jalan berarti obat-obatan dari luar terlambat sampai dan menyebabkan banyak anggota masyarakat terlambat mendapatkan pengobatan dan penyakitnya bertambah parah.

Dampak lain ialah terhambatnya mobilitas masyarakat keluar masuk desa dan kesulitan memperoleh informasi, termasuk informasi mengenai harga pasar. Ini juga mempengaruhi pembeli dari luar dalam menentukan harga, karena ketidaktahuan masyarakat membuat pembeli dapat menentukan harga serendah mungkin. Akses ke sekolah lanjutan di luar wilayah pun tidak dapat dijangkau jika jalan putus.

Masyarakat merasa telah menyampaikan usulan-usulan mengenai pemenuhan sarana jalan ini kepada pemerintah. Namun, usulan masyarakat tidak diakomodir dengan alasan keterbatasan anggaran, karena prioritas anggaran masih pada anggaran rutin. Padahal sarana jalan bukan hanya sebagai sarana penghubung tetapi jalan sebenarnya juga merupakan suatu aset yang dapat menghasilkan PAD bagi pemerintah daerah. Ini diperparah dengan adanya lempar tanggungjawab antara Pemkab Kupang dan Pemprov NTT tentang pengadaan infrastruktur jalan karena posisi dan letak jalan.

Penyediaan Modal Usaha dan Subsidi Usaha Produktif (Komunitas miskin kota, kelompok perempuan, dan komunitas nelayan)

Karena mata pencaharian mayoritas penduduk desa sebagai petani dan nelayan subsisten sebagai satu-satunya sumber pendapatan keluarga tidak dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, maka ada juga usaha kaum perempuan miskin untuk ikut menambah pendapatan keluarga dengan menggeluti usaha ternak dan industri rumah tangga (*misalnya* menenun, menganyam), membuka kios, dan menanam sayur untuk membantu meningkatkan pendapatan keluarga, walaupun dalam skala usaha yang masih kecil.

Terbatasnya modal untuk pengembangan usaha produktif terutama bagi perempuan adalah kendala yang sangat berpengaruh. Selain mensupport mata pencaharian utama, *misalnya* bertani, nelayan pedagang, modal juga diperlukan sebagai subsidi bagi kelompok perempuan masyarakat miskin karena dengan meningkatkan usaha produktif perempuan, struktur pemasukan keluarga menjadi lebih berimbang, yang diharapkan bisa mengurangi superioritas laki-laki sebagai pencari nafkah utama keluarga, yang biasanya menjadi salah satu alasan terjadinya KDRT. Ini juga diharapkan bisa meningkatkan posisi perempuan dalam pengambilan keputusan dalam rumah tangga yang tidak berimbang karena masalah budaya patriarkhis yang masih kuat, yang oleh istilah masyarakat TTS mengatakan sebagai *lasi nakan ka bifel* (artinya: masalah tidak dikepalai perempuan).

Keterbatasan modal usaha disebabkan oleh terbatasnya akses ke lembaga pemodal (ketidaktahuan kemana mereka bisa mendapatkan modal tambahan, dan prosedur yang ada dianggap rumit), berdampak pada tidak berkembangnya usaha produktif kelompok perempuan, bahkan di wilayah kota menyebabkan mereka terpaksa berhutang pada rentenir dengan bunga yang tinggi.

Kepemilikan aset didominasi oleh garis keturunan laki-laki, yang membuat perempuan tidak punya hak secara adat dan hukum untuk memiliki aset besar seperti rumah atau tanah yang biasanya menjadi jaminan untuk mendapatkan modal.

Harga dan Kualitas Komoditi Lokal (Komunitas tani lahan kering, lahan basah, nelayan, tani pesisir)

Salah satu isu strategis persoalan kemiskinan di daerah adalah rendahnya harga komoditi lokal seperti kopi, kakao, bawang, gula air (gula merah cair sadapan dari lontar), *poteka* (semangka), udang, ikan dan hasil laut lainnya yang cukup berlimpah. Bagi yang memiliki cukup uang transport, umumnya memilih pergi ke Kupang atau wilayah lain di luar pulau untuk memasarkan hasil-hasil tersebut dengan harga yang lebih baik. Namun bagi yang tidak memiliki cukup uang, harapan hanya tertuju pada pembeli yang datang mengambil ke desa.

Persoalan harga komoditi lokal yang rendah di 5 Kabupaten sasaran PPA lebih dipengaruhi oleh empat aspek yakni adanya monopoli pasar, tidak adanya standardisasi harga, hasil tidak menentu dan mutu produksi yang rendah.

Monopoli pasar disebabkan pada tidak adanya pasar desa, pembeli yang terbatas dan tidak adanya lembaga permodalan atau koperasi. Belum adanya perencanaan pembuatan pasar disebabkan usulan-usulan masyarakat tidak tertampung karena pola perencanaan Pemkab masih terpusat dan tidak berjalannya perencanaan tingkat bawah melalui media musrenbangdus/des.

Jumlah pembeli terbatas karena jalan-jalan penghubung ke desa kurang dan rusak. Persoalan rusaknya jalan lebih disebabkan pola tenderisasi jalan yang tidak terbuka dan tidak *fair*, bahkan ada kecenderungan KKN sehingga kualitas jalan yang dibangun tidak baik.

Mutu produk juga berimbas langsung pada harga komoditi lokal. Jika mutu baik, maka harganya juga akan meningkat. Masalahnya pada bibit yang tidak unggul, dan pupuk serta alat yang digunakan masih bersifat tradisional dan terbatas. Selain itu *skill* dalam mengelola hasil secara profesional belum dimiliki oleh masyarakat. Keterbatasan pupuk dan obat-obatan dapat teratasi apabila ada perhatian dari pemerintah berupa dukungan subsidi. Sayangnya, sampai sekarang, belum ada subsidi pemerintah dalam hubungannya dengan pengadaan bibit unggul dan obat-obatan anti hama serta pupuk dan peralatan modern.

