

# PEMBANGUNAN MANUSIA, KEMISKINAN DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

## Kajian tentang Kebijakan Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Nusa Tenggara Barat

Suradi

### ABSTRAK

*Pembangunan manusia dan kemiskinan merupakan kondisi yang ikut menentukan keberhasilan pembangunan kesejahteraan sosial; dan ketiga konsep itu menggambarkan adanya korelasi. Berdasarkan anggapan dasar itu, kajian ini dilakukan untuk mengidentifikasi pembangunan manusia, kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan sosial di Provinsi NTB. Dari hasil kajian diperoleh informasi, bahwa tingkat pembangunan manusia yang dicermati dari IPM termasuk kategori rendah, dan tingkat kemiskinan yang dicermati dari IKM masih cukup tinggi. Kedua kondisi itu mengakibatkan populasi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) masih cukup tinggi pula. Oleh karena itu, kebijakan dan program pembangunan kesejahteraan sosial daerah di Provinsi NTB perlu dioptimalkan lagi. Sehubungan dengan itu, diperlukan kemauan politik (political will) dan kemauan untuk bertindak (political action) dari seluruh pemangku kepentingan (stakeholders) di NTB.*

**Kata kunci :** Kemiskinan, Kesejahteraan Sosial.

### I. PENDAHULUAN

Sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33, bahwa: "perekonomian disusun berdasarkan usaha bersama dengan asas kekeluargaan", dan Pasal 34 yang berbunyi: "fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara". Hal ini menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut model negara kesejahteraan. Dikemukakan oleh Edi Suharto (2005), bahwa Indonesia menganut faham "welfare state" dengan model "participatory welfare state" atau negara kesejahteraan partisipative. Model ini menekankan, bahwa negara tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial. Namun demikian dalam operasionalnya negara tetap memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seluruh masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya.

Secara konseptual, kesejahteraan sosial memiliki berbagai makna yang relatif berbeda, meskipun demikian substansi di dalam pengertian-pengertian itu pada dasarnya sama. Menurut Midgley (Adi, 2005), kesejahteraan sosial sebagai suatu keadaan atau kondisi

kehidupan manusia yang tercipta ketika berbagai permasalahan sosial dapat dikelola dengan baik; ketika kebutuhan manusia dapat terpenuhi dan ketika kesempatan sosial dapat dimaksimalisasikan. Pengertian ini menempatkan kesejahteraan sosial sebagai tujuan dari kegiatan pembangunan. Kemudian menurut Edi Suharto (2005) selain sebagai kondisi, kesejahteraan sosial juga didefinisikan sebagai arena atau domain utama tempat berkiprahnya pekerja sosial. Pemaknaan kesejahteraan sosial sebagai arena ini menempatkan kesejahteraan sosial sebagai alat (means) untuk mencapai tujuan pembangunan. Selain sebagai tujuan akhir dan sebagai arena utama berkiprahnya pekerja sosial, kesejahteraan sosial juga sebagai kegiatan yang terorganisasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Dunham (Soetarso, 1980), bahwa kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi untuk meningkatkan kondisi sejahtera secara sosial.

Berdasarkan uraian tersebut, hal yang perlu digarisbawahi adalah (1) kesejahteraan sosial adalah hak bagi setiap warga negara, (2) kesejahteraan sosial merupakan tujuan akhir dari pembangunan nasional, dilaksanakan oleh

negara bersama-sama dengan masyarakat, dan (3) kesejahteraan sosial merupakan indikator kinerja pembangunan nasional. Oleh sebab itu, apabila kesejahteraan sosial ini tidak dapat diwujudkan, maka hal ini menggambarkan kegagalan negara dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Hal ini berarti, bahwa pembangunan kesejahteraan sosial tidak kalah strategisnya dengan pembangunan ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan. Pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, pertahanan dan keamanan nasional tidak mungkin diwujudkan apabila jumlah penduduk miskin, pengangguran dan angka putus sekolah cukup tinggi, kesenjangan dan konflik sosial meluas dan meningkatnya perilaku anti sosial tidak dapat dikendalikan. Inilah konfigurasi pembangunan nasional, dimana pembangunan kesejahteraan sosial menempati posisi sebagai pembangunan sektoral yang sangat strategis.

Pemikiran bahwa kesejahteraan sosial sebagai tujuan akhir dari kegiatan pembangunan nasional, berarti ada suatu pra kondisi yang menentukan pencapaiannya. Kualitas sumber daya manusia dan pemenuhan kebutuhan sosial dasar bagi setiap warga negaralah yang merupakan pra kondisi tersebut. Oleh sebab itu, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial atau tata kehidupan sejahtera bagi setiap warga negara, kedua kondisi tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu secara simultan dan tuntas.

Kesejahteraan sosial sebagai tujuan pembangunan nasional, bukan menjadi monopoli pemerintah pusat. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga mengemban misi untuk merealisasikan tujuan pembangunan nasional tersebut. Provinsi NTB sebagai bagian dari NKRI, saat ini masih dihadapkan pada sejumlah tantangan untuk merealisasikan tujuan pembangunan nasional tersebut. Sebagai gambaran, tantangan yang dihadapi yaitu populasi penduduk miskin yang cukup tinggi, yaitu sebesar 327.565 kepala keluarga (KK) atau 1.605.085 jiwa atau 38.74 persen (BPS, 2005). Kemudian kasus gizi buruk berjumlah 6,58 persen dari jumlah balita, dan kasus anak balita busung lapar mencapai 10 persen atau sekitar 498.000 orang (Dinas Kesehatan NTB, 2005). Selanjutnya angka anak putus sekolah pada semua jenjang juga masih

cukup tinggi, yaitu rata-rata sebesar 4 persen (Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga NTB, 2005).

