

2002-08-014

PETA DAN STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAN KELAPARAN DI PERKOTAAN

Frans Bararuallo

Fakultas Ekonomi
Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta

frans.bararuallo@atmajaya.ac.id

ABSTRACT

A poor man or a poor woman means a man or a woman who has not any money to buy or to pay his (or her) obligations to the other people. Because he (or she) hasn't any money to buy anything he (or she) chooses another way to survive his (or her) life. So poor people mean the people who haven't anything. They need the others aid to fulfill their life needs. They are the poor people since birth until now and maybe in the future. So poverty is not created by poor people. It is produced by our failure to create institutions to support human capabilities. They are waiting us to pick them up from the poverty line. This is an asymmetric information, of course, our country is a richer country but its population life is very poor. What's wrong in our country policy? Is a bad management style or our choice is a very worse way to develop our futures?

Key words: poverty line, strategy, management style, degree of poverty

PENDAHULUAN

Miskin berarti kurang memiliki harta benda, serba berkekurangan, dan kurang mampu tampil sebagaimana mestinya. Tampilan manusia seperti itu menunjukkan ihwal kemiskinan. Kemiskinan di sini berarti perihalan kemelaratan, kepapaan, dan keadaan susah karena tidak memiliki harta benda. Miskin ada yang dibawa sejak lahir, ada yang karena musibah, atau memang karena pilihan prinsip hidup.

Dapat dibayangkan jika seseorang atau sekelompok manusia berada dalam suatu kondisi dengan kebutuhan pangan tidak tersedia, gizi buruk, penyakit menjadi sahabat akrab, tidak sehat, pakaian compang-camping, tidak mempunyai tempat tinggal yang layak, dan tempat kumuh sebagai kampung halamannya. Mereka kelaparan sepanjang hari, kedinginan sepanjang malam, kepanasan ketika musim panas, dan bermandikan hujan ketika musim hujan. Jadi, *poverty is not created by poor people. It is produced by our failure to create institutions to support human capabilities.*

Laporan Bank Dunia tahun 2007 menyebutkan ada 49% penduduk Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan (*poverty line*), sedangkan BPS menyebutkan

hanya sekitar 27%. Namun, kalau diamati berdasarkan peta kemiskinan Indonesia, tampaknya lebih besar dari 27%. Ironinya kebanyakan kelompok masyarakat miskin ini sebagian telah menerobos masuk ke kota-kota besar, seperti Surabaya, Bandung, dan Jakarta, dengan berprofesi gelandangan dan pengemis (gepeng). Di Jakarta mereka menempati daerah kumuh dan bantaran kali dengan pola kehidupan apa adanya. Kehidupan perkotaan dan kebersihan kota pun ikut tercemar. Muncullah sejumlah tata cara, program, dan strategi menanggulangi gepeng, kemiskinan, dan kelaparan kelompok tersebut di perkotaan. Namun, apa daya. Malahan makin banyak jumlahnya dan makin menekan kehidupan di perkotaan. Harus bagaimana dan salah siapa? Itulah pekerjaan rumah nasional yang masih tertunda. Untuk kepentingan itu, sebaiknya diadakan tinjauan secara nasional untuk mendekati diri kepada persoalan inti yang sesungguhnya, yakni angka kemiskinan yang menguak kelaparan di beberapa daerah di Indonesia, khususnya di kota-kota besar.

Di balik laju pembangunan kota-kota besar di Indonesia yang makin pesat, seperti Jakarta, tersembunyi sejumlah keadaan nyata yang cukup memprihatinkan. Kemiskinan di daerah-daerah, secara umum, ditandai dengan maraknya permukiman kumuh, beratnya tekanan ekonomi, mahalnya pendidikan, dan buruknya kesehatan yang dialami sebagian besar warganya. Sebutlah jumlah penduduk yang makin membludak, pengangguran yang makin hari makin meningkat, tata kota yang terkesan kurang terencana, suara-suara rakyat yang diabaikan tentang maraknya praktik korupsi di lingkungan birokrasi pemerintahan, dan jumlah penduduk miskin yang meningkat. Besarnya jumlah penduduk miskin yang berkeliaran di sana-sini di kota-kota besar, di Jakarta, misalnya, justru mendorong meningkatnya gubuk-gubuk liar yang menghiasi bantaran kali, pinggiran rel kereta, dan kecenderungan panti-panti asuhan selalu padat penghuni. Semua itu menandai bahwa Jakarta adalah kota kumuh dan terkesan kurang terurus.

Di DKI (Tim *Save The Nation* 2007), kenyataan itu banyak ditemukan di Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Pusat, dan Jakarta Barat sehingga menunjukkan betapa jelas kemiskinan itu terlihat dengan kasatmata. Di Jakarta Utara, kondisi itu terlihat di Koja, Tanah Merah, Warakas, Papanggo, Rorotan, Cilincing, dan Tanjung Priok. Di kawasan-kawasan tersebut masyarakat miskin membangun pondokan (gubuk) tidak saja di kolong jembatan layang, di bekas rel kereta api, dan di bantaran sungai, tetapi juga di permukiman padat penduduk, seperti Tanah Merah, Rorotan, dan Koja. Di Rorotan, Koja, dan Kebon Bawang ditemukan tebaran pondokan yang terbuat dari bahan bekas bangunan (tripleks dan seng bekas) dengan cara tambal sulam.

Uluran tangan pemerintah untuk warga miskin pada lingkungan yang memiliki administrasi pemerintahan hingga tingkat rukun tetangga yang terdata biasanya menerima berbagai program bantuan pemerintah, seperti bantuan langsung tunai (BLT), subsidi bahan bakar minyak (SBBM), atau bantuan beras untuk rakyat miskin (raskin), seperti halnya warga miskin di Tanah Merah, Rorotan, Koja, dan Kebon Bawang. Maksudnya, untuk penduduk miskin yang memiliki struktur pemerintahan yang jelas, mereka sering mendapat BLT, SBMM, dan raskin.

