INKONSISTENSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Oleh:
DJAUHARI*

ABSTRAK

Berbagai kebijakan Pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan sebagai amanat Pasal 34 UUD 1945 telah dilakukan, ternyata hingga kini penduduk miskin di Indonesia masih menunjukkan jumlah yang cukup tinggi. Dengan keluarnya UU Nomor 6 Tahun 1974 penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang di dalamnya termasuk penanganan kemiskinan berada di bawah kementerian Sosial. Kemudian ditindak lanjuti dengan keluarnya PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin disebutkan secara tegas bahwa Menteri adalah Menteri Sosial. Dalam perkembangannya ternyata terjadi inkonsistensi institusional sebagaimana kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tertuang dalam Inpres No. 5 Tahun 1993 yang terkenal dengan program IDT sama sekali tidak melibatkan Kementerian Sosial. Sementara itu dengan keluarnya Keppres No. 190 Tahun 1998 tentang JPS memberikan peran Bappenas lebih dominan. Kemudian di era reformasi keluar kebijakan Keppres No. 124 Tahun 2001 juncto Keppres No. 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK), Menko Ekuin sebagai ketua. Namun dalam pembentukan Pokja nampaknya Kementerian Sosial sudah ditinggalkan.

Kata Kunci: Inkonsistensi, Kebijakan Pemerintah, Kemiskinan.

I. PENDAHULUAN

Cita-cita luhur dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, khususnya yang berkaitan untuk menyejahterakan masyarakat telah dijabarkan dalam pasal-pasal UUD 1945, meliputi Pasal 27 (2), Pasal 33 dan Pasal 34. Kemudian ditindak lanjuti oleh UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.

* Dr. Djauhari, S.H., M.Hum adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang

Sejak pembangunan nasional direalisasikan pada masa Orde Baru pada tahun 1976 jumlah penduduk miskin 54,2 juta orang, pada tahun 1996 berkurang menjadi 22,5 juta orang. Akan tetapi ketika dilanda krisis yang terjadi mulai pertengahan tahun 1997, angka kemiskinan tahun 1998 melonjak sekitar 49 juta rakyat miskin.¹ Dalam jumlah yang berbeda Mubyarto mengatakan, pada puncak krisis tahun 1998 pernah mencapai 36,5 juta orang.² Sesuai data BPS, pada era Reformasi ini jumlah penduduk miskin per Maret 2006 sejumlah 39,05 juta orang atau 17,75% dari total penduduk 222 juta orang.³

Kemiskinan di Indonesia dari tahun ke tahun selalu menduduki peringkat terbawah dalam urutan kemiskinan sedunia. Sebagaimana yang dimuat dalam peringkat *Human Development Index*, Indonesia berada pada urutan 110 pada laporan UNDP tahun 2002, dari urutan 96 pada laporan tahun 1998 merosot ke urutan 112 pada laporan tahun 2003.⁴ Peringkat tersebut akan semakin menduduki pada urutan yang lebih merosot lagi seiring dengan dua kali naiknya harga BBM pada tahun 2005 yang semakin menambah jumlah penduduk miskin. Sebagaimana yang terjadi di Jawa Tengah, hasil pendataan penduduk miskin yang memperoleh program subsidi langsung tunai (SLT) tahap pertama mencapai 2,7 juta rumah tangga miskin (10,8 juta jiwa). Setelah verifikasi tahap kedua ada tambahan 2,5 juta rumah tangga kategori miskin, sehingga keseluruhan menjadi 5,2 juta rumah tangga miskin.⁵

Berdasarkan fenomena kemiskinan tersebut menyiratkan dalam pemikiran kita, bahwa ada sesuatu yang tidak berjalan efektif kebijakan pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya dalam penanggulangan kemiskinan. Permasalahan yang dimunculkan adalah, apakah terjadi inkonsistensi kebijakan pemerintah

¹ Sutyastie Soemitro Remi dan Prijono Tjiptoherijono, *Tren dalam Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal. 5.

² Lebih lanjut dikatakan, bahwa sangat mungkin di Indonesia banyak orang yang “menjadi miskin” tetapi hanya “miskin sementara” (*transient poverty*). Yang benar-benar jatuh miskin secara berkelanjutan memang ada tetapi jumlahnya kecil. Angka kemiskinan sebelum krisis adalah 22,5 juta orang, kini (Agustus 1999) hanya 24,5 juta orang padahal pada puncak krisis pernah mencapai 36,5 juta orang. Ternyata ada 12,3 juta orang yang “miskin sementara”. Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah Dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 2002, hal. 139.

³ Sumber: BPS, Jakarta, 2006.

⁴ UNDP, *Human Development Report*, 1998, 2002 dan 2003.

⁵ Sumber: Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, 2005.

dalam regulasi dan institusionalisasi untuk menyejahterakan masyarakat terkait dengan penanggulangan kemiskinan.

