

KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Government Policy on Poverty Alleviation

Sujana Royat

*Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
Jl. Medan Merdeka Barat No. 3 Jakarta Pusat 10110*

ABSTRACT

Statistical data indicate that the total of poor people is 37.17 million (March 2007). This figure has been decreased as many as 2.13 million compared to data in 2006 parallel with the decreasing rate of unemployment because of the increasing job opportunity for 2.4 million people. However, there are still 110 urban slump areas and 66,000 villages included in the category of rural poor. The annual budget for poverty alleviation is continually increasing but scattered in a number of government institutions both at central and regional levels causing difficulty in the implementation of the alleviation programs. The poverty alleviation base policies coordinated by the Coordinating Ministry for People's Welfare are: 1) Medium Term of National Development Plan (RPJMN) 2005-2009, (2) National Strategy on Poverty Alleviation (SNPK), and (3) Nine Work Plan Priorities and Government's Work Plan in 2007. The focus of government policy to accelerate poverty alleviation and unemployment programs are conducted following these strategies: (1) to increase the linked budget allocation (direct/indirect) through community-based empowerment approach, (2) to support regional development budget (province, regency, and city levels) for related programs, (3) to maintain the earlier development programs, (4) to accelerate the growth of economy and price stability. The main instruments are PNPM-Mandiri Program, development of bio-energy, development of the improved family and availability of capital through micro credit. The 2008 programs are PPK, P2KP, PPIP, SPADA and others. The principles of PNPM-Mandiri are: community empowerment, priority scales, participation, competition, decentralization, simple, and integrity of fund. The program approach is conducted on the bases of sub district, community decision, synergy, use local assets, resources, and cultures. The implementation is supported by the activity of local community development, direct assistance to the community, improvement of local administration capacity, and program management assistantship. PNPM-Mandiri will be lasted until at least 2015 in accordance with Indonesia's commitment for MDGs.

Key words: *poverty alleviation program, PNPM-Mandiri*

ABSTRAK

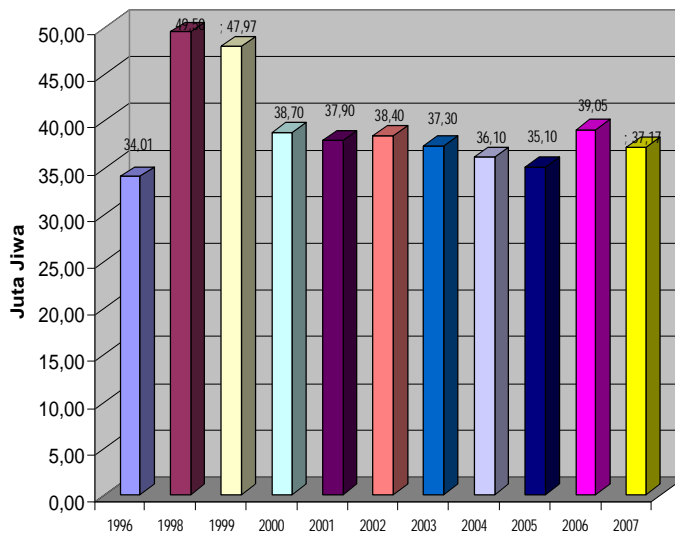
Berdasarkan data statistik menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2007 tercatat 37,17 juta. Jumlah tersebut mengalami penurunan sebesar 2,13 juta jiwa dari tahun sebelumnya (2006), sejalan dengan menurunnya tingkat pengangguran akibat terjadinya penambahan lapangan kerja baru sebesar 2,4 juta orang. Namun demikian, masih terdapat 110 kawasan kumuh di perkotaan serta 66 000 desa yang masuk dalam kategori desa miskin. Jumlah pendanaan untuk penanggulangan kemiskinan setiap tahun terus meningkat yang tersebar di berbagai instansi, sehingga dalam pelaksanaan antar program penanggulangan kemiskinan di pusat maupun di daerah belum optimal. Dasar kebijakan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran yang dikoordinasikan melalui Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, adalah (1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2005-2009, (2) Strategi Nasional

Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) dan (3) Sembilan Prioritas Program Kerja dan Rencana Kerja Pemerintah 2007. Fokus kebijakan pemerintah dalam percepatan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, dilakukan dengan upaya : (1) menaikkan anggaran yang berkaitan (langsung/tidak langsung) melalui pendekatan pemberdayaan berbasis komunitas, (2) mendorong APBD Provinsi, Kabupaten dan kota untuk program yang terkait, (3) tetap mempertahankan program lama dan (4) melakukan akselerasi pertumbuhan ekonomi dan stabilitas harga. Instrumen utama melalui program PNPM-Mandiri, pengembangan bahan bakar nabati, keluarga harapan serta permodalan melalui kredit mikro. Program padatahun 2008 adalah PPK, P2KP, PPIP, SPADA dan lainnya. Prinsip-prinsip PNPM-Mandiri : pemberdayaan masyarakat, skala prioritas, partisipatif, kompetitif, desentralisasi, sederhana, integrasi pendanaan. Pendekatan program dilakukan berbasis kecamatan, keputusan masyarakat, sinergisitas, mendayagunakan potensi dan sumberdaya maupun budaya lokal. Implementasinya didukung oleh kegiatan utama : pengembangan masyarakat, bantuan langsung masyarakat, peningkatan kapasitas pemerintahan serta bantuan pengelolaan dan pengembangan program. PNPM-Mandiri akan dilaksanakan minimal hingga tahun 2015 sejalan dengan Indonesia untuk MDGs.

Kata kunci : *program penanggulangan kemiskinan, PNPM-Mandiri*

PENDAHULUAN

Jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2007 tercatat sebesar 37,17 juta atau mencapai 16,58 persen. Dibandingkan dengan bulan Maret 2006 dimana jumlah penduduk miskin saat itu mencapai 39,30 juta atau sebesar 17,75 persen, berarti secara umum jumlah penduduk miskin telah mengalami penurunan sebesar 2,13 juta. Perkembangan dan dinamika penduduk miskin selama tahun 1996-2007 disajikan pada Gambar 1.



*) perhitungan per Maret 2007

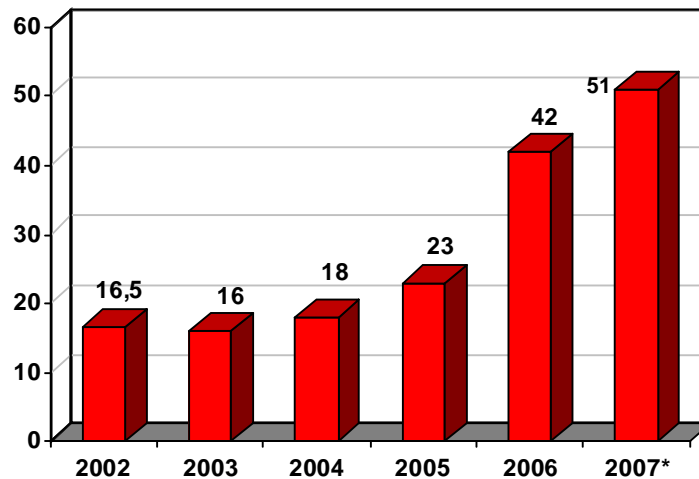
Gambar 1. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin

Disisi lain, pada periode Februari 2006-Februari 2007 terjadi penambahan lapangan kerja baru sebanyak 2,4 juta orang sehingga mendorong turunnya tingkat pengangguran dari 10,5 persen (11,1 juta) pada tahun 2006 menjadi 9,8 persen (10,6 juta) tahun 2007.

Namun demikian, masih terbatasnya akses pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan permukiman, infrastruktur, permodalan/kredit dan informasi bagi masyarakat miskin, merupakan salah satu faktor yang menyebabkan upaya pengentasan kemiskinan menjadi kurang optimal..

Permasalahan kemiskinan juga dapat dilihat dari masih luasnya kawasan kumuh dan kantong-kantong kemiskinan yang mencapai sekitar 56.000 hektar kawasan kumuh di perkotaan yang berlokasi di 110 kota-kota, dan 42.000 desa dari sejumlah 66.000 desa yang masuk dalam kategori desa miskin.

Sementara itu pendanaan untuk penanggulangan kemiskinan selalu meningkat dari tahun ke tahun (Gambar 2). Namun demikian mekanisme penyaluran dana tersebut masih tersebar di berbagai departemen/ lembaga pemerintah nondepartemen. Implikasinya adalah dalam pelaksanaan seringkali keterkaitan antar pogram penanggulangan kemiskinan di pusat maupun daerah belum optimal.



