

ICASERD WORKING PAPER No. 21

KEMISKINAN DI INDONESIA : SUATU FENOMENA EKONOMI

Sumedi dan Supadi

Januari 2004



**Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
(Indonesian Center for Agricultural Socio Economic Research and Development)
Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian
Departemen Pertanian**

ICASERD WORKING PAPER No. 21

KEMISKINAN DI INDONESIA : SUATU FENOMENA EKONOMI

Sumedi dan Supadi

Januari 2004



**Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
(Indonesian Center for Agricultural Socio Economic Research and Development)
Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian
Departemen Pertanian**

Working Paper adalah publikasi yang memuat tulisan ilmiah peneliti Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian mengenai hasil penelitian, gagasan ilmiah, opini, pengembangan metodologi, pengembangan alat analisis, argumentasi kebijakan, pandangan ilmiah, dan review hasil penelitian. Penanggung jawab Working Paper adalah Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, dengan Pengelola : Dr. Handewi P. Saliem, Dr. A. Rozany Nurmanaf, Ir. Tri Pranadji MSi, dan Dr. Yusmichad Yusdja. Redaksi: Ir. Wahyuning K. Sejati MSi; Ashari SP MSi; Sri Sunari, Kardjono dan Edi Ahmad Saubari. Alamat Redaksi: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Jalan A. Yani No. 70 Bogor 16161, Telp. 0251-333964, Fax. 0251-314496, E-mail : caser@indosat.net.id

KEMISKINAN DI INDONESIA : SUATU FENOMENA EKONOMI

Sumedi dan Supadi

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRAK

Kemiskinan merupakan fenomena yang terjadi hampir di semua negara sedang berkembang. Kemiskinan muncul karena ketidakmampuan sebagian masyarakat untuk menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang dianggap manusiawi. Kondisi ini menyebabkan menurunnya kualitas sumberdaya manusia sehingga produktivitas dan pendapatan yang diperolehnya rendah. Lingkaran kemiskinan terus terjadi, karena dengan penghasilan yang rendah tidak mampu mengakses sarana pendidikan, kesehatan dan nutrisi secara baik sehingga menyebabkan kualitas SDM dari aspek intelektual dan fisik rendah, berakibat produktivitas rendah. Selain itu, rendahnya kualitas SDM menyebabkan kelompok ini tersisih dari persaingan ekonomi, politik, sosial budaya maupun psikologi sehingga semakin tidak mampu mendapatkan kesempatan yang baik dalam sistem sosial ekonomi masyarakat.

Pembangunan ekonomi yang dilaksanakan sejak kemerdekaan secara signifikan telah berhasil mengurangi jumlah dan proporsi penduduk miskin di Indonesia. Namun terpaan krisis moneter yang berlanjut menjadi krisis ekonomi menyebabkan keterpurukan ekonomi yang kembali mencuatkan jumlah dan proporsi penduduk miskin hampir setengah dari penduduk Indonesia. Apapun penyebabnya persoalan kemiskinan tetap menjadi masalah besar yang perlu mendapat perhatian dan tindakan konkrit melalui pelaksanaan program-program baik yang bersifat penyelamatan, pemberdayaan maupun fasilitatif. Pertumbuhan yang tinggi dan pengentasan kemiskinan serta pemerataan pembangunan bukan merupakan bahan perdebatan, tetapi dapat dicapai secara bersamaan /simultan. Penurunan angka kemiskinan dan kesenjangan ekonomi secara konsisten akan mendorong pertumbuhan dalam jangka panjang dan menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan.

Kata kunci : kemiskinan, SDM, pertumbuhan ekonomi, program, jaring pengaman sosial

PENDAHULUAN

Di sebagian besar negara sedang berkembang, masalah kemiskinan dan pendapatan perkapita yang rendah merupakan salah satu masalah utama dalam pembangunan ekonomi. Dengan demikian dalam tujuan pembangunan ekonomi kedua hal ini dinyatakan secara bersamaan, bahkan tidak jarang dalam satu kalimat yaitu peningkatan pendapatan nasional dan pengurangan kemiskinan. Dalam rencana pembangunan nasional Indonesia tujuan peningkatan pendapatan dan mengurangi kemiskinan selalu dinyatakan secara bersama dalam setiap penyusunan GBHN.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997 menyebabkan peningkatan jumlah penduduk miskin dari 22,5 juta jiwa menjadi 49,5 juta

jiwa pada tahun 1998. Namun seiring dengan membaiknya perekonomian (Agustus 1999) turun lagi menjadi 37,5 juta jiwa (18,2 % dari jumlah penduduk) dengan proporsi 12,4 juta jiwa berada di daerah perkotaan dan 25,1 juta jiwa di daerah pedesaan. Dampak yang dirasakan oleh masyarakat Indonesia adalah bertambahnya jumlah rumah tangga miskin di pedesaan maupun di perkotaan, rusaknya struktur sosial karena kehilangan pekerjaan dan kehilangan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (pendidikan, kesehatan dasar, keluarga berencana dan sosial).

Dimensi kemiskinan dapat terbentuk dari aspek ekonomi, aspek SDM, fisik/infrastruktur, masalah sosial dan keluarga/rumah tangga. Perlu diperhatikan bahwa yang dibutuhkan masyarakat miskin tidak hanya bantuan modal/materi, tetapi juga suatu kondisi yang kondusif yang memungkinkan mereka untuk membentuk jaringan sosial dan ekonomi di antara mereka sendiri. Pemerintah Daerah dan LSM seringkali merupakan lembaga yang terbaik untuk menyediakan lingkungan seperti tersebut (Setiawan, 2000).

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah: (1) bagaimana seharusnya peranan pemerintah dalam pembangunan? (2) apakah upaya peningkatan pendapatan melalui pertumbuhan ekonomi selalu sejalan dengan pengurangan kemiskinan? Atau dengan kata lain, apakah dengan pertumbuhan yang tinggi kemiskinan dengan sendirinya akan berkurang? (3) jika tidak bisa berjalan bersama bagaimana prioritas dan strategi yang seharusnya diterapkan?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, terlebih dahulu di kaji beberapa teori pembangunan yang berkembang, yang akan dijadikan pijakan dalam menyusun strategi kebijakan pembangunan, kemudian dipaparkan fenomena kemiskinan yang terjadi di Indonesia dan pada bab berikutnya di paparkan upaya-upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam pengentasan kemiskinan yang dilengkapi dengan analisis teoritis berdasarkan pemikiran pembangunan ekonomi yang berkembang, kemudian diakhiri dengan penutup.

TINJAUAN TEORITIS

Fenomena kemiskinan merupakan salah satu aspek yang diperdebatkan dalam ilmu ekonomi. Meskipun secara eksplisit yang dibahas adalah masalah kesenjangan ekonomi antar spasial dan kelompok masyarakat dan pertumbuhan ekonomi. Teori yang berkembang pada umumnya menunjukkan adanya *trade off* antara pertumbuhan

ekonomi yang tinggi dengan kesenjangan ekonomi (pemerataan). Pendapat lain menyatakan bahwa kesenjangan ekonomi (kemiskinan) merupakan suatu tahap yang harus dilalui dalam perkembangan suatu negara (perekonomian). Pada bahasan berikut akan membahas beberapa teori dan paradigma pertumbuhan ekonomi yang secara makro akan tercermin dalam pengambilan kebijakan pembangunan.

