

ANALISIS KEBIJAKAN PENGENTASAN KEMISKINAN DI INDONESIA

Oleh: Murdiyana dan Mulyana

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

E-mail:

ABSTRAK

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan permasalahan umum yang dihadapi oleh negara-negara yang sedang berkembang di dunia. Indonesia sebagai salah satu negara yang sedang berkembang terus berupaya untuk menyelesaikan permasalahan kemiskinan bagi warga negaranya. Salah satu langkah nyata adalah melalui penerbitan kebijakan pemerintah melalui dokumen peraturan perundang-undangan yang mendukung pengentasan kemiskinan yang kemudian dituangkan ke dalam program-program pengentasan kemiskinan. Sebagaimana Presiden Joko Widodo saat mulai menjabat telah memproklamkan Program Nawacita yang berisi tentang 9 (Sembilan) prioritas pembangunan Presiden Joko Widodo selama menjadi Presiden Republik Indonesia. Terdapat 2 (dua) Program Nawacita¹ yang pro pada program pengentasan kemiskinan, yaitu: membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan; dan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui program Indonesia Pintar dengan wajib belajar 12 tahun bebas pungutan dan program Indonesia Sehat untuk peningkatan layanan kesehatan masyarakat. Serta Indonesia Kerja dan mendorong program kepemilikan tanah seluas sembilan juta hektar.

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa kemiskinan bukanlah permasalahan yang mudah untuk di atasi akan tetapi

bukan hal yang sulit pula untuk diupayakan. Sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 34 bahwa “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”, maka Pemerintah Indonesia sejak zaman orde lama hingga saat ini mengupayakan masyarakat Indonesia yang berada di bawah garis kemiskinan dapat menurun jumlahnya. Berdasarkan data Biro Pusat Statistik (BPS) pada Maret 2016² menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin dengan pengeluaran per kapita per bulan yang berada di bawah garis kemiskinan mencapai 28.01 juta jiwa atau sebesar 10,86 persen dari total jumlah penduduk sekitar 250 juta jiwa. Data pada BPS pun menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin lebih banyak terdapat di wilayah perdesaan daripada perkotaan. Berdasarkan data hingga bulan Maret 2016 mengalami kenaikan sebesar 0,02 persen menjadi 14,11 persen dibanding pada periode yang sama pada tahun 2015 lalu. Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia masih membutuhkan perhatian lebih dari Pemerintah Indonesia, dikarenakan terdapat kenaikan jumlah penduduk miskin dibandingkan pada tahun sebelumnya.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan analisis kebijakan terkait strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia, dimulai dari masa orde lama hingga masa pemerintahan saat ini.

1 Disarikan oleh penulis melalui www.kompas.com, “Nawa Cita”, 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK. diakses pada hari Selasa tanggal 7 Maret 2017 pukul 09.00 WIB.

2 Diolah penulis melalui www.bps.go.id, diakses pada hari Selasa tanggal 7 Maret 2017 pukul 09.15 WIB.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia pada masa orde lama?
2. Bagaimana strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia pada masa orde baru?
3. Bagaimana strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia pada masa Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla?
4. Bagaimana analisis kebijakan strategi kemiskinan di Indonesia?

Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penulisan adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia pada masa orde lama.
2. Strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia pada masa orde baru.
3. Strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia pada masa Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla.
4. Kebijakan strategi kemiskinan di Indonesia.

KAJIAN PUSTAKA

Analisis Kebijakan

Luankali³ menyebutkan bahwa analisis didefinisikan sebagai “penyerapan,

3 Luankali, Bernadus. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Dalam Proses Pengambilan Keputusan*, Amelia Press: Jakarta, hlm.114.

pengkajian serta penggunaan informasi guna membuat simpulan”. Sementara menurut Yoder⁴ dalam Mangkunegara, analisis merupakan “prosedur melalui fakta-fakta yang berhubungan dengan setiap pengamatan yang diperoleh dan dicatat secara sistematis”. Berdasarkan kedua pendapat di atas, diketahui bahwa dalam melakukan analisis maka seseorang akan memecah suatu objek yang akan diteliti ke dalam beberapa bagian, lalu melakukan pengujian. Dengan demikian, kegiatan analisis merupakan serangkaian proses kerja yang di dalamnya terdapat tahapan atau langkah-langkah yang disusun secara sistematis.

Dalam kaitannya dengan melakukan analisis kebijakan, maka Dunn⁵ memberikan batasan pengertian analisis kebijakan sebagai “suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik”. Lebih lanjut Dunn menjelaskan secara rinci terkait tahap-tahap kebijakan publik sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*);
2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*);
3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*);
4. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*);
5. Penilaian/Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*).⁶

4 Yoder, Dale dalam Mangkunegara, Anwar Prabu. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Remaja Rosdakarya: Bandung, hlm. 13.

5 Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press: Yogyakarta, hlm. 43.

6 Dunn, *Op.Cit*, hlm. 24.

Sementara Analisis kebijakan menurut Winarno⁷ adalah “berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab akibat dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan”. Untuk lebih memfokuskan arah analisis kebijakan maka Tangkilisan menyebutkan 3 (tiga) hal pokok dalam menganalisis kebijakan, yaitu:

1. Fokus utama adalah mengenai penjelasan/anjuran kebijakan yang pantas.
2. Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan diselidiki dengan menggunakan metodologi ilmiah.
3. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan kebijakan-kebijakan dan pembentukannya. Sehingga dapat diterapkan kepada lembaga dan bidang kebijakan yang berbeda.⁸

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu pengetahuan yang diperoleh melalui penelitian atau penyelidikan sebuah sebab akibat dari suatu kebijakan yang mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif program serta kinerja kebijakan. Analisis kebijakan dapat menganalisis pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan-kebijakan tertentu. Analisis kebijakan dilakukan tanpa mempunyai kecenderungan untuk menyetujui atau menolak kebijakan-kebijakan. Analisis kebijakan diperlukan untuk mengetahui

kebijakan apa yang cocok dalam proses pembuatan kebijakan. Kebijakan tersebut dibuat sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi. Analisis dapat dikembangkan di awal pembuatan suatu kebijakan ataupun di akhir penerapan kebijakan. Dengan demikian, analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik sosial sekarang ini.

Kemiskinan

Jordan⁹ mengartikan orang miskin: “*the poor are people whose lack of resources damage their capacity to participate in a market environment*”. Artinya, orang miskin merupakan orang-orang yang karena kekurangan sumber daya pada dirinya mengakibatkan rusaknya kapasitas untuk berpartisipasi dalam lingkungan pasar/dunia usaha. Sedangkan Menurut Chambers¹⁰ mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki 5 (lima) dimensi, yaitu: 1) kemiskinan (*proper*), 2) ketidakberdayaan (*powerless*), 3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), 4) ketergantungan (*dependence*), dan 5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis. Kedua teori di atas menunjukkan bahwa hidup dalam kemiskinan bukan hanya hidup dalam kekurangan uang dan tingkat pendapatan rendah, tetapi juga banyak hal lain, seperti: tingkat kesehatan, pendidikan rendah, perlakuan tidak adil dalam hukum, kerentanan terhadap ancaman tindak

7 Winarno, Budi. 2005 *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo (Anggota IKAPI), hlm. 27.

8 Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Gramedia Widia Sarana Indonesia: Jakarta, hlm.2.

