

MEMAHAMI KEMISKINAN DAN STRATEGI PENANGGULANGANNYA

Nano Prawoto

Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Jalan Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta,
Telp/Fax. 0274-387656 psw 184, 387646 E-mail: nanoprawoto@yahoo.co.id

Abstrak: Studi ini mengamati masalah kemiskinan kronis dan rumit, yang membutuhkan analisis memadai guna menampung setiap komponen dari permasalahan. Langkah-langkah strategis yang tepat dan berkelanjutan juga diperlukan untuk memecahkan masalah. Beberapa variabel yang digunakan untuk analisis hasil serangkaian strategi dan kebijakan untuk memberantas kemiskinan. Sebagian besar program-program pemerintah untuk pemberantasan kemiskinan tidak begitu berhasil karena terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan dari rencana mereka. Seperti banyak negara lain seperti Amerika Serikat telah mencoba dengan beberapa perbedaan dalam pendekatan dan penekanan mereka, Indonesia juga telah melakukan sejumlah upaya. Program-program pengentasan kemiskinan di Indonesia memberi lebih banyak penekanan pada aspek ekonomi daripada sosial, budaya, hukum dan bahkan religius. Ini kesalahan paradigmatik yang mengarah pada kesalahan analitis dan tidak menyertakan variabel-variabel yang signifikan bias menghasilkan perkiraan dan hasil yang tidak diharapkan. Studi ini meneliti lebih lanjut strategi pemberantasan kemiskinan dan komponen yang memadai untuk pelaksanaan lebih baik.

Kata kunci: kemiskinan, INPRES, bantuan langsung tunai

Abstract: This study observes the chronic and intricate problems of poverty, which require an adequate analysis accommodating every single component of the problems. Proper strategic and sustainable measures are also required to solve the problems. Some variables used for analysis result a set of strategies and policies to eradicate poverty. Most of the government programs for poverty eradication have not been very successful due to deviation in implementation from their plans. As many other countries such as the United States have endeavored with some differences in their approach and emphasis, Indonesia has also conducted a number of efforts. Poverty alleviation programs in Indonesia give more emphasis on economic aspects than those of social, cultural, legal and even religious ones. This paradigmatic blunder which leads to analytical mistakes and does not include significant variables generates bias estimates and unexpected results. This study examines further the strategies of poverty eradication and their adequate components for better implementation.

Keywords: poverty, INPRES, direct cash assistance

PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi yang ditempuh bangsa Indonesia selama Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP I) telah

menghasilkan laju pertumbuhan ekonomi sebesar rata-rata 7 persen per tahun. Pembangunan ekonomi tersebut dimulai sejak Pembangunan Lima Tahun Pertama (Repelita I) tahun 1969 yang lalu, dan proses pembangunan berjalan mulus hingga tahun 1970-an

dan 1980-an, namun demikian tampaknya pembangunan ekonomi Indonesia tersebut juga beberapa kali telah mengalami *external shocks* seperti harga minyak mentah turun di pasar internasional dan apresiasi nilai tukar Yen terhadap Dollar Amerika Serikat selama tahun 1980-an dan yang paling parah adalah saat terjadinya krisis moneter pada akhir tahun 1997 dan awal tahun 1998 yang lalu pembangunan ekonomi Indonesia terasa terhenti dan bahkan mengalami pertumbuhan negatif sampai 13 persen (Prawoto, 2005).

Bangsa Indonesia sejak awal kemerdekaan, telah mempunyai perhatian besar terhadap terciptanya masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana termuat dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Program-program pembangunan yang dilaksanakan selama ini juga selalu memberikan perhatian besar terhadap upaya pengentasan kemiskinan karena pada dasarnya pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai saat ini terus-menerus menjadi masalah yang berkepanjangan. Sebenarnya sudah banyak program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah, namun belum membawa perubahan yang berarti.

Strategi pembangunan yang dikembangkan bangsa Indonesia selama ini adalah bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi yang dianggap tinggi tersebut ternyata tidak diikuti dengan pemerataan distribusi pendapatan pada semua golongan masyarakat. Sehingga terjadi *trade-off* antara pertumbuhan dan pemerataan. Dalam atmosfer strategi ini, memunculkan budaya konglomerasi yang diharapkan akan menghasilkan *trickle down effect* kepada lapisan ekonomi di bawahnya. Model seperti

ini mendasarkan diri pada pembangunan industri secara besar-besaran. Permasalahan yang timbul adalah tidak berjalannya mekanisme *trickle down effects*, dimana mekanisme tersebut sebenarnya sangat diyakini akan terbentuk sejalan dengan meningkatnya akumulasi kapital dan perkembangan institusi ekonomi yang mampu menyebarkan kesejahteraan yang merata. Namun demikian yang terjadi justru sebaliknya, yaitu tetesan dorongan atau pemerataan ke bawah tidak terjadi, mungkin sejak awal aturan dari pemerintah tidak jelas dan juga egoistik konglomerasi akhirnya yang terjadi adalah ketidakseimbangan pembagian pendapatan dari pembangunan itu sendiri.

Problema kemiskinan terus menjadi masalah besar sepanjang sejarah Indonesia sebagai sebuah negara. Dalam negara yang salah urus, tidak ada persoalan yang lebih besar, selain persoalan kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, menguatnya arus urbanisasi ke kota, dan yang lebih parah, kemiskinan menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan secara terbatas. Kemiskinan, menyebabkan masyarakat desa rela mengorbankan apa saja demi keselamatan hidup, *safety life* (James. C.Scott, 1981), mempertaruhkan tenaga fisik untuk memproduksi keuntungan bagi tengkulak lokal dan menerima upah yang tidak sepadan dengan biaya tenaga yang dikeluarkan. Para buruh tani desa bekerja sepanjang hari, tetapi mereka menerima upah yang sangat sedikit (Sahdan, 2005).