TEORI TAHAPAN LINEAR

Teori Rostow

Teori Rostow mengemukakan tahapan transisi dari masyarakat tradisional menjadi modern merupakan pentahapan yang harus dilalui oleh setiap negara. Tahapan perkembangan negara tersebut adalah: (1) masyarakat tradisional (the traditional society), (2) prakondisi untuk tinggal landas menuju pertumbuhan berkelanjutan (the preconditions for take-off), (3) tahap tinggal landas (the take-off), (4) tahap menuju kedewasaan (the drive to maturity), dan (5) tahap masyarakat dengan tingkat konsumsi tinggi (the age of high mass consumption).

Pentahapan pembangunan ekonomi tersebut didasarkan pada karakteristik perubahan ekonomi, sosial dan politik yang terjadi. Dalam konteks ekonomi proses perubahan masyarakat ini dicirikan oleh adanya penurunan peranan sektor pertanian dan peningkatan peranan sektor industri. Konsep ini kemudian diuraikan secara rinci oleh Harrod-Domar.

Model Pertumbuhan Harrod-Domar

Model pertumbuhan Harrod-Domar menekankan perlunya tabungan untuk kegiatan investasi yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang direpresentasikan oleh peningkatan pendapatan nasional (Y). Peningkatan pendapatan nasional memerlukan tambahan kapital stok untuk investasi dalam jumlah tertentu, sehingga terdapat rasio antara pendapatan nasional dan kapital stok (capital-output ratio).

Model Harrod-Domar menunjukkan pentingnya peranan tabungan (saving) pada pertumbuhan ekonomi. Peningkatan tabungan akan meningkatkan kapital stok, yang berarti tersedia dana untuk meningkatkan investasi yang akan memacu pertumbuhan.

Model Perubahan Struktural

Teori perubahan struktural menekankan pada mekanisme transformasi ekonomi negara terbelakang dengan kegiatan ekonomi yang bersifat pertanian subsisten menuju negara modern yang berbasis industri manufaktur dan jasa. Proses transformasi ini disebabkan adanya surplus tenaga kerja di sektor pertanian yang pindah ke sektor industri secara terus menerus. Pada sisi lain keuntungan pada kegiatan industri digunakan untuk investasi sehingga terjadi pertumbuhan sektor ini yang pada akhirnya secara bertahap akan terjadi perubahan struktur ekonomi ke arah industri.

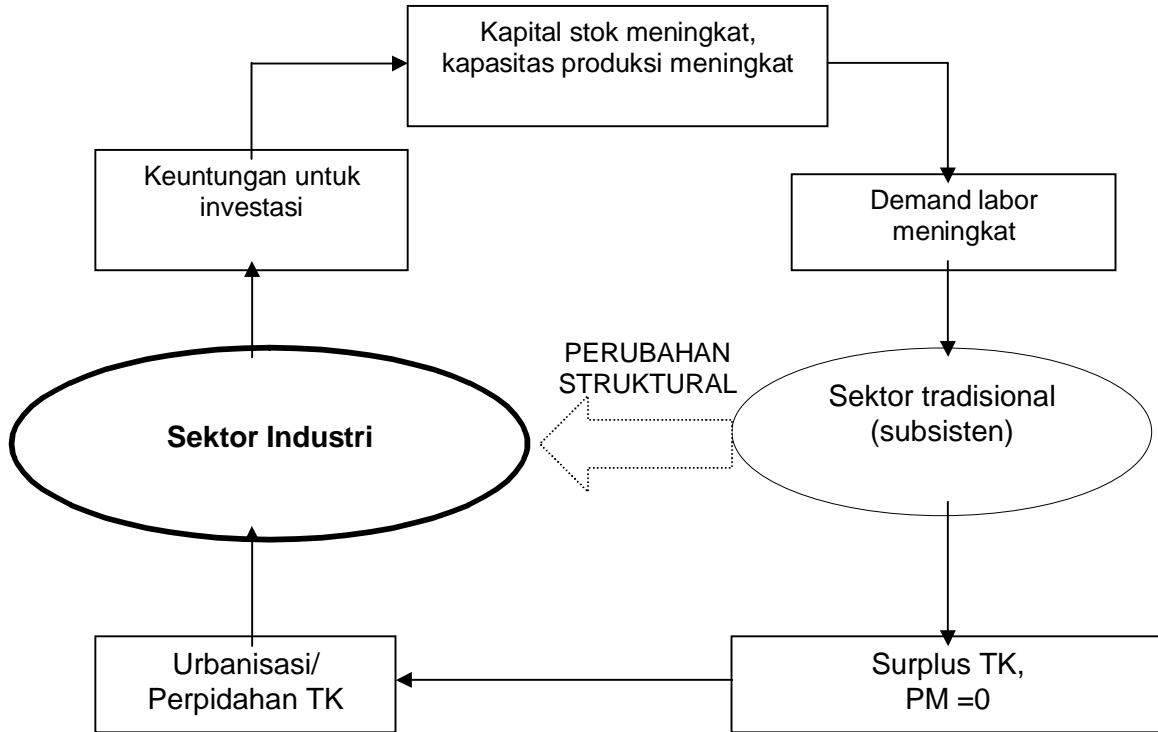
Teori Pembangunan Lewis

Asumsi yang digunakan oleh Lewis, adalah: (1). Perekonomian terdiri dari dua sektor, yaitu sektor pertanian yang merupakan sektor tradisional yang bersifat subsisten, dan sektor urban yang berdasarkan pada industri manufaktur, (2) Sektor tradisional (subsisten) dicirikan oleh terjadinya surplus tenaga kerja dan produk marginal tenaga kerja sama dengan nol, sehingga tenaga kerja dapat berpindah ke sektor lain tanpa mengurangi output sektor pertanian dan suplai tenaga kerja industri bersifat elastis sempurna artinya berapapun peningkatan permintaan terhadap tenaga kerja dapat dipenuhi tanpa menyebabkan tekanan pada tingkat upah pada sektor industri; Input kapital dan teknologi bersifat tetap, (3) Tingkat upah pada sektor industri lebih tinggi dari sektor tradisional, dan keuntungan yang diperoleh pada kegiatan industri digunakan untuk melakukan investasi sehingga input kapital dapat meningkat.

Proses transformasi terjadi karena surplus tenaga kerja di sektor tradisional pindah ke sektor industri yang lebih menarik karena tingkat upah lebih tinggi. Urbanisasi ini menggerakkan sektor industri, dan keuntungan yang diperoleh seluruhnya diperuntukkan investasi sehingga kapital meningkat. Peningkatan kapital menyebabkan meningkatnya permintaan terhadap tenaga kerja yang dapat dipenuhi oleh sektor tradisional, sehingga terjadi perpindahan dari sektor tradisional ke sektor modern. Peningkatan tenaga kerja akan meningkatkan output dan keuntungan sektor industri sehingga dapat menghasilkan akumulasi kapital dan meningkatkan investasi, kapasitas produksi dan permintaan terhadap tenaga kerja.