Untuk kepentingan itu, dilakukanlah perbandingan dengan kota-kota lain di luar Jakarta, seperti penduduk miskin di kota Bogor dan kota-kota lainnya yang

berdekatan Jakarta dengan kondisi penduduk desa di Indonesia umumnya. Berhubung angka dan strata kemiskinan tidak sama, dapat terjadi orang miskin di kota lebih kaya jika uangnya dibelanjakan di desa. Rata-rata pendapatan masyarakat miskin di perkotaan per orang setiap bulan (BPS 2006) Rp38.000,00, sedangkan di desa Rp28.000,00. Di Jakarta, pendapatan penduduk miskin dapat mencapai Rp50.000,00 setiap bulan. Jadi, dibandingkan dengan kota-kota lain (apalagi perdesaan), Jakarta sedikit lebih baik (tanpa mengamati pola konsumsi dan tingkat kemahalan). Meskipun demikian, semuanya tetap memprihatinkan.

Secara teoretis, dari teori Marxisme, diketahui bahwa di dalam masyarakat yang mengamalkan ekonomi pasar bebas, kemiskinan merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan karena harta cenderung menumpuk pada golongan yang terkaya, sedangkan orang miskin condong menjadi lebih miskin. Keadaan itu tercipta demikian sebab harga komoditi di pasar terbentuk berdasarkan daya beli kelompok orang-orang kaya. Masyarakat menengah ke bawah hanya berkedudukan sebagai *price taker*, bukan *price maker*.

Berdasarkan ulasan singkat di atas, tersembunyi suatu kenyataan, yakni garis kemiskinan (*poverty line*) hanya merupakan batasan semu. Ia adalah sesuatu yang berdimensi majemuk, artinya memiliki bermacam-macam definisi. Ia dapat diartikan menurut batas besaran penghasilan hingga ke pendekatan batas penghasilan yang dibutuhkan untuk memungkinkan konsumsi senilai 2.100 kalori bagi setiap orang per hari. Para ekonom mendefinisikannya sebagai besaran penghasilan per orang yang digunakan untuk mengkategorikan miskin-tidaknya seseorang atau sekelompok orang. Dengan demikian, peta dan potret kemiskinan di Indonesia dapat menjadi dasar dan titik tolak pemikiran untuk menyusun strategi penanggulangannya.

POTRET DAN PETA KEMISKINAN

Potret Kemiskinan

Ada banyak data yang sudah dipublikasi tentang jumlah masyarakat miskin di dunia. Namun, data tersebut terkadang kontradiktif. *Millennium Development Goal* (MDGs 1990) menyebutkan bahwa masyarakat miskin adalah masyarakat yang berpenghasilan di bawah US\$ 1 per hari. Ketika itu, jumlah masyarakat miskin dunia adalah 1,3 miliar jiwa. Ditargetkan MDGs dapat memangkas jumlah tersebut separuhnya pada akhir tahun 2015 jika program-programnya berhasil.

Pada akhir tahun 2007 Bank Dunia melaporkan bahwa masyarakat miskin adalah masyarakat yang berpenghasilan di bawah US\$ 2 per hari. Pada saat yang sama juga dilaporkan bahwa jumlah penduduk miskin Indonesia tahun 2007 adalah 105,3 juta jiwa atau 45,2% dari jumlah populasi Indonesia sebanyak 232,9 juta jiwa. Oleh karena itu, Bank Dunia memperkirakan pada akhir tahun 2008, masyarakat miskin di Indonesia menjadi 100,7 juta jiwa atau 42,6% dengan ketentuan pertumbuhan ekonomi Indonesia minimal 6,4%. Ironinya, pada periode yang sama, BPS (2007) menyatakan bahwa penduduk miskin yang moderat adalah penduduk yang berpenghasilan US\$ 1.55 per hari. Jadi, begitu mudahnya BPS

menempatkan standar penghasilan di antara *MDGs Standard* dan *World Bank Standard*.

Selanjutnya, Bank Dunia menyatakan bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia bulan Maret 2006 adalah 39,3 juta jiwa atau 17,7% dari jumlah penduduk Indonesia dan akan turun menjadi 37,2 juta jiwa atau 16,6% pada akhir tahun 2007. Sementara itu, jumlah penduduk sangat miskin, yang berpenghasilan di bawah US\$ 1 per hari, mencapai 6,7 juta jiwa tahun 2007 dan diperkirakan turun terus hingga 5,9 juta jiwa pada akhir tahun 2008. Pada saat yang sama, dalam nota laporan keuangan Indonesia untuk tahun 2007 dinyatakan bahwa setiap terjadi kenaikan 1% pertumbuhan ekonomi akan mampu menciptakan 200.000 lapangan kerja baru. Itu berarti kalau tingkat pertumbuhan ekonomi 6,4%, seharusnya minimal ada 1,3 juta lapangan kerja baru tercipta.

Data kependudukan di Provinsi DKI Jakarta (BPS Provinsi DKI Jakarta 2007) menunjukkan bahwa laju pertumbuhan penduduk (*growth rate*) periode 2000–2006 berdasarkan hasil SUSENAS 2006 untuk wilayah Jakarta Selatan 2,33, Jakarta Timur 0,43, Jakarta Pusat -0,03, Jakarta Barat 1,87, Jakarta Utara dan Kepulauan Seribu 0,32.

