

STUDI KOMPARATIF PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Siti Nuraini
Universitas Airlangga
Email: nuraini.siti83@yahoo.com

Abstrak

Pemerintah membuat berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam berbagai program. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui berbagai program penanggulangan kemiskinan di berbagai negara dengan studi literatur dan komparatif terhadap program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Program yang dibandingkan adalah dampak dari KALAH-CIDDS di Filipina, TASAF II di Tanzania, FADAMA II di Nigeria dan PNPM Mandiri dan PKH di Indonesia. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat kebaikan dan keburukan dari berbagai program tersebut. Hampir semua program memberikan dampak penurunan terhadap modal sosial di masyarakat, adanya kelompok-kelompok yang menjadikan masyarakat miskin lebih eksklusif, dan tidak adanya sinergi antara program dengan kebijakan pemerintah daerah.

Kata-kata Kunci: kemiskinan, modal sosial, program.

Abstract

The government made policies to reduce poverty in a variety of programs. The purpose of this study was to determine the various poverty reduction programs in various countries with literature and comparative studies on poverty reduction programs in Indonesia. Program comparison is the impact of KALAH-CIDDS in the Philippines, TASAF II in Tanzania, Nigeria and the Fadama II PNPM Mandiri and PKH in Indonesia. The results of this study indicate that there are good and bad of the various programs. Almost all programs have an impact on the decline of social capital in the community, the groups that make poor people more exclusive, and the lack of synergy between the program with local government policy.

Keywords: poverty, program, social capital.

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan salah satu hal yang ingin dikurangi setiap Negara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Bahkan lembaga-lembaga donor (Bank Dunia, IBRD, USAID, AUSAID) bersedia mengeluarkan dana bantuan untuk mengurangi kemiskinan yang terjadi di beberapa Negara berkembang di dunia. Hal ini bahkan telah dituangkan dalam Millennium Development Goals (MDGs) yang lebih menekankan kepada pembangunan manusia, kesejahteraan masyarakat dengan target pencapaian tahun 2015. Indonesia merupakan salah satu Negara yang ikut serta dalam penandatanganan Deklarasi Millenium ini untuk diadopsi dan diaplikasikan dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Beberapa kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan dan menurunkan angka kemiskinan telah dilakukan pemerintah dengan membuat program-program pembangunan

manusia, yang didanai oleh dana APBN, APBD maupun bantuan lembaga donor. Tujuan program ini diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat lewat pendidikan ataupun kesehatan, menurunkan kemiskinan, meningkatkan partisipasi masyarakat sehingga pembangunan manusia yang berkelanjutan dapat tetap berjalan selain sebagai salah satu bentuk pencapaian MGDs di tahun 2015. Beberapa program berlaku di pusat ataupun daerah seperti PNPM Mandiri, PKH, Raskin, BLT.

Salah satu program pemerintah yang berlaku secara nasional adalah Program Pengembangan Masyarakat yang biasa disebut dengan PNPM Mandiri. Program ini merupakan program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan pemerintah dengan kategori program klaster II yang pada tahun 2011 telah menggunakan dana APBN sebesar Rp. 8.470.363.500.000,- dengan support dana APBD masing-masing daerah penerima alokasi sebesar Rp. 1.843.071.500.000,- (TNP2K, 2011). Alokasi dana tersebut digunakan untuk program PNPM Mandiri yaitu PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, PNPM Mandiri Pengembangan Infrastruktur Sosial dan Ekonomi Wilayah, PNPM Infrastruktur Pedesaan dan PNPM Mandiri Daerah Tertinggal dan Khusus. Sedangkan dalam tahun yang sama angka kemiskinan di Indonesia turun menjadi 12,49 persen dari tahun 2010 dan pada tahun berikutnya sebagai dampak dari adanya program penanggulangan kemiskinan angka kemiskinan di Indonesia turun menjadi 11,96 persen (BPS,2012). Tetapi di sisi lain, angka pembangunan manusia Indonesia mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Dari 187 negara yang dilaporkan UNDP setiap tahunnya, Indonesia selalu menempati posisi diatas 100, seperti pada tahun 2010 HDI Indonesia peringkat 108 (0,620), di tahun 2011 peringkat 124 (0,624) dan di tahun 2012 peringkat ke 121 (0,629) (Tempo,2013). Indonesia sendiri merupakan kategori Negara dengan peringkat pembangunan manusia yang sedang.

Penelitian ini akan membandingkan beberapa program pembangunan dari negara berkembang yang telah dilaksanakan dengan program pembangunan di Indonesia. Tujuan pelaksanaan program untuk pengurangan kemiskinan dan peningkatan kualitas pembangunan manusia di beberapa negara akan dibandingkan tingkat keberhasilan dan kegagalannya.

PEMBAHASAN

Indeks Pembangunan manusia atau lebih dikenal dengan Human Development Indeks merupakan ukuran pembangunan yang menitikberatkan pada pembangunan manusia. Sebagaimana pertumbuhan ekonomi dan pendapatan perkapita yang digunakan untuk mengetahui bagaimana perkembangan pembangunan ekonomi dalam suatu daerah, HDI juga digunakan untuk mengetahui bagaimana ukuran keberhasilan pembangunan suatu daerah namun dengan menggunakan pendekatan sumberdaya manusia (Asmanto,2008)

Sumberdaya manusia atau modal manusia merupakan indikator dari pendidikan, kesehatan dan kapasitas manusia yang lain yang dapat meningkatkan produktivitas jika hal-hal tersebut dapat ditingkatkan, untuk itulah penekanan pembangunan manusia lebih menitikberatkan terhadap investasi modal manusia (Todaro, 2006). Menurut UNDP dalam Hamzah et.al (2012) pembangunan manusia merupakan sebuah proses untuk menaikkan pilihan manusia dengan kebebasan dalam hidup sehat, pendidikan lebih baik dan dapat menikmati kehidupan yang standar.

Salah satu penelitian yang dikembangkan oleh Hamzah et.al (2012) untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi HDI di Indonesia pada tahun 2001-2009 adalah variabel pertumbuhan ekonomi, peningkatan pengangguran, pendapatan perkapita, tingkat populasi, alokasi dana pendidikan dan dummy otonomi sedangkan variabel yang tidak signifikan adalah pendapatan yang tidak merata, kemiskinan, alokasi pemerintah untuk kesehatan, rumah dan fasilitas umum, lingkungan. Ada satu hal yang bertentangan dengan teori pembangunan manusia bahwa pendidikan dan kesehatan dapat mempengaruhi kualitas pembangunan manusia, sedangkan menurut penelitian tersebut alokasi dana pemerintah untuk kesehatan tidak memberi pengaruh yang signifikan terhadap HDI.

Sedangkan dalam program-program pembangunan manusia yang dilaksanakan pemerintah seperti PNPM Mandiri, kesehatan dan pendidikan telah menjadi tujuan utama dari masing-masing program, tetapi apabila dilihat dari angka HDI Indonesia yang tidak banyak mengalami perubahan dari tahun ke tahun apalagi jika dibandingkan dengan HDI di wilayah Negara-negara ASEAN. Menurut Sasono dalam Dwirianto (2012) kegagalan program terjadi karena beberapa faktor yaitu kurang sesuainya antara kebutuhan masyarakat dan pendidikan yang diberikan, kurang lengkapnya infrastuktur peralatan yang mendukung, kurangnya kegiatan pemantauan yang terencana dan tidak ada kelembagaan di tingkat masyarakat yang melanjutkan proyek. Beberapa studi yang dilakukan oleh Labonne dan Chase (2010) di Filipina untuk dampak CDD project yang disebut KALAH-CIDDS menunjukkan adanya modal sosial yang menurun ketika diberlakukannya program tersebut di masyarakat. Penelitian tersebut ternyata juga didukung oleh penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Barron et.al di Indonesia untuk program PPK dan Chase et.al di Thailand yang menghasilkan adanya konflik sosial dalam pelaksanaan program. Sejalan dengan penelitian tersebut beberapa penelitian lain juga dilakukan di negara-negara Afrika juga menunjukkan adanya ketidakberhasilan program dalam beberapa hal. Baird et.al meneliti tentang perjalanan permintaan CDD program di Tanzania, TASAF II. Point dari penelitian ini terdapat dalam kesehatan, akses informasi dan modal kapital. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa program ini memberikan dampak yang besar dan banyaknya partisipasi dalam prosesnya, tetapi dalam pelaksanaannya tidak menyebar secara sempurna dan hanya kelas menengah yang memiliki akses informasi saja yang mampu berpartisipasi dalam program. Kemudian adanya elit lokal yang melakukan

kecurangan dengan menjadikan orang miskin lebih eksklusif. Penelitian yang dilakukan Nkonya et.al terhadap dampak dari CDD program di Nigeria, FADAMA II, yang bertujuan untuk menurunkan kemiskinan dengan melakukan akuisisi aset, meningkatkan kemampuan ekonomi kelompok, dan menurunkan konflik atas penggunaan sumberdaya. Selain itu penelitian ini meneliti dampak dari program terhadap pendapatan orang miskin dan pengurangan kemiskinan dengan pelaksanaan akuisisi aset. Hasil dari penelitian ini menunjukkan adanya hasil yang positif terhadap pendapatan rumah tangga dengan adanya akuisisi aset produktif.

Dengan besarnya dana program yang diberikan oleh pemerintah terhadap program-program pembangunan dan pengentasan kemiskinan seharusnya memberikan dampak yang positif bagi masyarakat. Tetapi apabila dilihat dari angka indeks pembangunan manusia yang fluktuatif berada di atas peringkat 100 dunia, menunjukkan bahwa program-program tersebut walaupun memiliki tingkat keberhasilan yang cukup tinggi tapi kurang memberikan dampak terhadap pembangunan manusia. Beberapa dampak akibat program juga dapat dilihat dari penelitian di Negara-negara lain, seperti menurunnya modal sosial dalam masyarakat dan kelompok, meningkatkan konflik, dan menjadikan masyarakat kelas menengah yang memiliki akses terhadap program yang dapat menikmati program-program tersebut. Menurunnya modal sosial dan akses informasi yang tidak merata ini juga menjadikan tujuan program tidak tepat sasaran. Modal sosial dapat diartikan sebagai kemampuan masyarakat untuk bekerja bersama-sama demi mencapai tujuan bersama dalam berbagai kelompok dan organisasi, sehingga selain pengetahuan dan ketrampilan juga diperlukan kemampuan masyarakat untuk melakukan asosiasi satu sama lain (Coleman dalam Soetomo, 2010). Adanya keterikatan masyarakat satu sama lain menjadikan modal sosial sebagai salah satu faktor yang telah dimiliki oleh masyarakat untuk melangsungkan pembangunan, seperti yang disampaikan oleh Labonne dan Chase (2010) bahwa modal sosial ini berupa kemudahan masyarakat untuk bertindak secara kolektif, sedangkan indikator pengukuran modal sosial adalah partisipasi dalam lembaga formal maupun informal serta hubungan dengan pemerintah pusat dan daerah. Adanya program dapat menurunkan modal sosial yang terjadi di masyarakat karena program-program yang dibiayai tersebut memiliki dana besar yang dikelola oleh masyarakat. Adanya berbagai kepentingan yang mendasari pelaksanaan kegiatan tersebut mampu menghasilkan konflik sosial yang memicu menurunnya modal sosial.

Implikasi Kebijakan

Dari berbagai kajian tersebut perlu diperhatikan beberapa hal yang mendasari kebijakan pemerintah dalam membuat program percepatan penanggulangan kemiskinan. Penurunan angka kemiskinan tidak serta merta akan menurunkan angka pembangunan manusia, hal inilah yang perlu diperhatikan oleh pemerintah dalam memilih program-program yang menjadi tujuan utama pelaksanaan pembangunan. Salah satu sebab kegagalan program adalah kurang sesuainya kebutuhan masyarakat dan

pendidikan yang diberikan. Pemerintah tidak menyadari bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia memiliki mata pencaharian sebagai buruh tani dan nelayan, sedangkan program-program pemerintah yang berbasis pertanian dan perikanan tidak selalu mendapatkan prioritas. Sebagai pendamping program yang telah ada perlu diuji cobakan untuk akuisisi asset kepada masyarakat. Program seperti ini belum pernah dilaksanakan di Indonesia sebelumnya, seperti penelitian yang dilakukan Nkonya et.al di Nigeria, bahwa akuisisi asset akan meningkatkan pendapatan masyarakat miskin. Di Indonesia, asset produktif seperti tanah pertanian lebih banyak dimiliki oleh orang-orang kalangan menengah ke atas yang mempekerjakan masyarakat miskin sebagai buruh tani. Dengan upah yang rendah ataupun dengan system bagi hasil dengan pemilik lahan, hal tersebut akan menurunkan tingkat pendapatan petani sehingga alokasi untuk kesehatan dan pendidikan bukan menjadi prioritas utama bagi petani. Dengan pemberian asset bagi petani diharapkan petani memiliki sumber pendapatan sendiri yang bisa digunakan untuk hidup sehari-hari dan sumber penghasilan. Banyaknya lahan pertanian yang dimiliki oleh swasta ataupun perorangan bahkan beralih fungsi menjadi lahan pemukiman ataupun industri membuat petani semakin terpinggirkan dengan tidak adanya proteksi kepemilikan lahan oleh pemerintah.

Selain itu pemberian program yang tepat sasaran juga dibutuhkan oleh masyarakat, tidak hanya satu program yang memiliki beberapa kegiatan di dalamnya. Seperti misalnya PNPM Mandiri yang masing-masing kegiatan masih memiliki beberapa sub kegiatan lagi di dalamnya. Hal ini tentu akan membuat beberapa pilihan bagi masyarakat, sehingga masyarakat akan lebih memilih kegiatan dengan resiko kecil dan keuntungan yang lebih besar kepada mereka daripada melakukan kegiatan yang lebih rumit dan resiko yang besar. Focus program terhadap tujuan yang ingin dicapai ini membuat lebih efektif dalam pelaksanaannya daripada pelaksanaan program yang menggunakan dana besar tetapi tidak memiliki dampak terhadap tujuan pembangunan manusia seutuhnya. Selain itu, alokasi dana untuk program yang cukup besar tanpa diimbangi dengan kelembagaan pendukung dalam pemeliharannya juga akan menjadikan hasil kegiatan tersebut tidak dapat berlangsung dalam jangka panjang. Kelembagaan yang kurang mendukung dalam peemeliharaan ini dapat terjadi karena mulai menurunnya modal sosial yang ada dalam masyarakat. Jika tanpa adanya program masyarakat lebih mampu untuk gotong-royong melakukan kegiatan di lingkungannya, ketika adanya alokasi dana dari pemerintah untuk program maka akan menjadikan masyarakat lebih tergantung kepada pelaksanaan program tersebut daripada upaya secara mandiri dalam mengupayakan kesejahteraannya. Selain itu dana program hanya dimanfaatkan pada kalangan-kalangan tertentu seperti kalangan yang memiliki akses informasi untuk pelaksanaan program dan mengeksklusifkan masyarakat miskin. Program yang langsung diberikan dari pusat walaupun dalam pelaksanaannya menitikberatkan pada *bottom up* untuk setiap kegiatannya tidak akan berjalan dengan maksimal karena *bottom up* disini merupakan

masyarakat yang merencanakan kegiatan tersebut, bukan karena terdapat program yang telah memiliki alokasi dana, tenggang waktu, sub kegiatan dan petunjuk pelaksanaan yang dapat disebut sebagai program bottom up.

Untuk itulah dalam pelaksanaannya pemerintah diharapkan melihat kebutuhan masyarakat (*need assessment*) yang berbeda-beda di setiap daerah untuk memaksimalkan hasil dan tujuan yang ingin dicapai dengan adanya program-program tersebut. Selain mengurangi adanya kecurangan dalam pelaksanaannya, karena pelaksanaan program tersebut tidak mungkin secara merata berjalan sama. Hal ini akan sangat berkaitan dengan kemampuan local dari masing-masing wilayah dalam penentuannya, misalnya dalam suatu wilayah memiliki akses kesehatan yang baik dan pemerintah daerahnya memberikan fasilitas kesehatan yang memadai maka program kesehatan seperti PKH (program Keluarga Harapan) tidak akan banyak memberikan dampak bagi masyarakatnya karena akses kesehatan telah dilayani oleh pemerintah daerah. Berbeda dengan daerah yang lebih mengutamakan fasilitas infrastruktur dalam pembangunannya maka program pembangunan infrastuktur tidak akan memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakatnya. Hal inilah yang menjadikan keberhasilan program tidak berjalan secara menyeluruh dan hanya berjalan secara timpang, dengan keberhasilan yang cukup tinggi di satu sisi tetapi ada kegagalan yang cukup signifikan di sisi lain.

KESIMPULAN

Program penanggulangan kemiskinan di berbagai negara memiliki tingkat keberhasilan dan kegagalan yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik masyarakat dan pemerintah. Keberhasilan program penanggulangan kemiskinan menunjukkan sisi positif terhadap tingkat partisipasi masyarakat selain penurunan angka kemiskinan. Tetapi kegagalan program juga cukup besar, seperti turunnya modal sosial dalam masyarakat, adanya kelompok-kelompok tertentu yang memiliki akses langsung pada program, dan kebijakan pemerintah daerah yang tidak bersinergi dengan tujuan program.

Saran yang dapat diberikan pada pemangku kebijakan terutama dalam perumusan program yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan daerah dan mampu menyeimbangkan angka penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas pembangunan manusia.

DAFTAR PUSTAKA

- Anon., (2011). *Profil Kemiskinan di Indonesia*. TNP2K: Jakarta
<http://data.tnp2k.go.id/?q=content/profil-kemiskinan-di-indonesia> diakses 30 Maret 2016

- Anon., (2012). *Data Kemiskinan Indonesia*. Badan Pusat Statistik: Jakarta <http://BPS.go.id/> diakses 30 Maret 2016
- Anon., (2013). *Pembangunan Indonesia Membaik*. Tempo Interaktif: Jakarta <http://en.tempo.co/read/news/2010/12/10/090298128/Pembangunan-SDM-Indonesia-Membaik> diakses 30 Maret 2016
- Asmanto, Priadi. 2008. *Evaluasi Millenium Development Goals (MDGs) Indonesia: Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan*. Agustus. <http://ssrn.com/abstract=1996301> diakses 30 Maret 2016
- Baird, Sarah *et.al* . 2011. *The Regressive Demands of Demand-Driven Development*. The World Bank. Development Research Group Poverty and Inequality Team
- Dwirianto, Sabarno. (2012). *Pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui pengembangan pendidikan non formal berbasis pendidikan kecakapan hidup (life skill) di kota Pekanbaru*. Tidak dipublikasikan. Disertasi. Universitas Brawijaya
- Hamzah, Muhammad Zilal *et.al*. 2012. Human Development Quality and Its Problem in Indonesia. *OIDA International Journal of Sustainable Development* 05: 07 (2012)
- Nkonya, Ephraim. *Et.al*. 2012. *Impacts of Community-driven Development Programs on Income and Asset Acquisition in Africa: The Case of Nigeria*. World Development Vol. 40, No. 9, pp. 1824–1838, 2012
- Soetomo. (2011). *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta
- Todaro, P. Michael dan Smith, Stephen C. (2006). *Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga (jilid 2)*. Todaro, 2006. Erlangga: Jakarta