II. PEMBAHASAN

A. Orientasi Pembangunan Kesejahteraan Sosial

Sejak era Orde Baru, usaha menyejahterakan rakyat dikenal dengan strategi pembangunan nasional dengan pola Trilogi Pembangunan, yang ditetapkan oleh MPR melalui GBHN, yaitu Pola tahapan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Model pembangunan ini menitik beratkan pada pembangunan dalam bidang ekonomi dengan dilandasi stabilitas politik dan keamanan, melalui apa yang disebut mekanisme 'tetesan ke bawah' (*trickle down*).⁶

Terdapat kebijakan pemerintah terkait dengan 8 jalur pemerataan, yang meliputi: (1) Pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak (*basic needs*), khususnya pangan, sandang dan perumahan; (2) Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) Pemerataan pembagian pendapatan; (4) Pemerataan kesempatan kerja; (5) Pemerataan kesempatan berusaha; (6) Pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) Pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh tanah air; (8) Pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.⁷

⁶ Sritua Arief, *Ekonomi Kerakyatan Indonesia Mengenang Bung Hatta Bapak Ekonomi Kerakyatan Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Sarakarta, 2000, hal. 35-36. Lebih lanjut dikatakan: Strategi pembangunan yang telah dilaksanakan sejak berdirinya Orde Baru adalah strategi pembangunan yang berdasarkan pemikiran neoklasik kuno yang menumpukan pertumbuhan ekonomi sebagai fokus utama pembangunan, yaitu faktor modal dan teknologi. Berbagai bentuk rangsangan diberikan kepada yang paling dinamis dalam masyarakat, yaitu kelompok-kelompok yang pengusaha untuk melaksanakan proses produksi di mana faktor modal dan teknologi memegang peranan yang paling menentukan. Juga strategi pembangunan ini mempostulasikan bahwa di dalam masyarakat akan terjadi suatu proses yang harmonis yang akan menjabarkan manfaat pertumbuhan ekonomi ke seluruh strata masyarakat melalui apa yang disebut mekanisme 'tetesan ke bawah' (*trickle-down mechanism*). Mekanisme tetesan ke bawah dipercaya akan terjadi dalam situasi kelembagaan masyarakat yang ada, struktur sosial yang ada dan daya beli rakyat yang ada. Ternyata pelaksanaan strategi pembangunan ini tidak menimbulkan tetesan ke bawah. Apa yang terjadi ialah tetesan ke atas (*trickle-up*), yaitu yang kuat bertambah kuat dan yang lemah bertambah lemah. *Ibid.*, hal. 36.

⁷ Mubyarto, *Beberapa Ciri Dan Landasan Pikiran Sistem Ekonomi Pancasila, dalam Sistem Ekonomi Dan Demokrasi Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1985, hal. 153. Lebih lanjut dikatakan: Dengan menjabarkan 8 jalur pemerataan ini, Pemerintah bertekad melaksanakan berbagai kebijaksanaan yang tegas-tegas

Kedelapan aspek tersebut apabila dicermati ternyata merupakan strategi pencapaian kesejahteraan masyarakat yang merupakan perwujudan dari amanat Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945. Hal ini dapat dilihat bahwa apa yang tertuang dalam butir-butir pemerataan tersebut meliputi upaya negara dalam memberikan kesempatan bekerja dan berusaha sebagai amanat Pasal 27 ayat (2).

Perwujudan Pasal 33 sebagai ciri demokrasi ekonomi dengan mengusahakan pemerataan kebutuhan pokok rakyat banyak (*basic needs*) berupa: sandang, pangan, perumahan, pendidikan dan kesehatan, pemerataan kesempatan berusaha. Namun yang tidak terlihat di sini adalah terkait pemerataan pembangunan terhadap fakir, miskin dan anak-anak terlantar sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 34. Walaupun demikian pemerataan pembagian pendapatan maupun pemerataan kesempatan kerja dapat dimasukkan dalam aspek ini.

Namun demikian, sebenarnya kalau kita lihat pokok-pokok sikap politik ekonomi dan hasilnya, pada dasarnya perekonomian kita kapitalistik. Pengertian kapitalistik di sini didasarkan pada dua hal yang lebih menentukan sifat suatu sistem:⁸ *Pertama*, tingkat pemerataan sumber daya maupun kekayaan negara, *kedua*, penguasaan alat-alat produksi, apakah penguasaan itu lebih tersebar atau terkumpul pada kelompok kecil.

bertujuan memeratakan konsumsi dan kemampuan mengkonsumsi, serta kesempatan-kesempatan untuk bekerja dan berusaha. Sasaran berbagai kebijaksanaan ini adalah untuk menciutkan perbedaan pendapatan, kekayaan dan tingkat hidup pada umumnya. Yang kiranya masih perlu menjadi pembahasan adalah, apakah sekali lagi, upaya-upaya pemerataan itu sendiri memerlukan cara-cara yang didasarkan atas keadilan, yang justru dapat mempercepat pencapaian tujuan masyarakat yang adil dan makmur. Nampaknya pelaksanaan setiap program pemerataan (*equality*) itu sendiri memang akan menghadapi masalah atas keadilan ini. Bahkan setiap pejabat pelaksana atau perumus kebijaksanaan kiranya perlu dan patut selalu terpanggil mempergunakan *rasa keadilan* ini dalam mempertimbangkan berbagai kebijaksanaan dan dalam melaksanakan macam-macam program dan proyek-proyek pemerataan. *Ibid.*, hal. 153-154.

