

Laporan Studi Lapangan:

# Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Pandangan Masyarakat Oleh Tim Redaksi

## Latar Belakang

Pemerintah untuk kesekian kalinya kembali mengeluarkan kebijakan menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sebesar 33 persen yang berlaku mulai Mei 2008. Kebijakan menaikkan harga BBM bagi pemerintah sudah tidak bisa ditawarkan lagi, karena APBN saat ini sudah terlalu berat menanggung beban anggaran akibat melambungnya harga minyak dunia. Namun bersamaan dengan itu, pemerintah menyadari jika kebijakan ini tidak populer karena senantiasa mempunyai *multipplier effect* ekonomi yang kompleks. Efek ekonominya sangat dirasakan masyarakat luas, bahkan meski baru pada taraf rencana dan wacana saja dampaknya sudah terasa, yaitu adanya kenaikan harga bahan kebutuhan pokok di pasar tradisional.

Sementara itu, secara politik kebijakan menaikkan harga BBM merupakan isu yang sangat sensitif, sehingga kebijakan ini akan dengan mudah menaikkan suhu politik yang ditandai dengan maraknya demo-demo menentang naiknya harga BBM yang dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat, terutama di perkotaan. Naiknya suhu politik yang ditandai dengan resistensi terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, akan berakibat secara signifikan terhadap popularitas pemerintah, terutama reputasi SBY-IK yang memiliki legitimasi tinggi di mata rakyat sejak dipilih secara langsung pada Pemilu Presiden 2004.

Menyadari akan beratnya im-

pikasi kenaikan BBM, pemerintah mengeluarkan kebijakan kompensasi yang sasaran utamanya warga masyarakat miskin. Semua menyadari bahwa BBM merupakan komoditas ekonomi paling strategis dalam kehidupan masyarakat, sehingga kenaikan harga BBM akan sangat berpengaruh terhadap kenaikan harga bahan pokok sehari-hari. Repotnya ketika harga kebutuhan pokok masyarakat akan semakin meningkat sementara daya beli masyarakat semakin menurun. Alur logika ini yang digunakan pemerintah sehingga mencetuskan program kompensasi pengurangan subsidi BBM yang dapat menyentuh langsung pada masyarakat miskin.

Bagaimana mengalokasikan dan mendistribusikan sumberdaya yang penting untuk pembangunan sedemikian rupa sehingga membawa kemanfaatan optimal bagi seluruh lapisan masyarakat merupakan tugas penting dan tanggungjawab utama dari pemerintah. Kebijakan kompensasi subsidi BBM kepada lapisan masyarakat miskin, atau Bantuan Langsung Tunai (BLT), dilakukan pemerintahan sekarang merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah. Keputusan mengurangi subsidi pengeluaran APBN untuk minyak, sehingga harga minyak di pasaran dalam negeri naik, kemudian diimbangi dengan pemberian kompensasi berupa subsidi langsung tuni kepada masyarakat miskin yang rentan akibat kenaikan harga minyak.

Prinsip keseimbangan alokasi dan distribusi anggaran pembangunan disini dijadikan pegangan oleh pemerintah sehingga dengan itu diharapkan membawa kemanfaatan pada semua lapisan masyarakat. Subsidi negara untuk minyak, yang selama ini dinikmati oleh lapisan kelas menengah ke atas, dikurangi dan kemudian dialihkan kepada masyarakat miskin, yang rentan terhadap dampak kenaikan harga minyak, sehingga terjadi keseimbangan dalam kemanfaatan sumberdaya pembangunan bagi kesejahteraan rakyat.

Namun demikian, prinsip keseimbangan ini mensyaratkan adanya ketepatan dalam alokasi dan distribusi anggaran sehingga sampai ke tujuan dan tepat sasaran. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pemberian subsidi langsung tunai itu tepat sasaran dan sampai ke tujuan sehingga meningkatkan kesejahteraan lapisan masyarakat miskin yang rentan terhadap kenaikan harga minyak menjadi sangat penting dan merupakan kata kunci keberhasilan kebijakan ini.

Studi lapangan ini berusaha untuk menggali dan menemukan bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan subsidi langsung tunai ini sampai ke sasaran lapisan masyarakat miskin. Bagaimana persepsi,

sikap dan pandangan lapisan masyarakat miskin dan rentan terhadap kebijakan BLT berlangsung selama ini menjadi fokus utama penelitian. Selain itu, masalah-masalah, kendala, tantangan dan harapan warga masyarakat, terutama kalangan masyarakat miskin, terhadap pelaksanaan kebijakan SLT di lapangan juga menjadi perhatian utama penelitian ini, untuk rekomendasi perbaikan kebijakan dan mekanisme peningkatan kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan di masa-masa yang akan datang.

