

005

● KESEJAHTERAAN SOSIAL

EVALUASI KEBIJAKSANAAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI PROGRAM-PROGRAM PEMBANGUNAN DALAM PJP I

Ujianto Singgih Prayitno*)

Abstract

INPRES is one of the various policies used by Indonesian government to address the problem of the income distribution and poverty alleviation. The aim of the Inpres is provide health care, primary education, maintenance and improvement of existing infrastructure and building new infrastructure, the government through Inpres provides a means for the poor to improve their living standards of the poor. This study concluded that Inpres didn't affect the income improvement of the poor directly. This study showed that the influence of Inpres programs on poverty alleviation works through market mechanism.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam 25 tahun terakhir pertumbuhan ekonomi Indonesia maju dengan mengesankan. Pada permulaan orde baru —tahun 1967, pendapatan perkapita Indonesia hanya sebesar US\$ 75, namun pada tahun 1992 meningkat hampir sepuluh kali lipat menjadi US\$ 620. Pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 1991 adalah sebesar 6,6%. Dengan pertumbuhan 7.4 % untuk 1989 dan 1990, dalam tiga, tahun terakhir, Indonesia mencapai pertumbuhan rata-rata diatas 7%.¹⁾ Laju pertumbuhan tahun 1991 ini tidak selamanya mengandung pertumbuhan

*) Penulis adalah Peneliti bidang Kesejahteraan Sosial Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Saat ini tengah menyelesaikan studi lanjutan di Program Magister Universitas Indonesia, Program studi Sosiologi, Kekhususan Ilmu Kesejahteraan Sosial

1.) Syahrir, *Ekonomi Anak di Baca dan Perlu*, Pustaka Grafiti, Jakarta 1994

sektoral yang "harmonis". Sektor Industri pengolahan bertumbuh sekitar 9,8%, sedangkan sektor pertanian hanya 1,3% yang andil keduanya mencakup 40% PDB. Pertumbuhan sektor pertanian sebesar 1,3% memiliki implikasi pertumbuhan negatif, karena jika pertambahan penduduk 1,9%, maka secara perkapita pendapatan sektor pertanian bertumbuh -0,6%, disektor yang justru menyerap 52% dari total angkatan kerja.²⁾

Tingginya GNP sebagai indikator keberhasilan pembangunan yang berorientasi pertumbuhan, belum menjamin terwujudnya kesejahteraan rakyat, karena hasilnya tidak selalu diterima secara merata, akibat dari prioritas pembangunan yang ditetapkan. Akibat yang sering dirasakan adalah (a) menurunnya sumbangan sektor pertanian terhadap GDP, (b) tingkat pengangguran yang meningkat, dan (c) meningkatnya jumlah kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Dan secara umum pendapatan perkapita ini menjadi indikator keberhasilan pembangunan di suatu negara.

Ketidakerataan dan kesenjangan sosial kerap muncul sebagai fenomena yang khas dalam proses pembangunan. Angka kemiskinan absolut yang tercatat ketika Indonesia memulai strategi pembangunan jangka panjang tahap pertama, melalui serangkaian PELITA adalah 60% dari total penduduk tahun 1970, atau sekitar 60 juta jiwa. Pada tahun 1976 tercatat sekitar 54,2 juta orang penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan atau sekitar 40,08% dari seluruh penduduk Indonesia. Kemudian terjadi penurunan, sehingga pada tahun 1990 tinggal 27,2 juta orang atau sekitar 15,08%.³⁾

B. Pokok Permasalahan

Selama pembangunan dalam PJP I, hal yang sangat dirasakan adalah bahwa program pembangunan ekonomi pemerintah dinilai terlalu kuat, sehingga mengabaikan partisipasi masyarakat, yang cenderung dikesampingkan oleh para teknokrat. Persoalan mendasar yang dihadapi Indonesia bukan saja "bagaimana mengejar pertumbuhan ekonomi" tetapi juga "bagaimana melakukan redistribusi pendapatan dan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan", dengan mengakomodasi masalah politik, sosial, dan budaya.

Keberhasilan pencapaian sasaran program pengentasan kemiskinan adalah meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi rakyat miskin melalui upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan kemampuan modal, pengembangan usaha, dan penguatan kelembagaan

2) Ibid

3) Biro Pusat Statistik. *Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan di Indonesia 1976-1990*, Jakarta 1993

kelompok, tergantung juga pada identifikasi keberhasilan dan kegagalan program-program pengentasan kemiskinan sebelumnya. Pembangunan berkelanjutan sekurang-kurangnya mensyaratkan dua hal, yaitu pertama, perlunya kegiatan yang berdampak pengembangan ekonomi rakyat, yang tercermin dari terjaminnya pekerjaan bagi orang miskin, terjadinya peningkatan konsumsi mereka, dan terjadinya akumulasi kekayaan dalam kehidupan rakyat miskin. Kedua, mendorong terjadinya transformasi sosial yang ditandai dengan meluasnya kesempatan memilih cara dan tujuan hidup mereka, menjadi lebih mandiri, dan meningkatnya rasa harga diri dalam kehidupan. Sampai seberapa jauh kondisi sosial ekonomi masyarakat itu berubah dengan pelaksanaan program pengentasan kemiskinan selama pelaksanaan pembangunan jangka panjang pertama (PJP I).

C. Metodologi

1. Tujuan Penelitian dan Hipotesis

a. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian evaluasi ini adalah mengumpulkan data yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan, terutama program-program pembangunan yang relevan bagi upaya pengentasan penduduk miskin, yang dapat dipergunakan sebagai dasar pijakan bagi pelaksanaan Keppres No 5/1993 tentang Inpres Desa Tertinggal dan Keppres No 90/1995 tentang kemitraan usaha.

b. Hipotesis

Sesuai dengan trilogi pembangunan, pemerataan merupakan kebijaksanaan pembangunan yang diterapkan, sehingga pembangunan ekonomi akan berdampak terhadap pengurangan penduduk miskin.