Beberapa permasalahan dan tantangan yang dihadapi Provinsi NTB tersebut tentu akan berdampak luas. Seperti terjadinya peningkatan varian, jumlah dan kompleksitas permasalahan sosial, yang pada gilirannya akan membawa implikasi pada rendahnya pencapaian tujuan pembangunan provinsi tersebut. Hasil penelitian Haris (2002) menunjukkan, bahwa dorongan tenaga kerja produktif dari Provinsi NTB untuk menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) sangat besar disebabkan mereka menginginkan kehidupan yang lebih baik. Arus migrasi antar negara ini merupakan salah satu dari sejumlah permasalahan sosial yang saat ini dihadapi Provinsi NTB. Meskipun ada pengaruh positif dari TKI yang berupa remiten ketika kembali ke tanah air, namun pemerintah daerah NTB banyak kehilangan sumber daya manusia produktif untuk pembangunan.

Permasalahan sosial yang dihadapi Provinsi NTB tersebut mendorong dilakukannya kajian ini. Melalui kajian ini akan diperoleh data dan informasi masalah-masalah yang berkaitan dengan pembangunan manusia, masalah-masalah yang berkaitan dengan kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan sosial. Diharapkan hasil kajian ini akan memberikan manfaat dalam rangka optimasi pembangunan kesejahteraan sosial di Provinsi NTB, yang merupakan bagian dari pencapaian tujuan pembangunan nasional.

## II. KAJIAN TEORITIS

### A. Pembangunan Manusia

Sebelum masuk pada pengertian pembangunan manusia, lebih dahulu dipenuhi kebutuhan manusia secara universal. Menurut Gilbert dan Spect (Sukoco, 1991), bahwa setiap manusia secara universal memiliki sejumlah kebutuhan, yaitu *physical needs*, *emotional needs*, *intellectual needs*, *spiritual needs* dan *social needs*. Kemudian menurut Selo Soemardjan (1997) kebutuhan manusia itu terdiri dari tiga, yaitu (1) kebutuhan dasar hidup (*basic needs*), di dalamnya mencakup kebutuhan makan, pakaian, tempat tinggal, dan kesehatan; (2) keperluan sosial (*social needs*), mencakup pendidikan, rekreasi,

transportasi, interaksi internal dan eksternal; dan (3) kebutuhan pengembangan diri (*developmental needs*), mencakup tabungan, pendidikan khusus dan akses terhadap informasi.

Pencapaian terhadap jenis-jenis kebutuhan tersebut menggambarkan derajat pemenuhan kebutuhan manusia. Apabila manusia mampu memenuhi secara optimal jenis-jenis kebutuhan tersebut, maka dapat dikatakan manusia itu telah mampu memenuhi kebutuhannya, atau derajat pemenuhan kebutuhannya tinggi. Sebaliknya, apabila manusia kurang atau bahkan tidak mampu memenuhi jenis-jenis kebutuhan tersebut, maka derajat pemenuhan kebutuhannya sedang atau bahkan rendah.

Agar manusia mampu memenuhi kebutuhannya, maka diperlukan pembangunan. Menurut Budiman (1992), pengertian umum pembangunan adalah usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya. Atau kemajuan yang dicapai oleh sebuah masyarakat (di bidang ekonomi). Berdasarkan pengertian itu, maka pembangunan manusia dapat diberikan pengertian sebagai kemajuan yang dicapai oleh masyarakat manusia dalam memenuhi kebutuhan ekonominya. Namun demikian pengertian ini dapat diperluas, mengingat kebutuhan pada manusia itu tidak hanya bersifat ekonomi, akan tetapi juga bersifat sosial, maka pembangunan manusia dapat diberikan pengertian sebagai kondisi dan tingkat kemajuan kehidupan manusia yang diukur dari kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan hidup dan pelayanan sosial.

Dalam upaya mengetahui pembangunan manusia tersebut, digunakan berbagai alat ukur yang antara lain *Human Development Index* atau *Physical Quality of Life Index*. Khusus mengenai *Human Development Index* (Indek Pembangunan Manusia/IPM), merupakan alat yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan yang menggunakan pendekatan "pembangunan berpusat pada manusia" atau *people centered development/PCD*. Ada tiga parameter yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan manusia dengan menggunakan IPM, yaitu (1) kesehatan, dan panjang umur yang terbaca dari angka harapan hidup, (2) pendidikan yang diukur dari angka melek huruf rata-rata dan lamanya sekolah, dan (3) pendapatan yang diukur dari daya beli (Faisal Tamin (1997). Alat ukur

pembangunan manusia yang berupa IPM ini digunakan oleh Biro Pusat Statistik untuk mengetahui derajat pembangunan manusia di Indonesia, karena Indonesia dewasa ini telah mengarahkan pendekatannya pada pembangunan yang berpusat pada manusia. (lihat BPS, 2005).

