

# Kondisi Masyarakat Miskin di Indonesia

Penulis:  
Freddy tulong

*Program penanggulangan kemiskinan yang telah ada sudah tidak relevan lagi dengan berkembangnya demokrasi.*

*Sehingga Pemerintah perlu mengambil langkah strategis yang berbeda dan memperbesar peran Menkominfo dalam menjalankan fungsi intermediasi dengan masyarakat terkait dengan isu kemiskinan.*

Catatan ini mendiskusikan paradoks yang muncul antara prioritas kebijakan bagi penanggulangan kemiskinan di Indonesia baik sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi maupun kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah di satu sisi dan di sisi lain dengan berbagai kerancuan dan keterlambatan yang melingkupi rancangan maupun pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Tulisan ini beragumen bahwa sebenarnya sebagian besar program penanggulangan kemiskinan yang baru diluncurkan saat ini telah dilaksanakan pada zaman Orde Baru. Saat itu Indonesia dipuji secara luas telah berhasil mengurangi kemiskinan secara tajam sejak pertengahan 1970-an dan sesudahnya. Ada tiga faktor yang menjadikan kemiskinan sebuah masalah kebijakan yang rumit dewasa ini.

Pertama, perkembangan demokrasi yang merubah definisi apa yang dimaksud dengan kemiskinan. Hal ini mengakibatkan peningkatan secara tajam jumlah penerima bantuan pemerintah.

Kedua, kebebasan pers dan lembaga swadaya masyarakat telah mencautkan kepentingan kelompok mayoritas di bawah sorotan.

Ketiga, berbagai perangkat kebijakan yang tersedia bagi pemerintah untuk mengurangi kemiskinan dengan cepat, semakin berkurang. Ketiga, berbagai perangkat kebijakan yang tersedia bagi pemerintah untuk mengurangi kemiskinan dengan cepat, semakin berkurang. Ketiga faktor ini telah mendorong pemerintah membuat janji-janji ambisius kepada publik, pada saat keleluasaan mereka terhadap langkah-langkah kebijakannya menjadi semakin terbatas.

## Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Kini dan Selanjutnya

### Siapakah Gotongan Miskin?

Berbagai indikator dasar dan penentu definisi kemiskinan dengan mudah dapat diketahui tanpa survei sosial dan tabel-tabel statistik. Seorang disebut miskin jika ia tidak mampu makan dua kali sehari, tidak memiliki akses terhadap sandang dan papan, tidak mampu mengupayakan layanan kesehatan bagi keluarga mereka, dan di dunia modern mereka tidak bisa mengakses pendidikan bagi anak-anak mereka. Kemiskinan membawa sebuah stigma sosial, karena

hal-hal diatas yang mengeluarkan si miskin dari partisipasi efektif dalam kehidupan sosial. Segalanya menjadikan si miskin tetap berada di bawah piramida sosial yang seringkali diwariskan secara lintas generasi.

### Apa yang Dapat Dilakukan Pemerintah?

Ada beberapa langkah penanggulangan kemiskinan juga telah lama dikenal yaitu: penurunan harga makanan menjadi lebih murah; kepastian lapangan pekerjaan dan

terjaganya keselamatan diri; kedamaian dan keamanan dalam bekerja tanpa gangguan pemogokan sipil atau perang; pengendalian epidemi dan penyakit menular; sistem pengamanan sosial; dan kebebasan untuk berpindah ke bidang pekerjaan lain.

Apabila pengaturan kelembagaan sosial dan hak kepemilikan menciptakan kendala untuk memasukkan upaya-upaya tersebut ke dalam penanggulangan kemiskinan, maka biasanya strategi anti-kemiskinan juga akan mencakup sebuah program reformasi kelembagaan, seperti: penghapusan buruh anak/miskin atau *serfdom*, redistribusi tanah, diskriminasi positif dalam pekerjaan bagi kelompok minoritas, sistem pendidikan yang terbuka dan kompetitif, dan seterusnya.