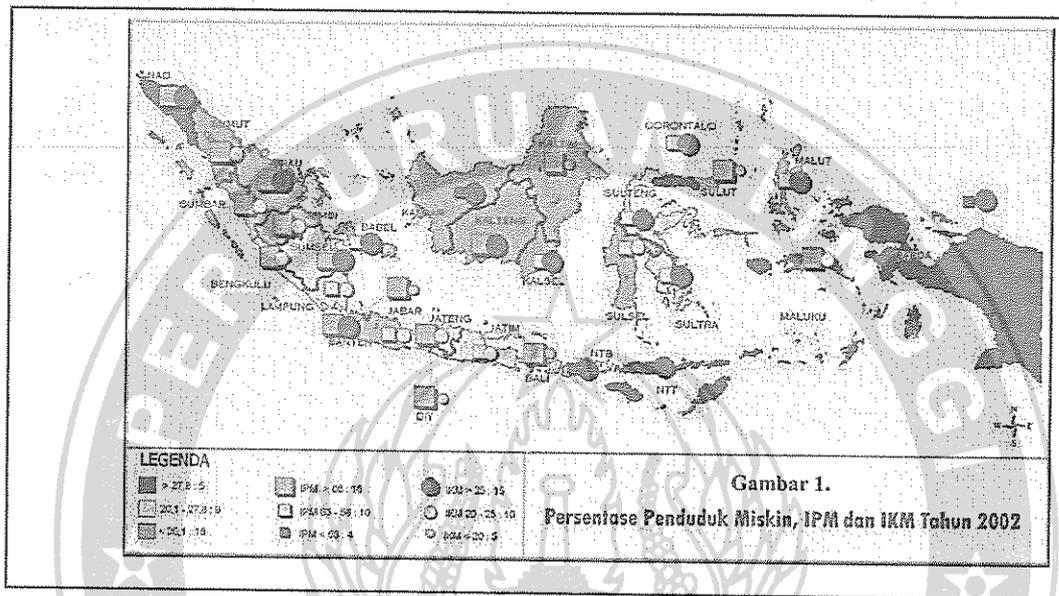
Faktanya, jika data di atas dianalisis lebih saksama, ternyata setiap tahun terbentuk pasokan tenaga kerja baru yang antre masuk pasaran tenaga kerja sebesar 2,5 juta jiwa sehingga pengangguran bertambah 1,2 juta jiwa setiap tahun. Jika awal tahun 2007 BPS melaporkan angka pengangguran 9,75 persen atau sekitar 23 juta jiwa, setiap tahun akan terjadi pengangguran sebesar 24,2 juta jiwa. Itu berarti ada 24,2 juta jiwa penduduk Indonesia yang berpeluang miskin dan terancam kelaparan. Jika dilaporkan pada bulan Agustus 2006 pengangguran sebesar 10,28%, itu berarti tingkat pertumbuhan ekonomi seharusnya minimal dua kali angka 6,4%. Kondisi itu tentu aktif mendorong kelaparan dan busung lapar sejumlah besar penduduk Indonesia, termasuk balita dengan gizi buruk. Apalagi kalau masyarakat petani didorong menjadi masyarakat industri tanpa memperhatikan kapabilitas, kompetensi, integritas, dan kebersamaan mereka.

Semua data di atas mengindikasikan bahwa laporan BPS bertendensi bias sehingga pemerintah juga melakukan prediksi yang bias. Kesalahan berantai tersebut berakumulasi membentuk kecelakaan nasional yang mungkin akan terjadi secara berulang pada masa yang akan datang jika tidak ada usaha konkret untuk memperbaikinya. Dorongan moral dan persuasi harus disadari semua pihak untuk melakukan tindakan nyata ke dalam kenyataan hidup yang dibingkai dengan pelaksanaan program-program kemanusiaan yang lebih konkret. Itulah strategi sensitivitas (*sensitivity strategy*) yang mendesak untuk dikongkretkan.

Peta Kemiskinan

Peta Indonesia berikut ini (Gambar 1) menguak wilayah dan besaran (persentase) kemiskinan menurut areal (wilayah) setiap pulau di seantero wilayah kekuasaan Republik Indonesia. Angka-angka (persentase) yang tercantum di bawah kata *legenda* menunjukkan persentase penduduk miskin, besarnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) tahun 2002.

Ironinya, cobalah kita berkunjung ke beberapa pulau di kawasan timur. Di Pulau Irian dan Nusa Tenggara, misalnya, tidak kelihatan gepeng (gelandangan dan pengemis) berkeliaran, seperti di Surabaya, Bandung, Bogor, dan Jakarta. Jadi, masyarakat Irian dan Nusa Tenggara sebenarnya tidak lebih miskin kalau seluruh sumber daya alamnya didahulukan penggunaannya untuk kepentingan mereka. Begitu pun untuk daerah lain. Hal itu mengindikasikan bahwa jika penerapan prinsip-prinsip otonomi daerah dilakukan sebagaimana mestinya sehingga tercipta pemerataan kepemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber daya hayati setempat, tindakan itu dapat mengurangi tingkat kemiskinan di daerah tersebut.



Sumber : BPS 2006/2007

Agusta (2005) menyebutkan bahwa ada dua dimensi kemiskinan, yakni dimensi individu dan dimensi masyarakat.

a. Dimensi Individu

Kekurangan yang melekat pada diri seseorang dapat memicu timbulnya kemiskinan orang yang bersangkutan. Akumulasi kemiskinan itu menyebabkan timbulnya kemiskinan kelompok yang menuju pada jumlah masyarakat miskin secara nasional. Kekurangan dan kelemahan individu dapat berupa adanya tabiat berjudi, ketagihan dadah, sakit badan, dan masalah-masalah personal lainnya.

b. Dimensi Masyarakat

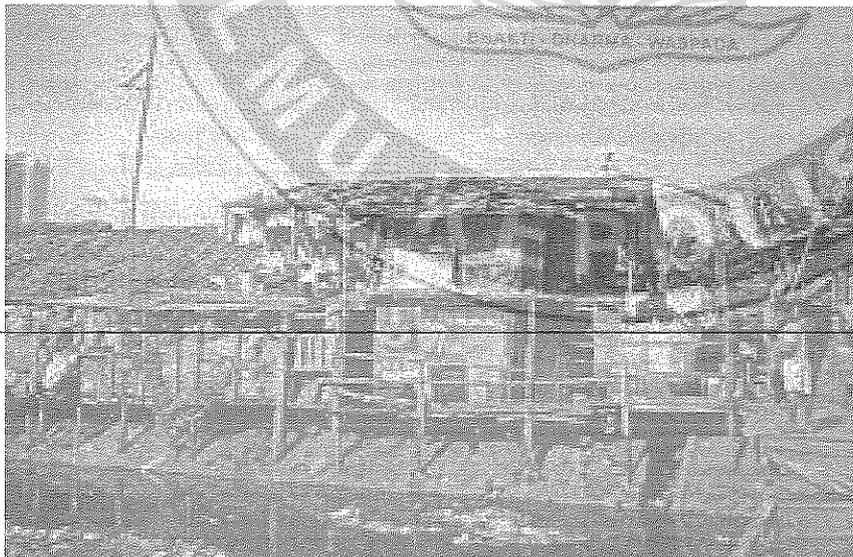
Kemiskinan, menurut dimensi masyarakat, bersumber dari masalah sosio-ekonomi dan bukan disebabkan oleh kekurangan dan kelemahan individu. Penyebab umumnya adalah konflik dan ketidakadilan sosial.