2. Metoda Penelitian dan Analisis

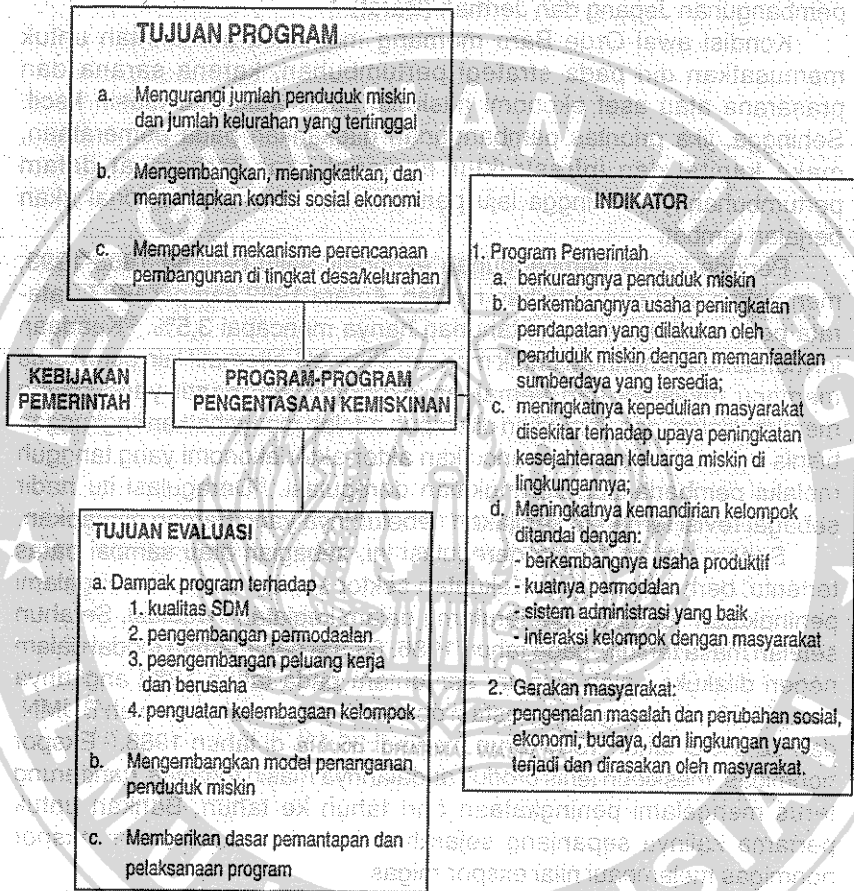
a. Metoda pengumpulan Bahan

Model penelitian ini adalah model penelitian evaluatif, yang merupakan suatu proses yang dilakukan dalam kaitannya dengan penentuan kebijakan dengan terlebih dahulu mem

perlu mempertimbangkan nilai-nilai positif dan keuntungan suatu program, serta memper timbangkan proses serta teknik yang telah digunakan untuk melakukan penelitian. Setiap kegiatan evaluasi biasanya dimaksudkan untuk mengembangkan kerangka berpikir bagi pengambilan keputusan. Pelaksanaan penelitian ini, akan dilihat sampai seberapa jauh dampak yang telah terjadi dari serangkaian kebijakan pemerintah, baik melalui program-program Inpres, maupun program-program pertanian yang dilakukan dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Hal tersebut akan diteliti dari sumber sekunder, yaitu hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan atau survey-survey yang dilakukan oleh BPS, seperti survey Potensi Desa, SUSENAS, ataupun laporan mengenai "Penduduk Miskin Dan Desa Teringgal 1993 Metodologi dan Analisis", dan sumber kepustakaan lain yang relevan.

b. Rencana Analisis

Analisis data yang terkumpul lebih diarahkan pada analisa kualitatif yang melihat berbagai variabel yang berhubungan dengan pengurangan penduduk miskin. Kerangka analisis tersebut adalah sebagai berikut :



II. MEMAHAMI KEMISKINAN

A. Pembangunan Ekonomi

Periode pertama masa pembangunan jangka panjang I, arah pembangunan yang dilakukan sejak tahun 1967 yang menekankan pada kemudahan investasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi, yang secara makro dianggap berhasil. Selama periode itu Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi 7% per tahun, lebih tinggi dari perkiraan semula 5%. Kebanyakan pengamat terutama dari luar negeri, menilai bahwa

keberhasilan itu dianggap sebagai "economic miracle" di awal pembangunan Jepang dan Jerman (Barat).⁴⁾

Kondisi awal Orde Baru memang memaksa pemerintah untuk memusatkan diri pada strategi pertumbuhan, karena sarana dan prasarana atau aset ekonomi nasional pada waktu itu masih kecil. Sehingga, jika prioritas pembangunan ditekankan pada pemerataan, maka kapital dan infrastruktur nasional akan terhambat dalam pertumbuhannya sehingga laju pertumbuhan ekonomi nasional akan berjalan lambat.

Periode kedua pembangunan ekonomi, yaitu periode 1983-1993, merupakan fase pertumbuhan rendah. Antara 1982 sampai 1987, rata-rata pertumbuhan ekonomi tahunan hanya mencapai 3,5%.⁵⁾Keadaan ini memaksa pemerintah untuk mencari alternatif-alternatif lain guna terus memacu investasi dan kemajuan ekonomi; alternatif yang paling memungkinkan dan kemudian ditempuh adalah menyetatkan lingkungan bisnis Indonesia demi memunculkan aktor-aktor ekonomi yang tangguh melalui pemberlakuan serangkaian deregulasi.⁶⁾Deregulasi itu hadir sebagai revisi terhadap kebijakan sebelumnya yang pernah ditetapkan.

Secara umum, tujuan deregulasi ini, sebagian atau sampai batas tertentu, berhasil tercapai. Kekuatan sektor swasta berhasil mengalami peningkatan kontribusinya terutama dalam kegiatan investasi. Setahun setelah masa tersulit, pada tahun 1986, 63,9% penanaman modal dalam negeri dilakukan oleh swasta; sementara pada tahun 1980 angkanya baru 43,2%. Sedangkan investasi domestik yang dilakukan oleh BUMN, dari 56,8% di tahun 1980 turun menjadi 36,1% di tahun 1986.⁷⁾ Ekspor nonmigas, meskipun jenis produk andalannya masih terbatas, cenderung terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Bahkan untuk pertama kalinya sepanjang sejarah Indonesia modern, nilai ekspor nonmigas melampaui nilai ekspor migas.

Pembangunan, dengan demikian, harus dilaksanakan dan diusahakan lebih adil dan makin merata, sehingga upaya pemerataan dapat menciptakan, mendorong, dan sekaligus memantapkan pertumbuhan dan stabilitas. Antara pemerataan dan pertumbuhan sebenarnya tidak dapat di dikotomikan, karena pemerataan pembangunan itu justru akan

4.) Faisal H. Basri, *Ekonomi Politik Kebijakan Anggaran*, makalah Pelatihan bagi Peneliti DPR RI, 26 Juli - 13 Agustus 1994, LPEM UI, H.8

5.) Syahrir, Op. Cit

6.) Deregulasi bermula dari liberalisasi sektor perbankan, yang dibebaskan terutama bank swasta, untuk menentukan suku bunga deposito dan kredit, serta bebas menciptakan produk perbankan untuk menarik nasabah. Akibatnya, selain positif juga membuat sistem perbankan menjadi lebih rentan, karena over likuiditas menyalurkan dananya ke berbagai kredit konsumsi, pada periode ini rupiah mengalami dua kali devaluasi. Dibiidang fiskal, terjadi penghematan besar-besara, pembelanjaan pemerintah dibatasi, termasuk kenaikan gaji pegawai negeri. Dibiidang perdagangan, khususnya perdagangan internasional, pemerintah memangkas hambatan tarif mulai April 1985.

7.) Faisal H. Basri, Op. Cit., h 14-17

menghasilkan pertumbuhan dan menciptakan stabilitas. Dengan perkataan lain, pertumbuhan ekonomi dewasa ini yang relatif baik, dengan meningkatnya kesejahteraan material rata-rata penduduk tidak berarti otomatis keadilan sosial bagi seluruh rakyat akan terwujud. Untuk mencapainya, masih perlu dipenuhi adanya pemerataan, yaitu distribusi hasil pertumbuhan ekonomi secara adil dan merata.

Kemiskinan yang timbul dalam masyarakat, bukanlah semata-mata sebagai akibat dari faktor-faktor yang ada dalam dirinya sendiri, melainkan sebagai akibat dari eksploitasi. Kemiskinan dalam kelompok masyarakat ada hubungannya dengan kemakmuran yang terjadi pada kelompok elite dalam masyarakat. Kemakmuran pada golongan kecil masyarakat yang merupakan elite itu bukan hanya merupakan gejala ekonomi, melainkan juga gejala politik, bahkan juga merupakan gejala kultural.