## Rekor penanggulan Kemiskinan Pasca-Kemerdekaan Indonesia

Para pembuat kebijakan pasca-kemerdekaan di Indonesia telah lama menyadari isu-isu terkait di atas dalam merancang kebijakan anti-kemiskinan. Undang-Undang Dasar 1945 beserta amandemennya mengakui hak-hak dasar warga negara termasuk pendidikan dasar dan pekerjaan dengan upah layak. Terlebih lagi, setiap warga negara memiliki hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif dan diperlakukan adil (Pasal 28C, 28H, dan 28I Amandemen IV UUD 1945, tahun 2002)

Singkatnya, sejak kemerdekaan penanggulangan kemiskinan telah masuk ke dalam konstitusi maupun ke dalam agenda pemerintah. Oleh karena itu, sebenarnya apa yang dilakukan pemerintah saat ini bukan merupakan perubahan ke arah kebijakan yang baru, melainkan lebih sebagai "pergantian kemasan" dan reorientasi dari apa yang telah diupayakan dalam ber-

bagai cara sejak awal dekade 1970-an, misal: dana INPRES, skema kredit pedesaan, proyek-proyek padat karya dan lain-lain.

Hal ini juga tercermin dari persentase penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan berdasarkan ukuran tingkat konsumsi 2100 kalori per hari per orang. Pada tahun 1976, sekitar 40% dari jumlah penduduk berada di bawah garis kemiskinan. Jumlah ini berkurang menjadi sekitar 11,3% pada masa awal krisis ekonomi. Dampak krisis moneter (krismon) menaikkan kembali secara tajam angka kemiskinan menjadi sekitar 23,4% dan secara bertahap kembali berkurang menjadi 16% pada tahun 2005. Namun, angka ini kembali melonjak menjadi 17,75% pada September 2006 akibat kenaikan harga bahan bakar minyak dan beras, tetapi kembali menurun dalam tahun 2007 menjadi 16,6% dan diharapkan tahun 2008 ini mencapai 15,4%.

## Jika Indonesia Telah Berhasil, Apa yang Salah Kini?

Catatan penurunan tingkat kemiskinan di Indonesia merupakan salah satu yang paling mengesankan di negara-negara berkembang dan hanya dikalahkan oleh pertumbuhan ekonomi yang pesat seperti yang dialami Korea pada dekade 1970-an atau Cina pada saat ini.

Jika memang demikian, mengapa masih begitu banyak keprihatinan maupun kerancuan tentang penanggulangan kemiskinan saat ini? Mengapa kemiskinan masih menjadi topik pembahasan dalam berbagai rapat

dan seminar antar departemen; sebuah bidang yang menjadi perhatian baik dari kalangan media; obyek pernyataan dan nota kebijakan lembaga donor kepada pemerintah pusat dan daerah. Kita bahkan mulai terbiasa pada jargon-jargon baru seperti "mainstreaming" (pengarusutamaan) kemiskinan atau slogan "selamatkan bangsa kita melalui MDG".

Jika catatan penanggulangan kemiskinan di Indonesia sedemikian baiknya, mengapa ada kritik yang ditujukan pada upaya-upaya peme-

rintah dalam penanggulangan kemiskinan?

Jika kebijakan selama ini berhasil menempatkan Indonesia di jajaran negara-negara utama dalam penanggulangan kemiskinan, mengapa terdapat tekanan dan kritik terus menerus dari masyarakat donor terhadap langkah pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan?

Untuk memahaminya kita perlu memahami beberapa perubahan besar yang terjadi baik di tingkat global maupun nasional pada tataran kebijakan nasional dan internasional, terkait penanggulangan kemiskinan.

## Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Memindahkan Titik Fokus

*Penelitian terhadap kemiskinan terkini membuktikan bahwa perubahan definisi berdampak pada pengarahannya sasaran ekspenditur public yang berbenturan dengan hak-hak universal yang diatur dalam MDG atau UUD 1945*

*Sehingga banyak program masa lalu yang sudah tidak relevan lagi dengan isu globalisasi dan pencarian investasi saat ini.*

### Kemiskinan dan Politik Pemerintahan Mayoritas

Berkembangnya demokrasi telah membawa suara kelompok mayoritas ke permukaan. Sementara hampir 84% penduduk berada di atas garis kemiskinan, lebih dari separuhnya berada pada rentang sempit di atasnya. Kekhawatiran sehari-hari untuk bertahan dan tidak jatuh ke bawah garis kemiskinan absolut terus menghinggapi kehidupan sebagian besar keluarga Indonesia. Kebebasan pers dan menjamurnya lembaga swadaya masyarakat secara tajam, yang beberapa diantaranya didanai pihak asing, menyediakan sumber tekanan yang vokal kepada pemerintah agar mengangkat isu kemiskinan.

Desentralisasi (otonomi daerah), yang merupakan salah satu yang paling dramatis di dunia, telah memunculkan kelompok-kelompok politik dan partai politik baru dalam politik Indonesia yang berupaya memenangkan dukungan mayoritas dalam berbagai arena pemilihan, baik pemilu maupun pilkada.