⁸ Sarbini Sumawinata, *Politik Ekonomi Kerakyatan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hal. 181. Dikatakan selanjutnya, bahwa di negara dengan perekonomian kapitalistik, dalam hal ini Eropa Barat, setiap negara mempunyai sejumlah perusahaan negara. Pemerintah mereka ikut serta dalam kegiatan ekonomi berkat adanya anggaran pemerintah yang meliputi bagian terbesar produksi nasional, sekitar 40% Produk Nasional Brutto. Dengan demikian, keikutsertaan pemerintah dalam kegiatan ekonomi sangat terasa. Walaupun demikian, tidak ada satu negara pun di Eropa Barat yang dapat dikatakan bahwa perekonomiannya bukan kapitalistik. Karena itu, adanya perusahaan negara, digunakannya mekanisme pasar dan adanya persaingan bukanlah lagi penentu suatu sistem perekonomian. *Ibid.*

Dua hal inilah yang lebih menentukan, apakah perekonomian lebih condong ke kapitalistik atau sosialistik. Pelaksanaan pembangunan ekonomi di era Orde Baru yang pernah mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi, sebelum akhirnya diterjang oleh gelombang krisis moneter yang berlanjut dengan krisis politik pada pertengahan tahun 1997 ternyata lebih banyak dinikmati oleh sekelompok orang yang memiliki akses kepada pusat kekuasaan pemerintahan dan para konglomerat.

Sementara itu Dawam Rahardjo menyatakan, bahwa dalam waktu yang bersamaan kebijakan peningkatan kesejahteraan sosial dalam pembangunan ekonomi yang dilaksanakan sejak awal Orde Baru terlihat adanya gejala baru, yaitu terjadinya pergeseran dalam sistem ekonomi dari corak sosialis yang etatis ke arah ekonomi kapitalis. Kapitalisme adalah sistem ekonomi dengan beberapa ciri-ciri:⁹ *Pertama*, pengakuan dan perlindungan terhadap hak milik pribadi. *Kedua*, menyerahkan proses ekonomi kepada mekanisme pasar bebas, artinya, keputusan produksi, harga dan kesempatan kerja ditentukan oleh mekanisme penawaran dan permintaan. *Ketiga*, penghargaan kepada persaingan bebas yang jujur dan adil (*fair*) di antara para pelaku ekonomi. *Keempat*, pembatasan terhadap peranan negara atau pemerintah hanya dalam perlindungan hukum khususnya terhadap hak milik pribadi (*private property*).

Kendatipun di sana-sini ada intervensi pemerintah untuk memperkuat posisi golongan ekonomi lemah, intervensi pemerintah ini pada akhirnya kurang mencapai sasaran, oleh karena intervensi ini tidak ditujukan untuk mengoreksi dialektik hubungan ekonomi antar aktor ekonomi secara fundamental dan mendasar. Intervensi pemerintah ini pada tahap berikutnya dalam sejarah ekonomi pemerintahan Orde Baru bahkan menjelma menjadi intervensi yang bersifat *destruktif* terhadap kepentingan rakyat banyak.¹⁰

Ada dua tujuan Orde Baru yang dianggap paling penting dalam mengupayakan lahirnya Negara Kesejahteraan adalah pertumbuhan ekonomi dan stabilitas keamanan. Bahwa Orde Baru berketetapan hati untuk

⁹ Dawam Rahardjo, *Demokrasi Ekonomi Dalam Alam Liberalisasi*, dalam *Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia*, PPM-FE UII, Yogyakarta, 1997, hal. 251.

¹⁰ Sritua Arief, *Op.cit.*, hal. 203-204. Lebih lanjut dikatakan: Intervensi pemerintah yang dipostulasikan untuk melakukan koreksi terhadap berbagai bentuk *distorsi* telah berubah menjadi intervensi yang justru menimbulkan *distorsi*, dan *distorsi* memang secara sadar disponsori oleh para anggota elit kekuasaan (*sponsored distortion*). Ideologi ekonomi yang telah disepakati oleh pendiri Republik Indonesia, sayangnya sekali ternyata tidak menjadi kenyataan yang positif dalam kehidupan ekonomi-sosial kita selama lebih dari tiga decade itu. *Ibid.*

menciptakan masyarakat adil dan makmur yang berarti pertumbuhan ekonomi perlu disertai distribusi yang merata. Oleh Schiller, sebagaimana yang dikutip Mochtar Mas'ood menyatakan: 'kalau harus memilih antara keadilan dan pertumbuhan, terdapat banyak bukti dari pernyataan-pernyataan elite mengenai pembangunan....., bahwa pertumbuhan ekonomi diprioritaskan'.¹¹ Sementara itu tujuan kedua, yaitu stabilitas keamanan nasional, dikatakan: Soeharto melukiskan stabilitas, ketertiban, dan keamanan sebagai tujuan pembangunan itu sendiri, khususnya, untuk membuat kita semua merasa aman secara fisik dan mempunyai ketenangan jiwa, bebas ancaman dari luar dan dari kekhawatiran tentang gangguan dari dalam.¹²