Kemiskinan adalah masalah yang kronis, kompleks dan multidimensional. Substansi penting dari kemiskinan adalah kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar yang berupa sandang, pangan, papan, dan pendidikan dasar, sedangkan kesenjangan merupakan ketidakmerataan akses terhadap sumber daya ekonomis. Masalah kesenjangan adalah masalah keadilan, yang berkaitan dengan masalah sosial, mempunyai kaitan erat dengan masalah kemiskinan.

Pengkajian terhadap *poverty profile* masyarakat akan memperlihatkan bahwa kemiskinan itu bukan saja masalah *welfare*, tetapi mengandung permasalahan lain yang lebih kompleks. Moeljarto Tjokroaminoto⁸⁾ menyebutkan setidaknya ada enam masalah, yaitu pertama, masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan (*vulnerability*).

Kedua, kemiskinan berarti tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja karena hubungan produksi di dalam masyarakat tidak memberi peluang bagi mereka untuk berpartisipasi dalam proses produksi, atau mereka terperangkap dalam hubungan produksi yang eksploitatif yang menuntut kerja keras dalam jam kerja yang panjang dengan imbalan yang rendah.

Ketiga, kemiskinan adalah masalah ketidakpercayaan, perasaan impotensi emosional dan sosial menghadapi elite desa dan para birokrat yang menentukan keputusan yang menyangkut dirinya tanpa memberi kesempatan untuk mengaktualisasikan diri; ketidakberdayaan menghadapi penyakit dan kematian, kekumuhan, dan kekotoran.

Keempat, kemiskinan juga berarti menghabiskan semua atau sebagian terbesar penghasilannya untuk konsumsi pangan dalam kuantitas dan kualitas yang terbatas sehingga konsumsi gizi mereka amat

8.) Moeljarto Tjokroaminoto, *Strategi Alternatif Pengentasan Kemiskinan*, makalah untuk seminar bulanan P3PK, Yogyakarta, 13 September 1993

rendah yang mengakibatkan produktivitas termasuk juga etos kerja mereka rendah.

Kelima, kemiskinan juga ditandai oleh tingginya rasio ketergantungan, karena besarnya keluarga dan beberapa diantaranya masih balita. Hal ini akan berpengaruh pada rendahnya konsumsi yang akan mengganggu tingkat kecerdasan mereka. Akibatnya, kompetisi merrebut peluang dan sumber dalam masyarakat, anak-anak kaum miskin akan berada pada pihak yang lemah. Dan keenam, kemiskinan juga terefleksikan dalam budaya kemiskinan yang diwariskan dari suatu generasi ke generasi yang lain.

B. Anatomi Kemiskinan

Kemiskinan dapat dinyatakan sebagai besarnya pengeluaran rupiah yang mampu memenuhi kecukupan konsumsi sebanyak 2100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok minimum lainnya seperti kebutuhan untuk perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan, dan transpor. Pada tahun 1976 tercatat sekitar 54,2 juta orang penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan atau sekitar 40,08% dari seluruh penduduk Indonesia. Kemudian terjadi penurunan, sehingga pada tahun 1990 tinggal 27,2 juta orang atau sekitar 15,08%.

Tabel 1⁹⁾

Batas Miskin, Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin 1976 - 1993

Tahun	Kota			Desa			Kota + Desa	
	Batas Miskin Rp/Kapita	Penduduk Miskin Juta jiwa	%	Batas Miskin Rp/Kapita	Penduduk Miskin Jiwa	%	Penduduk	%
1976	4.522	10,0	38,8	2.849	44,2	40,4	54,2	40,1
1978	1.969	8,3	30,8	2.981	38,9	33,4	54,2	33,3
1980	6.831	9,5	29,0	4.449	32,8	28,4	47,2	28,6
1981	9.777	9,3	28,1	5.877	31,3	26,5	42,3	26,9
1984	13.731	9,3	23,1	7.746	25,7	21,6	35,0	21,6
1987	17.381	9,7	20,1	10.294	20,3	16,4	30,0	17,4
1990	20.614	9,4	16,8	13.295	17,8	14,3	27,2	15,1
1993	27.905	8,7	13,4	18.244	17,2	13,8	25,9	13,7

9) Diolah dari BPS, *Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan 1976-1990, Profil Desa Miskin 1993, Indikator Kesejahteraan Rakyat 1994*

Pada tahun 1976 itu penduduk miskin di daerah perkotaan berjumlah 10,0 juta orang atau 38,79%, sedang pada tahun 1990 turun hingga menjadi 9,4 juta orang atau 16,75%. Sedangkan dipedesaan, tahun 1976 penduduk miskinnya berjumlah 44,2 juta orang atau sekitar 40,37 %, sedangkan pada tahun 1990 menurun hingga menjadi 17,8 juta orang atau sekitar 14,33% dari seluruh penduduk pedesaan. Penurunan penduduk miskin di daerah pedesaan terlihat lebih cepat dibandingkan dengan didaerah perkotaan selama kurun waktu 1976-1990.

Rumah tangga miskin di Indonesia sebanyak 11,51% di daerah perkotaan 14,48 % dan didaerah pedesaan 10,32%. Dari seluruh rumah tangga, yang kepala rumah tangganya laki-laki sebanyak 10,08% miskin, didaerah perkotaan 12,38%, dipedesaan 9,15%. Dari seluruh rumah tangga tersebut, yang kepala rumah tangganya perempuan 1,43% miskin, didaerah perkotaan 2,10 % di daerah pedesaan 1,17 %.

Rata-rata anggota rumah tangga tidak miskin di Indonesia adalah 5,9 orang per rumah tangga. Di daerah perkotaan 5,6 orang per rumah tangga dan didaerah pedesaan 6,1 orang per rumah tangga. Rata-rata anggota rumah tangga tidak miskin lebih kecil dari rata-rata anggota rumah tangga miskin. Anggota rumah tangga tidak miskin Indonesia 4,3 orang per rumah tangga, di daerah perkotaan 4,5 orang per rumah tangga dan didaerah pedesaan 4,1 orang per rumah tangga.

Dilihat dari sumber penghasilan utama, rumah tangga miskin di Indonesia terdiri dari 60,80% rumah tangga pertanian, 10,59% perdagangan, 7,56 persen industri, 6,53 % jasa-jasa dan selebih.

Tabel 2

Persentase Rumah Tangga Miskin Menurut Sumber Penghasilan Kepala Rumah Tangga

Sumber Penghasilan Utama	Kota	Desa	Kota + Desa
Pertanian	25,55	79,54	62,00
Industri	12,06	5,19	7,42
Perdagangan	21,55	5,03	10,40
Jasa-Jasa	14,33	2,77	6,53
Penerima Pendapatan	4,66	2,36	3,10
Lainnya	21,85	51,11	10,55

Tabel 3
Persentase Rumah Tangga Miskin
Menurut Sumber Penghasilan Kepala Rumah Tangga

Tingkat Pendidikan	Kota	Desa	Kota + Desa
Tingkat Sekolah/tidak Tamat SD	57,02	72,01	67,14
SD	31,38	24,32	26,61
SLTP	7,03	2,84	4,20
SLTA ke atas	4,57	0,83	2,05

Sumber : Biro Pusat Statistik, Kemiskinan dan Pemerataan Di Indonesia 1976 - 1990

nya dari bangunan, pengangkutan dan lainnya. Menurut sumber pendapatan utama distribusi rumah tangga miskin di daerah perkotaan terdiri 23,71 % rumah tangga pertanian, 19,89 % perdagangan, 13,57 % industri, 13,52 % jasa-jasa dan selebihnya dari bangunan, pengangkutan dan lainnya.