Pendek kata, kemiskinan merupakan persoalan yang sangat kompleks dan kronis. Karena sangat kompleks dan kronis, maka cara penanggulangan kemiskinan pun membutuhkan analisis yang tepat, melibatkan semua komponen permasalahan, dan diperlukan strategi penanganan yang tepat, berkelanjutan dan tidak bersifat temporer. Sejumlah variabel dapat dipakai untuk melacak persoalan kemiskinan, dan dari variabel ini dihasilkan serangkaian strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tepat sasaran dan berkesinambungan. Dari dimensi pendidikan misalnya, pendidikan yang rendah dipandang sebagai penyebab kemiskinan. Dari dimensi kesehatan, rendahnya mutu kesehatan masyarakat menyebabkan terjadinya kemiskinan. Dari dimensi ekonomi, kepemilikan alat-alat produktif yang terbatas, penguasaan teknologi dan kurangnya keterampilan, dilihat sebagai alasan mendasar mengapa terjadi kemiskinan. Faktor kultur dan struktural juga sering dilihat sebagai elemen penting yang menentukan tingkat kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Tidak ada yang salah dan keliru dengan pendekatan tersebut, tetapi dibutuhkan keterpaduan antara berbagai faktor penyebab kemiskinan yang sangat banyak dengan indikator-indikator yang jelas, sehingga kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak bersifat temporer, tetapi permanen dan berkelanjutan.

Selama tiga dekade, upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan penyediaan kebutuhan dasar seperti pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir melalui sistem kredit, pembangunan prasarana dan pendampingan, penyuluhan sanitasi dan sebagainya. Dari serangkaian cara dan strategi penanggulangan kemiskinan tersebut, semuanya berorientasi material, sehingga

keberlanjutannya sangat tergantung pada ketersediaan anggaran dan komitmen pemerintah. Di samping itu, tidak adanya tatanan pemerintahan yang demokratis menyebabkan rendahnya akseptabilitas dan inisiatif masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan dengan cara mereka sendiri.

Masalah kemiskinan memang telah lama menjadi problema ada sejak dahulu kala. Pada masa lalu umumnya masyarakat menjadi miskin bukan karena kurang pangan, tetapi miskin dalam bentuk minimnya kemudahan atau materi. Dari ukuran kehidupan modern pada masa kini mereka tidak menikmati fasilitas pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kemudahan-kemudahan lainnya yang tersedia pada jaman modern. Kemiskinan sebagai suatu penyakit sosial ekonomi tidak hanya dialami oleh negara-negara yang sedang berkembang, tetapi juga negara-negara maju, seperti Inggris dan Amerika Serikat. Negara Inggris mengalami kemiskinan di penghujung tahun 1700-an pada era kebangkitan revolusi industri yang muncul di Eropa. Pada masa itu kaum miskin di Inggris berasal dari tenaga-tenaga kerja pabrik yang sebelumnya sebagai petani yang mendapatkan upah rendah, sehingga kemampuan daya belinya juga rendah. Mereka umumnya tinggal di permukiman kumuh yang rawan terhadap penyakit sosial lainnya, seperti prostitusi, kriminalitas, pengangguran. Amerika Serikat sebagai negara maju juga dihadapi masalah kemiskinan, terutama pada masa depresi dan resesi ekonomi tahun 1930-an. Pada tahun 1960-an Amerika Serikat tercatat sebagai negara adi daya dan terkaya di dunia. Sebagian besar penduduknya hidup dalam kecukupan. Bahkan Amerika Serikat telah banyak memberi bantuan kepada negara-negara lain. Namun, di balik keadaan itu tercatat sebanyak 32 juta orang atau seperenam dari jumlah penduduknya tergolong miskin.

Namun demikian seperti pernyataan di atas tadi bahwa kemiskinan di negara maju tentu relatif berbeda dengan di negara terbelakang seperti di Indonesia. Di Indonesia tekanan kemiskinan selain tidak menerima fasilitas kehidupan modern tetapi kebutuhan dasar (*basic need*) masih menjadi problema serius. Dan dalam waktu akhir-akhir ini banyak berita media massa mengekspos kondisi masyarakat miskin yang semakin ke arah kebutuhan dasar saja seperti makan, sandang, papan, berarti menunjukkan kondisi kemiskinan sekarang semakin buruk dari kemiskinan pada tahun-tahun sebelumnya.

Masalah kemiskinan bukan hanya melibatkan negara dunia ketiga melainkan juga negara yang sedang berkembang. Hal ini karena disamping kemiskinan berkaitan dengan orang yang tidak mampu membiayai hidupnya secara layak (kemiskinan absolut) namun juga berkaitan dengan perbandingan yang timpang antara penduduk berpenghasilan tinggi dengan penduduk berpenghasilan yang paling rendah. Data yang sudah cukup lama pada tahun 1993 total penduduk miskin dunia sekita 1,2 milyar. Dari jumlah itu sebagian besar berada di kawasan Asia Selatan sebesar 520 juta. Di bagian belahan dunia lainnya, di Asia Timur penduduk miskin sebesar 220 juta, sub Sahara Afrika sebesar 160 juta, di timur tengah/Afrika utara sebesar 60 juta dan kawasan Amerika latin sebesar 70 juta (Word Bank report).