Studi lapangan ini, lebih menitikberatkan pada persepsi masyarakat terhadap kebijakan pemerintah tentang kenaikan harga BBM yang disusul kebijakan kompensasi kenaikan BBM, meliputi BLT, BOS, dan pelayanan kesehatan yang sasaran utamanya adalah warga masyarakat miskin. Pertanyaan yang diajukan di seputar kebijakan tersebut adalah: (1) Bagaimana warga miskin dalam mempersepsi, menyikapi, dan memaknai terhadap adanya kebijakan bantuan Kompensasi BBM? (2) Persoalan apa yang muncul dalam operasionalisasi kebijakan kompensasi BBM di lapangan? dan (3) Apa harapan warga masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan kompensasi BBM bagi upaya penanggulangan kemiskinan di masa mendatang?

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian lapangan disertai wawancara mendalam (*indepth interview*). Sementara itu, metode wawancara mendalam (*indepth interview*) digunakan terutama untuk mengidentifikasi bagaimana sikap,

pendapat, pandangan dan opini subjek atau aktor dalam masyarakat di dalam mensikapi terhadap kebijakan kompensasi BBM. Metode ini mengasumsikan bahwa individu atau warga masyarakat sebagai aktor yang bebas dan mandiri (*independent*) dalam menilai, mengagas dan membentuk realitas sosial. Sikap dan pandangan aktor atau subjek individu merupakan realitas sosial yang penting, yang mencerminkan bagaimana sesungguhnya kebijakan kompensasi BBM dan dampaknya terhadap kehidupan sosial itu diinterpretasi dan dimaknai, sehingga membawa pengaruh dan membentuk sikap, pendapat, pandangan dan opini serta tindakan mereka dalam menangani masalah kemiskinan.

Studi ini akan dilakukan di 7 wilayah, yaitu meliputi Palembang, Yogyakarta, Madiun, Balikpapan, Mataram, Kupang, dan Ternate. Pertimbangan pilihan lokasi itu di samping proporsi kewilayahan Indonesia yang dibagi menjadi tiga yaitu barat, tengah, dan timur, juga di wilayah tersebut sering memunculkan persoalan unik dan eksklusif berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan. Informan studi ini meliputi warga penerima bantuan kompensasi BBM, seperti warga Rumah Tangga Sasaran (RTS), dan warga miskin tapi tidak mendapat bantuan kompensasi. Di samping itu para tokoh masyarakat, guru, politisi, pamong praja, ketua RT, dan kalangan LSM juga menjadi informan studi ini.

## Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono telah mengeluarkan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang meliputi: (1) Bertekad dalam 5 tahun tingkat pengangguran terbuka dan kemiskinan berkurang separuhnya. Tingkat pengangguran terbuka diupayakan turun dari 9,9 persen menjadi 5,1 persen, dan tingkat kemiskinan turun dari 16,2 persen menjadi

8,2 persen; (2) BLT akan dimodifikasi sebagai BLT bersyarat; (3) memberi dan menyalurkan beras murah bagi sekitar 15,8 juta keluarga miskin; (4) subsidi harga pupuk; (5) subsidi pelayanan publik untuk BUMN yang menjalankan tugas pemerintah di bidang pelayanan umum; (6) menanggulangi kasus gizi buruk dengan menjamin perawatan gizi buruk di

Puskesmas, rumah sakit, dan bantuan makanan pendamping ASI; dan (7) Menanggulangi polio dengan meningkatkan cakupan imunisasi sampai ke tingkat desa secara gratis.

Berbagai strategi dan cara untuk menanggulangi dan mengurangi angka kemiskinan di Indonesia sejauh ini telah dilakukan. Model pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*) menekankan pertumbuhan ekonomi harus dilakukan terlebih dulu lalu kesejahteraan rakyat dilakukan baru kemudian untuk menanggulangi kemiskinan. Model ini telah dipraktekkan di Indonesia sejak masa pemerintahan Orde Baru. Namun, berbagai kalangan menilai model ini masih belum cukup mampu menanggulangi angka kemiskinan yang jumlahnya masih begitu besar di Indonesia, sehingga harus dilakukan reorientasi strategi yang langsung mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menanggulangi kemiskinan sebagai prioritas untuk pembangunan.