¹¹ Mochtar Mas'ood, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 85. Lebih lanjut dikatakan, Ali Moertopo menulis bahwa 'target utamanya adalah untuk meningkatkan GNP tiga kali lipat dalam waktu 25 tahun'... Moh. Sadli menulis bahwa 'kesibukan pemerintah baru ditujukan pada usaha membuat kue nasional lebih besar, setidak-tidaknya sebagai prioritas pertama'. Widjojo Nitisastro mengatakan bahwa 'pembangunan yang lebih merata memerlukan pertumbuhan ekonomi supaya yang didistribusikan lebih besar. Pertumbuhan ekonomi mungkin hanya merupakan tujuan instrumental, tetapi ia jelas ditekankan sebagai tujuan yang sangat penting dalam pernyataan-pernyataan para elit mengenai pembangunan'.

¹² *Ibid.*, Lebih lanjut dikatakan: Salah satu tujuan terpenting Orde Baru, menurutnya, adalah membangun suatu masyarakat baru yang merasa aman, menikmati arti penting ketertiban, (dan) yang bisa mengejar kemajuan dalam iklim stabilitas. Bahkan Ali Moertopo menyebutkan, komitmen pemerintah pada program pembangunan ekonomi berasal dari 'Tri Tuntutan Rakyat' (Tritura) yang melahirkan Orde Baru adalah: Ketimpangan di antara bangsa-bangsa di dunia, di mana 20% penduduk beberapa negara industri menikmati 80% pendapatan dunia, sedangkan 80% penduduk dunia yang meliputi negara-negara terbelakang hanya dapat menikmati 20% pendapatan dunia bukan saja bertentangan dengan asas-asas keadilan, tetapi juga menimbulkan ketegangan potensial yang selalu mengancam keamanan dunia maupun regional. (Karena itu, adalah tugas) perencanaan pembangunan di negara-negara sedang berkembang untuk mengendalikan 'jurang yang makin melebar' (antara si kaya dan si miskin) di dunia... (dan) mempercepat proses modernisasi mereka ... Penilaian strategis ... dan situasi internasional, regional dan nasional memaksa (pemerintahan Orde Baru) untuk melaksanakan pembangunan demi memperbaiki taraf hidup rakyat sebab kemelaratan adalah bahaya laten (yang bisa mengganggu keamanan). Suatu negara yang penduduknya hidup dalam kemiskinan sangat rentan terhadap gangguan dari dalam maupun dari luar. Di sinilah letak hakekat doktrin ketahanan nasional. Doktrin ini memandang modernisasi (dan) pembangunan dari dua pendekatan yang komplementer, yakni untuk melindungi rakyat Indonesia dan kemerdekaan yang diperolehnya dengan susah payah, yang disebut *security approach* dan untuk membuat rakyat mampu

B. Inkonsistensi Kebijakan Kesejahteraan Sosial Terkait Penanggulangan Kemiskinan

Keluarnya UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial,¹³ dengan tegas merujuk Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Pengertian dan ruang lingkup maupun upaya penanganan kesejahteraan sosial mencakup usaha pemeliharaan, pembinaan, pemulihan/rehabilitasi maupun pengembangan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4¹⁴ Kebijakan Pemerintah terkait dengan bantuan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin, sebagai tindak lanjut UU No. 6 Tahun 1974 dikeluarkan PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan

memperbaiki taraf hidup mereka, sesuai dengan cita-cita kemerdekaan, yaitu yang dikenal dengan sebutan '*prosperity approach*'. *Ibid.*, hal. 87.

¹³ LN Tahun 1974 No. 53, TLN No. 3039.

¹⁴ Pasal 2 menyebutkan:

- (1) 'Kesejahteraan Sosial' ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesesuaian, dan ketenteraman lahir bathin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rokhaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta memungkinkan bagi setiap setap warganegara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rokhaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak azasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.
- (2) 'Usaha-usaha Kesejahteraan Sosial' ialah semua upaya, program, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan, membina, memelihara, memulihkan dan mengembangkan kesejahteraan sosial

Pasal 4 menyebutkan:

- (1) Usaha-usaha Pemerintah di bidang kesejahteraan sosial meliputi:
 - a. bantuan sosial kepada Warganegara baik secara perseorangan maupun dalam kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah, atau peristiwa-peristiwa lain;
 - b. pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistem jaminan sosial;
 - c. bimbingan, pembinaan dan rehabilitasi sosial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat, kepada Warganegara baik perorangan maupun dalam kelompok, yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup, yang terlantar atau yang tersesat;
 - d. pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan dan kegotong-royongan.

Sosial Bagi Fakir Miskin.¹⁵ Dalam Penjelasan Pasal 1 disebutkan, pengertian fakir dan miskin ini diambil dari perpaduan 2 (dua) pengertian yaitu fakir dan miskin.

'Fakir': berasal dari kata Arab '*faqir (faqirun)*' yang berarti yang tidak mampu bekerja dan berusaha untuk membiayai hidup dan tidak mempunyai harta untuk keperluan hidupnya.

Miskin: berasal dari kata Arab '*miskin (miskinun)*' yang berarti orang yang mampu bekerja untuk mencari kehidupan sehari-hari dan mempunyai harta, akan tetapi penghasilannya tidak mencukupi kebutuhannya. Lebih lanjut dijelaskan yang dimaksud dengan kebutuhan pokok adalah kebutuhan yang meliputi pangan, sandang, pemukiman, dan kesehatan.

Dalam Pasal 1 poin 6 PP No. 42 Tahun 1981 disebutkan secara tegas bahwa Menteri adalah Menteri Sosial. Dalam perkembangannya ternyata terjadi inkonsistensi institusional. Sebagaimana pernyataan Dirjen Pemberdayaan Sosial Depsos dalam rapat Sosialisasi Pemantapan Pola Perencanaan Program Ditjen Pemberdayaan Sosial 2007 menyatakan, bahwa secara struktural Depsos kini tidak ada di daerah, dan dalam menyikapi pembangunan sosial selama ini masih banyak yang keliru dalam mengartikannya.

Pembangunan sosial merupakan pembangunan manusia yang sehat sejahtera baik sosial maupun ekonominya. Kekeliruan ini terjadi misalnya, ada bencana alam di Yogya dan Klaten, Juni 2006. Mau memberikan bantuan saja masih harus menunggu Keppres, rebutan menjadi ketua Satkorlak. Belum sempat bertindak, korbannya kadung mati (terlanjur meninggal).¹⁶

Dalam perkembangannya, kebijakan operasional dalam upaya menyejahterakan masyarakat terkait penanggulangan kemiskinan ternyata terjadi inkonsistensi secara regulasi maupun institusi. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kebijakan pemerintah dalam bentuk Inpres, Keppres, dan Perpres.

1. Inpres No. 5 Tahun 1993 (Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan/ Program IDT)

Inpres No. 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, yang selanjutnya disebut Program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Inkonsistensi Inpres ini hanya mendasarkan pada Pasal 33 UUD 1945, sementara sasaran program adalah penanganan kesejahteraan masyarakat miskin/desa tertinggal, seharusnya merujuk Pasal 34 dan UU No. 6 Tahun 1974. Dalam Lampiran Inpres No. 5 Tahun 1993 tersebut, yang dimaksud

¹⁵ LN Tahun 1981 No. 59 TLN No. 3206.

¹⁶ Suara Merdeka, *Depsos Tertidur Pulas*, 4 Juli 2006, hal. 1.

desa tertinggal adalah desa yang dikategorikan tertinggal sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas dan Menteri Dalam Negeri, berdasar data hasil survei Biro Pusat Statistik. Sementara itu sebagai kelompok masyarakat yang menjadi kelompok sasaran program IDT, khususnya yang bermukim di desa tertinggal, seperti buruh tani, petani berlahan sempit, nelayan, perambah hutan, masyarakat terasing, pemuda putus sekolah dan kelompok miskin lainnya.¹⁷

Tujuan program IDT ini meliputi:¹⁸ (1) Memadukan gerak langkah semua instansi dan lembaga pemerintah, masyarakat dan dunia usaha untuk mendukung pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan; (2) Membuka peluang bagi penduduk miskin di desa tertinggal untuk dapat meningkatkan taraf hidupnya dengan cara menciptakan dan memperluas lapangan kerja produktif melalui peningkatan berbagai kegiatan pembangunan di desa-desa tertinggal; (3) Mengembangkan, meningkatkan dan memantapkan kehidupan ekonomi penduduk miskin melalui penyediaan dana bantuan khusus; (4) Meningkatkan kesadaran, kemauan, tanggung jawab, rasa kebersamaan, harga diri, dan percaya diri masyarakat.

Inkonsistensi kebijakan pemerintah dalam program IDT secara institusi melibatkan beberapa lembaga yaitu Bappenas, Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri, sementara Departemen Sosial tidak dilibatkan. Hal yang demikian menyimpang dari ketentuan yang termuat dalam PP No. 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin. Dalam Pasal 1¹⁹ diktum nomor 2 mengatur lingkup pelayanan Kesejahteraan

¹⁷ Lampiran Inpres No. 5 Tahun 1993 disebutkan:

I. Umum:

3. Desa tertinggal adalah desa yang dikategorikan tertinggal sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas dan Menteri Dalam Negeri, berdasar data hasil survei Biro Pusat Statistik.

Kelompok masyarakat adalah kumpulan keluarga miskin, yang dibentuk oleh masyarakat dan menjadi kelompok sasaran program IDT, khususnya yang bermukim di desa tertinggal, seperti buruh tani, petani berlahan sempit, nelayan, perambah hutan, masyarakat terasing, pemuda putus sekolah dan kelompok miskin lainnya.