Proses ini terus berlangsung menerus sehingga secara bertahap peranan sektor industri pada perekonomian bertambah sebaliknya kontribusi sektor tradisional semakin

menurun, yang pada akhirnya terjadi transformasi struktur ekonomi dari subsisten (tradisional) ke struktur ekonomi modern. Proses (siklus) transformasi dapat digambarkan pada diagram sebagai berikut:



Gambar 1. Siklus Transformasi Struktur Ekonomi dari Tradisional ke Modern

Teori Neoklasik

Teori pertumbuhan neoklasik antara lain dikemukakan oleh Solow. Teori Solow sebenarnya merupakan pengembangan dari teori Harrod-Domar dan Lewis. Dalam teori ini komponen tabungan nasional tetap memiliki peranan besar dalam investasi dan pertumbuhan ekonomi sebagaimana dikemukakan oleh Harrod-Dommar dan Lewis. Perbaikan yang dilakukan pada teori ini adalah memasukkan faktor teknologi sebagai faktor variabel, dan asumsi yang mendasarinya. Kalau Lewis mengasumsikan *constant return to scale*, sementara Solow mengasumsikan *diminishing return* untuk tenaga kerja dan kapital secara parsial namun *constant return* secara bersama-sama, dan ekonomi berada pada keseimbangan jangka panjang (*full employment*).

Menurut teori ini pertumbuhan ekonomi tidak saja karena peningkatan investasi (*saving*) tapi juga oleh peningkatan tenaga kerja baik jumlah maupun kualitas (pertumbuhan penduduk dan pendidikan) dan peningkatan teknologi.

Pada kondisi ekonomi tertutup, tingkat *saving* yang rendah (*ceteris paribus*) menyebabkan pertumbuhan yang rendah dan sebaliknya, namun pada ekonomi terbuka, akan terjadi aliran modal dari negara kaya ke negara berkembang dengan rasio modal/tenaga kerja rendah, sehingga sekalipun *saving* dalam negeri rendah, investasi dapat ditingkatkan dan pertumbuhan ekonomi dapat meningkat.

Teori Kuznets

Simon Kuznets menghitung dan menganalisis sejarah pertumbuhan ekonomi pada negara maju dalam jangka panjang. Pertumbuhan kapasitas produksi didasarkan pada perkembangan teknologi, pembangunan institusi/kelembagaan, sikap dan ideologi.

Terdapat enam karakteristik yang ditemui pada hampir semua negara maju, yaitu: (1) Pertumbuhan output per kapita yang tinggi, (2) Kenaikan tingkat produktivitas faktor produksi yang tinggi, (3) Transformasi struktur ekonomi yang cepat, (4) Tingkat transformasi sosial dan ideologi yang tinggi, (5) Terdapat kecenderungan negara maju untuk memperluas pasar dan sumber bahan baku pada negara lain (penetrasi ekonomi internasional), (6) Penyebaran pertumbuhan ekonomi yang terbatas, hanya mencapai sekitar 1/3 penduduk dunia.

Teori-teori pembangunan yang berkembang tidak menyinggung masalah kemiskinan secara eksplisit sebagai suatu permasalahan yang memerlukan pendekatan khusus dalam penyelesaiannya. Teori pembangunan yakin masalah kemiskinan akan teratasi dengan sendirinya melalui mekanisme pertumbuhan ekonomi. Bahkan Kuznets berpendapat bahwa ketimpangan pendapatan merupakan syarat keharusan bagi pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Jadi pada awal pertumbuhan ekonomi tingkat kesenjangan ekonomi makin tinggi sampai pada tingkatan tertentu baru menurun. Teori Harrod-Domar juga menyatakan demikian, di mana untuk pertumbuhan yang tinggi diperlukan akumulasi modal (*capital*) melalui tabungan (*saving*). Komponen masyarakat yang mampu menabung adalah kelompok orang kaya, bukan dari kelompok orang miskin. Sehingga pertumbuhan ekonomi hanya dapat dimotori oleh kelompok masyarakat yang mampu memupuk modal.

Dengan demikian pada tahap awal pertumbuhan hasil pembangunan hanya dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat yang memiliki modal besar, baru setelah “kue” pembangunan cukup besar mekanisme pemerataan secara otomatis berjalan melalui distribusi kesempatan kerja dan berusaha.

Beberapa pendapat yang membantah bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan diikuti dengan tingkat kesenjangan yang tinggi, yaitu : (1) Tingkat kesenjangan yang tinggi pada akhirnya melahirkan kemiskinan. Masyarakat miskin tidak mampu membiayai pendidikan anaknya sehingga kualitas sumberdaya yang dihasilkan rendah, yang menyebabkan produktivitas rendah. Dalam jangka panjang justru akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, (2) Kelompok masyarakat yang kaya tidak selalu menginvestasikan pendapatannya untuk menghasilkan pertumbuhan ekonomi, tetapi justru cenderung bersifat konsumtif dengan membeli barang-barang mewah yang diimpor atau belanja ke luar negeri sehingga menimbulkan kebocoran ekonomi yang berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, (3) Pendapatan yang rendah menimbulkan standar hidup yang rendah, tingkat kesehatan dan nutrisi yang rendah yang menyebabkan produktivitas rendah, yang akhirnya menurunkan pertumbuhan ekonomi, (4) Kesenjangan yang tinggi menimbulkan efek psikologis yang berdampak buruk pada kondisi sosial politik. Kesenjangan yang tinggi menimbulkan potensi konflik sosial menciptakan iklim yang tidak baik untuk investasi dan berusaha dan berdampak pada pertumbuhan ekonomi, (5) Meningkatnya pendapatan kelompok miskin akan menstimulus permintaan yang mendorong ekspansi ekonomi.

Dari alasan-alasan tersebut dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan yang tinggi dan pengentasan kemiskinan serta pemerataan pembangunan bukan merupakan *trade off*, tapi dapat dicapai secara bersama dan simultan. Penurunan angka kemiskinan dan kesenjangan ekonomi secara konsisten akan mendorong pertumbuhan dalam jangka panjang dan menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan.

KEMISKINAN DI INDONESIA

Secara umum terdapat beberapa definisi kemiskinan dan kriteria garis kemiskinan yang digunakan saat ini sehingga mengakibatkan perbedaan strategi penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan, tergantung dari definisi yang digunakan (ADB, 1999). Kemiskinan adalah suatu situasi atau kondisi yang dialami seseorang atau kelompok orang yang tidak mampu menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang dianggap

manusiawi (Bappenas, 2002). Kemiskinan meliputi dimensi politik, sosial budaya dan psikologi, ekonomi dan akses terhadap asset. Dimensi tersebut saling terkait dan saling mengunci/membatasi. Kemiskinan adalah kelaparan, tidak memiliki tempat tinggal, bila sakit tidak mempunyai dana untuk berobat. Orang miskin umumnya tidak dapat membaca karena tidak mampu bersekolah, tidak memiliki pekerjaan, takut menghadapi masa depan, kehilangan anak karena sakit. Kemiskinan adalah ketidakberdayaan, terpinggirkan dan tidak memiliki rasa bebas (Ravallion, 2001).

Ciri masyarakat miskin adalah: (1) tidak memiliki akses ke proses pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka (politik), (2) tersingkir dari institusi utama masyarakat yang ada (sosial), (3) rendahnya kualitas SDM termasuk kesehatan, pendidikan, keterampilan yang berdampak pada rendahnya penghasilan (ekonomi), (4) terperangkap dalam budaya rendahnya kualitas SDM seperti rendahnya etos kerja, berpikir pendek dan fatalisme (budaya/nilai), (5) rendahnya pemilikan aset fisik termasuk aset lingkungan hidup seperti air bersih dan penerangan.

