



*Departemen Ilmu Keluarga dan Konsumen  
Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor  
2015*

**KAJIAN AKADEMIK**

**KAITAN BUDAYA DAN  
PENANGGULANGAN KEMISKINAN KELUARGA  
BERWAWASAN GENDER**

**Oleh:  
Herien Puspitawati**

(Sebagian Disarikan dari Buku Ekologi Keluarga, Gender dan Keluarga  
Oleh Herien Puspitawati  
Penerbit IPB Press)

**Copy right:  
Herien Puspitawati dan Penerbit IPB Press &  
Departemen Ilmu Keluarga dan Konsumen  
Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor**

Berkaitan dengan kemiskinan keluarga, maka sadar atau tidak sadar harus dipahami bahwa penyebab akar masalah kemiskinan adalah adanya ketidaksetaraan dan keadilan gender pada keluarga dan masyarakat.

Ada ketidakberesan dalam manajemen waktu dan pekerjaan serta manajemen keuangan antara suami dan istri serta anak-anaknya yang berdampak pada pengambilan keputusan yang tidak optimal, tidak efisien dan tidak efektif sehingga tujuan keluarga tidak tercapai.

## PENDAHULUAN

Tantangan yang dihadapi Bangsa Indonesia dalam jangka menengah dan panjang adalah pencapaian target seperti Indonesia Sejahtera Tahun 2025 dan Generasi Emas Tahun 2045. Pada tahun 2025 pemerintah menargetkan masyarakat Indonesia sejahtera yaitu tercukupinya sandang, pangan dan rasa aman. Pada tahun 2045 tepatnya 100 tahun setelah Indonesia merdeka diharapkan akan dihasilkan generasi emas yang akan menjadikan Indonesia sebagai negara yang unggul dan maju di dunia. Untuk mewujudkan harapan-harapan tersebut perlu penangan persiapan kebijakan yang sistematis, termasuk sistematis dalam pengerahan sumberdaya manusia berkualitas melalui pencapaian pembangunan ketahanan keluarga.

Permasalahan kemiskinan masih menjadi masalah pokok bagi Bangsa Indonesia. Menurut BPS (2013), pada bulan September 2012 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,59 juta orang (11,66 persen). Kemiskinan merupakan masalah multidimensional yang ditandai oleh ketidakmampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan dasarnya, seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan. Kondisi ini mengakibatkan keluarga dihadapkan pada berbagai permasalahan seperti anak putus sekolah, masalah gizi, kematian ibu dan anak serta stress keluarga.

Kemiskinan masih menjadi masalah pokok bagi Bangsa Indonesia yang semakin hari semakin mengkhawatirkan, terutama sejak terjadinya krisis ekonomi pada Tahun 1997. Isu kemiskinan yang merupakan multidimensi ini menjadi isu sentral di Indonesia dan semakin menjadi perhatian berbagai unsur masyarakat. Penanggulangan masalah kemiskinan yang belum terselesaikan sejak krisis ekonomi tersebut, menjadi semakin parah dengan naiknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM).

Penanggulangan kemiskinan membutuhkan strategi penanggulangan yang tepat. Apakah melalui pendekatan individu atau pendekatan keluarga sebagai unit terkecil dari masyarakat. Selama ini pemerintah pusat maupun daerah sudah banyak melakukan upaya yang maksimal di berbagai daerah dengan kombinasi berbagai pendekatan. Tulisan ini menekankan pada upaya mempromosikan kebijakan penanggulangan kemiskinan berbasis ketahanan keluarga.

Berkaitan dengan kemiskinan keluarga, maka sadar atau tidak sadar harus dipahami bahwa penyebab akar masalah kemiskinan adalah adanya ketidaksetaraan dan keadilan gender pada keluarga dan masyarakat. Ada ketidakberesan dalam manajemen waktu dan pekerjaan serta manajemen keuangan antara suami dan istri serta anak-anaknya yang berdampak pada pengambilan keputusan yang tidak optimal, tidak efisien dan tidak efektif sehingga tujuan keluarga tidak tercapai. Secara garis besar kata '*gender*' dapat diartikan sebagai perbedaan peran, fungsi, status dan tanggungjawab pada laki-laki dan perempuan sebagai hasil dari bentukan (konstruksi) sosial budaya yang tertanam lewat proses sosialisasi dari satu generasi ke generasi berikutnya.

## **Tujuan Penulisan**

Tulisan ini akan menjelaskan: (1) Konsep keluarga, (2) Kaitan antara budaya dan kemiskinan keluarga, (3) Rekomendasi penanggulangan kemiskinan keluarga berwawasan gender.

## **KONSEP KELUARGA**

### **Pengertian Konsep Keluarga**

Keluarga menurut sejumlah ahli adalah sebagai unit sosial-ekonomi terkecil dalam masyarakat yang merupakan landasan dasar dari semua institusi, merupakan kelompok primer yang terdiri dari dua atau lebih orang yang mempunyai jaringan interaksi interpersonal, hubungan darah, hubungan perkawinan, dan adopsi (UU Nomor 10 Tahun 1992 Pasal 1 Ayat 10; Khairuddin, 1985; Landis, 1989; Day *et al.*, 1995; Gelles, 1995; Ember & Ember, 1996; Vosler, 1996). Menurut *U.S. Bureau of the Census* Tahun 2000 keluarga terdiri atas orang-orang yang hidup dalam satu rumah tangga (Newman & Grauerholz, 2002; Rosen (Skolnick & Skolnick, 1997).

Keluarga juga seperti diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, khususnya Bab II: Bagian Ketiga Pasal 4 Ayat (2), bahwa Pembangunan keluarga bertujuan untuk meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

Menurut Mattessich dan Hill (Zeitlin, 1995), keluarga merupakan suatu kelompok yang berhubungan kekerabatan, tempat tinggal, atau hubungan emosional yang sangat dekat yang memperlihatkan empat hal (yaitu interdependensi intim, memelihara batas-batas yang terseleksi, mampu untuk beradaptasi dengan perubahan dan memelihara identitas sepanjang waktu dan melakukan tugas-tugas keluarga). Definisi lain menurut Settels (Sussman & Steinmetz, 1987), keluarga juga diartikan sebagai suatu abstraksi dari ideologi yang memiliki citra romantis, suatu proses, sebagai satuan perlakuan intervensi, sebagai suatu jaringan dan tujuan/ peristirahatan akhir. Lebih jauh, Frederick Engels dalam bukunya *The Origin of the Family, Private Property, and the State*, yang mewakili pandangan radikal menjabarkan keluarga mempunyai hubungan antara struktur sosial-ekonomi masyarakat dengan bentuk dan isi dari keluarga yang didasarkan pada sistem patriarkhi (Ihromi, 1999).