Pendapatan menurun sebagai imbas dari harga komoditi lokal yang rendah memiliki dampak negatif bagi hidup masyarakat miskin, *misalnya* di Rote, Ibu-ibu tidak hanya harus menanggung pekerjaan domestik yang oleh budaya Rote merupakan tugas perempuan, tetapi juga mencari tambahan penghasilan guna menunjang kebutuhan hidup. Hal ini makin parah bagi ibu hamil karena beban ganda ini berakibat buruk pada kandungannya; bahaya keguguran atau gangguan kesehatan lain.

Pendapatan menurun berimbas pada pendidikan anak yang berakibat pada putus sekolah karena beratnya biaya sekolah yang harus ditanggung, padahal untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari saja sudah sulit. Selain itu, anak harus putus sekolah karena bekerja memenuhi kebutuhan keluarga. Ketidakadilan gender tampak pada prioritas bersekolah yang lebih pada anak laki-laki. Hal ini akan terus menghasilkan lingkaran setan, karena perempuan tidak bisa mengembangkan diri dan hanya terus mengurus pekerjaan domestik.

Harga komoditi lokal yang rendah ini juga berdampak pada biaya produksi musim berikutnya yang tidak seimbang dengan harga jual hasil sebelumnya. Akibatnya, masyarakat memilih untuk tidak menjual hasil produksinya, dan hasil panen hanya dijadikan konsumsi. Akibat tidak ada penghasilan tambahan, masalah sosial semakin meningkat.

Pembangunan Prasarana Air Bersih dan Irigasi (Komunitas tani lahan kering)

Air adalah kebutuhan dasar yang sangat penting untuk mempertahankan hidup. Selain bagi kelangsungan hidup manusia, air juga penting bagi usaha pertanian. Manusia normal membutuhkan minum paling tidak 4 liter air/hari dan mandi 2 kali sehari. Dengan makin bertambahnya penduduk di wilayah Kabupaten Kupang maka konsumsi air pun makin bertambah, namun air makin sulit diperoleh karena jumlah sumber yang tetap.

Langkanya sumber mata air permukaan adalah masalah umum di lokasi-lokasi tempat PPA dilakukan. Di Kolabe (Kupang) misalnya, masyarakat harus mengambil air bersih ke sumber mata air yang berjarak ± 2 km, bahkan di Oeniko jarak pengambilan air mencapai 4 km. Itupun pada umumnya mata air yang ada kering pada saat musim kemarau. Sebaliknya pada musim hujan, airnya kotor dan terkena longsor

tanah. Karena keterbatasan air pula, kadang-kadang manusia dan ternak memakai sumber air yang sama, terutama pada saat masa kekeringan memuncak di pertengahan tahun. Pada musim kemarau, masyarakat bahkan tidak bisa mandi karena persediaan air terbatas. Untuk wilayah yang berada di dekat kali seperti Desa Oesusu dan Benu, sumber air utama mereka adalah kali atau sungai, sehingga air minum juga diambil di kali, yang kebersihannya tidak terjamin.

Dengan terbatasnya air bersih maka masyarakat sulit memenuhi standar minimal untuk hidup layak seperti minum, masak, mandi, mencuci dan lain-lain. Akibatnya orang dapat menderita kekurangan cairan dan sakit ginjal meningkat jika kebutuhan minimum tersebut tidak dipenuhi, belum lagi penyakit-penyakit yang berhubungan dengan kebersihan air seperti muntaber dan diare. Begitu juga kerentanan terhadap penyakit kulit seperti kudis dan lepra/kusta meningkat. Dalam temuan pada saat pelaksanaan PPA, terdapat 4 orang penderita lepra/kusta di Desa Oeniko. Karena ibu dan anak yang lebih sering bertugas mengambil air, beban kerja mereka semakin bertambah, dan waktu produktif bekerja semakin berkurang karena mengambil air. Di beberapa lokasi, mereka terpaksa harus menyewa ojek (pengeluaran tambahan) untuk mengambil air.

Keterbatasan air juga menyebabkan masyarakat yang mengusahakan tanaman hortikultura (mis. sayur-sayuran) di pekarangan/kebun tidak dapat mengembangkan usahanya. Usaha yang tidak berkembang membuat pendapatan tambahan menjadi berkurang, sehingga petani sulit memenuhi kebutuhan pokok dan mengurangi konsumsi makanan bergizi untuk keluarga.

Masyarakat melihat bahwa pemerintah belum secara maksimal melakukan eksplorasi terhadap sumber-sumber mata air potensial yang ada di setiap wilayah/ desa untuk dapat dimanfaatkan. Selain kurangnya eksplorasi terhadap sumber air baru, pemerintah juga belum mengalokasikan anggaran untuk pengadaan prasarana air bersih baru dan perawatan prasarana air bersih yang mengalami kerusakan. Padahal usulan pemasangan pipa sudah disampaikan melalui Musrenbangdes sampai ke Musrenbangkab.

Persoalan pendidikan (Secara keseluruhan)

Di hampir semua lokasi PPA menunjukkan bahwa mayoritas penduduk hanya tamat SD, misalnya di Kabupaten Sikka, masih ada 41,96% penduduk yang tidak tamat SD, bahkan di Kabupaten Rote Ndao yang sejarah pendidikannya cukup panjang (Rote adalah pusat penyebaran pendidikan Kristen pertama di provinsi ini pada zaman Belanda).