Tabel 4¹⁰⁾
Persentase Rumah Tangga Miskin
Menurut Sumber Penghasilan Kepala Rumah Tangga

Sumber Penghasilan Utama	Kota	Desa	Kota + Desa
Pertanian	25,55	79,54	62,00
Industri	12,06	5,19	7,42
Perdagangan	21,55	5,03	10,40
Jasa-jasa	14,33	2,77	6,53
Penerima Pendapatan	4,66	2,36	3,10
Lainnya	21,85	5,11	10,55

Sumber : Biro Pusat Statistik Kemiskinan dan Pemerataan Di Indonesia - 1990

10.) BPS, Kemiskinan dan Pemerataan di Indonesia 1976-1990, Jakarta 1993

Sedangkan didaerah pedesaan sebanyak 81,97% rumah tangga miskin memperoleh penghasilan dari pertanian dan 8,03 % rumah tangga miskin yang lain memperoleh penghasilan dari bukan pertanian. Sebanyak 94,13% rumah tangga miskin di Indonesia pendidikan kepala rumah tangga paling tinggi Sekolah Dasar. Didaerah perkotaan sebanyak 88,86% dan didaerah pedesaan sebanyak 97,12%.

3. Ketidakmerataan Antargolongan Penduduk ¹¹⁾

Thee Kian Wie menyebut tiga faktor pokok dalam pembagian pendapatan ¹²⁾ yaitu pertama, pembagian harta (*assets*). Pada dasarnya ketimpangan dalam pembagian pendapatan mencerminkan kepincangan dalam pembagian harta, baik harta fisik maupun harta non fisik. Jika pembagian harta ini banyak menentukan pembagian pendapatan, maka hal ini berarti bahwa usaha pemerataan pendapatan hanya dapat digarap secara efektif dan tuntas melalui usaha pemerataan pembagian harta, baik fisik maupun non fisik.

Kedua, adalah strategi pembangunan, bahwa strategi pembangunan lebih banyak mengutamakan pertumbuhan ekonomi yang pesat daripada mencari pemecahan efektif mengenai masalah ketimpangan pendapatan dan kemiskinan absolut. Strategi pembangunan yang ditempuh, dengan demikian, secara sadar atau tidak bersifat diskriminatoris terhadap golongan penduduk yang berpendapatan rendah. Hal ini disebabkan dalam proses perencanaan pembangunan umumnya sering tidak melakukan perkiraan terlebih dahulu mengenai biaya atau kerugian yang diderita maupun keuntungan yang diperoleh berbagai golongan penduduk sebagai akibat suatu program atau proyek pembangunan tertentu. Singkatnya, dampak negatif dan positif atau *incident of costs and benefits* dari suatu kebijaksanaan pembangunan tertentu sering tidak diperhitungkan dalam perencanaan pembangunan, sehingga tidak mengherankan bahwa suatu kebijaksanaan tertentu, sering dengan tidak sengaja malah merugikan golongan yang berpendapatan rendah.

Dan ketiga adalah kebijaksanaan fiskal yang termasuk kebijakan perpajakan dan kebijakan pengeluaran pemerintah, sering pula bersifat regresif, kendatipun diatas kertas bersifat progresif. Artinya, bertujuan untuk mengenakan pajak sesuai dengan kemampuan membayar.

11) b. d.

12.) The Kian Wie, dalam Sastrapratedja et. al., ed., Mengungkap Mitos - Mitos Pembangunan, Gramedia, Jakarta 1986, halaman 112-126

Tabel 5
Persentase Pembagian Pendapat dan Gini Rasio
1978 - 1990

Tahun	Kota				Desa				Kota + Desa			
	40%	40%	20%	Gini	40%	40%	20%	Gini	40%	40%	20%	Gini
	Rendah	Menengah	Tinggi	Rasio	Rendah	Menengah	Tinggi	Rasio	Rendah	Menengah	Tinggi	Rasio
1978	1740	3639	4621	38	1988	3823	4189	34	1813	3553	4534	38
1980	1868	1779	1355	36	2117	3900	3900	39	1955	3838	4227	34
1981	2083	3721	4196	33	2282	3940	3778	29	2044	3746	4210	33
1984	2063	3825	4112	32	2235	3983	3782	28	2075	3728	4197	33
1987	2148	3801	4051	32	2430	3925	3645	26	2087	3748	4166	32
1990	1967	3766	4267	34	2441	2923	3636	25	2131	3675	4194	32

Sumber: Biro Pusat Statistik, Kemiskinan dan Pemerataan Di Indonesia 1976-1990

Kenyataan bahwa perpajakan Indonesia tidak bersifat progresif, menurut Thee Kian Wie, adalah terutama dalam mengenakan pajak atas golongan yang berpendapatan tinggi.

Salah satu indikator yang digunakan untuk menggambarkan kecenderungan distribusi pendapatan adalah gini rasio. Perhitungan Gini rasio yang disajikan oleh BPS didasarkan atas data pengeluaran rumah tangga yang dihimpun melalui SUSENAS sebagai *proxy* atau pendekatan pendapatan rumah tangga. Dengan anggapan, bahwa tingkat tabungan dan hutang adalah nihil, maka pengeluaran rumah tangga adalah identik dengan pendapatan rumah tangga.

Dari data BPS dapat dicatat bahwa pembagian pendapatan antar golongan penduduk pada tahun 1990 menunjukkan kecenderungan membaik dibanding tahun 1978. Perbaikan dalam pembagian pendapatan antarkelompok penduduk ditunjukkan oleh menurunnya indeks ketidakmerataan Gini dari 0,38 pada tahun 1978 menjadi 0,32 pada tahun 1990. Angka Gini rasio ini menggambarkan tingkat pemerataan. Membaiknya pemerataan pembagian pendapatan juga ditunjukkan oleh meningkatnya persentase pendapatan yang diterima oleh penduduk berpendapatan rendah. Persentase pendapatan yang diterima oleh 40% kelompok penduduk berpendapatan rendah meningkat dari 18,13% pada tahun 1978 menjadi 21,31% pada tahun 1990. Ini berarti bahwa kondisi ekonomi kelompok penduduk yang berpendapatan rendah membaik terutama terjadi di daerah perdesaan yang merupakan daerah pemusatan penduduk miskin.

Persentase pendapatan yang diterima oleh kelompok penduduk berpenghasilan rendah di daerah perdesaan naik dari 19,88% pada tahun

1978 menjadi 24,41% pada tahun 1990. Dengan demikian penduduk perdesaan turut menikmati hasil dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Meningkatnya persentase pendapatan yang diterima oleh penduduk perdesaan mendorong membaiknya kondisi ekonomi penduduk miskin di perdesaan pun menurun dari 44,2 juta jiwa atau 40,37% pada tahun 1978 menjadi 17,8 juta jiwa atau 14,33% pada tahun 1990.