Jika dilakukan analisis atas beberapa kota besar di Indonesia, kondisi di atas akan tampak lain. Di Bogor, misalnya, catatan BPM-PS Bogor (2007) menyebutkan bahwa jumlah keluarga miskin di Kota Bogor pada tahun 1999 tercatat sebanyak 32.101 kepala keluarga (KK) atau 20,33 %, tahun 2000 sekitar 31.657 KK, tahun 2001 sekitar 28.703 KK, tahun 2002 sekitar 20.956 KK, dan sampai akhir 2007 sekitar 21.087 KK.

Di DKI Jakarta pada tahun 2006 (data kependudukan DKI 2007), khususnya di Kebon Bawang, terdapat sekitar 1.237 keluarga miskin, di Sungai Bambu ada sekitar 1.377 keluarga miskin, sedangkan di Jakarta Utara ada sekitar 27.000 keluarga miskin. Selanjutnya, di Jakarta Timur, seperti di Cakung, Pulo Gadung, dan Jatinegara terdapat banyak keluarga miskin, yakni sekitar 40.882 keluarga. Sementara itu, di Jakarta Pusat ada 364 RW dan sekurang-kurangnya ada 138 RW yang miskin. Ke-138 RW ditemukan di Kramat, Tanah Abang, dan Senen. Semua keluarga miskin, menurut ketentuan pemerintah, adalah keluarga yang tidak mampu memenuhi kelima kriteria, yaitu tidak mampu makan dua kali sehari atau tidak mampu memakan protein hewani satu kali dalam seminggu, tidak berpenghasilan tetap minimal Rp11.857,00/kapita setiap bulan, tidak mampu menyekolahkan anak pada usia antara tujuh sampai lima belas tahun, tidak mampu berobat atau ber-KB ke puskesmas, dan rumah mereka berlantai tanah sekitar 75% dengan luas rumah yang relatif sempit.

Lalu, berdasarkan gambaran di atas, kemiskinan itu sebenarnya apa?

Ada banyak konsep dan teori yang mencoba merumuskannya. Sayangnya, derajat kemiskinan di seantero dunia berbeda-beda sehingga rumusannya pun pasti beraneka ragam. Menurut Yunos (2007), miskin atau kemiskinan bukan bentukan orang-orang yang kurang beruntung. Ia merupakan produk kekeliruan kita untuk melembagakannya demi mendukung kapabilitas manusia. Itu berarti *ada kesengajaan* yang membentuknya demi mendukung kapabilitas orang-orang tertentu.



*Pondokan sepanjang bantaran kali
Sumber: Jakarta Utara
(Maret 2008)*

TUJUAN PENGAMATAN

Mantan Presiden RI, K. H. Abdulrahman Wahid alias Gus Dur, pernah berkelakar di Indonesia tidak ada orang kaya. Jika ada, asal-usul kekayaannya perlu dipertanyakan dan diusut sumbernya. Pernyataan itu ada benarnya dan mungkin juga keliru. Benar jika diamati lewat pendapatan per kapita, peta kemiskinan (di atas) di Indonesia, dan kenyataan praktik di lapangan, sedangkan keliru jika dikaji berdasarkan dunia nyata.

Di kota-kota besar dan sejumlah objek wisata di Indonesia terdapat banyak rumah mewah milik warga negara Indonesia. Di jalan-jalan di kota-kota besar ada banyak kendaraan mewah milik orang Indonesia. Di luar negeri banyak rekening warga negara Indonesia yang saldonya menduduki posisi teratas di bank-bank tertentu, bahkan banyak pengusaha asing di negara tertentu adalah warga negara Indonesia yang berdomisili di Indonesia.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa strata sosial-ekonomi masyarakat Indonesia sangat variatif dan tajam perbedaannya. Ada yang kaya sekali dan ada yang sangat miskin. Terjadilah jurang pemisah yang sangat memprihatinkan (*a bad-gap*) antara kaya dan miskin. Akibatnya, kecemburuan sosial pun tidak dapat dihindari. Muncullah bermacam-macam konflik. Ada konflik antara kaya dan miskin, konflik antarsuku, konflik antaretnis, konflik antara bawahan dan atasan, konflik antar-ras, konflik kepentingan kelompok, dan konflik antarkepercayaan. Sungguh gambaran kenyataan yang membuat semua pihak tidak aman dan tidak tenang. Artinya, masyarakat memang sarat dengan berbagai macam konflik, seakan-akan masyarakat kita adalah masyarakat konflik. Hal itu perlu diamati untuk mencari teori, konsep, dan solusi terbaik untuk menormalisasikannya. Itulah *tujuan terdekat* yang mungkin dapat dicapai dengan keadaan nyata masyarakat kita saat ini.

METODE PENDEKATAN

Ulasan di atas bersifat deskriptif dan verifikatif, hanya memberi gambaran nyata atas data yang dikumpulkan dari lapangan (deskriptif), kemudian memverifikasinya untuk dianalisis secara kualitatif. Oleh karena itu, pengamatan (penelitian) verifikatif merupakan pengamatan yang berusaha memberikan simpulan sementara terhadap populasi berdasarkan karakteristik yang dimiliki sampel yang menjadi fokus pengamatan (random). Kedua bentuk pengamatan itu dipadukan untuk melakukan pengamatan secara objektif (survei) atas kondisi kemiskinan di Indonesia, khususnya di beberapa kota besar.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *Aecletic Theory* (gabungan beberapa teori yang mendukung judul artikel) dengan memfokuskan pengamatan hanya pada data sekunder tentang kemiskinan (data laporan pemerintah setempat dan informasi yang dipublikasi secara umum) dan areal miskin di beberapa kota besar di Indonesia, terutama Bogor dan Jakarta. Kedua kota itu diamati langsung karena ada dugaan sementara memiliki sejumlah kantong penduduk miskin yang rajin

berkeliraran setiap hari di tempat-tempat keramaian dan pusat-pusat pertemuan arus penduduk di kedua kota dan wilayah-wilayah di sekitarnya.

