

# Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia

## \* Catatan Program IDT dan Kemiskinan Kota

Oleh : Edy Suandi Hamid



*Edy Suandi Hamid, adalah dosen negeri yang dipekerjakan pada Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, disamping juga sebagai staf peneliti pada Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan (P3PK) UGM dan Sekretaris Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia DIY. Lahir di Tanjung Enim, 11 Desember 1957, dan menyelesaikan studi pembangunan (Umum), april 1983 S1 serta S2 dari Faculty of Economic, Thammasat University, Bangkok 1990.*

*Pernah menjadi wartawan dan redaksi ekonomi harian Kedaulatan Rakyat, serta Pimpinan Redaksi Majalah Equilibrium (FE UGM). Kini aktif dalam kegiatan penelitian yang menyangkut masalah pedesaan. Menulis buku Pengantar Teori Perilaku Konsumen (bersama Drs. Effendy Ari, 1985), menyunting buku Kredit Pedesaan di Indonesia (bersama Prof. Mubyarto, 1986) dan Meningkatkan Efisiensi Nasional (bersama Prof. Mubyarto, 1987). Saat ini menjabat sebagai Pjs. Dekan FE UII.*

Jika kita cermati dari berbagai isu-isu pembangunan ekonomi yang sangat menonjol dan masih terus "laku" menjadi komoditi yang banyak diminati media massa di tanah air sejak dibentuknya Kabinet Pembangunan VI sekarang ini, maka pilihan tampaknya akan jatuh pada masalah kemiskinan. Memang ada juga isu-isu lain yang menonjol seperti berkaitan dengan soal regionalisasi ekonomi (AFTA), deregulasi-deregulasi ekonomi, SDSB, GSP (Generalized System of Preferences), inflasi yang tinggi, utang luar negeri yang kian menggelembung, merosotnya harga ekspor minyak, perpajakan, sampai soal kredit macet. Namun demikian berbagai isu yang disebut belakangan tersebut publikasinya bersifat temporer dan timbul-tenggelam, sementara isu kemiskinan masih

terus bertahan dan seakan menjadi "trade mark" program kerja Kabinet Pembangunan VI.

Banyaknya pembicaraan tentang kemiskinan ini memang tidak bisa dilepaskan dari tekad pemerintah yang ingin secepatnya menghapuskan kemiskinan absolut yang jumlahnya masih cukup besar di tanah air. Dan tekad itu ditunjukkan lewat suatu paket program melalui Inpres Desa Tertinggal (IDT), atau yang sebelumnya semasa masih konsep -- dipublikasikan dengan istilah Inpres Desa Miskin (IDM). Untuk penanganan pengentasan kemiskinan ini, sebelumnya sudah ditunjuk pula seorang Asisten Menteri Negara Perencanaan Pembangunan (PPN)/Ketua Bappenas khusus untuk bidang peningkatan pemerataan dan

penanggulangan kemiskinan, yang dipercayakan kepada Prof. Dr. Mubyarto. Dipegangnya jabatan Asmen ini pada Prof. Mubyarto merupakan faktor pendorong pula yang kian mempopulerkan isu kemiskinan tersebut, karena nama tersebut merupakan public figure yang sebelumnya sangat vokal dalam membahas (dan mengkritik) kebijakan pemerintah dalam soal penanggulangan kemiskinan dan pemerataan.

Terlepas dari semua itu, yang pasti secara absolut maupun relatif -- dilihat dari porsi jumlah orang miskin terhadap jumlah penduduk secara keseluruhan -- sudah semakin menurun. Pada tahun 1970 (awal Pelita I) jumlah penduduk miskin masih mencapai 70 juta orang (60 persen dari jumlah penduduk) menjadi 54,2 juta (40,08%) tahun 1976, dan tinggal 27,2 juta (15,08%) tahun 1990. Angka terakhir, dengan batas kemiskinan yang bisa diperbandingkan, jumlah penduduk miskin ini tinggal 25,9 juta atau 13,67% pada tahun 1993 (lihat tabel 1)

Angka-angka ini bagaimanapun telah menunjukkan adanya prestasi pembangunan selama pembangunan jangka panjang tahap pertama (PJP I), yang juga mendapat banyak pujian dari pihak-pihak yang selama ini banyak membantu pembangunan Indonesia, seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, ataupun negara donor lainnya. Untuk menghitung jumlah penduduk miskin ini, batas yang digunakan pemerintah (c/q Biro Pusat Statistik) sejak 1976 adalah berdasarkan kecukupan pangan 2100 kalori per kapita per hari, yang kemudian dirupiahkan sesuai dengan harga berlaku. Jadi, secara statistik angka-angka tersebut, seperti tertera pada Tabel 1, memang bisa diperbandingkan karena menunjukkan angka riil. Dengan kata lain, harus diakui telah banyak penduduk yang berhasil diangkat tingkat kesejahteraannya selama PJP I tersebut.

Walaupun jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan kian mengecil, namun masih juga sering timbul pertanyaan mengenai garis batas.

TABEL 1.  
BATAS, PERSENTASE DAN JUMLAH PENDUDUK MISKIN 1976-1993

TAHUN	BATAS MISKIN (Rp./Kapita/bulan)		PERSENTASE PENDUDUK MISKIN			JUMLAH PENDUDUK MISKIN		
	KOTA	PEDESAAN	KOTA	PEDESAAN	KOTA+DESA	KOTA	PEDESAAN	KOTA+DESA
1976	4 522	2 849	38,79	40,37	40,08	10,0	44,2	54,2
1978	4 969	2 981	30,84	33,38	33,31	8,3	38,9	47,2
1980	6 831	4 449	29,04	28,42	28,56	9,5	32,8	42,3
1981	9 777	5 877	28,06	26,49	26,85	9,3	31,3	40,6
1984	13 731	7 746	23,14	21,18	21,64	9,3	25,7	35,0
1987	17 381	10 294	20,14	16,44	17,42	9,7	20,3	30,0
1990	20 614	13 295	16,75	14,33	15,08	9,4	17,8	27,2
1993	27 905	18 244	13,45	13,79	13,67	8,7	17,2	25,9

kemiskinan yang ditetapkan apakah memang sudah layak atau belum bagi pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Jika hal ini dipertanyakan memang bisa saja angka-angkanya mengalami perubahan. Bahkan jika batas kemiskinan itu, baik di desa maupun di kota dinaikkan dengan Rp. 1.000 - Rp. 2.000 saja, bisa jadi jumlah penduduk miskin tersebut bertambah puluhan juta jiwa. Atau jika dilihat dari pemenuhan kebutuhan dasar manusia, yakni mencakup kecukupan minimal akan kebutuhan dasar manusia, yakni mencakup kecukupan minimal akan kebutuhan pangan, sandang, pemukiman, pendidikan dan kesehatan, maka dapat dipastikan batas kemiskinan yang digariskan BPS itu terlalu rendah, dan berarti jumlah penduduk miskin yang sebenarnya masih jauh dari angka yang dipublikasikan itu. Namun demikian ini tidak menghilangkan kesimpulan kita bahwa selama PJP I tersebut jumlah penduduk yang sangat melarat sudah banyak yang berhasil diangkat ke tingkat pendapatan yang lebih tinggi, dan berhasil mengkonsumsi barang dan jasa lebih banyak dibandingkan dengan sebelumnya.

### **Inpres Desa Tertinggal**

Sebagaimana di singgung di muka, untuk mengatasi kemiskinan ini pemerintah kini mencoba menanggulangnya melalui Inpres Desa Tertinggal (IDT). Ini tidak berarti bahwa sebelumnya tidak ada program maupun proyek untuk menanggulangi kemiskinan ini. Proyek ataupun program tersebut bahkan sudah sangat banyak, baik dilaksanakan pemerintah maupun nonpemerintah. Hanya saja banyak program demikian, khususnya di pedesaan, tidak terkoordinasi satu dengan lainnya atau berjalan sendiri-sendiri sehingga hasilnya

tidak optimal.

Dari kesimpulan seminar "Peningkatan Kesejahteraan Umat Melalui Pemberantasan Kemiskinan" (18-20/6/1993) menyuratkan tentang keadaan tersebut. Dikemukakan, banyak kegiatan dari departemen tertentu tidak dikoordinasikan dengan pemerintah daerah. Aparat departemen yang berada di daerah (Kanwil) lebih bertanggung jawab pada departemen teknisnya di Pusat. Akibat dari sikap itu, bukan saja program/proyek pemerintah menjadi tumpang tindih, namun lebih dari itu banyak kegiatan di daerah/desa untuk mengentaskan kemiskinan ini tidak diketahui pemerintah daerah.

Adanya kenyataan yang demikian membuat berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh berbagai pihak tersebut terkesan berjalan sendiri-sendiri. Kegiatan yang ada menjadi tumpang tindih dan tidak jarang terjadi semacam persaingan guna mensukseskan kegiatan yang ditangani masing-masing pihak. Bantuan kredit ataupun prasarana produksi pada masyarakat miskin, misalnya, banyak diterima masyarakat pedesaan. Masyarakat yang menerima bantuan itu ada yang menginterpretasikan bahwa itu adalah pemberian cuma-cuma yang tidak perlu dikembalikan, sehingga tidak merasa perlu secara optimal memanfaatkannya secara produktif. Dengan demikian bantuan menjadi semacam proyek karitatif yang sukar diharapkan berkembang efisien dan berdampak ekonomis untuk menaikkan pendapatan masyarakat miskin secara signifikan. Atau, walaupun pemberian kredit itu benar-benar ditagih, masyarakat kesulitan mengangsur atau membayar karena terlalu banyak pinjaman pada pihak

yang menawarkan kredit tersebut.

Dalam IDT tampaknya koordinasi kegiatan sangat terkait dengan birokrasi desa, khususnya dalam kaitan dengan penilaian dan persetujuan rencana kegiatan. Bahkan program tersebut juga diinformasikan untuk memperoleh dukungan program-program sektoral. Berbeda dengan kebijakan-kebijakan terdahulu, maka penyaluran IDT ini akan berlangsung menyentuh penduduk miskin di daerah yang masuk dalam kategori "desa miskin" dan kemungkinan melibatkan lembaga swadaya masyarakat sebagai pendamping. Pendamping ini bertugas menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat yang akan memperoleh bantuan sebagai fasilitator, komunikator dan dinamisator. Dengan pola seperti ini diharapkan dana IDT bisa betul-betul efektif mencapai sasarannya.

Secara konseptual dirumuskan bahwa program IDT dimaksudkan untuk menumbuhkan dan memperkuat kemampuan penduduk miskin untuk meningkatkan taraf hidupnya dengan membuka kesempatan berusaha. Untuk itu, program IDT diarahkan pada pengembangan kegiatan sosial-ekonomi untuk mewujudkan kemandirian penduduk miskin di desa-desa miskin dengan menerapkan prinsip-prinsip keswadayaan dan partisipasi. Kegiatan sosial-ekonomi yang dikembangkan adalah kegiatan produksi dan pemasaran, terutama yang sumberdayanya tersedia di lingkungan masyarakat setempat (lihat *Program Panduan Inpres Desa Tertinggal*, Bappenas-Depdagri, 1993).

Melihat sasaran yang demikian maka dapat dikatakan bahwa dengan IDT

diharapkan kelompok miskin ini menjadi pelaku-pelaku ekonomi yang mampu memperjual-belikan produksi barang/jasa yang dihasilkannya. Untuk itu pemerintah memberikan bantuan dana serta pembinaan kegiatan yang dipilih benar-benar tepat dan juga dapat dioperasionalkan. Dengan pola pemberian dana yang disertai bimbingan, serta penyaluran yang bertahap sesuai kebutuhan, maka cara ini bisa diharapkan cukup efektif. Persoalannya adakah pendamping -- yang bisa melibatkan perguruan tinggi, LSM, Ormas dan Tenaga-tenaga Pelatih -- yang betul-betul mau dan mampu secara intens untuk melakukan peran pembimbing produksi, manajemen, pemasaran, dan sebagainya.

Jika IDT ingin menciptakan semacam enterprenur-enterprenur kecil maka konsep pendamping dan pembimbing yang jelas sangat diperlukan oleh pihak yang akan berfungsi sebagai pendamping tersebut. Dengan demikian mereka mempunyai pengetahuan dan pemahaman yang jelas akan tugasnya. Belakangan ini timbul ide untuk memperbantukan pada desa-desa tertinggal para tenaga sarjana. Ide ini memang sangat baik. Namun apakah para tenaga sarjana itu, yang dapat diduga adalah para tenaga sarjana yang baru atau yang sulit mendapat (atau menciptakan) pekerjaan, mampu menggerakkan dan mengembangkan intuisi usaha para penduduk miskin di pedesaan ?. Ini merupakan pertanyaan yang skeptik. Namun demikian jika ada acuan yang jelas dan pelatihan sebelumnya bagi para tenaga pendamping, maka berbagai kekhawatiran itu mungkin bisa dikurangi.

#### Peran LSM

Yang cukup menarik dari rencana

pelaksanaan teknis dari IDM ini adalah akan dilibatkannya LSM-LSM yang ada secara langsung dalam program IDT tersebut. Jika kita membayangkan LSM-LSM tersebut seperti Dian Desa, Bina Swadaya, LP3ES, Yayasan Indonesia Sejahtera dan sejenisnya, maka kita optimis bahwa target untuk secara lebih cepat menghapuskan kemiskinan ini bisa diwujudkan. LSM-LSM semacam ini sudah mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang luas tentang pengatan kemiskinan di pedesaan. Mereka sejak awal berkecimpung langsung dengan proyek-proyek pengentasan kemiskinan dan pengembangan swadaya masyarakat.

Namun demikian LSM yang seperti itu jumlahnya sangat terbatas. Yang banyak adalah LSM-LSM kecil yang secara teknis-praktis pengetahuannya perlu lebih ditingkatkan. Aparat mereka juga jauh lebih sedikit dibandingkan dengan aparat birokrasi yang ada (atau sampai) di desa-desa, yang selama ini sudah melaksanakan berbagai proyek yang arahnya untuk membantu si miskin. Oleh karena itu untuk mendukung perwujudan sasaran dari IDT tersebut, maka bukan saja masih memerlukan dukungan birokrasi desa atau kelurahan, melainkan juga pembekalan pada LSM-LSM kecil, termasuk lembaga seperti Karang Taruna, kelompok-kelompok pengajian (oleh LSM yang besar) agar kegiatannya terarah pada sasaran yang sama.

Soal dukungan birokrasi desa tidak berarti dukungan dalam bentuk fisik dari aparat desa yang ada. Yang penting adalah dukungan politis dan moral, sehingga memudahkan LSM-LSM ini menggerakkan partisipasi masyarakat desa untuk mewujudkan sasaran IDT tersebut. Ini

penting karena selama ini tidak semua desa/wilayah mendukung kehadiran LSM.

Pengalaman sebuah LSM besar yang ingin menyalurkan kredit bagi si miskin pernah mendapat "hambatan" dari pemerintah desa, yang "menyarankan" untuk menyalurkan kredit tersebut lewat desa saja. Tujuannya, agar pengembalian kredit tersebut "lebih aman". Penolakan LSM atas saran tersebut ditanggapi oleh aparat desa itu dengan pernyataan untuk "tidak bertanggung jawab kalau kredit itu tidak kembali".

Hal seperti ini menyiratkan bahwa desa tersebut tidak memberikan dukungan politis atas proyek yang sebetulnya ditujukan untuk membantu masyarakat di wilayahnya, dan tentu saja jika awal kegiatan sudah seperti ini akan membuat "kagok" LSM tersebut. Untuk menghindarkan hal seperti ini, maka yang perlu disosialisasikan sekarang adalah bagaimana agar para birokrasi desa dapat memandang LSM-LSM itu sebagai mitra kerja sama dan bukan sebagai kompetitor.

Namun demikian pemerintah juga perlu mewaspadaai LSM-LSM yang diharapkan membantu program pemerintah ini. Yang pertama, agar dihindari munculnya LSM-LSM yang sekedar menangkap "peluang bisnis" dari IDT ini. Karena bagaimanapun proyek ini menyangkut dana yang sangat besar, sehingga sangat mungkin ada pihak atau kelompok tertentu untuk memanfaatkan kesempatan yang ada untuk kepentingan-kepentingan pribadi.

Kedua, dalam pelaksanaan IDT ini maka LSM-LSM yang ada perlu diingatkan agar benar-benar lepas dari kepentingan kelompok atau misi lain yang dibawahnya. Sebagaimana diketahui, sebagian LSM

berafiliasi atau membawa "bendera" untuk umat tertentu. Proyek ini menjadi tidak akan berhasil kalau dalam menyalurkan IDT ini LSM tersebut tetap membawa bendera tersebut, sehingga memberikan perlakuan yang diskriminatif.

#### Kemiskinan Kota

Dengan secara tegas program ini ditujukan pada kelompok miskin, maka dibandingkan berbagai program sejenis yang banyak diintrodusir di pedesaan, kebijakan ini memang lebih bisa diharapkan mengatasi problema kemiskinan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan jumlahnya yang secara absolut masih sangat besar. Namun demikian, dalam menjawab persoalan kemiskinan ini perlu juga dilihat fakta tentang kemiskinan itu sendiri yang tidak selalu berada pada desa miskin atau pada desa-desa terbelakang.

Masyarakat miskin yang ada di tanah air pada kenyataannya banyak di daerah perkotaan. Bahkan secara absolut proses penurunannya berjalan sangat lamban. Di pedesaan, misalnya, jumlah penduduk miskin pada tahun 1976 mencapai 44,2 juta jiwa, dan kemudian menurun menjadi tinggal 17,2 juta jiwa tahun 1993. Sementara itu di perkotaannya penurunannya relatif tidak berarti, yakni dari 10 juta (1976) menjadi 8,7 juta (1993), sebagaimana yang ditunjukkan dalam tabel 1.

Dari study yang dilakukan di P. Jawa Dr. William L. Collier juga menyimpulkan bahwa kemiskinan yang gawat justru berada di sekitar perkotaan (*Kompas*, 5/8/93). Adanya arus urbanisasi telah pula menambah kekumuhan bagian wilayah perkotaan yang menunjukkan citra kemiskinan itu.

Fakta dan kajian di atas menunjukkan

bahwa perhatian pada penduduk miskin di perkotaan tidak bisa diangkat dari kemiskinannya, sangat mungkin pula muncul proses pemiskinan baru sebagai akibat dari arus urbanisasi yang tidak mendapatkan penanganan secara memadai di wilayah perkotaan. Masalah ini agaknya akan mendapat perhatian pula dari pemerintah, karena -- menurut yang saya dengar -- walaupun namanya Inpres Desa Miskin, dana proyek ini juga akan mengucur di daerah kelurahan di perkotaan. Namun yang ingin diingatkan di sini adalah agar perhatian kita (di luar IDT) tidak "melupakan" masalah fenomena kemiskinan di perkotaan tersebut.

Yang juga perlu dicenuai adalah penduduk miskin yang berada di pedesaan namun berada di luar desa miskin. Sebagaimana diketahui, penduduk miskin sebanyak 27,2 juta jiwa itu tidaklah seluruhnya berada pada kantong-kantong yang sama. Namun demikian, ada di antaranya hidup di luar desa miskin atau di luar kantong kemiskinan:

Program Inpres Desa Tertinggal tampaknya tidak akan menyentuh masyarakat miskin yang berada di luar IDT ini. Pertanyaan yang timbul tentunya adalah program atau proyek apa yang akan mengentaskan kemiskinan penduduk di luar desa atau kelurahan yang terbelakang tersebut? Ataukah masih terdapat pemikiran yang percaya pada teori trickle down effect, sehingga beranggapan bahwa pada daerah dan masyarakat yang sudah "kaya" akan menarik masyarakat lainnya juga untuk tidak miskin? Untuk pertanyaan yang kedua ini, saya yakin tidak. Karena konseptor di balik IDT bukanlah orang yang setuju dengan teori tersebut.

Namun demikian yang pasti bagi si

miskin di luar desa miskin atau tertinggal ini masih belum ada program ekstra untuk mengentaskan kemiskinannya. Artinya, proyek-proyek yang sudah ada selama ini masih diharapkan bisa membantu meningkatkan kemampuan ekonominya. Ini memang "kelemahan" dari IDT, karena berfokus pada lokasi dan bukan pada orangnya. Jadi berbeda kalau namanya bukan Inpres Desa Tertinggal tetapi "Inpres Orang Tertinggal". Namun demikian hal ini bisa dipahami kalau kita berbicara soal prioritas, karena secara teknis dan praktis proyek IDM ini relatif lebih mudah dilaksanakan dibandingkan kalau harus diarahkan langsung pada setiap orang miskin yang tersebar di tanah air.

### Daftar Pustaka

- Edy Suandy Hamid, "Inpres Desa Tertinggal dan Kendalanya", dalam *Wawasan*, Semarang, 4 September 1993.
- Mubyarto dkk, *Desa Tertinggal*, Aditya Media, Yogyakarta, 1993.
- Mubyarto, "Dari Program Stabilisasi sampai Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan", makalah dalam *Seminar Analisis Antar era Pembangunan Indonesia*, FE UII-ICMI, Yogyakarta, 1994.
- MUI, P3PK UGM dan Universitas Mercu Buana, "Peningkatan Kesejahteraan Umat Melalui Pemberantasan Kemiskinan", *Prosiding Seminar*, Jakarta, 1993.