Angka estimasi relatif baru 1995 – 1999 dari UNCTAD, United Nations Report 2002 jumlah penduduk 49 negara terbelakang (LDC) sebesar 613 juta yang hidup dengan biaya di bawah \$1 per hari sebesar 307 juta orang. Sedang penduduk yang hidup dengan biaya per hari di bawah \$2 sebesar 495 juta orang. Di negara terbelakang Afrika pada pertengahan tahun 1990an, terdapat 87 persen penduduknya hidup dengan kon-

sumsi di bawah \$2 per hari dengan rata-rata konsumsi per hari hanya 85 sen Dollar. 65 persen hidup dengan konsumsi di bawah \$1 per hari dan dengan rata-rata konsumsi per hari hanya 59 sen Dollar. Data lain di negara terbelakang di Asia menunjukkan pada pertengahan tahun 1990an, terdapat 65 persen penduduk yang hidup dengan konsumsi di bawah \$2 dan dengan rata-rata konsumsi per hari hanya \$1.42. Sedangkan terdapat 23% penduduk yang hidup dengan konsumsi di bawah \$1 dengan rata-rata konsumsi hanya sebesar 90 sen Dollar.

Gambaran tersebut akhirnya memunculkan pemikiran Ragnar Nurske, bahwa kemiskinan ditengarai adanya lingkaran setan (*the vicious circle of poverty*). Jadi lingkaran setan menggambarkan bahwa tidak adanya ujung pangkal penyebab kemiskinan (seperti duluan mana antara telur dan ayam) apakah karena tabungan rendah, investasi rendah, kekurangan modal, rendahnya produktifitas, pendapatan rendah yang kembali menyebabkan tabungan rendah dan seterusnya. Pertanyaannya yang mana dulu penyebabnya?. Demikian akhirnya semua hanya berputar tanpa ada pangkal yang bisa ditunjuk sebagai sebabnya. (Hudiyanto, 2001)

Indikator kemiskinan yang dikeluarkan oleh BAPPENAS mempunyai makna yang relatif luas, yaitu dari berbagai sisi kebutuhan kehidupan, antara lain adalah; (1) terbatasnya kecukupan dan mutu pangan; (2) terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan; (3) terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan; (4) terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha; (5) lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah; (6) terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi; (7) terbatasnya akses terhadap air bersih; (8) lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah; (9) memburuknya kondisi lingkungan

hidup dan sumberdaya alam, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam; (10) lemahnya jaminan rasa aman; (11) lemahnya partisipasi; (12) besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga; (13) tata kelola pemerintahan yang buruk yang menyebabkan inefisiensi dan inefektivitas dalam pelayanan publik, meluasnya korupsi dan rendahnya jaminan sosial terhadap masyarakat. (Sahdan, 2005)

Dalam literatur banyak mendefinisikan kemiskinan, namun pada dasarnya dapat dibedakan menjadi tiga pengertian kemiskinan antara lain; kemiskinan absolut, kemiskinan relatif dan kemiskinan kultural. Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum: pangan, sandang, kesehatan, papan, pendidikan. Seseorang yang tergolong miskin relatif sebenarnya telah hidup di atas garis kemiskinan namun masih berada di bawah kemampuan masyarakat sekitarnya. Sedang miskin kultural berkaitan erat dengan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya. Lebih lanjut, garis kemiskinan merupakan ukuran rata-rata kemampuan masyarakat untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum. Melalui pendekatan sosial masih sulit mengukur garis kemiskinan masyarakat, tetapi dari indikator ekonomi secara teoritis dapat dihitung dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan produksi, pendapatan, dan pengeluaran. Sementara ini yang dilakukan Biro Pusat Statistik (BPS) untuk menarik garis kemiskinan adalah dengan menggunakan pendekatan pengeluaran.

PEMBAHASAN

Menurut data BPS hasil Susenas pada akhir tahun 1998, garis kemiskinan penduduk perkotaan ditetapkan sebesar Rp. 96.959 per kapita per bulan dan penduduk miskin perdesaan sebesar Rp. 72.780 per kapita per bulan. Dengan perhitungan uang tersebut dapat dibelanjakan untuk memenuhi konsumsi setara dengan 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok minimum lainnya, seperti sandang, kesehatan, pendidikan, transportasi. Angka garis kemiskinan ini jauh sangat tinggi bila dibanding dengan angka tahun 1996 sebelum krisis ekonomi yang hanya sekitar Rp. 38.246 per kapita per bulan untuk penduduk perkotaan dan Rp. 27.413 bagi penduduk perdesaan.

Sebagai perbandingan batas kemiskinan di negara maju seperti Amerika Serikat, Departemen Pertanian AS pertama-tama melakukan estimasi biaya untuk mendapatkan makanan tepat gizi. Kemudian berdasarkan asumsi bahwa orang miskin membelanjakan sepertiga pendapatan mereka untuk makanan. Batas kemiskinan dihitung dengan mengalikan biaya makanan tersebut 3 (tiga) kali. Penyesuaian dilakukan atas dasar keluarga dan inflasi dari waktu ke waktu. Batas resmi pendapatan tunai untuk keluarga miskin dengan empat anggota adalah \$16.400 pada tahun 1997. Keluarga dengan empat anggota yang berada pada atau dibawah batas pendapatan tersebut dikatakan berada pada garis kemiskinan. Batas kemiskinan tahun 1997 adalah terbentang mulai \$8.350 per tahun untuk orang yang hidup sendiri dan \$32.566 untuk keluarga dengan 9 (sembilan) atau lebih anggota. Definisi kemiskinan didasarkan pada pendapatan tunai sebelum pajak, termasuk transfer tunai, tetapi tidak memasukkan nilai transfer non tunai seperti