Strategi pembangunan kualitas manusia (*human development*) merupakan alternatif untuk itu. Peningkatan kualitas hidup, terutama di bidang ekonomi kerakyatan, pendidikan dan kesehatan, untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk, menjadi fokus utama model pembangunan ini. Dengan itu, melalui peningkatan pendapatan ekonomi dikombinasikan dengan perbaikan kualitas pendidikan dan kesehatan, lapisan masyarakat miskin diharapkan akan semakin berdaya, meningkat kapasitasnya, untuk keluar dari jebakan lingkaran kemiskinan. Redistribusi sumberdaya pembangunan untuk lapisan masyarakat miskin dilakukan

untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan mereka. Strategi ini dipakai oleh pemerintah sekarang dengan memberikan perhatian dan alokasi anggaran lebih besar terhadap sektor ekonomi kerakyatan, pendidikan dan kesehatan, untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Kebijakan alokasi dan distribusi subsidi anggaran pemerintah untuk masyarakat miskin dalam bentuk BLT ini merupakan bagian dari strategi pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin di tengah situasi khusus adanya keterbatasan anggaran yang disebabkan oleh kenaikan harga minyak dunia yang memukul kesimbangan APBN. Sementara kebijakan peningkatan pendapatan ekonomi rakyat, peningkatan kualitas kesehatan dan pendidikan terus dilakukan, kebijakan pemberian bantuan Bantuan Langsung Tunai ini dilakukan dengan tujuan khusus, sebagai mekanisme penanggulangan kemiskinan secara langsung, untuk menanggulangi dampak kenaikan harga minyak terhadap lapisan masyarakat miskin yang rentan, atau sebagai mekanisme penyelamatan (*safety mechanism*) bagi masyarakat miskin dari turbulensi ekonomi pasar global yang memukul perekonomian nasional, sehingga keselamatan rakyat miskin tetap terjaga.

Selain itu, mekanisme langsung penanggulangan kemiskinan ini juga diharapkan akan meningkatkan ketahanan masyarakat miskin dalam menghadapi berbagai kesulitan hidup sehari-hari, sehingga tetap bisa akses pada berbagai sumberdaya pembangunan yang ada dan tersedia dari pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup lainnya.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia sendiri, menurut Badan Pusat Statistik (BPS), saat ini mengalami penurunan. Pada periode Maret 2007 sampai Maret 2008 jumlah penduduk turun sebesar 2,21 juta, dari 37,17 juta pada Maret 2007 menjadi 34,96 juta pada Maret 2008. Angka

kemiskinan juga turun dari 16,58 persen menjadi 15,42 persen pada periode yang sama. Dari penurunan jumlah penduduk miskin ini sebagian besar terjadi di pedesaan, turun lebih cepat, sebesar 1,42 juta, dibanding penurunan penduduk miskin di perkotaan, sebesar 0,79 juta. Demikian itu menunjukkan adanya harapan bahwa strategi dan upaya untuk menanggulangi angka kemiskinan sekarang sudah berada pada arah yang benar. Bahkan bila dibandingkan dengan jumlah dan angka kemiskinan selama 10 tahun terakhir, maka jumlah dan angka kemiskinan pada Maret 2008 tersebut merupakan angka terendah.

Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa kondisi ekonomi penduduk miskin bukanlah kategori yang sifatnya dikotomis, sulit dibuat kategori yang diskrit, karena faktanya banyak terdapat kelompok penduduk miskin yang kondisinya sangat rentan terhadap segala bentuk perubahan ekonomi di luar unit reproduksi ekonomi rumah tangga mereka. Kelompok miskin rentan (*vulnerable poorest people*) inilah dimungkinkan banyak terkena dampak buruk dari kenaikan harga-harga kebutuhan pokok dan konsumsi rumah tangga akibat dari kenaikan harga minyak karena dikurangnya anggaran subsidi untuk minyak oleh pemerintah. Kelompok-kelompok ini sangat besar kemungkinan terjun bebas masuk ke dalam kategori miskin kembali ketika terjadi kenaikan harga minyak. Jumlah angka kemiskinan sendiri kemudian mungkin bertambah dengan kenaikan harga minyak dan harga-harga kebutuhan pokok belakangan ini.

Sejauhmana kebijakan penanggulangan kemiskinan BLT bisa mengerem laju peningkatan angka kemiskinan, menjadi mekanisme penyelamat bagi penduduk miskin yang rentan dari jebakan kemiskinan akibat kenaikan harga minyak dan harga-harga kebutuhan pokok ini, menjadi pertanyaan kita bersama. Jumlah anggaran yang diberikan sebagai kompensasi pengurangan sub-

sidi BBM ini kepada lapisan miskin sendiri sangat besar.