MASALAH

Ada banyak cara untuk merumuskan permasalahan yang dihadapi, antara lain, berdasarkan fakta di lapangan. Masalah utamanya adalah apakah kemiskinan dan kelaparan dapat diminimalisasi atau dihilangkan. Jika dapat, strateginya apa dan sebaiknya dimulai dari mana.

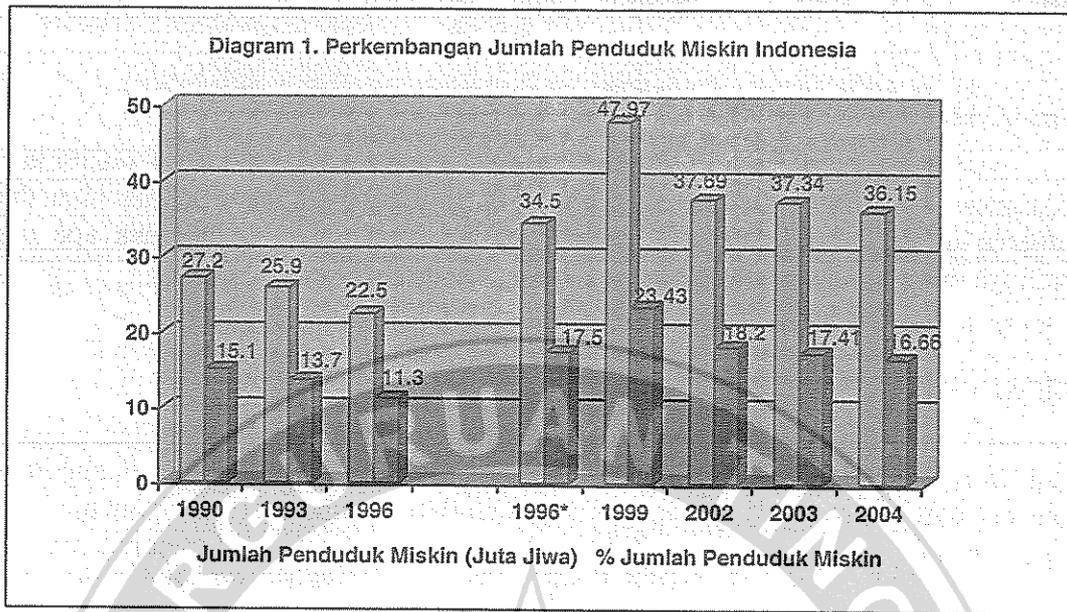
PRINSIP DAN KONSEP

Prinsipnya, tidak ada anak manusia yang mau dituding miskin atau anggota kaum papa, apalagi mau memiskinkan diri. Namun, tidak semua orang mempunyai kapasitas untuk kaya, tidak semua orang memiliki kompetensi untuk menjadikan dirinya kaya sekaya-kayanya, dan tidak semua orang mempunyai kesempatan untuk mengkayakan dirinya berdasarkan dukungan lingkungan sekitarnya. Oleh karena itu, wajarlah jika tingkat keberadaan anak manusia itu berstrata dan bervariasi.

Agar tidak terjadi pertentangan yang berkelanjutan, berikut ini disajikan sejumlah rumusan konsep penanggulangan kemiskinan dan kelaparan di Indonesia (BPS 2007), yang dicanangkan khusus oleh pemerintah republik ini.

Target 1: Menurunkan 50% proporsi penduduk yang tingkat pendapatannya di bawah \$1 per hari antara tahun 1990–2015

Jumlah penduduk (Diagram 1) yang berada di bawah garis kemiskinan di Indonesia turun dari 23,4 persen pada tahun 1999 menjadi 18,2 persen pada tahun 2002 dan 17,4 persen pada tahun 2003, serta menjadi 16,6 persen pada tahun 2004. Sementara itu, jumlah penduduk berdasarkan standar pendapatan kurang dari \$1 per hari juga menurun dari 9,2 persen pada tahun 2001 menjadi 7,2 persen pada tahun 2002. Penurunan angka kemiskinan dapat terjadi dengan mengupayakan menjalin usaha kerja sama dengan seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dan keberpihakan terhadap si miskin dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia.

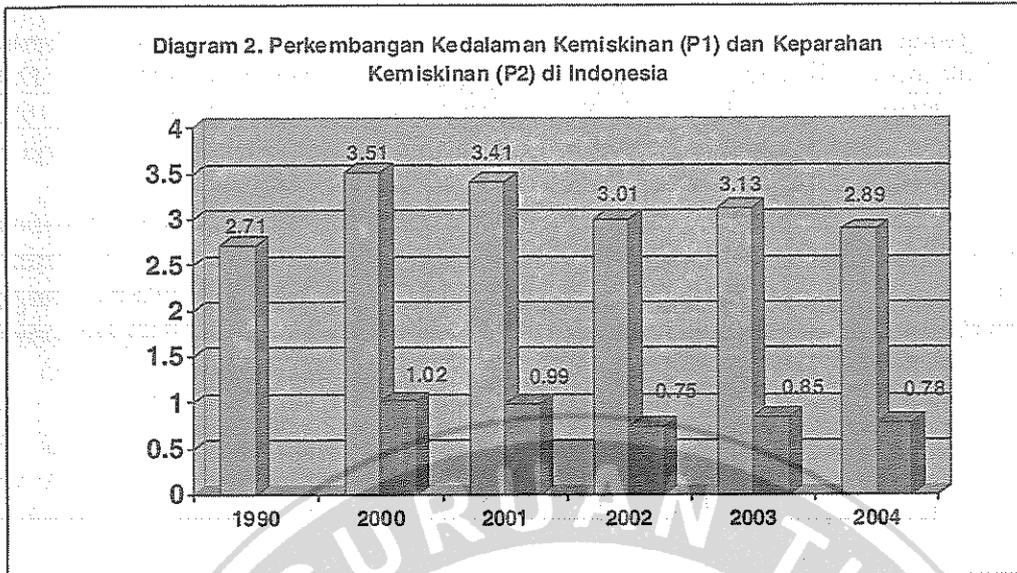


Sumber: BPS 2006-2007

Keterangan: Tahun 1996* seterusnya menggunakan kriteria 1998 untuk menunjukkan tren positif untuk mencapai target penurunan sebesar 7,2%.