9 Jordan, Bill. 1996. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. UK, Polity Press: Cambridge, hlm. 96

10 Chambers, Robert, 1997, *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*, LP3ES: Jakarta, hlm. 3.

kriminal, ketidakberdayaan menghadapi kekuasaan, dan ketidakberdayaan dalam menentukan jalan hidupnya sendiri.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Sajogya¹¹ dalam Suyanto telah membuat suatu batasan atau klasifikasi kemiskinan sebagai berikut:

1. Untuk daerah perkotaan, seseorang disebut miskin apabila mengkonsumsi beras kurang dari 420 kilogram per tahunnya;
2. Untuk daerah perdesaan, seseorang disebut miskin apabila mengkonsumsi beras 320 kilogram, miskin sekali apabila mengkonsumsi beras 240 kilogram dan paling miskin apabila mengkonsumsi beras kurang dari 180 kilogram per tahunnya.

Adapun Mubyarto memberikan definisi kemiskinan adalah:

”Suatu situasi serba kekurangan dari penduduk yang terwujud dalam bentuk rendahnya pendapatan dan disebabkan oleh rendahnya keterampilan, produktivitas, pendapatan, lemahnya nilai tukar produksi dan terbatasnya kesempatan berperan serta dalam pembangunan. Rendahnya pendapatan penduduk miskin menyebabkan rendahnya produktivitas dan meningkatkan beban ketergantungan bagi masyarakat.”¹²

Berdasarkan beberapa definisi di atas, diketahui bahwa konsep kemiskinan mempunyai definisi yang variatif

berdasarkan ragam paradigma, dimensi yang terukur berdasarkan aspek-aspek dan indikator yang menyertainya. Konsep kemiskinan secara utuh ”holistik” dapat diterjemahkan dengan memerhatikan beberapa keberfungsian dalam studi kemiskinan, antara lain:

- kemiskinan setidaknya tidak diterjemahkan dari aspek karakteristik subjektivitas si miskin secara statis, melainkan dilihat secara dinamis yang menyangkut usaha dan kemampuan si miskin dalam merespons kemiskinannya, termasuk efektivitas jaringan sosial (lembaga kemasyarakatan dan program-program anti kemiskinan setempat) dalam menjalankan fungsi sosial;
- kemiskinan hendaknya tidak didefinisikan sebagai ukuran indikator tunggal, melainkan indikator komposit dengan unit analisis keluarga atau rumah tangga dengan jaringan sosial yang ada disekitarnya;
- konsep kemampuan sosial dipandang lebih lengkap menerjemahkan teori kemiskinan dari pada konsep pendapatan dalam memotret sekaligus dinamika kemiskinan;
- kemiskinan seyogianya dapat diterjemahkan dengan difokuskan pada pengukuran kemampuan sosial keluarga miskin dengan mencakup: kemampuan keluarga miskin memperoleh mata pencaharian, memenuhi kebutuhan dasar, mengelola aset, menjalankan sumber-sumber, berpartisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan, serta kemampuan dalam menghadapi goncangan dan tekanan. Sedangkan indikator kunci

11 Sajogya dalam Suyanto, Bagong. 2013. *Anatomi Kemiskinan Dan Strategi Penanganannya*, Penerbit Intrans Publishing: Malang, hlm.4.

12 Mubyarto, 1998, *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*. Aditya Media: Yogyakarta, hlm. 8.

untuk mengukur jaringan sosial dapat mencakup lembaga-lembaga sosial memperoleh sumberdaya (SDM dan finansial), menjalankan peran atau fungsi utamanya, mengelola aset menjangkau sumberdaya, berpartisipasi dalam program anti kemiskinan.¹³

Penyebab Kemiskinan

Apabila dipandang dari sisi ekonomi, Sharp (1996) dalam Kuncoro menyatakan penyebab kemiskinan dapat dilihat dari 3 (tiga) hal, yaitu:

1. Secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang;
2. Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia;
3. Kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.¹⁴

Sementara menurut Ginandjar, faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya kemiskinan di antaranya; “rendahnya tingkat pendidikan,rendahnya derajat kesehatan, terbatasnya lapangan kerja, dan kondisi keterisolasian.”¹⁵. Dalam laporan yang dikeluarkan dari *World Bank* diketahui ada lima faktor yang dianggap dapat memengaruhi terjadinya kemiskinan,

yaitu; pendidikan, jenis pekerjaan, gender, akses terhadap pelayanan kesehatan dasar dan infrastruktur dan lokasi geografis. Seperti yang dikemukakan oleh Nazara¹⁶ bahwa;

1. kemiskinan selalu dikaitkan dengan ketidakmampuan dalam mencapai pendidikan tinggi, hal ini berkaitan dengan mahalnya biaya pendidikan, walaupun pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan untuk membebaskan uang bayaran di tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Lanjutan Menengah Pertama (SLTP), namun komponen biaya pendidikan lain yang harus dikeluarkan masih cukup tinggi, seperti uang buku dan seragam sekolah. Biaya yang harus di-keluarkan orang miskin untuk menyekolahkan anaknya juga harus termasuk biaya kehilangan dari pendapatan (*opportunity cost*) jika anak mereka bekerja.¹⁷
2. kemiskinan juga selalu dihubungkan dengan jenis pekerjaan tertentu. Di Indonesia kemiskinan selalu terkait dengan sektor pekerjaan di bidang pertanian untuk daerah perdesaan dan sektor informal di daerah perkotaan. Pada tahun 2004 terdapat 68,7 persen dari 36,10 juta orang miskin tinggal di daerah perdesaan dan 60 persen di antaranya memiliki kegiatan utama di sektor pertanian¹⁸. Hal ini diperkuat

13 Suharto, S., 2010, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Reflika Aditama: Bandung, hlm.9.

14 Sharp dalam Kuncoro. 2003. *Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah dan Kebijakan*, UPP AMP YKPN: Yogyakarta, hlm. 5.

15 Ginandjar, Kartasasmita. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat; Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*: Jakarta. CIDES, hlm. 240.

16 Nazara, Suahasil. 2007. *Pengentasan Kemiskinan: Pilihan Kebijakan dan program yang Realistis*. Dalam *Warta Demografi* tahun ke 37. No. 4 Tahun 2007. Jakarta: Lembaga Demografi Universitas Indonesia, hlm. 35.

17 *Ibid.*

18 Sudaryanto, T. dan Rusastra, I.W. 2006.

dengan hasil studi yang dilakukan oleh Suryahadi et.al¹⁹, yang menemukan bahwa selama periode 1984 dan 2002, baik di wilayah perdesaan maupun perkotaan, sektor pertanian merupakan penyebab utama kemiskinan. Dalam studi tersebut juga ditemukan bahwa sektor pertanian menyumbang lebih dari 50 persen terhadap total kemiskinan di Indonesia dan ini sangat kontras jika dibandingkan dengan sektor jasa dan industri. Dengan demikian tingginya tingkat kemiskinan di sektor pertanian menyebabkan kemiskinan di antara kepala rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang bekerja di sektor lainnya.