## B. Kemiskinan

Chamber yang juga dikutip oleh Wikkelsen (2001) mendefinisikan kemiskinan sebagai "... suatu keadaan melarat dan ketidakberuntungan, suatu keadaan minus (*deprivation*)", bila dimasukkan dalam konteks tertentu (India), hal itu berkaitan dengan "minimnya pendapatan dan harta, kelemahan fisik, isolasi, kerapuhan dan ketidakberdayaan". Kemudian menurut Amartya Sen (Wikkelsen, 2001) bahwa ada inti yang absolut dari kemiskinan. Wabah kelaparan berkaitan dengan ide tentang kemiskinan absolut, demikian pula ketidakmampuan dalam menghadapi kehinaan sosial, dan ketidakmampuan dalam membesarkan dan mendidik anak. Pemikiran mengenai kemiskinan berubah sejalan dengan berlakunya waktu, tetapi pada dasarnya berkaitan dengan ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (*fundamental needs*). Bagian dari standar hidup bukan barang atau sifatnya, melainkan kemampuan untuk melakukan berbagai hal dengan menggunakan barang atau pelayanan tersebut. Kemiskinan adalah suatu pemikiran yang absolut dalam lingkup kemampuan, tetapi seringkali mengambil bentuk relatif dalam lingkup komoditas atau sifat.

Kemudian menurut Sutyastie dan Priyono (2002), ada dua pertanyaan yang perlu dijawab ketika membahas kemiskinan, yaitu, (1) siapa orang miskin itu, dan (2) di mana mereka berada. Pertanyaan pertama dapat dijawab dengan mencermati karakteristik ekonomi penduduk, antara lain sumber pendapatan, pola-pola konsumsi dan pengeluaran, tingkat ketergantungan dan lain-lain. Kemudian karakteristik demografi sosial di antaranya tingkat pendidikan, cara memperoleh fasilitas kesehatan, jumlah anggota rumah tangga dan lain-lain. Kemudian pertanyaan kedua dapat dijawab dengan mengubah karakteristik geografis, yaitu di mana orang miskin tersebut terkonsentrasi, apakah mereka di wilayah

perdesaan atau perkotaan, atau apakah mereka berada di Pulau Jawa atau di luar Pulau Jawa dan lain-lain.

Berdasarkan hasil studi Chambers di Asia Selatan dan Afrika, Soetrisno (Awan Setya D. et.all, 1995), menyimpulkan bahwa inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut dengan *deprivation trap* atau jebakan kekurangan. Di dalam *deprivation trap* tersebut terdiri dari lima ketidakberuntungan yang melilit kehidupan keluarga miskin, yaitu (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan, (4) kerentanan dan (5) ketidakberdayaan. Kelima ketidakberuntungan tersebut saling berkait, sehingga merupakan *deprivation trap* ini. Dari lima ketidakberuntungan tersebut, ada dua yang memerlukan perhatian serius, yaitu (1) kerentanan dan (2) ketidakberdayaan. Hal ini disebabkan dua jenis ketidakberuntungan ini sering menjadi sebab orang miskin menjadi lebih miskin.

Berdasarkan ciri-ciri kemiskinan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kemiskinan merupakan kondisi sebaliknya dari pembangunan manusia. Apabila dalam konsep pembangunan manusia ditunjukkan dengan kemajuan manusia atau derajat manusia dalam memenuhi kebutuhan hidup, maka kemiskinan ditunjukkan dengan ketidakmampuan manusia dalam memenuhi kebutuhan hidup. Dengan kata lain, antara pembangunan manusia dan kemiskinan merupakan kondisi yang masing-masing menempati kutub yang berlawanan.

### C. Pembangunan Kesejahteraan Sosial

Sebelum diskusi tentang pembangunan kesejahteraan sosial, lebih dahulu dipahami konsep kesejahteraan sosial. Menurut Dunham (Soetarso, 1980), bahwa kesejahteraan sosial adalah kegiatan-kegiatan yang terorganisasi untuk meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan. Kemudian Friedlander (Soetarso, 1980) menggabungkan pelayanan sosial dan lembaga sosial dalam pengertian kesejahteraan sosial, yaitu sistem terorganisasi dari pelayanan dan lembaga sosial yang dimaksudkan untuk membantu perorangan dan kelompok untuk mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan sosial dan pribadi yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan

kemampuan sepenuhnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka serasi dengan kebutuhan keluarga dan masyarakat.

Kesejahteraan sosial juga didefinisikan sebagai kondisi sejahtera, yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan. Pengertian ini menempatkan kesejahteraan sosial sebagai tujuan dari suatu kegiatan pembangunan (Suharto, 2005). Pengertian ini sama dengan pemikiran Midgley (2004), bahwa kesejahteraan sosial adalah suatu keadaan kehidupan manusia yang tercipta ketika berbagai permasalahan sosial dapat dikelola dengan baik, ketika kebutuhan manusia dapat dipenuhi dan ketika kesempatan sosial dapat dimaksimalkan.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka kondisi masyarakat yang sebaliknya dapat dikatakan masyarakat yang tidak mencapai kesejahteraan sosial. Kondisi itu seperti rendahnya harapan hidup, angka melek huruf, partisipasi sekolah, pendapatan rendah, angka harapan hidup yang rendah, terbatasnya aksesibilitas terhadap air bersih dan fasilitas kesehatan serta kekurangan gizi.

Dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sosial tersebut, diperlukan pembangunan kesejahteraan sosial. Menurut Suharto (2005), pembangunan kesejahteraan sosial usaha yang terencana dan terarah yang meliputi berbagai bentuk intervensi sosial dan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, mencegah dan mengatasi masalah sosial, serta memperkuat institusi-institusi sosial. Atau dalam pengertian kemajuan yang dicapai oleh masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

### D. Pengukuran Pembangunan Manusia dan Kemiskinan

Dalam upaya mengetahui tingkat pembangunan manusia dan kemiskinan manusia, Biro Pusat Statistik telah mengembangkan alat ukur, yang dikenal dengan *Indeks Pembangunan Manusia* (IPM) dan *Indeks Kemiskinan Manusia* (IKM). IPM adalah alat yang digunakan untuk mengukur seberapa tinggi tingkat pembangunan manusia yang mencakup empat variabel, yaitu (1) harapan

hidup, (2) angka melek huruf, (3) rata-rata lama sekolah dan (4) penghasilan riil kapita yang disesuaikan. Kemudian IKM adalah alat yang digunakan untuk mengukur seberapa tinggi tingkat kemiskinan manusia, yang mencakup lima variabel, yaitu (1) penduduk yang diperkirakan tidak mencapai umur 40 tahun, (2) angka buta huruf penduduk dewasa, (3) penduduk tanpa akses pada air bersih, (4) penduduk tanpa akses pada fasilitas sarana kesehatan dan (5) lima balita kurang gizi.