Tabel 17. Tingkat Pendidikan Penduduk Rote Ndao Tahun 2003 – 2004

TINGKAT PENDIDIKAN	PROSENTASI 2003	PROSENTASI 2004
Tamat SD	89,20 %	80,96 %
Tamat SLTP	5,24 %	9,56 %
Tamat SLTA	4,47 %	8,39 %
Tamat PT	0,82 %	1,09 %
Angka Buta Huruf	17,15 %	10 %
Keterangan : 1. Pada tahun 2003 jumlah penduduk Rote Ndao adalah 101.871 Jiwa. 2. Pada tahun 2004 jumlah penduduk Rote Ndao adalah 104.417 Jiwa.		

Sumber: Profil & Program pembangunan Kab. Rote Ndao, Pemkab Kab. Rote Ndao, 2005.

Secara mikro di tingkat desa, kira-kira seperti inilah kondisi sumber daya manusia di pedesaan umumnya (contoh di TTS dan Rote Ndao pada Tabel 17), di mana lebih dari total 75% penduduk hanya berpendidikan kurang dari SD.

Tabel 18. Tingkat Pendidikan Penduduk Desa Tetaf, TTS

No	Keterangan	Jumlah (orang)	%
1	Buta huruf	297	7%
2	Belum sekolah	404	9%
3	Usia 7-45 tahun tidak pernah sekolah	275	6%
4	Pernah Sekolah SD tapi tidak tamat	1402	32%
5	Tamat SD/ sederajat	1307	30%
6	Pendidikan SLTP	490	11%
7	Pendidikan SLTA	240	5%
8	Diploma/ PT	5	0.1%
		4420	100%

Ket: jika dijumlahkan, komposisi penduduk yang tamat SD ke bawah berjumlah 75%

Tabel 19. Tingkat Pendidikan Penduduk Desa Tunganamo, Rote Ndao (Keadaan April 2005)

Tingkat Pendidikan	Jumlah	%
Tamat SD	746	45 %
Tamat SLTP	203	12 %
Tamat SLTA	82	5 %
Tamat PT	3	0,2 %
Buta Huruf & Belum Sekolah	636	38 %
TOTAL	1670	100 %

Sumber: Data Monografi desa Tunganamo, 2005.

Ket: jika dijumlahkan, komposisi penduduk yang tamat SD ke bawah berjumlah 83% (termasuk yang belum sekolah)

Di hampir semua lokasi PPA, masyarakat miskin secara sadar menyebut bahwa pendidikan yang rendah menjadi penyebab sekaligus akibat dari kemiskinan. Karena pendidikan yang rendah, mereka menjadi miskin dan karena miskin mereka tidak dapat menyekolahkan anak ke tingkat yang lebih tinggi. Walaupun demikian, ada juga di beberapa tempat yang menyebutkan bahwa masih perlu ada pemahaman bagi masyarakat yang belum sadar tentang pentingnya sekolah. Bukti kesadaran masyarakat mengenai pendidikan dapat dilihat pada kasus Oeniko (Kab. Kupang).

Kasus Pendidikan di Desa Oeniko

Keadaan yang paling menyedihkan mungkin bisa digambarkan dari situasi pendidikan di Desa Oeniko, Kabupaten Kupang. Angka buta huruf di desa ini mencapai 95%. Satu-satunya sekolah yang ada adalah SD darurat yang hanya memiliki 3 kelas yang dibangun dengan swadaya masyarakat dengan bahan seadanya: ber dinding *bebak* gawang dan bambu, dan beratap daun alang-alang. Jumlah guru hanya 2 orang sehingga ada 2 kelas yang hanya diasuh oleh satu tenaga pengajar. Status dari 2 guru tersebut yaitu 1 guru kontrak dan 1 guru bantu, yang gajinya dibayar oleh swadaya masyarakat juga (Rp 450.000/bulan), dan melalui pungutan komite sekolah (Rp 150.000/bulan).

Tidak ada SMP dan SMA sama sekali di desa Oeniko. Untuk melanjutkan ke SMP atau SMA, orang harus ke ibukota Kecamatan, yaitu Oesao, yang berjarak 20 km dari desa, dengan jalan yang hanya berupa pengerasan.

Dibutuhkan perhatian pemerintah dalam hal ini karena mayoritas penduduk Oeniko yang sudah miskin itu masih harus menanggung beban pengadaan dan pembiayaan pendidikan dasar yang harusnya adalah tanggung jawab negara.

Pendidikan, walaupun lebih diidentik-kan dengan pendidikan formal, di beberapa lokasi juga menyebutkan mengenai pentingnya pendidikan dalam rumah, yaitu perhatian dan pengawasan orang tua terhadap anak, begitu juga penyediaan pelatihan-pelatihan melalui jalur pendidikan non-formal, khususnya yang berkaitan dengan mata pencaharian mereka, seperti masyarakat nelayan di Kupang yang mengusulkan adanya pelatihan tentang usaha nelayan produktif, koperasi nelayan, dan masyarakat petani di TTS yang membutuhkan pelatihan untuk mengolah produk lokal menjadi sesuatu yang bernilai tambah (misalnya hasil pertanian, peternakan, batu warna, dsb). Usulan untuk melakukan pendidikan luar sekolah (paket A, B, C) diutarakan masyarakat untuk menjawab kebutuhan pendidikan bagi orang dewasa yang mau mengejar ketertinggalannya.

"...kami harap walaupun kami sudah buta huruf tapi kami dilatih dengan ketrampilan-ketrampilan dan pengetahuan yang baru supaya kami jangan merasa terlalu ketinggalan"
(Kelompok diskusi perempuan Dusun A, B, dan D Desa Supul, TTS)

Masyarakat miskin di kota Kupang mengusulkan agar lebih banyak lagi didirikan SMK untuk meningkatkan ketrampilan kerja anak dari keluarga miskin. Selain itu, di hampir semua lokasi, masyarakat sangat menginginkan adanya sumber informasi, dengan diadakannya semacam taman bacaan, untuk menjawab masalah keterisolasian desa terhadap pengetahuan dan informasi baru.