Manfaat dari pertumbuhan ekonomi juga dinikmati oleh kelompok penduduk berpendapatan rendah dipertanian. Persentase pendapatan yang diterima oleh kelompok penduduk berpendapatan rendah meningkat dari 17,40% pada tahun 1978 menjadi 19,67% pada tahun 1990. Dan secara keseluruhan indeks Gini di pertanian menjadi 0,34 pada tahun 1990. Dengan demikian jumlah dan persentase penduduk miskin dipertanian juga menurun dari 10 juta jiwa atau 38,79% pada tahun 1978 menjadi 9,4 juta jiwa atau 16,75% pada tahun 1990. Perbandingan antara kota dan desa menunjukkan bahwa pola pergeseran pendapatan yang diterima oleh penduduk kota sedikit berbeda. Kecenderungan yang terjadi adalah bahwa persentase pendapatan yang diterima oleh 20% kelompok penduduk berpendapatan tinggi cenderung meningkat. Dengan demikian penurunan jumlah penduduk miskin di daerah pertanian pun relatif lambat.

Persebaran penduduk miskin untuk daerah pertanian dan perkotaan ternyata tidak jauh berbeda dengan persebaran penduduk miskin secara keseluruhan. Sekitar 71,3% penduduk miskin di daerah pertanian terdapat di Jawa dan 15% di Sumatera. Persebaran penduduk miskin perdesaan juga tidak jauh berbeda. Penduduk perdesaan yang miskin sebagian besar berada di Jawa.

Ciri rumah tangga miskin yang berkaitan dengan sebaran lokasi rumah tangga adalah sumber penghasilan. Sekitar 62,0% dari rumah tangga miskin penghasilan utamanya bersumber dari sektor pertanian, 10,4% dari sektor perdagangan, 7,4% dari sektor industri, 6,5% dari sektor jasa-jasa dan selebihnya dari sektor bangunan, pengangkutan, dan lainnya.

Kegiatan ekonomi perkotaan yang lebih beragam memberikan sumber penghasilan yang beragam pula bagi rumah tangga miskin di perkotaan. Lebih dari 74% rumah tangga miskin di perkotaan memperoleh penghasilan utama dari kegiatan ekonomi diluar sektor pertanian, dan hanya 25,6% rumah tangga miskin mengandalkan pada sektor pertanian saja. Ini berarti upaya perbaikan taraf hidup penduduk miskin di perdesaan hanya mungkin dicapai melalui peningkatan produktivitas dan penguatan daya saing petani. Pemberian fasilitas pemasaran, peningkatan kemampuan, dan penyediaan layanan permodalan sangat mendukung pengembangan usaha kecil di perkotaan. Dilihat dari status

pekerjaan, sekitar 72,24% kepala rumah tangga miskin di daerah perdesaan berusaha sendiri, 20,1% bekerja sebagai buruh atau karyawan, dan 7,3% sebagai pekerja keluarga. Sementara itu, sekitar 49,4 % kepala rumah tangga miskin di kota berusaha sendiri, 39,8% berstatus sebagai buruh atau karyawan, dan sekitar 10,0% sebagai pekerja keluarga.

Penduduk miskin yang tersisa saat ini adalah yang paling rendah kemampuannya dan makin berpusat di kantong-kantong kemiskinan, yaitu daerah di perbatasan negara, daerah pantai dan kepulauan, daerah terbelakang, daerah dengan tekanan penduduk tinggi, daerah potensial namun miskin dan jarang penduduk, daerah terpencil dan terisolir, daerah kritis, daerah kering atau daerah pasang surut, dan daerah lain yang menghadapi permasalahan khusus.

III. PEMBANGUNAN SOSIAL : KERANGKA ACUAN ?

Sasaran dan tujuan pembangunan sosial dirumuskan atas dasar pandangan, bahwa proses yang timbul dalam sistem sosial itu mempunyai tujuan tertentu. Secara umum pembangunan itu bertujuan antara lain menciptakan tatanan yang lebih baik dan tersedianya kebutuhan manusia yang memadai. Pemenuhan kebutuhan manusia itu meliputi berbagai hal seperti misalnya peningkatan penghasilan perkapita dan standar-standar kehidupan. Peningkatan standar hidup itu tidak hanya ditandai oleh kenaikan penghasilan ekonomi, melainkan mencakup pemenuhan kebutuhan dasar, keseimbangan lingkungan hidup, produktivitas, adanya akses masyarakat terhadap pelayanan dasar, menerima heterogenitas, dan adanya dukungan keluarga dan sektor informal.

Pembangunan Sosial dapat ditafsirkan sebagai pembangunan yang melibatkan manusia secara langsung. Menurut definisi UNDP, Pembangunan manusia (*human development*) adalah suatu proses yang memberikan atau memperluas pilihan bagi setiap orang.¹³⁾ Seperti telah diuraikan, bahwa pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan rata-rata perorangan (*percapita income*) tidak selamanya meningkatkan pendapatan perorangan secara merata. Dan Logika teori ekonomi pembangunan tentang "penetesan ke bawah" sudah semakin menampakkan kelemahan-kelemahannya.

Proses penetesan ke bawah tidak terjadi dengan sendirinya tanpa kemampuan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah untuk aktif meraih peluang-peluang yang muncul atau menciptakan peluangnya

13.) *Social Development Strategy for ESCAP Region Towards The Year 2000 and Beyond*, United States January 1992

sendiri untuk memperoleh penghasilan. Golongan ekonomi kuat tidak dapat diharapkan secara sukarela menyalurkan sumberdayanya kepada golongan ekonomi lemah. Dengan kata lain, pemerataan tidak akan berjalan otomatis, dan tidak cukup hanya dengan menghimbau dan mengandalkan niat baik golongan ekonomi kuat untuk menolong masyarakat miskin.

Menyadari kenyataan ini, Pemerintah dimanapun, pada semua tingkatan, merupakan pihak yang paling tepat untuk membantu kelompok miskin menanggulangi kemiskinan mereka. Kebijakan-kebijakan pendidikan dapat diarahkan untuk membantu anak-anak orang miskin mendapatkan pendidikan yang memadai. Begitu pula di bidang kesehatan. Dengan memperkuat kualitas sumberdaya manusia kelompok miskin, Pemerintah membantu orang miskin untuk melepaskan diri dari belitan kemiskinan yang tak berujung pangkal. Lebih khusus lagi, dalam upaya penanggulangan kemiskinan diperlukan kepedulian dari segenap aparatur pemerintah, dan kepedulian ini selanjutnya harus diikuti komitmen dari semua pihak untuk secara bersama-sama mengatasi masalah kemiskinan.

IV. KEBIJAKAN-KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Banyak upaya yang telah dilakukan untuk menanggulangi kemiskinan oleh pemerintah, antara lain dengan merumuskan standar objektif garis kemiskinan. Langkah tersebut merupakan upaya untuk menentukan kelompok sasaran sehingga program pembangunan yang secara khusus menanggulangi kemiskinan dapat dirumuskan lebih akurat. Berbagai strategi yang dilakukan pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan perlu mendapatkan tanggapan serius seperti memacu pertumbuhan ekonomi nasional, menyediakan fasilitas kredit bagi lapisan miskin, membangun infrastruktur pedesaan dalam hal ini pembangunan pertanian, pengembangan wilayah/ kawasan.