### Kemiskinan dan Masyarakat Donor

Lingkungan kebijakan internasional berubah dengan pesat. Bantuan pembangunan resmi (*Official Development Assistance/ODA*) secara berangsur-angsur berkurang karena akses pada pasar modal internasional,

kejenuhan bantuan dan catatan buruk bantuan-bantuan pembangunan yang disalurkan melalui lembaga keuangan internasional, seperti IMF, Bank Dunia, ADB dan lembaga-lembaga sejenisnya.

Lembaga-lembaga ini sekarang berada di bawah kritik keras dari berbagai sumber yaitu, pemerintah negara-negara berkembang, NGO internasional, sebagian negara donor, dan media internasional. Berbagai kritik ditambah kerasnya protes melawan globalisasi telah mendorong lembaga-lembaga internasional untuk menjadikan penanggulangan kemiskinan, anti-korupsi dan tata laksana yang baik (*good governance*), sebagai agenda utama penelitian dan pembiayaan mereka.

### Penanggulangan Kemiskinan: Agenda Semua Pihak

Dampak gabungan dari berbagai hal di atas adalah diletakkannya penanggulangan kemiskinan pada daftar prioritas kebijakan semua pihak. Tetapi jika demikian halnya, mengapa kemiskinan tidak berkurang pesat dibandingkan dengan masa lalu? Mengapa masih ada banyak kerancuan dan tumpang tindih dalam kebijakan dan program anti-kemiskinan? Di bawah ini adalah beberapa kemungkinan atas jawaban pertanyaan tersebut.

## Pemetaan Kemiskinan: Sebuah Obsesi dengan Rincian

### Mendefinisikan dan Memetakan Kemiskinan

Sebuah hasil penting dari perubahan domestik dan internasional dalam penanggulangan kemiskinan adalah adanya penyimpangan antara hasil penelitian dan penerjemahannya ke dalam kebijakan. Dukungan internasional terhadap penanggulangan kemiskinan telah mendorong berkembangnya berbagai penelitian baru, terutama mengenai identifikasi dan pemetaan kemiskinan, berdasarkan tingkat keparahan maupun persebaran geografisnya. Kita menjadi lebih tahu secara lebih terperinci di manakah kelompok miskin tinggal, dimana mereka bekerja, apa yang mereka dapatkan, apa yang mereka makan dan bagaimana mereka tidur, apa yang mereka pakai, ke mana mereka menyekolahkan anak-anak mereka dan seterusnya. Tetapi pengetahuan tentang hal ini sepertinya tidak memungkinkan kita untuk menghapuskan kemiskinan.

### Apakah Kemiskinan Menurun atau Meningkatkan: Semuanya tergantung pada Definisi

Pertama, memetakan kemiskinan telah meningkatkan kemampuan kita untuk mengarahkan sasaran dalam kebutuhan publik. Namun pada saat yang sama, hal ini juga telah membawa perubahan definisi kemiskinan itu sendiri, dari sebuah konsep berdasarkan pendapatan bergeser kepada konsep berdasarkan ketidakmampuannya berpartisipasi dalam kehidupan sosial, merasa tidak dilindungi dan juga merasa tidak aman dari guncangan-guncangan dan sebagainya. Hasilnya adalah sekalipun pemahaman ciri kelompok miskin menjadi lebih baik, garis kemiskinan terus bergerak naik.

Dengan definisi kemiskinan 2100 kalori, 16,6% dari jumlah penduduk Indonesia tahun 2008 berada di bawah garis kemiskinan. Jika kita menggunakan definisi lebih luas yaitu kerawanan terhadap kemiskinan (*vulnerability to poverty*), yang berarti bahwa suatu rumah tangga akan didorong ke

bawah garis kemiskinan bila terkena guncangan mendadak pada pendapatan atau kesehatan, jumlahnya akan naik menjadi di atas 40%. Maka, seberapa besar kemiskinan yang harus kita kurangi tergantung pada definisi yang kita gunakan.

Pendefinisian ini jelas berdampak pada prioritas sasaran kebijakan publik dan pelayanan kepada golongan miskin. Proporsi dari penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan dapat dijangkau tanpa mekanisme administratif berskala besar. Ketika 40% penduduk perlu dijadikan sasaran, dan kemiskinan harus diurus-utamakan (*mainstreamed*), maka masalah administrasi, pendataan dan koordinasi menjadi sangat rumit.