3. hubungan antara kemiskinan dengan gender, di Indonesia sangat terasa sekali dimensi gender dalam kemiskinan, yaitu dari beberapa indikator kemiskinan seperti tingkat buta huruf, angka pengangguran, pekerja di sektor informal, dan lain-lainnya, penduduk perempuan memiliki posisi yang lebih tidak menguntungkan daripada penduduk laki-laki;
4. hubungan antara kemiskinan dengan kurangnya akses terhadap berbagai pelayanan dasar infrastuktur, sistem infrastruktur yang baik akan

meningkatkan pendapatan orang miskin secara langsung dan tidak langsung melalui penyediaan layanan kesehatan, pendidikan, transportasi, telekomunikasi, akses energi, air dan kondisi sanitasi yang lebih baik;

5. lokasi geografis, ini berkaitan dengan kemiskinan karena ada dua hal. *Pertama*, kondisi alam yang terukur dalam potensi kesuburan tanah dan kekayaan alam. *Kedua*, pemerataan pembangunan, baik yang berhubungan dengan pembangunan desa dan kota, ataupun pembangunan antar provinsi di Indonesia. Selain itu dalam melihat kemiskinan ada dimensi lain, yaitu dimensi bukan pendapatan, seperti rendahnya pencapaian di bidang pendidikan dan penyediaan akses pada pelayanan dasar di berbagai daerah terutama di wilayah timur Indonesia, hal ini semakin mempertegas adanya kesenjangan berdasarkan lokasi geografis. Faktor-faktor tersebut ada keterkaitan satu sama lainnya yang membentuk lingkaran kemiskinan. Rumah tangga miskin pada umumnya berpendidikan rendah dan terpusat di daerah perdesaan, karena berpendidikan rendah, maka produktivitasnya pun rendah sehingga imbalan yang akan diperoleh tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan. Akibatnya, rumah tangga miskin akan menghasilkan keluargakeluarga miskin pula pada generasi berikutnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa factor penyebab kemiskinan sangat kompleks dan saling

Kebijakan Strategis Usaha Pertanian dalam Rangka Peningkatan produksi dan Pengentasan Kemiskinan. Dalam Jurnal Litbang Pertanian, 25 (4) Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian: Bogor.

19 Suryahadi, A., Suryadarma, D., dan Sumarto, S. 2006. *Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Sectoral Components of Growth*. Working Paper. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

memengaruhi, artinya kemiskinan terjadi bukan disebabkan oleh satu faktor saja tetapi multi faktor. Namun demikian secara garis besar faktor dominan yang memengaruhi timbulnya kemiskinan di antaranya; pendidikan, pendapatan, lokasi, keterbatasan akses di antaranya akses ke kesehatan, keuangan dan pelayanan publik lainnya.

METODE PENULISAN

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode deksriptif. Sementara desain yang digunakan dalam penulisan ini adalah desain *library studies* di mana penulis melakukan penelusuran terhadap literature kemudian melakukan penelaahan.

ANALISIS PEMBAHASAN

Strategi Pengentasan Kemiskinan di Indonesia Pada Masa Orde Lama

Program penanggulangan kemiskinan di Indonesia sudah dilaksanakan pemerintah semenjak orde lama tepatnya sejak tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Berdasarkan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, pola pembangunan pada masa itu lebih ditunjukkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata. Pembangunan pada saat itu berorientasi pada peningkatan pendapatan nasional yang membentuk kemakmuran rakyat Indonesia (Biro Perancangan

Negara, 1956). Kemakmuran di wujudkan melalui berbagai kebijakan yang akan meningkatkan pendapatan secara mandiri. Bidang pendidikan, perumahan, dan kesehatan, mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Kemudian dilanjutkan kebijakan untuk peningkatan pendapatan nasional dan keluarga. Program peningkatan kualitas penduduk secara lengkap tertuang dalam dokumen Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede, tahun 1961-1969).

Berdasarkan gambaran kebijakan pemerintah pada masa itu terlihat jelas bahwa peningkatan kualitas masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan merupakan tujuan utama pembangunan. Namun pada pelaksanaannya, pembangunan terhenti akibat krisis politik pada masa tahun 1965. Krisis politik pada saat itu justru menambah jumlah masyarakat miskin. Kegagalan dalam penanggulangan kemiskinan ini bukan semata-mata kesalahan dari pemerintah. Akan tetapi dikarenakan kondisi pada saat itu yang tidak menguntungkan untuk pembangunan. Kecenderungan dunia pada saat itu adalah pada politik, dan politik jarang bermakna membangun karena intinya adalah *power struggle*.

Strategi Pengentasan Kemiskinan di Indonesia Pada Masa Orde Baru

Pada era orde baru ini berdasarkan sasarannya pembangunan pemerintah dibagi menjadi 3 (tiga) periode:

- **Periode 1974-1988**

Rencana pembangunan lima tahun (Repelita) yang dijalankan pemerintah,

khususnya Repelita I-IV di tempuh melalui program sektoral dan regional. Program sektoral merupakan program yang berorientasi pada peningkatan produksi dan pembangunan sarana dan prasarana yang menujukkan pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) seperti sandang, pangan, kesehatan. Sedangkan program regional untuk pengembangan potensi dan kemampuan sumber daya manusia khususnya daerah.

Untuk lebih mempermudah bagaimana pelaksanaan program sektoral dan regional digambarkan sebagai berikut:

1. Program sektoral merupakan program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pencapaian sasaran pembangunan dari sektor tertentu. Pembangunan ini dilaksanakan di daerah sesuai kondisi dan potensinya. Biaya dari program ini dianggarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dilaksanakan oleh berbagai instansi dan lembaga pemerintah tingkat pusat. Pelaksanaan program ini dilaksanakan oleh instansi sektor terkait dari tingkat kantor wilayah, direktorat jenderal, hingga tingkat menteri. Sebelum program sektoral dilaksanakan dilakukan perencanaan untuk memproyeksi sasaran pembangunan sektor.
2. Program regional merupakan program yang berorientasi pada kepentingan daerah untuk menyetarakan dan mempercepat pembangunan daerah. Program ini disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan kemampuan dari daerah tersebut. Hal ini ditunjukkan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah dan menghilangkan kemiskinan

di daerah tersebut yang disesuaikan dengan kemampuan masyarakat setempat. Dalam program regional ini ada beberapa program yang dilaksanakan, yaitu:

- a. Program inpres. Program inpres memiliki beberapa tujuan antara lain: (1) pemerataan pembangunan, (2) mengurangi kesenjangan pendapatan dan mengurangi kesenjangan laju pembangunan antar daerah, (3) meningkatkan kemampuan aparat pemerintah daerah dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kemampuan daerah dan kemampuan masyarakat setempat, tetapi tetap sejalan dengan program pembangunan nasional, (4) sebagai penjabaran dari asas pembantuan (*medebewind*). Sedangkan ciri dari program inpres adalah: (1) sumber dana berasal dari APBD dan dimasukkan sebagai penerimaan APBD, (2) program ditentukan oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah bertugas menyusun perencanaan teknis dan melaksanakan serta bertanggung jawabkan terhadap pemerintah pusat, (3) pembinaan, pengendalian, dan pengawasan dilakukan secara koordinatif oleh departemen teknis dan instansi terkait. Terdapat beberapa jenis program inpres: Bantuan Pembangunan Daerah tingkat I, Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II, Bantuan kepala Desa/Kelurahan, Inpres Desa Tertinggal, Inpres

Sarana Kesehatan, Dan Inpres Sekolah Dasar.

- b. Program Pengembangan Wilayah Terpadu Swadana (PPW-Swadana) Program ini merupakan kelanjutan dari Program Pengembangan Wilayah. Program ini dilaksanakan daerah melalui dukunagn APBD, program ini untuk mensinkronkan program-program daerah dengan program sektoral. Tujuannya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah, baik yang berada diperdesaan maupun perkampungan kumuh diperkotaan. PPW Swadana umumnya program berskala lebih kecil dan lebih mengarah pada kebutuhan penting rakyat kecil, dengan tujuan mengembangkan sektoral berdimensi wilayah yang disesuaikan dengan kemampuan daerah tersebut.
- c. Program Khusus Program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) Program ini merupakan salah satu program pembangunan yang dirancang khusus untuk menanggulangi kemiskinan dan mengembangkan kemampuan masyarakat di daerah-daerah yang relative tertinggal karena belum tersentuh program-program pembangunan dan menghadapi permasalahan khusus seperti keterpencilan lokasi, keterbatasan sumber daya alam, lahan kritis, kekurangan prasarana dan sarana fisik dan hal-hal lain

yang menjadi kendala utama bagi penduduk di suatu daerah.

- **Periode 1988-1998**

Selanjutnya periode 1988-1998, yaitu pada Repelita V-VI pemerintah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan strategi khusus menuntaskan masalah kesenjangan sosial-ekonomi. Jalur pembangunan ditempuh secara khusus dan mensinergikan program sektoral dan regional yang ada dalam koordinasi Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang akhirnya diwujudkan melalui program IDT (Inpres Desa Tertinggal) dan beberapa program lainnya.

Pada dasarnya pada periode ini program yang dilaksanakan adalah meningkatkan program-program yang telah dilaksanakan sebelumnya:

1. Program Penajaman

Selain penyempurnaan program sebelumnya, juga akan dilakukan percepatan pembangunan perdesaan yang tercermin dari sasaran meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah perdesaan, terciptanya struktur perekonomian yang lebih kukuh, tersedianya prasarana dan sarana perekonomian di desa yang lebih mantap, makin berkembangnya pemahaman dan kesadaran masyarakat akan pembangunan yang berwawasan lingkungan, serta upaya pelestarian lingkungan, makin berfungsinya lembaga pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan desa untuk meningkatkan pelaksanaan

pembangunan perdesaan, makin terjaminnya kepastian hukum bagi masyarakat perdesaan mengenai penguasaan dan pengusahaan tanah yang sesuai hukum serta adat istiadat setempat, serta berkurangnya jumlah penduduk miskin di perdesaan dan jumlah desa tertinggal. Dalam Repelita VI untuk menyempurnakan program maka disusun Sasaran Repelita Tahunan (Sarlita). Sarlita terdiri dari Sarlita Sektorial dan Sarlita Regional.

Dalam program Repelita VI ini Bantuan Pembangunan Desa diarahkan untuk meningkatkan daya guna dalam (1) mendorong kegiatan sosial ekonomi masyarakat desa, (2) menggerakkan peran serta masyarakat, (3) memperkuat kelembagaan masyarakat, (4) meningkatkan kemampuan aparatur desa, (5) mengembangkan teknologi tepat guna perdesaan, serta (6) mengembangkan administrasi di tingkat kecamatan dan desa. Berdasarkan arahan tersebut Bantuan Pembangunan Desa diwujudkan dalam bentuk berbagai bantuan terdiri dari bantuan untuk menunjang kegiatan PKK, pembinaan Anak dan Remaja, dan pemantaban LKMD. Pada tahun anggaran sebelumnya 1994/1995 bantuan untuk pemantaban LKMD merupakan komponen bantuan yang terpisah dari bantuan langsung. Karena LKMD dirasakan komponen penting kemudian bantuan LKMD diintegrasikan dalam bantuan langsung.

2. Program Inpres Desa Tertinggal (IDT)

Program IDT resmi dijalankan setelah adanya Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1993. Program ini ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan dan kesenjangan ekonomi. Program ini memberikan dana kepada 20 ribu desa tertinggal dengan dana sebesar 20 juta pertahun. Program ini mengandung 3 (tiga) pengertian dasar, yaitu (1) sebagai pemicu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, (2) sebagai strategi dalam pemerataan pembangunan, dan (3) adanya bantuan dana bergulir bagi masyarakat yang paling memerlukan. Program ini adalah program yang di dalamnya terdapat semangat kebersamaan untuk maju, sebagai upaya bersama untuk menanggulangi kemiskinan dan dapat menumbuhkan kebersamaan untuk saling memberi kesempatan berpartisipasi seluas-luasnya dalam pembangunan terutama kepada penduduk miskin. Diharapkan pula dapat terciptanya pemerataan pembangunan melalui peningkatan potensi dan kegiatan ekonomi rakyat. Program Inpres Desa Tertinggal merupakan gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, strategi pemerataan pembangunan, dan upaya peningkatan ekonomi rakyat. IDT merupakan perluasan dan peningkatan berbagai program dan upaya serupa yang telah dijalankan sebelumnya seperti program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) dan mulai dilaksanakan pada Repelita VI. Program PKT dan program-program lain yang menangani langsung masalah kemiskinan selanjutnya

diintegrasikan ke dalam program Inpres Desa Tertinggal. Program IDT ini diharapkan akan lebih mengurangi masalah kemiskinan. Program ini mengandung tiga arahan, pertama, instruksi untuk mengoordinasikan semua program pembangunan sektoral, regional dan khusus yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan. Kedua, pemberian dana sebagai modal bagi masyarakat desa miskin untuk membangun diri sendiri melalui kegiatan sosial ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan secara berkelanjutan. Ketiga, koordinasi dan keterpaduan berbagai kebijakan, program, dan kegiatan, serta seluruh upaya, sumberdana dan sumberdaya yang diarahkan untuk mendukung dan memperlancar upaya peningkatan peran serta penduduk miskin dalam pembangunan.

3. Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT)

Program ini merupakan pendukung sekaligus penyempurna dari program IDT. Program ini mulai dirilis pada tahun 1995, program ini menekankan pada bantuan pembangunan prasarana dan sarana dasar yang mendukung langsung kegiatan sosial ekonomi masyarakat lokal. Program ini dilaksanakan dengan tujuan jangka panjang adalah Pemberdayaan Masyarakat melalui tujuan jangka pendek yang meliputi: (1) meningkatkan akses pemasaran dan mengurangi isolasi, (2) meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, (3) menciptakan lapangan kerja di desa. (4) meningkatkan kemampuan

kelembagaan desa/masyarakat, (5) meningkatkan keterampilan masyarakat desa dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta memelihara prasarana yang telah dibangun, (6) meningkatkan pembentukan modal di desa.

Beberapa koreksi terhadap penanggulangan kemiskinan adalah pendekatan penanggulangan kemiskinan perlu mempertimbangkan beberapa aspek strategis sebagai berikut:

- indikator keberhasilan individu perlu dikomplemen dengan prestasi kelompok masyarakat;
- paradigma penanggulangan kemiskinan dengan pengakuan terhadap potensi partisipatif dan modal sosial kaum miskin untuk mengembangkan diri;
- kewenangan menentukan sendiri aktivitas penanggulangan kemiskinan, dan meniadakan ego-sektoral yang bersifat tumpang tindih, tidak efektif, dan kurang efisien;
- menumbuhkan sendiri prinsip transparansi dan akuntabilitas di tingkat masyarakat desa;
- melakukan reposisi peran pihakpihak luar desa dari agen pembangunan menjadi fasilitator pemberdayaan, dan
- percepatan transformasi struktural ekonomi perdesaan melalui pengembangan strategi pertumbuhan inklusif sektor pertanian dan perdesaan.²⁰

²⁰ Mubyarto, 2002. *Op.Cit*, hlm. 5.

- **Periode 1998-2007**

Program yang dilaksanakan pada masa ini adalah program-program penanggulangan kemiskinan pada saat krisis dan pasca krisis ekonomi tahun 1997/1998. Krisis ekonomi mengakibatkan bertambahnya jumlah penduduk miskin. Menurut perhitungan BPS, jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998.²¹ Pemerintah telah berhasil memperbaiki kondisi perekonomian melalui pengendalian harga barang dan jasa, serta meningkatkan pendapatan masyarakat, sehingga jumlah penduduk miskin menurun secara bertahap dari semula 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998 menjadi 36,1 juta jiwa (16,6%) pada 2004. Dari jumlah penduduk miskin tersebut, 11,5 juta jiwa (12,6%) berada di perkotaan dan 24,6 juta jiwa (19,5%) berada di perdesaan.

Untuk mengatasi kemiskinan yang lebih buruk pemerintah selanjutnya mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang di koordinasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial. Program ini merupakan upaya pemerintah untuk menyalurkan bantuan kepada masyarakat dalam wadah pengelolaan keuangan yang lebih terpadu, transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan memberikan akses langsung kepada masyarakat secara cepat serta berkesinambungan. Program ini tercipta karena adanya kesadaran akan krisis yang beralih dengan cepat sekali dari suatu krisis moneter menjadi krisis ekonomi,

21 www.bps.go.id

krisis keamanan dan akhirnya jadi suatu krisis politik sosial dan krisis moral.

Selanjutnya pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku dalam melakukan koordinasi perencanaan, pembinaan, pemantauan dan pelaporan seluruh upaya penanggulangan kemiskinan. Untuk lebih mempertajam keberadaan Komite Penanggulangan Kemiskinan maka pada 10 September 2005 dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Keberadaan TKPK diharapkan melanjutkan dan memantapkan hasil-hasil yang telah dicapai oleh KPK. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tugas dari TKPK adalah melakukan langkah-langkah konkret untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah NKRI melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan upaya pemerintah dalam upaya menanggulangi kemiskinan pada saat krisis sekaligus merupakan kelanjutan dan pengembangan dari IDT dan P3DT. PPK adalah salah satu upaya Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, memperkuat institusi lokal, dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Program ini mengusung sistem pembangunan *bottom up planning*, program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat. PPK berada di bawah binaan Direktorat

Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Ditjen PMD), Departemen Dalam Negeri (Depdagri).

Strategi Pengentasan Kemiskinan di Indonesia Pada Masa Kepemimpinan Joko Widodo dan Jusuf Kalla

Penanggulangan kemiskinan yang komprehensif memerlukan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha (sektor swasta) dan masyarakat merupakan pihak-pihak yang memiliki tanggung jawab sama terhadap penanggulangan kemiskinan. Pemerintah telah melaksanakan penanggulangan kemiskinan melalui berbagai program dalam upaya pemenuhan kebutuhan dasar warga negara secara layak, meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat miskin, penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat serta melaksanakan percepatan pembangunan daerah tertinggal dalam upaya mencapai masyarakat Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan. Namun keseluruhan upaya tersebut belum maksimal jika tanpa dukungan dari para pemangku kepentingan lainnya. Untuk menunjang penanggulangan kemiskinan yang komprehensif dan mewujudkan percepatan penanggulangan kemiskinan dirumuskan empat strategi utama.

Pada masa kepemimpinan Jokowi-Jusu Kalla, pemerintah menetapkan strategi-strategi penanggulangan kemiskinan tersebut di antaranya: (1) Memperbaiki program perlindungan sosial; (2) Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar; (3) Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin; serta (4)

Menciptakan pembangunan yang inklusif. Untuk lebih jelasnya maka berikut akan diuraikan masing-masing strategi dimaksud:

1. Strategi 1: Memperbaiki Program Perlindungan Sosial.

Prinsip pertama adalah memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial bagi penduduk miskin dan rentan. Sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk membantu individu dan masyarakat menghadapi guncangan-guncangan (*shocks*) dalam hidup, seperti jatuh sakit, kematian anggota keluarga, kehilangan pekerjaan, ditimpa bencana atau bencana alam, dan sebagainya. Sistem perlindungan sosial yang efektif akan mengantisipasi agar seseorang atau masyarakat yang mengalami guncangan tidak sampai jatuh miskin.

2. Strategi 2: Meningkatkan Akses Terhadap Pelayanan Dasar.

Prinsip kedua dalam penanggulangan kemiskinan adalah memperbaiki akses kelompok masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar. Akses terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, serta pangan dan gizi akan membantu mengurangi biaya yang harus dikeluarkan oleh kelompok masyarakat miskin. Di sisi lain peningkatan akses terhadap pelayanan dasar mendorong peningkatan investasi modal manusia (*human capital*).

3. Strategi 3: Pemberdayaan Kelompok Masyarakat Miskin.

Prinsip ketiga adalah upaya

memberdayakan penduduk miskin menjadi sangat penting untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penanggulangan kemiskinan. Dalam upaya penanggulangan kemiskinan sangat penting untuk tidak memperlakukan penduduk miskin semata-mata sebagai objek pembangunan. Upaya untuk memberdayakan penduduk miskin perlu dilakukan agar penduduk miskin dapat berupaya keluar dari kemiskinan dan tidak jatuh kembali ke dalam kemiskinan.

4. Strategi 4: Pembangunan Inklusif.

Prinsip keempat adalah Pembangunan yang inklusif yang diartikan sebagai pembangunan yang mengikutsertakan dan sekaligus memberi manfaat kepada seluruh masyarakat. Partisipasi menjadi kata kunci dari seluruh pelaksanaan pembangunan. Fakta di berbagai negara menunjukkan bahwa kemiskinan hanya dapat berkurang dalam suatu perekonomian yang tumbuh secara dinamis. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang stagnan hampir bisa dipastikan berujung pada peningkatan angka kemiskinan.²²

Berdasarkan kebijakan pemerintah yang dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diuraikan penulis sebelumnya, diketahui bahwa pada masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan

Kemiskinan. Dalam Peraturan Presiden ini disebutkan bahwa untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan, pemerintah menetapkan program perlindungan social yang meliputi: (a) Program Simpanan Keluarga Sejahtera; (b) Program Indonesia Pintar; (c) Program Indonesia Sehat. Adapun untuk lebih jelasnya maka akan diuraikan sebagai berikut:

1. Program Simpanan Keluarga Sejahtera
“Simpanan Keluarga Sejahtera diberikan kepada keluarga pemegang Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) yang merupakan pengganti Kartu Perlindungan Sosial (KPS). Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) merupakan penanda keluarga kurang mampu yang berhak untuk mendapatkan berbagai bantuan sosial termasuk simpanan keluarga sejahtera. Program Simpanan Keluarga Sejahtera bagi pemegang KKS itu sendiri merupakan program pemberian bantuan non tunai dalam bentuk simpanan yang diberikan kepada 15,5 Juta Keluarga kurang mampu di seluruh Indonesia, sejumlah Rp 200.000/Keluarga/Bulan. Untuk tahun 2014, dibayarkan sekaligus Rp 400.000 untuk bulan November dan Desember. Program Simpanan Keluarga Sejahtera diberikan kepada keluarga kurang mampu, secara bertahap diperluas mencakup penghuni panti asuhan, panti jompo dan panti-panti sosial lainnya. Saat ini, 1 Juta keluarga diberikan dalam bentuk layanan keuangan digital dengan pemberian SIM Card, sedangkan 14,5 Juta keluarga diberikan dalam bentuk simpanan giro pos. Untuk tahap awal, pembagian Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), SIM Card berisi uang

²² www.tnp2k.go.id. Diakses pada hari Rabu tanggal 8 Maret 2017 pukul 14.00 WIB.



Gambar 4.1.

Mekanisme Simpanan Keluarga Sejahtera (Sumber: www.tnp2k.go.id)

elektronik, Kartu Indonesia Pintar dan Kartu Indonesia Sehat dilakukan di 19 Kabupaten/Kota masing-masing di Jembrana, Pandeglang, Jakarta Barat, Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Jakarta Utara, Cirebon, Kota Bekasi, Kuningan, Kota Semarang, Tegal, Banyuwangi, Kota Surabaya, Kota Balikpapan, Kota Surabaya, Kota Kupang, Mamuju Utara, Kota Pematang Siantar dan Kabupaten Karo.”²³

2. Program Indonesia Pintar

Program Indonesia Pintar melalui KIP adalah pemberian bantuan tunai pendidikan kepada seluruh anak usia sekolah (6-21 tahun) yang menerima KIP, atau yang berasal dari keluarga miskin dan rentan (misalnya dari

keluarga/rumah tangga pemegang Kartu Keluarga Sejahtera/KKS) atau anak yang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Program Indonesia Pintar melalui KIP merupakan bagian penyempurnaan dari Program Bantuan Siswa Miskin (BSM) sejak akhir 2014. KIP diberikan sebagai penanda/identitas untuk menjamin dan memastikan agar anak mendapat bantuan Program Indonesia Pintar apabila anak telah terdaftar atau mendaftarkan diri (jika belum) ke lembaga pendidikan formal (sekolah/madrasah) atau lembaga pendidikan non formal (Pondok Pesantren, Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat/PKBM, Paket A/B/C, Lembaga Pelatihan/Kursus dan Lembaga Pendidikan Non Formal lainnya di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama).

²³ *Ibid.*

Program Indonesia Pintar adalah salah satu program nasional (tercantum dalam RPJMN 2015-2019) yang bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan angka partisipasi pendidikan dasar dan menengah.
 - b. Meningkatkan angka keberlanjutan pendidikan yang ditandai dengan menurunnya angka putus sekolah dan angka melanjutkannya.
 - c. Menurunnya kesenjangan partisipasi pendidikan antar kelompok masyarakat, terutama antara penduduk kaya dan penduduk miskin, antara penduduk laki-laki dan penduduk perempuan, antara wilayah perkotaan dan perdesaan, dan antar daerah.
 - d. Meningkatkan kesiapan siswa pendidikan menengah untuk memasuki pasar kerja atau melanjutkan ke jenjang pendidikan tinggi.²⁴
3. Program Indonesia Sehat
- Kartu Indonesia Sehat (KIS) menjamin dan memastikan masyarakat kurang mampu untuk mendapat manfaat pelayanan kesehatan seperti yang dilaksanakan melalui Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan. Lebih dari itu, secara bertahap cakupan peserta akan diperluas meliputi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan bayi yang lahir dari Penerima Bantuan Iuran (PBI) yang selama

ini tidak dijamin. KIS memberikan tambahan manfaat, layanan preventif, promotif dan deteksi dini yang akan dilaksanakan secara lebih intensif dan terintegrasi. KIS memberikan jaminan bahwa pelayanan oleh fasilitas kesehatan tidak membedakan peserta berdasarkan status sosial. Penyelenggara Program adalah BPJS Kesehatan. Perlu ditekankan bahwa layanan kesehatan bagi pasien pemegang kartu lain yang dikeluarkan BPJS berlangsung seperti biasa dengan manfaat yang sama dengan pemegang Kartu Indonesia Sehat. Penggantian Kartu BPJS menjadi Kartu Indonesia Sehat akan berlangsung bertahap.

Pada 2017, Pemerintah akan menitikberatkan pembangunan tahun depan pada upaya mengentaskan kemiskinan dan menurunkan ketimpangan ekonomi. Langkah-langkah itu nantinya akan dimasukkan dalam nota keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 2017. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati bahwa dirinya berkomitmen untuk menggunakan kebijakan fiskal tahun depan lebih kepada perbaikan ketimpangan ekonomi, termasuk di antaranya isu-isu social seperti kemiskinan dan pengangguran. Isu-isu itu menjadi salah satu fokus dirinya setelah terpilih menjadi Menteri Keuangan. Sebab itu Sri Mulyani memastikan alokasi anggaran untuk perbaikan ketimpangan ekonomi, mengatasi kemiskinan dan

24 *Ibid.*

pengangguran akan menjadi prioritas. Hal ini berbeda dengan fokus penggunaan anggaran pemerintah tahun ini yang lebih mengutamakan ekspansi, dengan memperbanyak anggaran untuk proyek infrastruktur. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Presiden Joko Widodo:

“Langkah Menkeu ini seiring dengan keinginan Presiden Joko Widodo yang meminta RAPBN 2017 tidak terlepas dari program prioritas selama ini. “Seperti percepatan pembangunan infrastruktur dan konektivitas, layanan di bidang kesehatan, pendidikan, serta upaya penanggulangan kemiskinan,” kata Presiden Jokowi, saat rapat kabinet terkait RAPBN 2017, Rabu (4/8). Untuk itu perlu peningkatan efektivitas dan kualitas program perlindungan sosial.”²⁵

Menteri Sosial Khofifah Indar Parawansa pun sepakat bahwa pemerintah akan memperbaiki sistem pemberian bantuan sosial. Sebab selain pendidikan, kesehatan dan lainnya, bantuan sosial juga memberikan andil mengurangi kemiskinan dan menyempitkan angka ketimpangan ekonomi. Untuk itu pemerintah akan memperbaiki sistem penyaluran bantuan sosial dengan membuat e-warung. Melalui e-warung penyaluran bantuan sosial seperti raskin atau Program Keluarga Harapan (PKH) tak akan lagi dalam

bentuk uang tunai.

Analisis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Pemerintah mengganti dan mengembangkan kebijakan penanggulangan kemiskinan sesuai dengan era masa jabatan presiden. Secara ringkas jika disebutkan macam kebijakan yang diambil sesuai era presiden menjabat adalah sebagai berikut:

1. Era Presiden Soekarno:
Pembangunan Nasional Berencana 8 tahun (Penasbede);
2. Era Presiden Soeharto:
Repelita I-IV melalui program Sektoral & Regional; Repelita IV-V melalui program Inpres Desa Tertinggal; Program Pembangunan Keluarga Sejahtera; Program Kesejahteraan Sosial; Tabungan Keluarga Sejahtera; Kredit Usaha Keluarga Sejahtera; Kredit Usaha Tani;
3. Era Presiden Habibie:
Jaring Pengaman Sosial; Program Penanggulangan Kemiskinan & Perkotaan; Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal; Program Pengembangan Kecamatan;
4. Era Presiden Gusdur:
Jaring Pengaman Sosial; Kredit Ketahanan Pangan-Program Penanggulangan Kemiskinan & Perkotaan;
5. Era Presiden Megawati:
Pembentukan Komite Penganggulangan Kemiskinan; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan.

²⁵ Harian Kontan, ditulis oleh Asep Munazat Zatnika pada 5 Agustus 2016, diakses melalui http://www.pemeriksaanpajak.com, pada_hari_Senin, tanggal_6_Maret_2017_pukul_10.00_WIB.

6. Era Presiden SBY:

Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan; Bantuan Langsung Tunai; Program Pengembangan Kecamatan; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan; Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat. Selain program-program di atas telah dibuat juga Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang kemudian dintegrasi menjadi Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2004-2009 yang kemudian dilanjutkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014 sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010.²⁶

Berbagai upaya untuk mengentaskan kemiskinan telah dilakukan oleh pemerintah yang diaplikasikan dalam wujud kebijakan dan program-program baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Kebijakan bersifat langsung, yaitu berupa program yang langsung diberikan kepada penduduk miskin, contoh; bantuan tunai langsung (BLT), beras untuk masyarakat miskin (raskin), sedangkan kebijakan tidak langsung, contoh program Jamkesmas, program IDT, BOS. Walaupun telah dilakukan berbagai upaya namun kemiskinan tidak dapat dihilangkan seluruhnya, artinya fenomena

kemiskinan dengan mudah dapat dijumpai di hampir seluruh wilayah baik di perkotaan maupun di perdesaan. Program kemiskinan yang saat ini dilakukan baik yang berasal dari pemerintah maupun non pemerintah umumnya hanya sementara, artinya program tersebut akan berjalan selama masih ada anggaran (dana), setelah dana habis maka selesai pula kegiatan program. Dengan kata lain bahwa program-program kemiskinan yang selama ini dilaksanakan berdasarkan pada pendekatan proyek dan bukan pendekatan program. Tidak heran jika program pengentasan kemiskinan tidak berkelanjutan, akhirnya angka kemiskinan secara absolut di Indonesia tetap saja tinggi. Tampaknya dalam merumuskan sebuah kebijakan maupun program yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan di Indonesia perlu dilakukan beberapa tahapan kegiatan. Misalnya, diawali dengan *assesment*, dalam tahap ini dilakukan merumuskan atau mengkatagorikan dimensi-dimensi dan faktor penyebab kemiskinan, analisis kebutuhan dan potensi yang dapat dikembangkan, dan merumuskan bentuk-bentuk program yang diinginkan oleh penduduk miskin. Selain itu, dirumuskan pula pihak-pihak yang dapat dilibatkan dalam kegiatan atau program kemiskinan, serta membuat jadwal pelaksanaannya. Setelah tahap ini selesai, maka dilanjutkan ke tahap pelaksanaan kegiatan dan diakhiri dengan tahap monitoring dan evaluasi.

Seperti yang dikemukakan oleh Nazara menjelaskan tahapan-tahapan dalam merumuskan kebijakan sebagai berikut:

1. Tahap Pertama: melakukan diagnosis dan analisis tentang kemiskinan.

²⁶ *Telaah Kritis Kebijakan Penanggulan Kemiskinan dalam Tinjauan Konstitusi Multifiah*. Journal of Indonesian Applied Economics Vol. 5 No. 1 Mei 2011, hlm. 1-27.

Pada tahap ini dilakukan kegiatan melakukan pengukuran tingkat kemiskinan, penargetan dan penentuan jenis kebijakan atau program yang ingin dibuat.

2. Tahap Kedua: menentukan tujuan, target dan indikator yang ingin dicapai. Seperti yang dikemukakan, lebih lanjut oleh Nazara ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan target, yaitu *pertama*; tujuan yang ingin dicapai harus menyesuaikan dengan standar internasional, yaitu harus sesuai dengan tujuan MDGs. *Kedua*, dalam menentukan tujuan perlu memerhatikan distribusi pendapatan. *Ketiga*, tujuan ditentukan melalui proses partisipasi semua pihak. *Keempat*, tujuan ditentukan dengan menentukan ukuran pencapaian atau *benchmark* berdasarkan waktu yang tersedia. *Kelima*, dalam menentukan tujuan agar lebih tepat sasaran harus berdasarkan pada beberapa ukuran kemiskinan berbeda. *Keenam*, tujuan harus dibuat secara spesifik dengan program agar proses monitoring menjadi lebih mudah.
3. Tahap ketiga, yaitu merancang dan mengimplementasikan program. Hasil dari tahap ini, yaitu berupa peraturan, petunjuk pelaksanaan, dan petunjuk teknis. Pada saat akan mengimplementasikan program harus dimulai dengan kegiatan sosialisasi program pada taha awal, kemudian dilanjutkan dengan kegiatan monitoring selama program berlangsung, dan diakhiri dengan kegiatan evaluasi ketika program berakhir. Monitoring dilakukan untuk menyediakan

informasi apakah kebijakan program diimplementasikan sesuai dengan rencana dalam upaya mencapai tujuan. Monitoring ini merupakan alat manajemen yang efektif, pada kegiatan ini jika implementasi program tidak sesuai dengan rencana maka dapat mengidentifikasi letak masalahnya kemudian dicari penyelesaiannya. Sedangkan evaluasi berfungsi untuk melihat dampak dengan mengisolasi efek suatu intervensi. Kebijakan dalam upaya pengentasan kemiskinan tentunya dalam implementasi melalui program-program yang berbasis pada penggalian potensi yang ada di masyarakat itu sendiri. Artinya perlu melibatkan peran serta masyarakat dalam melaksanakan program, dan pemerintah berperan sebagai fasilitator.²⁷

Lebih lanjut sebagaimana yang telah diuraikan di muka, Dunn menjelaskan secara rinci terkait tahap-tahap kebijakan publik sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*);
2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*);
3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*);
4. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*);
5. Penilaian/Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*).²⁸

Dalam kaitannya merumuskan kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia, maka perlu dilakukan kajian akademik secara komprehensif dan

²⁷ Nazara, Suhasil. 2007. *Op.Cit*, hlm. 37.

²⁸ Dunn, *Op.Cit*, hlm. 24.

memerhatikan tahap-tahap kebijakan publik yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi kemiskinan di Indonesia. Selain itu perlu juga dirumuskan strategi untuk keberlangsungan program (kegiatan) di masyarakat yang didukung dengan adanya koordinasi antara instansi terkait. Berbagai program telah banyak dilakukan, namun terkesan hanya dapat mengatasi masalah sesaat dan tidak mengatasi akar masalahnya, sehingga relatif lambat dalam upaya mengatasi kemiskinan.

Selain memerhatikan tahap-tahap komprehensif yang terdapat di dalam proses kebijakan publik, pemerintah perlu melakukan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pengadaan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan *Clean Governance*;

Berdasarkan analisis penulis, tanpa good dan clean governance, maka untuk mengentaskan kemiskinan yang memiliki dana terbatas jumlahnya tidak akan dapat digunakan secara baik. Hal ini dikarenakan masih terjadi kurangnya transparansi pemerintahan; terjadinya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang mementingkan kepentingan-kepentingan pihak tertentu dan mengabaikan kesejahteraan masyarakat; serta tidak jelasnya system peradilan yang mengakibatkan terhabatnya pertumbuhan ekonomi yang dapat membantu masyarakat miskin keluar dari kemiskinan.

Program pengentasan kemiskinan merupakan program yang berkelanjutan (*sustainable*), terus-menerus dan mengedepankan kemandirian masyarakat.

Tak dapat dipungkiri bahwa pengentasan kemiskinan harus dilakukan secara bertahap, berkesinambungan serta berintegrasi dan didasarkan pada pola kemandirian masyarakat. Tujuannya, agar masyarakat miskin dapat membantu diri sendiri. Dengan kata lain, program kemiskinan yang diberikan berkesesuaian dengan peningkatan kemampuan masyarakat miskin untuk melakukan kegiatan produktif sehingga dapat menghasilkan nilai tambah (pendapatan) yang lebih besar untuk keluar dari garis kemiskinan.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Sumodiningrat²⁹ bahwa:

“Upaya meningkatkan kemampuan menghasilkan nilai tambah, paling tidak harus ada perbaikan akses terhadap 4 (empat) hal, yaitu: (1) akses terhadap sumber daya; (2) akses terhadap teknologi, yaitu kegiatan dengan cara dan alat yang lebih efektif dan efisien; (3) akses terhadap pasar; (4) akses terhadap sumber pembiayaan. Disini koordinasi dan pengembangan sistem kredit kecil yang menjangkau masyarakat bawah perlu dilanjutkan dan ditingkatkan.”

2. Mengembangkan Perekonomian Rakyat

Berdasarkan analisis penulis, pengembangan ekonomi rakyat melalui pendekatan kelompok, dalam bentuk usaha ekonomi bersama dianggap efektif dalam mengentaskan

²⁹ Sumodiningrat, Gunawan. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Pustaka Belajar bekerjasama dengan IDEA: Yogyakarta, hlm. 45.

kemiskinan. Hal ini disebabkan karena di dalam pengembangan ekonomi rakyat tersebut bersinergi dengan kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat miskin.

3. Hubungan sinergis dan terpadu antara pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam program penyiapan dan pendampingan masyarakat.

Perlunya hubungan sinergis dan terpadu antar komponen tersebut bertujuan untuk lebih mendekatkan program pengentasan miskin ke wilayah perdesaan yang ada di daerah-daerah. Melalui peran LSM diharapkan dapat menumbuhkan kemandirian dan mengembangkan pembangunan partisipatif pada level masyarakat kelas bawah. Sebagaimana pendapat Sumodiningrat³⁰ bahwa:

“Ada beberapa alternative bentuk hubungan antara pemerintah dengan LSM: (1) LSM melakukan suatu kegiatan kemudian diadopsi dan diterapkan oleh pemerintah; (2) LSM bertindak sebagai perintis atau pionir bagi pengembangan daerah kritis, di mana program pembanguna belum menjangkau; (3) LSM melengkapi program pemerintah; (4) LSM senantiasa bekerjasama dengan pemerintah dalam program pemberdayaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai ke tahap pemantauan dan monitoring.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah terkait strategi pengentasan kemiskinan di Indonesia berjalan cukup baik. Hal ini ditandai oleh upaya pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang kemudian merumuskan program-program pengentasan kemiskinan. Mulai dari masa orde lama hingga masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla terus berupaya menurunkan jumlah masyarakat Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan. Akan tetapi, berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) per Maret 2016 masih terlihat kecenderungan jumlah masyarakat miskin yang meningkat dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun sebelumnya. Dengan demikian, Pemerintah Indonesia terutama pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla diharapkan dapat melakukan analisis kebijakan tahap evaluasi/penilaian kebijakan dalam rangka pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Saran

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis memberikan saran kepada Pemerintah untuk:

1. Menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik dalam upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia;
2. Menciptakan program yang berkelanjutan (*sustainable*), terus-menerus dan mengedepankan kemandirian masyarakat;
3. Mengembangkan Perekonomian

³⁰ *Ibid.*, hlm. 49.

- Rakyat;
4. Menjalin hubungan sinergis dan terpadu antara pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam program penyiapan dan pendampingan masyarakat.
 5. Melakukan analisis kebijakan pada tahap evaluasi/penilaian kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Chambers, Robert, 1997, *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*, LP3ES: Jakarta.
- Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
- Ginandjar, Kartasmita. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat; Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. CIDES: Jakarta.
- Jordan, Bill. 1996. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. UK, Polity Press: Cambridge.
- Kuncoro. 2003. *Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah dan Kebijakan*, UPP AMP YKPN: Yogyakarta.
- Luankali, Bernadus. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Dalam Proses Pengambilan Keputusan*, Amelia Press: Jakarta.
- Mubyarto, 1998, *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*. Aditya Media: Yogyakarta.
- Suharto, S., 2010, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Reflika Aditama: Bandung,
- Suryahadi, A., Suryadarma, D., dan Sumarto, S. 2006. *Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Sectoral Components of Growth*. Working Paper. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Suyanto, Bagong. 2013. *Anatomi Kemiskinan Dan Strategi Penanganannya*, Penerbit Intrans Publishing: Malang.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Gramedia Widia Sarana Indonesia: Jakarta.
- Winarno, Budi. 2005 *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo (Anggota IKAPI).
- Yoder, Dale dalam Mangkunegara, Anwar Prabu. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Remaja Rosdakarya: Bandung.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 166 Tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar, dan Program Indonesia Sehat Untuk Membangun Keluarga Produktif.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan.
- TAP MPRS Nomor 11/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Sumber Lain

Harian Kontan, ditulis oleh Asep Munazat Zatnika pada 5 Agustus 2016, diakses melalui <http://www.pemeriksaanpajak.com>, pada hari Senin, tanggal 6 Maret 2017 pukul 10.00 WIB.

Nazara, Suahasil. 2007. *Pengentasan Kemiskinan: Pilihan Kebijakan dan program yang Realistis*. Dalam *Warta Demografi* tahun ke 37. No. 4 Tahun 2007. Jakarta: Lembaga Demografi Universitas Indonesia.

Sudaryanto, T. dan Rusastra, I.W. 2006. *Kebijakan Strategis Usaha Pertanian dalam Rangka Peningkatan produksi dan Pengentasan Kemiskinan*. Dalam

Jurnal Litbang Pertanian, 25 (4) Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian: Bogor.

Telaah Kritis Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Tinjauan Konstitusi Multifiah. *Journal of Indonesian Applied Economics* Vol. 5 No. 1 Mei 2011, hlm. 1-27.

www.bps.go.id, diakses pada hari Selasa tanggal 7 Maret 2017 pukul 09.15 WIB.

www.kompas.com, "Nawa Cita", 9 *Agenda Prioritas Jokowi-JK*. diakses pada hari Selasa tanggal 7 Maret 2017 pukul 09.00 WIB.

www.tnp2k.go.id. Diakses pada hari Rabu tanggal 8 Maret 2017 pukul 14.00 WIB.