

KEMISKINAN DI INDONESIA : KONSEP, PENDEKATAN DAN STRATEGI PENGENTASAN

Oleh : M. Musiyam

Abstract

Apparently, the policy to raise poverty in Indonesia start to change. In PJPT I, the strategy to raise the poverty occupied the position "Side stream of development" only. That is, the effort to raise the poverty only applied the components of macro economic policy to maintain the growth of the economy in high position. In PJPT II this effort occupy the position "main-stream of development". That is, not only does the effort depend on "trickle down effect", but also through direct attack that concern to destitute people.

The poverty phenomenon is complex problem and multidimensional, that's not merely concern with welfare aspect (materially). Therefore, in order to the raising of poverty run effectively, we have to look the dimension of poverty as a whole. Complexity of poverty problems vary from place to place. Therefore, it is needed an accurate strategy and it must consider the characteristic of poverty and the potency that suitable to be developed.

Intisari

Kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia, nampaknya mulai terjadi pergeseran. Pada PJPT I strategi pengentasan kemiskinan hanya menduduki posisi "Side stream of development". Artinya upaya pengentasan kemiskinan hanya menerapkan bagian dari kebijakan ekonomi makro untuk mempertabahkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pada PJPT II upaya pengentasan kemiskinan mulai menduduki posisi. "Main-Stream of development". Artinya, upaya pengentasan kemiskinan tidak hanya bergantung pada "trickle down effect", akan tetapi melalui langkah-langkah tindakan segera (direct attack) yang langsung mengena kelompok miskin.

Fenomena kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan bersifat multi-dimensional (bersegi banyak), yang tidak semata-mata berkaitan dengan aspek kesejahteraan (welfare) dalam arti material. Karenanya agar supaya pengentasan kemiskinan dapat berjalan efektif, maka perlu terlibat dimensi kemiskinan secara utuh. Kompleksitas masalah kemiskinan bervariasi antara wilayah satu dengan lainnya. Karenanya diperlukan suatu strategi yang tepat dengan mempertimbangkan karakteristik kemiskinan yang ada dan potensi yang layak untuk dikembangkan.

Pendahuluan

Isyu kemiskinan di Indonesia mulai bergema kembali ketika memasuki PJPT II pemerintah bertekad untuk mengentaskan penduduk yang masih berada di bawah garis kemiskinan, yang pada tahun 1990 jumlahnya masih 27,2 juta jiwa atau 15,08 persen dari total jumlah penduduk. Tekad pemerintah ini ditandai dengan langkah presiden setelah kabinet pembangunan II terbentuk, langsung mengkoordinasikan 14 menteri untuk secara terpadu dan menyeluruh menangani persoalan kemiskinan. Lebih dari itu pemerintah mengangkat Prof. Dr. Mubyarta, seorang pakar ekonomi kerakyatan yang mempunyai pengetahuan dan perhatian sangat besar terhadap kemiskinan sebagai Assisten Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS, yang secara khusus ditugaskan menangani peningkatan pemerataan dan peningkatan pendapatan penduduk miskin.

Fenomena di atas setidaknya mengindikasikan adanya pergeseran kebijakan strategi pengentasan kemiskinan. Dalam PJPT I strategi pengentasan kemiskinan hanya menduduki "Side - Stream of development". Artinya pada PJPT I kebijakan pengentasan kemiskinan hanya merupakan bagian kecil dari upaya mempertahankan pertumbuhan yang setinggi-tingginya. Dengan demikian maka upaya pengentasan kemiskinan merupakan bagian integral dari kebijakan ekonomi makro yang bertujuan untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pada Pelita V nampaknya mulai disadari bahwa kebijakan dan strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan profitabilitas sektor swasta yang selama ini dilaksanakan tidak cu-

kup menghasilkan "trickle - dawn effect" (efek tetesan ke bawah) yang optimal dalam tempo yang lebih cepat. Atas dasar pemikiran ini upaya pengentasan kemiskinan tidak lagi sepenuhnya menggantungkan pada "trickle down effect", akan tetapi melalui langkah-langkah tindakan yang langsung (direct attack) menyentuh problema kemiskinan. Beberapa upaya yang dapat dicatat akhir-akhir ini antara lain melalui pemetaan kantong kemiskinan dan program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang tengah dirumuskan.

Namun demikian perlu disadari, fenomena kemiskinan merupakan sesuatu yang kompleks, berdimensi banyak (multidimensial) dan mempunyai variasi yang besar antara wilayah satu dengan lainnya, tergantung dari latar sosial budayanya dan faktor sumberdaya fisik yang mendukungnya. Dengan demikian memang cukup sulit untuk merumuskan suatu kebijakan dan strategi yang seragam secara nasional. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dimensi-dimensi kemiskinan di Indonesia. Pembahasan selanjutnya akan fokus pada penilaian terhadap pendekatan dan strategi pengentasan kemiskinan di negara-negara sedang berkembang pada umumnya dan di Indonesia khususnya.

Konsep dan Pendekatan

Seperti telah disinggung di depan, bahwa fenomena kemiskinan merupakan persoalan yang kompleks dan multi dimensional. Oleh karenanya maka kemiskinan dapat ditelaah dari dimensi ekonomi, sosial dan politik, bahkan dari aspek ketersediaan sumber daya alam. Singkatnya, secara umum kemiskinan tidak hanya berhubungan dengan aspek material saja, tetapi juga as-

pek-aspek uang material (Ellis, 1984). Asumsi dasar yang dipakai untuk menanganai masalah kemiskinan selama ini adalah masalah kemiskinan merupakan fenomena rendahnya kesejahteraan dan kurangnya penguasaan terhadap sumber (resources). Dasar pemikiran demikian misalnya tercermin dari pendekatan pengukuran kemiskinan yang disebut dengan pendekatan **ambang batas kemiskinan** (poverty treshold) dan pendekatan "reciprocal entitlement" (Freideman, 1981).

Penekanan pendekatan pertama adalah pada tingkat hidup seseorang untuk hidup dan mempertahankan diri untuk hidup. Di sini kemiskinan diukur dari berapa proporsi penduduk yang di bawah garis kemiskinan. Nilai batas kemiskinan dapat diukur dengan konsumsi kebutuhan fisik minimum. Ukuran ini sering disebut dengan ukuran kemiskinan absolut (Dillon dan Hermanto, 1993).

Ukuran kemiskinan absolut banyak digunakan di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia sebagai salah satu indikator penting keberhasilan pembangunan. Bahkan ukuran ini digunakan sebagai pertimbangan penting Bank Dunia dalam memberikan pinjaman. Di Indonesia ukuran resmi yang dikeluarkan Biro Pusat Statistik adalah konsumsi yang setara dengan 2.100 kalori per kapita per hari atau pada tahun 1990 setara dengan pendapatan sekitar Rp. 20.000 per kapita per bulan untuk wilayah perkotaan dan Rp. 15.000 untuk wilayah pedesaan (BPS, 1992).

Diakui dengan menggunakan ukuran di atas pembangunan di Indonesia selama ini, dalam hal pengentasan kemiskinan telah menunjukkan keberhasilan yang berarti. Pada tahun 1976 jumlah penduduk miskin sebesar 54,2

juta jiwa (40,08%), pada tahun 1990 menurun menjadi 27,2 juta jiwa (15,08%). Di pedesaan jumlah penduduk miskin dari tahun 1976 - 1990 turun sebesar 27,4 juta jiwa (26,04%), sedangkan dipertanian turun sebesar 600 ribu jiwa (22,04 persen) (BPS, 1992). Dari angka di atas maka dapat dikatakan pembangunan selama ini telah berhasil dalam mengentaskan sebagian besar penduduk miskin, terutama yang tinggal di pedesaan.

Namun demikian ukuran yang digunakan BPS di atas banyak mendapatkan tanggapa dan kritik dari para pakar. Nasikun (1993) melihat beberapa kelemahan dari ukuran kemiskinan tersebut. Pertama, kriteria batas ambang garis kemiskinan yang ditetapkan BPS sebesar 2100 kalori perkapita per hari dipandang terlalu rendah. Menurutnya kriteria ini hanya layak dalam situasi darurat untuk membedakan penduduk yang miskin dari penduduk yang tidak miskin. Ukuran di atas dipandang tidak pantas lagi, lebih-lebih untuk mengukur kemiskinan sampai akhir PJPT II. Kedua, tolok ukur BPS hanya mengungkapkan satu dimensi saja yakni dimensi "moneteris". Dilain pihak kemiskinan juga berkaitan dengan dimensi non-moneteris. Di sini jelas tolok ukur BPS tidak akan mampu mengungkapkan dimensi-dimensi lain kemiskinan. Misalnya kesehatan, pendidikan dan lain-lain.

Pendekatan kedua menekankan bahwa kemiskinan merupakan cerminan ketidaksamaan, kesempatan untuk mengakumulasikan basis kekuasaan sosial. Kekuasaan sosial disini tidak hanya terbatas pada modal produktif (tanah, perumahan peralatan, teknologi dll), tetapi juga meliputi sumber-sumber keuangan (penghasilan dan kredit), organisasi sosial dan politik, ja-

ringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, perolehan informasi, yang semuanya berguna untuk meningkatkan kesejahteraan hidup. Singkatnya dalam pendekatan ini kemiskinan dipandang sebagai persoalan struktural. Ukuran yang dipakai untuk menentukan kemiskinan adalah ketersediaan fasilitas atau sarana sosial per-kapita. Artinya yang ditekankan dalam pendekatan ini adalah distribusi kebutuhan nyata per-kapita terhadap setiap sumber daya (pendidikan, perumahan, kesehatan dll) dalam suatu masyarakat dibanding masyarakat lain. Ukuran ini lazim dengan ukuran kemiskinan relatif.

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa persoalan kemiskinan berkaitan dengan kesejahteraan (welfare) dan struktur. Tetapi menurut Mulyarto (1993), disamping dua dimensi yang telah disebut di muka, masih ada beberapa dimensi yang berkaitan dengan profil kemiskinan. Pertama, kemiskinan adalah masalah kerentanan (vulnerability). Pembangunan infrastruktur ekonomi dan pertanian, seperti perbaikan sarana dan prasarana transportasi, irigasi, pengadaan saprodi dan sebagainya, dapat saja meningkatkan pendapatan petani dalam besaran yang memadai. Akan tetapi kekeurangan karena musim selama dua tahun, akan dapat menurunkan tingkat hidup petani sampai titik terendah. Demikian pula, intervensi program melalui PIR akan dapat menaikkan tingkat hidup petani perkebunan, akan tetapi penurunan harga di pasaran dunia, dapat mendorong petani menjadi bangkrut.

Kedua, kemiskinan juga ditandai oleh "tingkat ketergantungan" (dependency rate), karena besarnya keluarga, dan beberapa diantaranya masih balita. Hal demikian masih ditambah dengan

rendahnya konsumsi kalori dan protein, telah mengakibatkan pertumbuhan kecerdasan anak-anaknya juga rendah. Akibatnya akan melestarikan keteringgalan anak-anak mereka dari anak-anak keluarga lapisan atas. Dampak selanjutnya kompetisi akan peluang dan sumber dalam masyarakat, anak-anak kelompok miskin akan cenderung berada pada pihak yang lemah. Perlu ditambahkan untuk kasus di Asia Selatan dan Asia Tenggara, ternyata kemiskinan berkorelasi positif dengan jumlah anggota keluarga. (Dillon dan Hermanto, 1993). Hubungan serupa juga terjadi di Indonesia. Pada tahun 1990 rata-rata anggota rumah tangga miskin sebesar 6,1 jiwa, sementara anggota rumah tangga yang tidak miskin rata-rata 4,1 jiwa per rumah tangga (BPS, 1992). Hal ini mengisyaratkan bahwa persoalan kemiskinan adalah juga masalah kependudukan.

Ketiga, kemiskinan juga merupakan masalah kebudayaan. Artinya kemiskinan yang diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya tidak secara otomatis menghapuskan kemiskinan budaya (Culture of poverty). Kebudayaan kemiskinan ini, oleh Oscar Lewis (dalam Smith, 1982) digambarkan sebagai sikap yang apatis, fatalitas dan kurang mempunyai keuletan merencanakan masa depan. Nilai-nilai tersebut disosialisasikan dari generasi ke generasi berikutnya, sehingga mereka telah mensyaratkan sedemikian rupa sehingga tingkah laku mereka sendiri menjadikan akan tetap miskin.

Dari apa yang telah diuraikan di muka dapat disimpulkan bahwa fenomena kemiskinan adalah kompleks dan bersifat multidimensial. Karenanya, pengentasan kemiskinan yang sudah menjadi tekad nasional akan kurang memadai apabila dilaksanakan hanya

melalui strategi kesejahteraan, yang secara operasional mengarah pada kesejahteraan fisik.

Strategi Pengentasan Kemiskinan

Pada awal pemerintahan Orde Baru, strategi pembangunan di Indonesia lebih difokuskan pada pertumbuhan ekonomi. Karenanya fokus dari kebijakan pembangunan lebih diprioritaskan pada sektor-sektor yang dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Mulyarta, 1987). Atas dasar pandangan ini maka untuk mengentaskan penduduk miskin, industri diletakkan sebagai sektor unggul (leading sector) dan relatif meninggalkan sektor pertanian.