Keluarga adalah sebagai unit sosial-ekonomi terkecil dalam masyarakat yang merupakan landasan dasar dari semua institusi masyarakat dan negara. Sebagai unit terkecil dalam masyarakat, keluarga memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan anaknya yang meliputi agama, psikologi, makan, minum dan sebagainya. Adapun tujuan membentuk keluarga adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi anggota keluarganya. Keluarga yang sejahtera diartikan sebagai keluarga yang dibentuk berdasarkan atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan fisik dan mental

yang layak, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa serta memiliki hubungan yang serasi, selaras, dan seimbang antar anggota keluarga, dan antar keluarga dengan masyarakat dan lingkungannya.

Keluarga dipengaruhi dan mempengaruhi lingkungan di sekitarnya. Oleh karena itu keluarga harus mempunyai strategi dan kemampuan untuk beradaptasi dengan lingkungannya. Strategi koping keluarga dalam menyesuaikan dengan lingkungan dipelopori oleh landasan konseptual yang paling awal oleh Reuben Hill (1949, 1958) dengan model krisis keluarga ABCDX dan Model Ganda ABCX dari McCubbin dan Patterson (McCubbin & Patterson, 1981; 1983a; 1983b). Model tersebut membahas penyesuaian keluarga dalam merespon pra krisis adalah yang difokuskan pada penyebab stress atau *the stressor*, daya tahan sumberdaya keluarga (*the family's resistance resources*), dan penilaian penyebab kejadian stres keluarga (*the family's appraisal of the stress or event*).

Dalam menyesuaikan dengan lingkungan keluarga besar, perspektif perkembangan keluarga membahas hubungan antara generasi (*inter-generational relationships*) yang mengasumsikan bahwa praktek hubungan antara suami-istri dan orangtua-anak dalam keluarga inti dipengaruhi dan diturunkan dari pengalaman-pengalaman individu pada keluarga orientasi atau keluarga asal sebelumnya (Belsky & Pensky, 1986). Dengan demikian, sangat penting juga untuk mengembangkan riset yang menganalisis perilaku antar generasi (*intergenerational behaviour*) yang difokuskan pada hubungan perilaku orangtua terhadap generasi keturunannya.

Berkaitan dengan studi keluarga di Indonesia, maka diketahui bahwa keluarga Indonesia hidup di kawasan kepulauan yang terletak di daerah tropis. Kekuatan suatu bangsa dan negara tergantung dari kombinasi antara potensi sumberdaya manusia dan potensi sumberdaya alam yang dimiliki. Potensi geografis Bangsa Indonesia ini sangat strategis karena terletak di garis katulistiwa diantara dua Samudra Pasifik dan Samudra Hindia dan diantara dua benua Asia dan Australia. Sumberdaya alam yang terdiri atas flora dan fauna juga sangat melimpah. Sumberdaya alam Indonesia berasal dari pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, peternakan, perkebunan serta pertambangan dan energi.

Potensi sumberdaya manusia bagi keluarga Indonesia adalah kontribusi kaum perempuan sebagai pendidik utama dan pertama anak-anaknya, dan sebagai kontributor ekonomi yang signifikan bagi keluarganya. Berbagai hasil penelitian membuktikan bahwa perempuan yang bekerja sekaligus sebagai ibu rumahtangga berkontribusi dalam memperoleh pendapatan bagi keluarganya (*generating income for the family*) sampai dengan dua-pertiga dari pendapatan total keluarga. Fakta ini sudah membuktikan adanya pergeseran dan dinamika peran dan fungsi keluarga di Indonesia berkaitan dengan pembagian peran gender dalam keluarga. Sudah terjadi kemitraan peran gender dalam keluarga di Indonesia.

Disamping potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang dimiliki oleh keluarga Indonesia, namun masih juga memiliki permasalahan yang berkaitan dengan

sumberdaya manusia dan sumberdaya alam. Permasalahan keluarga berkaitan dengan laju pertumbuhan penduduk, masalah kekerasan dalam rumahtangga, masalah perdagangan orang (*trafficking*), masalah pendidikan perempuan dan masalah kemiskinan.

Laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang cepat beimplikasi pada bertambahnya jumlah penduduk dan membawa konsekuensi pada meningkatnya kebutuhan sandang, pangan, kesehatan, perumahan, air bersih, lapangan pekerjaan, keamanan dan pertahanan nasional. Apabila kebutuhan dasar tidak terpenuhi, maka akan berakibat terhadap rendahnya ketahanan keluarga dan masyarakat serta negara. Gagalnya pemenuhan kebutuhan keluarga dan masyarakat akan berdampak pada keteraturan sosial dan degradasi lingkungan seperti pengundulan hutan, banjir dan longsor serta polusi. Permasalahan sosial, ekonomi dan demografi ini diperparah dengan adanya pergeseran musim (*climate change*) akibat pemanasan global (*global warming*).

### **KAITAN ANTARA BUDAYA DAN KEMISKINAN KELUARGA**

Indonesia terdiri atas ratusan suku bangsa dengan berbagai adat dan budaya yang mengatur kehidupan masyarakatnya. Adat dan budaya ini menjadi panduan bagi masyarakat untuk berperilaku sehari-hari yang diturunkan dari generasi satu ke generasi lainnya dan mendarah daging (*internalized*) membentuk cara berpikir (*mind set*) bagi masyarakat tersebut. Sistem sosial budaya di Indonesia yang didominasi oleh sistem patriarki, memberikan variasi perbedaan peran gender dari mulai yang cenderung kaku sampai dengan yang cukup fleksibel pada kehidupan keluarga dan masyarakat sehari-hari. Perbedaan peran gender yang dilandasi oleh nilai-nilai budaya masyarakat inilah yang melahirkan ketidakadilan gender terutama bagi kaum perempuan. Manifestasi ketidakadilan ini terwujud dalam bentuk marginalisasi, sub-ordinasi maupun stereotipe bagi kaum perempuan.

