

Mengakhiri Debat Kemiskinan

Oleh: Ginandjar Kartasasmita

Pikiran Rakyat, 20 September 2006

Data kemiskinan yang disampaikan Presiden SBY tanggal 16 Agustus 2006 di hadapan Sidang Paripurna DPR telah menuai polemik tentang kemiskinan. Polemik itu menjadi makin hangat bahkan dipicu lagi dengan diumumkankannya hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tanggal 1 Maret 2006 yang lalu yang menyatakan bahwa ada kenaikan angka penduduk miskin dari 16 persen menjadi 17,75 persen. Di balik perdebatan yang cukup sengit tentang keabsahan data kemiskinan itu ada hikmah yang dapat kita petik. Perhatian khalayak terhadap masalah kemiskinan meningkat dan meluas. Saya sebut itu sebagai hikmah, karena dengan meningkatnya perhatian akan masalah kemiskinan, diharapkan ada dorongan yang semakin kuat untuk secara lebih sungguh-sungguh berupaya mengatasi tantangan kemiskinan itu.

Ikhwal kemiskinan

Keabsahan data memang tidak dapat dipandang sepele karena akan sangat menentukan perumusan kebijakan dan program yang dilancarkan. Kesalahan data mengakibatkan kesalahan pengambilan keputusan. Akan tetapi kita tidak usah terlarut dan berlarut-larut sibuk berdebat tentang data kemiskinan. Jumlah rakyat miskin tetap sebagaimana adanya. Hanya Tuhan yang tahu berapa jumlah sebenarnya. Kita hanya mampu menduganya dengan metode ilmiah yang kita miliki. Yang lebih penting lagi adalah bagaimana kita berbuat agar rakyat miskin dapat segera diantaskan. Karena kita sadar bahwa kemiskinan adalah masalah kemanusiaan mendasar yang tidak hanya menyangkut martabat seseorang tetapi juga martabat bangsa. Yang jelas jumlah penduduk miskin kita ketahui telah bertambah dengan adanya data yang terbaru ini. Kenaikan harga BBM tahun 2005 telah disebut-sebut sebagai penyebab peningkatan kemiskinan selama setahun terakhir ini. Padahal waktu keputusan kenaikan harga BBM itu diambil, Pemerintah yakin sekali bahwa masyarakat miskin terlindungi dengan program-program seperti BLT, BOS dan sebagainya.

Sesungguhnya tidak ada alasan bagi kita untuk menyatakan bahwa Pemerintah sekarang tidak peka terhadap masalah kemiskinan. Sejak awal diupayakan dengan adanya seorang menteri yang mengurus kawasan tertinggal, dan diberbagai instansi ada jabatan yang mengurus orang miskin, apakah di Menko Ekuin, Kesra, Bappenas, Departemen Sosial, Departemen UKM dan sebagainya. Berbagai rencana, apakah jangka pendek atau menengah mencerminkan niat untuk mengatasi kemiskinan. Pidato dan pernyataan-pernyataan Presiden serta pejabat-pejabat lain juga menunjukkan hal itu.

Yang menjadi masalah bagi banyak orang, adalah apakah semua program itu sudah benar-benar jalan. Banyaknya pernyataan dari instansi yang mengurus soal kemiskinan belum bisa menjamin bahwa upaya menanggulangi kemiskinan itu sudah berjalan atau akan berhasil.

Pengalaman Sebagai Guru

Sebenarnya kita bisa belajar dari pengalaman negara-negara lain yang sudah berhasil mengatasi kemiskinan. Atau pengalaman bangsa kita sendiri meskipun dari sebelum era yang sekarang ditinggalkan dan direformasi. Sebelum masa krisis pada tahun 1997 Indonesia menjadi salah satu model pembangunan yang diakui berhasil menurunkan angka kemiskinan secara bermakna. Berdasarkan data Susenas yang dilakukan setiap 3 (tiga) tahun sekali oleh BPS, dalam kurun waktu 1976-1996 jumlah penduduk miskin di negeri ini menurun dari 40 persen menjadi 11 persen. Keberhasilan menurunkan tingkat kemiskinan tersebut, adalah hasil dari berbagai upaya memelihara stabilitas, mendorong pertumbuhan dan pemerataan kegiatan pembangunan.

Diantara berbagai program lainnya, ada 4 (empat) bidang utama yang ditangani secara intensif, yang menyebabkan berhasilnya tingkat kemiskinan dikurangi secara substansial, yaitu pertanian, pendidikan, kesehatan termasuk keluarga berencana dan prasarana. Pemilihan program-program tersebut dilandasi dengan pemahaman bahwa yang menyebabkan terjadinya kemiskinan, adalah rendahnya taraf pendidikan dan tingkat kesehatan, terbatasnya lapangan kerja dan keterisolasian, baik secara fisik karena faktor alam maupun ekonomi ataupun kultural. Sampai sekarang pun ke empat hal itu baik berdiri sendiri, maupun saling terkait satu sama lain, masih merupakan faktor utama penyebab kemiskinan. Oleh karena itu upaya dan hasil yang ingin dicapai harus diukurkan kepada upaya-upaya untuk mengatasi masalah itu.

Selain itu, program mengatasi kemiskinan harus pula mengenali sifat-sifat kemiskinan itu sendiri. Bahwa ada berbagai pola kemiskinan yang cara mengatasinya, juga berbeda satu dengan lainnya. *Pertama*, kemiskinan yang kronis, disebabkan oleh berbagai faktor baik struktural maupun kultural yang membelenggu masyarakat menjadi miskin. Pola *kedua* adalah kemiskinan yang mengikuti siklus ekonomi secara keseluruhan. *Ketiga* adalah kemiskinan musiman seperti yang dijumpai di masyarakat nelayan atau pertanian pada musim-musim tertentu. Pola *keempat* adalah kemiskinan yang diakibatkan oleh bencana, perang atau kebijakan tertentu.

Menembus Perangkap Kemiskinan

Para perancang ekonomi di Bappenas di tahun 1993 melihat sebuah fenomena bahwa meskipun pembangunan telah menghasilkan banyak kemajuan, namun kesenjangan makin melebar, baik antara yang kaya dan yang miskin maupun antardaerah. Demikian pula dalam program pengentasan kemiskinan, meskipun jumlah penduduk miskin terus berkurang, namun penurunannya makin melambat. Dari tahun 1970 sampai dengan tahun 1987 laju penurunan penduduk miskin per tahun selalu di atas 5 persen. Tetapi mulai tahun 1987 sampai dengan 1993 kecepatan penurunannya terus berkurang. Sebabnya ialah penduduk miskin yang tersisa merupakan bagian yang paling miskin dari yang miskin sehingga lebih sulit melepaskan diri dari kemiskinan.

Pada waktu itu, bersama saya di Bappenas berkumpul para pemikir dan tokoh yang “obsesi”nya adalah memberdayakan masyarakat, mengatasi kesenjangan dan menanggulangi kemiskinan, seperti Mubyarto (Gama), Sugiyanto (ITB), keduanya telah almarhum, Sri Edi Swasono (UI), Herman Haeruman (IPB), Muslimin Nasution, dll. Dari luar kami dibantu oleh tokoh-tokoh LSM yang sehaluan dengan kami di Bappenas dalam hal ekonomi rakyat, seperti Adi Sasono. Kami menyadari bahwa dengan hanya mengandalkan program pembangunan makro dan sektoral saja sudah makin sulit untuk dapat menembus perangkap kemiskinan itu. Dipandang perlu adanya program yang khusus tertuju hanya untuk orang miskin atau kawasan tertinggal. Antara lain dengan Inpres Desa Tertinggal, yang intinya adalah program pemberdayaan masyarakat miskin di desa-desa miskin.

Salah satu kunci dari program IDT adalah ketersediaan dana untuk kegiatan produktif (bukan konsumtif) yang diserahkan penggunaan dan pengelolaannya kepada masyarakat itu sendiri. Karena masyarakat miskin secara sendiri keberdayaannya sangat terbatas, maka kegiatan-kegiatannya dilakukan dalam unit yang agregatif atau secara berkelompok, yang dibentuk oleh masyarakat miskin itu sendiri. Dalam program itu, elemen yang esensial pula adalah adanya pendamping kelompok. Program pendampingan ini penting sekali untuk keberhasilan upaya memberdayakan masyarakat. Memang program semacam IDT sebagai sebuah pendekatan baru ada kelemahan-kelemahannya, tetapi arah dan metode-metodenya adalah benar seperti ditunjukkan oleh angka kemiskinan yang menurun cukup tajam dari 14 persen di tahun 1993 ke 11 persen di tahun 1996. Meskipun tentunya penurunan angka kemiskinan itu bukan semata karena program IDT saja.

Tiga Arah Kebijakan

Dari pengalaman di masa lalu, ada beberapa pelajaran yang dapat diambil untuk upaya kedepan. Upaya mensukseskan program penanggulangan kemiskinan harus merupakan perpaduan serasi dan

saling menunjang tiga arah kebijakan. *Pertama*, kebijakan tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan upaya penanggulangan kemiskinan; *kedua*, kebijakan langsung yang ditujukan kepada golongan masyarakat miskin atau berpenghasilan rendah; dan *ketiga*, kebijakan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri, para pendamping dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program.

Pengendalian ekonomi makro

Stabilitas ekonomi, sosial dan politik, pertumbuhan penduduk yang terkendali, ketersediaan prasarana yang memadai, dan lingkungan hidup yang terjaga merupakan kondisi yang dihasilkan oleh kebijakan umum. Tingkat inflasi yang tinggi dan tidak terkendali, merupakan situasi yang berlawanan bagi program penanggulangan kemiskinan. Ini menegaskan bahwa masalah penanggulangan kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari pengendalian perekonomian makro.

Sepertinya dengan program-program yang langsung diarahkan untuk masyarakat miskin, kemiskinan dapat lebih cepat diatasi. Subsidi BBM, misalnya, memang membantu mengurangi beban bagi masyarakat miskin, tetapi yang tidak miskin pun ikut menikmatinya. Dana BOS pun yang disambut sangat baik oleh dunia pendidikan kita, dan sangat membantu biaya sekolah murid-murid yang miskin, dinikmati pula oleh murid-murid yang tidak miskin yang jumlahnya justru lebih banyak.

Prinsip pemberdayaan

Program langsung dan terarah (*targetted*) seperti IDT itulah yang perlu dikembangkan dan dijalankan secara intensif. Agar berhasil program-program tersebut harus mengacu kepada beberapa hal. *Pertama*, sifat programnya adalah memberdayakan atau membangun keberdayaan, bukan derma atau *charity*, dan harus membangun kemandirian. Program pemberdayaan tidak boleh malah membuat ketergantungan kepada bantuan. *Kedua*, harus dilakukan oleh masyarakat miskin sendiri dan bukan oleh orang lain untuk orang miskin. Pendamping perlu tapi hanya untuk membantu menunjukkan jalan, membuka akses (seperti modal, pasar, teknologi) atau mengatasi masalah yang tidak dapat diatasi sendiri, dan sifatnya sementara. *Ketiga*, keberdayaan yang ingin dibangun harus berkelanjutan (*sustainable*). Pada prinsipnya bantuan harus ada batas waktunya. BLT atau SLT menurut saya tidak memenuhi persyaratan-persyaratan ini.

Kesiapan masyarakat dan aparat

Mereka yang akan mendapatkan bantuan harus dipersiapkan agar bantuan tersebut tidak sia-sia, dan dapat efektif mencapai sasaran-sasaran di atas. Bantuan tidak begitu saja diberikan tanpa kesiapan penerima bantuan. Kemiskinan dapat menimbulkan berbagai sifat yang tidak mendukung kemajuan, antara lain ketidakyakinan pada kemampuan diri sendiri, mudah putus asa dan tidak percaya bahwa ada masa depan yang lebih baik. Sifat-sifat ini menjadi penyebab bahwa mengentaskan masyarakat dari belenggu kemiskinan bukan hanya soal ekonomi atau teknis perencanaan tetapi juga masalah budaya. Menghabiskan dana yang puluhan triliun saja, meskipun dana adalah penting, tidak menjamin akan menghasilkan apa yang diharapkan.

Aparat pemerintah memegang peranan penting terutama ditingkat akar rumput, yaitu di desa-desa. Komitmen dan konsistensi kebijakan dan keberpihakan pada rakyat kecil harus menjadi semangat pejabat dan aparatur. Dan akhirnya yang sangat menentukan keberhasilan adalah koordinasi, yakni koordinasi berbagai instansi di pusat maupun di daerah yang diberi kewenangan dan tanggung jawab mengembangkan dan menjalankan program pengentasan kemiskinan, dan dari pengalaman justru disini acapkali terletak masalah dan kemungkinan terjadinya kegagalan sebelum dimulai.***

Penulis, Ketua Dewan Perwakilan Daerah