Meningkatnya jumlah uang beredar dari pemberian bantuan Subsidi Langsung Tunai (SLT) sendiri mungkin memiliki dampak terhadap peningkatan perekonomian secara umum. Tetapi, bagi penduduk miskin, khususnya yang sangat miskin dan rentan, masih harus dicermati lebih lanjut, tergantung pada bagaimana sejumlah uang dari SLT itu bisa diterima dan digunakan sebagai strategi reproduksi ekonomi untuk bertahan hidup, ditengah kondisi kerentanan ekonomi yang mereka

hadapi. Sejuahmana bantuan SLT sampai ke sasaran penduduk miskin rentan ini dan bagaimana bantuan itu digunakan untuk reproduksi ekonomi untuk mempertahankan ekonomi rumah tangga dalam menghadapi kerentanan ekonomi ini penting untuk dicermati.

## Pelaksanaan Bantuan Kompensasi BBM

Kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan akibat kenaikan harga BBM dilakukan dengan mekanisme memberikan subsidi langsung tunai kepada penduduk miskin melalui birokrasi pemerintah di daerah dan saluran langsung melalui pengiriman uang lewat pos dan telekomunikasi (postel). Dengan itu, diharapkan bantuan langsung tunai bisa langsung diterima dan digunakan oleh penduduk miskin tanpa rintangan prosedur birokrasi. Mekanisme pemberian bantuan langsung menggunakan sarana pos dan telekomunikasi bekerjasama dengan pemerintah daerah itu sendiri merupakan inovasi mekanisme pertama kali dilakukan pemerintah Indonesia dalam penanggulangan kemiskinan.

Namun, persoalan kemudian muncul di lapangan berkaitan dengan perubahan penetapan garis kemiskinan yang digunakan dan jumlah angka kemiskinan atau penduduk miskin di suatu daerah yang akan diberi subsidi langsung tunai berdasar kriteria kemiskinan yang ada. Pelaksanaan BLT ini sedikit terhambat dalam soal ini, terutama, karena adanya perubahan dalam penetapan garis kemiskinan dilakukan akhir-akhir ini oleh pemerintah yang kemudian membawa implikasi pada penentuan jumlah penduduk miskin yang ada di suatu daerah.

Batas garis kemiskinan yang ditetapkan dan digunakan pemerintah untuk menentukan kriteria penduduk miskin sekarang ini telah mengalami perubahan, meningkat dari semula sebesar 166.697 perkapita/bulan pada tahun 2007 menjadi 182.636 perka-

pita/bulan pada tahun 2008. Artinya, jumlah penduduk miskin dengan kriteria baru itu akan bertambah besar jumlahnya. Sementara, dengan perubahan kriteria itu pemerintah daerah bekerjasama dengan biro pusat statistik harus melakukan penghitungan ulang terhadap jumlah penduduk miskin di daerahnya. Proses penghitungan ulang ini sedikit banyak menghambat kelancaran pemberian bantuan meskipun dengan itu akan didapat perhitungan dan sasaran yang tepat dalam pemberian bantuan subsidi langsung tunai ini.

Persoalan lain yang kemudian muncul adalah koordinasi dan sinkronisasi antara pemerintah, terutama pemerintah daerah, dengan kantor pos dan telekomunikasi, tentang jumlah bantuan yang akan diberikan berdasarkan data yang diajukan oleh pemerintah daerah. Menghadapi berbagai kendala itu, mekanisme pemberian bantuan ini kemudian lebih banyak dikoordinasi oleh pemerintah daerah berdasar kriteria kemiskinan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Berdasar mekanisme ini, jumlah bantuan untuk masing-masing daerah menjadi sangat bervariasi, demikian juga pelaksanaannya oleh masing-masing daerah. Untuk mengatasi berbagai persoalan itu, proses penahapan atau termin pemberian bantuan kemudian dilakukan, sembari menyempurnakan mekanisme yang ada, diharapkan mekanisme ini bisa cepat berjalan sehingga BLT segera bisa diterima dan digunakan penduduk miskin.

Berbagai persoalan muncul di lapangan dalam pelaksanaan BLT ini te-

lah menjadi catatan tersendiri di kalangan pelaksana program yang bisa menjadi bahan acuan rekomendasi tersendiri untuk perbaikan penanggulangan kemiskinan ke depan. Berbagai respon, sikap dan pandangan dari kalangan publik, baik dari pemerintah sebagai pelaksana program, dari subjek penerima bantuan kalangan penduduk miskin, dan dari para pengamat baik dari kalangan akademisi maupun LSM, bisa menjadi bahan masukan sangat berharga untuk perbaikan penanggulangan kemiskinan. Tujuan dari program BLT sendiri sangat baik, sebagai katub pengaman penduduk miskin yang begitu rentan terhadap perubahan-perubahan dan resiko sosial-ekonomi yang terjadi akibat trubulensi ekonomi pasar global dan nasional. Tetapi, tujuan baik demikian harus disertai dengan mekanisme yang baik pula sehingga tujuan yang dimaksud mencapai

sasaran. Berbagai respon, sikap, dan pandangan di kalangan publik terhadap pelaksanaan BLT berikut dapat menjadi gambaran bagaimana pelaksanaan program BLT di lapangan dan bagaimana perbaikan mekanisme penanggulangan kemiskinan untuk penduduk miskin yang begitu rentan terhadap segala perubahan ekonomi pasar itu seharusnya dilakukan ke depan.