Masih ditemui adanya pembatasan adat dan norma masyarakat pada perilaku perempuan, yang diawali dari pelabelan atau stereotipe atau sub-ordinasi (penomorduaan) terhadap perempuan. Marginalisasi terhadap kaum perempuan antara lain bersumber dari adat istiadat dan kebiasaan, serta dapat juga bersumber dari kebijakan pemerintah dan keyakinan.

Sub-ordinasi perempuan juga dicerminkan dalam kehidupan keluarga. Peran laki-laki ditempatkan sebagai kepala keluarga dan diberi label sebagai pemimpin serta pencari nafkah utama, sehingga menjadikan laki-laki sebagai pengambil keputusan utama dalam keluarga dan dalam kehidupan masyarakat. Peran perempuan sebagai ibu rumahtangga dan istri berada di belakang bayang-bayang kekuasaan suaminya/laki-laki. Subordinasi dan stereotipe ini menyebabkan posisi perempuan tetap dipinggirkan meskipun sudah mulai terjadi peningkatan pendapatan kaum perempuan yang melebihi suaminya, namun tetap saja diberi label bahwa apa yang dihasilkan oleh perempuan hanya sebagai sambilan atau tambahan dalam memenuhi kebutuhan keluarganya. Akhirnya, peran perempuan

berada pada posisi yang sangat lemah sebagai pengambil keputusan kecuali dikehendaki oleh suaminya.

Berkaitan dengan dinamika budaya masyarakat, terdapat keragaman reaksi masing-masing etnik terhadap perubahan jaman. Keragaman etnik dicirikan oleh masing-masing kelompok etnik atau suku yang memiliki tradisi dan kebudayaan baik yang sama maupun yang berbeda. Hubungan sosial antar etnik terutama di dasarkan pada semangat kebangsaan “Bhinneka Tunggal Ika” yang bernaung di bawah atap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), walaupun dalam kehidupan sehari-hari sangat dipengaruhi oleh adat istiadat. Gaya hidup penduduk sangat bervariasi antara satu tempat dengan tempat lain yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti tingkat pendidikan, lingkungan sumberdaya alam, infrastruktur dan dampak teknologi di era modernisasi ini. Dengan demikian masing-masing etnik akan mempunyai sifat dan ciri khas yang sangat beragam dari mulai sangat tertutup sampai dengan yang sangat terbuka terhadap perubahan, dari mulai yang statis sampai yang sangat dinamis, dari mulai yang sangat pasif sampai dengan yang sangat proaktif.

Sisi positif dari sisi budaya adalah menjadikan norma budaya sebagian panduan bagi keluarga dan masyarakat. Kehidupan keluarga dipengaruhi oleh panduan adat istiadat dan budaya leluhurnya. Sebagai contoh filsafat budaya Jawa secara umum mengutamakan keseimbangan, keselarasan dan keserasian. Semua unsur sehingga dapat harmonis, saling berdampingan, saling cocok, saling menghormati dan rukun damai, artinya tertib pada lahirnya dan damai pada batinnya (Ensiklopedia- Saka Wikipedia; Magnis-Suseno, 2007; Setyodarmodjo, dkk, 2007). Penduduk Jawa sebagian besar hidup tergantung dari pertanian dan tinggal di daerah pedesaan. Kebiasaan tolong-menolong dan gotong royong antar warga didasarkan atas hubungan tetangga, hubungan kekerabatan atau hubungan berdasarkan efisiensi dan sifat praktis. Tatanan sosial tradisional berdasarkan sistem gotong royong yang dipandang sebagai perluasan hubungan kekerabatan atau hubungan interpersonal yang kompleks (Magnis-Suseno, 1999; Sajogyo & Sajogyo, 1999).

Masyarakat adat istiadat di Provinsi Sumatera Selatan, ciri dari adat istiadat meliputi (Anharudin, 2007):

- Keharmonisan; yang menjunjung tinggi tata kehidupan tanpa gangguan;
- Kebersamaan; yang menempatkan perseorangan sebagai makhluk dalam ikatan kemasyarakatan yang erat, yang berarti bahwa hak dan kewajiban perseorangan harus diselaraskan dengan kepentingan umum atau masyarakat;
- Kekonkretan; cara pandang yang menempatkan segala sesuatu (yang dimaksud, diinginkan, dikehendaki, atau dikerjakan) dalam wujud benda, yang mungkin hanya berfungsi sebagai lambang saja;
- Kekasatan; yang memandang bahwa suatu tindakan dianggap selesai dengan perbuatan nyata, perbuatan simbolik, atau ucapan. Segala sesuatu yang terjadi sebelum dan sesudah tindakan itu tidak memiliki sangkut paut dan hubungan sebab akibat.

Kembali lagi pada persoalan pembagian peran gender yang belum seimbang di keluarga dan masyarakat, maka terdapat variasi tata nilai keluarga dan kemasyarakatan yang sangat beragam di Indonesia. Secara garis besar, dapat dikatakan secara umum bahwa berdasarkan perkembangan tata-nilai masyarakat dan peran gender dalam pembangunan masyarakat ada yang sudah menunjukkan perkembangan masyarakat yang relatif lebih dinamis dan terbuka dengan peran gender yang relatif lebih setara, namun juga ada sebagian masyarakat masih statis dan tertutup dengan peran gender yang tidak setara.

