

# MASALAH KEMISKINAN DAN KEJAHATAN SERTA RESPONS KEBIJAKAN PUBLIK DALAM RANGKA MENGATASINYA

Oleh : **Adrianus Meliala\***

## Abstrak

**T**ulisan ini memaparkan tentang masalah kemiskinan di Indonesia dan implikasinya, salahsatunya, pada meningkatnya kejahatan. Saat pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, mulai mengintervensi dengan cara membuat kebijakan, ternyata tidak mudah mengingat saling berkelindannya berbagai penyuli yang ada, baik di tingkat masyarakat, pemerintah maupun terkait sifat kebijakan publik yang hendak dipilih itu sendiri. Tekanan juga diberikan pada pembangunan oleh masyarakat itu sendiri agar kemiskinan dapat ditekan, demikian pula kejahatan

**Key words:** kemiskinan, kejahatan, kebijakan publik, Indonesia

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

\* Kriminolog dan Guru Besar Departemen Kriminologi FISIP Universitas Indonesia. Juga menjabat Komisioner pada Komisi Kepolisian Nasional maupun Anggota Balai Pertimbangan Pemasaran Kementerian Hukum & HAM. Dapat dihubungi di [adrianusmeliala@gmail.com](mailto:adrianusmeliala@gmail.com)

### Latar Belakang

Pada bulan Maret 2012, Tri Deni kedapatan mencuri sekotak susu formula di Indomaret, Medan. Bapak berusia 27 tahun itu tak tahan mendengar anak satu-satunya yang masih bayi ini menangis. Deni sendiri menganggur, sehingga istrinya harus bekerja keras menghidupi keluarga. Kondisi keuangan yang mencekik, memaksa Deni mencuri dua buah kotak susu formula. Malang, aksinya tertangkap basah.

Deni tidak sendirian. Pada tahun 2009, seorang ibu di Gresik, Jawa Timur, juga pernah tertangkap basah ketika mencuri sebuah susu kaleng untuk anaknya yang masih kecil. Alasan serupa juga dilontarkan oleh ibu berusia 49 tahun ini. Ia kekurangan uang, sedangkan ia juga masih punya anak lainnya yang harus dibiayai sekolahnya.

Albertinus di Tanjung Duren, Jakarta Barat, juga mengalami hal yang sama. Ia terpaksa menodong dengan pistol mainan guna membiayai kelahiran anaknya.

Faktor ekonomi memang kerap menjadi latar belakang terjadinya tindak kejahatan. Terjadinya masalah kriminalitas yang acap melanda wilayah perkotaan, karena tidak terkontrolnya pertumbuhan penduduk yang mengakibatkan meningkatnya jumlah pengangguran. Kedua hal tersebut akan menimbulkan kerawanan sosial, karena manusia tertuntut untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga timbul hasrat menghalalkan segala cara bahkan tindakan yang melawan hukum.

Sebagai negara berkembang, Indonesia masih dalam proses pembangunan, khususnya ekonomi. Namun, krisis moneter pada tahun 1997 telah memurukkan Indonesia ke dalam kemiskinan lebih serius yang berakibat pada penurunan kualitas kehidupan masyarakat. Sebagai contoh, rendahnya tingkat kesehatan, penurunan gizi, dan keterbelakangan pendidikan. Tata ruang kota yang amburadul juga menjadi sebuah problema.

Berkembangnya industri di suatu wilayah memang diharapkan dapat menurunkan tingkat pengangguran yang secara tak langsung akan menurunkan kriminalitas. Namun, perkembangan industri juga menimbulkan penumpukan penduduk. Tak heran bila aksi demo oleh kaum buruh yang makin marak akhir-akhir ini tak jauh dari tuntutan kesejahteraan. Selain itu, kompetisi antar man usia didalamnya dapat melahirkan perilaku menyimpang atau bahkan kriminal.

Ketidakyamanan kota, secara psikologis bisa dipastikan menurunkan etos kerja penduduk dan bahkan akumulasi rasa stress pada masyarakat. Bila tidak ada kebijakan dalam tata ruang yang memadai untuk mengimbangi pembangunan, maka dapat dipastikan perihal munculnya masalah-masalah baru di masa datang. Harapan mewujudkan sebuah kota yang nyaman bagi semua, kemungkinan, akan sangat kecil terwujud. Padahal, bukanlah keinginan manusia untuk hidup lebih baik merupakan salah satu alasan utama dilaksanakannya pembangunan?

Untuk mengatasi hal tersebut, pelbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah, bahkan sejak sebelum krisis moneter. Misalnya, Undang-undang (UU) Nomor 10 Tahun 1992 yang mengatur Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, UU Nomor 13 Tahun 2009 mengenai koordinasi penanggulangan kemiskinan, Peraturan Presiden (PP) Nomor 15 Tahun 2010 mengenai percepatan penanggulangan kemiskinan, UU nomor 13 Tahun 2011 tentang fakir miskin, dan seterusnya. Selain perangkat hukum, juga disiapkan program-program pengentasan kemiskinan, seperti pemberian beras miskin, kartu miskin untuk pelayanan kesehatan, Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan kartu pintar untuk siswa miskin.

Walaupun demikian, kebijakan pengentasan kemiskinan tetap tidak mampu menghilangkan atau bahkan

mencegah kemiskinan. Contohnya, program BLT yang mengedepankan *cash money* kini semakin perlu ditelaah lebih lanjut krusialitasnya, karena cenderung berdampak non-edukatif.

Dengan demikian, muncul pertanyaan: Kebijakan seperti apakah yang dapat menjadi alternatif pengentasan kemiskinan di Indonesia? Sebelum menjawabnya, perlu dipahami terlebih dahulu definisi dari kemiskinan itu sendiri dalam masyarakat, mengingat setiap orang memiliki standar kehidupan yang berbeda.

### Definisi Kemiskinan

Kemiskinan telah menjadi momok yang kerap menghantui negara-negara berkembang dalam persaingannya untuk menjadi negara yang diakui maju. Namun, apakah definisi kemiskinan itu sebenarnya?