¹⁸ Tujuan Program IDT dalam Lampiran Inpres No. 5 Tahun 1993

¹⁹ Pasal 1 selengkapnya berbunyi:

Dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksud dengan:

1. Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang

Sosial Bagi Fakir Miskin adalah setiap upaya program, dan kegiatan yang ditujukan untuk memulihkan, membina, dan mengembangkan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin, dan dalam diktum nomor 6 secara tegas disebutkan, bahwa Menteri adalah Menteri Sosial

2. Program JPS dan KPK

a. Program Jaring Pengaman Sosial (JPS)

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia yang terjadi mulai bulan Juli 1997 cukup dahsyat. Selama krisis ekonomi pemerintah Indonesia dan negara-negara donor dalam hal ini IMF dan Bank Dunia dan sejumlah lembaga lain termasuk negara-negara sahabat menyadari sepenuhnya bahwa terdapat kebutuhan untuk membangun program *Social Safety Net* (Jaring Pengaman Sosial/JPS). Kemudian lahirlah Keppres No. 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial.

Keppres ini tidak merujuk Pasal 34 UUD 1945 dan UU No. 6. Tahun 1974, hanya merujuk Pasal 33 UUD 1945. Pelaksanaan JPS ini ditangani oleh Menko Ekuin sebagai ketua tim pengarah, dan sebagai anggotanya: Menko Kesra dan Pengentasan Kemiskinan, Meneg Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Menkeu, Mendagri, Mentan, Menperindag, Menaker, Menkes, Menkop, PKM, dan Mensos. Program ini memang sesuai dengan konsep Bank Dunia yang populer di negara-negara yang menghadapi krisis transisi ekonomi seperti halnya di bekas negara Uni Soviet setelah bubarnya pada tahun 1991.²⁰

-
- mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.
2. Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin adalah setiap upaya program, dan kegiatan yang ditujukan untuk memulihkan, membina, dan mengembangkan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin.
 3. Dana Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin adalah semua dana yang berujud uang dan atau barang yang berasal dari masyarakat dan sumber-sumber lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan digunakan untuk kepentingan sosial bagi fakir miskin.
 4. Bantuan Sosial adalah bantuan yang sifatnya sementara yang diberikan kepada fakir miskin, dengan maksud agar mereka dapat meningkatkan kehidupan secara wajar.
 5. Rehabilitasi Sosial adalah suatu proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan fakir miskin mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.

Menteri adalah Menteri Sosial.

²⁰ Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah....*, Oip.cit., hal. 151.

Adapun program JPS tersebut bermaksud:²¹ (a) Untuk memberikan kegiatan yang dapat diakses oleh masyarakat miskin; (b) Memberikan peluang kerja produktif yang dapat memperbaiki daya beli masyarakat miskin; (c) Memperbaiki kesejahteraan masyarakat miskin; (d) Memulihkan jasa-jasa sosial dari ekonomi masyarakat miskin; dan (e) Memulihkan aktivitas ekonomi masyarakat miskin. Maksud dari program JPS tersebut kemudian lebih lanjut dijabarkan dalam bentuk program: (a) Program keamanan pangan; (b) Program pendidikan perlindungan sosial; (c) Program kesehatan; (d) Program pekerjaan umum padat karya.

Namun banyak program JPS ternyata tidak tepat sasaran dan tidak diterima oleh kelompok yang ditargetkan, bahkan pemerintah dalam banyak hal mempergunakan anggaran untuk maksud-maksud politis. Oleh karena itu, banyak kritikan dari masyarakat yang mendesak pemerintah dan lembaga donor internasional menghentikan program JPS tersebut.

Terdapat sejumlah LSM yang pada awal tahun 1999 menuntut penghentian program JPS yang dananya berasal dari hutang luar negeri, yang tidak memberikan jaminan akan sampai pada sasaran yaitu penduduk miskin. Tuntutan disampaikan pada Bank Dunia dan pemerintah Indonesia yang oleh sementara orang tentu saja dianggap aneh karena seakan-akan 'menghalangi' santunan bagi orang miskin.²² Kemudian pemerintah mencoba dengan keras memperbaiki kualitas implementasi program dengan melibatkan LSM dan mahasiswa dipersilakan secara aktif berpartisipasi dalam pelaksanaan program yang dimulai dari fase perencanaan sampai fase monitoring.²³

Di samping keempat aktivitas program JPS tersebut, pada bulan Nopember 1998 pemerintah meluncurkan program yang disebut pemberdayaan daerah untuk menghadapi dampak dari krisis ekonomi (Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi) yang disingkat: PDM-DKE. Program ini telah diluncurkan di semua desa di seluruh Indonesia. Menurut skim ini, pemerintah pusat memberikan anggaran

²¹ Sutyastie Soemitro Remi dan Prijono Tjiptoherijanto,*Op.cit.*, hal. 30.

²² Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia*, BPFPE, Yogyakarta, 2001, hal. 145. Juga dikatakan oleh Sayogyo, istilah yang diambil dari bahasa asing *Social Safety Net* ditolak karena diperkenalkan dalam waktu sangat singkat, pengertiannya terlalu umum, dan tidak mengandung pengertian pemberdayaan masyarakat. Program JPS lebih baik dihapuskan atau distop bila penyanggah dana untuk JPS memberikannya dalam bentuk utang dan cara pelaksanaannya masih sektoral melalui lembaga departemen, dalam Kompas, 5 Maret 1999.

²³ Sutyastie Soemitro,*Op.cit.*, hal. 33.

langsung kepada masyarakat melalui pemerintah daerah masing-masing sesuai dengan jumlah keluarga miskin dan jumlah pengangguran di desa mereka masing-masing. Dalam hal ini BPS dan BKKBN bertanggung jawab untuk memberikan data.

Walaupun sudah ada penggarisan bahwa sasaran JPS seperti halnya PDM-DKE adalah orang miskin (KPS, KS I, dan penganggur), namun dalam kenyataan adanya kriteria 'keberlanjutan program' mempersulit ruang gerak LKMD untuk menetapkan sasaran program. Lebih-lebih dibukanya peluang penggunaan dana untuk pembangunan prasarana fisik yang memberikan lapangan kerja dan pendapatan bagi para penganggur, sangat mudah menjadikan program JPS sebagai 'proyek-proyek' pembangunan biasa.²⁴ Bahkan dalam programs JPS tahun anggaran 1999/2000 terjadi penyelewengan atau istilah pemerintah 'tidak tepat sasaran' sebesar Rp.8 triliun dari total anggaran Rp.17,79 triliun. Besar dana program JPS yang diselewengkan ini hampir mendekati 45% dari total anggaran yang ada.²⁵

b. Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK)

Krisis moneter yang melanda bangsa Indonesia mulai sejak pertengahan tahun 1997 kemudian berkembang menjadi krisis ekonomi dan politik pada gilirannya telah meluluh lantakkan prestasi pembangunan dan perekonomian Indonesia. Dampak krisis ekonomi yang masih dapat dirasakan sampai saat ini, secara empiris telah membawa konsekuensi kepada meningkatnya jumlah penduduk miskin sekaligus jumlah pengangguran. Dalam kondisi demikian tersebut, sehingga pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan baru dalam menanggulangi kemiskinan, maka keluarlah Keppres No. 124 Tahun 2001 juncto Keppres No. 8 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK). Kemudian ditindaklanjuti dengan Keppres No. 50/Peg.Huk/ 2002 tentang Tim Penanggulangan Kemiskinan Depsos RI.

²⁴ *Ibid.*, Lebih lanjut dikatakan, bahwa yang paling menonjol menimbulkan banyak masalah adalah penetapan PDM-DKE dan program-program lain sebagai 'proyek' lengkap dengan kebutuhan penunjukan pimpro-pimpro-nya. Penetapan program sebagaimana proyek memberikan peluang pada aparat pemerintah daerah (Tk.I, Tk.II, kecamatan, dan desa-desa) yang melalui berbagai SK-nya menjadi 'pemilik proyek', dan rakyat/penduduk miskin menjadi 'penerima proyek'. Hal inilah yang sudah dicoba dihindari dalam program IDT yang tidak membuka peluang kepada desa menjadi penentu dan pemegang proyek, karena programnya adalah milik masyarakat sendiri yang setelah beberapa waktu harus berubah menjadi **gerakan**... *Ibid.*

²⁵ Kusnadi, *Akar Kemiskinan Nelayan*, LKIS, Yogyakarta, 2003, hal. 57.

Keppres maupun Perpres tersebut tidak mendasarkan pada Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 maupun UU No. 6 Tahun 1974. Susunan Komite Penanggulangan Kemiskinan terdiri Ketua dan Wakil Ketua, dan 11 anggota, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1).²⁶ Tugas dan fungsi Komite Penanggulangan Kemiskinan meliputi: (1) Merumuskan kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan di tingkat nasional; (2) Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di daerah; (3) Memfasilitasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di daerah; (4) Melaporkan pelaksanaan kebijakan, strategi, program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan kepada Presiden.

Secara normatif Komite Penanggulangan Kemiskinan disusun secara bertahap, dengan penyelenggaraan kegiatan Komite Penanggulangan Kemiskinan selama 10 tahun, yang dibagi ke dalam 3 fase, *fase pertama*, dimulai sejak tahun 2001 – 2004, *fase kedua*, tahun 2005 – 2009, *fase ketiga*, tahun 210 – 2015.²⁷

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, KPK dibantu oleh 7 kelompok kerja (Pokja), yang masing-masing dikoordinir oleh: (1) Pokja Perencanaan Makro dikoordinir Kementerian Negara PPN/Bappenas; (2) Pokja Lembaga Keuangan dikoordinir Bank Indonesia; (3) Pokja Usaha Nasional dikoordinir Kementerian Koperasi dan UKM; (4) Pokja Asistensi Program dikoordinir Kementerian Dalam Negeri; (5) Pokja Advokasi dan Pendampingan dikoordinir BKKBN; (6) Pokja Penelitian dan Pengembangan dikoordinir Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI); (7) Pokja Data dan Informasi dikoordinir Badan Pusat Statistik (BPS).

Di sini juga nampak inkonsistensi dalam kebijakan regulasi maupun institusi dalam penanggulangan kemiskinan. Mulai dari pembentukan Pokja ini nampaknya Kementerian Sosial sudah ditinggalkan. Seyogianya hal yang demikian seharusnya tidak perlu terjadi, apabila kita komitmen dengan keberadaan Kementerian Sosial beserta instansi yang berada di bawahnya.

²⁶ Pasal 3 ayat (1) menyebutkan: Komite Penanggulangan Kemiskinan dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat sebagai Ketua dibantu Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sebagai Wakil Ketua, dan mengikut sertakan sebagai anggota: 1. Menteri Dalam Negeri; 2. Menteri Keuangan; 3. Menteri Sosial; 4. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 5. Menteri Kesehatan; 6. Menteri Pendidikan Nasional; 7. Menteri Pertanian; 8. Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah; 9. Meneg. Koperasi, dan UKM; 10. Meneg. Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas; 11. Kepala Badan Pusat Statistik.

²⁷ Sumber data: *Pedoman Umum Dan Agenda Kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan*, Sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan, Jakarta, 2004, hal. 40-41.

Hal yang demikian secara tegas dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) sub c UU No. 6 Tahun 1974.²⁸

Dalam Pasal 1 ayat (6) secara tegas disebutkan, bahwa Menteri adalah Menteri Sosial, sedangkan dalam Pasal 7 disebutkan, usaha pembinaan fakir miskin agar dapat berperan meningkatkan kesejahteraannya sebagaimana diatur dalam Pasal 6 meliputi kegiatan antara lain: (a) Pembinaan kesadaran berswadaya; (b) Pembinaan mental; (c) Pembinaan fisik; (d) Pembinaan keterampilan; (e) Pembinaan kesadaran hidup bermasyarakat. Dengan demikian jelas bahwa dalam upaya pembinaan dalam bentuk apapun untuk mengupayakan pemberdayaan warga miskin adalah lingkup kewenangan Kementerian Sosial, walaupun jelas tidak mungkin tanpa keterlibatan dari Kementerian lain sebagaimana yang tercakup dalam Komite Penanggulangan Kemiskinan.

III. SIMPULAN

Berbagai kebijakan regulasi dan institusi yang telah dikeluarkan pemerintah dalam upaya menyejahterakan masyarakat terkait dengan penanggulangan kemiskinan ternyata tidak semuanya berjalan efektif, dikarenakan terjadi inkonsisten dari berbagai kebijakan dimulai keluarnya UU No. 6 Tahun 1974, dengan berbagai kebijakan operasional terhadap penanggulangan kemiskinan.

Dengan keluarnya UU No. 6 Tahun 1974 yang secara tegas merujuk Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945. Kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya PP No. 42 Tahun 1981, yang menempatkan Departemen Sosial dan Dinas di daerah berwenang dan bertanggung jawab atas penanganan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin. Ternyata dalam kebijakan operasionalnya terjadi inkonsistensi amanat UUD 1945 dan UU No. 6 Tahun 1974 serta bersifat *ad-hoc/temporal*. Hal ini tampak dalam berbagai kebijakan pemerintah dengan keluarnya Inpres, Keppres, dan Perpres.

²⁸ Penjelasan Pasal 4 ayat (1) sub c selengkapnya adalah: Usaha-usaha yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) sub c adalah usaha yang bertujuan memelihara kemampuan orang dan kelompok-kelompok orang untuk mempertahankan hidupnya di samping usaha-usaha yang bertujuan agar orang yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidupnya dan karena itu terasing dari kehidupan ramai pulih kembali kemampuannya serta mendapatkan kesempatan yang seluas-luasnya untuk kembali turut serta dalam penghidupan bersama itu. Termasuk dalam usaha ini, antara lain usaha-usaha penggarapan terhadap tuna netra, tuna rungu/wicara, cacat tubuh, cacat mental jompo, yatim piatu, *fakir miskin*, putus sekolah, dan seterusnya (huruf miring dari penulis).

1. Inpres No. 5 Tahun 1993 tentang IDT yang hanya merujuk Pasal 33 UUD 1945.
Walaupun kebijakan tersebut dapat mengurangi jumlah penduduk miskin, tetapi tidak berjalan berkelanjutan karena yang bertanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut adalah Bappenas, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri, sementara itu Departemen Sosial dan Dinas Sosial di daerah tidak dilibatkan;
2. Dengan keluarnya Keppres No. 190/1998 tentang JPS hanya merujuk Pasal 33 UUD 1945. Kebijakan ini keluar pada saat bangsa Indonesia sedang dilanda krisis ekonomi dan berlanjut dengan krisis moneter. Walaupun kebijakan ini melibatkan Departemen Sosial, tetapi dalam pelaksanaannya lebih didominasi oleh institusi lain yang kurang relevan, dan terjadi berbagai penyimpangan pelaksanaan program serta terjadi berbagai kebocoran dana;
3. Sementara itu, dengan keluarnya Keppres No. 124 Tahun 2001 jo. Keppres No. 8 tahun 2002 tentang KPK, dan Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang TKPK, sama sekali tidak merujuk Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945 serta UU No. 6 tahun 1974. Kebijakan tersebut tidak menunjukkan adanya koordinasi langsung antara institusi yang bertanggung jawab kesejahteraan sosial di tingkat Propinsi dengan institusi di daerah Kab/Kota.