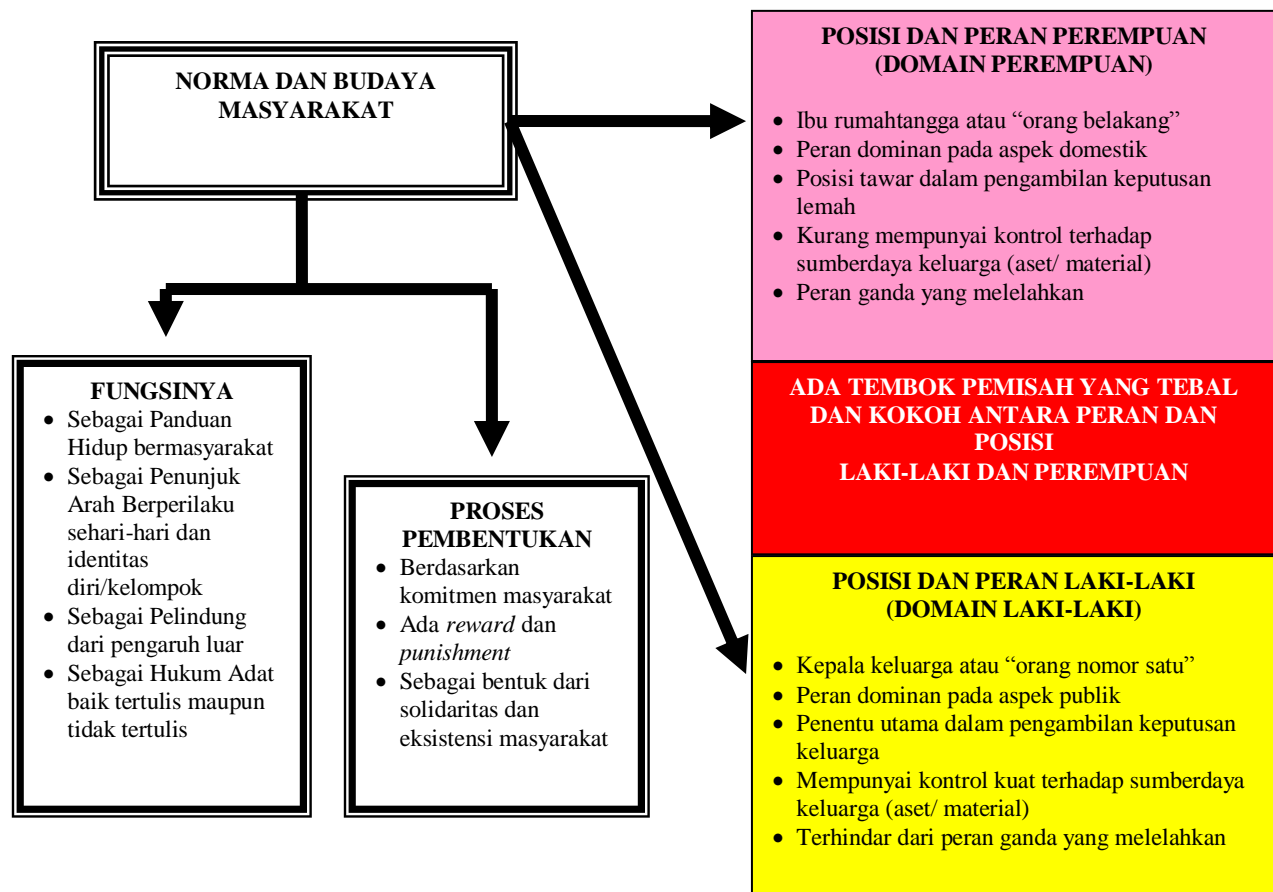
Fakta yang ada di daerah juga menggambarkan bahwa sekalipun penduduk miskin diliputi dengan berbagai keterbatasan dan permasalahan, namun kelompok ini mampu untuk bertahan hidup dengan berbagai strateginya. Kelompok penduduk miskin ini melakukan aktivitas strategi bertahan hidup (*survival strategies*) melalui pemanfaatan keterbatasan sumberdaya manusianya dan sumberdaya materinya serta sumberdaya lingkungannya. Untuk itu, pihak pemerintah harus menemukan cara dan strategi yang tepat, pas, dan mengena pada permasalahan dan potensi masyarakat lokal.

Gambar 1 berikut ini menyajikan posisi dan peran laki-laki dan perempuan menurut konteks budaya yang menyebabkan ketidakseimbangan peran gender antara suami dan istri. Banyak kasus subordinasi perempuan yang menempatkan perempuan pada posisi yang lemah dan terperangkap dalam situasi ketidaknyamanan keluarga, karena secara pribadi seorang perempuan tidak terpenuhi semua kebutuhan psikososial maupun fisiknya. Sebagian perempuan yang berpotensi secara intelektual seharusnya dapat mengoptimalkan potensi kualitas sumberdaya manusianya untuk berkarir dan menempati posisi penting sebagai pemimpin publik. Namun demikian, karena dominasi suaminya yang tidak mengizinkan istrinya untuk bekerja atau untuk meningkatkan kualitas pendidikannya, maka kesempatan yang mungkin hanya sekali dalam seumur hidup itu akan hilang, dan perempuan tersebut tidak pernah mendapat kesempatan untuk bekerja atau menjadi pimpinan publik.

Berdasarkan pendekatan ilmu keluarga, terdapat beberapa pendekatan teori aplikasi manajemen sumberdaya keluarga (Deacon & Firebaugh, 1988; Goldsmith, 2010) dan struktural fungsional (Levy dalam Megawangi, 1999) yang dapat diringkas berikut ini:

- Manajemen sumberdaya keluarga yang baik adalah apabila mencapai tujuan/output yang diinginkan oleh keluarga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari melalui pembagian tugas yang baik melalui media dan pola komunikasi yang baik dilandasi oleh nilai-nilai keluarga yang harmonis.
- Persyaratan struktural yang harus dipenuhi oleh keluarga agar dapat berfungsi, yaitu meliputi: (1) Difrensiasi peran yaitu alokasi peran/tugas dan aktivitas yang harus dilakukan dalam keluarga, (2) Alokasi solidaritas yang menyangkut distribusi relasi antar anggota keluarga, (3) Alokasi ekonomi yang menyangkut distribusi barang dan jasa antar anggota keluarga untuk mencapai tujuan keluarga, (4) Alokasi politik yang menyangkut distribusi kekuasaan dalam keluarga, dan (5) Alokasi integrasi dan ekspresi yaitu meliputi cara/teknik sosialisasi internalisasi

maupun pelestarian nilai-nilai maupun perilaku pada setiap anggota keluarga dalam memenuhi tuntutan norma-norma yang berlaku.



Peran budaya dalam memposisikan laki-laki dan perempuan dalam keluarga membuat ketidakseimbangan dalam manajemen sumberdaya keluarga; menyebabkan ketidakefisienan dalam penggunaan waktu dan pekerjaan antara anggota keluarga; menyebabkan ketidakefisienan dalam penggunaan keuangan keluarga; menyebabkan ketidakseimbangan dalam pengambilan keputusan sehingga berdampak pada tidak optimalnya pencapaian tujuan keluarga dan akhirnya menimbulkan kemiskinan keluarga dan masyarakat.

Gambar 1. Posisi dan peran laki-laki dan perempuan menurut konteks budaya (Puspitawati, 2012).

Dengan demikian, marjinalisasi/subordinasi/pelabelan dan eksploitasi adalah sesuatu yang membuat manajemen sumberdaya keluarga yang tidak efisien sehingga menyebabkan kemiskinan dalam keluarga.



