

Cara Pandang dan Upaya Pemerintah dalam Mengurangi Kemiskinan

Ulfatul Umami¹

Diterima : 3 September 2013
Disetujui : 18 September 2013

ABSTRACT

Poverty is a complex and multidimensional phenomenon that has been faced by Indonesia since before independence. Therefore, the Indonesian government is committed to reduce the poor in accordance with the established in the MDGs. The availability of valid and up to date data is required to implement effective poverty reduction policies. There are two agencies that collect poverty data in Indonesia, i.e. BPS and BKKBN. The purposes of this study are to determine the government's perspective in measuring poverty and to identify the poverty alleviation programs that have been done. Through documents analysis, data exploration, as well as extracting information from several sources, can be concluded that the government's vision on poverty is influenced by the goals and interests of each institution. In the implementation of the program, such as the distribution of Raskin in Blitar, East Java, accuracy and validity data of the target still become a constraint. Somehow it is also influenced by the differences of existing data. Thus, it needs a good synergy between institutions to produce quality data, so that the goal of poverty reduction can be achieved.

Keywords: poverty, poverty measurement, data

ABSTRAK

Kemiskinan merupakan masalah kompleks dan multidimensional yang telah dihadapi Indonesia sejak sebelum kemerdekaan. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia berkomitmen untuk mengurangi jumlah penduduk miskin sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam MDGs. Untuk melaksanakan kebijakan pengentasan kemiskinan secara efektif, diperlukan ketersediaan data yang valid dan up to date. Terdapat dua instansi pemerintah yang mengumpulkan data tentang kemiskinan, yaitu BPS dan BKKBN. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui cara pandang pemerintah dalam mengukur kemiskinan serta mengidentifikasi program pengentasan kemiskinan yang telah dilakukan. Melalui analisis dokumen dan eksplorasi data, serta penggalian informasi ke beberapa narasumber diketahui bahwa visi pemerintah terhadap kemiskinan dipengaruhi oleh tujuan dan kepentingan masing-masing lembaga. Dalam pelaksanaan program, misalnya pendistribusian Raskin di Kabupaten Blitar, Jawa Timur, ketepatan sasaran dan validitas data penerima bantuan masih menjadi kendala. Hal ini sedikit banyak juga dipengaruhi oleh adanya perbedaan data yang ada. Dengan demikian, diperlukan sinergitas yang baik antar lembaga untuk menghasilkan data yang berkualitas, sehingga tujuan pengurangan kemiskinan dapat tercapai.

Kata kunci: kemiskinan, pengukuran kemiskinan, data

¹ Staf Bappeda Kabupaten Blitar
Kontak Penulis : ulfatul85@gmail.com

PENDAHULUAN

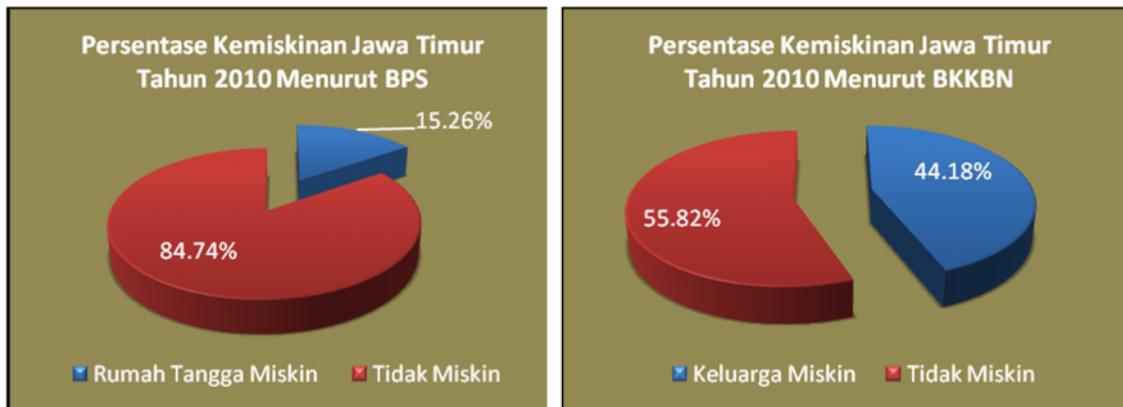
Aksi yang dilakukan oleh negara-negara anggota PBB, termasuk Indonesia, pada September 2000, yang sepakat untuk mencapai *Millenium Development Goals* 2015 (MDGs), menunjukkan keinginan yang kuat untuk memperbaiki kondisi hidup masyarakat dunia. Diantara delapan target MDGs, pengurangan kemiskinan menempati prioritas utama. Dengan didasarkan pada target tersebut, Indonesia menargetkan mampu mengurangi kemiskinan hingga setengahnya, dari 15,1% (atau 27,2 juta penduduk miskin) pada tahun 1990 menjadi 7,5% pada tahun 2015.

Angka tersebut menunjukkan bahwa Indonesia harus mampu menurunkan angka kemiskinan sekitar 0,3% per tahun. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), pada September 2012, persentase penduduk dibawah garis kemiskinan adalah 11,66%. Artinya, dari tahun 90-an, kemiskinan hanya mampu dikurangi 0,156% per tahun, setengah dari target yang direncanakan. Secara statistik, Indonesia akan sulit untuk mencapai target yang ditentukan dalam beberapa tahun ke depan dikarenakan jumlah kemiskinan meningkat secara signifikan pada tahun 1999 (23,43%) akibat krisis ekonomi.