Kebijaksanaan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada seluruh masyarakat, terutama penduduk miskin, agar dapat menikmati pembangunan serta hasil-hasilnya yang telah dicapai. Penerapan kebijaksanaan ini diarahkan pada berbagai upaya pembangunan yang dapat menciptakan swadaya dan swakarsa penduduk untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatan. Penerapan kebijaksanaan ini dilakukan melalui delapan jalur pemerataan, yaitu (1) Pemerataan kebutuhan pokok rakyat, khususnya pangan, sandang, dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5)

pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air, dan (8) pemerataan memperoleh keadilan.¹⁴⁾

Upaya untuk merealisasikan kebijakan tersebut dilakukan berbagai program pembangunan yang diarahkan untuk mengurangi penduduk miskin di Indonesia. Secara umum, program ini dapat dibedakan menjadi (a) program peningkatan produksi pertanian; (b) program pembangunan sarana dan prasarana fisik yang bermanfaat bagi penduduk miskin; (c) program pengembangan sumber-sumber daya manusia bagi penduduk miskin; dan (d) program yang baru dilaksanakan adalah program IDT dan program kemitraan penduduk kaya dan penduduk miskin melalui Keppres No 90/1995.

Pelaksanaan program tersebut dilakukan melalui pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran dari pembangunan nasional dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan permasalahan pembangunan di daerah.¹⁵⁾ Kunci keberhasilannya terletak pada pencapaian sasaran pembangunan nasional secara efisien dan efektif, termasuk penyebaran hasilnya secara merata di seluruh Indonesia adalah koordinasi dan keterpaduan antar sektor, antara sektor dan daerah, antara daerah tingkat I, antar daerah tingkat II, serta antara daerah tingkat I dan daerah tingkat II.

Tingkat kesejahteraan penduduk di daerah, jika dilihat dari indikator tingkat melek huruf, angka kematian bayi, dan angka harapan hidup, telah mengalami kemajuan yang berarti. Kemajuan ini, secara fisik menunjukkan makin baiknya kualitas hidup sejalan dengan makin baiknya tingkat pendapatan dan pemerataan pendapatan masyarakat.

Selama PJPT I sebenarnya cukup banyak kebijaksanaan dan program pengentasan kemiskinan yang telah dilaksanakan di Indonesia yang dilakukan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai salah satu instrumen kebijakan makro ekonomi Indonesia. Kebijakan dan program pengentasan kemiskinan dapat dikelompokkan dalam beberapa jenis, yaitu (a) pentransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat ke daerah dalam bentuk Inpres; (b) peningkatan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk Inpres; (c) perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil (Kupedes, KURK, BKK, KCK, Kredit Bimas dsb); (d) pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya infrastruktur pertanian; dan (e) pengembangan

14.) Garis - Garis Besar Haluan Negara 1993

15.) Lihat REPELITA III, IV, V, Buku II: Pembangunan dan REPELITA VI: Buku II: Pemerataan Pembangunan dan Penanggulangan Kemiskinan

kelembagaan di daerah yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, seperti program pengembangan pendapatan petani kecil (P4KT).¹⁶⁾ Informasi mengenai tingkat keberhasilan dan program pengentasan kemiskinan tersebut belum banyak didokumentasikan. Evaluasi yang khusus dirancang untuk menilai keberhasilan dari serangkaian kebijakan di atas perlu dilakukan untuk mengkaji kontribusi dari masing-masing kebijakan terhadap penurunan angka kemiskinan.

Jika menilik dari karakteristik kebijakan Inpres, maka seharusnya memiliki potensi untuk memberi kontribusi yang cukup besar dalam pengentasan kemiskinan dan penyempitan kesenjangan. Namun, karena pada dasarnya Inpres itu adalah suatu relief program berkelanjutan dari dampak program Inpres tentunya bergantung pada keberlanjutan dari program itu sendiri. Oleh karena itu, keberlanjutan dampak kebijakan Inpres menjadi satu isu yang penting diperhatikan. Lebih dari itu, seperti program serupa lainnya, Inpres sering kali menimbulkan ketergantungan di kalangan penduduk dan daerah miskin. Hal tersebut merupakan suatu kondisi yang mestinya harus dihindari oleh program pengentasan kemiskinan. Banyak kegiatan pembangunan di desa yang kelanjutan pelaksanaan program tergantung pada ketersediaan dana Inpres.

Pos-pos anggaran yang tersedia untuk program Inpres adalah (1) program bantuan pembangunan daerah; (2) Inpres pembangunan desa; (3) Inpres Pembangunan Dati II; (4) Inpres pembangunan Dati I; (5) Inpres sekolah dasar; (6) Inpres kesehatan. Dana-dana Inpres pembangunan desa, pembangunan Dati II, dan pembangunan Dati II bersifat hibah (*block grant*). Dana-dana Inpres sekolah dasar dan Inpres kesehatan termasuk juga Inpres penghijauan, Inpres jalan Propinsi dan Kabupaten pengelolaannya tidak sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Sejak Pelita III, manakala kebijakan pemerataan mulai dicanangkan, terjadi ironisme dalam hal alokasi dana-dana Inpres, karena dana-dana inpres itu justru banyak terkonsentrasi di Pulau Jawa.

Disamping itu pemerintah selama beberapa Pelita terakhir terus berusaha memperbaiki akses penduduk miskin terhadap berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, sanitasi, air bersih, dan sebagainya. Dalam beberapa aspek tidak bisa diingkari kebijakan tersebut telah berhasil meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan sosial. Pembangunan SD di seluruh pelosok tanah air, yang diikuti dengan program wajib belajar sekolah dasar, telah mendongkrak angka partisipasi sekolah dasar mencapai lebih dari 90% pada tahun 1987.

16.) Aswan Selya Dewanta, ed., *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1996, h. 40-

Tabel 6¹⁷⁾
Prosentase Distribusi Dana Inpres Menurut Wilayah

Wilayah	Pelita III	Pelita IV	Pelita V
Sumatera	25,9	27,1	27,1
Jawa	39,4	36,7	33,4
Kalimantan	9,7	10,7	11,7
Sulawesi	11,2	10,8	11,4
Kep. Timur	13,8	14,8	16,65

TABEL 7
BEBERAPA INDIKATOR KESEJAHTERAAN
TAHUN 1971 DAN 1993

Daerah Tingkat I	Melek Huruf (%)		Kematian Bayi (per 1.00 kelahiran hidup)		Harapan Hidup (tahun)	
	1976	1992	1971	1993	1971	1993
1. Daerah Istimewa Aceh	76,73	98,74	126,00	48,42	49,10	65,02
2. Sumatera Utara	85,88	92,40	103,00	52,52	53,40	64,04
3. Sumatera Barat	83,77	92,32	138,00	57,16	47,00	62,93
4. Riau	79,55	90,12	125,00	50,97	49,40	64,39
5. Jambi	78,84	89,49	142,00	56,74	46,40	63,003
6. Sumatera Selatan	83,07	90,88	133,00	60,35	48,00	62,21
7. Bengkulu	76,73	89,05	152,00	55,12	44,80	63,40
8. Lampung	79,55	89,55	139,00	58,93	47,00	62,54
9. DKI Jakarta	83,77	95,91	108,00	31,98	52,50	69,08
10. Jawa Barat	73,21	87,30	153,00	71,12	44,60	59,79
11. Jawa Tengah	64,78	81,27	128,00	54,28	48,80	63,61
12. Daerah Istimewa Yogyakarta	79,90	90,00	83,00	37,18	57,40	67,73
13. Jawa Timur	64,06	77,31	108,00	52,97	52,50	63,93
14. Kalimantan Barat	59,13	77,31	119,00	66,12	50,40	60,89
15. Kalimantan Tengah	79,55	90,91	109,00	45,71	52,20	65,66
16. Kalimantan Selatan	78,14	89,81	46,00	76,02	45,70	58,74
17. Kalimantan Timur	76,03	89,88	88,00	46,50	56,40	65,47
18. Sulawesi Utara	90,81	95,37	92,00	53,51	55,40	63,80
19. Sulawesi Tengah	81,24	89,04	123,00	74,91	49,70	58,97
20. Sulawesi Selatan	61,24	81,38	142,00	56,45	47,20	63,10
21. Sulawesi Tenggara	68,28	82,39	145,00	62,45	45,90	61,72
22. Bali	59,84	76,44	102,00	40,76	53,60	66,85
23. Nusa Tenggara Barat	52,09	69,66	192,00	109,36	38,70	52,02
24. Nusa Tenggara Timur	62,65	82,39	128,00	58,10	48,80	62,71
25. Maluku	78,14	92,60	126,00	59,06	49,20	62,49
26. Irian Jaya	48,57	68,74	94,00	70,35	55,20	59,98
27. Timor Timur	30,00	45,14	*)	64,41	*)	61,78
Indonesia	71,00	84,00	130,00	58,14	48,50	62,72