## REKOMENDASI PENANGGULANGAN KEMISKINAN KELUARGA BERWAWASAN GENDER

### Pendekatan Perencanaan Program yang Sesuai dengan Kondisi Lokal

Sudah banyak kebijakan baik dari pemerintah pusat maupun daerah kabupaten/kota yang merencanakan dan melaksanakan berbagai macam program yang berkaitan dengan berbagai bidang dalam rangka menanggulangi masalah kemiskinan. Berbagai macam strategi perencanaan dan pembiayaan juga sudah dilakukan oleh pihak pemerintah sebagai fasilitator dan regulator. Namun demikian, data juga masih menunjukkan permasalahan kemiskinan yang masih berat, meskipun terlihat ada perkembangan menuju perbaikan keadaan.

Dengan kondisi masyarakat seperti ini, maka harus dicari strategi dan pendekatan yang tepat sesuai dengan kondisi lokal dalam menanggulangi masalah kemiskinan. Beberapa pertimbangan sebagai masukan untuk pengambil kebijakan adalah sebagai berikut:

- Perlu ditingkatkan lagi proses sinergisme dan koordinasi antar instansi di berbagai tingkatan masyarakat, mulai tingkat kelurahan, kecamatan, kota dan bahkan provinsi.
- Program pembangunan dalam mengentaskan kemiskinan masih terkesan sektoral.
- Perlu diidentifikasi lembaga-lembaga pemberdayaan perempuan dari kabupaten/kecamatan dan desa untuk mengetahui potensi dan permasalahan masyarakat lokal.

Strategi penanggulangan kemiskinan di daerah harus disesuaikan dengan tata nilai dan budaya setempat yang sangat mewarnai berbagai perilaku kehidupan dan struktur masyarakat. Sebagai contoh berikut ini disajikan hasil kajian di 3 (tiga tempat) di zona Indonesia bagian barat sampai timur yaitu:

- a. Bagi Kabupaten yang setipe dengan Kabupaten Sumba Timur- Nusa Tenggara Timur, maka:
  - Program-program penanggulangan kemiskinan sebaiknya dilakukan melakukan pendekatan pola tempat tinggal yang berkelompok, yaitu menurut *paraingu* (desa), *kabihu* (marga) yang merupakan kesatuan masyarakat semarga.
  - Mengingat sistem kekerabatan *Kabihu* (marga) memegang peranan sangat penting sebagai unit kesatuan masyarakat, sedangkan peran keluarga inti tidak independen, maka pendekatan program bukan menggunakan unit keluarga sebagai satuan terkecil, namun menggunakan pendekatan unit *kabihu* sebagai satu satuan terkecil.
  - Mengingat kendala topografi dan infrastruktur yang sangat bermasalah, maka program-program bidang kesehatan diupayakan menggunakan strategi ganda, yaitu strategi “menunggu bola”, yaitu masyarakat yang harus datang ke Puskesmas/ Pustu/ Polindes untuk mendapatkan pelayanan, dan sekaligus

melakukan strategi “menjemput bola”, yaitu para medis yang datang ke pemukiman masyarakat dalam jangka waktu tertentu secara regular, terutama pelayanan untuk masyarakat daerah terpencil karena kesulitan transportasi.

- Mengingat kendala sosial budaya yang sangat kaku dan jelas/ tegas, maka perkuatan peran perempuan dalam berbagai program pembangunan harus melibatkan para tetua di unit *kabihu* masing-masing.
- b. Bagi Kabupaten yang setipe dengan Kabupaten Wonosobo-Jawa Tengah, maka:
- Mengingat sistem kekerabatan dalam keluarga inti memegang peranan sangat penting sebagai unit terkecil dari masyarakat, maka pendekatan program dapat menggunakan unit keluarga sebagai satuan terkecil.
  - Mengingat fleksibilitas sosial budaya yang mendukung adanya peran ganda perempuan, maka perkuatan peran perempuan dalam berbagai program pembangunan harus lebih dioptimalkan pada tahapan yang lebih memberikan wewenang perempuan pada peran yang lebih signifikan.
  - Mengingat potensi SDM masyarakat yang sudah siap untuk melakukan program-program pembangunan, maka penekanan program-program kesejahteraan keluarga dan gender diarahkan pada penanganan teknologi pasca panen dengan pengolahan bahan pangan, penambahan modal usaha, perluasan usaha dan perluasan pemasaran serta informasi teknologi.
  - Mengingat adanya kesenjangan budaya dan tata nilai antara kelompok miskin dan kelompok kaya di masyarakat, maka perlu dipikirkan adanya musyawarah khusus baik bagi kelompok miskin maupun kelompok perempuan untuk menentukan kebutuhan bersama dan program-program yang diinginkan.
- c. Bagi Kabupaten yang setipe dengan Kabupaten Ogan Komering Ilir-Sumatera Selatan, maka:
- Mengingat sistem kekerabatan dalam keluarga luas memegang peranan sangat penting sebagai unit terkecil dari masyarakat, maka pendekatan program dapat menggunakan unit keluarga luas sebagai satuan terkecil.
  - Mengingat kendala topografi dan infrastruktur yang cukup bermasalah dengan kondisi sebagian masih menggunakan transportasi lewat sungai, maka program-program bidang kesehatan diupayakan menggunakan strategi ganda, yaitu strategi “menunggu bola”, yaitu masyarakat yang harus datang ke Puskesmas/ Pustu/ Polindes untuk mendapatkan pelayanan, dan sekaligus melakukan strategi “menjemput bola”, yaitu para medis yang datang ke pemukiman masyarakat dalam jangka waktu tertentu secara regular, terutama pelayanan untuk masyarakat daerah terpencil karena kesulitan transportasi melalui sungai.
  - Mengingat sosial budaya masyarakat yang tidak terlalu kaku, maka perkuatan peran perempuan dalam berbagai program pembangunan harus lebih dioptimalkan dengan pendampingan yang intensif dan berkesinambungan serta bersinergi antar dinas-dinas terkait.