Sejalan dengan semangat untuk mengurangi kemiskinan, pemerintah Indonesia telah menerapkan kebijakan desentralisasi pada tahun 2002 yang dipicu oleh krisis 1998. Sistem desentralisasi tersebut memfasilitasi studi mengenai karakteristik suatu populasi, khususnya studi tentang penduduk miskin, karena masing-masing daerah memiliki kondisi yang berbeda. Kebijakan desentralisasi ini pun telah diterapkan di Provinsi Jawa Timur sejak awal tahun 2000-an. Jawa Timur merupakan provinsi kaya karena merupakan penghasil beras terbesar se-Indonesia dengan produksi mencapai rata-rata 738 ton pada tahun 2011. Meskipun demikian, wilayah ini menghadapi masalah kemiskinan yang cukup serius.

Terletak di ujung timur Pulau Jawa, jumlah penduduk provinsi ini menempati urutan kedua setelah Jawa Barat. Selain itu, ibu kota provinsi Jawa Timur, Surabaya, dinobatkan sebagai kota metropolitan terbesar kedua setelah Jakarta. Jawa Timur dianggap sebagai pusat ekonomi (industri dan pariwisata) di Kawasan Timur Indonesia dengan kontribusi sebesar 15,41% dari perekonomian nasional, terbesar kedua setelah Jakarta dengan 17,81%. Selama beberapa waktu, Jawa Timur memiliki kekuatan ekonomi yang cukup baik. Hal ini ditunjukkan oleh tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata lebih dari 5% selama periode 2005-2012. Pada akhir 2008 sampai pertengahan 2009, Jawa Timur mampu mencapai laju pertumbuhan ekonomi sebesar 5,94% dan 5,01% meskipun Indonesia sedang dilanda krisis global. Dengan melihat besarnya populasi yang merupakan modal pembangunan serta kondisi ekonomi yang cukup baik, jumlah penduduk miskin Jawa Timur merupakan yang tertinggi di Indonesia (4.961.000 orang pada September 2012). Dalam beberapa tahun terakhir, tingkat kemiskinan di provinsi ini lebih tinggi dari rata-rata tingkat kemiskinan nasional.

Untuk menerapkan strategi penanggulangan kemiskinan yang tepat, diperlukan informasi yang akurat yang diperoleh dari pengumpulan basis data yang valid. Terkait dengan hal tersebut, di Indonesia, selain definisi yang diberikan oleh Bank Dunia dan *United Nations Development Programme* (UNDP), terdapat definisi lokal yang diberikan oleh instansi pemerintah mengenai kemiskinan dan indikator pengukurannya, yaitu indikator moneter yang diadopsi oleh BPS dan indikator kesejahteraan yang digunakan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Berikut ditunjukkan dua grafik kemiskinan di Jawa Timur yang didasarkan oleh hasil penghitungan keduanya. Perlu diperhatikan bahwa keduanya memiliki unit sasaran yang berbeda. Di bawah ini kemiskinan ditunjukkan dalam bentuk persentase untuk menggambarkan perbedaan kuantifikasi yang dihasilkan keduanya.



Sumber: Data elektronik BPS dan BKKBN Jawa Timur 2010, diolah

GAMBAR 1
PERSENTASE PENDUDUK MISKIN BERDASARKAN INDIKATOR MONETER (ATAS) DAN
INDIKATOR KESEJAHTERAAN

Kemiskinan merupakan topik yang tak pernah usang untuk dibahas karena kemiskinan ada di hampir semua negara di dunia terutama di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Di Indonesia, studi tentang kemiskinan telah dilakukan sejak tahun 1970-an. Namun demikian, masih banyak orang yang rentan untuk jatuh miskin. Kemiskinan tidak dapat diselesaikan hanya dengan memacu pertumbuhan ekonomi karena hal tersebut tidak secara signifikan mengurangi kemiskinan yang ada (Marniesse dan Peccoud, 2004). Terbukti bahwa di Jawa Timur, pertumbuhan ekonomi yang digenot ini justru menimbulkan ketimpangan antar daerah di dalamnya akibat distribusi yang tidak merata.

Sebagai upaya untuk mencapai target pengurangan angka kemiskinan, beberapa program dilaksanakan. Perbedaan data yang ada serta penggunaan data tersebut pada program yang diluncurkan menunjukkan lemahnya koordinasi diantara instansi pemerintah. Perbedaan visi antara BPS dan BKKBN mencerminkan tujuan yang berbeda diantara mereka. Perbedaan tersebut pada akhirnya tentu mempengaruhi pengukuran terhadap kemiskinan, karena perbedaan alat ukur kemiskinan berimplikasi pada perbedaan kuantifikasi kemiskinan yang berbeda pula. Perbedaan data tersebut pada akhirnya memunculkan prioritas yang berbeda terhadap program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan.