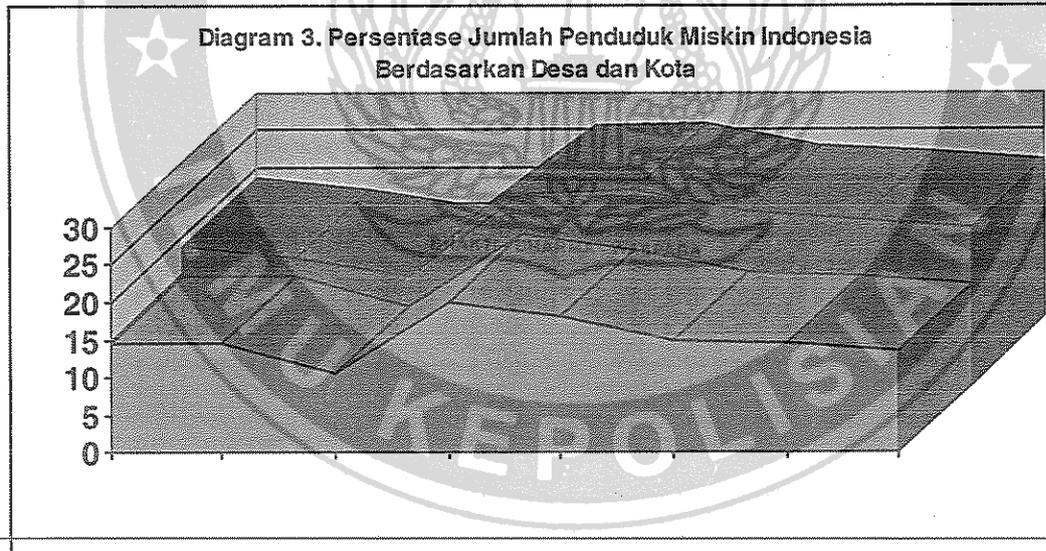
Selain itu, tingkat kedalaman kemiskinan (P_1) di Indonesia, yaitu kesenjangan pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan juga cenderung menurun pada tahun 2004 dibandingkan tahun 2003 dan tahun 2002 (Diagram 2). Tingkat keparahan kemiskinan (P_2), yaitu kesenjangan antarpenduduk miskin juga menurun. Diagram 2 menunjukkan perkembangan tingkat kedalaman (P_1) dan keparahan kemiskinan (P_2) selama periode 1999–2004.

Masalah kemiskinan di Indonesia umumnya ditandai oleh rendahnya mutu kehidupan masyarakat. Hal itu ditunjukkan oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia pada tahun 2002 sebesar 0,692. Angka itu, di antara sejumlah negara ASEAN, masih lebih rendah dibandingkan Malaysia dan Thailand. Sementara itu, Indeks Kemiskinan Manusia Indonesia (IKM) pada tahun 2002 sebesar 0.178. Angka itu cukup tinggi dibandingkan Philipina dan Thailand, termasuk kesenjangan gender di Indonesia relatif masih lebih besar dibandingkan negara ASEAN lainnya.



Sumber : BPS 2006 -2007

Meskipun proporsi penduduk miskin secara nasional mengalami penurunan, masih terjadi kesenjangan antardaerah dalam pembangunan manusia (IPM) dan pemenuhan terhadap beberapa hak dasar (IKM), seperti tampak di bawah ini (Diagram 3).



Sumber : BPS 2006-2007

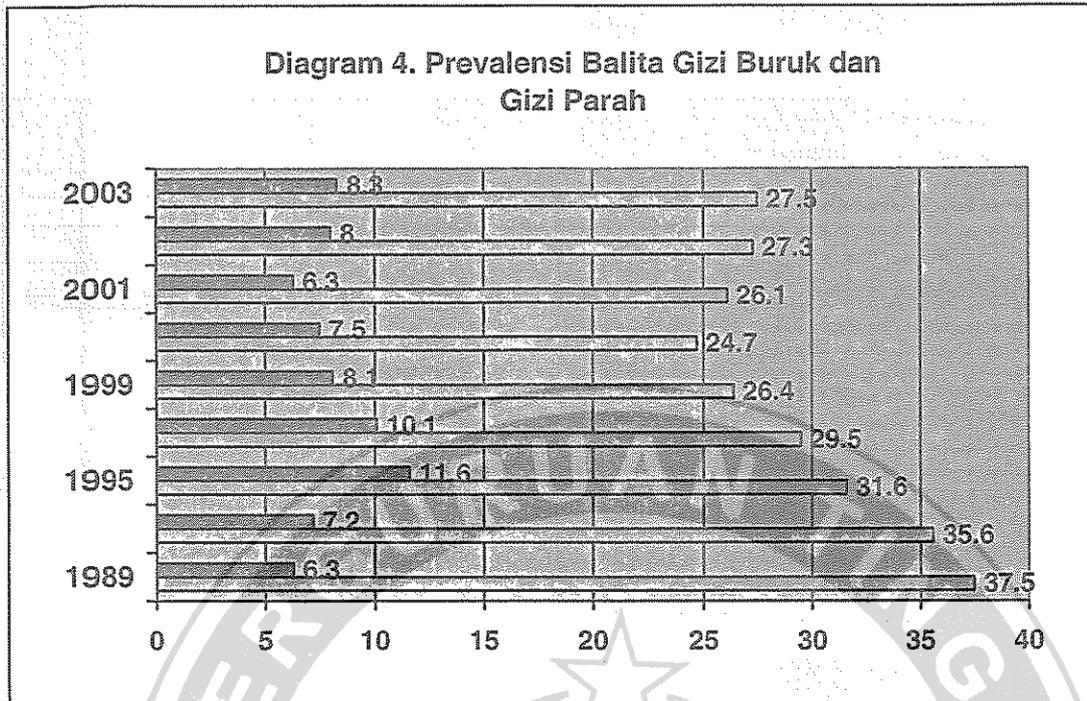
Kota
 Desa
 Kedalaman Kemiskinan (P1)
 Keparahan Kemiskinan

Tantangan lainnya adalah kesenjangan antara desa dan kota. Proporsi penduduk miskin di perdesaan relatif lebih tinggi dibandingkan di perkotaan. Data Susenas (*National Socio-Economic Survey 2004*) menunjukkan bahwa sekitar 69,0 persen penduduk di perdesaan termasuk miskin, dan sebagian besar bekerja di sektor pertanian.