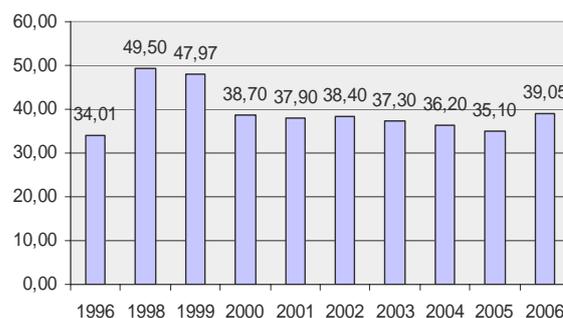
jatah makan, bantuan kesehatan, perumahan yang bersubsidi, atau asuransi kesehatan tenaga kerja otomatis (McEachern, 2001).

Angka Kemiskinan Indonesia

Tabel 1 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia lebih banyak didominasi di daerah pedesaan, lebih 2 kali lipat dari perkotaan. jumlah dan persentase penduduk miskin pada periode 1996-2005 berfluktuasi dari tahun ke tahun meskipun terlihat adanya kecenderungan menurun pada periode 2000-2005. Pada periode 1996-1999 jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 13,96 juta karena krisis ekonomi, yaitu dari 34,01 juta pada tahun 1996 menjadi 47,97 juta pada tahun 1999.

Persentase penduduk miskin meningkat dari 17,47 persen menjadi 23,43 persen pada periode yang sama. Pada periode 1999-2002 terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 9,57 juta, yaitu dari 47,97 juta pada tahun 1999 menjadi 38,40 juta pada tahun 2002. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 23,43 persen pada tahun 1999 menjadi 18,20 persen

pada tahun 2002. Penurunan jumlah penduduk miskin juga terjadi pada periode 2002-2005 sebesar 3,3 juta, yaitu dari 38,40 juta pada tahun 2002 menjadi 35,10 juta pada tahun 2005. Persentase penduduk miskin turun dari 18,20 persen pada tahun 2002 menjadi 15,97 persen pada tahun 2005.



Gambar 1. Jumlah Penduduk miskin di Indonesia (dalam jutaan)

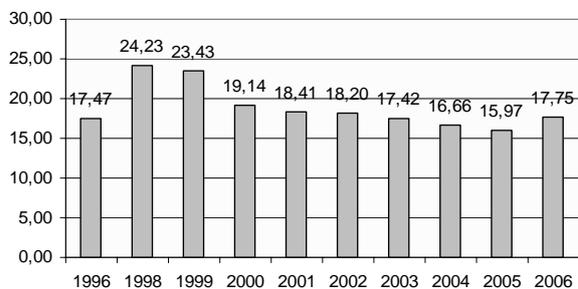
Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada bulan Maret 2006 sebesar 39,05 juta (17,75 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada Februari 2005 yang berjumlah 35,10 juta (15,97 persen), berarti jumlah penduduk miskin meningkat sebesar

Tabel 1. Jumlah dan Prosentase Penduduk Miskin di Indonesia Menurut Daerah, Tahun 1996-2006

| Tahun | Jumlah Penduduk Miskin (Juta) | | | Prosentase Penduduk Miskin | | |
|-------|-------------------------------|-------|-----------|----------------------------|-------|-----------|
| | Kota | Desa | Kota+Desa | Kota | Desa | Kota+Desa |
| 1996 | 9,42 | 24,59 | 34,01 | 13,39 | 19,78 | 17,47 |
| 1998 | 17,60 | 31,90 | 49,50 | 21,92 | 25,72 | 24,23 |
| 1999 | 15,64 | 32,33 | 47,97 | 19,41 | 26,03 | 23,43 |
| 2000 | 12,30 | 26,40 | 38,70 | 14,60 | 22,38 | 19,14 |
| 2001 | 8,60 | 29,30 | 37,90 | 9,76 | 24,84 | 18,41 |
| 2002 | 13,30 | 25,10 | 38,40 | 14,46 | 21,10 | 18,20 |
| 2003 | 12,20 | 25,10 | 37,30 | 13,57 | 20,23 | 17,42 |
| 2004 | 11,40 | 24,80 | 36,20 | 12,13 | 20,11 | 16,66 |
| 2005 | 12,40 | 22,70 | 35,10 | 11,37 | 19,51 | 15,97 |
| 2006 | 14,29 | 24,76 | 39,05 | 13,36 | 21,90 | 17,75 |

Sumber : Diolah dari data Survei Sosial Ekonomi Nasional (susenas)

3,95 juta. Pertambahan penduduk miskin di daerah perdesaan sedikit lebih tinggi dari pada daerah perkotaan. Selama periode Februari 2005-Maret 2006, penduduk miskin di daerah perdesaan bertambah 2,06 juta, sementara di daerah perkotaan bertambah 1,89 juta orang. Persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan perdesaan tidak banyak berubah. Pada bulan Februari 2005, sebagian besar (64,67 persen) penduduk miskin berada di daerah perdesaan, sementara pada bulan Maret 2006 persentase ini turun sedikit menjadi 63,41 persen (Berita Resmi Statistik, 2006).