Ada pelbagai pendapat mengenai kemiskinan. Amartya Sen, pemenang hadiah Nobel di bidang ekonomi, menyatakan bahwa orang disebut miskin karena mereka tidak bisa melakukan sesuatu, bukan karena mereka tidak memiliki sesuatu. Sedangkan, BPS menyatakan bahwa hal ini dilihat dari kemampuan seseorang dalam memenuhi konsumsi pangan dan non-pangan rumah tangga per bulan (Purba, 2006: 126).

Yeni Salma Barlinti dalam tulisannya, "Konsep Zakat dalam Sustainable Development: Suatu Kajian terhadap Undang-Undang Pengelolaan Zakat" menyampaikan bahwa miskin adalah suatu kondisi tidak mempunyainya seseorang dalam memenuhi kebutuhan hidupnya (Barlianti, 2006: 92). Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) juga mengeluarkan pernyataan serupa, bahwa kemiskinan adalah suatu keadaan ketika seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri dengan taraf kehidupan yang dimiliki dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga, mental maupun fisiknya untuk memenuhi kebutuhannya

(Handayani, 2004: 2).

Lawrence M. Mead dalam tulisannya, *Poverty and Political Theory*, juga mengatakan serupa. Namun ia menambahkan bahwa kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan mereka yang memiliki pendapatan rendah, namun juga yang dianggap gagal memenuhi fungsi sosial yang diharapkan, seperti berhenti sekolah, melanggar hukum, tidak bekerja walaupun mampu bekerja. Mead juga menambahkan bahwa penyebab gaya hidup demikian masih menjadi kontroversi (Mead, 1996:2).

Pendapat senada digulirkan oleh Suparlan (1995), bahwa kemiskinan adalah suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Hermann Mannheim dalam bukunya, *Comparative Criminology*, juga menyatakan seringnya terjadi kesalahan menerjemahkan motif ekonomi dalam tindak kejahatan sebagai dampak dari hanya kemiskinan. Akibatnya, pemahaman definisi kemiskinan menjadi sempit (Mannheim, 1965:573).

Disinilah terletak kesulitan pengukuran standar kemiskinan, karena tiap orang memiliki pengertian yang berbeda. Sebagai contoh, seseorang yang bertempat tinggal di desa merasa miskin ketika ia tidak memiliki sawah, sehingga harus menjadi buruh tanah garapan milik orang lain. Sedangkan seseorang di Papua merasa miskin ketika ia tidak memiliki banyak ternak babi. Berbeda dengan masyarakat di kota yang mungkin merasa miskin ketika tidak memiliki telepon genggam, rumah atau mobil pribadi.

Pada umumnya, ketidakberdayaan untuk memiliki atau mendapatkan sesuatu menjadi tolok ukur subyektif dalam memaknai kemiskinan, seperti Robert Chambers paparkan dalam tulisan, *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?*, mengemukakan lima faktor

mengenai kehidupan orang miskin, antara lain (1995: 188): kemiskinan, fisik yang lemah, kerentanan, keterisolasian dan ketidakberdayaan

Untuk mengatasi masalah kemiskinan di suatu negara, tentunya diperlukan konsensus pemahaman pengertian kemiskinan. Oleh sebab itu, BPS membuat standar kemiskinan antara lain:

- Tidak miskin, adalah mereka yang memiliki pengeluaran per orang per bulan lebih dari Rp350.610.
- Hampir tidak miskin, pengeluaran per orang per bulan antara Rp280.488 - 350.610.
- Hampir miskin, pengeluaran per orang per bulan Rp233.740 - 280.488.
- Miskin, pengeluaran per orang per bulan kurang dari Rp233.740.
- Sangat miskin, pengeluaran per orang per bulan tidak diketahui secara pasti.

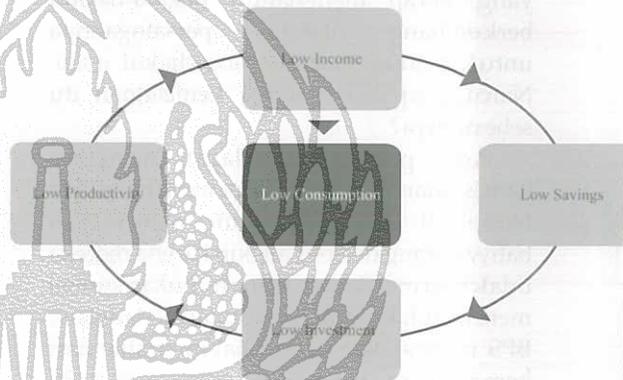
Acuan angka tersebut adalah angka terkecil di Asia Tenggara, yaitu sekitar Rp 7.000,- per hari. Sedangkan Vietnam sudah memiliki standar Rp18.200,- per hari sesuai dengan garis kemiskinan terkini yang ditentukan oleh Bank Dunia (Pikiran Rakyat, 4 Januari 2012).

Kriteria kemiskinan yang dilansir oleh BPS kemudian menunjukkan bahwa jumlah keluarga miskin di Indonesia masih cukup besar dengan sebaran angka kemiskinan penduduk di desa yang lebih tinggi dibandingkan kota, yaitu 63,2 persen. Ketiadaan lahan, jumlah anak yang banyak dalam satu keluarga, dan tingkat pendidikan yang rendah menjadi beberapa faktor penyebab krusial kemiskinan di pedesaan. Sedangkan, kemiskinan di perkotaan lebih disebabkan oleh sempitnya lowongan pekerjaan dan minimnya kualitas sumber daya manusia.

Senmenyatakan bahwa keterbelakangan aksesibilitas menjadi penyebab kemiskinan (Handayani, 2004: 10). Keterbelakangan tersebut menyebabkan seseorang memiliki keterbatasan pilihan untuk

mengembangkan hidupnya.