## Akurasi Data RTS

Pengalaman lapangan menunjukkan bantuan langsung tunai yang diberikan pemerintah saat menaikkan harga BBM banyak menimbulkan masalah. Beberapa masalah yang dapat diidentifikasi antara lain: (1) rendahnya tingkat keakuratan data yang dipakai sebagai dasar pemberian BLT; (2) lemahnya koordinasi pihak yang diberi kewenangan mendistribusikan BLT; dan (3) kurangnya sosialisasi program BLT.

Dari realitas empiris yang terjadi di lapangan, ternyata banyak distorsi, anomali, serta masih banyak masalah lain, karena kurangnya persiapan secara matang. Data yang dipakai oleh BPS termasuk Bappenas, misalnya, sudah tidak akurat lagi untuk memonitor jumlah orang miskin di Indonesia. Di Palembang, Yogyakarta, Madiun, Mataram, Kupang, Balikpapan, dan Ternate ditemukan adanya keluhan warga masyarakat akan ketidakakuratan data keluarga miskin yang berhak mendapat BLT. Permasalahannya hampir seragam, yaitu tidak semua Rumah Tangga Sasaran (RTS) yang sebenarnya layak mendapat BLT, tetapi kenyataannya tidak mendapatkan jatah, karena bukan saja minimnya kuota yang ditetapkan RTS tahun 2005, tetapi juga penetapan RTS itu sendiri sering tidak akurat.

Sebagai ilustrasi di Madiun misalnya, jumlah RTS yang ditetapkan berdasarkan jatah kuota 2005, pada kenyataannya tidak sesuai dengan

kondisi riil perkembangan 2008 yang jumlah warga miskinnya semakin banyak. Demikian pula yang terjadi di Yogyakarta, Ternate, dan Palembang masalah ketidakcermatan pendataan RTS sering dikeluhkan warga masyarakat. Akibatnya tidak jarang terjadi ketegangan antarwarga yang dipicu oleh kekeliruan dalam pendataan siapa yang seharusnya layak ditetapkan sebagai RTS. Bahkan tidak jarang aparat desa atau RT dan RW menjadi sasaran kemarahan warga karena dianggap tidak adil dalam menetapkan RTS.

Untuk menghindari konflik antarwarga, masyarakat kemudian mengambil inisiatif sendiri untuk distribusi secara adil. Melalui musyawarah, warga kemudian membagi rata dana BLT untuk keluarga miskin yang dianggap layak mendapat bantuan. Seperti di Yogyakarta misalnya, terdapat 8 RTS yang mendapat jatah BLT, tetapi kemudian dibagikan kepada 20 RTS, sehingga besarnya bantuan menjadi sangat berkurang. Tentu saja jumlah yang sangat sedikit itu tidak begitu terasa manfaatnya untuk membantu kebutuhan sehari-hari. Akan tetapi cara seperti tetap ditempuh daripada menimbulkan konflik antarwarga.

## Makna BLT bagi Orang Miskin

Tukang becak, buruh bangunan, petani gurem, dan pedagang kecil yang menjadi informan dalam penelitian ini mengaku senang mendapat BLT di tengah kesulitan hidup akibat semakin merambatnya kenaikan barang kebutuhan pokok. Mereka merasa terbantu dengan mendapatkan BLT untuk biaya hidup dan memenuhi kebutuhan lain sehari-hari. Dengan mendapat BLT mereka merasa ada solusi untuk mengatasi kebutuhan yang terus meningkat, meski hanya bersifat sementara. Paling tidak BLT bagi mereka sedikit memberikan kesempatan untuk mendapatkan dana segar, yang selama ini begitu sulit mereka dapatkan dengan kerja keras sekalipun. Uang kontan Rp 100.000 hingga Rp 300.000 bagi mereka sangat berarti, karena itu mereka sangat antusias ketika mengambil di kantor pos atau di kantor desa yang selama ini menjadi penyalur aliran dana BLT.

Akan tetapi, semua itu hanya ketika BLT dipandang sebagai solusi darurat oleh para warga yang mendapatkan BLT. Ketika persoalannya ditarik lebih luas, sikap mereka cenderung terhadap BLT lebih realistis bahkan kritis. Artinya, ketika BLT dikaitkan dengan berbagai masalah lain yang mereka hadapi sehari-hari, misalnya dengan kecenderungan naiknya harga kebutuhan pokok, maka mereka lebih memilih tidak mendapat BLT. Dengan kata lain, mereka lebih suka BBM tidak dinaikkan sehingga harga kebutuhan pokok tidak naik. Menurut mereka, meski mendapat BLT, tetapi jika harga-harga naik justru beban hidup semakin berat.