Secara umum, sarana dan prasarana penunjang sekolah merupakan masalah tersendiri di dunia pendidikan, termasuk penunjang seperti buku dan sebagainya yang diungkapkan masyarakat antara lain sebagai berikut:

Gedung SD tidak layak dan rusak, seperti SD Inpres Taenunuh Desa Supul TTS yang hanya punya 3 ruangan kelas, itupun dindingnya sudah jebol, satu kursi dan meja dipakai 3 – 4 siswa. Di Desa Oeniko Kabupaten Kupang yang ber dinding *bebak* gawang dan bambu dan beratap daun alang-alang, swadaya masyarakat. Di tempat-tempat lain gedung sekolah yang beratap seng biasanya bocor pada musim hujan.

Gedung perpustakaan maupun buku-buku paket dan pelengkap bagi siswa dan guru yang langka di pedesaan.

Pasokan persediaan alat tulis menulis bagi murid dan guru yang kurang lancar.

Penyediaan mess guru bagi tenaga guru sebagai hal yang cukup penting karena merupakan bentuk kompensasi bagi tenaga guru dari luar daerah agar betah mengajar di desa.

Walaupun faktanya sudah terdapat SD di tiap desa, tetapi karena penyebaran penduduk yang tidak merata maka jarak ke SD menjadi sangat jauh bagi dusun-dusun tertentu dalam suatu desa. Sedangkan untuk sekolah lanjutan, jarak yang jauh menjadi kendala di hampir semua desa.

Jarak Sekolah Lanjutan jauh dari desa. Ini menjadi persoalan secara keseluruhan untuk semua wilayah di Kabupaten TTS, Kupang, Rote Ndao, Sikka dan Ngada bahkan di kota Kupang. Di Desa Tunganamo Rote Ndao misalnya, untuk melanjutkan ke SLTP, anak-anak desa harus berjalan hingga 8 km. Masyarakat sebenarnya berharap disediakan sarana sekolah, dan telah mengupayakan pelepasan tanah seluas 10 ha untuk sarana pendidikan. Namun hingga kini keinginan masyarakat untuk didirikannya sekolah di tempat mereka belum terealisasi. Senada dengan itu, di TTS masyarakat merasa bahwa syarat pendirian sekolah terlalu rumit untuk dipenuhi. Di Kota Kupang, masalah jauhnya tempat tinggal dari sekolah membuat para orang tua harus mengeluarkan biaya tambahan untuk transport (bemo, ojek) bagi para anak yang sekolah.

Dari hasil PPA yang diperoleh, secara umum masyarakat miskin selalu mengeluhkan soal tingginya biaya pendidikan, yang bukan hanya pada biaya SPP (yang biasanya malah tidak signifikan), namun biaya lain-lain seperti seragam, les, ujian dan sebagainya. Persoalan yang berkaitan dengan biaya sekolah antara lain :

Banyaknya pungutan di sekolah yang dibebankan pada orang tua murid. Di SD Negeri yang ada di Desa Fatunus Kabupaten Kupang misalnya, masih dipungut biaya oleh komite sekolah kepada siswa dimana pungutan tersebut membiayai untuk guru bantu dan pungutan lain seperti ketika siswa tidak hadir atau tidak masuk sekolah, dibebankan biaya Rp.2000 dan apabila keluar dari sekolah artinya anak tidak bersekolah lagi maka dikenakan denda Rp. 300.000 atau dikenakan denda binatang misalnya sekor babi yang harganya sesuai dengan berat denda yang dikenakan.

Biaya tinggi yang diminta oleh pihak sekolah dari orangtua murid terutama menjelang ujian Perlengkapan sekolah (pakaian dan perlengkapan menulis) yang terlalu mahal bagi keluarga miskin. Dalam hal tenaga pengajar, ada beberapa masalah yang digali dari masyarakat yang umumnya hampir sama di semua lokasi, yaitu:

Kurangnya jumlah guru, jumlah guru tidak sebanding dengan jumlah murid. Khusus pada Kabupaten Rote Ndao, guru yang ada berjumlah 766 guru dengan rincian sebagai berikut: guru SD sebanyak 521 orang guru, guru SLTP berjumlah 192 orang dan guru SLTA berjumlah 53 orang. Dengan murid sejumlah 19.135, sebenarnya dari masalah rasio, tampaknya tidak terlalu bermasalah, tetapi penyebarannya tidak merata.

Pentingnya evaluasi kinerja guru dari dinas pendidikan agar pelayanan guru benar-benar optimal karena upaya monitoring disiplin guru jarang dilakukan oleh pemerintah.

Adanya penumpukan tenaga guru di kota kabupaten karena banyak guru yang tidak mau ditempatkan di desa.

Kebijakan penempatan tenaga guru tidak merata ke daerah kantong kemiskinan

Optimalisasi peran dan fungsi Komite sekolah yang didahului dengan pelatihan dan sebagainya

"...yang kami tahu mereka hanya dinamakan Komite Sekolah tapi tidak tahu kerjanya bagaimana?"
Kelompok diskusi laki-laki Desa Baki

Ada juga masalah yang terkait program bantuan/subsidi pendidikan sebagaimana dikemukakan komunitas PPA di Ngada :

- Karena program beasiswa yang tidak tepat sasaran, bahkan ada indikasi KKN dalam menjalankan program ini di beberapa tempat, perlu adanya ketetapan yang transparan tentang yang berhak mendapatkan bantuan beasiswa
- Anggaran dana BOS dinilai belum cukup untuk keperluan sekolah sehingga perlu dinaikkan, terutama jika terdapat banyak anak miskin.
- Dana BOS agar diberikan juga kepada siswa SMA, terutama di perkotaan yang biaya sekolah di SMA sangat tinggi.