Sumber : TKPK dan Bappenas
Catatan : angka dalam satuan Trilyun Rupiah

Gambar 2. Perkembangan Jumlah Anggaran Penanggulangan Kemiskinan di APBN

Sementara itu, berdasarkan porsi anggaran penanggulangan kemiskinan yang disediakan pada APBD secara umum masih belum memadai, yaitu rata-rata sekitar 8 -12 persen dari total APBD Provinsi (TKPK, 2006). Dengan demikian masalah pendanaan menjadi salah satu kendala dalam program penanggulangan

kemiskinan di daerah. Permasalahan penting, selain pendanaan adalah masalah pendataan kemiskinan dan kelembagaan.

Dasar Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran

Dasar kebijakan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran yang dikoordinasikan melalui Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, adalah mengacu pada :

1. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2005-2009, yang di dalamnya tercantum beberapa tujuan, yaitu :
 - Menciptakan Indonesia yang aman dan damai;
 - Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis; serta
 - Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang meliputi :
 - Rencana aksi pemantapan kerangka makro
 - Rencana aksi pemenuhan hak-hak dasar
 - Rencana aksi pengarus-utamaan kesetaraan gender
 - Rencana aksi pengurangan kesenjangan antar wilayah
3. Sembilan Prioritas Program Kerja pada Rencana Kerja Pemerintah 2007, meliputi :
 - Penanggulangan kemiskinan;
 - Peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor;
 - Revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan dan perdesaan;
 - Peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan;
 - Penegakkan hukum dan HAM, pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi;
 - Peningkatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban, serta penyelesaian konflik;
 - Rehabilitasi dan rekonstruksi NAD, Nias, DIY dan Jawa Tengah serta mitigasi bencana;
 - Percepatan pembangunan infrastruktur;
 - Pembangunan daerah perbatasan dan wilayah terisolir

Fokus Kebijakan Pemerintah dalam Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran

Berbagai upaya pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan untuk penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, saat ini dilakukan dengan berbagai upaya-upaya diantaranya :

- Menaikkan anggaran untuk program-program yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, dilaksanakan dengan pendekatan pemberdayaan berbasis komunitas dan kegiatan padat karya;
- Mendorong APBD provinsi, kabupaten dan kota pada tahun-tahun selanjutnya untuk meningkatkan anggaran bagi penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja.
- Tetap mempertahankan program lama seperti Raskin, BOS, Asuransi Miskin dan sebagainya;
- Akselerasi pertumbuhan ekonomi dan stabilitas harga -khususnya harga beras (antara lain: menjaga harga beras di pasaran tidak lebih dari Rp. 5.000,- per kg).

Instrumen Utama dalam Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan Pengurangan Pengangguran

Beberapa langkah konkrit yang dilakukan pemerintah sebagai upaya untuk percepatan penanggulangan kemiskinan dan pengurangan pengangguran, dijabarkan dalam berbagai program yang diharapkan menjadi instrumen utama kegiatan tersebut. Berbagai program yang dilaksanakan diantaranya :

1. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-MANDIRI) merupakan ekspansi dan integrasi program-program penanggulangan kemiskinan.
2. Program Pengembangan Bahan Bakar Nabati (EBN). Program ini dimaksudkan untuk mendorong kemandirian penyediaan energi terbarukan dengan menumbuhkan "Desa Mandiri Energi"
3. Program Keluarga Harapan (PKH), berupa bantuan khusus untuk Pendidikan dan Kesehatan;
4. Program pemerintah lain yang bertujuan meningkatkan akses masyarakat miskin kepada sumber permodalan usaha mikro dan kecil, listrik perdesaan, sertifikasi tanah, kredit mikro, dan lain-lain.

PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI (PNPM-MANDIRI)

PNPM-Mandiri: Upaya Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan Perluasan Kesempatan Kerja

PNPM-Mandiri merupakan program andalan pemerintah dalam percepatan penanggulangan kemiskinan serta perluasan kesempatan kerja. Dalam penetapan program ini telah mengalami beberapa penyempurnaan yang secara kronologis

dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) Sidang Kabinet tanggal 7 September 2006, dimana Presiden menetapkan kebijakan pemerintah untuk percepatan penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja melalui pemberdayaan masyarakat; (2) 12 September 2006 : Menko Kesra, Menko Perekonomian dan menteri-menteri terkait sepakat "Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)" sebagai instrumen dalam percepatan penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja; (3) Ditindaklanjuti Menko Kesra mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk alokasi dana BLM (Bantuan Langsung Masyarakat), Mendagri minta Gubernur, Bupati/Walikota menyampaikan usulan lokasi, Bappenas merancang pendanaan PNPM dan (4) Presiden RI menyempurnakan nama PNPM menjadi PNPM-Mandiri dan pada tanggal 30 April 2007 meluncurkan PNPM-Mandiri di Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah.

Perkembangan Program Pemberdayaan Masyarakat untuk Penanggulangan Kemiskinan

Program yang terkait dengan pemberdayaan masyarakat yang sekaligus merupakan salah satu upaya dalam penanggulangan kemiskinan telah dimulai lebih dari tiga puluh tahun yang lalu. Periodisasi serta berbagai program yang dijalankan selama kurun waktu tersebut diantaranya adalah sebagai berikut.

Periode 1974-1988

Berbagai program sektoral Pertanian (BIMAS, INMAS, KUK, transmigrasi), Industri (industri padat karya, antara lain tekstil dan kayu lapis), berbagai kebijakan Inpres (desa, kabupaten, provinsi, jalan, irigasi, dll).

Periode 1988-1998

Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT), Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pengembangan Prasarana Desa Tertinggal (P3DT) dan berbagai program *ad-hoc* penanggulangan kemiskinan paska krisis (Padat Karya, PDMDKE, *Community Recovery Program*)

Periode 1998-2006

Program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat di berbagai sektor: PPK, P2KP, P2MPD, WSSLIC, KPEL, P4K, dan lain-lain.

Setelah dilakukan evaluasi secara mendalam ternyata pola sekarang dilakukan parsial sehingga tidak efektif untuk penanggulangan kemiskinan. Seringkali dijumpai ada daerah-daerah yg mendapat lebih 2 program, sementara ada daerah yg sama sekali tidak dapat. Oleh karena itu, mulai pada akhir 2006, mulai dilakukan tentang program yang telah terintegrasi antarsektoral dalam upaya menanggulangi kemiskinan.

Periode 2007- ke Depan

HARMONISASI program-program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM.

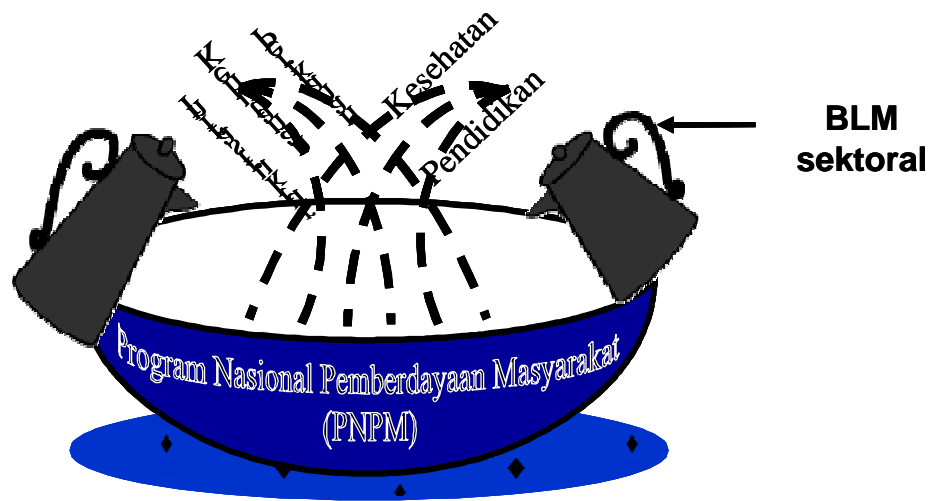
Penguatan Program Pemberdayaan Masyarakat

Pemerintah akan terus melakukan upaya untuk memberdayakan masyarakat agar mampu meningkatkan kehidupan sosial ekonominya. Dari berbagai program yang telah dijalankan, dapat dikemukakan bahwa PPK dan P2KP dipandang sangat efektif dalam penanggulangan kemiskinan di daerah, menciptakan lapangan kerja, dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Pemerintah sepakat untuk memperluas pola-pola pemberdayaan masyarakat PPK dan P2KP menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri). PNPM-Mandiri adalah GERAKAN NASIONAL yang menjadi kerangka kebijakan serta acuan dan pedoman bagi pelaksanaan berbagai program pemberdayaan masyarakat dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

Integrasi Program Kemiskinan

Untuk mengoptimalkan capaian hasil dari berbagai program terkait dengan pengentasan kemiskinan telah diambil langkah berupa peintegrasian program.

Diharapkan dengan integrasi program tersebut, penanggulangan kemiskinan dapat mencapai sasaran. Integrasi berbagai program lintas sektoral dapat diilustrasikan seperti pada Gambar 3. Langkah-langkah yang dilakukan dalam integrasi tersebut, adalah :



Gambar 3. Proses Pembangunan Melalui PNPM-Mandiri

- Tahun 2007 :
PNPM-Mandiri hanya meneruskan program yang sudah berjalan yaitu PPK dan P2KP
- Mulai tahun 2008 :
Secara bertahap program-program penanggulangan kemiskinan lain yang tersebar di berbagai kementerian/lembaga dalam PNPM-Mandiri.
- Pada tahun 2008 program inti adalah PPK, P2KP, PPIP, SPADA dan diperkuat program-program kementerian/lembaga.

Prinsip-prinsip PNPM-Mandiri

Pada dasarnya program-program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan melalui PNPM-Mandiri, didasarkan pada prinsip-prinsip :

- Pemberdayaan masyarakat (*community driven development/CDD*), penguatan ekonomi lokal/kerakyatan, dan kegiatan padat karya;
- Prioritas kelompok masyarakat paling miskin dan rentan pada desa-desa/kampung yang paling miskin;
- Partisipatif: melibatkan semua penduduk desa;
- Transparansi;
- Open Menu: kelompok masyarakat dapat menentukan sendiri kegiatan pembangunan yang dipilih tetapi tidak tercantum dalam *negative list*.
- Kompetitif: Desa-desa dalam kecamatan harus berkompetisi untuk memperbaiki kualitas kegiatan dan *cost effectiveness*.
- Desentralisasi: manajemen dan pengambilan keputusan pada tingkat lokal.
- Sederhana: tidak ada prosedur yang kompleks;
- Pendanaan; *co-sharing* antara pemerintah pusat, pemda, dan kelompok masyarakat.

PENDEKATAN PNPM-MANDIRI

Disadari bahwa penanggulangan kemiskinan akan dapat mencapai hasil yang optimal jika telah mampu melibatkan partisipasi dari masyarakat. Oleh karena itu program yang akan dijalankan didasarkan pendekatan yang mampu mendorong masyarakat untuk turut serta secara proaktif dalam program tersebut. Untuk mendukung upaya tersebut maka pendekatan yang akan ditempuh adalah sebagai berikut :

- Basis kecamatan sebagai *lokus* program Masyarakat sebagai pelaku utama

- Memberikan kewenangan yang lebih luas kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan pembangunan
- Sinergi masyarakat dengan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan
- Mendayagunakan potensi dan sumberdaya lokal sesuai karakteristik wilayah
- Menerapkan pendekatan budaya lokal dalam proses pembangunan.

Komponen Kegiatan

PNPM dalam implementasinya didukung oleh beberapa komponen kegiatan utama, diantaranya :

- Pengembangan Masyarakat :

Kegiatan untuk membangun kesadaran kritis masyarakat melalui refleksi kemiskinan, pemetaan masalah, potensi dan kebutuhan, perencanaan partisipatif, pengorganisasian masyarakat, pemanfaatan sumberdaya, pemantauan, hingga pemeliharaan hasil-hasil pembangunan.

- Bantuan Langsung Masyarakat :

Dana stimulan sebagai sarana untuk mengimplementasikan kegiatan yang telah direncanakan oleh masyarakat. Khusus untuk desa-desa tertinggal dialokasikan dana Rp. 250 juta perdesa.

- Peningkatan Kapasitas Pemerintahan :

Pendampingan untuk pemerintah daerah dalam memfasilitasi kegiatan masyarakat.

- Bantuan Pengelolaan dan Pengembangan Program :

Kegiatan untuk mendukung pemerintah dan berbagai kelompok peduli lainnya dalam pengelolaan kegiatan program, pengendalian mutu, kegiatan studi dan evaluasi, serta untuk penyempurnaan dan pengembangan program.

Jangka Waktu, Cakupan, dan Anggaran

PNPM-Mandiri akan dilaksanakan minimal hingga 2015, sejalan dengan kesepakatan Indonesia untuk MDGs. Sementara itu, cakupan wilayah yang akan diberdayakan adalah sebagai berikut :

- Tahun 2007 : 2.827 kecamatan
- Tahun 2008 : 3.800 kecamatan
- Tahun 2009 : 5.263 kecamatan (seluruh kecamatan)

Adapun perkiraan kebutuhan anggaran 2007-2009 : Rp 32,06 triliun. Secara lebih terinci mengenai jumlah lokasi dan anggaran disajikan pada Tabel 1 dan 2.

Tabel 1. Jumlah Lokasi dan Program PNPM-Mandiri Tahun 2007

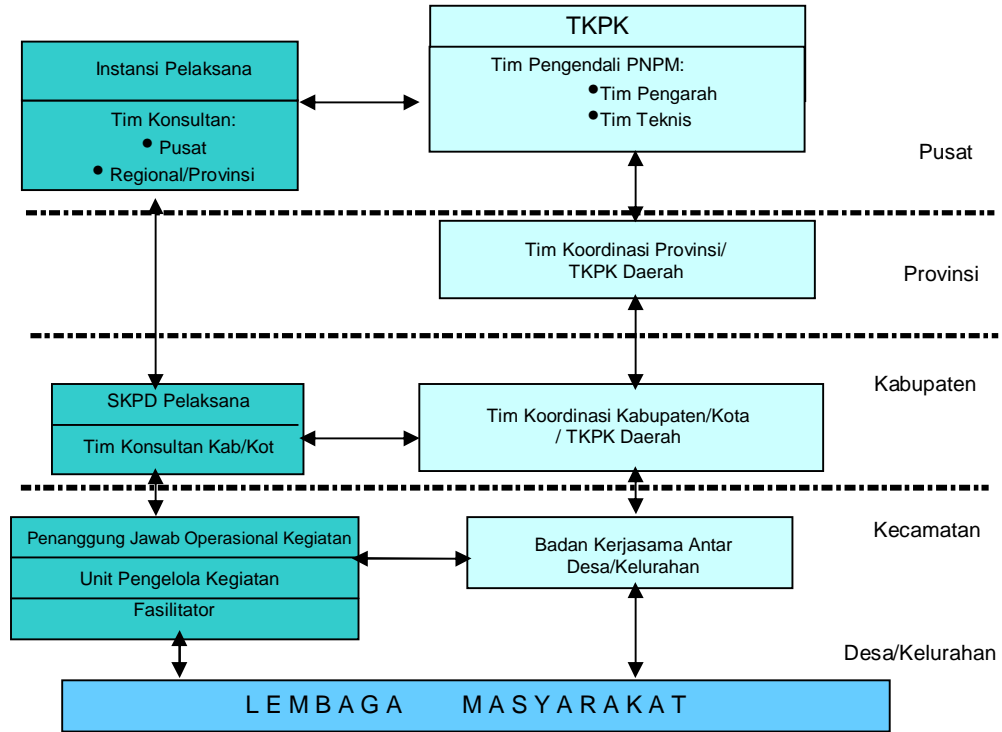
Keterangan	PPK	P2KP
Provinsi	32	33
Kabupaten/Kota	349	249
Kecamatan	1.993	834
Desa/Kelurahan	29.981	7.273
Alokasi APBN	Rp 2,9 Trilyun	Rp 1,6 Trilyun
Alokasi APBD	Rp 0,483 Trilyun	Rp 0,333 Trilyun
Penduduk miskin yang dijangkau	21,92 juta orang atau 5,46 juta KK miskin	10 juta orang atau 2,5 juta KK miskin

Tabel 2. Jumlah Kebutuhan Dana Untuk Pelaksanaan Program Tahun 2007-2009

Tahun	Komponen	Kebutuhan Dana (Rp Milyar)
2007	BLM (2800 kecamatan)	3.000
	Kegiatan pendukung	600
	Total	3.600
2008	BLM (3800 kecamatan)	6.870
	Dana Sektoral + kegiatan pendukung	3.400
	Total	10.170
2009	BLM (seluruh kecamatan 5.263)	15.890
	Kegiatan pendukung	2.400
	Total	18.290
Perkiraan kebutuhan dana		32.060

Catatan : BLM sebesar Rp 1,5 Milyar per tahun/kecamatan untuk tahun 2007 dan Rp 3 Milyar untuk tahun 2008 dst.

PNPM-Mandiri merupakan program besar yang memerlukan kerja keras dari semua pihak baik pemerintah/swasta maupun masyarakat/LSM. Oleh karena itu, untuk memperkuat keberadaan program ini, maka diperlukan struktur organisasi yang kokoh, terpadu, dan *managable*. Struktur organisasi PNPM-Mandiri disajikan pada Gambar 4.



Catatan:
- SKPD: Satuan Kerja Perangkat Daerah
- TKPK: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan

Gambar 4. Struktur Organisasi PNPM-Mandiri