Kondisi tersebut menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia seperti sandang, pangan, papan, afeksi, keamanan, identitas kultural proteksi, kreasi, kebebasan, partisipasi dan waktu luang (Fernandez, 2000). Pengertian kemiskinan dapat didefinisikan sebagai berikut (Komite Penanggulangan Kemiskinan, 2002):

- BPS: Kemiskinan adalah kondisi seseorang yang hanya dapat memenuhi makannya kurang dari 2100 kalori perkapita per hari
- BKKBN: Kemiskinan adalah keluarga miskin prasejahtera tidak dapat melaksanakan ibadah menurut agamanya, tidak mampu makan 2 kali sehari, tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja dan bepergian, bagian terluas rumah berlantai tanah dan tidak mampu membawa anggota keluarga ke sarana kesehatan. Pengertian keluarga miskin ini didefinisikan lebih lanjut menjadi: (1) paling kurang sekali seminggu keluarga makan daging/ikan/telur, (2) Setahun sekali seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru, (3) luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk tiap penghuni.
- Keluarga miskin sekali adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator yang meliputi (1) pada umumnya seluruh anggota keluarga makan 2 kali sehari atau lebih, (2) anggota keluarga memiliki pakaian berbeda untuk dirumah, bekerja/sekolah dan bepergian, (3) Bagian lantai yang terluas bukan dari tanah.

- Bank Dunia: Kemiskinan adalah tidak tercapainya kehidupan yang layak dengan penghasilan US \$ 1 per hari.

Pada umumnya definisi kemiskinan adalah pendapatan minimum yang dibutuhkan untuk memperoleh asupan kalori dasar. Salah satu pendekatan yang paling baik dan mengimplementasikan matriks keseluruhan dari kemiskinan adalah konsep kebutuhan dasar dari Philipina (ADB, 1999), yang mendefinisikan dalam 3 tingkat hirarki kebutuhan yaitu: (1) *Survival*: makanan/gizi, kesehatan, air bersih/sanitasi, pakaian, (2) *Security* : rumah, damai, pendapatan, pekerjaan, (3) *Enabling*: Pendidikan dasar, partisipasi, perawatan keluarga, psycho-sosial

Penduduk miskin di Indonesia dibedakan menjadi a) kemiskinan kronis (*chronic poverty*) atau kemiskinan struktural; yang terjadi terus-menerus, dan b) kemiskinan sementara (*transient poverty*) yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis. Jumlah penduduk miskin Indonesia pada tahun 1996 sebesar 22,5 juta jiwa (11,3%) dan melonjak drastis dengan adanya krisis ekonomi tahun 1997 menjadi 49,5 juta jiwa pada tahun 1998 (17,6 juta jiwa di perkotaan, dan 31,9 juta jiwa di perdesaan). Dengan adanya berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan pemerintah maka pada tahun 2000 (tidak termasuk Provinsi NAD dan Maluku) jumlah penduduk miskin sebesar 37,3 juta jiwa (9,1 juta jiwa di perkotaan dan 25,1 juta jiwa di perdesaan). Penyebaran penduduk miskin lebih dari 59 persen berada di Jawa-Bali, 16 persen di Sumatera dan 25 persen di Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian Jaya.

Untuk menanggulangi kemiskinan dibutuhkan pemahaman yang utuh tentang kemiskinan itu sendiri. Kemiskinan bukan hanya soal tidak terpenuhinya kebutuhan dasarnya, tetapi termarginalisasinya mereka sehingga berada pada posisi yang tidak berdaya. Untuk itu harus ada empati terhadap masyarakat miskin, bicara dengan kaca mata rakyat miskin untuk melihat kemiskinan itu sendiri (Dillon, 2001).

Sekitar 2/3 masyarakat miskin dunia berada di negara berkembang di Asia dan Pasifik. Kemiskinan terlihat pada kelompok masyarakat yang tidak memiliki representasi politik, akses terbatas atau tidak sama sekali pada jasa sosial dasar dan mereka yang rawan penyakit, dislokasi ekonomi, ketidakadilan sosial dan bencana alam.

Indikator kemiskinan idealnya diukur setiap 5 tahun, dengan berbasis keragaan data penduduk suatu daerah. Misalnya kerawanan pangan di suatu daerah diprediksi dari kondisi kesehatan/gizi anak balita atau ibu hamil. Salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam upaya pengentasan kemiskinan di tingkat kabupaten/kota adalah adanya faktor mobilisasi penduduk dari kabupaten/kota sekitarnya, karena jika taraf hidup di daerah tersebut meningkat maka akan menarik arus migrasi dari daerah lain. Penduduk migran seringkali lebih lebih mampu bertahan dan lebih maju taraf hidupnya dari penduduk asli. Hal ini berpotensi untuk menimbulkan konflik. Oleh karena itu data jumlah penduduk berdasarkan daerah asal penduduk juga penting. Program pengentasan kemiskinan harus menyentuh nilai-nilai budaya masyarakat yang bersangkutan, ukurannya adalah sampai sejauh mana pemerintah daerah mau memperhatikan kemampuan masyarakat untuk mandiri, berusaha dan bekerja sama dengan basis modal sosialnya (sumber daya masyarakat tersebut).

Menurut Sayogyo (2002), sasaran program pengentasan kemiskinan perlu disesuaikan dengan karakteristik masyarakat daerah tersebut, faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam penentuan sasaran adalah : (1) kecenderungan dalam kelompok kecil, maksimal 10 orang, karena rasa percaya dan bekerjasama dalam kelompok kecil lebih tinggi, jika lebih dari 10 orang maka menjadi tidak efektif dan tidak berkelanjutan, (2) karakteristik kepemimpinan perlu dilihat peluang dan hambatan yang mungkin terjadi, (3) potensi konflik antarmasyarakat.

UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Untuk mengatasi kemiskinan, perlu sikap pemihakan berupa kebijakan pembangunan yang melindungi dan mendorong produktivitas kerja masyarakat miskin. Di pihak lain perlu upaya-upaya khusus memberdayakan dengan meningkatkan SDM, teknologi, kelembagaan maupun permodalan (Ismawan, 2002).

Arah pengembangan penanggulangan kemiskinan perlu diubah dari hanya *rescue* dan *recovery* menjadi preventif dan stimulatif untuk menjamin pertumbuhan ekonomi dan stabilitas ekonomi dan sosial yang pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan.

Dalam mengantisipasi meningkatnya jumlah penduduk miskin akibat krisis ekonomi pemerintah telah melaksanakan beberapa program penanggulangan

kemiskinan. Program tersebut sebagian besar didanai dari pinjaman luar negeri seperti ADB, World bank, JICA dan lainnya. Target dan sasaran program tersebut bervariasi, mulai dari yang bersifat umum untuk seluruh masyarakat miskin seperti OPK dan khusus untuk golongan masyarakat tertentu misalnya Prakarsa Khusus Bagi Penganggur Perempuan (PKPP), yang memiliki sasaran kaum wanita miskin di daerah perkotaan (Bappenas, 2002).

Upaya penanggulangan kemiskinan secara umum dapat dibagi ke dalam tiga program yaitu: (1) Program penyelamatan (*Rescue*), (2) Program penciptaan lapangan kerja dan (3) Program pemberdayaan.

Program Penyelamatan (Rescue)

Program ini terdiri dari tiga kelompok besar yaitu Program Jaring Pengaman Sosial (JPS), Program Reorientasi Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), dan Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi (PPD-PSE).

Program Jaring Pengaman Sosial

Program Jaring Pengaman Sosial meliputi tiga bidang utama yaitu: pangan, pendidikan, kesehatan dan sosial.

Bidang Pangan (Operasi Pasar Khusus/OPK Beras)

Program OPK beras diluncurkan saat Indonesia mengalami krisis ekonomi dan kemarau yang berkepanjangan (efek *El-Nino*). Program ini bersifat khusus karena penyalurannya tidak melalui pasar umum, melainkan langsung kepada penerima manfaat. Selain itu, operasi pasar ini tidak ditujukan bagi stabilisasi harga pasar, namun bertujuan untuk membantu sebagian kebutuhan beras dari keluarga sasaran. Tujuan dari program OPK ini adalah untuk membantu keluarga prasejahtera (KPS) dan keluarga sejahtera I (KS-I) dalam memperoleh pangan pokok (beras) dengan harga yang murah dalam jumlah dan waktu yang telah ditentukan.

Bidang Pendidikan

Beasiswa dan DBO Pendidikan Dasar dan Menengah

Dalam bidang pendidikan bantuan diwujudkan melalui : Pertama, Beasiswa Program diluncurkan untuk membantu siswa dan sekolah yang terpuruk akibat krisis ekonomi. Kedua, Rehabilitasi SD/MI merupakan kegiatan yang berfokus kepada penjaan dan peningkatan kondisi gedung sekolah dari berbagai potensi kerusakan yang dapat mengganggu proses belajar mengajar serta mengancam keselamatan siswa jika bangunan sekolah roboh. Program ini dikategorikan sebagai program rutin di tahun anggaran 1998/1999 yang diberi nama program rehabilitasi SD/MI sedangkan pada TA 1999/2000 berubah nama menjadi program DOP SD/MI.

Bidang Kesehatan dan Sosial (BKS)

Krisis moneter menimbulkan dampak buruk terhadap status kesehatan dan gizi masyarakat, terutama bagi keluarga miskin. Oleh karenanya, diperlukan intervensi pemerintah untuk mengembalikan status gizi dan kesehatan masyarakat yang rawan tersebut melalui program JPS BKS. Tujuan umum dari program ini adalah untuk mempertahankan dan meningkatkan derajat kesehatan serta status gizi keluarga miskin.

Target dan sasaran program adalah : (1) Pelayanan kesehatan dasar kepada anggota keluarga miskin yaitu keluarga dengan kriteria pra sejahtera dan sejahtera 1 (alasan ekonomi) dan keluarga miskin lainnya yang ditetapkan oleh Tim Desa, (2) Pelayanan kesehatan kebidanan pada ibu hamil, ibu bersalin, dan ibu nifas (dengan bayi neonatalnya), (3) Pelayanan perbaikan gizi pada ibu hamil yang kekurangan energi kalori (KEK), ibu nifas kekurangan energi kalori (KEK), bayi (6-11 bulan) dan anak (12 - 23 bulan).

Program JPS Bidang Sosial

Salah satu akibat dari krisis ekonomi adalah tidak terpenuhinya hak dan kebutuhan anak untuk tumbuh dan berkembang, sehingga banyak anak yang terpaksa harus meninggalkan sekolah guna mencari nafkah di jalanan dan yang lebih parah lagi meninggalkan orangtua dan rumahnya untuk menghidupi dirinya. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya peningkatan jumlah anak jalanan dan terlantar di kota-kota besar. Tujuan program ini adalah untuk menyelamatkan dan melindungi anak jalanan dan anak

terlantar agar dapat tumbuh berkembang secara wajar dan menjadi sumber daya manusia yang produktif.

Pemberian Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS)

Usaha perbaikan gizi khususnya bagi anak-anak yang berasal dari keluarga miskin merupakan upaya jangka pendek yang ditempuh untuk mengurangi beban masyarakat, yang diakibatkan krisis ekonomi. Tujuan program ini adalah untuk meningkatkan perhatian serta kemampuan anak dalam proses belajar di kelas, mendidik anak akan pentingnya gizi seimbang dan makan pagi, mendidik anak untuk menyukai makanan tradisional, mendidik anak untuk menyadari pentingnya kebersihan lingkungan (sanitasi), meningkatkan gizi dan kesehatan siswa, meningkatkan kesadaran orang tua untuk lebih memperhatikan pendidikan, kesehatan dan gizi, membantu meningkatkan pemanfaatan produk lokal, menambah pendapatan masyarakat, serta mendorong peran serta yang aktif seluruh masyarakat untuk memperhatikan gizi dan kesehatannya.

Program Reorientasi Subsidi BBM

1. Program Modal Usaha Bergulir Bagi KSP/USP/LKM

Program modal usaha bergulir bagi Koperasi Simpan Pinjam/Unit Simpan Pinjam Koperasi (USP-Kop)/Lembaga Keuangan Mikro (LKM) merupakan salah satu program yang diluncurkan untuk mengatasi dampak dari kebijakan pengurangan subsidi BBM secara bertahap mulai tahun 2000.

2. Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pembangunan Prasarana (PPM-Prasarana)

3. Program Penyaluran Dana Tunai (Cash Transfer) Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM).

b. Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi (PPD-PSE)

1. Program Layanan Bidang Kesehatan
2. Program Layanan Bidang Pendidikan
3. Program Subsidi Angkutan Umum
4. Program Penyediaan Sarana Air Bersih Perkotaan
5. Program Penyediaan Dana Bergulir Lembaga Keuangan Mikro
6. Program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir

PROGRAM PENCIPTAAN LAPANGAN PEKERJAAN

Proyek Penanggulangan Masalah Kekeringan dan Penanggulangan Kemiskinan (PDKMK)

Tujuan utama dari PDKMK adalah untuk menyediakan lapangan kerja produktif dan berkelanjutan bagi tenaga kerja penganggur kurang terdidik di daerah perkotaan. Padat karya ini dilaksanakan dengan kriteria-kriteria seperti pembangunan fisik untuk menunjang kegiatan ekonomi. Kegiatan yang dipilih bersifat mendukung program pembangunan daerah, tidak merugikan lingkungan, dan tidak mengganggu kegiatan masyarakat lainnya. Proporsi biaya untuk upah lebih besar (sekurang-kurangnya 70%) dan pekerjaan tidak boleh diborongan. Untuk setiap proyek, maksimum 60 tenaga penganggur akibat krisis ekonomi dan dampak kekeringan yang bertempat tinggal di daerah perkotaan dan perdesaan. Target HOK untuk PDKMK tahap I adalah sebanyak 28 juta HOK sedangkan untuk tahap II adalah 23 juta HOK, dengan upah yang diberikan sesuai dengan UMR.

Proyek Penanggulangan Tenaga Kerja Terampil (P3T)

Sama halnya dengan proyek PDKMK, proyek P3T ditujukan untuk penciptaan lapangan pekerjaan melalui dua model proyek, yaitu : Lembaga Ekonomi Produktif (LEP) dan Wirausaha Baru (WUB).

Kedua model ini dirancang untuk memberikan kesempatan kepada lembaga mandiri, seperti lembaga-lembaga ekonomi produktif dan LSM, serta memberikan bantuan kepada tenaga kerja penganggur terdidik (minimal SLTA) agar dapat kembali bekerja atau menjadi wirausaha baru. Adapun tujuan dari kedua model di atas adalah memberikan penghasilan, meningkatkan ketrampilan dan jaringan usaha, serta mendorong tumbuhnya kegiatan ekonomi daerah dan wirausaha baru.

Pada model LEP, bantuan yang diberikan adalah berupa pemenuhan biaya hidup selama pembinaan pada lembaga ekonomi produktif dalam kurun waktu 7 bulan. Pada akhir kegiatan pelatihan, peserta mulai ditempatkan oleh LSM atau lembaga pelaksana pada posisi tertentu. Dalam program Lembaga Ekonomi Produktif (LEP), peserta dilatih pada organisasi yang memiliki mitra dengan lembaga/unit ekonomi produktif untuk mendapatkan pembinaan dan menambah keahlian yang dimilikinya serta kedisiplinan kerja. Secara operasional, pelaksanaan program ini dilakukan melalui 2 (dua) tahap, yaitu: pelatihan pada lembaga ekonomi produktif untuk dipersiapkan menjadi

pendamping tenaga administrasi, dan kemudian lembaga tersebut wajib menempatkan peserta program untuk berperan sebagai staf administrasi, pelaksana teknis, pelaksana lapangan, atau staf manajerial. Pada kontrak kerja antara pengelola program dengan lembaga ekonomi produktif, dicantumkan kesediaan/kesanggupan lembaga yang bersangkutan untuk menyerap pekerja/tenaga kerja terampil yang telah mendapatkan pelatihan.

Pada model WUB, peserta akan diberikan modal awal untuk dapat memulai kegiatan usaha mereka. Pimpro untuk proyek ini terpusat pada Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja. Dana dialokasikan langsung ke lembaga pelaksana melalui Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja, dengan membuat kontrak bersama dalam melakukan penempatan dan pembinaan. Wirausaha Baru (WUB) memfokuskan pada pelibatan LSM yang bergerak di bidang pembinaan SDM/ Kewirausahaan atau LEP untuk membina penganggur/tenaga kerja terampil agar mampu menciptakan lapangan kerja atau lapangan usaha mandiri baik secara perorangan maupun kelompok. Lembaga pelaksana yang dikontrak melakukan pembinaan secara terpola termasuk pelatihan langsung di tempat pekerjaan, dan juga lembaga pelaksana harus jeli dalam mengamati kebutuhan, potensi usaha dan pasar. Peserta dapat memperoleh modal awal dalam program ini. Beberapa contoh wirausaha baru seperti: usaha mandiri, kemitraan/sub kontrakting, keagenan, waralaba, usaha pendukung industri, serta bidang jenis wirausaha lainnya yang berkaitan dengan komoditi unggulan daerah. Setelah peserta mempersiapkan serta mengajukan proposal yang layak, peserta tersebut mendapatkan bantuan permodalan sebesar Rp 1.250.000.

Program Padat Karya Perkotaan

Berbagai program penyelamatan krisis selama ini dinilai tidak responsif dalam melibatkan kaum perempuan. Kalaupun ada, jumlah perempuan yang terserap amat sedikit dan tidak dituangkan dalam aturan yang tersurat. Di lain pihak, kenyataan menunjukkan bahwa kaum perempuan merupakan kelompok yang paling terkena dampak krisis. Dari data statistik, tergambar dengan jelas betapa rendah tingkat kesejahteraan, kesehatan, dan pendidikan mereka. Oleh karena itu diperlukan upaya meningkatkan kualitas hidup kaum perempuan melalui program khusus yang ditujukan untuk mereka

Tujuan dari program ini adalah memberikan kesempatan kerja pada penganggur perempuan miskin di perkotaan melalui program-program yang mereka usulkan sendiri (berdasarkan kebutuhan), sehingga terjadi pemberdayaan kaum perempuan dalam kegiatan pembangunan. Sasaran penerima manfaat program ini adalah perempuan dari rumah tangga yang tidak mempunyai penghasilan tetap, terkonsentrasi di wilayah perkotaan, usia 18-60 tahun, serta berpendidikan maksimal SMU. Secara khusus; penerima manfaat ditekankan kepada mereka yang terpuruk akibat krisis, seperti korban PHK, ibu rumah tangga yang ingin bekerja (karena suaminya terkena PHK), dan pekerja sektor informal yang usahanya mati. Tingkat upah untuk kegiatan-kegiatan dalam program ini mendekati UMR di masing-masing daerah.

PROGRAM PEMBERDAYAAN

Program Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mengatasi Dampak Krisis (PDM-DKE)

PDM-DKE merupakan program jangka pendek dan berorientasi pada penyelamatan (*rescue*), namun memiliki visi keberlanjutan yang harapannya mampu memberdayakan daerah dan masyarakat. Tujuan dari program ini adalah untuk: (1) Meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat miskin di perdesaan dan perkotaan melalui penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha; (2) Menggerakkan kembali ekonomi rakyat dengan membangun kembali sarana dan prasarana ekonomi dan sosial yang mendukung sistem produksi dan distribusi barang dan jasa; dan (3) Meningkatkan fungsi sarana dan prasarana sosial ekonomi rakyat dengan tetap terpeliharanya kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pembangunan Prasarana (PPM-Prasarana)

Program Pemberdayaan Masyarakat melalui Pembangunan Prasarana (PPM-Prasarana) merupakan salah satu program yang diluncurkan untuk mengatasi dampak dari kebijakan pengurangan subsidi BBM secara bertahap pada tahun 2000. Kelompok sasaran penerima manfaat program ini adalah kelompok masyarakat berpenghasilan rendah khususnya yang berada di: (a) daerah perdesaan yang telah siap dengan usulan/proposal pembangunan prasarana lokal yang disiapkan melalui musyawarah desa/kelurahan secara swakarsa maupun yang difasilitasi oleh program pemberdayaan

masyarakat, seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan lain lain; (b) diprioritaskan daerah perdesaan di Luar Jawa, khususnya Kawasan Timur Indonesia; (c) daerah perdesaan yang belum pernah menjadi sasaran program pengentasan kemiskinan, (d) daerah perdesaan yang telah diprogramkan dalam rangka peningkatan pemberdayaan perempuan desa, peningkatan desa nelayan/pantai, dan pengembangan desa wisata termasuk dalam pelestarian desa adat. Harapannya tenaga kerja yang dapat diserap pada program ini adalah sebanyak 14.685.000 hari orang kerja selama tiga bulan.

Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP)

Program penanggulangan kemiskinan yang dimulai sejak Pelita I sudah menjangkau seluruh pelosok tanah air. Upaya itu telah menghasilkan perkembangan yang positif. Namun demikian krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997 yang mengakibatkan peningkatan jumlah penduduk miskin dan pengangguran secara tajam telah mengecilkan arti berbagai pencapaian pembangunan tersebut. Sehubungan dengan itu diluncurkan Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang bertujuan untuk mempercepat upaya penanggulangan kemiskinan melalui hal hal berikut: (1) Penyediaan dana pinjaman untuk pengembangan kegiatan usaha produktif dan pembukaan lapangan kerja baru, (2) Penyediaan dana hibah untuk pembangunan prasarana dan sarana dasar lingkungan. Peningkatan kemampuan perorangan dan keluarga miskin melalui upaya bersama berlandaskan kemitraan, yang mampu menumbuhkan usaha usaha baru yang bersifat produktif dengan berbasis pada usaha kelompok, (3) Penyiapan, pengembangan, dan peningkatan kemampuan kelembagaan masyarakat di tingkat kelurahan untuk dapat mengkoordinasikan dan memberdayakan masyarakat dalam melaksanakan program pembangunan, dan (4) Pencegahan menurunnya kualitas lingkungan, melalui upaya perbaikan prasarana dan sarana dasar lingkungan.

Program Pengembangan Ekonomi Masyarakat Daerah (PEMD)

Dalam menghadapi krisis ekonomi terbukti bahwa sektor ekonomi yang memiliki daya lenting cukup tinggi adalah sektor sektor usaha mikro, kecil dan menengah, serta usaha informal. Oleh sebab itu, pemulihan ekonomi yang paling realistis untuk dilakukan harus dimulai dari sektor-sektor tersebut. Strategi ini dapat digunakan sekaligus sebagai

alat untuk memperkuat peran serta masyarakat dalam pembangunan ekonomi nasional dan pengembangan ekonomi masyarakat di daerah.

Tujuan yang akan dicapai Proyek Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Daerah (PEMD) adalah untuk memulihkan kegiatan ekonomi rakyat yang mundur akibat krisis ekonomi dan sekaligus untuk mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan dalam rangka memperkuat ekonomi nasional melalui pemberdayaan masyarakat dalam bidang politik ekonomi, sosial dan budaya.

Proyek Peningkatan Kemandirian Ekonomi Rakyat (P2KER)

Dalam rangka pemberdayaan ekonomi rakyat melalui peran serta Lembaga Mandiri yang Mengakar di Masyarakat (LM3) di antaranya pondok pesantren, koppontren, majelis taklim, Baitul Mal Wa Tamwil (BMT), koperasi mesjid dan lain lain. Pemerintah melalui DIPP TA 1997/1998 s/d 1999/2000 telah membantu modal kerja bergulir untuk unit simpan pinjam (USP) LM3 yang jumlahnya mencapai 1.690 LM3 dan 100 USP Prakop Pengembangan yang tersebar di 15 Provinsi dan 7 USP Puskoppontren di 7 Provinsi. Melihat momentum proyek yang sangat strategis, maka program ini pada TA 2000 dilanjutkan untuk membantu modal bergulir bagi USP LM3 dengan pola bagi hasil/syariah guna membiayai usaha yang produktif dan potensial milik anggota maupun masyarakat sebanyak 180 USP LM3 di 8 Provinsi

Program Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra) dan Kredit Usaha keluarga Sejahtera (KUKESRA)

Program Takesra dan Kukesra dicanangkan berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 3 Tahun 1996 tentang Pembangunan Keluarga Sejahtera dalam Rangka Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Tujuan utama dari program Takesra dan Kukesra adalah membangun dan meningkatkan peran dan fungsi keluarga pra sejahtera dan sejahtera I, terutama dalam bidang ekonomi. Kegiatan kedua program tersebut adalah mendorong dan menumbuhkembangkan semangat dan kemampuan keluarga untuk berwirausaha melalui kelompok-kelompok ekonomi produktif keluarga yang kemudian dikenal sebagai kelompok Prokesra. Untuk mengembangkan kegiatan usaha tersebut, keluarga pra sejahtera dan sejahtera I mendapat dukungan dana Takesra dan pinjaman dengan persyaratan lunak Kukesra.

Berdasarkan data terakhir dari BNI 1946, terdapat 11.258.930 dari 11.461.251 keluarga prasejahtera dan sejahtera di desa-desa non IDT atau 98,23% telah menjadi anggota Takesra sampai dengan 31 Juli 1998. Jumlah tabungan mereka sebanyak Rp.103,6 milyar. Sedangkan untuk desa desa IDT, terdapat sebanyak 261.671 dari 6.306.541 keluarga prasejahtera dan sejahtera I yang menjadi peserta Takesra dengan jumlah tabungan sebanyak Rp 732,9 juta. Sementara itu, Kukesra di desa desa non IDT sampai dengan 31 Juli 1998 telah tesorap sebesar Rp 522,27 milyar atau jauh melampaui dari total dana pinjaman awal sebesar Rp 396,74 milyar sedangkan di desa desa IDT jumlah dana yang diserap adalah sebesar Rp 1,86 milyar atau hanya 2,95% dari droping dana sebesar Rp 63,06 milyar

PENUTUP

Kerangka umum program penanggulangan kemiskinan terkait dengan penciptaan situasi di mana kaum miskin diberikan akses/peluang pada aset-aset yang dibutuhkan untuk mencapai kebutuhan hidup minimum. Untuk itu tanggung jawab pemerintah membuka peluang akses yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan, misalnya keinginan untuk memanfaatkan ketersediaan aset untuk peningkatan taraf hidup dan menurunkan tingkat kerawannya, seperti aset tanah, SDA, SDM dan modal sosial (ADB, 2000). Modal sosial adalah kekuatan dan keanekaragaman hubungan antara anggota masyarakat yang menghasilkan kepercayaan dan kerjasama.

Untuk penanggulangan kemiskinan yang efektif, peranan distribusi penting diperhatikan karena banyak terjadi hambatan fisik misalnya hambatan geografis dan infrastruktur serta hambatan sosial (berupa kelas, kasta, etnik, gender dan lainnya).

Tahapan dalam memperoleh proses distribusi yang efektif adalah: (1) Menyusun suatu sistem pemerataan pendapatan (misalnya melalui sistem pajak), (2) Membuat alokasi anggaran yang memihak kaum miskin (*pro-poor*) dan memadai untuk pendidikan dasar/kesehatan dan program sosial dasar lainnya, (3) Menetapkan investasi prioritas termasuk untuk akses kredit dan penyuluhan.

Kerangka komprehensif untuk penanggulangan kemiskinan sebaiknya meliputi komponen berikut: (1) Strategi tidak langsung (*indirect strategy*), yakni dengan menghilangkan halangan pembangunan, peningkatan tata pemerintahan, perubahan kebijakan restriktif, (2) Strategi langsung (*direct strategy*) dengan mendorong kaum miskin untuk meningkatkan SDM-nya, mempercepat pertumbuhan ekonomi di daerah miskin melalui investasi target dan menyediakan perlindungan sosial, (3) Strategi komprehensif (*comprehensive strategy*) melalui pendekatan pertumbuhan populasi, pendidikan universal untuk anak perempuan, akses jasa kesehatan reproduktif, kesempatan pekerjaan/perolehan pendapatan melalui institusi sensitif dan staf dan keterlibatan pria dalam keluarga berencana secara berkelanjutan (*sustainable*).

Salah satu tujuan berbagai kegiatan penanggulangan kemiskinan adalah mencapai ketahanan pangan berkelanjutan untuk seluruh lapisan masyarakat, dimana pertumbuhan ekonomi yang cepat merupakan salah satu prasyarat kondisi tersebut. Tantangan mencapai pertumbuhan ekonomi tersebut adalah bagaimana memberikan manfaat pada kaum miskin, yaitu pertumbuhan ekonomi pro kaum miskin (*pro-poor economic growth*) (IFPRI Report, 2002). Pertumbuhan ekonomi seperti ini bersama dengan pemberdayaan masyarakat miskin dan penyediaan kebutuhan pokok yang efektif merupakan landasan yang kuat bagi pertumbuhan ekonomi selanjutnya. Beberapa prioritas kebijakan utama yang perlu dilaksanakan adalah: (1) Investasi SDM, (2) Meningkatkan akses pada sumberdaya produktif dan penciptaan lapangan pekerjaan, (3) Meningkatkan pasar, infrastruktur dan kelembagaan, (4) Mengembangkan penelitian IPTEK yang memadai, (5) Meningkatkan manajemen Sumberdaya Alam Hayati, (6) Tata laksana pemerintahan yang baik (*good governance*), (7) Kebijakan perdagangan dan makro ekonomi nasional dan internasional yang berpihak pada kaum miskin (*pro-poor development*).

Program penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan melalui (ADB, 2001): (1) Pertumbuhan ekonomi berkelanjutan yang *pro-poor*, berupa aksesibilitas yang adil pada aset/sumberdaya dan peluang, yaitu merubah pertumbuhan menjadi pembangunan ekonomi. Manfaat dari pertumbuhan ekonomi harus inklusif, mencapai seluruh lapisan masyarakat, serta investasi pada sektor sosial, seperti pendidikan dan kesehatan, (2) Pembangunan sosial, berupa tunjangan untuk masyarakat dan pemberdayaan kelompok paling lemah dalam masyarakat, (3) *Good governance*, karena pelaksanaan penanggulangan kemiskinan yang efisien dan efektif membutuhkan dukungan *good*

governance, untuk mendorong masyarakat ikut partisipasi dalam keputusan yang berhubungan dengan hidupnya, sehingga terjadi penguatan partisipasi *stakeholder* dalam proses pembangunan.

Prinsip strategis yang perlu diterapkan adalah: (1) Memastikan kepemimpinan negara dan kepemilikan prioritas dan agenda kemiskinan dengan menunjukkan inisiatif, komitmen dan akuntabilitas, (2) Menggunakan pendekatan jangka panjang untuk bantuan pembangunan, (3) Mendorong persekutuan kerjasama strategis antara pemerintah, masyarakat umum, sektor swasta dan *stakeholder* lainnya, (4) Mengukur dampak pembangunan, dengan menggunakan acuan dan indikator

Dalam menjaga pertumbuhan ekonomi yang stabil dan berkesinambungan diperlukan adanya paradigma pembalikan degradasi ekonomi dan pelestarian perlindungan lingkungan hidup. Pada umumnya di negara Asia yang berbasis agraris fokus pertumbuhan ekonomi adalah peningkatan produktivitas pertanian dan pendapatan petani buruh.

Ketahanan sosial (*social security*) suatu negara akan menentukan kemajuan perekonomian negara tersebut. Sistem Ketahanan sosial merupakan kemampuan masyarakat secara mandiri untuk terus berkembang serta mewaspadaai, mencegah dan mengatasi terjadinya krisis baik yang bersumber dari faktor internal maupun eksternal sehingga dapat terwujud suatu kesejahteraan sosial yang adil.

Sistem ketahanan sosial berbasis lokal ini bersumber pada suatu energi sosial yang diarahkan pada upaya mengatasi masalah kemiskinan, baik terbatas pada mengatasi konsekuensi kemiskinan atau mengatasi penyebabnya. Energi sosial berbentuk daya internal yaitu adanya kepedulian sesama warga masyarakat terhadap kepentingan satu sama lain yang saling sinergis. Daya internal tersebut banyak ditemui di seluruh Indonesia, misalnya *sambatan* (model tolong-menolong di daerah Jawa tengah), *rereongan* (model gotong royong di daerah Jawa Barat), *perelek* atau *jimpitan* (model gotong-royong di Jawa), *meopbua* atau *home* (Timor), *gaga-gili* (model kerja bergilir di Flores), *pawanda/parapona* (kerja bergilir di Sumbawa), *pelagendong* (model gotong-royong di Maluku), *mapalus* (model gotong-royong di Sulawesi Utara) dan lainnya (LP IPB, 2000).

Kunci pengentasan kemiskinan adalah memberdayakan masyarakat miskin, tidak hanya memberikan bantuan (Sajogyo, 2002). Upaya penanggulangan kemiskinan harus diwujudkan melalui pemberdayaan masyarakat, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui partisipasi aktif masyarakat itu sendiri dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan hidup, meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi, serta memperkokoh martabat manusia dan bangsa.

Langkah penanggulangan kemiskinan (Parwoto dalam Bappenas, 2001): (1) Menemu-kenali kemiskinan, (2) Pembangunan melalui pemberdayaan masyarakat bersifat partisipatif, (3) Pembangunan bertumpu pada tata nilai dan berorientasi visi, (4) Pergeseran paradigma pembangunan dan eksploitasi ke *sustainability*.

Upaya pemberdayaan masyarakat miskin dilakukan melalui: (1) Pengembangan komunitas, organisasi, institusi (peraturan), manusia (sosial, ekonomi, politik), (2) Pengembangan Potensi Lingkungan, (3) Menciptakan iklim yang kondusif, akses ke peluang pembangunan, akses ke sumberdaya pembangunan, kepastian keadilan/perlindungan, mengembangkan peran serta pelaku lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2003. Kosep Sistem Keterjaminan Sosial dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan. Dalam: Pengembangan Model Keterjaminan Sosial dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan. Kumpulan Makalah Workshop Kerjasama Patnership for Governance Reform in Indonesia, Pusat Pengembangan Sumberdaya Regional dan Pemberdayaan Masyarakat dengan Institut Pertanian Bogor. (hal: 1-25).
- Arsyad, Lincolin. 1999. Ekonomi Pembangunan. Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Asian Development Bank. 1999. Reducing Poverty: Major Findings and Implementation, A Report Based on Consultations in Selected Developing Member Countries of the Asian Development Bank. Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. 2001. Moving The Poverty Reduction Agenda Forward In Asia and The Pacific, The Long term Strategic Framework of The Asian Development Bank (2001-2015). Asian Development Bank
- Asian Development Bank. 2001. Poverty Reduction: What's New and What's Different?, Report of A Seminar Organized by The ADB in Conjunction with the 32nd Annual Meeting of its Board of Governors. Asian development Bank.

- Bappenas, 2000. Proceedings Renewing Poverty Reduction Strategy In Indonesia. Bappenas. Jakarta
- Bappenas. 2002. Kebijakan dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan: Sebuah Gagasan. Bappenas. Jakarta
- De Soto, Hernando. 1991. Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Djojohadikusumo, Sumitro. 1991. Perkembangan Pemikiran Ekonomi. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Gunardi, et al. 1996. Memahami dan Menanggulangi Kemiskinan di Indoensia, Prof. Dr. Sajogyo 70 Tahun. Kerjasama Faperta IPB, ISI Cabang Bogor dan PT Grasindo. Jakarta
- IFRI. 2002. Reaching Sustainable Food Security for All by 2020. Getting the Prioritas and Responsibilities Right. Washington DC.
- Islam dan Dhanani. 2000. Poverty, Inequality and Social Protection, Lessons From Indonesian Crisis. UNSFIR. Jakarta.
- Ismawan, Bambang, 2002. Pengalaman LSM dalam Menanggulangi Kemiskinan. Sarasehan Nasional "Micro Finance dan Upaya Penanggulangan Kemiskinan" 27 Agustus 2002. IPB Bogor.
- Komite Penanggulangan Kemiskinan. 2002. Buku Pedoman Komite Penanggulangan Kemiskinan. Sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan. Jakarta.
- Lembaga Penelitian IPB, 2000. Pengembangan Program-Program JPS Menuju Masyarakat Sejahtera Membangun Sistem Ketahanan Sosial Indonesia. Lembaga Penelitian Institut Pertanian Bogor. Bogor
- Parwoto. 2001. Kemiskinan. Bappenas. Jakarta
- Purwoko, Bambang. 1999. Jaminan Sosial dan Sistem Penyelenggaraannya, Gagasan dan Pandangan. PT Meganet Dutatama. Jakarta
- Ravallion, Martin. 2001. Poverty Comparisons. World Bank.
- Soule, George. 1994. Pemikiran Para Pakar Ekonomi Terkemuka. Kanisius. Yogyakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. Pemberdayaan Masyarakat dan JPS. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Todaro, P. Michael. 2000. Economic Development. New York University.