Hanya saja, pada kenyataannya BBM sudah dinaikkan dan dampak kenaikan terhadap harga-harga barang kebutuhan pokok serta jasa transportasi sudah terjadi. Kenyataan ini harus mereka hadapi dengan sikap pasrah, sehingga dalam situasi seperti itu, maka BLT adalah sangat berarti bagi mereka. Ini merupakan indikator bahwa makna BLT bagi orang miskin merupakan sebuah tafsir yang datang dari subyek yang tidak otonom.

Meski sadar bahwa itu tidak akan membantu banyak, hanya bersifat sementara, tetapi menjadi sangat berarti karena bagi mereka memang tidak ada pilihan lain. Kondisi kemiskinan mereka membuatnya tidak berdaya dan tidak mempunyai pilihan lain, untuk mengatasi problem kemiskinan sehari-hari. Sebuah pilihan dari kesadaran seorang yang terjebak dalam kemiskinan.

Seperti dikatakan Robert Chambers (1983), inti dari masalah kemiskinan dan kesenjangan sebenarnya terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan. *Deprivation trap* terdiri dari lima unsur, yaitu: (1) kemiskinan itu sendiri; (2) kelemahan fisik; (3) keterasingan atau kadar isolasi; (4) kerentanan; dan (5) ketidakberdayaan. Kelima unsur itu seringkali saling berkait satu dengan yang lain sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin. Dari kelima unsur tersebut, kerentanan dan ketidakberdayaan menurut Chambers perlu mendapat perhatian yang utama. Kerentanan akan menimbulkan *poverty rackets* atau roda penggerak kemiskinan yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda dan asset produksinya sehingga mereka menjadi makin terpuruk ke lembah kemiskinan (Suyanto, 1996: xv).

Ketidakberdayaan merupakan situasi dan kondisi di mana orang miskin harus menyerah dengan keadaan, dan menimbulkan kesadaran sebagai orang miskin yang terlilit oleh kesadarannya itu sendiri yang memampakan nasib tidak beruntung. Akibatnya mereka membiarkan diri pada situasi penuh ketidakberdayaan dengan daya tawar rendah dalam bernegosiasi dengan siapa pun, termasuk dengan keputusan politik. Itulah sebabnya, warga miskin tidak pernah berdaya dengan kebijakan pemerintah, sekalipun kebijakan itu sangat merugikan, seperti kebij-

kan kenaikan harga BBM.

Oleh karena itu dalam perspektif marxian, menawarkan tesis bahwa untuk menolong orang miskin langkah pertama yang harus dilakukan adalah menyadarkannya bahwa dirinya adalah miskin. Selama mereka tidak mempunyai kesadaran seperti, itu maka selamanya mereka akan sulit keluar dari jebakan kemiskinan itu. Mereka tidak sadar bahwa kemiskinan yang mereka alami ada hubungannya dengan kelompok masyarakat yang kaya. Di kalangan warga miskin berkembang sikap fatalistik dan nrimo, bahwa kemiskinan adalah sebuah takdir Tuhan, dan bukan merupakan konstruksi sosial buatan manusia. Mereka tidak mengerti dan kadang tidak menyadari bahwa setiap kebijakan pemerin-

tah yang tidak populis tidak jarang merupakan produk konspirasi antara pemerintah dengan kaum pemilik modal yang merupakan kelas kaya. Jadi dalam pandangan marxian, kesadaran kaum miskin adalah kesadaran palsu, yang merupakan pengkondisian dari kelas dominan yang menginginkan keamanan struktur sosial yang tidak adil dan hubungan eksploitatif.

## Bantuan Operasional Sekolah

Salah satu kebijakan kompensasi BBM yang berkaitan dengan pelayanan pendidikan adalah penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk tingkat pendidikan dasar. Dengan kebijakan ini dimaksudkan agar proses pendidikan warga miskin dapat dijamin keberlangungannya. Pemerintah menyadari bahwa akibat kenaikan harga BBM kelompok warga miskin akan menanggung beban berat atas naiknya harga kebutuhan pokok. Karena itu di samping memberikan bantuan dalam bentuk BLT, pemerintah mencanangkan bantuan pendidikan lewat BOS.