## **Pendekatan Sinergisme Penguatan Budaya, Keluarga dan Kelembagaan**

Pemerintah pusat maupun daerah kabupaten/ kota sudah banyak melakukan perencanaan dan pelaksanaan berbagai macam program yang berkaitan dengan penanggulangan masalah kemiskinan. Namun demikian, data dan kenyataan di lapangan masih menunjukkan permasalahan kemiskinan. Untuk itu, ada pertanyaan umum yang dapat diajukan dari permasalahan kemiskinan tersebut, yaitu:

- Apakah strategi kebijakan pemerintah sudah tepat dan sesuai dengan kondisi sosial-budaya masyarakat dan lingkungan fisik setempat?
- Dengan kata lain, apakah sudah sesuai antara tata nilai dan budaya masyarakat dengan mekanisme perencanaan?
- Seandainya belum tepat, strategi apakah yang kira-kira sesuai dengan situasi masyarakat dan kondisi fisik setempat agar masalah kemiskinan dapat diatasi?

Dalam rangka menjawab pertanyaan di atas, maka perlu dipahami oleh semua pihak bahwa permasalahan kemiskinan bersifat multidimensi. Dengan mempertimbangkan potret keadaan perspektif rakyat miskin dan juga potret kondisi nyata kendala sosial ekonomi dan budaya masyarakat serta kendala koordinasi antar dinas di tingkat pemerintah daerah, maka tulisan ini menyajikan rekomendasi yang dipandang penting untuk dijadikan masukan bagi semua pihak. Dengan demikian diharapkan bahwa arah dan strategi pengentasan kemiskinan segera ditangani secara holistik dan multi-dimensi pula.

Berkaitan dengan kebijakan pengarusutamaan gender (PUG), maka sesuai dengan arahan kebijakan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, dengan demikian kebijakan penanggulangan kemiskinan harus berdimensi kesetaraan dan keadilan gender. Jadi pada prinsipnya, program penanggulangan kemiskinan harus berorientasi pada pembangunan manusianya, atau “mengedepankan manusia dalam pembangunan” dengan merujuk pada prinsip partisipatif. Prinsip partisipatif berkaitan dengan “untuk masyarakat dan oleh masyarakat” yang sesuai dengan sosial budaya masyarakat. Rekomendasi untuk penanggulangan kemiskinan berkaitan dengan pendekatan sosial budaya di daerah disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Matriks Rekomendasi Multidimensi Bagi Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Program Penanggulangan Kemiskinan.

NO	DIMENSI	PERMASALAHAN	REKOMENDASI PENANGGULANGAN KEMISKINAN KELUARGA
1	Kelembagaan di daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kurang optimalnya koordinasi SKPD di daerah dalam mengimplementasikan program penanggulangan kemiskinan secara terpadu.</li> <li>▪ Belum optimalnya penyusunan program kerja dan terkesan pendekatan proyek dan parsial.</li> <li>▪ Pejabat sering berganti-ganti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Peningkatan koordinasi SKPD untuk mensinergikan program-program penanggulangan kemiskinan secara terpadu dengan melibatkan juga berbagai unsur masyarakat.</li> <li>▪ Peningkatan <i>capacity building</i> di tingkat kabupaten/kecamatan dengan membuat program kerja yang jelas, terukur, dan fokus serta terpadu.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Masih ada keterbatasan sumberdaya manusia (aparatur kecamatan, desa), sehingga mengakibatkan rendahnya kapabilitas aparatur kecamatan dan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perlunya pelatihan dan pendampingan aparatur daerah (kecamatan dan desa) secara berkesinambungan disertai dengan pemberian brosur, perangkat KIE oleh pendamping baik yang berasal dari pemerintah, swasta, perguruan tinggi dan LSM.</li> </ul>
2	Perencanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perencanaan program penanggulangan kemiskinan terkesan sektoral dan belum bersinergis dengan baik.</li> <li>▪ Perencanaan partisipatif jangan menjadi <i>lips service</i> saja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Keharusan menyusun program penanggulangan kemiskinan secara terpadu dengan skema tujuan jangka pendek, menengah dan panjang.</li> <li>▪ Strategi penanggulangan kemiskinan di daerah harus disesuaikan dengan tata nilai dan budaya setempat yang sangat mewarnai berbagai perilaku kehidupan dan struktur masyarakat</li> <li>▪ Masyarakat daerah mempunyai kesempatan untuk melakukan “<i>social audit</i>” terhadap program-program penanggulangan kemiskinan di daerahnya, untuk menilai apakah kebijakan/ program-program atau pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Belum semua Dinas/sektor mengintegrasikan Pengarusutamaan gender (<i>gender mainstreaming</i>) ke dalam perencanaan penanggulangan kemiskinan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perlunya <b>Nota Kesepahaman</b> antara legislatif dan eksekutif dalam meletakkan pengarusutamaan gender sebagai salah satu fokus dalam program penanggulangan kemiskinan.</li> <li>▪ Perlunya <b>Instruksi</b> dari pimpinan daerah (Bupati) tentang Pengarusutamaan gender dalam penanggulangan kemiskinan.</li> <li>▪ <b>Pelibatan stakeholder</b> (khususnya komponen masyarakat, perguruan tinggi, LSM, swasta dan professional) dalam advokasi pada pimpinan.</li> <li>▪ Penggunaan pendekatan dan <b>metode</b> yang tepat dan menarik sesuai dengan tata nilai masyarakat.</li> <li>▪ Gender Analysis Pathway (GAP) dipakai sebagai dasar analisis perencanaan &amp; penyusunan kebijakan penanggulangan kemiskinan.</li> </ul>

Tabel 1. Matriks (lanjutan).

NO	DIMENSI	MASALAH	REKOMENDASIPENANGGULANGAN KEMISKINAN KELUARGA
3	Data-base kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Masih sulitnya menyusun <i>database</i> potensi dan kebutuhan desa. <i>Database</i> yang ada juga masih sangat parsial dan umumnya belum terpilah berdasarkan jenis kelamin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Keleluasaan pemerintah daerah harus diberikan dalam mengumpulkan <i>database</i> berkaitan dengan kebutuhan masyarakat sebagai <i>assessment</i> untuk menyusun program-program penanggulangan kemiskinan.</li> <li>▪ Ada disain data secara terpadu dari SKPD tentang koordinasi dalam pendataan yang terpilah berdasarkan jenis kelamin.</li> <li>▪ Survei sosial ekonomi dan demografi masyarakat dikoordinasi oleh pemerintah daerah dengan menggunakan semua stakeholder di daerah yang terdiri atas aparatur daerah, perguruan tinggi, LSM dan organisasi masyarakat.</li> </ul>
4	Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anggaran yang dialokasikan untuk kesejahteraan keluarga dan gender masih terbatas.</li> <li>▪ Proporsi anggaran untuk gaji rutin aparat dan biaya operasional kantor masih lebih besar dibandingkan dengan anggaran yang diperuntukkan untuk masyarakat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perlu ada <i>gender budgeting</i> dalam program penanggulangan kemiskinan.</li> <li>▪ Perlu realokasi anggaran yang sesuai dengan proporsi kebutuhan masyarakat miskin.</li> <li>▪ Penggunaan anggaran perkantoran harus lebih efisien dengan menjunjung <u>asas prioritas</u>.</li> </ul>
5	Partisipasi Perempuan dan sosial budaya masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Masih ada keterbatasan sumberdaya manusia di tingkat masyarakat</li> <li>▪ Masih rendahnya partisipasi perempuan di ruang publik dan dalam perencanaan program penanggulangan kemiskinan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perlunya penyuluhan dan pendampingan masyarakat secara terpadu, baik yang berasal dari pemerintah, swasta, perguruan tinggi, LSM maupun dari swakarsa masyarakat sendiri.</li> <li>▪ Para penyuluh dan pendamping harus mendampingi langsung kaum perempuan dan masyarakat di tingkat desa dan kecamatan dengan mengacu pada program-program penanggulangan kemiskinan yang sesuai dengan kondisi lokal.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revitalisasi Program Posyandu dan PKK serta kelembagaan sosial ekonomi budaya lainnya di setiap desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revitalisasi Posyandu untuk meningkatkan kesehatan masyarakat miskin.</li> <li>▪ Revitalisasi PKK untuk meningkatkan keterampilan ekonomi produktif perempuan.</li> <li>▪ Revitalisasi kelembagaan sosial ekonomi dan budaya lainnya untuk mempercepat penanggulangan masalah kemiskinan masyarakat</li> <li>▪ Revitalisasi kelembagaan untuk mengoptimalisasi fungsi lahan dan pelestarian lingkungan.</li> </ul>

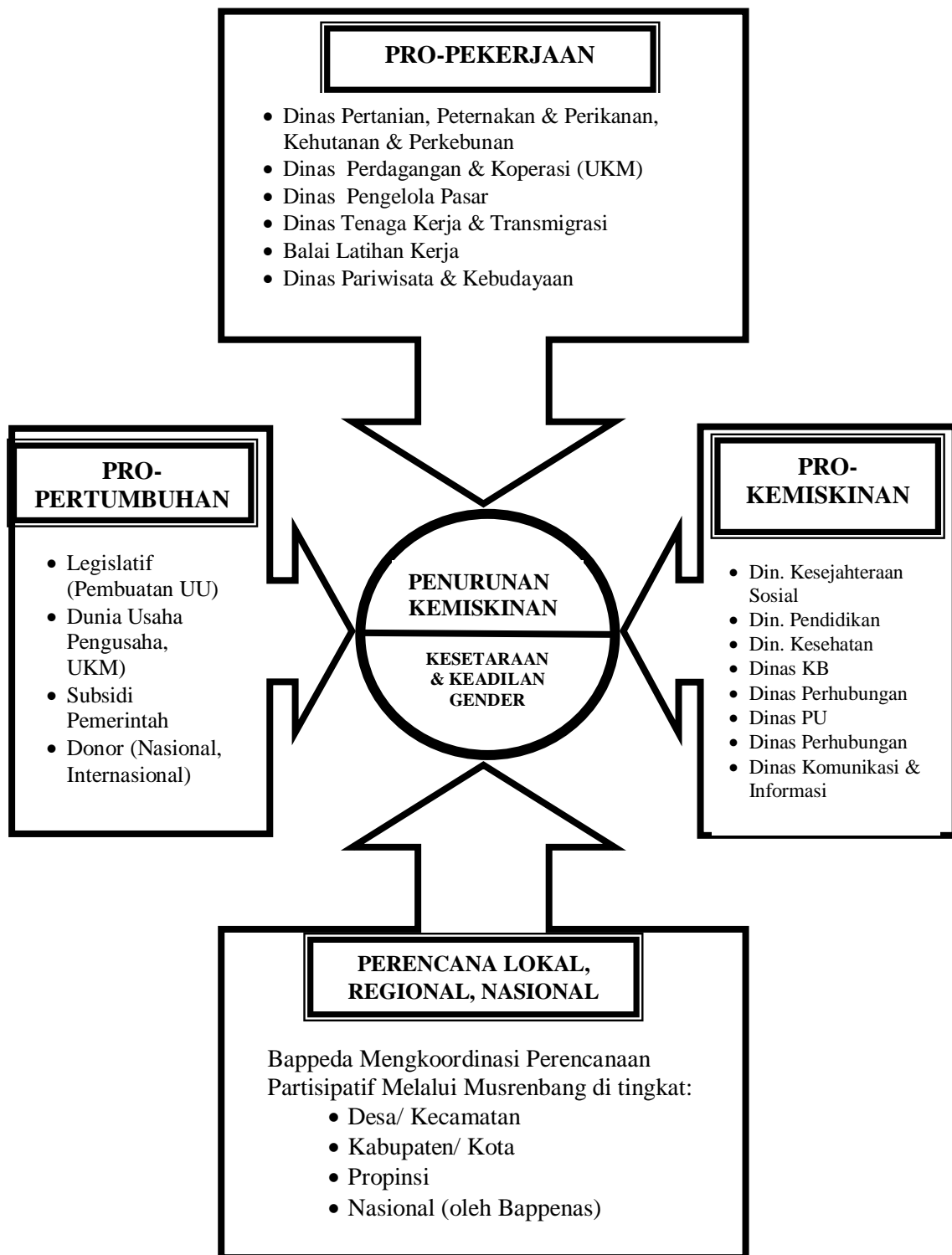
Rekomendasi penguatan kapasitas kelembagaan (*capacity building*) untuk peningkatan kesetaraan dan keadilan gender dalam program penanggulangan kemiskinan adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan kesadaran (*awareness*) kepada para pejabat daerah agar mempunyai wawasan dan *mind-set* yang berwawasan gender serta berpihak kepada kaum miskin, dengan ciri-ciri selalu melihat semua masalah, perencanaan, analisis, dan tujuan suatu kebijakan dari dimensi lensa gender (*gender lense*) dan analisis masalah kemiskinan.
  - a. Pejabat harus mempunyai pengetahuan tentang konsep gender dalam merencanakan pembangunan daerah dalam rangka penanggulangan kemiskinan, yaitu mampu melakukan analisis gender dalam mengkaji kemiskinan; mampu mengintegrasikan permasalahan gender dalam program penanggulangan kemiskinan; dan mampu memadukan isu gender ke dalam arus utama (*mainstream*), dan sekaligus mengubah arus utama agar lebih tanggap dan kondusif terhadap tujuan penanggulangan kemiskinan.
  - b. Pejabat harus mampu berkomitmen dalam memperjuangkan penanggulangan kemiskinan yang berwawasan gender dengan ciri-ciri:
    - Mempunyai perangkat/ struktur organisasi yang menampung aspirasi kemiskinan dan gender, yaitu lembaga (baik badan, dinas, maupun kantor) yang membidangi pemberdayaan perempuan di daerahnya minimal Eselon III (sesuai dengan Surat Edaran Mendagri dan Kementerian Pemberdayaan perempuan).
    - Membentuk Kelompok Kerja (Pokja) atau *Gender Focal Point* yang sifatnya membantu terselenggaranya kebijakan yang responsif gender, mulai dari tingkatan SKPD dalam rangka menanggulangi kemiskinan.
    - Melakukan sosialisasi dan advokasi secara rutin dan berkesinambungan baik dalam internal Pokja maupun dengan pihak legislatif dan pihak lain yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan.
    - Harus mempunyai keberanian memperjuangkan kemiskinan dan gender, dengan memberikan fokus yang lebih besar kepada kaum yang tertinggal.
2. Produk dari setiap kebijakan di daerah sudah berpihak kepada kaum miskin dan responsif gender, yaitu menggambarkan sinergisme kinerja pada seluruh Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang terdiri atas Kantor, Dinas, dan Lembaga yang semuanya berujung pada pemberdayaan gender dalam penanggulangan kemiskinan.
  - a. Memastikan penjabaran kebijakan tersebut ke dalam program-program pembangunan daerah yang pro- terhadap kaum miskin dan responsif gender di tingkat masyarakat.
  - b. Memastikan penjabaran program-program tersebut ke dalam kegiatan pembangunan daerah serta alokasi anggaran yang pro terhadap kaum miskin dan responsif gender.
3. Strategi penguatan kapasitas kelembagaan yang dapat dilakukan meliputi:
  - a. Pengembangan koordinasi dan kemitraan antar dinas terkait di daerah untuk mendorong tersusunnya kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan berwawasan gender.
  - b. Peningkatan jejaring kerjasama antar stakeholder yang terdiri atas unsur pemerintah daerah, unsur perguruan tinggi, dan unsur kelembagaan masyarakat, termasuk LSM melalui pengembangan koordinasi antar dinas terkait, advokasi,

- audiensi, dan diskusi (*round table discussion, focus group discussion*), dan sosialisasi program penanggulangan kemiskinan berwawasan gender.
- c. Pemberian pelatihan/ training baik jangka pendek maupun menengah kepada aparat pemerintah daerah agar dapat memahami masalah kemiskinan dan perencanaan dengan lebih baik. Selanjutnya, training dapat dilakukan berupa *Training of Trainers (TOT)* untuk melatih pada kader pembangunan yang berfungsi sebagai agen perubahan (*agent of change*) atau para penyuluh/fasilitator daerah.
  - d. Memberikan beasiswa pada aparat daerah untuk mengambil gelas Strata 1 dan 2 dalam bidang ekonomi dan manajemen, khususnya untuk menyusun perencanaan dan anggaran yang berpihak pada kaum miskin.
  - e. Meningkatkan strategi Komunikasi, Informasi, dan Edukasi (KIE) yang berpihak pada kaum miskin dan berwawasan gender dengan menyebarkan informasi pada masyarakat baik melalui media cetak (leaflet, buku saku) maupun media TV dan radio serta internet.

Gambar 2 berikut ini menggambarkan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah beserta perangkat SKPDnya yang merujuk pada “ *President’s Goals and Potential Priorities to Reduce Poverty* ”:

1. Khusus untuk pilar yang berpihak terhadap penduduk miskin (*Pro-Poor*), maka institusi yang dapat dijadikan kunci pertama di tingkat kabupaten/ kota adalah:
  - a. Dinas Kesejahteraan Sosial (Dinas Kessos) melalui lima kelompok kebijakan, yaitu Program pemberdayaan fakir miskin, KAT & PMKS lainnya; Program Bantuan dan Jaminan Sosial; program Pemberdayaan Kelembagaan Kesejahteraan Sosial; Program Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial; dan Program Penyelenggaraan Kepemerintahan. Dalam hal ini Dinas Kesejahteraan Sosial memegang peranan dalam memfasilitasi penduduk miskin untuk memenuhi kebutuhan hidup jangka pendek dan instan.
  - b. Institusi kunci yang berada di bawah pilar Pro-Poor lainnya adalah:
    - Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Keluarga Berencana, yang berfungsi untuk memfasilitasi penduduk miskin dalam menginvestasikan sumberdaya manusia (*human investment*) jangka menengah dan panjang.
    - Dinas Perhubungan, Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Komunikasi & Informasi yang berfungsi untuk memfasilitasi penduduk miskin dalam mengakses sarana dan prasarana umum serta informasi.
    - Adapun kunci personalnya adalah kepala dinas masing-masing dinas beserta jajarannya yang dikoordinasi oleh Kepala Bappeda dibantu oleh para akademisi dan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat di tingkat kabupaten/ kota.
2. Di tingkat kecamatan, institusi kunci yang dijadikan andalan dalam keberpihakan terhadap penduduk miskin adalah kecamatan dengan berbagai struktur kelembagaannya. Adapun kunci personalnya adalah kepala urusan masing-masing bidang yang dikoordinir oleh Bapak Camat, dibantu oleh para penyuluh lapangan dan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat di tingkat kecamatan.
3. Di tingkat desa/ kelurahan, institusi kunci yang dijadikan andalan dalam keberpihakan terhadap penduduk miskin adalah desa/ kelurahan dengan berbagai struktur kelembagaannya. Adapun kunci personalnya adalah kepala desa/ lurah, dibantu oleh aparat desa/ kelurahan yang diperkuat oleh para penyuluh lapangan dan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat di tingkat desa.



Gambar 2. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Melalui Perencanaan dan Penganggaran yang Pro terhadap Orang Miskin dan Gender.



**Copy right:**  
**Herien Puspitawati &**  
**Departemen Ilmu Keluarga dan Konsumen**  
**Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor**