

STRATEGI PENGENTASAN KEMISKINAN : POTRET KEBERHASILAN PEMBANGUNAN

Oleh : Titik Djumiarti

ABSTRACT

Poverty means that someone or a family lives in deprivation according to certain standards, inability in terms of physical criteria, minimum or no access to get means to meet various needs for life, and minimum or no access to get involved in policy making. Poverty is caused by inside and outside factors. The inside factors are attitude and culture. Meanwhile, the outside factors are rooted in situations where the state does not take side to those who are fragile and marginalized, and also because in certain level the state maintain exploitative and discriminative social values. Therefore, people-centered empowerment should become the basis for the government for its poverty eradication policy.

Keywords: *poverty, strategy, community development*

A. PENDAHULUAN

Pengurangan kemiskinan dan pengangguran merupakan janji kampanye Presiden Susilo Bambang Yudoyono, namun realitas yang ada menunjukkan jumlah orang miskin di Indonesia tidak semakin berkurang tetapi sebaliknya semakin meningkat. Sesungguhnya berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan pengentasan kemiskinan, namun realitanya belum memberikan hasil yang maksimal.

Kurang berhasilnya berbagai program pengentasan kemiskinan disebabkan oleh berbagai faktor antara lain : 1) Adanya kecenderungan strategi pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah lebih berorientasi pada program kekinian dibanding strategi

yang mengarah pada program berkelanjutan, 2) Kurang adanya kesinambungan kebijakan, utamanya dalam mencapai tujuan, 3) Kecenderungan sentralisasi dalam penggunaan dana, 4) Penentuan kelompok sasaran program kemiskinan yang sarat dengan *vested interest* dari aparat pemerintah, 5) Bias birokrasi dan lemahnya posisi penduduk miskin, 6) Pemilihan usaha yang dikembangkan oleh kelompok sasaran cenderung hanya pada jenis usaha yang dikenal, tanpa melihat prospek usaha dan pasar.

Kemiskinan yang dihadapi Indonesia dapat dilihat dari berbagai pendekatan. Pendekatan *pertama* kemiskinan dapat dilihat dari konsumsi atau pengeluaran seseorang, sedangkan pendekatan *kedua*, kemiskinan dapat dilihat sebagai

masalah yang bersifat multi dimensi. Pendekatan *ketiga* dapat dilihat dari kesenjangan antar wilayah. Masing-masing pendekatan mempunyai kekurangan dan kelebihan dalam memotret jumlah orang miskin yang sesungguhnya, karenanya ketiga pendekatan tersebut dalam praktek dipergunakan secara bersama-sama.

Pendekatan konsumsi yang mendasarkan konsepnya pada komponen makan dan komponen non makanan pada tahun 2005 mencatat 35,1 juta jiwa penduduk Indonesia atau sekitar 15,97% berada di bawah garis kemiskinan rata-rata nasional. Kondisi ini jauh lebih baik dari lima tahun lalu, ketika jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan sebesar 38,7 juta jiwa atau sekitar 19,14%. Pada tahun 2005 tercatat Provinsi Jawa Timur merupakan provinsi terbanyak jumlah penduduk miskinnya.

Dari berbagai permasalahan dan bias pemahaman tentang hakekat kemiskinan maka perlu ditawarkan strategi pengentasan kemiskinan yang dipandang lebih berorientasi kepada penduduk miskin, bersifat berkelanjutan, tepat sasaran, tepat kelembagaan dan efisien dalam pendanaan.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Kemiskinan

Merumuskan konsep kemiskinan merupakan hal yang tidak mudah, sebab kemiskinan merupakan konsep dan fenomena yang

memiliki seribu wajah dan bermatra multidimensional. Faktor lain adalah formulasi dari para ahli dan peneliti yang dipengaruhi oleh fokus kajian masing-masing.

Konferensi Dunia untuk Pembangunan Sosial menyepakati bahwa kemiskinan memiliki wujud yang majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan, kelaparan dan kekurangan gizi, rendahnya tingkat kesehatan, keterbatasan dan kurangnya akses pada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya, kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat, kehidupan menggelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai, lingkungan yang tidak aman, serta diskriminasi dan keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya.

Bank Dunia (dalam Sumodiningrat; 1992 : 2) mendefinisikan kemiskinan sebagai "*concern with absolute standart of living of part of sociely the poor in equality refers to relative living standards across the whole society*". Artinya kemiskinan dapat diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan orang atau rumah tangga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Selanjutnya Specker (dalam Muhadjir; 2005:3)

menyatakan bahwa kemiskinan mencakup : 1) Kekurangan fasilitas fisik bagi kehidupan yang normal, 2) Gangguan dan tingginya risiko kesehatan, 3) Risiko keamanan dan kerawanan kehidupan sosial ekonomi dan lingkungannya, 4) Kekurangan pendapatan yang mengakibatkan tak bisa hidup layak, dan 5) Kekurangan dalam kehidupan sosial yang dapat ditunjukkan oleh ketersisihan sosial, ketersisihan dalam proses politik, dan kualitas pendidikan yang rendah.

Secara spesifik Depsos dan BPS dalam mengukur kemiskinan menggunakan pengukuran kemiskinan absolut. Dalam pandangan kedua lembaga tersebut kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada di bawah garis nilai standart kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non makanan, yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan adalah sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan non makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya. Definisi kemiskinan yang dipergunakan oleh Depsos tersebut lebih mengarah kepada tidak terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Hal ini sejalan dengan pandangan Bank Dunia yang mengkategorikan "sangat miskin" bagi orang yang

hidup dengan pendapatn kurang dari 1 dolar AS per hari dan "miskin" dengan pendapatan kurang dari 2 dolar AS per hari.

Dalam prakteknya kemiskinan tidak muncul dari ruang hampa. Dari berbagai hasil penelitian SMERU (dalam Edi Soeharto; 2004:132) menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri :

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan)
- b. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi)
- c. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga)
- d. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal
- e. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan keterbatasan sumber alam
- f. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat
- g. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan
- h. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
- g. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil).

Dengan menggunakan perspektif yang berbeda David Cox (2004; 1-6) membagi kemiskinan ke dalam beberapa dimensi :

- a. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan yang kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju, sedangkan negara-negara berkembang seringkali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
- b. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan)
- c. Kemiskinan sosial. Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak dan kelompok minoritas.
- d. Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk

Dari beberapa definisi tentang kemiskinan, secara umum dapat ditarik kesimpulan bahwa kemiskinan merupakan kondisi dimana seseorang atau suatu keluarga

berada dalam keadaan kekurangan dan atau ketidaklayakan hidup menurut standar-standar tertentu, ketidak atau kurang-mampuan fisik manusia, ketiadaan atau kekurangan akses dalam memperoleh pelayanan minimal dalam berbagai bidang kehidupan, serta sulit atau kurang memperoleh akses dalam proses-proses pengambilan kebijakan.

2. Faktor-Faktor Kemiskinan

Terdapat banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kemiskinan. Berdasarkan penyusunan yang dilakukan oleh Muhadjir (2005 : 11-15) terdapat empat faktor yang menyebabkan kemiskinan, yaitu :

- a. Faktor Budaya (*cultural factor*).

Kemiskinan tidak disebabkan oleh faktor luar melainkan dari dalam diri orang atau masyarakat miskin sendiri. Pandangan ini disampaikan oleh kalangan konservatif yang menyatakan bahwa orang dalam keadaan miskin karena jebakan budayanya sendiri, yang kemudian diwariskan secara turun temurun. Budaya hidup miskin dianggap sebagai produk sosial kolektif, yang pada akhirnya dipandang sebagai kekuatan eksternal yang koersif dimana individu larut atau tidak berdaya di dalamnya karena memang tidak memiliki kekuatan untuk melawan.

Watak malas, orientasi hidup yang hanya berdasarkan kebutuhan pragmatis dan

cenderung mengabaikan masa depan, kemanjaan terhadap lingkungan akibat suburnya lahan sehingga merasa tak perlu kerja keras karena memang sumber penghidupan dapat dengan mudah diperoleh, merupakan sebagian dari faktor-faktor yang kemudian membentuk budaya dan menjebak mereka dalam kondisi hidup miskin.

b. Faktor Struktural (*stuctural factor*)

Kelompok miskin dalam pandangan para ahli lebih disebabkan oleh berbagai kebijakan negara yang bukan saja tidak menguntungkan melainkan juga menjadikan mereka dimiskinkan. Pandangan ini beranggapan bahwa negara pada dasarnya merupakan kepanjangan tangan dari kalangan kapitalis yang selanjutnya membentuk dan melanggengkan "*capital culture*" milik para kapitalis. Kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi dari negara akan selalu menunjukkan keberpihakannya pada kelompok kepentingan yang direpresentasikan secara langsung atau tidak langsung, sadar atau tidak sadar mengesampingkan kepentingan masyarakat miskin. Keberadaan masyarakat miskin sudah pasti akan tergilas oleh kebijakan negara. Perkembangan masyarakat menuju ke sistem yang dihegemoni oleh kekuatan modal akan menjadikan kelompok

miskin semakin terjebak ke dalam lingkaran kemiskinan.

Kemiskinan struktural juga dapat merupakan produk dari sistem sosial, ekonomi dan politik yang hegemonis dan eksploitatif. Sistem ekonomi pasar yang tidak terkendali bisa memarginalkan kelompok miskin, karena penguasaan aset-aset ekonomi hanya oleh segelintir elit ekonomi. Sistem politik yang represif memberi ruang yang terbatas kepada penduduk miskin untuk mengambil peran dalam proses-proses politik dan memperjuangkan kepentingannya. Sistem sosial demikian juga dapat berkembang ke arah yang bersifat memarginalkan kelompok sosial tertentu.

Di sisi yang lain negara juga tidak memberikan keberpihakan yang kuat kepada kelompok masyarakat yang rentan dan termarginalkan, atau pada tingkat tertentu ikut melanggengkan nilai-nilai sosial yang eksploitatif dan diskriminatif. Dalam hal ini, meskipun daya kritis masyarakat terhadap kebijakan negara semakin tinggi utamanya berkaitan dengan hak-hak hidup mereka yang kian tergusur oleh kebijakan negara atau ekspansi kapitalis, pemerintah dengan berbagai instrumennya selalu saja bersifat defensif dan bahkan ofensif terhadap kekuatan yang kritis.

c. Konflik sosial politik atau perang

Konflik sosial dan politik yang terjadi di berbagai belahan dunia termasuk Indonesia dalam beberapa tahun terakhir menjadi salah satu faktor penyebab munculnya kemiskinan. Instabilitas sosial dan politik berpengaruh secara signifikan terhadap menurunnya produktivitas masyarakat termasuk bukan hanya enggannya para investor untuk menanamkan modalnya melainkan juga terjadi pelarian modal ke luar negeri. Akibatnya lapangan kerja terbatas, dan pengangguran meningkat yang diakibatkan oleh PHK.

d. Faktor Alam (*natural factor*)

Latar belakang faktor kemiskinan dari kelompok ini adalah dari pendekatan fisik, ekologi dan pendekatan yang menyalahkan individu atau orang miskin. Terdapat tiga jenis sebagai penyebab kemiskinan alamiah, yaitu : 1) Kondisi alam yang kering, tandus dan tidak memiliki sumber alam yang dapat dimanfaatkan secara ekonomi, serta keterisolasian wilayah pemukiman penduduk, 2) Bencana alam seperti tanah longsor, gempa bumi dan wabah penyakit baik menyerang manusia maupun sumber mata pencaharian penduduk, dan 3) Kondisi fisik manusia baik berupa bawaan sejak lahir maupun pengaruh degenerasi

yang menjadikan seseorang tidak memiliki kemampuan untuk bekerja secara layak.

Selain pendapat tersebut di atas, masih terdapat beberapa teoritis yang mencoba menganalisis berbagai faktor yang melahirkan kemiskinan. Para pendukung neo liberal misalnya berargumen bahwa kemiskinan merupakan persolan individual yang disebabkan oleh kelemahan kelemahan dan atau pilihan-pilihan individu yang bersangkutan. Kemiskinan akan hilang dengan sendirinya jika kekuatan-kekuatan pasar diperluas sebesar-besarnya dan pertumbuhan ekonomi dipacu setinggi-tingginya.

Berbeda dengan pendapat teori neo liberal, teori demokrasi sosial memandang bahwa kemiskinan bukanlah persolan individual, melainkan struktural. Kemiskinan disebabkan oleh adanya ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses-akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber-sumber kemasyarakatan. Teori ini berporos pada prinsip-prinsip ekonomi campuran dan ekonomi manajemen permintaan. Teori ini muncul sebagai reaksi terhadap depresi ekonomi yang terjadi pada tahun 1920-an.

Robert Chambers (1995) melihat bahwa kemiskinan yang dialami oleh rakyat negara yang

sedang berkembang, khususnya di pedesaan, penyebabnya adalah beberapa faktor yang disebut ketidakberuntungan (*disadvantages*) yang saling terakit satu sama lain, yaitu : kemiskinan, fisik lemah, kerentanan, keterisolasian dan ketidakberdayaan.

Dari beberapa pendapat tersebut dapat dirumuskan bahwa faktor kemiskinan bukan hanya berasal dari dalam tetapi juga dari luar. Dari dalam karena yaitu fisik lemah, kerentanan dan faktor budaya seperti watak malas, orientasi hidup yang hanya berdasarkan kebutuhan pragmatis dan cenderung mengabaikan masa depan, kemanjaan terhadap lingkungan akibat suburnya lahan sehingga merasa tak perlu kerja keras. Faktor luar utamanya disebabkan oleh negara tidak memberikan keberpihakan yang kuat kepada kelompok masyarakat yang rentan dan termarginalkan atau pada tingkat tertentu ikut melanggengkan nilai-nilai sosial yang eksploitatif dan diskriminatif.

3. Potret Kemiskinan di Indonesia

Pada masa Repelita II – V, yaitu periode 1976-1996, angka kemiskinan di Indonesia turun drastis dari 40,10% menjadi 11,30%. Kondisi ini

menjadi pembenaran bahwa pertumbuhan ekonomi rata-rata 7% per tahun dalam periode tersebut adalah faktor penentunya. Maka krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997-1998 yang kembali meningkatkan angka kemiskinan menjadi 23,43% pada tahun 1999 dengan mudah dijadikan alasan kuat untuk melegalkan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan hal yang sangat penting.

Data BPS pada tahun 2004 menunjukkan jumlah penduduk miskin sebanyak 16,60% dari jumlah penduduk Indonesia (Lihat Tabel 1). Kondisi ini memberi gambaran bahwa berbagai strategi pengentasan kemiskinan yang diterapkan pemerintah selama ini belum mampu memberikan solusi yang efektif bagi penduduk miskin dalam meningkatkan taraf hidupnya. Apabila kita menggunakan sumber data lain dalam menghitung jumlah penduduk miskin, kita akan tercengang sebab jumlahnya akan berlipat ganda. Asian Development Bank memberikan informasi data warga miskin di Indonesia pada tahun 1999 mencapai 23,4%. Bahkan bila menggunakan dasar garis kemiskinan yang ditetapkan Bank Dunia sebesar US\$ 2 per kapita perhari setelah dikonversi ke dalam rupiah menjadi sekitar Rp 540.000,-/per bulan maka jumlah penduduk miskin di Indonesia diperkirakan mencapai lebih dari 60% dari total penduduk.

Tabel 1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Di Indonesia 1996 – 2004 (dalam juta orang)

Tahun	Jumlah	Presentase
1976	54.20	40.10
1978	47.20	33.30
1980	42.30	28.60
1981	40.60	26.90
1984	35.00	21.64
1987	30.00	17.40
1990	27.20	15.10
1993	25.90	13.70
1996	34.50	11.30
1998	49.50	17.50
1999	47.90	23.43
2000	38.70	19.14
2001	37.90	18.41
2002	38.40	18.20
2003	37.40	17.42
2004	26.10	16.60

Sumber : BPS, 2005

Sampai saat ini BPS menggunakan batas garis kemiskinan berdasarkan data konsumsi dan pengeluaran komoditas pangan dan non pangan. Komoditas pangan terpilih terdiri dari 52 macam, sedangkan komoditas non pangan terdiri dari 27 jenis untuk kota dan 26 jenis untuk desa. Garis kemiskinan yang telah ditetapkan BPS dari tahun ke tahun mengalami perubahan. Pada tahun 2003 misalnya garis kemiskinan ditetapkan Rp 96.956 untuk perkotaan dan Rp 72.780 untuk pedesaan, tetapi pada tahun 2005 garis kemiskinan yang diterapkan adalah keluarga yang memiliki

penghasilan di bawah Rp 150.000,- per bulan. Bappenas pada tahun yang sama memberikan batas garis kemiskinan adalah keluarga yang memiliki penghasilan di bawah Rp.180.000,- per bulan.

Dalam penanggulangan masalah kemiskinan melalui program bantuan tunai langsung (BLT) BPS menerapkan 14 kriteria bagi keluarga yang dianggap miskin. Empat belas indikator tersebut meliputi :

- a. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m² per orang

- b. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
- c. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbai/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester
- d. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain
- e. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
- f. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai air hujan
- g. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah
- h. Hanya mengonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
- i. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
- j. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari
- k. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di Puskesmas/ Poliklinik
- l. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah petani dengan luas lahan 0,5 Ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp 600.000,- per bulan, pendidikan tertinggi kepala rumah tangga tidak sekolah atau tidak tamat SD/hanya SD
- m. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp. 500.000,- seperti sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal motor atau barang modal
- n. Rumah tangga yang tidak pernah menerima kredit usaha UKM/ KUKM setahun lalu.

Dari berbagai penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa kemiskinan di Indonesia merupakan potret rendahnya kesejahteraan masyarakat yang dicerminkan dengan tingkat kemiskinan yang tinggi. Angka kemiskinan dari tahun ke tahun belum pernah mengalami pengurangan. Bahkan ada kecenderungan mengalami peningkatan karena dahsyatnya krisis ekonomi yang berkepanjangan, seharusnya pemilihan strategi pembangunan yang lebih berorientasi dan memihak kepada fakir miskin menjadi agenda utama pemerintah di tahun mendatang.

4. Strategi Kimiskinan

Menggagas dan menjalankan strategi pengentasan kemiskinan bukanlah hal yang mudah. Meskipun rata-rata pengurangan jumlah penduduk miskin kurang dari 2% setiap tahun, disertai kecenderungan peningkatan angka kemiskinan yang relatif tajam belakangan ini, namun target pengurangan jumlah orang miskin menjadi tinggal separuh dibanding tahun 2000 yang dicanangkan pada kontrak pemerintah Indonesia dengan PBB dalam

konteks pencapaian *Millenium Development Goals* (MDGs). Evaluasi capaian target MDGs pada tahun 2015 nampaknya akan mengalami berbagai hambatan.

Di Indonesia tercatat sampai dengan tahun 2004 adanya pengurangan jumlah penduduk miskin sebesar 6,7% dibanding tahun 2004. Namun data tersebut belum mencakup berbagai identifikasi penduduk miskin yang tahun-tahun terakhir ini terus mengemuka akibat berbagai konflik sosial, horizontal maupun bencana alam. Oleh karena itu strategi penanggulangan kemiskinan apapun yang akan dijalankan harus dirancang secara lebih efektif dan tepat sasaran.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009 memaparkan beberapa strategi untuk mengatasi kemiskinan, yaitu :

- a. Mendorong pertumbuhan yang berkualitas (*quality growth*)
Strategi ini mengandung pengertian bahwa segenap kebijakan makro ekonomi hasilnya diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin. Implementasi dari kebijakan ini diwujudkan dalam bentuk pemihakan yang nyata kepada keluarga miskin melalui pengalokasian keuangan negara untuk mendanai berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan.
- b. Meningkatkan akses pelayanan dasar bagi keluarga miskin

Peningkatan akses pelayanan dasar terutama dalam bentuk peningkatan akses kepada pelayanan pendidikan, kesehatan, dan prasarana dasar. Strategi ini diterapkan dalam kebijakan bantuan perasional sekolah (BOS) dan asuransi kesehatan keluarga miskin (Askeskin)

- c. Melaksanakan pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat (*community based development*)

Strategi ini diterapkan dalam berbagai kebijakan yang menggunakan prinsip dasar bahwa orang miskin apabila mempunyai kesempatan untuk mengambil keputusan secara mandiri akan dapat berbuat yang terbaik bagi diri, keluarga, dan masyarakatnya. Kebijakan pemberdayaan masyarakat diharapkan dapat mengisi kekosongan dan ketidakmampuan program-program sektoral yang dikelola Pemerintah Pusat maupun pmda dalam menyediakan kebutuhan penduduk miskin.

- d. Memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial.

Strategi ini diarahkan guna peningkatan perlindungan sosial kepada keluarga miskin.

Dokumen lain yang memuat strategi pengentasan kemiskinan adalah *Interrim Poverty Reduction Strategy Paper* (I-PRSP), yang disebut sebagai

"Empat Pilar Penanggulangan Kemiskinan", yang kemudian disempurnakan dalam naskah Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) menjadi lima pilar. Kelima pilar tersebut adalah :

1) Perluasan kesempatan

Pilar perluasan kesempatan ini mengatasi kemiskinan dari sisi pendapatan. Strategi yang dilakukan melalui pilar ini adalah dengan menciptakan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan. Hak-hak tersebut dapat berupa hak bekerja, hak berusaha dan hak-hak lain untuk mengaktualisasikan diri sebagai manusia produktif. Dengan bertambah luasnya kesempatan bagi setiap individu untuk bekerja, maka pendapatan orang tersebut dapat meningkat, sehingga dapat keluar dari kemiskinan.

2) Pemberdayaan Kelembagaan Masyarakat

Pilar ini secara spesifik mengatasi kemiskinan dari sisi lemahnya kelembagaan. Strategi yang dilakukan melalui pilar ini adalah

dengan memperkuat kelembagaan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar. Melalui upaya-upaya penguatan kelembagaan, seperti penguatan koperasi, organisasi tani, organisasi buruh, komunitas adat, dan sebagainya diharapkan orang miskin dapat lebih bisa mengatasi situasi kemiskinan yang dialami

3) Peningkatan Kapasitas

Pilar ini mengatasi kemiskinan dari sisi rendahnya kapabilitas orang miskin dan lemahnya suara dan representasi. Strategi yang dilakukan dalam pilar ini adalah dengan mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan agar dapat memanfaatkan perkembangan lingkungan secara optimal, dan secara politik dapat menyuarakan kepentingannya dan menyalurkannya melalui mekanisme politik yang ada. Kapasitas yang dimaksud di sini dapat berupa kualitas kesehatan yang memungkinkan seseorang bekerja secara produktif, kualitas

pendidikan dan ketrampilan yang memungkinkan seseorang untuk mengisi kesempatan kerja dan berusaha yang lebih berkualitas dan menjanjikan pendapatan yang lebih tinggi, kemampuan mengembangkan inisiatif usaha atau berkembangnya jiwa wirausaha yang dapat membuat seseorang lebih mandiri dan maju dalam usaha ekonominya. Selain itu peningkatan kapasitas yang diharapkan dapat pula berupa kemampuan untuk menyatakan pendapat memberikan kritik dan pengambilan keputusan bagi kemajuan sosial.

- 4) **Perlindungan sosial**
Pilar ini mengatasi kemiskinan dari sisi kerentanan orang miskin. Strategi yang dilakukan adalah dengan memberikan perlindungan dan rasa aman bagi kelompok rentan perempuan (perempuan kepala rumah tangga, fakir miskin, orang jompo, anak terlantar, kemampuan berbeda) dan masyarakat miskin baru laki-laki dan perempuan yang disebabkan oleh bencana alam, dampak negatif krisis ekonomi dan konflik sosial.
- 5) **Penataan Kemitraan Global**
Pilar ini dilakukan dengan penataan kembali kemitraan global antara Indonesia

dengan negara-negara lain di dunia dan lembaga-lembaga internasional, khususnya negara dan lembaga donor

Apapun strategi yang di rumuskan David C.Korten dalam bukunya “Menuju Ke Abad 21”(1997) mengingatkan visi pembangunan harus diubah. Pembangunan seharusnya lebih berpusat pada manusia (*people centered development*). Pembangunan dengan prinsip ini dinilai mampu menciptakan pertumbuhan berkelanjutan melalui keadilan. Dalam konteks ini yang harus diupayakan adalah :

- a. Melakukan diversifikasi ekonomi pada semua tingkatan ekonomi, yang dimulai dari rumah tangga di pedesaan. Ini untuk mengurangi ketergantungan dan kerawanan terhadap guncangan pasar.
- b. Perlu membangun pemerintahan otonomi lokal yang bertanggung jawab, dibiayai lokal, dipilih secara demokratis, dan memberi warga setempat suara kuat dalam urusan lokal.
- c. Hindari ketergantungan pada kebiasaan membiayai dengan utang, terutama utang luar negeri, kecuali untuk tujuan-tujuan yang jelas. Misalnya utang itu bisa digunakan untuk sesuatu yang menghasilkan dan sebagian hasilnya bisa digunakan untuk membayar utang.
- d. Memprioritaskan bidang pendidikan demi menciptakan

sumber daya manusia yang berkualitas, yang pada akhirnya mampu mengambil keputusan yang baik. Kebijakan ke arah tersebut di Indonesia memang sudah ada, namun belum realisasinya.

Di Indonesia berbagai strategi pengentasan kemiskinan telah dilakukan baik dalam konteks keluarga, kelompok maupun masyarakat. Seperti yang telah dilakukan oleh Departemen sosial yang telah menerapkan PROKESOS melalui pemberian pelayanan dan rehabilitasi sosial yang diselenggarakan oleh panti-panti sosial dan program jaminan melalui perlindungan dan asuransi kesejahteraan sosial. PROKESOS merupakan program yang berbasis pada strategi kedaruratan (pemberian uang, barang, tenaga bagi korban bencana alam), strategi kesementaraan (pemberian stimulan untuk usaha-usaha ekonomi produktif), strategi pemberdayaan (program pelatihan, pembinaan keluarga muda, pembinaan partisipasi sosial masyarakat) dan strategi penanganan bagian yang hilang (pemberian kredit dan pembentukan Kelompok Usaha bersama).

Program lain yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam penanganan kemiskinan antara lain adalah melalui program IDT (Inpres Desa Teringgal), dan program BTL (Bantuan Tunai Langsung). Kabupaten yang dianggap cukup

berhasil menerapkan strategi pengentasan kemiskinan adalah Kabupaten Jember. Strategi yang diterapkan adalah 1) Mengurangi beban masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi serta pelayanan publik kepada masyarakat; dan 2) Meningkatkan daya beli (pemberdayaan ekonomi) melalui pemberdayaan keluarga dan kelompok masyarakat serta perluasan kesempatan kerja.

C. PENUTUP

Kemiskinan pada hakekatnya merupakan masalah klasik yang telah ada sejak umat manusia ada. Hingga saat ini belum ditemukan suatu rumusan maupun formula penanganan kemiskinan yang dianggap paling jitu dan sempurna. Tidak ada konsep tunggal tentang kemiskinan. Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang telah berupaya melalui berbagai strategi pengentasan kemiskinan ternyata belum mampu mengurangi jumlah orang miskin. Oleh karena itu strategi penanganan kemiskinan yang berbasis pada kelompok sasaran sesuai dengan tuntutan demokratisasi masih harus terus menerus dikembangkan.

DAFTAR PUSTAKA

Chambers, Robert. 1995. *Poverty and Livelihood : Whose Reality Counts*, Discussion Paper 347,

Brighton : *Institute of Development Studies.*

Cox, David. *Outline of Presentation on Poverty Alleviation Programs in the Asia-Pacific Region* " Makalah disampaikan pada *International Seminar on Curriculum Development for Social Work Education in Indonesia*, Sekolah Kesejahteraan Sosial Bandung

Darwin, Muhadjir. 2005. *Memanusiakan Rakyat : Penanggulangan*

Kemiskinan Sebagai Arus Utama Pembangunan. Yogyakarta : Benang Merah.

Korten, David C. 1997. *Menuju Abad Ke 21.* Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Suharto Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial.* Jakarta : Refika Aditama.