- d. Memberikan lebih banyak beasiswa kepada murid yang berprestasi dan bagi anak yang miskin atau kurang mampu
- e. Belum semua siswa mendapatkan PMTAS, padahal dibutuhkan oleh semua murid, terutama di desa-desa yang sulit mendapatkan makanan bergizi.

Persoalan Kesehatan (secara umum)

Sebagaimana persoalan pendidikan, bahwa di kesehatan juga dituding oleh orang miskin sebagai penyebab dan juga dampak dari kemiskinan. Karena sakit-sakitan, orang menjadi tidak dapat bekerja untuk mencari nafkah dan menjadi miskin. Tapi karena miskin (asupan makanan bergizi kurang, kurang air minum, lingkungan sanitasi buruk dsb), sehingga orang menjadi mudah sakit.

Indikator-indikator mengenai kesehatan juga merupakan parameter yang sangat mempengaruhi tingkat kemiskinan (Indeks Kemiskinan Manusia atau HPI: *Human Poverty Index*) suatu daerah/negara. Berikut ini adalah gambaran keadaan kesehatan penduduk NTT menurut Indeks Pembangunan Manusia (HDI) 2004 (data tahun 2002).

Tabel 20. Indikator Terkait Kesehatan Propinsi NTT

	Populasi tanpa akses air bersih	Populasi tanpa akses ke sarana kesehatan	Kurang gizi (< 5 thn)	Kematian bayi (per 1 0 0 0 kelahiran)	Populasi dengan masalah kesehatan	Angka kesakitan (morbiditas)	Rata-rata hari sakit	Populasi dengan pengobatan sendiri	Kelahiran yang dibantu tenaga medis
	%	%	%		%	%	(hari)	%	%
NTT	46,8	32,8	38,8	51	35,7	26,2	6,4	47,5	37,3
Nasional	44,8	23,1	25,8	46,5	24,5	15,3	5,8	60,6	66,7

Sumber: Indonesia Human Development Report 2004

Sedangkan angka kematian ibu melahirkan sangat tinggi yaitu 554/100.000 kelahiran hidup⁹, yang mencerminkan masih sangat rendahnya derajat kesehatan kaum perempuan di Nusa Tenggara Timur.

Walaupun pemerintah NTT telah lama menyadari hal ini dan menempatkan masalah kesehatan sebagai salah satu pilar pembangunan Provinsi NTT, namun sejauh ini tampaknya belum terlalu terlihat hasilnya karena setiap kali berita kurang gizi dan berbagai penyakit menular seperti malaria, demam berdarah, diare dan sebagainya merebak, NTT masih selalu menjadi berita utama.

Sebagai gambaran keadaan umum di NTT, penyakit yang umumnya mewabah di daerah seperti Kabupaten Rote Ndao misalnya adalah ISPA, diare, malaria & TB paru. Pada konteks ibu dan anak diketahui bahwa angka kematian ibu hamil: 334/100.000 KH, angka kematian bayi: 52/1000 KH. Sedangkan untuk balita terdapat 10.583 orang, yang mengalami kurang gizi 26,54 %, gizi buruk 522 orang (4,9%) dan marasmus berjumlah 10 orang.

Sarana kesehatan juga masih menjadi salah satu penyebab masalah kesehatan karena itu ada beberapa pokok pikiran yang terdokumentasi selama PPA diantaranya :

- a. Penyediaan sarana fisik Puskesmas, Pustu, Polindes secara merata, rehabilitasi fisik bangunan kesehatan yang telah ada
- b. Perlu adanya tempat tinggal bagi tenaga medis (bidan), dan rehabilitasi tempat tinggal tenaga medis yang telah ada.
- c. Dinas Kesehatan seyogyanya dapat mendata kembali setiap perabot pendukung dan obat-obatan pada puskesmas, pustu, polindes yang ada.
- d. Pemerintah mengupayakan sarana air bersih pada lokasi-lokasi yang yang sulit memperoleh air bersih setiap musim, karena banyak penyakit menular yang disebabkan oleh kurangnya air bersih.
- e. Dinas Kesehatan memastikan kecukupan stok obat-obatan yang berkaitan dengan penyakit wabah (malaria, muntaber ISPA)

9 Data dari Presentasi Biro Pemberdayaan Perempuan NTT pada Training Gender PIAR, Juni 2005

Selain persoalan ketersediaan sarana, untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dari para medis dokter dan bidan masih belum maksimal karena jarak dari tempat tinggal masyarakat ke Posyandu atau Puskesmas sangat jauh seperti di Desa Fatunaus Dusun IV, di mana jarak tempat tinggal ke Posyandu 3 kilometer. Desa Oeniko ke Puskesmas 4 kilometer. Jarak tempuh ke Puskesmas sangat jauh, karena lokasinya berada di Kota Kecamatan (Desa Baki, TTS).

Masih mahalny biaya kesehatan baik pelayanan dokter/bidan dan obat-obatan juga dituding sebagai unsur yang berkontribusi terhadap masalah kesehatan, seperti di Desa Fatunaus dan Kolabe yang apabila pada musim hujan sulit mendapatkan pelayanan karena kondisi jalan yang buruk (putus) dan harus melintangi 24 anak sungai sehingga apabila hujan dan mengalami banjir maka pelayanan kesehatan akan terputus. Bahkan ada beberapa kasus dimana bidan dan dokter selalu memberikan obat-obat generik atau mutunya dibawah standar ketika masyarakat pergi berobat di puskesmas atau posyandu. Sementara itu, jika mereka melakukan pelayanan di rumah maka akan memberikan pengobatan yang baik dan obat-obatannya pun manjur sehingga biaya pengobatan sangat mahal.