Dari pengukuran dengan menggunakan alat ukur IPM untuk pembangunan manusia dan IKM untuk kemiskinan, maka akan diperoleh informasi mengenai tingkat kesejahteraan sosial penduduk. Semakin tinggi tingkat IPM penduduk, menggambarkan banyaknya penduduk yang mampu memenuhi kebutuhan hidup dan mengakses pelayanan sosial; dan rendahnya IKM menggambarkan sedikitnya penduduk yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup. Kedua kondisi demikian ini menggambarkan, bahwa pembangunan kesejahteraan sosial telah dilaksanakan secara optimal. Akan tetapi apabila skor-skor yang muncul sebaliknya, maka berarti pembangunan kesejahteraan sosial belum dilaksanakan secara optimal.

### III. METODE KAJIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan ini digunakan dalam upaya mendeskripsikan pembangunan manusia, kemiskinan dan kesejahteraan sosial di Provinsi NTB. Informan dalam penelitian ini adalah petugas Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Perempuan, Dinas Kesehatan, Biro Pusat Statistik, Dinas Pendidikan dan Lembaga Perlindungan Anak. Informan ditentukan secara *purposive* dengan mempertimbangkan ketersediaan data dan informasi tentang permasalahan dan program-program kesejahteraan rakyat di Provinsi NTB. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah (a) studi dokumentasi terhadap laporan tertulis, hasil-hasil penelitian, dan literatur lainnya yang relevan, dan (b) wawancara mendalam yang dilakukan untuk memperoleh informasi yang obyektif dan mendalam tentang permasalahan dan program-program kesejahteraan rakyat.

Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah berdasarkan kategori yang telah ditentukan. Selanjutnya dianalisis dengan teknik kualitatif dengan menggunakan kajian teoritis sesuai dengan tujuan penelitian, yaitu (1) diketahuinya tingkat pembangunan manusia, dan (2) diketahuinya tingkat kemiskinan, dan (3) diketahuinya aspek-aspek yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Hasil analisa akan menjelaskan dan memberikan kesimpulan tentang pembangunan manusia, kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan sosial di Provinsi NTB.

## IV. HASIL KAJIAN

### A. Pembangunan Manusia

Dalam upaya mengetahui tingkat pembangunan manusia, Badan Pusat Statistik (2005) menetapkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai alat untuk mengukur sejauhmana penduduk telah mampu memenuhi sejumlah kebutuhan hidup. Di dalam alat ukur tersebut ditetapkan empat variabel yang akan diukur, yaitu harapan hidup (HH), angka melek huruf (AMH), rata-rata lama sekolah (RLS) dan pengeluaran riil kapita yang disesuaikan (PRK).

Berdasarkan keempat variabel tersebut, maka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dapat dirumuskan dengan :

$$IPM = f(HH + AMH + RLS + PRK)$$

Rumus tersebut dimaknai, bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan fungsi (f) dari penjumlahan Harapan Hidup (HH), Angka Melek Huruf (AMH), Rata-rata Lama Sekolah (RLS), dan Pengeluaran Riil Kapita yg disesuaikan (PRK). IPM yang dikembangkan oleh BPS ini secara nasional telah diakui sebagai alat untuk mengukur tingkat keberhasilan pembangunan terhadap kondisi kehidupan kesejahteraan penduduk.

Berdasarkan keempat variabel pada IPM, angka harapan hidup penduduk Provinsi NTB rata-rata 59,30 tahun, angka melek huruf 77,8 persen, lama rata-rata sekolah 5,8 tahun dan pengeluaran riil kapita yang disesuaikan Rp. 583.100,-. Berdasarkan angka-angka tersebut diperoleh total IPM sebesar 57,80, dan menempati peringkat 30 IPM nasional. Untuk

melihat posisi IPM Provinsi NTB terhadap IPM nasional dapat dilihat pada tabel berikut :

TABEL 1 : IPM NASIONAL DAN IPM PROV. NTB

NO	VARIABEL	PROV. NTB	NASIONAL
1.	Harapan Hidup	59,30	66,2
2.	Angka Melek Huruf (%)	77,8	89,55
3.	Rata-rata Lama Sekolah (th)	5,8	7,1
4.	Pengeluaran riil kapita yg disesuaikan (000)	583.100	591,2
RATA-RATA		57,80	65,83

Sumber : Biro Pusat Statistik dan BPS Prov. NTB, 2003.

Dari data pada tabel tersebut, terlihat bahwa untuk empat variabel IPM angka-angka yang dicapai oleh provinsi NTB masih di bawah angka-angka IPM nasional. Khusus pada bidang pendidikan, sebagian besar atau 61,76 persen anak di NTB melakukan kegiatan sekolah. Menurut Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (2005), angka putus sekolah sebagai berikut :

TABEL 2 : IPM NASIONAL DAN IPM PROV. NTB

NO	PENDIDIKAN	JUMLAH SISWA (jiwa)	ANGKA PUTUS SEKOLAH (%)
1.	SD	5.485	1.00
2.	SLTP	3.901	2.73
3.	SLTA	3.190	4.61

Sumber : Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (2005).