Tantangan lainnya adalah kemiskinan yang dialami oleh kaum perempuan yang ditunjukkan oleh rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan, terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, serta masih rendahnya angka indeks pembangunan gender (*Gender-related Development Index/ GDI*) dan angka indeks pemberdayaan gender (*Gender Empowerment Measurement/ GEM*). Di samping itu, tantangan lainnya adalah daerah otonomi yang berdampak pada *meningkatkan peran pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan* sehingga peran daerah sangat penting untuk keberhasilan penanggulangan kemiskinan secara nasional, terutama dalam mendekatkan pelayanan dasar bagi masyarakat. Tindakan itu makin mengkonkretkan jumlah penduduk miskin di perdesaan.

Target 2: Menurunkan 50% proporsi penduduk yang menderita kelaparan pada tahun 1990–2015

Keadaan dan kecenderungan prevalensi balita kurang gizi menunjukkan penurunan dalam kurun waktu 1989--2000. Keadaan itu sedikit meningkat pada periode 2001–2003 (Diagram 4). Persentase anak balita yang termasuk kategori gizi kurang dan parah umumnya meningkat dari 24,7 persen pada tahun 2000 menjadi 27,5 persen pada tahun 2003.



Sumber : BPS 2006-2007

□ Balita Gizi Buruk □ Balita Gizi Parah

Tantangannya adalah terjadinya gizi buruk pada balita dan serangan penyakit infeksi. Faktor penyebab tidak langsungnya adalah rendahnya daya beli dan ketidaktersediaan pangan yang bergizi, keterbatasan pengetahuan tentang pangan yang bergizi, terutama untuk ibu dan anak balita. Perbandingan persentase kecukupan gizi antarwilayah juga menunjukkan kesenjangan yang cukup tinggi (Diagram 5).

Diagram 5. Prevalensi Gizi Balita Per Provinsi Tahun 2003



Sumber : BPS 2008

KEBIJAKAN DAN PROGRAM

Upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia telah dilakukan dan menempatkan penanggulangan tersebut sebagai prioritas utama kebijakan pembangunan nasional. Kebijakan penanggulangan kemiskinan merupakan prioritas Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) pada setiap tahun dan digunakan sebagai acuan bagi kementerian (lembaga) dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan tahunan. Berbagai kebijakan dalam RPJM 2004–2009 diharapkan dapat menurunkan persentase penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Sebagai wujud gerakan bersama dalam mengatasi kemiskinan dan mencapai Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs), Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (*National Strategy for Poverty Reduction/ SNPK*) telah disusun melalui proses partisipatif dengan melibatkan seluruh *stakeholder* pembangunan di Indonesia. SNPK menggunakan pendekatan berbasis hak (*right-based approach*) sebagai pendekatan utama dengan menegaskan adanya pencapaian secara bertahap dan progresif (*progressive realization*) dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak dasar rakyat, memberikan perhatian terhadap perwujudan kesetaraan dan keadilan gender, dan percepatan pengembangan wilayah. Selain itu, sekitar 60 persen pemerintah kabupaten dan kota telah membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah (KPKD) dan menyusun Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) sebagai dasar penanggulangan kemiskinan di daerah dan mendorong gerakan sosial dalam mengatasi kemiskinan.

Langkah prioritas dalam jangka pendek ada tiga. Pertama, mengurangi kesenjangan antardaerah dengan (i) penyediaan sarana irigasi, air bersih, dan sanitasi dasar, terutama daerah-daerah langka sumber air bersih; (ii) pembangunan jalan, jembatan, dan dermaga, terutama daerah terisolasi dan tertinggal; (iii) redistribusi sumber dana kepada daerah-daerah yang memiliki pendapatan rendah dengan instrumen dana alokasi khusus (DAK).

Kedua, memperluas kesempatan kerja yang dilakukan melalui bantuan dana stimulan untuk modal usaha, terutama melalui kemudahan dalam mengakses kredit mikro dan UKM, pelatihan keterampilan kerja untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja, pembangunan sarana dan prasarana berbasis masyarakat yang padat pekerja.

Ketiga, memenuhi hak dasar penduduk miskin secara langsung yang diberikan berupa layanan (i) pendidikan gratis bagi penuntasan wajib belajar sembilan tahun, termasuk murid yang berasal dari keluarga miskin dan penunjangnya dan (ii) jaminan pemeliharaan kesehatan gratis bagi penduduk miskin di puskesmas dan rumah sakit kelas III.

Untuk mencapai ketiga langkah prioritas di atas, dibudayakanlah dalam pembangunan Indonesia perihal pemberdayaan masyarakat dan pelibatan peran aktif masyarakat miskin, dari perencanaan program pembangunan, penuntun kebijakan dan penganggarannya, pelaksanaan program, hingga kegiatan monitoring dan evaluasinya.

Selanjutnya, untuk mengatasi prevalensi balita gizi buruk dan balita gizi parah, dilakukan, antara lain, (1) penanggulangan kurang energi protein (KEP), anemia gizi besi, gangguan akibat kekurangan yodium, kekurangan vitamin A, dan

kekurangan zat gizi mikro lainnya, (2) pemberdayaan masyarakat sadar gizi, (3) pemberian subsidi pangan bagi penduduk miskin, (4) peningkatan partisipasi masyarakat melalui revitalisasi pelayanan posyandu, dan (5) pelayanan gizi bagi ibu hamil (berupa tablet besi) dan balita (berupa makanan pendamping ASI) dari keluarga miskin.

Untuk keberhasilan kebijakan dan program ini, selain dibutuhkan peran aktif pemerintah, tidak lepas dari peran serta dunia usaha dan masyarakat dalam mendukung perbaikan gizi buruk dan balita gizi parah di masyarakat.

Selain program dan kebijakan di atas, sebaiknya dicanangkan sejumlah strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia, seperti menanggulangi kemiskinan dengan mengurangi jumlah keluarga miskin yang ada, membangun kemauan untuk bekerja keras dan lebih cerdas, dan bekerja dengan kemauan ikhlas sehingga penghasilan mereka meningkat. Jadi, prioritas utama adalah memperbaiki kualitas sumber daya manusia dan membuka lapangan kerja yang berorientasi ekspor sehingga mampu menyerap angkatan kerja sebanyak mungkin. Katakanlah mendorong insentif bagi sektor riil dan menciptakan iklim investasi yang kondusif sehingga para pengusaha asing tertarik menanamkan modalnya pada sektor yang berorientasi ekspor dan padat karya.

Strategi lain yang tidak kalah penting adalah meninjau kembali hak-hak dasar masyarakat, hak publik, infrastruktur sosial, keadilan masyarakat, kekumuhan kota, kemiskinan masyarakat, kriminal dan kemiskinan, lapangan kerja masyarakat miskin, pembangunan sosial, termasuk ketentuan dan aturan yang jelas mengenai problem pengangguran dan kemiskinan, problem transportasi kota, problematika perkotaan, skema kredit mikro dan kemiskinan, dan tanggung jawab sosial perusahaan. Artinya, kesalahurusan negara tentang kebijakan pembangunan negaralah yang pertama harus diperjuangkan pemerintah, bukannya memberangus hak-hak orang miskin menerima derma, memberantas pengemis dan pedagang asongan, serta memberantas pedagang kaki lima beroperasi. Seharusnya, ada kebijakan dan keputusan pemerintah sekuat tenaga untuk memikirkan pembangunan yang langsung bersentuhan dengan peningkatan kemampuan sosial masyarakat dalam melakukan kegiatan ekonominya. Jika tidak, ketidakjelasan hal-hal di atas akan memicu gejolak sosial yang luar biasa karena hak-hak orang miskin tidak mampu dipenuhi oleh negara. Misalnya, pemerintah memberi perhatian khusus kepada sebelas provinsi yang termasuk kategori miskin terberat (BAPENAS 2007), seperti provinsi Timor-Timur, Kalimantan Barat, Irian Jaya, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Maluku, Kalimantan Selatan, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Jawa Barat.

USUL, STRATEGI, DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan uraian di atas, ada sejumlah hal yang perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah dan masyarakat usahawan Indonesia sebagai kerangka usulan dan strategi penanggulangan kemiskinan (dan kelaparan) di Indonesia.

- a. Data dan peta kemiskinan yang disiapkan oleh BPS hendaknya didata dan dipetakan seakurat mungkin sehingga tidak menimbulkan bermacam-macam

interpretasi yang salah dengan menyadari bahwa kemiskinan adalah bagian permanen dari populasi suatu bangsa.

- b. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah seharusnya menjalin kerja sama yang apik untuk menciptakan jaringan kerja dan menetapkan proyek yang berorientasi padat karya dan padat modal sehingga mampu menciptakan produk yang berorientasi pasar internasional. Dengan demikian, para investor asing akan tertarik menanamkan modalnya kembali di Indonesia dan penduduk memiliki sejumlah peluang kerja.
- c. Pemerintah seharusnya mendorong insentif bagi sektor riil dan menciptakan iklim investasi yang kondusif sehingga para pengusaha asing tertarik menanamkan modalnya pada sektor yang berorientasi ekspor dan padat karya.
- d. Pemerintah seharusnya mendorong insentif bagi sektor riil dan menciptakan iklim investasi yang kondusif sehingga para pengusaha asing tertarik menanamkan modalnya pada sektor yang berorientasi ekspor dan padat karya.
- e. Strategi lain yang tidak kalah pentingnya adalah meninjau kembali hak-hak dasar masyarakat, hak publik, infrastruktur sosial, keadilan masyarakat, kekumuhan kota, kemiskinan masyarakat, kriminal dan kemiskinan, lapangan kerja masyarakat miskin, pembangunan sosial, termasuk ketentuan dan aturan yang jelas mengenai problem pengangguran dan kemiskinan, problem transportasi kota, problematika perkotaan, skema kredit mikro dan kemiskinan, dan tanggung jawab sosial perusahaan.
- f. Pemerintah harus memberi peran aktif (partisipatif) masyarakat, khususnya perguruan tinggi, untuk menyusun program dan melaksanakannya di lapangan. Misalnya, menaikkan anggaran pendidikan dan merintis kerja sama yang apik dengan perusahaan-perusahaan nasional untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan produknya.
- g. Pemerintah berkewajiban membangun jaringan-jaringan pengaman sosial untuk meningkatkan kualitas hidup, memperbaiki paradigma, dan meluruskan persepsi negatif masyarakat tentang buruknya sistem pemerintah di Indonesia.
- h. Pemerintah seharusnya memiliki kemauan untuk mengubah tuduhan masyarakat tentang salah urus negara sehingga meraih kembali kepercayaan dari masyarakat pada masa yang akan datang.
- i. Pemerintah perkotaan harus mampu menyusun peraturan tentang pengaturan hidup masyarakat miskin di kota-kota, terutama gepeng, sehingga tidak menjadi kelompok pelarian dari kehidupan nyata yang makin menantang.

PUSTAKA ACUAN

- Agusta, Ivanovich. 2005. Distribusi BLT, Metode Survei, dan Data Kemiskinan. *Kompas*, 29 November.
- BAPENAS. 2007. Jakarta.
- Laporan Tahunan BPS. 2006. Jakarta.
- Laporan Tahunan BPS. 2007. Jakarta.
- Mubyarto. 1997. Hasil Wawancara: Sebelas Provinsi Miskin Berat, Jakarta Kemiskinan Bandel. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, Agustus.
- , 2001. *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*. Yogyakarta: BPFE.
- National Socio-Economic Survey*. 2004.
- Penny, D. H. 1989. *Kemiskinan: Peranan Sistem Pasar*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Perda Ketertiban Jakarta dan Kemiskinan. *Kompas*, September 2007.
- Perda Tibum Menunjukkan Arogansi Penguasa Tang Tak Henti-Hentinya Memerangi Warga Miskin. *Kompas*, Desember 2007.
- , 2006/2007. Laporan Tahunan Biro Pusat Statistik.
- Tim *Save The Nation*. 2007. Evaluasi Akhir Tahun 2007, 29 Desember.
- World Bank*. 2007. *Indonesia Constructing A New Strategy for Poverty Reduction*. Washington DC: World Bank.