" kalau masyarakat yang memperoleh kartu JPS pergi berobat ke Posyandu atau Puskesmas, bidan atau manteri memberikan obat tetra biar penyakit demam atau apa saja diberikan obat tetra tetapi kalau periksa atau berobat di rumah bidan atau manteri maka akan memperoleh obat yang mujarab dan itu hanya sekali minum langsung bisa sembuh dan dibayar dengan harga mahal".
(Yohanis Obes, desa Fatunaus, Kabupaten Kupang)

Seleksi terhadap tenaga medis dan bagaimana penempatan pada setiap Puskesmas, Pustu, Polindes yang telah ada, berdasarkan hasil PPA mesti dilakukan evaluasi terhadap kinerja para medis tetap pada puskesmas, pustu, polindes secara langsung, contohnya di Desa Baki TTS, terdapat 1 unit Posyandu dan 1 unit Polindes yang sudah tidak dikunjungi petugas kesehatan sejak tahun 2004, begitu pula di Desa Tetaf di mana terdapat 5 unit Posyandu, 1 unit polindes dan 1 unit Puskesmas Pembantu yang jarang dikunjungi petugas kesehatan, dan petugas kesehatan sepertinya tidak bisa beradaptasi dengan keadaan dan situasi masyarakat (Desa Naukae). Di Desa Oebou, Rote Ndao, petugas kesehatan meninggalkan Pustu karena agas (nyamuk halus) yang terlampau banyak.

Penilaian terhadap program dan subsidi pemerintah mengenai Kesehatan, berdasarkan rangkuman hasil FGD di semua wilayah PPA dapat diuraikan sebagai berikut :

Bantuan pemerintah seperti jaringan pengaman sosial (JPS) belum menyentuh masyarakat miskin karena dalam distribusinya masih diberikan kepada orang-orang/keluarga badan pengurus yang masih berkaitan keluarga atau famili dengan petugas kesehatan.

Pelayanan terhadap keluarga yang mendapatkan kartu JPS seringkali diabaikan atau didiskriminasikan. Pengurusan administrasi sangat menyulitkan masyarakat untuk berobat gratis dan ditemukan dalam PPA di Desa Fatunaus dan Kolabe, misalnya Kartu Askeskin pengganti JPS ternyata tidak dapat dipergunakan atau ditolak oleh Posyandu maupun Puskesmas setempat karena tidak berlaku.

Ketidakjelasan penggunaan kartu JPS

"Walaupun kami bawa kartu JPS tapi kadang kami membayar melebihi orang yang terima gaji, itu pengalaman saya"
(Ferderika Tabun, Desa Baki, TTS)

BAB V

STRATEGI KOMUNITAS

5.1 Strategi yang ada

Krisis multidimensi dan kompleksitas persoalan kemiskinan yang menggerogoti kehidupan masyarakat tidak membuat masyarakat miskin diam. Banyak cara yang sudah pernah dilakukan untuk itu, walaupun sekadar mempertahankan hidup. Diakui bahwa yang dilakukan “masyarakat miskin” lebih karena terpaksa untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Hal umum yang sering dilakukan ketika menghadapi masalah dan paling banyak ditemui adalah mengusulkan pada pemerintah untuk menyediakan apa yang mereka butuhkan, bahkan sebagaimana diakui tokoh masyarakat di Nununamat bahwa masyarakat mendapat julukan *tukang usul* karena setiap ada kesempatan bertatap muka dengan pemerintah selalu diusulkan hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi seperti sarana air bersih, sarana pendidikan dan kesehatan serta infrastruktur jalan yang rata-rata tidak memadai di seluruh desa di TTS.

Sambil menunggu hasilnya, masyarakat berinisiatif sendiri. Kurangnya sarana air bersih diatasi masyarakat dengan menghemat pemakaian air dan terpaksa menempuh perjalanan jauh untuk mengambil air, bahkan di Supul-TTS ada masyarakat yang menyediakan air pada musim hujan untuk kebutuhan mereka di musim panas nanti.

Berkaitan dengan kesehatan, banyak komunitas miskin terpaksa menempuh perjalanan jauh untuk berobat, dan tidak sedikit yang menggunakan jasa dukun atau obat-obatan tradisional. Infrastruktur jalan yang tidak memadai juga berdampak pada rendahnya harga komoditi lokal, akhirnya masyarakat terpaksa membawa hasilnya ke kota dengan berjalan kaki bahkan ada yang terpaksa mengobrol dagangannya dengan harga yang sangat murah. Karena itu, tidak mengherankan jika sistem ijon ditempuh sebagai sebuah strategi untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Untuk memenuhi kebutuhan pangan sehari-hari, kebanyakan mereka meminjam atau berhutang pada tetangga dan keluarga. Menjadi fenomena menarik ditemui di Desa Baki bahwa banyaknya Persekutuan Doa di desa ini sebagai tempat pelarian bagi mereka yang terlilit banyak permasalahan dalam hidupnya.

Dari hasil diskusi PPA ada berbagai upaya yang dilakukan masyarakat untuk mampu bertahan hidup dan menghidupi kebutuhan dalam rumah tangga (keluarga) dengan memanfaatkan kesempatan dan peluang yang dimiliki *misalnya* dalam menghadapi musim paceklik yang terjadi apabila musim kemarau panjang maka masyarakat petani lahan kering terpaksa memakan persediaan yang seyogyanya digunakan untuk bibit. Setelah itu pada masa tanam, masyarakat akan meminjam bibit pada tetangga dengan pola bagi hasil hingga mencapai 50 : 50 atau meminjam pada rentenir dengan bunga yang sangat tinggi.

Untuk mampu bertahan hidup dan menghidupi kebutuhan dalam rumah tangga (keluarga) dengan memanfaatkan kesempatan dan peluang selama musim paceklik terjadi maka sebagian masyarakat petani lahan kering yang ada di desa merantau ke kota dan mencari pekerjaan sebagai buruh kasar bangunan, kondektur dan pembantu rumah tangga, pedagang (ikan, sayur, dll), sementara itu banyak pemuda memilih menjadi TKI/TKW sebagai strategi mereka.