Sedangkan Kuncoro mengemukakan penyebab kemiskinan adalah: Satu, menyangkut ketidakseimbangan pola kepemilikan sumber daya. Akibatnya, terjadi distribusi pendapatan yang timpang; Kedua, perbedaan kualitas sumber daya manusia; Tiga, perbedaan akses dalam modal. Ketiga variabel penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*), yaitu keterbelakangan mengakibatkan produktivitas yang rendah. Akibatnya, pendapatan yang rendah yang berujung pada rendahnya kemampuan memenuhi kebutuhan hidup.



Gambar 1  
Vicious Circle of Poverty  
Sumber: Bank Dunia

Sedangkan menurut Ted K. Bradshaw, terdapat lima teori penyebab kemiskinan, antara lain: Kelemahan-kelemahan individual; sistem budaya yang mendukung subkultur kemiskinan; distorsi politik-ekonomi atau diskriminasi sosial-ekonomi; kesenjangan kewilayahan; dan, asal-usullingkungan yang bersifat kumulatif. Dalam kasus kemiskinan Indonesia, perlu ditentukan penyebab dari kemiskinan tersebut, sehingga pada gilirannya dapat diketahui bentuk

kebijakan yang akan ditempuh.

### Kemiskinan dan Kejahatan di Indonesia

BPS juga menunjukkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia per Maret 2011 turun 1 juta orang atau 3,2 persen dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Jumlah penduduk miskin pada Maret 2011 mencapai 30,02 juta orang, sedangkan Maret 2010 berjumlah 31,02 juta orang. Penurunan angka ini sejalan dengan penurunan angka tindak kejahatan di Indonesia. Angka kejahatan atau tindak pidana seluruh Indonesia turun sebesar 20,28 persen, dari 344.942 kasus menjadi 274.999 kasus (Kompas, 20 Januari 2011). Bambang Widodo Umar, dosen dari Departemen Kriminologi FISIP Universitas Indonesia mendukung pendapat bahwa tingginya kualitas kejahatan tidak bisa dilepaskan dari korelasi ekonomi (Kompas, 20 Januari 2011).

Padahal selama ini, ada kecenderungan pemahaman bahwa kejahatan identik dengan kontrol dari aparat penegak hukum seperti polisi. Akibatnya, pemerintah justru menaruh fokus yang berlebih-lebihan pada peran sistem peradilan pidana (Young, 1992: 45).

Dampak dari fokus yang tidak tepat sasaran adalah kemiskinan yang masih menghantui Indonesia. BPS mencatat, selama tiga tahun terakhir, jumlah penduduk hampir miskin (*near poor*) terus bertambah secara konsisten. Pada 2009, jumlah penduduk hampir miskin berjumlah 20,66 juta jiwa atau sekitar 8,99 persen dari total penduduk Indonesia. Pada 2010, jumlahnya bertambah menjadi 22,9 juta jiwa atau 9,88 persen dari total penduduk Indonesia. Sedangkan pada 2011, jumlah penduduk hampir miskin tersebut bertambah lima juta orang (Pikiran Rakyat, 25 November 2011). Padahal, jumlah penduduk hampir miskin justru lebih besar daripada penduduk miskin itu sendiri, yaitu 1,2 kali dari garis

kemiskinan.

Jumlah penduduk yang semakin bertambah diiringi dengan ketidaksiapan menghadapi masalah akan menimbulkan dampak akumulatif yang dapat mengancam kehidupan masyarakat, seperti persediaan pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan, pencemaran lingkungan, ketegangan sosial, dan berkurangnya sumber daya alam (Wardhani, 2006: 40).

Pendapat ini senada dengan Judith dan Peter Blau (1982) yang menyatakan bahwa kasus-kasus pembunuhan banyak terjadi di daerah perkotaan yang memiliki kemiskinan absolut. Pembangunan ekonomi tak dapat dipungkiri menjadi salah satu faktor yang krusial dalam memicu peningkatan tindak kejahatan. Berikut ini adalah beberapa variabel yang dinilai cukup penting oleh Departemen Kehakiman di Amerika (1996) yang memiliki peran penting dalam memicu perkembangan tindak kejahatan: mulai dari urbanisasi, mobilitas residensial, industri/usaha, kondisi ekonomi, sistem transportasi, budaya dan iklim.

Lazimnya, tenaga kerja akan cenderung melakukan migrasi dari daerah ke daerah dengan kesempatan kerja besar dan upah tinggi. Hukum ini berlaku di kebanyakan negara maju, sehingga tak aneh bila mendapati seseorang yang lahir, sekolah, bekerja, pensiun, dan meninggal di kota yang berbeda-beda. Melihat gejala saat ini, ada tendensi ke arah tersebut di mana sudah banyak individu dan perusahaan mengincar peluang usaha di daerah-daerah kaya sumber daya alam. Sepintas ini merupakan hal yang wajar, akan tetapi perlu diingat suatu kendala sosial yang seringkali terjadi saat ini, yaitu potensi konflik antara penduduk lokal dengan pendatang yang umumnya pencari kerja dan pedagang.

Proses migrasi orang desa ke kota disebabkan oleh semakin kurang menariknya kehidupan di pedesaan. Kawasan pedesaan yang kegiatan ekonomi

utamanya adalah pertanian sudah kehilangan daya saing secara drastis. Pertumbuhan penduduk, peningkatan pendidikan warga desa, peningkatan densitas penduduk di pedesaan, meningkatnya biaya produksi, memberi pilihan yang terbatas bagi para penduduk desa. Pilihan itu adalah berpindah ke kota besar. Mereka yang berpendidikan tinggi bisa mendapat pekerjaan yang cocok dan menyenangkan, sementara yang kurang berpendidikan tidak bisa lain kecuali bekerja di sektor informal. Tak jarang pula beberapa diantara mereka yang terperosok untuk menjadi pelaku tindak kejahatan, karena tidak memperoleh kesempatan untuk berusaha secara legal.

Dengan kata lain, kejahatan yang dilakukan oleh masyarakat kelas bawah adalah reaksi terhadap bentuk kejahatan di kalangan elit yang tidak diproses melalui hukum. Robert K. Merton juga pernah menyatakan bahwa kejahatan dilakukan oleh orang yang tidak bisa mencapai tujuannya secara legal. Selain itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor ekonomi, yaitu pendapatan seseorang untuk memenuhi kebutuhan hidup akan mempengaruhi pola perilaku seseorang. Bila harga-harga barang tinggi, sedangkan seseorang tidak memperoleh penghasilan yang mencukupi untuk kebutuhan hidupnya maka ada kemungkinan hal ini akan menjadi pilihan bagi dirinya untuk melakukan tindak kejahatan.

### **Kebijakan Publik dan Program Pengentasan Kemiskinan di Indonesia**

Dalam rangka pengentasan kemiskinan, ada tiga arah kebijaksanaan, yakni: *Pertama*, kebijaksanaan tidak langsung yang diarahkan kepada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya pengentasan kemiskinan; *kedua*, kebijaksanaan langsung yang ditujukan pada golongan masyarakat berpenghasilan rendah; dan *ketiga*, kebijaksanaan khusus

untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri, dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program. Oleh sebab itu, Pemerintah Indonesia sendiri telah menyusun lembaga, dan strategi, kebijakan dan program yang dinilai mudah dan implementatif. Misalnya, BKKBN, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan Nasional, Badan Pusat Statistik (BPS) serta Kementerian Sosial menjadi lembaga yang menangani masalah kemiskinan.

Menurut Sritua Arief (1977), upaya peningkatan kesejahteraan rakyat telah dilakukan sejak awal kemerdekaan. Pemerintah Orde Lama melancarkan pemberantasan buta huruf tak terbatas tidak hanya di sekolah formal, namun juga non-formal. Selain itu, anak-anak usia sekolah bahkan didorong untuk masuk sekolah. Sedangkan di era Orde Baru di bawah kepemimpinan Suharto, program wajib belajar sembilan tahun dicanangkan. Hasilnya, peningkatan peserta pendidikan dasar dari 62 persen pada tahun 1973 menjadi lebih dari 90 persen pada tahun 1983. Walau demikian, tingkat buta huruf dilaporkan masih cukup tinggi di Indonesia sekarang ini, yaitu sekitar 5,9 juta orang dengan kisaran usia antara 10-44 tahun.

Selain pendidikan, pemerintah juga meluncurkan pelbagai upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia, dan memperkenalkan sistem santunan sosial. Di bidang kesehatan sejak 1970-an, pusat pelayanan kesehatan di tingkat kecamatan atau Puskesmas diperkenalkan dengan tujuan menjangkau masyarakat desa. Selain itu, pembentukan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) juga di tiap desa. Pada awal 1990-an pembangunan Puskesmas meningkat daripada rumah sakit. Bidan-bidan banyak ditempatkan di desa-desa untuk mendidik kader-kader dari kalangan penduduk desa sendiri demi meningkatkan pemberdayaan masyarakat.

Hal ini merupakan program yang masih menjadi bagian dari pengentasan kemiskinan. Pemerintah melalui pos yandu meluncurkan program Keluarga Berencana (KB) dengan slogannya "cukup dua anak saja" juga merupakan program strategis untuk mengurangi tingkat kemiskinan keluarga.

Pemerintah Orba juga mengencakan program transmigrasi dengan cara membuka lahan baru, sehingga dapat memberikan peluang kerja. Dengan demikian, penduduk miskin dari daerah padat memperoleh peluang hidup yang lebih baik untuk meningkatkan kesejahteraan ekonominya.

Selanjutnya, program-program lain pun diluncurkan, seperti Inpres Kesehatan, Inpres Perhubungan, Inpres Pasar, Bangdes, dan yang agak belakangan namun cukup terkenal adalah Inpres Desa Tertinggal (IDT). Dapat dicatat juga program-program pemberdayaan lainnya seperti Program Peningkatan dan Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), Program Tabungan dan Kredit Usaha Kesejahteraan Rakyat (Takesra-Kukesra), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), dan seterusnya. Untuk menghadapi krisis moneter yang menggulung Indonesia kembali dalam kemiskinan, pemerintah meluncurkan program Jaringan Pengaman Sosial (JPS) yang bertujuan melibatkan masyarakat sasaran untuk terlibat secara aktif dalam berbagai kegiatan.

Pada era reformasi, pemerintah menggulirkan UU Otonomi Daerah serta Otonomi Khusus, sehingga pemerintah daerah memiliki otoritas untuk mengatur maupun mengelola rumah tangganya berdasarkan potensi, kemampuan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat lokal. Selain itu, Pemerintah Indonesia mengelompokkan upaya pengentasan

kemiskinan dalam bentuk-bentuk program sebagai berikut: Jaminan Kesehatan Masyarakat, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) hingga Bantuan Langsung Tunai (BLT) dengan dana sekitar Rp69 triliun. Sedangkan, pendanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mandiri sebesar Rp15 triliun, program Kredit Usaha Rakyat (KUR) sekitar Rp30 triliun, dan program intervensi berkaitan dengan penyediaan listrik murah dan air untuk nelayan serta masyarakat miskin kota disediakan sebesar puluhan triliun.

Pemerintah asing pun turut membantu upaya pengentasan kemiskinan dengan menggelontorkan pelbagai bentuk bantuan. Pemerintah Amerika Serikat memberikan bantuan ke Indonesia senilai 600 juta USD atau sekitar Rp5,4 triliun untuk merancang program pengentasan kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi. Bantuan ini adalah bagian dari program *Millennium Challenge Corporation* (MCC) dengan tiga turunan pengembangan proyek pengentasan kemiskinan, yaitu:

*Pertama*, proyek kesejahteraan hijau dengan dana sebesar 332,5 juta dolar Amerika. Proyek ini difokuskan, karena mayoritas masyarakat miskin Indonesia tinggal di wilayah pedesaan yang kaya sumber daya alam. Akibatnya, pengelolaan yang tidak memadai dari sumber daya alam tersebut mengancam kemampuan Indonesia dalam mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang berujung pada kemiskinan.

*Kedua*, proyek kesehatan gizi berbasis masyarakat untuk mengurangi gangguan pertumbuhan dengan dana sebesar 131,5 juta dolar Amerika. Pelaksanaan proyek berdasarkan pertimbangan, karena lebih dari sepertiga balita di Indonesia mengalami gangguan pertumbuhan, yang diukur dari berat badan ideal sesuai usia. Akibatnya, angka kematian ibu dan bayi yang tinggi, kurangnya tingkat kecerdasan anak, dan lemahnya daya tahan tubuh anak.

*Ketiga*, proyek modernisasi pengadaan yang bertujuan membuat pengadaan publik (barang dan jasa) yang efisien dan efektif untuk tata pemerintahan yang baik. Selain itu, Bank Pembangunan Asia atau *Asian Development Bank* (ADB) juga pernah menggulirkan bantuan dana sebesar 200 juta dolar Amerika atau setara Rp1,8 triliun. Bantuan ini adalah dana pinjaman selama 15 tahun dengan perjanjian bahwa tahap kedua dari program reformasi adalah tata kelola dan keuangan pemerintah daerah. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan kemampuan pengelolaan keuangan dari pemerintah daerah sebagai bagian dari upaya desentralisasi pemerintah.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II juga mencanangkan pelbagai kebijakan maupun program berkaitan dengan pengentasan kemiskinan. Pada periode KIB II, terdapat tiga klaster dengan fokus pada keluarga dan masyarakat. Selain program-program tersebut, pemerintahan SBY juga menerbitkan aturan-aturan baru yang mendukung pengentasan kemiskinan, seperti Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Keputusan Menko Kesra Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, dan Perpres Nomor 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan. Pemerintahan SBY mengaku bahwa angka kemiskinan berhasil diturunkan selama lima tahun kepemimpinannya.

### **Kegagalan Pelaksanaan Kebijakan Publik dan Program Pengentasan Kemiskinan**

Maraknya aksi korupsi di berbagai lembaga pemerintahan juga menjadi salah satu kendala pengentasan kemiskinan. Negara, di satu sisi, menggulirkan pelbagai upaya pengentasan kemiskinan dengan

mengucurkan aliran dana kepada rakyat miskin. Namun, tak dapat dipungkiri, kebijakan tersebut rentan untuk diselewengkan oleh aparat pemerintah demi kepentingan diri atau kelompok. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengeluarkan hasil penelitian pada 2011 yang menyebut dana sekitar 15 miliar Dolar Amerika untuk peningkatan kemampuan pengelolaan keuangan berpotensi disalahgunakan, karena praktik korupsi dan sistem pengadaan yang tidak kompeten. Padahal, dana sebesar 50 juta dolar Amerika sudah digelontorkan untuk proyek modernisasi pengadaan.

Kurang imbangnya perhatian yang diberikan pemerintah Indonesia pada pengembangan ekonomi kelompok-kelompok usaha mikro, kecil, dan menengah dibandingkan dengan kelompok-kelompok usaha besar mendorong struktur perekonomian yang berat di atas. Dengan demikian, tak heran bila ia mudah ambruk.

Pengukuran standar kemiskinan sendiri belum sepenuhnya dapat dijadikan acuan untuk pengambilan kebijakan maupun program pengentasan kemiskinan, karena tidak mengidentifikasi kemiskinan yang sebenarnya terjadi. Padahal, selain data kemiskinan makro yang diperlukan dalam sistem statistik nasional, data kemiskinan (mikro) yang spesifik daerah juga diperlukan. Selanjutnya, data-data tersebut diintegrasikan dengan sistem statistik nasional. Hal ini diperlukan, karena pembentukan kebijakan memerlukan sistem informasi menyeluruh.

Akibat dari pengukuran standar kemiskinan yang tidak terpadu, maka kebijakan yang dibuat kerap bertentangan dengan kebijakan lainnya.

Sebagai contoh, *Harian Kompas* pada tanggal 3 Desember 2012 mencantumkan bahwa Indonesia akan mengimpor beras sebanyak 500.000 ton dari Myanmar. Kedua belah pihak negara bahkan sudah

menandatangani rencana impor ini pada saat pertemuan ASEAN di Kamboja November lalu (Kompas, 3 Desember 2012). Kebutuhan beras yang tinggi memaksa Indonesia untuk mengambil kebijakan impor. Namun ironisnya, para petani di Indonesia sendiri justru dihambat untuk terus bertanam padi.

Sekitar 650 petani di Desa Nusantara, Sumatera Selatan harus berjuang agar dapat terus dibiarkan bercocok tanam padi, karena pemerintah melalui Bupati Ogan Komering Ilir rupanya lebih memilih untuk menggelontorkan perizinan penggunaan tanah bagi kaum swasta, seperti perusahaan sawit swasta. Izin yang sebenarnya tumpang tindih dengan lahan milik rakyat (Kompas, 3 Desember 2012).

Tidak hanya itu, warga Desa Nogosari di Jawa Timur juga mengalami peristiwa serupa. Lahan-lahan dengan status quo yang selama ini menjadi tanah garapan mereka dibudodiser oleh perusahaan gula swasta, Pabrik Gula Semboro untuk ditanami tebu (Kompas, 3 Desember 2012). Pada akhirnya, kebijakan pemerintah yang bermaksud membuka lapangan pekerjaan justru mendorong ketiadaan lahan bagi para petani lokal.

Dari kasus-kasus tersebut di atas, nampak bahwa pemerintah memiliki peran yang melampaui batas dalam penetapan regulasi, sehingga terjadi penghambatan mekanisme pasar yang seharusnya dapat menjadi lahan pekerjaan bagi rakyat. Selain itu, terjadi distorsi mekanisme pasar yang mengakibatkan mekanisme harga pasar yang tidak obyektif (Setiawan, 2006: 27). Disinilah, harga-harga barang makin melambung dan rakyat dikorbankan. Tak aneh bila penduduk miskin menjadi semakin miskin, dan penduduk hampir miskin terancam jatuh dalam kemiskinan.

Sektor pertanian lantas menjadi tidak mampu menghidupi petaninya akibat rusaknya ekosistem pertanian, dan ketidakadilan pasar yang bisa melawan

petani. Bila demikian, pertanian yang menghidupi kawasan perdesaan akan kian merosot. Dan, bila ini terus terjadi, di masa depan orang-orang di pedesaan yang sekarang diperas hingga kehilangan daya saing usahanya, akan berbalik menjadi beban pembangunan. Selanjutnya, penduduk akan berbondong-bondong bermigrasi ke kawasan perkotaan.

Terkait hal di atas, Ludwig Erhard dan Alfred Muller-Armack memaparkan sebuah teori bahwa proses pembangunan dengan model ekonomi yang sangat liberal sekalipun dapat melahirkan kegagalan, baik dari segi pemerataan maupun pertumbuhan. Konsep yang menyatakan *the least government is the best government* justru dapat mengakibatkan penumpukan-penumpukan kapital yang lalu menimbulkan ketimpangan dalam pembagian kemakmuran. Akhirnya, jurang antara si kaya dan si miskin akan semakin melebar.

Selain itu, strategi pengentasan kemiskinan yang tidak diimbangi dengan pemerataan turut menjadi salah satu kendala pengentasan kemiskinan. Pinjaman atau bantuan dana dari luar negeri yang seharusnya turut memainkan peran besar sebagai sumber pembiayaan justru menimbulkan ketidaksesuaian antara paket pembangunan yang dianjurkan donor dengan kebutuhan riil masyarakat. Contohnya, kebijakan fiskal dan moneter yang tidak pro kaum miskin, perencanaan pembangunan bersifat *top-down*, pelaksanaan program berorientasi keproyekan, *misleading* industrialisasi, dan liberalisasi perekonomian dini malah semakin memarginalisasi kelompok-kelompok miskin dalam masyarakat.

Masyarakat di Papua adalah salah satu contoh nyata sebagai masyarakat yang kaya sumber daya alam, namun masih dikategorisasikan sebagai masyarakat miskin. Selain itu, masyarakat di Papua juga memiliki akses yang terbatas untuk

pembangunan kesejahteraan hidup yang lebih baik, seperti perolehan pendidikan.

Disinilah dapat dilihat, Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang memang masih memandang pembangunan nasional identik dengan pembangunan ekonomi yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya (Dardiri, 2006: 17). Padahal, model ini akan menguras sumber daya manusia dan kekayaan alam yang dimilikinya, sehingga membawa dampak negatif, seperti kemerosotan sumber daya dan kemiskinan.

### Dasar-dasar Pertimbangan Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Lantas kebijakan seperti apakah yang dinilai dapat memayungi permasalahan kemiskinan di Indonesia? Kebijakan ekonomi selama ini lebih mengedepankan pembangunan ekonomi yang cenderung mengabaikan pertumbuhan ekonomi kerakyatan.

Debora Eflina Purba dalam tulisannya yang berjudul "Pemukiman untuk Keluarga Muda di Jakarta: Sebuah Usulan dengan Pendekatan Sustainable Human Development" menyampaikan bahwa segala cara yang telah diupayakan lebih bersifat kuratif daripada preventif. Selain itu, program-program pengentasan kemiskinan yang digelontorkan oleh pemerintah bersifat instan, dan cenderung memfokuskan pada orang miskin sehingga mengabaikan golongan hampir miskin (Purba, 2006: 124). Padahal jumlah penduduk hampir miskin (*near poor*) justru lebih banyak dibandingkan penduduk miskin. Akibatnya, industri swasta memarjinalisasikan ekonomi kerakyatan, seperti pasar tradisional. Padahal ekonomi kerakyatanlah yang banyak menyerap tenaga kerja.

Disinilah model pembangunan *community development* dan *community organization* yang melibatkan partisipasi sosial masyarakat nampaknya perlu

dipertimbangkan. Model ini melibatkan partisipasi masyarakat dari perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian hingga evaluasi. Dengan demikian selaras dengan *community based centered* yang dikehendaki masyarakat.

Joko Widodo alias Jokowi adalah salah satu contohnya. Jokowi ketika masih menjabat sebagai walikota Solo telah melakukan gebrakan atas kebijakannya menyokong pasar tradisional dan menampik investor swasta. Hasilnya, pasar tradisional yang banyak melibatkan komponen masyarakat berkembang dan mampu menjadi roda penggerak perekonomian kota Solo.

Kesejahteraan memang cenderung diidentikkan dengan isu personal, sehingga mengabaikan subkultur yang mendukung kemiskinan itu sendiri. Kemiskinan lebih dikonotasikan dengan rendahnya pendapatan, bukan kegagalan fungsi sosial. Akibatnya, kecenderungan yang terjadi pada negara-negara berkembang adalah pemberian peluang yang lebih besar kepada para pemilik modal tertentu yang dianggap mampu meningkatkan perekonomian. Selanjutnya, pemerintah akan mendukung para pemilik modal ini dengan memberikan subsidi atau kebijakan khusus, seperti selisih nilai pasar dengan jumlah yang dibayarkan kepada pemerintah.

Inilah yang disebut dengan *rent-seeker* atau pemburu pinjaman oleh Yoshihara Kunio dalam bukunya, *The Rise of Ersatz Capitalism in Southeast Asia* (1988). Mereka ini akan tetap bernaung di bawah negara, dan tidak mandiri seperti seharusnya para pemilik modal dalam dunia kapitalis. Selain itu, para pemilik modal ini cenderung mengejar keuntungan jangka pendek yang menyenangkan secara jangka pendek pula (*bazaar capitalism*) (Setiawan, 2006: 31).

Masalah lainnya dari pembangunan ekonomi, apakah individu-individu tersebut siap untuk bekerja ketika lapangan

pekerjaan tersedia? Jika tidak, apakah lantas ada lapangan pekerjaan yang sesuai? Hal-hal tersebut adalah variabel-variabel yang penting untuk dipertimbangkan ketika membuat sebuah kebijakan. Mengingat tingkat kemiskinan yang tinggi di pedesaan, fokus pembangunan pedesaan bisa menjadi alternatif pemikiran kebijakan yang patut dipertimbangkan. Selain itu, desa masih kaya akan sumber daya alam yang belum tergarap secara optimal. Dengan demikian, pendapatan ekonomi keluarga di pedesaan diharapkan akan meningkat dan mampu mengentaskan kemiskinan. Namun kembali lagi, seluruh lapisan individu dalam masyarakat juga perlu untuk didorong agar aktif terlibat.

Iqbal Sulhin, kriminolog dari Universitas Indonesia, dalam bukunya, *Capitalism and the Future of Indonesia's Anti-Poverty Policy*, mengatakan bahwa kebijakan publik berkaitan dengan pengentasan kemiskinan tidaklah bisa dilepaskan dari hubungan antar pihak yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan. Pihak yang dimaksud di sini adalah pemerintah, sektor privat dan penduduk. Kesulitan dari proses formulasi kebijakan adalah adanya pihak-pihak yang lebih berorientasi pada pasar bebas, seperti privatisasi sektor pelayanan publik. Iqbal juga menambahkan bahwa kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia lebih didominasi oleh paradigma kapitalisme yang terjadi akibat proses kebijakan oleh kaum elit dan teknokrat. Selain itu, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional, seperti *International Monetary Fund* (IMF), juga turut mengunci langkah Indonesia dalam mencari kebijakan alternatif.

Erhard dan Armack menggelontorkan sebuah pemikiran yang mengombinasikan kebebasan dan inisiatif individu yang diiringi dengan tanggung jawab sosial dari para pelakunya. Pemikiran ini lalu dikembangkan menjadi sistem ekonomi pasar sosial (*social market economy*), karena

seharusnya ekonomi tersebut mengucur ke bawah sehingga dapat membantu kelompok-kelompok yang rentan miskin.

Selain itu, konsep pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* juga patut dilirik. Konsep ini memadukan pembangunan ekonomi dengan perlindungan lingkungan yang berdasarkan tiga prinsip utama, yaitu prinsip demokrasi, keadilan dan keberlangsungan. Artinya, pembangunan dilaksanakan berdasarkan kehendak rakyat, memberi peluang yang sama, dan agenda pembangunan jangka panjang yang mencakup aspek ekonomi, sosial-budaya dan lingkungan hidup (Dardiri, 2006: 18). Selain itu, konsep ini memiliki dua konsep, yaitu keterbatasan dan kebutuhan yang memperhatikan keterbatasan sumber daya dan keberlangsungan pembangunan guna pemenuhan kebutuhan generasi yang akan datang.

Selanjutnya, gagasan *sustainable human development* (SHD) dikenal pada *World Summit for Social Development* (WSSD) yang diikuti oleh 134 negara pada tahun 1995. *Copenhagen Declaration 1995* lalu terbentuk dengan menitikberatkan manusia sebagai fokus dari pembangunan (Purba, 2006: 126). SHD adalah sebuah gagasan yang berusaha memperbaiki kebutuhan praktis, seperti pangan, papan dan sandang serta kepentingan strategis, seperti kesehatan, pendidikan dan kesamaan hak untuk seluruh manusia (Austin, 2005). Intinya, pembangunan berkelanjutan lebih menaruh perhatian pada dimensi manusia. Pembaruan terhadap isu ini justru akan semakin menghambat proses pembangunan, karena penduduk yang miskin tidak akan mampu untuk berkontribusi.

Putnam (2000) menyampaikan gagasan yang relatif menarik berkaitan dengan individu dan komunitas. Ia menyatakan bahwa individu melalui asosiasi dengan individu lain menciptakan komunitas yang berdasarkan kepercayaan dan

timbang-balik. Dan, komunitas-komunitas ini lantas memberikan kontribusi dalam pengentasan kemiskinan. Individu terbentuk oleh komunitas, dan komunitas adalah konsekuensi pembentukan dari tiap anggota individu didalamnya. Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan bila komunitas dengan *social capital* yang kuat dapat melindungi anggotanya dari pengalaman akan kemiskinan.

Duncan (1999) juga memberikan kesimpulan senada mengenai kemiskinan bahwa komunitas yang memiliki kesetaraan nilai dan jurang yang tidak lebar antar anggota masyarakatnya akan cenderung untuk tidak meninggalkan anggota lainnya yang tertinggal. Sehubungan hal tersebut, Goldsmith dan Blakely dalam bukunya yang berjudul *Separate Societies* (1992), mengemukakan bahwa kebijakan yang mengedepankan pembangunan komunitas akan membantu menutup jurang antara si miskin dan si kaya.

### Penutup

Ekonomi Indonesia melaju naik, walau demikian tidak diiringi fundamental ekonomi yang kuat, karena kebijakan maupun program pengentasan kemiskinan cenderung kuratif daripada preventif. Laju ekonomi tidak disertai sub-sub sektor yang dominan dalam pertumbuhan ekonomi yang dapat banyak menyerap tenaga kerja, sehingga tidak menaikkan kemampuan daya beli dan kemakmuran rakyat secara nyata. Selain itu, gagalannya kebijakan dan program pengentasan kemiskinan juga diakibatkan kurangnya pemahaman tentang definisi dan realita kemiskinan itu sendiri, standar pengukuran kemiskinan

yang tidak terpadu, perhatian pemerintah yang tidakimbang, dan kebijakan atau aturan yang justru bertentangan semakin memurukkan Indonesia ke dalam kemiskinan.

Maraknya aksi korupsi di Indonesia juga semakin memperparah lambatnya tindakan pengentasan kemiskinan. Kucuran dana untuk program-program pelaksanaan pengentasan kemiskinan justru tidak mengalir untuk pembangunan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Masyarakat hampir miskin yang jumlahnya lebih banyak dari miskin itu sendiri terancam jatuh dalam kemiskinan.

Disinilah model pembangunan *community development* dan *community organization* yang melibatkan partisipasi sosial masyarakat perlu dipertimbangkan. Model ini melibatkan partisipasi masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian hingga evaluasi, sehingga dapat selaras dengan *community-based development* yang dikehendaki masyarakat. Dengan demikian, anggota masyarakat yang satu akan menarik anggota masyarakat lainnya, sehingga jurang antara si kaya dan si miskin tidak melebar.

Namun demikian, pengguliran gagasan-gagasan berkaitan dengan program maupun kebijakan kemiskinan itu sendiri tidaklah akan berarti tanpa implementasi dan pengawasan pelaksanaan yang kuat.

Kesimpulannya, kebijakan pengentasan kemiskinan tidaklah hanya bersandar pada pembangunan program-program kebijakan, melainkan juga perlu memastikan berlangsungnya implementasi *community development* yang komprehensif.

# II



## SEMPROT PESTISIDA.

Seorang petani menyemprotkan pestisida di areal persawahan Desa Pabeanudik, Indramayu, Jawa Barat. Menurut petani, saat ini harga pupuk dan pestisida mengalami kenaikan sekitar 30 persen, misalnya pupuk Urea naik dari harga Rp. 185.000 per kwintal menjadi Rp. 220.000 per kwintal.

FOTO ANTARA/Deelhez Anggara

## Daftar Pustaka

- Allen, Ralph C & Jack H. Stone. "Market and Public Policy Mechanism in Poverty Reduction: The Differential Effects on Property Crime". *Review of Social Economy*, Vol. 57, No. 2 (June, 1999), pp. 156-173. 3 Desember 2012. Dapat diakses di <http://www.jstor.org/stable/29770003>
- Aulia, Rafika. "ADB Pinjam Indonesia Rp2,8 Triliun", *Majalah Tempo*, 17 November 2012. Web. 24 Desember 2012. Dapat diakses di <http://www.tempo.co/read/news/2012/11/17/087442316/ADB-Pinjami-Indonesia-Rp-28-Triliun>
- Austin, Rebecca. "Sustainable Human Development". Web. 7 Desember 2012. Dapat diakses di <http://www.pitt.edu/~super1/lecture/lec1131/001.htm>
- Awaludin. "Demi Istri, Pria Nekat Nodong dengan Pistol Mainan", *Okezone*, 6 Juni 2011. Web. 6 Desember 2012. Dapat diakses di <http://news.okezone.com/read/2011/06/06/338/464945/demi-istri-pria-nekat-nodong-dengan-pistol-mainan>
- Bradshaw, Ted K. "Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development". Rural Poverty Research Center Working Paper No. 06-05, Februari, 2006. Web. 6 Desember 2012. Dapat diakses di <http://www.rprc.org/>
- Hartono, Moh. "Budaya Mengemis Mulai Meluas di Sumenep", *Detik Surabaya*, 20 Agustus 2012. Web. 24 Desember 2012. Dapat diakses di <http://surabaya.detik.com/read/2009/08/20/101726/1186188/475/>
- Kementerian komunikasi dan Informatika. *Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II*, Jakarta, 2011
- Marinheim, Hermann. *Comparative Criminology*. London: Routledge. 1977.
- Mead, Lawrence M. "Poverty and Political Theory". Makalah dibawakan pada the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Fransisco, 29 Agustus - 1 September 1996
- Meryana, Ester. "BPS: Jumlah Penduduk Miskin Terus Menurun", *Kompas*, 8 Maret 2012. Web. 24 Desember 2012. Dapat diakses di <http://regional.kompas.com/read/2012/03/08/18163731/BPS.Jumlah.Penduduk.Miskin.Terus.Menurun>
- Pikiran Rakyat. "Angka Kemiskinan Indonesia Turun", *Pikiran Rakyat Online*, 25 November 2011. Web. 6 Desember 2012. Dapat diakses di <http://www.pikiran-rakyat.com/node/166871>
- Saputri, Dessy Suciati. "Belum Bayar Uang Sekolah, Murid Dilarang Masuk", *Republika Online*, 2 Agustus 2012. Web. 24 Desember 2012. Dapat diakses di <http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita-pendidikan/12/08/02/m84aq1-belum-bayar-uang-sekolah-murid-dilarang-masuk>
- Soebijoto, Hertanto. "Angka Kejahatan di Indonesia Turun", *Kompas*, 20 Januari 2011. Web. 6 Desember 2012. Dapat diakses di <http://nasional.kompas.com/read/2011/01/20/10434465/Angka.Kejahatan.di.Indonesia.Turun>
- Suardana, Gde. "AS bantu Rp5 Triliun untuk Kurangi Kemiskinan di Indonesia", *Detik*, 19 November 2011. Web. 20 Desember 2012. Dapat diakses di <http://news.detik.com/read/2011/11/19/110106/1770850/10/as-bantu-rp-5-triliun-untuk-kurangi-kemiskinan-di-indonesia>
- Sulhin, Iqraq. *Capitalism and the Future of Indonesia's Anti-Poverty Policy*. Yogyakarta: Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, 2009.
- Surabaya Post. "Triliunan Dana Maskin, Tepat Sasaran?". Surabaya Post Online. 9 Januari 2012. Web. 20 Desember 2012. Dapat diakses di <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=19a2be974580740e9ec96ab7fc016d1b&jenis=d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e>
- Wahyudiyanta, Imam. "Ijazah Siswa SMK Garuda Ditahan, Karena Nggak Bayar Uang Sekolah", *Detik Surabaya*, 16 Oktober 2012. Web. 24 Desember 2012. Dapat diakses di <http://surabaya.detik.com/read/2012/10/16/173711/2064257/466/ijazah-siswa-smk-garuda-ditahan-karena-nggak-bayar-uang-sekolah>
- Wardhani, Citra, Budi Setiawan Nazim, & Yeni Salma Barlinti. *Sustainable Development: Beberapa Catatan Tambahan*. Jakarta: Asosiasi SYLFF Universitas Indonesia, 2006.