Jadi, sekalipun kemiskinan terus menurun jika tetap menggunakan definisi 2100 kalori, kemiskinan tampaknya akan masih terlihat meningkat jika patokan yang dipakai bergeser terus dalam rangka mencari definisi kemiskinan yang lebih komprehensif dan lebih sesuai dengan hak-hak universal dalam masyarakat demokratis.

Batas ideal definisi kemiskinan, seperti kerawanan, atau sebagaimana dituangkan dalam MDG atau dalam UUD 1945 yang menggunakan pendekatan hak-hak universal terhadap penanggulangan kemiskinan, menjadikan pengarah sasaran (*targeting*) tidak terlalu relevan. Sebagian besar penelitian tentang kemiskinan menambahkan data yang rinci tetapi sedikit sekali menambahkan pemahaman mengenai masalah dasarnya. Informasi rinci ini bahkan mungkin lebih cenderung membingungkan daripada memberikan kejelasan tentang apa yang harus dilakukan.

### Kebijakan Masa Lalu: Dapatkah Kesuksesan itu Diulang

Jumlah mereka yang berada di bawah garis kemiskinan telah bertambah, sebagian karena terjadi redefinisi. Pada saat bersamaan, banyak metode penanggulangan kemiskinan yang berlaku pada masa lalu tidak dapat digunakan lagi di Indonesia saat

ini.

Ruang lingkup produksi padat karya lebih terbatas seiring dengan kenaikan upah riil dan berkembangnya negara-negara penghasil buruh berupah rendah seperti Cina, Vietnam, India, dan Bangladesh. Teknologi pertanian yang baru tidak dapat dirancang dan diperkenalkan tanpa faktor pendukung yang memiliki cakupan luas. Pendapatan dari sumber daya alam berupa minyak dan gas, yang membantu Indonesia pada dekade 1980-an, kini semakin berkurang. Demikian pula halnya dengan pengendalian pemerintah pusat terhadap sumber-sumber daya alam.

Pesatnya urbanisasi di Indonesia telah menciptakan kantung-kantung kemiskinan baru yang sulit diatasi sebab keberadaannya yang bersifat sementara, kerawanannya terhadap pengangguran dan guncangan harga, dan munculnya beragam jenis pekerjaan informal.

• Kemiskinan erat kaitannya dengan kesenjangan. Apabila pendapatan secara relatif tersebar secara merata. Peningkatan PDB yang relatif kecil saja dapat menyebabkan berkurangnya persentase mereka yang dibawah garis kemiskinan. Data menunjukkan bahwa pengaruh globalisasi serta ketiadaan kebijakan yang dirancang untuk mengurangi kesenjangan (*land reform*, pajak langsung, pengawasan terhadap monopoli dan sebagainya), menyebabkan kesenjangan yang nampaknya akan tetap meningkat secara tajam. Dengan demikian, pertumbuhan PDB sebesar 1% hanya akan mengurangi kemiskinan lebih sedikit jika dibandingkan dengan apa yang

terjadi pada akhir dekade 1970-an dan 1980-an.

Masalah globalisasi dan pencarian investasi asing juga mengurangi kebiasaan pemerintah untuk menangani kesenjangan itu sebab adanya kompetisi dengan negara-negara tetangga untuk mendatangkan investasi sejenis. Di mata sebagian pihak, hal ini juga sangat membatasi kemampuan pemerintah untuk menjalankan defisit anggaran, termasuk ketika hal ini perlu dilakukan untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Konsentrasi akut pada kepemilikan aset, terutama di perkotaan dan sentra industri membatasi kebebasan politik pemerintah untuk mengatasi kesenjangan.

Kesimpulan dari paparan diatas adalah bahwa sekalipun satu sisi pengetahuan terhadap kondisi rinci kemiskinan meningkat, perubahan definisi terus meningkatkan jumlah orang yang dinyatakan miskin. Lebih dari itu, kemampuan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan terbatas karena ketidakmampuan menangani masalah kesenjangan, baik akibat globalisasi, demokratisasi maupun lobi-lobi domestik yang kuat.

Hasilnya jelas mengecewakan. Di saat penanggulangan kemiskinan telah menjadi agenda kebijakan utama baik secara nasional maupun internasional, kemampuan kita untuk berhadapan secara efektif dengan berbagai aspek kuncinya semakin terbatas. Secara politik hal ini berbahaya. Demokrasi telah menaikkan harapan masyarakat terkait keinginan pemerintah untuk mengurangi kemiskinan. Namun hanya terdapat sedikit perangkat kebijakan yang dapat digunakan untuk mencapainya. Sebagian besar langkah-langkah yang berhasil pada masa lalu tidak dapat diterapkan lagi saat ini.

### Permainan Strategi Penanggulangan Kemiskinan: Siapa yang Menang?

Apa saja konsekuensi akibat memperluas definisi dan memetakan kemiskinan secara terperinci dengan

semakin menyempitnya perangkat kebijakan yang akan disiapkan oleh pemerintah guna memerangi kemiskinan?

Hal paling jelas adalah semakin banyaknya program dan lembaga yang terlibat dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Dengan tuntutan pengarusutamaan (*mainstreaming*) kemiskinan, tak ada sebuah lembaga pun yang tidak memasukkan penanggulangan kemiskinan sebagai programnya. Namun, tanpa dilengkapi perangkat kebijakan inti yang mengerucut untuk mengurangi dan mengawasi penanggulangan kemiskinan, hal ini justru menambah kerancuan. Lebih buruk lagi, ini membuat tugas koordinasi lintas departemen menjadi semakin sulit. Sebuah pendekatan penanggulangan kemiskinan yang menjadi agenda semua pihak mempersulit koordinasi dan mereduksinya menjadi sekedar pencatatan daftar kegiatan.

Sementara itu, strategi penanggulangan kemiskinan, sebagaimana halnya banyak dikutip dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang, yang persiapannya melalui berbagai konsultasi formal yang panjang, hanya menambahkan sedikit pada apa yang telah diketahui tentang penanggulangan kemiskinan. Perangkat dokumen kebijakan ini tidak memberikan jawaban ketika pemerintah harus menghadapi pilihan-pilihan sulit terkait dengan strategi pembangunan (termasuk defisit anggaran), distribusi pendapatan, investasi asing, jaminan pekerjaan dan kantung-kantung kemiskinan kota berakar yang kesemuanya ini diabaikan tanpa diskusi dan penyelesaian yang efektif.

### Arah ke Depan

Situasi yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan adalah tidak mudah. Namun ada beberapa hal yang dapat dilakukan, yaitu:

Pertama, menjaga harapan-harapan publik dalam penanggulangan

kemiskinan: prediksi-prediksi yang lebih membumi dan sahih, dengan memaparkan berbagai kesulitan kebijakan.

Kedua, fokus pada kebijakan-kebijakan yang telah mempunyai legitimasi dan telah berhasil pada masa lalu, yaitu: penurunan harga bahan pangan, program penyediaan lapangan kerja, program untuk kaum muda perkotaan, dan peningkatan akses kepada berbagai pelayanan dasar serta bertumpu pada pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Hal ini menjadikan koordinasi dan pengawasan menjadi lebih mudah serta memberi titik berat untuk kapasitas pemerintah yang terbatas.

Ketiga, meninjau kembali kebijakan pengeluaran publik. Defisit anggaran yang kecil tidak menyebabkan krisis ekonomi. Sedikit kekurangan dalam menetapkan sasaran

adalah lebih baik daripada penelitian tiada akhir yang tidak dapat diterjemahkan ke dalam pelaksanaan di lapangan.

Keempat, membuat proyeksi dan merancang berbagai program guna memerangi ancaman kesenjangan yang semakin besar.

Semua hal diatas melibatkan berbagai pilihan kebijakan yang sulit. Berdasarkan berbagai pembelajaran, pemerintah telah memperkenalkan sebuah paket program yang menggabungkan sisi permintaan. PKH (Program Keluarga Harapan) yaitu program yang menyediakan tunjangan tunai bersyarat bagi golongan miskin, dan PNPM Mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri), yaitu upaya pemberdayaan masyarakat lokal dalam pengawasan dan perancangan infrastruktur serta proyek-proyek pembangunan kapasitas yang membantu menghilangkan berbagai hambatan akses kelompok miskin atas pelayanan dasar.

Hal ini tidak berbeda dengan paket

kebijakan masa Orde Baru yang telah dikenal dan teruji. Dengan program untuk mengurangi kesenjangan dan sebuah kebijakan fiskal yang lebih ekspansif demi meningkatkan kualitas pelayanan publik, secara keseluruhan, sebagaimana diarahkan dalam Laporan Pembangunan Manusia Nasional 2004, sebuah langkah Pemerintah nampaknya sudah mengarah pada pembelajaran yang terbaik dari Indonesia yang disesuaikan agar selaras dengan keadaan setempat.

Pelajaran yang dapat diambil dari semua ini jelas. Ketika berbicara tentang kebijakan sosial, cara pelaksanaan yang terbaik adalah kemandirian dan partisipasi.