Gambar 2. Persentase Penduduk Miskin di Indonesia

Paradigma yang Keliru

Program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah selama ini hasilnya masih belum sesuai harapan semua pihak. Evaluasi penanganan tampaknya masih memperlihatkan beberapa kekeliruan paradigmatik (Huraerah, 2005):

1. Masih berorientasi pada aspek ekonomi daripada aspek multidimensional. Penanggulangan kemiskinan dengan fokus perhatian pada aspek ekonomi terbukti mengalami kegagalan, karena pengentasan kemiskinan yang direduksi dalam soal-soal ekonomi tidak akan mewakili persoalan kemiskinan yang sebenarnya. Dalam konteks budaya, orang miskin diindikasikan dengan

terlembaganya nilai-nilai seperti apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan, dsb. Sementara dalam konteks dimensi struktural atau politik, orang yang mengalami kemiskinan ekonomi pada hakekatnya karena mengalami kemiskinan struktural dan politis.

2. Lebih bernuansa karitatif (kemurahan hati) ketimbang produktivitas. Penanggulangan kemiskinan yang hanya didasarkan atas karitatif, tidak akan muncul dorongan dari masyarakat miskin sendiri untuk berupaya bagaimana mengatasi kemiskinannya. Mereka akan selalu menggantungkan diri pada bantuan yang diberikan pihak lain. Padahal program penanggulangan kemiskinan seharusnya diarahkan supaya mereka menjadi produktif.
3. Memosisikan masyarakat miskin sebagai objek daripada subjek. Seharusnya, mereka dijadikan sebagai subjek, yaitu sebagai pelaku perubahan yang aktif terlibat dalam aktivitas program penanggulangan kemiskinan.
4. Pemerintah masih sebagai penguasa daripada fasilitator. Dalam penanganan kemiskinan, pemerintah masih bertindak sebagai penguasa yang kerap kali turut campur tangan terlalu luas dalam kehidupan orang-orang miskin. Sebaliknya, pemerintah semestinya bertindak sebagai fasilitator, yang tugasnya mengembangkan potensi-potensi yang mereka miliki. Dalam hal ini, Suharto (2003) mengatakan bahwa paradigma baru menekankan "apa yang dimiliki orang miskin" ketimbang "apa yang tidak dimiliki orang miskin". Potensi orang miskin tersebut bisa berbentuk aset personal dan sosial, serta berbagai strategi penanganan masalah (*coping*

strategies) yang telah dijalanannya secara lokal.

Kegagalan Penanggulangan Kemiskinan

Kebijakan penanggulangan kemiskinan selama ini, dilakukan secara sentralistik oleh pemerintah pusat yang diwakili BAPPENAS, dengan dana APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan utang kepada Bank Dunia serta lembaga keuangan multinasional lainnya. Sejak tahun 1970-an dengan kebijakan pembangunan pertumbuhan ekonomi yang tinggi pemerintah pusat menjadikan desa dan sebagian kota sebagai obyek dari seluruh proyek yang dijalankan untuk menanggulangi kemiskinan. Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintah pusat menjalankan program-programnya dalam bentuk: (1) menurunkan bantuan kredit, jaminan usaha dan pengadaan sarana dan prasarana di desa seperti PUSKESMAS, INPRES, KUD, dan sebagainya; (2) mengusahakan pemenuhan kebutuhan pangan melalui distribusi sembako yang dibagikan secara gratis kepada penduduk miskin; (3) mengusahakan pelayanan kesehatan yang memadai dengan menyebarkan tenaga-tenaga kesehatan ke desa dan pengadaan obat-obatan melalui PUSKESMAS; (4) mengusahakan penyediaan fasilitas pendidikan dasar dengan pendirian sekolah-sekolah INPRES; (5) menyediakan kesempatan bekerja dan berusaha melalui proyek-proyek perbaikan sarana dan prasarana milik pemerintah, penyediaan kredit dan modal usaha yang diberikan dalam bentuk pinjaman kepada masyarakat miskin; (6) memenuhi kebutuhan papan dan sanitasi dengan penyediaan rumah-rumah sederhana untuk orang miskin PERUMNAS; (7) mengusahakan pemenuhan air bersih dengan pengadaan PAM; (8) menyediakan sarana listrik masuk desa, sarana telekomunikasi dan sejenisnya; dan sebagainya.

Berbagai program yang dijalankan oleh pemerintah tersebut, lebih banyak menuai kegagalan dibandingkan dengan keberhasilannya. Program yang dilakukan banyak mengalami kegagalan dikarenakan pada pelaksanaannya terjadi penyimpangan-penyimpangan, seperti KUT (kredit usaha tani). Sejak tahun 2000, program KUT yang dianggap gagal total diganti pemerintah dengan program baru yakni Program Kredit Ketahanan Pangan (KKP) yang pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada bank, pemerintah hanya bertindak sebagai pemberi subsidi pada tahap awal. Di samping program KUT dan KKP juga ada Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Program ini bertujuan mengurangi kemiskinan di tingkat pedesaan, sekaligus memperbaiki kinerja pemerintah daerah dengan cara memberi bantuan modal dan pengadaan infrastruktur. Inti dari program ini adalah perencanaan yang melibatkan masyarakat, laki-laki dan perempuan, termasuk masyarakat miskin. Program ini di beberapa daerah mengalami kegagalan, karena tidak adanya perencanaan yang matang dan juga kurangnya transparansi penggunaan dan alokasi anggaran kepada masyarakat desa.