5.2 Strategi yang diharapkan

Penguatan kapasitas melalui pendidikan formal kepada anak putus sekolah dan non formal kepada masyarakat umum melalui pelatihan/ kursus/ magang terutama bagi masyarakat miskin sesuai dengan potensi lokal dan kebutuhan lokal masyarakat

Penguatan ekonomi rumah tangga melalui pembuatan kelompok tani, koperasi dan kelompok tambak garam. Di kelompok PKL Kota Kupang misalnya, setelah PPA dilakukan masyarakat mulai merintis arisan kelompok yang juga sebagai sumber dana bergulir berupa pinjaman sangat lunak bagi anggotanya, yang pada gilirannya dapat membuka usaha baru.

Membentuk forum-forum warga yang bertujuan memantau hasil bantuan dari pemerintah dan memantau kasus-kasus yang terjadi dalam masyarakat secara khusus yang berhubungan dengan bantuan pemerintah kepada masyarakat miskin

Mendorong masyarakat dan lembaga pemerintah agar sistem perencanaan pembangunan di wilayah harus melibatkan seluruh masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi juga harus melibatkan masyarakat miskin sehingga mereka mulai memiliki kesadaran untuk mengorganisir diri, dan dengan demikian lebih memiliki posisi tawar saat terlibat dalam proses-proses negosiasi dalam pengambilan keputusan/ kebijakan publik.

Penguatan ekonomi rumah tangga melalui tambak ikan dan peternakan ayam, pembentukan koperasi

5.3 Rencana Aksi

Tabel 21. Sintesis Rencana 30 Komunitas Sasaran PPA 6 Kabupaten/ Kota di NTT

MASALAH	PENYEBAB	UPAYA dan STRATEGI
SEKTOR PENDIDIKAN <ul style="list-style-type: none"> - biaya pendidikan mahal - tidak disiplinnya tenaga guru (- tenaga guru sangat terbatas - belum ada sekolah lanjutan (SLTP/SLTA) - peran komite sekolah belum efektif - jarak antara sekolah dan pemukiman sangat jauh dan belum merata 	<ul style="list-style-type: none"> - Kebijakan biaya pendidikan yang tinggi - Ekonomi masyarakat lemah - Kebijakan penempatan tenaga guru tidak merata ke daerah kantong kemiskinan - Upaya monitoring disiplin guru jarang dilakukan oleh pemerintah - Belum ada pembangunan gedung sekolah yang bisa diakses secara merata 	<ul style="list-style-type: none"> - kebijakan yang membebaskan uang sekolah bagi keluarga miskin - kebijakan tentang penempatan tenaga guru dengan memperhatikan pemerataan pada kantong-kantong kemiskinan dan memberlakukan disiplin pada guru yang tidak disiplin - Kebijakan pembangunan sarana gedung sekolah dengan memperhatikan kemudahan akses oleh daerah-daerah kantong-kantong kemiskinan
SEKTOR KESEHATAN <ul style="list-style-type: none"> - tidak ada tenaga medis yang tetap di desa - mahalnya biaya pengobatan - jarak tempuh ke Puskesmas sangat jauh - keterbatasan air bersih - ketidakjelasan penggunaan kartu JPS - tidak berfungsinya Polindes secara optimal 	<ul style="list-style-type: none"> - Kurang disiplinnya tenaga medis yang sudah ditempatkan didesa - Ekonomi masyarakat lemah - Belum ada puskesmas yang mudah diakses oleh seluruh penduduk - Tidak adanya kepastian tentang fungsi penggunaan kartu JPS - Kurangnya pemantauan terhadap optimalisasi fungsi Polindes yang sudah dibangun 	<ul style="list-style-type: none"> - Penegakan aturan terhadap tenaga medis yang tidak disiplin - kebijakan yang membebaskan biaya kesehatan bagi keluarga miskin - kebijakan pembangunan sarana kesehatan dengan memperhatikan kemudahan akses pada daerah-daerah kantong kemiskinan - optimalisasi peran dan fungsi sarana kesehatan (puskesmas, polindes, posyandu)

<p>INFRASTRUKTUR</p> <ul style="list-style-type: none"> - tidak ada penerangan listrik - akses jalan tidak menjangkau daerah komoditi - banyak perumahan rakyat yang tidak layak - akses jalan ke pemukiman belum memadai - tidak adanya jaringan air bersih - mahal biaya transportasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Banyak usulan tentang infrastruktur tidak ditindaklanjuti - Ekonomi lemah - Kenaikan BBM - Musim kemarau berkepanjangan 	<ul style="list-style-type: none"> - kebijakan yang memprioritaskan pemenuhan infrastruktur yang memudahkan akses orang/ keluarga miskin terhadap sumber daya - kebijakan perumahan gratis/ murah bagi orang/ keluarga miskin
<p>SEKTOR EKONOMI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Harga komoditi rendah - Harga hasil ternak rendah - Pendapatan keluarga miskin sangat rendah - Harga tenunan rendah - Mahalnya bahan baku tenunan - Keterbatasan modal usaha - Harga ditentukan oleh pembeli (monopoli harga) 	<ul style="list-style-type: none"> - Belum ada kebijakan yang mengatur tentang harga komoditi local - Harga sembako mahal - Akses terhadap modal menjadi rumit bagi orang miskin 	<ul style="list-style-type: none"> - kebijakan terhadap standarisasi harga komoditi local (komoditi pertanian, peternakan, kerajinan tangan masyarakat) - Pengembangan wadah/ lembaga permodalan yang mempermudah akses masyarakat miskin
<p>SEKTOR PERTANIAN, KELAUTAN, PETERNAKAN, PERKEBUNAN</p> <ul style="list-style-type: none"> - keterbatasan bibit saat musim tanam - hasil pertanian rendah - hama pada tanaman - tidak adanya faksinasi pestisida pada kelompok masyarakat - tidak adanya pupuk - mahal vaksin dan pupuk - Tidak bisa memanfaatkan potensi perikanan laut secara maksimal 	<ul style="list-style-type: none"> - Gagal tanam dan gagal panen - Kemarau berkepanjangan - Ekonomi lemah sehingga tidak mampu membeli bibit, pupuk, pestisida, vaksin dsb - Keterbatasan alat tangkap - Kurang pengetahuan soal teknik penangkapan ikan - Kurang modal usaha perikanan 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kebijakan subsidi bibit, pupuk, pestisida, vaksin kepada masyarakat miskin - Perlunya pelatihan pola bercocok tanam, beternak yang sustainable - Perlu pelatihan teknik penangkapan - Perlu permodalan dan bimbingan teknis untuk usaha perikanan laut
<p>MASALAH HUKUM DAN POLITIK</p> <ul style="list-style-type: none"> - ternak masuk kebun pertanian - usulan masyarakat sering tidak dilaksanakan oleh pemerintah - kasus pencurian saat musim kelaparan - KDRT 	<ul style="list-style-type: none"> - Belum ada kebijakan pemisahan wilayah peternakan dan pertanian - Masyarakat kurang dilibatkan dalam proses pembangunan terutama perencanaan dan evaluasi - Ekonomi lemah sehingga rentan terhadap pencurian dan KDRT - Kurangnya sosialisasi terhadap UU KDRT 	<ul style="list-style-type: none"> - Perlunya kebijakan / peraturan yang mengatur tentang peternakan dan pertanian yang dibuat secara partisipatif - Perlunya aturan tentang pelibatan masyarakat secara aktif dalam setiap pengambilan kebijakan publik - Sosialisasi terhadap UU KDRT

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.1 Kesimpulan

Secara keseluruhan, berdasarkan hasil PPA yang dilaksanakan di 6 Kabupaten/ Kota di NTT terdapat gejala yang sama untuk membahasakan apa itu kemiskinan yang dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Secara formal, referensi yang kita gunakan untuk memahami kemiskinan bersumber dari BPS melalui pendekatan pemenuhan konsumsi per kapita dan dari BKKBN serta Dinas Sektor melalui pendekatan berbasis keluarga, namun dalam kenyataannya masyarakat miskin juga mempunyai pemahaman berbeda tentang "miskin" dan segala dinamikanya, namun tidak pernah digunakan sebagai basis argumentasi dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan, sehingga seringkali terjadi tabrakan pemahaman kemiskinan dari pemerintah versus pemahaman masyarakat miskin. Akibatnya, definisi dan operasionalisasi kegiatan penanggulangan kemiskinan tidak cukup layak untuk memahami realitas kemiskinan yang sesungguhnya terjadi. Karena itu metode PPA cukup tepat sebagai instrumen untuk memformulasikan suara masyarakat miskin terhadap semua aktivitas penanggulangan kemiskinan tersebut.

2. Realita kemiskinan bagi masyarakat miskin lebih banyak disebabkan oleh ketiadaan aset dan keterbatasan akses terhadap sumber daya sosial, politik dan psikologis karena ada sesuatu yang membatasi kemampuan itu, *diantaranya* kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada masyarakat miskin, reproduksi budaya yang memiskinkan, kekuasaan yang hegemonik dan feodal, pembelotan peran dan fungsi kelembagaan, serta keadaan alam secara fisik yang tidak dapat dikelola oleh sumber daya manusia yang minim. Dampaknya adalah kondisi serba kekurangan terutama pada area domestik, tingkat pendidikan dan derajat Kesehatan rendah yang akhirnya semakin membebani kelompok perempuan yang dominan sudah dibingkai untuk bertanggungjawab pada area ini.

3. Banyak program penanggulangan kemiskinan belum dapat menjawab persoalan, setidaknya menurut kesaksian masyarakat miskin di wilayah sasaran PPA karena kebanyakan program yang dilaksanakan tidak berbasis usulan dan kebutuhan masyarakat. Sebaliknya untuk tetap bertahan dalam keadaan ini masyarakat miskin mempunyai strategi sendiri yang kebanyakan dibahasakan sebagai "kearifan lokal" yang selalu mampu diaplikasi sesuai sumber daya manusia yang melekat pada orang miskin.

6.2 Rekomendasi

Dengan melihat realita kemiskinan dan upaya penanggulangnya maka direkomendasi beberapa pemikiran penanggulangan kemiskinan, diantaranya :

1. Kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan mestinya berbasis "suara orang miskin" dan memberdayakan masyarakat secara berkelanjutan supaya tidak menimbulkan ketergantungan dan apatisme masyarakat terhadap program dan kebijakan.
2. Harus ada pengontrolan/pengawasan yang baik terhadap berbagai program/ kebijakan penanggulangan kemiskinan secara transparan dan akuntabel dengan manajemen yang sistematis dan konsisten.
3. Rasionalisasi program-program penanggulangan kemiskinan termasuk di dalamnya adalah optimalisasi kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TK-PKD) untuk melibatkan semua komponen secara representatif.
4. Diperlukan standar minimum terhadap semua pelayanan publik yang berhubungan dengan penanggulangan kemiskinan mulai dari bagaimana mensosialisasikan program yang menyangkut hajat hidup orang banyak, *misalnya* berapa syarat audiens yang telah disosialisasikan dan sebagainya. Walaupun hal-hal ini biasanya telah tercantum dalam Juknis atau SOP, pelaksanaannya seringkali tidak mengikat bagi petugas yang berwenang.