Data pada tabel tersebut menunjukkan, bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan, semakin tinggi pula angka putus sekolah penduduk. Angka tersebut memperkuat data sebelumnya, bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan, angka melanjutkan semakin rendah dan angka putus sekolah semakin tinggi.

Kemudian sebesar 21,11 persen anak-anak atau berkisar 380.000 anak sudah tidak sekolah lagi, dan mereka memiliki kegiatan bekerja atau menjadi pekerja anak. Anak yang bekerja tersebut tersebar diseluruh kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Mereka mengalami berbagai masalah, baik secara pribadi yaitu yang terkait dengan proses tumbuh kembang; maupun berbagai resiko yang dihadapi di tempat kerja. Selain itu, mereka juga merupakan kelompok yang potensial menghadapi tindak kekerasan ataupun dieksploitasi secara ekonomi oleh orang dewasa.

Data ini menunjukkan, bahwa pembangunan manusia di Provinsi NTB masih cukup rendah, yang tentunya akan membawa

implikasi pada pembangunan Provinsi NTB. Pemerintah Daerah Provinsi NTB masih menghadapi berbagai kendala berkaitan dengan implementasi program-program pembangunan, dikarenakan belum didukung oleh sumber daya manusia yang memadai.

IPM tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan IKM. Keduanya menggambarkan korelasi negatif. Jika IPM menunjukkan angka tinggi, maka berarti IKM akan berada pada angka yang rendah. Meskipun alat ukur IPM secara eksplisit berbeda dengan variabel di dalam IKM, namun apabila dicermati secara substansial tidak berbeda. Tinggi redahnya IPM ini juga sebagai mencerminkan optimal tidaknya penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial.

## B. Kemiskinan

Badan Pusat Statistik (2005) menetapkan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) sebagai alat untuk mengukur populasi dan persebaran penduduk miskin. Ada lima entala yang digunakan BPS di dalam Indeks Kemiskinan Manusia, yaitu penduduk yang diperkirakan tidak mencapai umur 40 tahun (PTU 40), angka buta huruf penduduk dewasa (ABHD), penduduk tanpa akses pada air bersih (PTAB), penduduk tanpa akses pada fasilitas sarana kesehatan (PTFK) dan balita kurang gizi (BKG).

Berdasarkan kelima variable tersebut, maka Indek Kemiskinan Manusia (IKM) dapat dirumuskan dengan :

$$IKM = f (PTU 40 + ABHD + PTAB + PTFK + BKG)$$

Rumus tersebut dimaknai, bahwa Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) merupakan fungsi (f) dari penjumlahan penduduk yang diperkirakan tidak mencapai usia 40 tahun (PTU 40), angka buta huruf penduduk dewasa (ABHD), penduduk tanpa akses pada air bersih (PTAB), penduduk tanpa akses pada fasilitas sarana kesehatan (PTFK) dan balita kruang gizi (BKG).

Berdasarkan angka-angka tersebut diperoleh total IKM sebesar 30,2 dan menempati peringkat 26 IKM nasional. Untuk melihat posisi IKM Provinsi NTB terhadap IPM nasional dapat dilihat pada tabel berikut :

TABEL 3 : IKM NASIONAL DAN IKM PROV. NTB

NO	VARIABEL	PROV. NTB	NASIONAL
1.	Penduduk yg diperkirakan tdk mencapai 40 thn. (%)	27,3	15,0
2.	Angka buta huruf penduduk dewasa (%)	22,2	10,5
3.	Penduduk tanpa akses pada air bersih (%)	52,3	44,8
4.	Penduduk tanpa akses pada fasilitas sarana kesehatan (%)	21,6	23,1
5.	Balita Kurang Gizi (%)	37,8	25,8
	RATA-RATA	30,2	22,7

Sumber : Biro Pusat Statistik dan BPS Prov. NTB, 2003.

Dari data pada tabel tersebut tampak, bahwa dari empat variabel IKM, pada umumnya angka-angka yang muncul pada IKM Provinsi NTB masih lebih tinggi dibandingkan dengan IKM nasional. Angka yang cukup signifikan pada variabel *Penduduk yg diperkirakan tdk mencapai 40 tahun*, dan *balita kurang gizi*; meskipun tiga variabel lainnya melebihi dari IKM nasional. Dua variabel dengan angka IKM yang cukup signifikan tersebut cukup menggambarkan kondisi kemiskinan. Anak balita yang menderita busung lapar mencapai 10 persen dari total anak balita. Menurut wakil Kepala Dinas Kesehatan, sesuai dengan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional, di NTB ada sekitar 498.000 anak balita. Dengan demikian, sekitar 49.000 anak balita di antaranya menderita gizi buruk atau bahkan busung lapar. Skor pada variabel *balita kurang gizi* ini sudah menggambarkan bahwa Provinsi NTB menghadapi masalah serius dalam pembangunan sumber daya manusia di masa depan, karena lebih sepertiga generasi mengalami ancaman "*lose generation*". Rendahnya angka atau persentase IKM tersebut menyumbang pada jumlah penduduk miskin di Provinsi NTB yang berjumlah 327.565 kepala keluarga atau 1.605.085 jiwa atau 38,74 persen (BPS, *Nusa Tenggara Barat dalam Angka*, 2005) .