Kisah kegagalan program yang dirancang dan didanai oleh pemerintah dan Bank Dunia, juga terjadi dalam Program Padat Karya Desa-Pengembangan Wilayah Terpadu (PKD-PWT) di NTT, Sulawesi Selatan, NTB dan Sulawesi Utara serta program PDMDEK di Jawa Barat. Program PKD-PWT membagikan uang bantuan sebesar 50 juta rupiah kepada setiap desa dan langsung disalurkan ke rekening Tim Pelaksana Desa (TPD). Jumlah desa yang dibantu dengan program ini mencapai 1.957 desa. Program ini mengalami kegagalan, karena proses perencanaan, pelaksanaan dan penyaluran bantuan kepada desa, sangat tergantung kepada TPD. Sementara PDMDEK di Jawa Barat, menga-

lami kegagalan karena dana bergulir yang diberikan kepada masing-masing desa sebanyak 14 juta rupiah per desa, digunakan masyarakat untuk tujuan konsumtif. (Sahdan, 2005)

Masih banyak program lain dalam upaya mengatasi kemiskinan tersebut telah dilakukan, misalnya, program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Inpres ini, yaitu Inpres No. 5/1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Pada saat terjadinya krisis ekonomi yang kemudian berlanjut menjadi krisis multidimensional, diluncurkan program daerah dalam mengatasi dampak krisis ekonomi (PDM-DKE) yang kemudian dilanjutkan dengan program pengentasan kemiskinan perkotaan (P2KP), dan lain-lain. Meskipun masyarakat miskin telah mendapatkan bantuan program pengentasan kemiskinan, tapi hasilnya tidak seperti yang diharapkan. Dengan demikian evaluasi selalu harus dilakukan oleh pemerintah karena bagaimanapun program penanggulangan kemiskinan tetap harus dijalankan.

Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Memahami dan upaya menangani kemiskinan memang menarik untuk disimak. Dalam teori ekonomi mengatakan bahwa untuk memutus mata rantai lingkaran setan kemiskinan dapat dilakukan peningkatan keterampilan sumber daya manusianya, penambahan modal investasi, dan mengembangkan teknologi. Melalui berbagai suntikan maka diharapkan produktifitas akan meningkat. Namun, dalam praktek persoalannya tidak semudah itu. Lantas apa yang dapat dilakukan? Program-program penanggulangan kemiskinan sudah banyak dilaksanakan di berbagai negara. Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat program penanggulangan kemiskinan diarahkan untuk meningkatkan kerjasama ekonomi antarnegara bagian,

memperbaiki kondisi pemukiman perkotaan dan pedesaan, perluasan kesempatan pendidikan dan kerja untuk para pemuda, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi orang dewasa, dan pemberian bantuan kepada kaum miskin usia lanjut. Selain program pemerintah, juga kalangan masyarakat ikut terlibat membantu kaum miskin melalui organisasi kemasyarakatan, gereja, dan sebagainya. Sedangkan di negara Indonesia sebenarnya dari uraian di atas juga melakukan upaya yang hampir sama seperti yang dilakukan di Amerika Serikat, mungkin tingkat komprehensifitasnya yang masih diperlukan. Penanganan kemiskinan di Indonesia masih didominasi sektor ekonomi, belum begitu menyentuh aspek lain seperti sosial, budaya, hukum dan politik, bahkan agama.

Kekeliruan paradigma dalam memahami kemiskinan tentu menyebabkan adanya analisis yang keliru, artinya seharusnya memunculkan variabel-variabel yang signifikan untuk menganggulangi kemiskinan justru variabel yang tidak signifikan dimasukkan, sehingga estimasi bias dan hasil yang diharapkan tidak terjadi. Mencermati beberapa kekeliruan paradigmatic penanggulangan kemiskinan tadi, ada strategi yang harus dilakukan untuk mengatasi kemiskinan (Huraerah, 2005):

1. Karena kemiskinan bersifat multidimensional, maka program pengentasan kemiskinan seyogyanya juga tidak hanya memprioritaskan aspek ekonomi tapi memperhatikan dimensi lain. Dengan kata lain, pemenuhan kebutuhan pokok memang perlu mendapat prioritas, namun juga harus mengejar target mengatasi kemiskinan nonekonomik. Strategi pengentasan kemiskinan hendaknya diarahkan untuk mengikis nilai-nilai budaya

negatif seperti apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan, dan sebagainya. Apabila budaya ini tidak dihilangkan, kemiskinan ekonomi akan sulit untuk ditanggulangi. Selain itu, langkah pengentasan kemiskinan yang efektif harus pula mengatasi hambatan-hambatan yang sifatnya struktural dan politis.

2. Untuk meningkatkan kemampuan dan *mendorong* produktivitas, strategi yang dipilih adalah peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan melalui langkah perbaikan kesehatan dan pendidikan, peningkatan keterampilan usaha, teknologi, perluasan jaringan kerja (*networking*), serta informasi pasar.
3. Melibatkan masyarakat miskin dalam keseluruhan proses penanggulangan kemiskinan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi, bahkan pada proses pengambilan keputusan.
4. Strategi pemberdayaan. Kelompok agrarian *populism* yang dipelopori kelompok pakar dan aktivis LSM, menegaskan, masyarakat miskin adalah kelompok yang mampu membangun dirinya sendiri jika pemerintah mau memberi kebebasan bagi kelompok itu untuk mengatur dirinya.

Selain strategi di atas barangkali dalam era otonomi daerah sekarang ini sebestarnya jika kita jujur bahwa data kemiskinan, baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif yang menyangkut perilaku, potensi, daya saing masyarakat adalah pemerintah daerah. Memang ironisnya pemerintah daerah seolah tidak tanggap. Dan ketika wartawan dan media massa mengekspos ada daerah yang penduduknya makan nasi "*aking*" atau "*telo*", Bupati dan jajarannya baru gerah dan turun

ke desa. Artinya strategi daerah menciptakan iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang, memperkuat potensi dan daya yang dimiliki masyarakat, juga model pemberdayaan masyarakat.

Strategi yang bersifat bantuan langsung (BLT) ke masyarakat miskin yang diselenggarakan selama ini sangat bersifat jangka pendek dan itu sebenarnya menurut pengalaman di negara maju seperti misalnya Amerika Serikat, BLT hanya diberikan kepada masyarakat yang benar-benar tidak berdaya. Strategi yang dikembangkan yang berorientasi jangka panjang adalah justru bantuan tidak langsung yang bersifat pemberdayaan. misalnya, program peningkatan kemampuan dan keterampilan kerja/usaha melalui pendidikan dan latihan-latihan kerja, perluasan jaringan usaha (*networking*), dan informasi pasar, bantuan modal kerja.

Untuk menunjang keberhasilan strategi tersebut, diperlukan unsur-unsur berikut (Sahdan, 2005):

1. Upaya penanggulangan kemiskinan tersebut sebaiknya dilakukan secara menyeluruh, terpadu, lintas sektor, dan sesuai dengan kondisi dan budaya lokal, karena tidak ada satu kebijakan kemiskinan yang sesuai untuk semua.
2. Memberikan perhatian terhadap aspek proses, tanpa mengabaikan hasil akhir dari proses tersebut. Biarkan orang miskin merasakan bagaimana proses mereka bisa keluar dari lingkaran setan kemiskinan.
3. Melibatkan dan merupakan hasil proses dialog dengan berbagai pihak dan konsultan dengan segenap pihak yang berkepentingan terutama masyarakat miskin.

4. Meningkatkan kesadaran dan kepedulian di kalangan semua pihak yang terkait, serta membangkitkan gairah mereka yang terlibat untuk mengambil peran yang sesuai agar tercipta rasa memiliki program.
5. Menyediakan ruang gerak yang seluas-luasnya, bagi munculnya aneka inisiatif dan kreativitas masyarakat di berbagai tingkat. Dalam hal ini, pemerintah lebih berperan hanya sebagai inisiator, selanjutnya bertindak sebagai fasilitator dalam proses tersebut, sehingga akhirnya, kerangka dan pendekatan penanggulangan kemiskinan disepakati bersama.
6. Pemerintah dan pihak lainnya (ORNOP, Perguruan Tinggi, pengusaha, masyarakat madani, partai politik dan lembaga sosial keagamaan) dapat bergabung menjadi kekuatan yang saling mendukung.
7. Mereka yang bertanggungjawab dalam menyusun anggaran belanja harus menyadari pentingnya penanggulangan kemiskinan ini sehingga upaya ini ditempatkan dan mendapat prioritas utama dalam setiap program di setiap instansi. Dengan demikian, penanggulangan kemiskinan menjadi gerakan dari, oleh dan untuk rakyat.

Secara umum, program strategis yang dapat dijalankan untuk menanggulangi kemiskinan adalah:

1. Membuka peluang dan kesempatan berusaha bagi orang miskin untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan ekonomi.
2. Kebijakan dan program untuk memberdayakan kelompok miskin. Kemiskinan memiliki sifat multidimensional, maka penanggulangannya tidak cukup

hanya dengan mengandalkan pendekatan ekonomi, akan tetapi juga mengandalkan kebijakan dan program di bidang sosial, politik, hukum dan kelembagaan.

3. Kebijakan dan Program yang Melindungi Kelompok Miskin. Kelompok masyarakat miskin sangat rentan terhadap goncangan internal (misalnya kepala keluarga meninggal, jatuh sakit, kena PHK) maupun goncangan eksternal (misalnya kehilangan pekerjaan, bencana alam, konflik sosial), karena tidak memiliki ketahanan atau jaminan dalam menghadapi goncangan-goncangan tersebut.
4. Kebijakan dan Program untuk memutus pewarisan kemiskinan antar generasi; hak anak dan peranan perempuan. Kemiskinan seringkali diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya. Karena itu, rantai pewarisan kemiskinan harus diputus. Meningkatkan pendidikan dan peranan perempuan dalam keluarga adalah salah satu kunci memutus rantai kemiskinan.
5. Kebijakan dan program penguatan otonomi desa. Otonomi desa dapat menjadi ruang yang memungkinkan masyarakat desa dapat menanggulangi sendiri kemiskinannya.

Penanggulangan Kemiskinan Aspek Sosial Budaya

Mengingat kemiskinan yang sebenarnya tidak sekedar miskin secara ekonomi, maka penanggulangan kemiskinan dari aspek sosial budaya juga sangat diharapkan melalui beberapa program seperti:

1. Dengan adanya keberagaman budaya (*multikultur*) dan kearifan lokal (*local wisdom*), yang juga diperlukan pencer-

matan tersendiri, apabila melakukan proses *empowerment* masyarakat miskin maka melakukan *transformasi sosial* dari masyarakat yang tidak berdaya, menjadi masyarakat berdaya, untuk selanjutnya berproses menuju masyarakat mandiri hingga mencapai suatu masyarakat yang madani (*civil society*).