Strategi di atas pada dasarnya bersumber dari teori dualisme dari Boeke, yang memandang bahwa struktur ekonomi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia bersifat dualistik. Di satu pihak hidup sistem kapitalis (Barat) yang maju, di pihak lain hidup sistem tradisional yang bercorak pra-kapitalis (Jhinghan, 1992). Di sini sistem tradisional (pertanian) dipandang sebagai penghambat dalam pembangunan ekonomi dan proses modernisasi, yang selanjutnya menghambat proses pengentasan kemiskinan.

Berdasar anggapan bahwa industri merupakan sektor unggul dalam pembangunan, maka sampai akhir 1960-an di kebanyakan negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, strategi pembangunan yang diterapkan untuk membantu proses transformasi sosial ekonomi mengandalkan pada pendekatan "growth centre" (Tadjuddin, 1991). Dengan memusatkan industri di pusat pertumbuhan, diharapkan masalah keterbelakangan dan kemiskinan berangsur-angsur berkurang, melalui

mekanisme efek menyebar (spread effect) atau efek tetesan ke bawah (trickle down effect) dari pusat-pusat pertumbuhan ke wilayah pinggiran (pedesaan). Namun akhirnya banyak para pakar meragukan keefektifan strategi ini untuk memecahkan kemiskinan. Menurut Todaro (1981) hal demikian disebabkan strategi ini lebih mementingkan kota (urban bias), dan industri yang dikembangkan adalah industri pengganti import yang padat modal dan teknologi, hemat tenaga kerja, serta kurang terkait dengan sektor pertanian.

Pada sekitar tahun 1970-an strategi pembangunan pertanian lebih memperoleh perhatian, dengan dicanangkannya "revolusi hijau" (green revolution), yakni program komersialisasi dan intensifikasi pertanian. Dengan diperkenalkannya teknologi baru di bidang pertanian (terutama tanaman pangan), introduksi bibit unggul dan penyediaan saprodi secara memadai, memang telah menunjukkan keberhasilan yang luar biasa. Indonesia yang pada tahun-tahun sebelumnya merupakan negara pengimpor beras terbesar di dunia, pada tahun 1984 dapat mencapai swasembada beras. Dengan demikian maka salah satu aspek ekonomi dari kemiskinan yang paling mendasar dapat teratasi.

Namun demikian hadirnya "revolusi hijau" ternyata juga mendatangkan dampak negatif yang berkaitan dengan kemiskinan di pedesaan. Collier (1977) seorang pakar ekonomi yang giat melakukan penelitian lapangan di pedesaan Jawa bersama para anggota staf Lembaga Survei Agro Ekonomi, mensinyalir bahwa hadirnya pembangunan pertanian yang terkenal dengan revolusi hijau, telah menyebabkan menyempitnya peluang kerja di pedesaan dan sema-

kin mempertajam polarisasi penguasaan lahan. Collier menemukan bahwa teknologi baru yang diperkenalkan di bidang pertanian cenderung membatasi peluang kerja di sektor pertanian. Penekanan pada komersialisasi dan intensifikasi pertanian untuk menghasilkan pangan sebesar-besarnya telah mendorong melemahnya posisi lembaga-lembaga tradisional pertanian, yang pada gilirannya mempersempit peluang kerja. Contoh yang cukup jelas adalah perubahan penanaman dengan ani-ani ke sistem tebasan telah mengurangi kesempatan kerja wanita secara nyata (Hajami dan Kekuchi, 1987).

Kemiskinan juga merupakan persoalan struktural, yaitu adanya hubungan dependensi antara kaum miskin dan elit desa, pelepas uang dan birokrat, yang cenderung melestarikan kemiskinan. Karenanya, satu-satunya jalan adalah dengan "mematahkan" (de-linking) hubungan ini (Mulyarta, 1993). Melalui strategi ini diharapkan potensi kaum miskin dapat tumbuh dengan kekuatannya sendiri. Dalam tingkat implementasi strategi ini, ada dua hal yang perlu mendapat perhatian. Pertama, melalui cara bagaimana hubungan dependensi yang eksploitatif tersebut dapat dipatahkan; kedua, seberapa jauh strategi ini dapat berkelanjutan (Sustainable).

Perlu juga disadari bahwa untuk mematahkan dependensi tersebut juga sangat tergantung dari kemauan politik (political will) dari pemegang kekuasaan. Beberapa alternatif yang dapat ditempuh, pertama, adalah dengan menggantikan dependensi kepada elit menjadi dependensi kepada proyek atau pemerintah yang bersifat membantu dan memberikan akses sumber-sumber ekonomi, daripada bersifat eksploitatif. Kelemahan dari alternatif

pertama yang perlu dipikirkan adalah kaum miskin akan selalu bergantung pada proyek. Alternatif kedua, yang lebih radikal adalah intervensi untuk membina kesadaran dan kekuatan kaum miskin. Sasaran dari program ini adalah meningkatkan kemampuan kaum miskin untuk mengartikulasikan kepentingannya kepada sistem. Dalam jangka panjang diharapkan cara ini akan meningkatkan "bergaining position" kaum miskin dan berkelanjutannya (sustainability) upaya pengentasan kemiskinan.

Berdasar anggapan bahwa persoalan kaum miskin dapat dipecahkan melalui prakarsa dan partisipasi kaum miskin, maka perlu dikembangkan strategi desentralisasi. Strategi ini menempatkan fokus pengambil keputusan pada unit yang paling dekat pada kelompok sasaran. Dengan cara demikian muncul keputusan yang paling merefleksikan aspirasi dan kepentingan obyektif kaum miskin. Dalam tingkat implementasi ada persoalan yang perlu mendapat perhatian, yaitu struktur dan prosedur yang kurang mendukung (Mulyanto, 1987). Meskipun dalam ketentuan formal sudah ada ketentuan yang mengatur "bottom up planning", seperti adanya LKMD, tetapi dalam kenyataannya lembaga ini lebih berfungsi sebagai implementasi proyek-proyek sektoral dan regional yang lebih bersifat paket dari atas (top down).

Menyadari bahwa kemiskinan juga merupakan persoalan kesenjangan spatial antar wilayah, maka perlu strategi integrasi keruangan. Dalam strategi ini perlu diupayakan adanya keterpaduan pengembangan antar wilayah dengan mensekasikan hubungan antar desa-kota sebagai sub-sistem suatu wilayah. Strategi demikian akan memungkinkan terintegrasinya hubungan desa-

kota didalam perencanaan pengentasan kemiskinan.

Di samping kesenjangan antara desa-kota, fenomena kemiskinan di Indonesia juga ditandai oleh kesenjangan antar Jawa-luar Jawa dan wilayah Indonesia Bagian Barat Indonesia Bagian Timur (IBT). Dalam logika pembangunan yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi, memang memfokuskan pembangunan di IBT kurang menguntungkan, karena profitabilitasnya kecil. Dengan demikian pembangunan IBT harus dilaksanakan sebagai realisasi terhadap pemerataan pembangunan untuk seluruh rakyat.

Kesimpulan

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di depan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan. Pertama, kemiskinan

merupakan masalah yang sangat kompleks dan multidimensional, yang tak semata-mata berkaitan dengan aspek kesejahteraan (welfare) dalam pengertian material. Karena itulah agar upaya pengentasan kemiskinan yang nampaknya sudah menjadi tekad nasional dapat berjalan dengan efektif, maka perlu melihat soal kemiskinan secara komprehensif.

Kedua, menyadari bahwa ciri-ciri kemiskinan dan kompleksitas masalahnya bervariasi antara wilayah satu dengan lainnya, maka diperoleh strategi yang tepat berdasarkan pada karakteristik kemiskinan yang ada. Strategi pengentasan kemiskinan untuk suatu wilayah dapat merupakan kombinasi dari strategi-strategi yang telah disebut di depan tergantung dari sifat-sifat kemiskinan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- B. P. S, 1992, *Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan*, Jakarta.
- Callier, William, L., 1977, *Agricultural Evolution in Java: The Decline of Shared Proverty*, Paper tidak diterbitkan.
- Dillan, H.S. dan Hermanto, 1993, Kemiskinan di Negara Berkembang: Masalah Konseptual dan Global, *Prisma*, 3 (12), hal 23-33.
- Drakakis Smith, David, 1982, *Urbanization Housing and Development Process*, St. Martin Press, New York.
- Ellis, G.F.R. 1984, The Dimentions of Poverty; *Social Indicator Research*, hal 153-229.
- Freidman, John, 1981, Kemiskinan Urban Di Amerika Latin, dalam Andre Bayo Ala, *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*, Liberty, Yogyakarta.
- Hayami, Yujiro dan Kekuchi, Masao, 1987, *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Kelembagaan di Asia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Jhinghan, M.L., 1992, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan (terjemahan)*, Rajawali, Jakarta.
- Nasikun, 1993, *Masalah Batasan Ambang Kemiskinan*, Paper tidak diterbitkan.
- Tadjudin, NE., 1991, *Pembangunan dan Transformasi Tenaga Kerja*, Paper tidak diterbitkan.