Pelaksanaan program BOS menyodorkan beragam persoalan, seperti aspek pengelolaan, administrasi, dan juga penyalahgunaan. Minimnya pemahaman dan rendahnya kreativitas pengelolaan seringkali program BOS kurang efektif dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan. Tidak jarang program yang diajukan oleh pengelola di tingkat sekolah hanya mengedepankan program pembangunan fisik, sementara kurang diimbangi oleh program yang berorientasi pada mutu penyelenggaraan pendidikan. Di samping itu, akibat pola umum yang dipakai dalam pengelolaan, maka BOS tidak cukup efektif mengarah pada kelompok sasaran utama, yaitu warga miskin. Variasi latar belakang sosial ekonomi orangtua murid tidak menjadi pertimbangan utama, sehingga BOS dinikmati oleh orangtua murid yang kaya pula.

Dana BOS antara lain dipakai

untuk kegiatan penerimaan siswa baru, pembelian buku teks pelajaran, pembelian bahan habis pakai seperti buku tulis, kapur, serta pembiayaan kegiatan kesiswaan. Untuk sekolah di daerah perdesaan, BOS cukup terasa manfaatnya karena relatif tidak ada penarikan biaya lain. Akan tetapi di daerah perkotaan, tetap saja ada penarikan biaya sekolah, meskipun sudah ada BOS. Artinya, BOS yang dimaksudkan sebagai upaya realisasi pendidikan gratis, untuk sekolah di daerah perkotaan masih sulit terlaksana.

Selama ini biaya pendidikan sekolah dasar yang harus ditanggung oleh orangtua murid meliputi: (1) buku dan alat tulis; (2) pakaian dan peralatan sekolah; (3) akomodasi; (4) transportasi; (5) konsumsi; (6) kesehatan; (7) karyawisata; (8) uang saku; (9) kursus; dan (10) iuran sekolah. Padahal biaya yang harus ditanggung orangtua di SD negeri mencapai Rp 5,97 juta dan SD swasta Rp 7,51 juta per anak per tahun. Untuk SMP negeri Rp 7,53 juta dan SMP swasta Rp 7,86 juta per anak per tahun. Sementara itu besarnya BOS secara rinci adalah: setiap siswa SD mendapat subsidi Rp 235.000 per anak per tahun; sedangkan siswa SMP mendapat subsidi Rp 324,500 per anak per tahun. Dengan demikian besarnya dana BOS masih belum memadai jika dibandingkan biaya pendidikan yang harus ditanggung orangtua, khususnya di daerah perkotaan.

Beberapa kepala sekolah yang menjadi informan studi ini menurut-

kan bahwa selama ini BOS sebenarnya sudah cukup membantu warga miskin, akan tetapi karena BOS diperuntukan pada sekolah, bukan spesifik pada warga miskin, maka orangtua murid kelas menengah dan atas pun menikmatinya. Akan berbeda jika BOS dikelola dengan sistem progresif, artinya mirip dengan BLT dengan menetapkan RTS sebagai target utama. Memang diakui dengan sistem progresif akan lebih rumit pengelolaannya, akan tetapi sistem itu terasa lebih adil dan perolehan bantuan per murid dari kalangan warga miskin akan lebih banyak.

Harapan masyarakat miskin terhadap kebijakan kompensasi BBM yang berupa BOS, sebagaimana yang terekam dalam studi ini adalah bukan saja besarnya per satuan yang perlu ditingkatkan, tetapi yang jauh lebih penting adalah menyentuh aspek keadilan. Artinya, di masa depan perlu dipikirkan bahwa agar BOS lebih diperuntukan pada warga miskin dengan menetapkan kelompok sasaran yang memang benar-benar memerlukan bantuan. Dengan kata lain, pemerintah perlu mempertimbangkan adanya variasi latar belakang sosial ekonomi dan kemampuan

warga masyarakat dalam pembiayaan sekolah. Di samping itu, warga miskin sangat berharap bahwa yang diperlukan sebenarnya adalah sebuah kepastian bahwa biaya sekolah bisa ditekan seminimal mungkin, dengan cara pemerintah melakukan kontrol ketat agar sekolah tidak dengan sekenanya menarik biaya sekolah. Singkatnya adalah, bahwa dengan adanya BOS, harus secara efektif memberikan jaminan bahwa sekolah tidak akan menarik biaya sekolah lagi kepada orangtua murid, khususnya warga miskin.

## Pandangan Masyarakat terhadap Kebijakan Kompensasi BBM

Dalam penelitian ini pandangan masyarakat terhadap kebijakan kompensasi BBM dalam upaya penanggulangan kemiskinan, setidaknya dapat dikelompokkan dalam tiga jenis reaksi, yaitu reaksi dari loyalis-konservatif, moderat, dan garis keras. Kelompok konservatif meski menilai bahwa kebijakan menaikkan harga BBM sangat memberatkan rakyat, tetapi kebijakan itu memang harus ditempuh pemerintah karena jika tidak dinaikkan akan mengganggu APBN. Kelompok ini bisa memahami dan mendukung logika pikiran pemerintah, yang senantiasa berprinsip bahwa harga BBM di dalam negeri harus ekuivalen dengan harga minyak mentah di pasar dunia. Terhadap kebijakan kompensasi BBM yang diwujudkan dalam program BLT pun mereka sangat mendukung, karena manfaatnya sangat dirasakan secara langsung oleh warga masyarakat miskin.

Sedangkan pandangan kelompok moderat, menilai bahwa kebijakan menaikkan harga BBM kurang pas, dan berpotensi menuju tidak populernya pemerintah di mata masyarakat. Kelompok ini memberikan alternatif lebih baik melakukan efisiensi terhadap manajemen Pertamina yang selama ini tidak efisien. Jika pemerintah mampu menekan inefisiensi akibat kesalahan manajemen, maka akan mendapatkan keuntungan ganda bagi

pemerintah sendiri, di satu sisi harga BBM dapat dikendalikan yang berarti akan mendapat simpati rakyat, dan pada sisi lain pemerintah akan mendapat legitimasi kuat di mata publik karena dianggap mampu memenuhi janjinya.

Terhadap kebijakan kompensasi BBM yang diwujudkan dalam bentuk BLT, kelompok moderat menilai bahwa kebijakan itu masih kurang didukung oleh persiapan matang. Sosialisasi yang tidak detail dan tidak merata serta kurang jelas koordinasinya, pendataan yang tidak akurat, distribusi yang tidak lancar, semuanya menjadi indikasi bahwa pemerintah terkesan tidak mempunyai perencanaan yang baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di samping itu, program BLT dinilai tidak berpijak pada konsep yang jelas, sehingga terkesan tidak edukatif bagi kepentingan membangun kemandirian rakyat miskin. Kelompok ini menganjurkan agar ke depan pemerintah melakukan rekonseptualisasi program BLT yang lebih mengarah pada pemberdayaan rakyat miskin dengan mengutamakan pendekatan yang lebih partisipatif. Misalnya dengan memodifikasi model bantuan padat karya yang dikombinasikan dengan prinsip pembangunan demokratis yang bottom-up, transparan, akuntable, dan partisipatif.





Sementara itu kelompok garis keras menilai bahwa pemerintah terbukti tidak mampu mensejahterakan rakyat sesuai dengan janjinya. Kebijakan menaikkan harga BBM merupakan bukti bahwa pemerintah lebih mengutamakan kepentingan asing daripada rakyatnya sendiri. Kelompok ini mempertanyakan mengapa pemerintah dalam menetapkan harga BBM dalam negeri selalu mengikuti harga minyak internasional yang ditentukan oleh New York Mercantile Exchange (NYMEX). Kelompok ini menilai bahwa kebijakan menaikkan harga BBM sama sekali tidak menggunakan pertimbangan yang matang. Semuanya dilakukan dengan terburu-buru dan emosional. Dengan menaikkan hingga 126 persen, merupakan kebijakan yang terlanjur. Mereka menilai, akibat kebijakan yang salah perhitungan dan terlanjur itu, pemerintah justru yang membuat beban penderitaan rakyat miskin semakin berat.

Terhadap kebijakan kompensasi BBM yang berupa BLT, kelompok garis keras menilai sebagai kebijakan yang karitatif. Program BLT sama sekali tidak mendidik rakyat miskin agar mampu mandiri. Pemerintah telah melakukan kesalahan ganda, yaitu menaikkan harga BBM yang tidak pro rakyat, kemudian disusul kebijakan kompensasi BBM yang hanya menyuburkan kultur peminta-minta di kalangan masyarakat miskin. Mereka menilai semua itu sebagai tragedi kebijakan, yang meskipun seolah-olah menolong rakyat, tetapi secara substantif menjerumuskan rakyat pada juru-ang kemiskinan yang lebih parah, karena hilangnya kultur mandiri dan mekanisme bertahan hidup di

kalangan warga miskin.

Begitulah, studi ini menemukan bahwa kebijakan kompensasi BBM yang merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan, ternyata mendapat tanggapan yang bervariasi dari segenap kelompok masyarakat. Variasi tanggapan itu dipengaruhi oleh latar belakang sosial, politik, dan kultur masyarakat di mana informan itu berada. Sementara dari kalangan warga miskin itu sendiri, memaknai kebijakan kompensasi BBM dalam bentuk BLT merupakan pandangan dari kelompok yang secara sosio-kultural tidak otonom. Tetapi memang begitulah, setiap kali ada kebijakan pemerintah, akan senantiasa mendapat respons yang variatif, terjadi kontroversi, dan menimbulkan pro-kontra.