Dengan didasarkan pada kondisi Provinsi Jawa Timur serta permasalahan kemiskinan di wilayah tersebut serta beberapa program pengentasan kemiskinan yang ada, penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan berikut: Mengapa instansi pemerintah memiliki perbedaan pandangan serta indikator yang berbeda tentang kemiskinan? Bagaimana dan dengan cara apa pemerintah mengatasi permasalahan kemiskinan di Jawa Timur?

METODE PENELITIAN

Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang didasarkan pada analisis berbagai dokumen dan data serta informasi, atau dengan kata lain, penelitian ini disusun dengan diawali dari pencarian literatur baik melalui buku, internet, disertasi. Penelitian ini juga memerlukan informasi serta laporan atau publikasi instansi pemerintah, antara lain BPS, BKKBN (di Kabupaten Blitar, badan ini bernama BPPKB), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional serta Daerah Kabupaten

Blitar (Bappenas-Bappeda), Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, dan Bank Indonesia. Selain dari instansi pemerintah, penelitian ini membutuhkan pula informasi serta laporan atau publikasi dari organisasi internasional seperti Bank Dunia, PBB, dan UNDP. Publikasi dari lembaga penelitian seperti SMERU juga diperlukan untuk melengkapi penelitian ini. Segala informasi dan publikasi tersebut diakuisisi baik melalui internet, melalui studi literatur, maupun melalui pencarian informasi secara langsung kepada beberapa narasumber via email.

Selain melakukan studi literatur tentang kemiskinan, diperlukan informasi pula tentang realisasi program pengentasan kemiskinan di lapangan kepada pihak-pihak terkait baik dari sisi pemerintah (Kepala Bidang Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten Blitar, Pejabat di Bappeda Kabupaten Blitar, Pejabat di BKKBN, Kepala Desa) serta dari sisi masyarakat yang diwakili oleh ketua RT dan tokoh masyarakat di lingkungan setempat.

GAMBARAN UMUM

BPS merupakan lembaga resmi pemerintah yang bertugas untuk mengumpulkan data dan informasi melalui sensus dan survei. Data dan informasi tersebut digunakan untuk memenuhi permintaan pengguna data baik pemerintah, masyarakat, maupun dunia usaha.

Dalam mendefinisikan kemiskinan, BPS berupaya untuk menganalisis kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Pendekatan ini mengartikan “kemiskinan” sebagai ketidakmampuan secara ekonomi dalam memenuhi kebutuhan dasar, makanan dan non makanan, yang diukur dari sisi pengeluaran. Untuk mengukurnya, BPS melakukan Susenas yang diselenggarakan setiap tahun. Jumlah penduduk miskin dipublikasikan oleh BPS setiap tahun pula, berupa data umum yang tidak menunjukkan informasi spesifik tentang siapa orang miskin yang tercatat dan dimana lokasi mereka. Pemerintah kemudian meminta BPS untuk mengumpulkan data mikro (*by name by address*) yang digunakan sebagai dasar untuk peluncuran program pengentasan kemiskinan. Program yang dimaksud adalah Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang merupakan bantuan kepada masyarakat miskin dengan memberikan sejumlah uang. Program ini diluncurkan sebagai konsekuensi atas kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) pada 2005 lalu. Untuk mendapatkan data yang dimaksud, BPS melakukan Pendataan Sosial Ekonomi (PES) di tahun yang sama.

Berbeda dengan BPS, BKKBN merupakan institusi yang bertanggung jawab dibidang pengendalian penduduk melalui penyelenggaraan program KB (Keluarga Berencana). Berkaitan dengan hal tersebut, BKKBN memiliki definisi tersendiri mengenai kemiskinan yang didasarkan pada konsep kesejahteraan keluarga.

Dalam pengumpulan data, sasaran yang dikumpulkan antara kedua lembaga tersebut berbeda. Dalam Susenas, BPS menggunakan “rumah tangga” sebagai unit sasaran, sementara BKKBN menggunakan unit “keluarga”. Hal ini sejalan dengan adanya program keluarga berencana itu sendiri. Perbedaan unit sasaran pengumpulan data ini akan dibahas secara lebih lengkap pada bab berikutnya. Terdapat 21 indikator yang digunakan untuk menentukan indikator kesejahteraan keluarga yang terbagi atas tiga kelompok besar indikator yaitu kebutuhan dasar, kebutuhan psikologis, serta kebutuhan pengembangan pribadi (di lingkungan sosial masyarakat setempat). Kedua lembaga tersebut sangat penting terkait dengan peluncuran program-program pengentasan kemiskinan di Indonesia karena target program yang ada

didasarkan pada data yang dihasilkan oleh indikator yang dibangun oleh kedua instansi tersebut.

KAJIAN TEORI

Kemiskinan merupakan masalah yang tidak mudah untuk dipecahkan di hampir seluruh negara di dunia termasuk Indonesia karena merupakan permasalahan multidimensional, kompleks, dan menyangkut berbagai aspek kehidupan. Ellis (1984) dalam Suharto (2006) menyebutkan bahwa dimensi kemiskinan menyangkut aspek ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi, kemiskinan dapat diartikan sebagai kurangnya sumber daya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Sedangkan secara politik, kemiskinan dilihat dari sisi rendahnya akses terhadap kekuasaan. Dan kemiskinan secara sosial-psikologis merujuk pada kurangnya jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas.

Banyak ahli mendefinisikan kemiskinan, salah satu yang paling sederhana dirumuskan oleh Sen dan Foster (1997) dalam Hakim dan Zuber (2008) yang menyebutkan bahwa kemiskinan adalah suatu keadaan seseorang atau keluarga yang serba kekurangan. Pengertian lain dikemukakan oleh Soekanto (1982) yaitu kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Dari kedua definisi tersebut, dapat dilihat bahwa kunci penting untuk melihat tingkat kemiskinan adalah dengan mengukur tingkat kekurangan dan taraf hidup masyarakat tertentu.

Kompleksitas dari konsep kemiskinan tidak berarti bahwa kemiskinan tidak dapat dihitung. Telah terdapat beberapa metode pengukuran kemiskinan yang didasarkan pada pendekatan serta konsep dan definisi kemiskinan yang digunakan. Di Indonesia, terdapat dua instansi yang sama-sama melakukan pengukuran terhadap kemiskinan, yaitu BPS dan BKKBN. BPS mengukur kemiskinan melalui penghitungan pengeluaran untuk membeli kebutuhan dasar. Penggunaan ukuran pengeluaran relatif lebih mudah dibanding dengan penggunaan ukuran pendapatan. Hal tersebut disebabkan karena masyarakat cenderung tidak memberitahukan pendapatan yang diperolehnya secara jujur. Keterbukaan dalam menginformasikan pendapatan atau penghasilan yang diterima menimbulkan kekhawatiran akan pajak yang harus dibayar. Fenomena inilah yang mungkin ditangkap oleh BPS sehingga dalam penggalan informasi, lembaga tersebut menggunakan pendekatan pengeluaran atau konsumsi. BPS mulai menghitung jumlah dan persentase penduduk miskin untuk pertama kalinya pada 1984 dengan menggunakan garis kemiskinan dengan menggunakan sumber data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas).

Sementara itu, dalam melihat kondisi masyarakat, BKKBN memiliki perspektif yang berbeda dengan BPS. Jika BPS melihat dari sisi kemiskinan, maka BKKBN lebih melihat dari sisi kesejahteraan. Secara spesifik, BKKBN memandang kemiskinan sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar dan kebutuhan sosial psikologis. Untuk melihat tingkat kesejahteraan masyarakat, BKKBN melakukan program Pendataan Keluarga. Melalui program tersebut dihasilkan data tahapan keluarga sejahtera, yaitu kategori keluarga pra sejahtera, sejahtera I, II dan III. Dari kriteria yang dimiliki oleh BKKBN, seseorang dianggap miskin apabila berada pada kategori KPS dan KS-I.

Karena dalam mengidentifikasi penduduk miskin BPS menggunakan pendekatan moneter yang didasarkan pada pengeluaran yang dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan dasar, seluruh

barang yang dikonsumsi dikonversi dalam bentuk uang. Dari tabel berikut, dapat diketahui perbedaan indikator yang digunakan dalam penentuan kemiskinan antar kedua lembaga.

TABEL 1
PERBANDINGAN INDIKATOR UMUM

Indikator Kemiskinan	BPS	BKKBN
Pangan	v	v
Sandang	v	v
Papan	v	v
Kesehatan	v	v
Pendidikan	v	v
Psikologi	-	v
Pengembangan pribadi	-	v

Sumber: Hasil Analisis, 2013

Selain indikator yang digunakan, dibawah ini disajikan secara ringkas perbedaan kedua lembaga dalam menghasilkan angka kemiskinan.

TABEL 2
PERBANDINGAN PENGUKURAN KEMISKINAN ANTARA BPS DAN BKKBN

Aspek	BPS	BKKBN
Pelaksanaan Pengumpulan Data	Setiap tahun	Setiap tahun
Sasaran Pendataan	Rumah tangga Susenas	Keluarga Pemutakhiran Data keluarga (MDK)
Pendekatan	Moneter (Pengeluaran akan kebutuhan dasar)	Konsep keluarga sejahtera
Metodologi	Penghitungan garis kemiskinan	Kategorisasi tahapan keluarga sejahtera
Penentuan penduduk miskin	Tidak langsung (setelah penghitungan GK)	Langsung (memungkinkan untuk menentukan siapa saja yang masuk kategori miskin berdasarkan pertanyaan yang diajukan melalui kuesioner di lapangan)

Sumber: Hasil Analisis, 2013

ANALISIS

Indikator moneter yang diadopsi oleh BPS serta indikator kesejahteraan yang digunakan oleh BKKBN menghasilkan kuantifikasi yang berbeda dalam perhitungan kemiskinan di Jawa Timur. Karena perbedaan unit observasi yang digunakan oleh masing-masing instansi, perbandingan tidak dapat serta merta dilakukan. Untuk menganalisisnya, dibutuhkan pengklasifikasian persentase angka kemiskinan yang dihasilkan oleh masing-masing indikator. Dengan didasarkan pada data 2010, persentase tingkat kemiskinan berdasarkan indikator moneter di seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur bernilai 5,11% sampai 32,47. Sementara, persentase

kemiskinan yang dihasilkan dari indikator kesejahteraan bernilai 15,56% sampai 73,57%. Masing-masing indikator diklasifikasikan menjadi lima tingkat kondisi masyarakat yaitu *sejahtera*, *cukup sejahtera*, *menengah*, *miskin*, *sangat miskin* dengan menggunakan formulasi berikut:

$$1. \mu \pm (1,5 \times \sigma) \tag{4.1}$$

$$2. \mu \pm (3 \times \sigma) \tag{4.2}$$

Dimana:

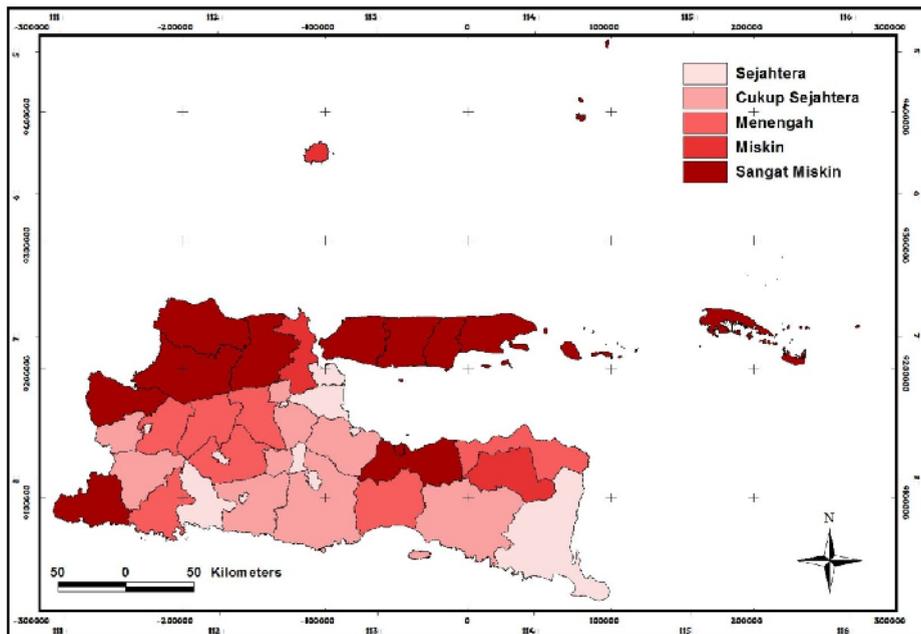
μ = Rata-rata

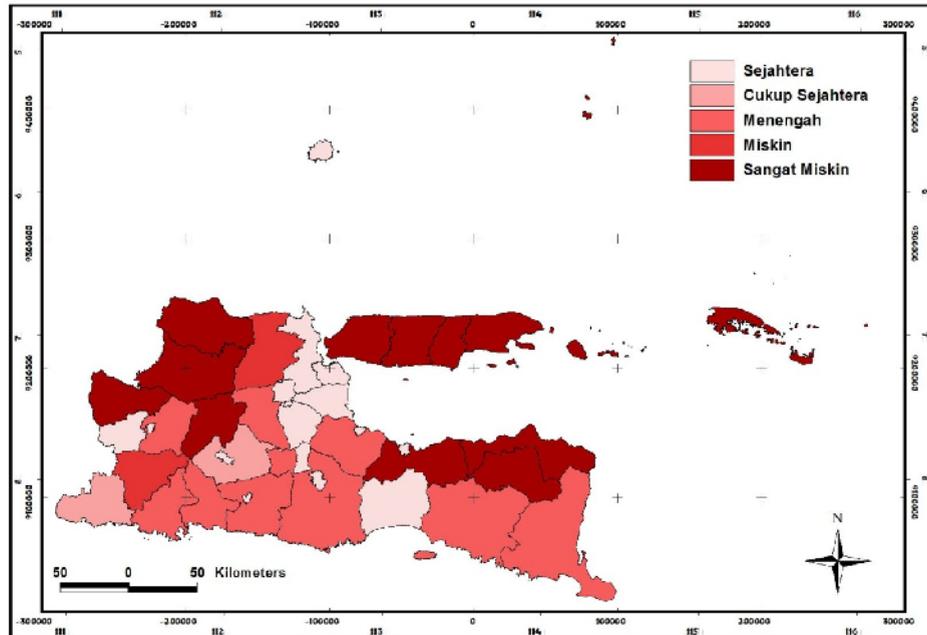
σ = Simpangan baku/Standart deviasi

Dengan formula di atas, pada akhirnya didapatkanlah klasifikasi sebagai berikut:

- a. $x < \mu - (3 \times \sigma)$; Sejahtera
- b. $\mu - (3 \times \sigma) \leq x < \mu - (1,5 \times \sigma)$; Cukup Sejahtera
- c. $\mu - (1,5 \times \sigma) \leq x < \mu + (1,5 \times \sigma)$; Menengah
- d. $\mu + (1,5 \times \sigma) \leq x < \mu + (3 \times \sigma)$; Miskin
- e. $x \geq \mu + (3 \times \sigma)$; Sangat Miskin

Hasil penghitungan berdasarkan formulasi di atas kemudian dipetakan untuk menunjukkan perbedaan pengelompokan kondisi masyarakat di Jawa Timur. Dua peta pada Gambar 4.1 menunjukkan perbedaan antara indikator moneter dan indikator kesejahteraan dalam memetakan kondisi masyarakat Jawa Timur. Dari peta tersebut, tampak adanya perbedaan pengklasifikasian dua institusi pemerintah, BPS dan BKKBN, terhadap angka kemiskinan pada level kabupaten. Interpretasi yang sama ditunjukkan oleh kelas “Sejahtera”, baik berdasarkan indikator moneter maupun indikator kesejahteraan, dengan mencakup hampir semua kota di Jawa Timur kecuali kota Probolinggo serta kelas “Sangat miskin” dengan mencakup seluruh kabupaten di Pulau Madura (Sumenep, Bangkalan, Pamekasan, dan Sampang) yang memang merupakan wilayah miskin.





Sumber: Hasil Pengolahan, 2013

GAMBAR 2
PETA KONDISI MASYARAKAT JAWA TIMUR BERDASARKAN
INDIKATOR MONETER BPS (ATAS) DAN INDIKATOR KESEJAHTERAAN BKKBN (BAWAH)

Dapat disimpulkan bahwa perbedaan klasifikasi kondisi/ taraf hidup masyarakat dipengaruhi oleh variabel pembentuknya dan pendekatan yang digunakan. Kebutuhan psikososial, seperti rasa aman, nyaman, tenang yang diadopsi oleh pendekatan kesejahteraan tidak dapat dinilai dengan indikator moneter.

Program Pengentasan Kemiskinan yang Digulirkan Pemerintah

Menurut *World Factbook*, BPS dan Bank Dunia, Indonesia tercatat sebagai negara dengan pengentasan kemiskinan tercepat diantara negara-negara lain. Pada tahun 1999, terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 23,43% dan 12,49% pada tahun 2011. Pencapaian ini dipengaruhi oleh program-program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah sejak tahun 1998 hingga saat ini. Untuk memahami upaya pemerintah Indonesia dan pemerintah provinsi Jawa Timur dalam mengurangi kemiskinan, pada bagian ini akan dibahas program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan setelah tahun 1998.

Dapat dikatakan bahwa program pengentasan kemiskinan berorientasi pada dua sasaran yaitu kepada masyarakat secara personal dan kepada kelompok masyarakat dengan tujuan pemberdayaan, serta dibagi ke dalam tiga cluster. Cluster I berupa kelompok program yang bertujuan untuk mengurangi beban hidup dan memperbaiki kualitas hidup dalam memenuhi kebutuhan pangan, kesehatan dan pendidikan. Contoh: pendistribusian Beras Miskin (*raskin*), pemberian Jaminan Kesehatan Masyarakat (*Jamkesmas*), pemberian bantuan keuangan (*BLT* atau *PKH*), dan bantuan pendidikan bagi siswa miskin (*BSM*). Cluster II difokuskan pada peningkatan kapabilitas masyarakat miskin. Hingga saat ini, masih terdapat satu program yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (*PNPM*). Cluster III merupakan kelompok program pengurangan kemiskinan berbasis pemberdayaan ekonomi usaha mikro dan kecil, contohnya pemberian kredit untuk usaha mikro dan kecil (*Kredit Usaha Rakyat/KUR*).

Dari ketiga cluster program pengentasan kemiskinan di atas, cluster pertama menjadi program prioritas dalam upaya pengentasan kemiskinan karena secara langsung berkaitan dengan terwujudnya hak asasi manusia. Untuk selanjutnya akan dibahas program pengentasan kemiskinan dari cluster I yang dilaksanakan di Jawa Timur karena peruntukan program tersebut lebih umum, yaitu Raskin.

Peluncuran Program Beras Miskin

Untuk membantu meringankan beban masyarakat miskin akibat krisis global 1997, pemerintah meluncurkan program darurat pendistribusian beras yang disebut OPK (Operasi Pasar Khusus) pada tahun 1998. OPK merupakan program yang bertujuan untuk mencegah kelaparan masyarakat selama krisis dengan mendistribusikan 15kg beras untuk keluarga miskin per bulan dengan harga 1.000 rupiah per kg. Sasaran program ini didasarkan pada data tahapan keluarga sejahtera BKKBN yang termasuk dalam kategori KPS dan KS-I.

Pada tahun 2002, program tersebut berevolusi dan berubah nama menjadi Raskin (Beras Miskin). Saat itu, jumlah beras yang disalurkan meningkat menjadi 20kg per bulan. Namun pada tahun 2006, jumlah beras yang dibagikan kepada keluarga miskin turun menjadi 10kg/bulan, dan harganya meningkat pada tahun 2008, menjadi 1.600 rupiah/kg. Program Raskin ini pada akhirnya tidak hanya berfungsi sebagai program darurat (*social safety net*) melainkan sebagai bagian dari program perlindungan sosial masyarakat yang bertujuan untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga, terutama rumah tangga miskin.

Meskipun secara bertahap pemerintah telah berupaya untuk mengatasi masalah kemiskinan, namun program pengentasan kemiskinan yang ada, termasuk Raskin masih bersifat sektoral. Disamping itu, sangat sulit untuk melakukan perubahan pada jumlah anggaran yang telah dialokasikan oleh pemerintah pusat. Sehingga pemerintah daerah, termasuk Jawa Timur, ditantang untuk menyediakan dana tambahan demi mendukung program yang ditawarkan oleh pemerintah pusat.

Dalam fungsi perencanaan program ini, terutama dalam hal penyediaan data, data dari BKKBN tentang keluarga miskin digunakan hanya sampai tahun 2006. Mulai tahun 2007, data BPS hasil PSE05 digunakan sebagai basis data utama. Menurut BPS, pada tahun 2007, terdapat 19,1 juta rumah tangga sasaran di tingkat nasional. Di Jawa Timur, terdapat hampir 3,3 juta penerima manfaat Raskin. Jumlah tersebut tidak diperbarui hingga tahun 2008. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dalam pendistribusian Raskin, data tidak diperbaharui selama tiga tahun (2006-2008). Penetapan kriteria para penerima manfaat program ini selalu menjadi masalah yang rumit. Selalu ada orang miskin yang tidak terjangkau oleh program.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa hambatan utama dalam pelaksanaan program ini adalah pada sisi ketepatan sasaran dan ketersediaan anggaran. Kondisi geografis di Indonesia pun, menjadi kendala selanjutnya. Lokasi rumah tangga sasaran yang terpencil dan jauh dari jangkauan menyebabkan beberapa pemerintah daerah meningkatkan harga beras per kilogramnya sebagai konsekuensi biaya operasional. Beberapa kendala tersebut pada akhirnya mempengaruhi penyediaan pasokan beras dan penghitungan pendanaan karena kuantitas beras yang didistribusikan dihitung berdasarkan anggaran yang telah dipatok, dan tidak didasarkan pada jumlah keluarga miskin yang memiliki hak untuk menerima bantuan. Analisis lebih dalam akan dilakukan pada program Raskin yang dilaksanakan di salah satu kabupaten di Jawa Timur, yaitu Blitar.

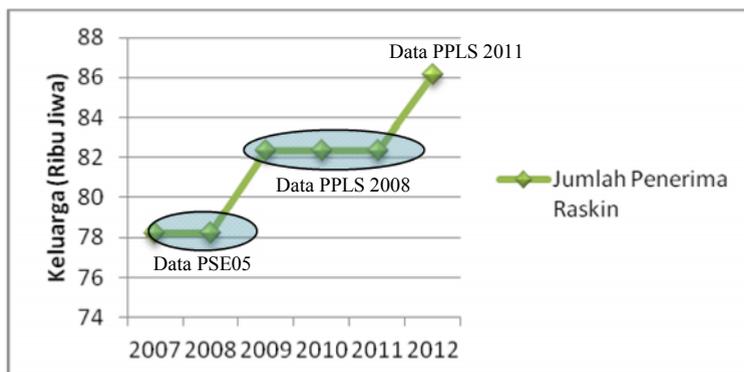
Pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten Blitar

Pendistribusian beras miskin baru dilaksanakan secara efektif di Blitar, sebuah kabupaten yang terletak di bagian selatan provinsi Jawa Timur, pada tahun 2002. Dalam penyalurannya, data milik BKKBN digunakan oleh pemerintah daerah hingga tahun 2006. Sejak tahun 2007, penerima bantuan Raskin didasarkan pada data mikro BPS hasil pendataan PSE 2005. Data BPS terus menjadi acuan penyaluran beras miskin hingga saat ini. Untuk memastikan sasaran tercakup secara keseluruhan dan untuk memastikan validitas data, pemerintah Blitar menyelenggarakan Musyawarah Desa (Mudes) sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh pemerintah pusat. Mudes ini merupakan pertemuan antara pemerintah desa dan masyarakat untuk berkomunikasi tentang manfaat program Raskin. Dalam praktiknya, tidak semua desa melakukan kegiatan tersebut dengan alasan keterbatasan dana dan padatnya kegiatan.

Evaluasi tentang penerima Raskin yang dilakukan oleh masyarakat di tingkat desa ini pada akhirnya sia-sia karena anggaran penyediaan beras yang ditetapkan oleh pemerintah pusat tidak dapat diubah. Anggaran tersebut dipengaruhi oleh data di level pusat yang tidak mengalami penyesuaian dengan data fakta di lapangan. Fakta bahwa beberapa rumah tangga tidak mendapatkan beras, menciptakan konflik yang tidak dapat diselesaikan secara langsung oleh pemerintah daerah, yang artinya, Pemerintah Blitar pun tidak dapat mengalokasikan tambahan anggaran untuk mendistribusikan beras tambahan dengan alasan anggaran yang terbatas. Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dapat dikatakan tidak berdampak pada pelaksanaan program tersebut di Blitar, karena pengendali data dan dana adalah pemerintah pusat. Ditambah lagi, anggaran Pemkab Blitar masih sangat bergantung pada pemerintah pusat. Anggaran tahun 2012 misalnya, 73% disediakan oleh pemerintah pusat. Sementara hanya 7% yang berasal dari pendapatan asli daerah.

Untuk meminimalkan konflik yang terjadi antara masyarakat miskin yang tidak mendapatkan beras dengan pemerintah daerah, terdapat ketua RT yang membagikan Raskin secara merata kepada seluruh penduduknya kecuali kepada penduduk yang berprofesi sebagai PNS. Hal ini menyebabkan tidak tercapainya tujuan program yaitu untuk membantu masyarakat miskin. Ketua RT lainnya mendistribusikan beras bersubsidi tersebut kepada keluarga miskin yang terdapat dalam daftar penerima Raskin serta kepada keluarga miskin yang tidak terdaftar sebagai penerima Raskin namun diusulkan oleh masyarakat lingkungan setempat. Jatah yang diterima oleh lingkungan tersebut pada akhirnya dibagi secara merata kepada keluarga miskin yang ada di dalamnya. Adapula ketua RT yang membagikan beras sesuai dengan data yang ada, yang kemudian keluarga miskin penerima Raskin tersebut justru berbagi dengan tetangga mereka yang dianggap miskin. Beras bersubsidi ini seharusnya dibagikan setiap bulan serta diberikan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan yaitu 15kg per bulan nya. Namun, lamanya prosedur dalam proses pencairan anggaran untuk pengadaan beras di level pusat menyebabkan sering terjadi keterlambatan penerimaan kepada keluarga sasaran.

Masalah pembaharuan data juga tetap menjadi tantangan hingga saat ini. Fakta penggunaan data BPS pada tahun 2007 (berdasarkan pendataan PSE yang dilakukan pada tahun 2005) menunjukkan bahwa pemerintah tidak merencanakan dengan baik kebijakan yang digulirkan. Terlihat bahwa data tidak mengalami perubahan jika pendataan kemiskinan BPS belum dilakukan (Gambar 3).



Sumber: Sekretariat Daerah Bidang Ekonomi Kabupaten Blitar, diolah

GAMBAR 3
JUMLAH PENERIMA BANTUAN RASKIN KABUPATEN BLITAR

Hal ini juga menunjukkan bahwa Musyawarah Desa tidak berfungsi dan tidak berdampak apapun terhadap evaluasi program Raskin. Seluruh masalah ini menunjukkan kepada kita bahwa perencanaan, serta pengawasan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah belum dilakukan dengan serius. Beberapa penelitian independen pun menunjukkan bahwa pelaksanaan program ini belum tepat sasaran. 52,6% Raskin untuk rumah tangga miskin, sisanya, 36,9% untuk rumah tangga tidak miskin.

KESIMPULAN

Kemiskinan merupakan masalah kompleks dan multidimensional yang telah dihadapi Indonesia sejak sebelum kemerdekaan. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia berkomitmen untuk mengurangi jumlah penduduk miskin sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam MDGs. Sejumlah program diluncurkan oleh pemerintah untuk mengurangi angka kemiskinan. Pelaksanaan kebijakan desentralisasi pada tahun 2001, sebagai akibat dari krisis 1998 yang menyebabkan peningkatan kemiskinan di Indonesia, berdampak pada perubahan dalam struktur upaya pengentasan kemiskinan.

Untuk dapat melaksanakan kebijakan pengentasan kemiskinan secara efektif, diperlukan ketersediaan data yang valid dan *up to date*. Terdapat dua instansi pemerintah yang mengumpulkan data tentang kemiskinan, yaitu BPS dan BKKBN. Kedua instansi tersebut menggunakan pendekatan yang berbeda dalam mengukur kemiskinan. BPS menggunakan pendekatan moneter. Sementara BKKBN menggunakan pendekatan kesejahteraan. Dalam pengaplikasian pengukuran kemiskinan pada seluruh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur, diperoleh klasifikasi yang berbeda. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh faktor-faktor yang diadopsi seperti faktor psikososial serta faktor *personnal development* yang tidak dapat diukur dengan materi.

Dalam penelitian ini, ditunjukkan bahwa perbedaan pendekatan yang digunakan oleh kedua instansi pemerintah di atas dipengaruhi oleh cara pandang atau visi dari masing-masing lembaga. Dengan didasarkan pada visi tersebut, pada akhirnya keduanya menghasilkan jumlah penduduk miskin yang berbeda. Perbedaan kepentingan tersebut pada akhirnya juga berdampak pada program pengentasan kemiskinan yang diluncurkan.

Dalam pelaksanaan program, misalnya pendistribusian Raskin di Kabupaten Blitar, Jawa Timur, ketepatan sasaran dan validitas data penerima bantuan masih menjadi kendala. Oleh karenanya, diperlukan sinergitas yang baik antar lembaga untuk menghasilkan data yang berkualitas, sehingga tujuan pengurangan kemiskinan dapat tercapai. Selain itu, tantangan selanjutnya ditunjukkan dengan tidak terintegrasinya program pengentasan kemiskinan yang sampai saat ini program tersebut hanya bersifat sektoral. Hal tersebut mengakibatkan ketidakefektifan dalam strategi pengentasan kemiskinan.

DAFTAR PUSTAKA

- Hakim, Lukman dan Zuber, Ahmad. 2008. *Dimensi demografi dan pengentasan kemiskinan*. Jakarta: *Media Ekonomi Fakultas Ekonomi Usakti*, 18 p.
- Marniesse, Sarah dan Peccoud, Robert. 2004. «Pauvreté, inégalité et croissance : quels enjeux pour l'aide au développement?», p.10-39, dalam *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN, Conference, 2003*. Paris: Agence Française de Développement and the EU Development Network, Research Department, 344 p.
- Suharto, Edi. 2006. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Soekanto, Soerjono. 1982. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali.