

Kemiskinan : Model Pengukuran, Permasalahan dan Alternatif Kebijakan

Nunung Nurwati^{*)}

Abstract

Poverty is a multidimensional issues due to the connection with the ability to access, economically, socially, cultural, political and participation in the community. The farm and factors of poverty in Indonesia are certainly influencing the process of policy to address the issue. In fact the effort of decreasing the population lives under poverty, various policies and programs seen to be less effective in live with the tendency of the increase number of disadvantage people than time to time. It indicated that the policy making and the programs need to be ordered and conducted in accordance with the steps in formulating the policy. In this case concerning and understanding in poverty characteristics in each area, is a need.

Key Words : Poverty, measurement models, issues, policies alternative, Indonesia.

Abstrak

Kemiskinan merukan masalah multidimensi karena berkaitan dengan ketidakmampuan akses secara ekonomi, sosial budaya, politik dan partisipasi dalam masyarakat. Bentuk-bentuk kemiskinan yang ada di Indonesia serta berbagai ragam faktor penyebabnya, tentunya sangat mempengaruhi rumusan kebijakan yang dibuat. Berbagai kebijakan dan program yang ada dirasakan masih kurang efektif dalam upaya menurunkan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, hal ini terbukti dengan adanya kecenderungan peningkatan jumlah penduduk miskin dari masa ke masa. Tentunya rumusan kebijakan dan program perlu dibenahi dan dilakukan rumusan kebijakan sesuai dengan pentahapan, dalam merumuskan kebijakan tersebut harus diperhatikan dan dipahami karakteristik kemiskinan di masing-masing daerah.

Kata kunci : kemiskinan, model pengukuran, permasalahan, alternative kebijakan, Indonesisa

^{*)} Staf pengajar Jurusan Kesejahteraan Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Padjadjaran

Pendahuluan

Bangsa Indonesia memiliki jumlah penduduk yang besar pada tahun 2007 yaitu 231,6 juta jiwa dan di anugerahi dengan sumber daya alam yang melimpah. Tetapi sungguh sesuatu yang ironis menurut data badan pusat statistik (BPS) tahun 2007 jumlah penduduk miskin sebesar 37,17 juta jiwa atau 16,58% dari total penduduk Indonesia. Sedangkan laporan dari Bank Dunia (*World Bank*) adalah hampir setengahnya dari penduduk di Indonesia hidup miskin atau rentan terhadap kemiskinan. Dengan kondisi hampir 42% rumah tangga hidup diantara garis kemiskinan US\$1- dan US\$2 per hari, terlalu banyak rakyat Indonesia yang sangat rentan jatuh ke kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah yang selalu dihadapi manusia. Masalah kemiskinan memang sama tuanya dengan usia kemanusiaan itu sendiri dan implikasi permasalahannya dapat melibatkan berbagai segi kehidupan manusia. Dengan kata lain bahwa kemiskinan ini merupakan masalah sosial yang sifatnya mendunia, artinya masalah kemiskinan sudah menjadi perhatian dunia, dan masalah tersebut ada di semua negara, walaupun dampak dari kemiskinan berbeda-beda.

Walaupun begitu, kadang-kadang kemiskinan sering tidak disadari kehadirannya sebagai masalah oleh manusia yang bersangkutan. Bagi mereka yang tergolong miskin, kemiskinan adalah sesuatu yang nyata ada dalam kehidupan mereka sehari-hari karena mereka merasakan hidup dalam kemiskinan. Meskipun demikian belum tentu mereka sadar akan kemiskinan yang mereka jalani.

Kesadaran akan kemiskinan akan dirasakan ketika membandingkan kehidupan yang sedang dijalani dengan kehidupan orang lain yang tergolong mempunyai tingkat kehidupan ekonomi lebih tinggi. Hal ini menyulitkan pemerintah ketika akan menentukan penduduk miskin, karena mereka (penduduk) sendiri tidak sadar akan kemiskinannya.

Selain itu, kemiskinan dapat dilihat sebagai masalah multidimensi karena berkaitan dengan ketidak-mampuan akses secara ekonomi, sosial, budaya, politik dan partisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan memiliki arti yang lebih luas dari sekedar lebih rendahnya tingkat pendapatan atau konsumsi seseorang dari standar kesejahteraan terukur seperti kebutuhan kalori minimum atau garis kemiskinan, akan tetapi kemiskinan memiliki arti yang lebih dalam karena berkaitan dengan ketidakmampuan untuk mencapai aspek di luar pendapatan (*non-income factors*) seperti akses kebutuhan minimum; kesehatan, pendidikan, air bersih, dan sanitasi. Kompleksitas kemiskinan tidak hanya berhubungan dengan pengertian dan dimensi saja namun berkaitan juga dengan metode yang digunakan untuk mengukur garis kemiskinan. Tulisan ini mencoba memaparkan tentang kemiskinan berdasarkan konsep, model pengukuran dan alternatif model dalam upaya mengentaskan kemiskinan.

Data yang digunakan dalam tulisan ini dari hasil publikasi Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS) yaitu bersumber dari hasil publikasi Data dan Informasi Kemiskinan 2008, selain itu juga digunakan data dari hasil Supas tahun 2005.

Ukuran Kemiskinan

Kemiskinan memiliki banyak definisi, dan sebagian besar sering mengaitkan konsep kemiskinan dengan aspek ekonomi. Berbagai upaya untuk mendefinisikan kemiskinan dan mengidentifikasi kemiskinan sebenarnya menghasilkan suatu konsep pemikiran yang dapat disederhanakan. *Pertama*, dari sudut pandang pengukuran, kemiskinan dibedakan menjadi dua yaitu kemiskinan absolut dan relatif. *Kedua* dari sudut pandang penyebab, kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi kemiskinan alamiah dan struktural. Salah satu syarat penting agar suatu kebijakan pengentasan kemiskinan dapat tercapai maka harus ada kejelasan mengenai kriteria tentang siapa atau kelompok masyarakat mana yang masuk ke dalam kategori miskin dan menjadi sasaran program. Selain itu ada syarat yang juga harus dipenuhi yaitu harus dipahami secara tepat mengenai penyebab kemiskinan itu sendiri di masing-masing komunitas dan daerah/wilayah. Karena penyebab ini tidak lepas dari adanya pengaruh nilai-nilai lokal yang melingkupi kehidupan masyarakatnya.

Kemiskinan seringkali ditandai dengan tingginya tingkat pengangguran dan keterbelakangan. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya terhadap kegiatan ekonomi sehingga akan tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi. Ukuran kemiskinan dilihat dari tingkat pendapatan dapat dikelompokkan menjadi kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif (Kartasamita, Ginandjar: 1996: 234-235). Seseorang dikatakan miskin secara

absolut apabila pendapatannya lebih rendah dari garis kemiskinan absolut atau dengan istilah lain jumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum. Ukuran garis kemiskinan yang digunakan oleh Biro Pusat Statistik (BPS) berdasarkan pendekatan kemiskinan absolut, dengan mengacu pada definisi kemiskinan oleh Sayogyo (2000). Diukur dengan menghitung jumlah penduduk yang memiliki pendapatan per kapita yang tidak mencukupi untuk mengkonsumsi barang dan jasa yang nilainya ekuivalen dengan 20 kg beras per kapita per bulan untuk daerah pedesaan, dan 30 kg beras untuk daerah perkotaan. Standar kecukupan pangan dihitung setara 2.100 kilo kalori per kapita per hari ditambah dengan pengeluaran untuk kebutuhan non makanan (perumahan, berbagai barang dan jasa, pakaian).

Selama periode tahun 1970-an hingga awal tahun 1990-an Indonesia cukup berhasil menurunkan tingkat kemiskinan. Menurut *World Bank* (2006) tercatat pada periode tersebut *poverty head count rate* di Indonesia turun sampai dengan 28,6 persen. Ketika krisis ekonomi menimpa Indonesia pada pertengahan tahun 1997, angka kemiskinan kembali meningkat dan mencapai puncaknya pada tahun 1999 menjadi sebesar 23 persen, kemudian angka tersebut kembali turun menjadi 16 persen pada tahun 2005. Namun demikian tahun 2006 angka kemiskinan kembali meningkat sebesar 1,75 persen sehingga menjadi 17,75 persen. Salah satu pemicu kenaikan angka kemiskinan ini adalah naiknya harga beras sebagai akibat dari larangan impor

beras (World Bank: 2006). Dampak dari adanya kenaikan harga beras dengan tingkat kemiskinan memang sangat erat karena beras merupakan makanan pokok bagi sebagian besar penduduk Indonesia terutama bagi mereka yang kurang mampu.

Kemudian, pada awal bulan Juli 2007 BPS mengumumkan bahwa jumlah penduduk miskin hingga Maret 2007 turun sebanyak 2,13 juta orang, sehingga secara total jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan sebanyak 37,17 juta orang atau sekitar 16,58 persen dari jumlah penduduk. Kondisi ini sedikit berbeda dengan di Jawa Barat dimana jumlah penduduk miskin pada tahun 2007 mengalami sedikit kenaikan. Namun demikian kenaikan ini perlu diantisipasi, jangan sampai dimasa yang akan datang akan terus meningkat.

Pada tahun 2007, Biro Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat telah mengeluarkan angka pengeluaran minimum (makanan dan non

makanan) sebagai garis kemiskinan absolut ditetapkan rata-rata sebesar Rp. 180,821 per kapita per bulan untuk daerah perkotaan dan Rp. 144.204 untuk daerah pedesaan. Tabel 1 menunjukkan garis kemiskinan di Jawa Barat berdasarkan daerah pada tahun 2005 – 2007. Tabel tersebut menunjukkan, dengan mengacu pada garis kemiskinan yang telah ditetapkan, tampak jumlah dan persentase penduduk miskin di Jawa Barat telah mengalami kenaikan selama periode Juli 2005 hingga Maret 2007.

Kemiskinan relatif adalah keadaan perbandingan antara kelompok pendapatan dalam masyarakat, yaitu antara kelompok yang mungkin tidak miskin karena mempunyai tingkat pendapatan yang lebih tinggi dari garis kemiskinan, dan kelompok masyarakat yang relatif lebih kaya. Dengan menggunakan ukuran pendapatan, maka keadaan ini disebut sebagai ketimpangan distribusi pendapatan.

Tabel 1
Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin menurut Daerah Di Jawa Barat, Juli 2005 – Maret 2007

| Daerah/Thn | Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bln) | | | Jumlah Penduduk | Persentase Penduduk Miskin |
|-------------|----------------------------------|-------------|---------|-----------------|----------------------------|
| | Makanan | Non Makanan | Total | | |
| Perkotaan : | | | | | |
| Juli 2005 | 105,149 | 46,086 | 151,235 | 2.444,4 | 10,57 |
| Maret 2007 | 126,953 | 53,868 | 180,821 | 2.654,5 | 11,21 |
| Pedesaan : | | | | | |
| Juli 2005 | 80,928 | 33,036 | 113,964 | 2.693,1 | 16,62 |
| Maret 2007 | 112,234 | 31,970 | 144,204 | 2.800,7 | 16,88 |
| Kota+ Desa | | | | | |
| Juli 2005 | 93,735 | 39,986 | 133,701 | 5.137,5 | 13,06 |
| Maret 2007 | 116,835 | 41,743 | 158,579 | 5.455,2 | 13,55 |

Sumber : Diolah dari Data Susenas Juli 2005 dan Maret 2007.

Selain itu, bila dilihat dari pola waktu, kemiskinan dapat dibedakan menjadi *persistent poverty*, *cyclical poverty*, *seasonal poverty*, dan *accidental poverty*. *Pola pertama, persistent poverty* adalah kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Daerah yang penduduknya tergolong miskin umumnya merupakan daerah-daerah yang kritis sumber daya alamnya, atau daerahnya terisolasi, sehingga tidak memiliki akses jalan dan transportasi dengan daerah lainnya. *Pola kedua*, yakni *cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan. *Pola ketiga, seasonal poverty*, yaitu kemiskinan musiman seperti sering ditemukan pada masyarakat yang mempunyai mata pencaharian sebagai nelayan dan buruh pada pertanian tanaman pangan. *Pola keempat, accidental poverty*, yakni kemiskinan dikarenakan adanya bencana alam atau dampak dari adanya suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat.

Penyebab Kemiskinan

Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya kemiskinan diantaranya; rendahnya tingkat pendidikan, rendahnya derajat kesehatan, terbatasnya lapangan kerja, dan kondisi keterisolasian (Kartasasmita, Ginandjar: 1996: 240). Dalam laporan yang dikeluarkan dari *World Bank* (200) diketahui ada lima faktor yang dianggap dapat mempengaruhi terjadinya kemiskinan, yaitu; pendidikan, jenis pekerjaan, gender, akses terhadap pelayanan kesehatan dasar dan infrastruktur dan lokasi geografis. Seperti yang dikemukakan oleh Nazara, Suahasil (2007:35)

bahwa; *Pertama*, 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 dikeluarkan orang miskin untuk menyekolahkan anaknya juga harus termasuk biaya kehilangan dari pendapatan (*opportunity cost*) jika anak mereka bekerja (Nazara, Suahasil. Dalam *Warta Demografi*: 2007:35).

Kedua, kemiskinan juga selalu dihubungkan dengan jenis pekerjaan tertentu. Di Indonesia kemiskinan selalu terkait dengan sektor pekerjaan di bidang pertanian untuk daerah pedesaan dan sektor informal di daerah perkotaan. Pada tahun 2004 terdapat 68,7 persen dari 36,10 juta orang miskin tinggal di daerah pedesaan dan 60 persen diantaranya memiliki kegiatan utama di sektor pertanian (Sudaryanto dan Rusastra: 2006), hal ini diperkuat dengan hasil studi yang dilakukan oleh Suryahadi et.al (2006), yang menemukan bahwa selama periode 1984 dan 2002, baik di wilayah pedesaan 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 diantara kepala rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang bekerja di sektor lainnya.

Ketiga, 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 (ILO : 2004).

Keempat, 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 (Sida;1996).

Kelima, 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 povinsi 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 pedesaan, 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 keluarga-keluarga miskin pula pada generasi berikutnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa faktor penyebab kemiskinan sangat kompleks dan saling mempengaruhi, artinya kemiskinan terjadi bukan disebabkan oleh satu faktor saja, tetapi multi faktor. Namun demikian secara garis besar faktor dominan yang mempengaruhi timbulnya kemiskinan diantaranya; pendidikan, pendapatan, lokasi, keterbatasan akses diantaranya akses ke kesehatan, keuangan dan pelayanan publik lainnya. Berdasarkan data yang ada dalam terbitan BPS pada tahun 2006 fenomena tersebut dapat ditunjukkan pada Tabel 2.

Berdasarkan data pada Tabel 2 tersebut, tampak bahwa penduduk miskin di perdesaaan memiliki kecenderungan untuk punya banyak anak. Hal ini dikarenakan bagi penduduk miskin anak merupakan aset bagi ketersediaan tenaga kerja yang dapat membantu menambah pendapatan keluarga atau rumah tangga. Maka tidak heran bila pe-

kerja anak banyak yang berasal dari keluarga dengan ketegori miskin.

Selain itu, lama kepala rumah tangga bersekolah. Dari Tabel 2 tampak bahwa kepala rumah tangga miskin rata-rata lama bersekolah hanya 4,63 tahun saja. Artinya mereka hanya bersekolah SD saja dan itupun tidak sampai tamat. Kepala rumah tangga dengan

pendidikan rendah tentu tidak dapat bersaing di pasaran kerja dan tidak mempunyai posisi tawar, sehingga mereka akan bekerja serabutan atau menerima pekerjaan dengan upah yang rendah. Dengan kondisi seperti ini maka kepala rumah tangga akan mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidup anggota rumah tangganya.

Tabel 2
Karakteristik Sosial Demografi Rumah Tangga Miskin dan Tidak Miskin Indonesia Tahun 2006

| No | karakteristik | Miskin | Tidak Miskin |
|----|---|--------|--------------|
| 1 | Rata-rata anggota rumah tangga: | | |
| | Perkotaan | 4,70 | 3,91 |
| | Perdesaan | 4,75 | 3,69 |
| | Perkotaan + Perdesaan | 4,74 | 3,80 |
| 2 | Rata-rata usia kepala rumah tangga: | | |
| | Perkotaan | 48,28 | 46,14 |
| | Perdesaan | 47,55 | 48,09 |
| | Perkotaan + Perdesaan | 47,81 | 47,14 |
| 3 | Rata-rata lamanya bersekolah kepala rumah tangga: | | |
| | Perkotaan | 5,24 | 8,73 |
| | Perdesaan | 4,18 | 5,49 |
| | Perkotaan + Perdesaan | 4,63 | 7,06 |

Sumber: BPS; 2006

Tabel 3
Persentase Penduduk Miskin Jawa Barat Berdasarkan Pendidikan dan kegiatan Utama Tahun 2008

| No | Karakteristik | Miskin |
|----|----------------------------------|--------|
| 1 | Pendidikan : | |
| | < SD | 44,35 |
| | Tamat SD/SLTP | 50,25 |
| | SLTA + | 5,40 |
| 2 | Kegiatan Utama: | |
| | Tidak bekerja | 7,59 |
| | bekerja di sektor pertanian | 36,02 |
| | Bekerja bukan disektor pertanian | 56,39 |

Sumber: BPS. 2008

Seperti yang dikemukakan oleh Sony Harry (2007) terdapat dua jenis kemiskinan yaitu, *pertama* kemiskinan yang bersifat kronis. Ciri dari kemiskinan ini diantaranya adalah sangat terbatasnya infrastruktur transportasi yang menunjukkan bahwa penduduk miskin yang tinggal di daerah terpencil, sering mengalami sakit yang berkepanjangan dan tidak mampu mengakses pelayanan kesehatan, serta tidak memiliki banyak peluang untuk memperoleh pendidikan. Kemiskinan jenis ini biasanya akan menghasilkan keturunan yang miskin juga, sehingga jenis ini sering dikaitkan dengan kemiskinan antar generasi. *Kedua*, jenis kemiskinan sementara (*transient poverty*), yakni kemiskinan yang disebabkan karena suatu kejadian atau perkara yang mempengaruhi kehidupan orang tersebut. Ketika kondisinya membaik, maka mereka akan dapat hidup normal dan lebih baik. Kemiskinan di perkotaan umumnya memiliki ciri atau karakteristik kemiskinan *transien*.

Mengacu pada ke dua jenis kemiskinan tersebut di atas, faktor penyebabnya berbeda dan yang membedakannya adalah bahwa pada kemiskinan kronis tidak terlihat adanya kekuatan dari dalam diri masyarakat miskin untuk dapat mengembalikan kondisi kesejahteraan ke situasi semula. Pada kondisi seperti ini dapat dikatakan bahwa faktor penyebab menjadi kurang penting dibandingkan dengan upaya untuk membawa penduduk keluar dari kemiskinan. Dengan demikian kemiskinan kronis mengindikasikan bahwa intervensi dari pihak luar mutlak diperlukan dalam upaya mengentaskan mereka dari kemiskinan.

Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

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), 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, Suhasil (2007:37) menjelaskan tahapan-tahapan dalam merumuskan kebijakan sebagai berikut; *Tahap pertama*, melakukan diagnosis dan analisis tentang kemiskinan. Pada tahap ini dilakukan kegiatan melakukan pengukuran tingkat kemiskinan, penargetan dan penentuan jenis kebijakan atau program yang ingin dibuat.

Tahap ke dua, adalah menentukan tujuan, target dan indikator yang ingin dicapai. Seperti yang dikemukakan, lebih lanjut oleh Suhasil Nazara (2007) 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 memperhatikan 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.

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. 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. Mungkin perlu dirumuskan bentuk program yang lebih rasional dan efektif misalnya, dengan merumuskan model perlindungan sosial.

Penutup

Tingkat kemiskinan di Indonesia selama kurun waktu 1999-2006 cenderung terus mengalami peningkatan, pada tahun 2006 tingkat kemiskinan masih jauh lebih tinggi dari apa yang ditargetkan dalam MDGs. Bentuk-bentuk kebijakan dan program yang ada masih dirasakan kurang efektif mengatasi kemiskinan. Untuk itu diperlukan kebijakan yang dirumuskan melalui berbagai persiapan dan pentahapan.

Ada lima faktor yang diketahui berkorelasi dengan kemiskinan di Indonesia, yaitu pendidikan, jenis

pekerjaan, gender, akses terhadap pelayanan dasar dan infrastruktur serta lokasi geografis. Perhatian pada faktor-faktor tersebut saat melakukan perumusan kebijakan akan berdampak pada upaya pengentasan kemiskinan di setiap wilayah.

Mengingat permasalahan kemiskinan sangat kompleks, maka implementasi kebijakan dan program kemiskinan harus dilakukan dengan cara konprehensif dengan melibatkan semua unsur baik dari kalangan masyarakat itu sendiri maupun dari pihak pemerintah maupun swasta, hal ini dapat dilakukan dengan cara melakukan koordinasi, sehingga akan tercipta program yang berkesinambungan. Yang pada akhirnya dapat membangkitkan penduduk miskin keluar dari kemiskinan.

Daftar Pustaka

- BPS. 2007. *Survei Ekonomi Nasional*. Jakarta. Indonesia.
- BPS. 2006. *Statistik Indonesia*. Jakarta Indonesia. Indonesia
- BPS. 2008. *Data Dan Informasi Kemiskinan 2008*. Jakarta. Indonesia.
- Kartasamita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat; Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta. CIDES
- 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. Pengangguran, Kemiskinan, dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia".
- Sayogyo. 2000. *Kemiskinan dan Indikator Kemiskinan*. Gramedia. Jakarta.
- Sonny Harry B Harmadi. 2007. "Pengangguran, Kemiskinan, dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia". Dalam *Warta Demografi* tahun ke 37. No 3 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.
- 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
- UNDP, 2005. ' The Indonesia MDGs Report 2005. (<http://undp.or.id/pubs/imdg2005/>)
- World Bank. 2006. *Making the New Indonesia Work for the Poor*. The World Bank