Tingginya skor pada Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) tersebut menggambarkan masih beratnya beban pemerintah Provinsi NTB. Pada berbagai studi diperoleh kesimpulan, bahwa kemiskinan merupakan akar dari permasalahan sosial seperti : ketelantaran anak, eksploitasi anak, *trafficking*, pelacuran dan tindak kriminal. Sebagaimana dilaporkan oleh Lembaga Perlindungan Anak NTB (2004), kasus pekerja anak dan eksploitasi ekonomi maupun seksual pada anak berakar dari kemiskinan. Kemudian dilaporkan juga oleh Haris (2004) dalam penelitiannya tentang migrasi antar negara, bahwa TKI ke Malaysia yang berasal dari provinsi NTB dilatarbelakangi oleh kemiskinan.

Selain itu, kemiskinan berkaitan erat dan ikut menentukan proses pembangunan yang mengedepankan partisipasi masyarakat. Paradigma pembangunan yang kini bergeser dari dominasi peran negara kepada peran masyarakat tidak akan dapat diwujudkan apabila jumlah penduduk miskin masih cukup signifikan. Hal ini dikarenakan pada umumnya penduduk miskin lebih banyak menghabiskan tenaga dan waktu yang ada untuk pemenuhan kebutuhan dasar. Mereka tidak tertarik untuk melibatkan diri pada aktivitas-aktivitas yang tidak secara langsung berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar.

Kedua kondisi yang menggambarkan rendahnya tingkat keberhasilan pembangunan tersebut, diperkuat dengan besarnya populasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), yaitu 948.458 jiwa atau 23 persen ditambah dengan 572.936 kepala keluarga (KK) atau 56 persen. IPM, IKM dan PMKS tersebut semakin menegaskan, bahwa tingkat keberhasilan pembangunan Provinsi NTB cukup rendah apabila dilihat dari indeks nasional. Tentu kondisi ini berimplikasi pada varian permasalahan sosial di NTB, baik bersifat konvensional seperti: kemiskinan dan ketentaran maupun bersifat komtemporer seperti; ketunaan sosial, penyalahgunaan narkoba, tindak kriminal dan HIV/AIDS. Hasil pembangunan yang rendah tersebut akan berimplikasi pada sumber daya manusia di masa depan. Khusus PMKS anak jumlahnya cukup tinggi, yaitu mencapai 310.591 jiwa atau 17,25 persen ditambah dengan Balita Kurang Gizi mencapai 37,8 persen. Kondisi ini masih ditambah lagi dengan kasus tindak kekerasan, eksploitasi dan perlakuan salah terhadap anak yang cukup

signifikan (lihat Dinkesos dan PP – NTB, 2006, Dinkes – NTB, 2006, Din Diknas Pemuda dan Olah raga – NTB, 2006).

### C. Pembangunan Kesejahteraan Sosial

Sebagaimana diuraikan terdahulu, bahwa pembangunan kesejahteraan sosial sebagai upaya terencana dan terarah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial penduduk. Berdasarkan pengertian itu, maka untuk melihat tingkat pembangunan manusia, kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan sosial di NTB, perlu disajikan data PMKS di Provinsi NTB tahun 2005.

TABEL 4 : PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL PROVINSI NTB TAHUN 2005

NO	JENIS PMKS	JUMLAH (Jiwa/KK)
1.	Balita telantar	27.903
2.	Anak telantar	264.257
3.	Anak yang menjadi korban tindak kekerasan dan perlakuan salah	194
4.	Anak nakal	8.473
5.	Anak jalanan	9.764
6.	Wanita rawan sosial ekonomi	71.239
7.	Wanita yang menjadi korban tindak kekerasan dan perlakuan salah	865
8.	Lanjut usia telantar	87.096
9.	Lanjut usia korban tindak kekerasan dan perlakuan salah	47
10.	Penyandang cacat (tubuh, netra, wicara, dental)	18.597
11.	Penyandang cacat eks penyakit kronis	2.646
12.	Tuna sosial	363
13.	Pengemis	424
14.	Gelandangan	191
15.	Bekas narapidana	4.202
16.	Korban penyalahgunaan narkoba	263
17.	Pekerja migran	2.151
18.	HIV/AIDS	13
<b>JUMLAH</b>		<b>948.458 Jiwa</b>
19.	Keluarga miskin	327.565
20.	Keluarga dg rumah tidak layak huni	151.033
21.	Keluarga bermasalah sosial psikologis	8.945
22.	Komunitas Adat Terpencil	7.498
23.	Masyarakat yg tinggal di daerah rawan bencana	35.281
24.	Korban bencana alam	29.300
25.	Korban bencana sosial	13.314
<b>JUMLAH</b>		<b>572.936 KK</b>

Sumber : Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Provinsi NTB, 2005

Mencermati data pada tabel di atas, PMKS di Provinsi NTB berjumlah 948.458 jiwa atau 23 persen dari populasi penduduk sebesar 4.143.292 jiwa ditambah dengan 572.936 kepala keluarga (KK) atau 56 persen. Hampir seluruh PMKS tersebut berakar atau berada pada rumpun kemiskinan yang berimplikasi pada permasalahan ketelantaran dan ketunaan sosial yang jumlahnya cukup menonjol.

Kemudian khusus PMKS anak, apabila dijumlahkan mencapai 310.591 jiwa atau 17,25 persen dari populasi anak di Provinsi NTB yang berjumlah 1.800.300 jiwa. Persentase anak bermasalah ini secara kuantitas cukup besar, dan akan membawa implikasi pada persoalan sumber daya manusia Provinsi NTB di masa depan.