2. Patriarkhi menempatkan perempuan sebagai subordinat, sehingga terjadi peran dominasi laki-laki atas perempuan dalam ranah keluarga maupun kemasyarakatan. Dari sini akan memunculkan ketidaksetaraan yang lebih menguntungkan laki-laki dan lebih jauh mengarah ketidakadilan gender, sehingga untuk melakukan perubahan sosial dalam mendekonstruksi ketidakadilan gender dalam pembangunan harus dilakukan melalui perspektif gender.
3. Meningkatkan peran keberadaan para elite di masyarakat dalam sebuah kultur yang *paternalistik* adalah sangat berpengaruh dalam hubungan kemasyarakatan dan memiliki andil besar dalam kebijakan pembangunan aras desa.
4. Reformasi diri melalui perubahan budaya "statik" ke budaya "progresif" di kalangan masyarakat. Dari budaya yang malas, tidak teratur, kurang disiplin, statis dll, menjadi memiliki budaya giat bekerja, teratur, disiplin, ambil bagian, progresif.
5. Morishama (1982) mengemukakan keberhasilan pembangunan ekonomi Jepang terjadi sebagai akibat dari ciri-ciri konfusianisme yang mengajarkan umatnya loyal, nasionalis, dan kolektivitas sosial.
6. Mengembangkan nilai-nilai budaya bangsa yang lurus pada sisi nilai dasar dan komposit kemajuan seperti pada dua *Tabel 2* dan *Tabel 3*. (Tri Pranadji, 2004)

Tabel 2 . Nilai Komposit Kemajuan

| Nilai Komposit Kemajuan | Nilai Komposit Keterbelakangan |
|--|--|
| 1. Produktif dan humanistik | Eksplotatif dan intimidatif |
| 2. Keadilan dan berbudi pekerti tinggi | Imperialistik dan berbudi pekerti rendah |
| 3. Menjunjung tinggi solidaritas | Bercerai berai dan saling menyalahkan |
| 4. Mengutamakan keberlanjutan dan ketegaran diri yang tinggi | Mendahulukan hasil segera dan kerapuhan diri yang tinggi |

Tabel 3. Nilai-nilai Dasar Kemajuan

| Nilai-nilai Dasar Kemajuan | Nilai-nilai Dasar Terbelakang |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Rasa malu dan harga diri | <i>Rai gedheg</i> dan rendah diri |
| 2. Kerja keras | Kerja lembek |
| 3. Rajin dan disiplin | Malas dan seenaknya |
| 4. Hidup hemat dan produktif | Borong dan konsumtif |
| 5. Gandrung inovasi | Resisten inovasi |
| 6. Menghargai prestasi | Askriptif/ primordial |
| 7. Sistematis dan terorganisir | Acak dan difuse |
| 8. Empati tinggi | Antipati tinggi |
| 9. Rasional/ impersonal | Emosional/personal |
| 10. Sabar dan syukur | Pemarah dan penuntut |
| 11. Amanah (<i>high trust</i>) | Tidak bisa dipercaya |
| 12. Visi jangka panjang | Visi jangka pendek |

KESIMPULAN

Masalah kemiskinan sampai saat ini terus-menerus menjadi masalah yang berkepanjangan. Sebenarnya sudah banyak program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah, namun belum membawa perubahan yang berarti.

Program-program penanggulangan kemiskinan sudah banyak dilaksanakan di berbagai negara. Strategi pembangunan yang dikembangkan bangsa Indonesia selama ini adalah bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi yang dianggap tinggi tersebut ternyata tidak diikuti dengan pemerataan distribusi pendapatan pada semua golongan masyarakat. Sehingga terjadi *trade-off* antara pertumbuhan dan pemerataan.

Mencermati beberapa kekeliruan paradigmatik penanggulangan kemiskinan, dimana analisis yang seharusnya memunculkan variabel-variabel yang signifikan Suntuk menganggulangi kemiskinan justru variabel yang tidak signifikan dimasukkan, maka strategi yang harus dilakukan untuk mengatasi kemiskinan: seyogyanya juga tidak hanya memprioritaskan aspek ekonomi tapi memperhatikan dimensi lain; untuk meningkatkan kemampuan dan mendorong produktivitas, strategi yang dipilih adalah peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan; melibatkan masyarakat miskin dalam keseluruhan proses penanggulangan kemiskinan; strategi pemberdayaan.

Untuk menunjang keberhasilan strategi tersebut, diperlukan unsur-unsur berikut: Upaya tersebut sebaiknya dilakukan secara menyeluruh, terpadu, lintas sektor, dan sesuai dengan kondisi dan budaya lokal;

memberikan perhatian terhadap aspek proses, tanpa mengabaikan hasil akhir dari proses tersebut; melibatkan dan merupakan hasil proses dialog dengan berbagai pihak dan konsultan dengan segenap pihak yang berkepentingan terutama masyarakat miskin; meningkatkan kesadaran dan kepedulian di kalangan semua pihak yang terkait; menyediakan ruang gerak yang seluas-luasnya, bagi munculnya aneka inisiatif dan kreativitas masyarakat; Pemerintah dan pihak lainnya bergabung menjadi kekuatan yang saling mendukung.

DAFTAR PUSTAKA

- Dalle Daniel. 2003. "Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Ekonomi Rakyat* Tahun II, No. 2. Yogyakarta.
- Sahdan, Gregorius. 2005. Menganggulangi Kemiskinan Desa. *Artikel-Ekonomi Rakyat dan Kemiskinan*. Yogyakarta.
- Hudiyanto. 2001. *Pengantar Ekonomi Pembangunan*. PPE UMY. Yogyakarta.
- Huraerah, Abu. 2005. *Strategi Penanggulangan Kemiskinan*. www.google.com, Indonesia.
- McEachern, William A. 2001. *Ekonomi Mikro*, Terjemahan. Penerbit Salemba Empat. Jakarta.
- Prawoto, Nano. 2005. "Analisis Elastisitas dan Tingkat Kesulitan Realisasi Penerimaan Sumber Keuangan Kabupaten Sleman". *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan* Vol 6 No. 1. FE UMY
- Wiwik Suhartiningsih. 2006. *Kemiskinan dan Data Kemiskinan*. www.google.com, Indonesia.