Catatan : *) Tidak ada data

Sumber : Buku Repelita VI

TABEL 8
PERKEMBANGAN PDRB DAN PDRB PERKAPITA
TAHUN 1975 DAN 1990
(dalam harga brlaku))

Daerah Tingkat I	PDRB			PDRB Per Kapita		
	1975 (Rp. juta)	1990 (Rp. juta)	Peningkatan (x100%)	1975 (Rp)	1990 (Rp)	Peningkatan (x100%)
1. Daerah Istimewa Aceh.	160.391	2.896.736	18	71.062	848.141	12
2. Sumatera Utara.	618.856	10.449.025	17	84.256	1.091.187	12
3. Sumatera Barat.	221.647	3.296.840	15	72.649	824.483	11
4. Riau	107.619	2.671.562	25	57.929	814.241	14
5. Jambi	87.180	1.671.562	16	73.751	691.614	9
6. Sumatera Selatan	310.520	6.358.295	20	79.096	1.012.803	13
7. Bengkulu	34.932	795.188	23	56.526	674.488	12
8. Lampung	228.831	3.216.702	14	65.688	535.750	8
9. DKI Jakarta	1.036.917	22.855.444	22	193.747	2.779.617	14
10. Jawa Barat	1.547.098	27.945.376	18	64.345	789.898	12
11. Jawa Tengah	1.178.660	19.535.391	17	50.441	685.049	14
12. Daerah Istimewa Yogyakarta	146.205	1.900.529	13	56.182	652.517	12
13. Jawa Timur	1.891.520	29.142.724	15	69.459	879.042	13
14. Kalimantan Barat	170.241	2.742.608	16	76.851	847.696	11
15. Kalimantan Tengah	65.721	1.376.441	21	81.679	986.087	12
16. Kalimantan Selatan	123.857	2.285.817	18	66.848	880.296	13
17. Kalimantan Timur	197.285	4.409.666	22	124.638	2.351.782	11
18. Sulawesi Utara	148.914	1.506.613	10	79.008	608.009	8
19. Sulawesi Tengah	53.559	982.637	18	50.295	576.892	11
20. Sulawesi Selatan	358.295	4.241.317	12	64.495	607.587	9
21. Sulawesi Tenggara	31.146	821.397	26	38.558	608.759	16
22. Bali	152.916	3.017.887	20	67.389	1.086.597	16
23. Nusa Tenggara Barat	99.821	1.172.175	13	41.223	382.931	9
24. Nusa Tenggara Timur	93.718	1.463.152	13	37.757	358.692	10
25. Maluku	100.219	1.463.152	15	81.997	790.429	10
26. Irian Jaya	83.000	1.596.047	19	80.789	979.719	12
27. Timor Timur	- *)	269.424		- *)	360.406	
Indonesia	9.239.066	159.629.899	17	70.689	890.821	13

Catatan : *) Data tidak tersedia

Sumber : Buku Repeleta VI

TABEL 9
PERSENTASE DISTRIBUSI PDRB (NONMIGAS)
SEKTOR PERTANIAN, INDUSTRI DAN JASA-JASA 1975 DAN 1990
(dalam harga berlaku)

Daerah Tingkat I	1975			1990		
	Pertanian	Industri 1)	Jasa-Jasa	Pertanian	Industri 1)	Jasa-Jasa
1. Daerah Istimewa Aceh.	56,7	4,4	38,9	44,0	11,4	44,6
2. Sumatera Utara.	45,2	6,7	48,1	36,3	18,4	45,4
3. Sumatera Barat.	43,5	9,8	46,7	31,7	13,7	54,6
4. Riau	47,5	4,7	47,8	24,8	9,7	65,5
5. Jambi	53,9	10,1	36,0	34,0	17,5	48,4
6. Sumatera Selatan	38,8	35,4	25,8	22,6	25,5	51,9
7. Bengkulu	59,5	2,2	38,3	34,7	8,1	57,2
8. Lampung	58,9	2,7	36,4	42,0	11,4	48,7
9. DKI Jakarta	2,1	11,1	86,8	1,1	26,4	72,6
10. Jawa Barat	38,6	9,2	52,2	24,5	23,5	52,0
11. Jawa Tengah	43,8	9,6	46,6	33,8	17,3	48,9
12. Daerah Istimewa Yogyakarta	41,6	9,2	49,3	28,8	11,0	60,2
13. Jawa Timur	43,0	11,8	45,3	25,5	21,5	53,0
14. Kalimantan Barat	51,3	10,7	38,0	27,6	19,3	53,1
15. Kalimantan Tengah	53,2	4,1	42,7	36,4	10,5	53,1
16. Kalimantan Selatan	40,1	5,1	54,8	26,2	19,4	54,4
17. Kalimantan Timur	32,8	1,6	65,5	23,8	23,6	52,6
18. Sulawesi Utara	45,1	4,7	50,5	35,4	6,6	58,0
19. Sulawesi Tengah	63,8	1,5	34,8	41,4	8,3	50,3
20. Sulawesi Selatan	53,0	3,7	43,3	44,2	7,7	48,1
21. Sulawesi Tenggara	43,7	21,7	34,7	40,2	11,5	48,3
22. Bali	47,8	3,6	48,6	34,7	5,6	59,7
23. Nusa Tenggara Barat	61,3	3,0	35,7	47,8	4,5	47,7
24. Nusa Tenggara Timur	69,2	2,3	28,5	51,1	2,5	46,3
25. Maluku	64,8	1,1	34,1	33,6	18,7	47,6
26. Irian Jaya	51,9	1,7	46,4	26,8	27,0	46,2
27. Timor Timur	-2)	-2)	-2)	39,6	2,3	58,1
Jumlah	40,0	9,5	50,5	25,9	19,7	54,4

Catatan : 1.) Sektor Industri termasuk pertambangan (nonmigas) dan panggilan.
 2.) Data tidak tersedia

Sumber : Buku Repelita VI

Kebijakan pengentasan kemiskinan lainnya yang diamati adalah program peningkatan akses terhadap kredit kecil. Dalam dekade terakhir, cukup banyak instansi pemerintah yang secara langsung terlibat dalam pengadaan kredit kecil untuk kelompok masyarakat miskin, diantaranya adalah Dikmas, Depdikbud, BKKBN, Dirjen Bandes, BRI, BI, dan Departemen Pertanian. Tujuan utama dari kegiatan ini adalah untuk merangsang kegiatan ekonomi sehingga kesempatan kerja di pedesaan dapat diperluas. Pemberian kredit pada kelompok miskin diharapkan juga dapat menjangkau wanita miskin yang umumnya bergerak dalam bidang sektor informal.

Evaluasi keberhasilan dari program-program kredit ini dalam menjangkau penduduk miskin dan meningkatkan penghasilan penduduk miskin telah banyak dilakukan, misalnya World Bank, 1992. Hasilnya ternyata sangat bervariasi antar *golongan* dalam wilayah. Kendati program perkreditan ini belum berhasil menghilangkan pengaruh pelepasan uang terhadap penduduk miskin, program ini secara umum telah meningkatkan akses penduduk miskin terutama di pedesaan terhadap sumber-sumber permodalan. Laporan Bank Dunia (1991) menunjukkan bahwa KUPeDES, yang dikelola BRI, memiliki kinerja yang paling baik dibandingkan dengan program perkreditan daerah miskin.

Hasil evaluasi terhadap PPW (Peningkatan Peranan Wanita) menunjukkan bahwa beberapa komponen kegiatan PPW ternyata cukup berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemampuan aparat pemerintah yang terlibat dalam pelaksanaan PPW. Dengan kegiatan pembangunan pertanian melalui sistem terasering dan pengenalan tanaman pertanian yang telah *marketable*, ternyata tidak hanya berhasil meningkatkan kesejahteraan petani, tetapi juga memelihara pelestarian sarana fisik dan partisipasi masyarakat terutama kredit bantuan dukuh juga dirasakan masyarakat banyak. Dampak kelembagaan yang penting dari PPW ini adalah peningkatan kemampuan aparat daerah dalam merencanakan kegiatan pembangunan. Tidak seperti program-program pembangunan lainnya, perencanaan dan pelaksanaan PPW diserahkan sepenuhnya pada PEMDA DATI I. Dengan demikian, aparat pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk memutuskan bentuk-bentuk kegiatan yang akan dilaksanakan dalam PPW dan mekanisme koordinasi dan implementasi PPW. Pengalaman ini penting karena pelaksanaan PPW melibatkan banyak instansi dan dinas di DATI I.

V. PENUTUP : LANGKAH SELANJUTNYA ?

Dari penjelasan diatas tampak bahwa pelaksanaan pengentasan kemiskinan selama ini belum mampu menjawab berbagai masalah yang selama ini dialami oleh para penduduk miskin. Pertama, kebijakan pengentasan kemiskinan dalam PJP I adalah kegiatan "pinggiran" yang sulit diharapkan bisa memiliki dampak langsung yang cukup besar terhadap pengentasan kemiskinan. Satu kebijakan yang secara khusus dirancang sebagai "direct attack" perlu dilakukan kalau pengentasan kemiskinan sudah menjadi komitmen nasional. Dalam konteks ini, kebijakan IDT sangat relevan untuk didukung.

Kedua, keberlanjutan dari kebijakan program pengentasan kemiskinan cenderung amat rendah. Dampak kebijakan sering kali menghilang bersamaan dengan habisnya kegiatan proyek. Ini menunjukkan sedikitnya perhatian yang diberikan kepada pengembangan kelembagaan dari kebijaksanaan program pembangunan. Ketiga bias birokrasi dan lemahnya posisi penduduk miskin seringkali menjadikan pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan tidak mencapai sasarannya. Banyak kebijakan pemerintah yang semula dimaksudkan untuk mengatasi masalah kemiskinan dan kesenjangan dan kenyataannya justru mengabdikan kepada masyarakat menengah atas. Dan keempat, kecenderungan sentralisasi dalam penggunaan dan inpres perlu dikurangi. Lokus pengambilan keputusan dalam pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan hendaknya ditempatkan posisi yang dekat dengan penduduk miskin. Karena diri sendirilah yang paling tahu mengenai kegiatan yang diperlukan untuk memerangi kemiskinan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- A World Bank Country Study, **INDONESIA: Strategy for Sustained Reduction in Poverty**, World Bank, Washington D.C., 1990.
- Behrman, Jere R., and Nancy Birdsall., 1989. **School Repetition, Drop outs and the Returns to Schooling: The Case of Indonesia**. University of Pennsylvania Philadelphia.
- _____, 1988. **Unobserved Household and Community Heterogeneity and the Labor Market Impact of Schooling: A Case Study for Indonesia**. University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Bappenas, **Kaji Tindak Program IDT**, 1994.
- Biro Pusat Statistik, **Statistik Kesejahteraan Rakyat tahun 1983 s.d. tahun 1992**.
- Conyers, Diana, **An introduction to Social Planning in the Third World** John Willey & Sons, Ltd., New York, 1984.
- Departemen Kesehatan, **Profil Kesehatan Indonesia 1990, 1991 1992, dan 1993**.
- Dawam Rahardjo, M., **Essei-Essei Ekonomi Politik**, LP3ES, Jakarta, 1993.
- Esmara, Hendra, **Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia** Gramedia, Jakarta, 1986
- Glewwe, P., and J. van der Gaag. 1987. **Confronting Poverty in Developing Countries: Devinitions, Information and Policies**. World Bank. Washington DC
- Iskandar, Jusman, **Strategi Dasar Membangun Kekuatan Masyarakat Koperasi Mahasiswa STKS**, Bandung 1994,
- Korten, David C. and Rudi Klauss, **People Centered Development: Contribution toward Theory and Frame Work**, Kumarian Press, 1984.

- Korten, David C., *People Centered Development: Reflection on Development Theory and Method*, Manila 1993 (paper), 1983
- LPI-ST-YASSIN, *Hasil Rumusan Seminar Advokasi dan Penguatan Masyarakat Miskin*.
- Permy, D.H., *Kemiskinan: Peranan Sistem Pasar*, UI Press, Jakarta 1990, a.b., Ani Rahayu (et.al),
- Prayitno, Ujianto Singgih, *Tinjauan Pelaksanaan Program Pengentasan Kemiskinan Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama: Studi Evaluatif Bagi Pemantapan Pelaksanaan Program IDT*, 1995, tidak diterbitkan
- _____, *Analisis Kebijaksanaan Program Pengentasan Kemiskinan*, 1996, tidak diterbitkan
- _____, *Pengentasan Kemiskinan: Program atau Aksi*, Infodpr, 1994, tidak diterbitkan
- Ravallion, M., and M. Huppi. 1989. *Poverty and Undernutrition in Indonesia during the 1980s*. Agriculture and Rural Development Department Working Paper 286. World Bank. Washington D.C.
- Sekretariat Negara RI, *Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat 1983, 1988, dan 1993*
- Sekretariat Negara RI, *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus tahun 1977 s.d tahun 1992*
- Stephanek, Joseph (ed)., *Dinamika Pembangunan Pedesaan*, Gramedia, Jakarta, 1985
- Shaw, Robert dan Edgar Owens, *Pembangunan ditinjau Kembali*, UGM Press, 1983
- Todaro, MP., *Economic Development in the Third World* (4th ed.), 1985

Thorbecke, E. 1992. *Adjustment and Equity in Indonesia*. Paris: OECD
Development Centre.

World Bank, *Growth and Equity in Semi Industrialized Countries*

World Bank. 1980. *Poverty and Human Development*. New York:
Oxford University Press.