Data ini sudah cukup menggambarkan persoalan yang terkait dengan tingkat pembangunan manusia, kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan sosial di Provinsi NTB. Sebagaimana disajikan pada tabel terdahulu, bahwa pada setiap indikator yang diukur dengan IPM dan IKM, menggambarkan rendahnya peringkat Provinsi NTB dalam pembangunan manusia dan kemiskinan manusia, dibandingkan dengan skor secara nasional. Hal ini mencerminkan masih belum optimalnya penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial Provinsi NTB.

## V. ANALISIS DAN IMPLIKASI KAJIAN

Kesejahteraan sosial merupakan tujuan akhir pembangunan nasional yang dicapai melalui serangkaian program yang diselenggarakan pemerintah pusat, daerah dan masyarakat. Dalam perspektif teoritis, kesejahteraan sosial sebagai kondisi kehidupan dan penghidupan yang mencakup : (1) kemampuan setiap orang dalam mengatasi masalah, (2) kemampuan setiap orang dalam memenuhi kebutuhan dan (3) kemampuan setiap orang dalam melaksanakan peran sosialnya dengan menjunjung tinggi hak-hak.

Seiring dengan politik pembangunan global dewasa ini, bahwa pembangunan sosial menjadi agenda penting dengan semakin besarnya perhatian yang berkaitan dengan hak asasi manusia, demokratisasi dan *civil society*. Hal ini perlu direspon dengan serius oleh

pemerintah pusat maupun daerah dalam bentuk kebijakan pembangunan yang sungguh-sungguh menempatkan masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ekonomi memang penting, karena pendekatan ini berkaitan dengan kemampuan masyarakat memenuhi kebutuhan. Namun demikian, pendekatan ini tidak mungkin mengabaikan pembangunan sosial, khususnya membangun manusianya sebagai investasi sosial jangka panjang. Sehingga kedua pendekatan ini mestinya digunakan secara sinergis dalam mewujudkan tujuan pembangunan, yaitu kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Sejarah pembangunan telah mencatat, bahwa orientasi yang dominan pada pertumbuhan ekonomi kenyataannya menimbulkan berbagai permasalahan sosial, antara lain kesenjangan sosial dan ketimpangan pendapatan. Kesalahan pemilihan pendekatan pembangunan ini tentunya tidak boleh terulang lagi, karena akan menambah kesengsaraan masyarakat, terutama generasi penerus masa depan bangsa ini. Hal ini menuntut reorientasi pemikiran para pengambil keputusan untuk menempatkan kesejahteraan sosial sebagai tujuan akhir pembangunan, meningkatkan derajat pembangunan manusia dan penurunan angka kemiskinan.

Pada konteks kajian ini, dengan menggunakan indikator secara simultan, maka dapat diperoleh gambaran saling hubungan antara pembangunan manusia, kemiskinan dan kesejahteraan sosial di Provinsi NTB. Namun demikian, saling hubungan ketiga kondisi tersebut tidak dapat ditemukan dengan tegas kondisi mana yang menjadi akar dari terjadinya kedua kondisi lainnya. Tampaknya ketiga kondisi tersebut membentuk jejaring dalam sebuah lingkaran setan yang tidak dapat dikenali dengan pasti kondisi mana yang menjadi penyebab dan kondisi mana sebagai akibat.

Pada IPM terdapat variabel *harapan hidup*, *persentase angka melek huruf*, *Rata-rata Lama Sekolah (th)* dan *Pengeluaran riil kapita yg disesuaikan (000)*. Berdasarkan skor yang dicapai pada setiap variabel, diperoleh akumulasi skor variabel sebesar 57,80. Sementara itu IPM nasional sebesar 65,83, sehingga menempatkan IPM Provinsi NTB pada

urutan ke 30 dari 32 provinsi. Berdasarkan IPM ini, maka tingkat keberhasilan pembangunan manusia di Provinsi NTB termasuk kategori rendah. Kemudian pada IKM terdapat variabel persentase penduduk yang diperkirakan tidak mencapai 40 tahun, persentase angka buta huruf penduduk dewasa, persentase penduduk tanpa akses pada air bersih, persentase penduduk tanpa akses pada fasilitas sarana kesehatan dan persentase Balita Kurang Gizi.

Berdasarkan skor yang dicapai pada setiap variabel, diperoleh akumulasi skor variabel sebesar 30,2. Sementara itu IPM nasional sebesar 22,7, sehingga menempatkan IKM Provinsi NTB pada urutan ke 26 dari 32 provinsi. Berdasarkan IKM ini, maka tingkat keberhasilan pembangunan Provinsi NTB dalam penanganan kemiskinan juga termasuk kategori rendah.

Hasil kajian tentang pembangunan manusia, kemiskinan dan kesejahteraan sosial ini patut menjadi bahan pemikiran, terutama bagi administrator pembangunan di Provinsi NTB. Otonomi daerah, isu global pembangunan manusia dan HAM serta komitmen dunia tentang MDG's merupakan bahan bagi landasan yuridis dan etos moral bagi administrator pembangunan di provinsi NTB dalam mengembangkan kebijakan pembangunan dengan paradigma "*manusia sebagai pusat pembangunan (people centered development)*".

## VI. PENUTUP

Provinsi NTB saat ini menghadapi persoalan yang cukup pelik, karena tingkat keberhasilan pembangunan, khususnya pembangunan kesejahteraan sosial - yang dicapai termasuk kategori rendah. Kondisi tersebut didukung oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yaitu sebesar 57,80 dan menempati peringkat 30 dari IPM nasional; Indeks Kemiskinan Manusia (IKM), yaitu sebesar 30,2 dan menempati peringkat 26 dari IKM nasional; dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial (PKS) yang ditunjukkan dengan masih cukup besarnya populasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Berdasarkan kondisi tersebut, maka birokrasi pemerintah sektoral, terutama di lingkungan "*kesejahteraan rakyat*", seperti Dinas Kesejahteraan Sosial Dan Pemberdayaan

Perempuan, Pendidikan, Kesehatan, Tenaga Kerja, Koperasi dan UKM, Pertanian serta Perikanan dan Kelautan di Provinsi NTB; disarankan untuk mengambil langkah nyata:

*Pertama*, perlu dikembangkan ideologi pembangunan terutama pada lini para pemangku kepentingan, bahwa pembangunan manusia adalah investasi sosial yang akan memberikan kontribusi secara signifikan terhadap pencapaian tujuan pembangunan sektoral lainnya. Kemudian diikuti dengan reorientasi dan revitalisasi pendekatan pembangunan yang menempatkan masyarakat sebagai pusat pembangunan, sehingga segenap sumber daya yang ada dapat dikembangkan dan dimobilisasi secara optimal.

*Kedua*, adanya kebijakan pemerintah daerah yang memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat (termasuk dunia usaha, Orsos, LSM dan NGO's) untuk

mengambil bagian secara aktif dalam berbagai bidang pembangunan. Melalui keterpaduan pemikiran dan tindakan antara pemerintah dan elemen masyarakat ini, maka pembangunan di Provinsi NTB akan mengalami percepatan; dan akan memberikan sumbangan yang nyata bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional.

*Ketiga*, dikembangkan program-program yang berbasis kebutuhan riil masyarakat dan sumber daya alam dan sosial budaya lokal. Pengembangan program ini diawali dengan kajian-kajian yang mendalam yang berpijak pada dimensi-dimensi pembangunan masyarakat, yaitu : sosial, ekonomi, politik, budaya, lingkungan dan spiritual. Sehubungan dengan itu, lembaga kajian di daerah perlu dioptimalkan peranannya, sehingga lembaga itu mampu memberikan data dan informasi yang tepat bagi rancang-bangun program pembangunan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Isbandi, Rukminto, 2005, *Ilmu Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial : Pengantar Pada Pengertian dan Beberapa Pokok Bahasan*, Jakarta : UI-Press.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2003, *Data dan Informasi Kemiskinan*, Nusa Tenggara Barat: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik dan Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan, 2005, *Pemetaan Kemiskinan Kecamatan*, Jakarta : Badan Pusat Statistik dan Pusdatin – Departemen Sosial RI.
- Budiman, Arif, 1992, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia.
- Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Perempuan, 2005, *Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial*, Nusa Tenggara Barat : Din Kesos dan Pemberdayaan Perempuan.
- Dinas Kesehatan, 2005, *Laporan Pelaksanaan Program*, Nusa Tenggara Barat : Din Kesehatan.
- Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga, 2005, *Laporan Pelaksanaan Program Pendidikan*, Nusa Tenggara Barat : Din. Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga.
- Haris, Abdul, 2002, *Memburu Ringgit Membagi Kemiskinan: Fakta di Balik Migrasi Orang Sasak ke Malaysia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Korten, David C. 1989, *Pembangunan Berpusat pada Rakyat*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Midgley, James, 2004, *Pembangunan Sosial: Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial*, Jakarta : Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah – Jakarta.
- Mikkelsen, Britha, 2001. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan : Sebuah Buku Pegangan bagi Praktisi Lapangan*, Hal 192 - 207/ Penterjemah : Mathios Nalle, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Moelyarto, T. 1995. *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis, Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta : Tiara Wacana.

- Remi, Sutyastie Soemitro dan Prijono Tjiptaherijanto, 2002. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*, Jakarta : CV, Rikneka Cipta.
- Soemardjan, Selo, 1997, *Kemiskinan : Suatu Pandangan Sosiologi*, Jurnal Sosiologi Indonesia, Jakarta: ISI Publisher.
- Soehartono, Irawan, 1997, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung : Rineka Cipta.
- Soetarso, 1980, *Kesejahteraan Sosial, Pelayanan sosial dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial.
- Soetrisno, Loekman, "Substansi Permasalahan Kemiskinan dan Kesenjangan", dalam Awan Setya Dewanta, dkk. 1995. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Yogyakarta : Aditya Media.
- Suharto, Edi, 2002, *Cooping Strategies dan Keberfungsian Sosial : Mengembangkan Pendekatan Pekerjaan Sosial dalam Menghadapi dan Memerangi Kemiskinan*, (Makalah Seminar), Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Suharto, Edi, 2005, *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Masyarakat*, Bandung : Refika Aditama.
- , 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Sukoco, Dwi Heru, 1991, *Praktek Pekerjaan Sosial*, Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial.
- Suradi, 2006, *Kemiskinan dan Politik Pembangunan Sosial*, Jakarta, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial – Departemen Sosial RI
- *Perlindungan Anak di Nusa Tenggara Barat*, *Jurnal* No. 03 Tahun 2006, Jakarta: Puslitbang Kesejahteraan Sosial.
- Tamin, Faisal, *IPM dan Pemanfaatannya dalam Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jurnal Pembangunan Daerah, Depdagri, Edisi April – Juni 1997.
- Undang-Undang Nomor 6 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kesejahteraan Sosial, Jakarta: Departemen Sosial RI.

#### BIODATA PENULIS :

Suradi, Peneliti Madya bidang Kebijakan Sosial. Ketua Dewan Editor *INFORMASI*, anggota Penilai Peneliti Instansi (P2I) Departemen Sosial RI dan anggota Tim Teknis Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil.