

Bab 1

PENDAHULUAN

Bab 1

PENDAHULUAN

TERLEPAS dari kondisi makro perekonomian internasional, ada beberapa penyebab kemiskinan (internal) seperti yang dipaparkan oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra) Republik Indonesia. Penyebab yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Ketidakadilan memperoleh akses di bidang permodalan, pendidikan, kesehatan, pangan, dan infrastruktur serta peluang usaha dan peluang kerja yang berakibat kegagalan terhadap kepemilikan tanah dan modal.
2. Ketidakadilan pertumbuhan dalam strata ekonomi, antar-daerah dan antar-sektor.
3. Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana, dan prasarana.
4. Kerentanan dan ketidakmampuan menghadapi goncangan karena krisis ekonomi, kegagalan panen, PHK, konflik sosial politik, korban kekerasan sosial dan rumah tangga, bencana alam, dan musibah.
5. Tidak adanya suara yang mewakili dan ketidakberdayaan

di dalam institusi negara dan masyarakat karena tidak ada kepastian hukum, kebijakan publik yang tidak mendukung upaya penanggulangan kemiskinan serta rendahnya posisi tawar masyarakat miskin.

6. Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor.
7. Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung.
8. Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antar sektor ekonomi tradisional versus ekonomi modern.
9. Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat.
10. Budaya hidup dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumberdaya alam dan lingkungannya.
11. Tidak terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan baik (*good government*).
12. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan

Dari 12 catatan yang disampaikan oleh Menkokesra RI tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kemiskinan di Indonesia bukan persoalan karena negara ini tidak memiliki potensi untuk menjadi negara yang makmur, tetapi lebih pada masalah kebijakan, sistem, mekanisme, metode, dan praksis-praksis yang tidak jalan, tidak sesuai (tidak pas) pada tingkat pelaksanaan dan sosialisasi di dalam masyarakat. Di samping itu, terdapat sejumlah problem lain pada tingkat masyarakat itu sendiri, terutama masyarakat memang tidak siap untuk diajak bersama-sama mengatasi kemiskinan di dalam dirinya (mungkin karena kebodohan, ketidaktahuan, atau karena kemiskinan yang akut sehingga tidak dapat ditolong lagi).

Jika dikembangkan lebih jauh dalam konteks yang lebih besar adalah, dan ini pernyataan lama, bahwa kemiskinan di Indonesia sangat mungkin merupakan perpaduan kemiskinan

struktural dan kemiskinan mental (budaya). Sintesis dari proses kemiskinan tersebut tentu saja memerlukan pengelolaan yang mencoba mempertimbangkan berbagai hal yang paling sesuai dengan jenis dan karakter kemiskinan yang dihadapi dalam setiap lokal-lokal atau kelompok-kelompok masyarakat. Itu pula sebabnya, kajian-kajian ataupun berbagai program pengentasan kemiskinan sangat mungkin memerlukan satu eksplorasi yang lebih mendalam berkaitan dengan karakter dan ciri-ciri kemiskinan sehingga berbagai program tersebut menjadi lebih realistis dan dapat dijalankan dengan baik.

Secara umum di Indonesia kondisi masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan BPS jumlah penduduk miskin sebesar 38,4 juta orang atau 18,20% dari jumlah penduduk.
2. Angka kematian bayi sebanyak 47 per 1000 kelahiran angka harapan hidup laki-laki 63,45 tahun dan perempuan 67,3 tahun.
3. Angka partisipasi sekolah anak usia 7-12 tahun sebesar 96,10% usia 13-15 tahun sebesar 79,21%, usia 19-24 tahun sebesar 11,62% *drop out* sekolah anak usia kurang dari 15 tahun sebesar 2,96%.
4. Jumlah balita kurang gizi sebesar 10,36%.
5. Jumlah penduduk cacat 1,4 juta, fakir miskin 15,5 juta, dan anak terlantar sebanyak 3,1 juta.
6. Pengangguran terbuka 8,10% dari jumlah penduduk usia 15 tahun keatas (sekitar 40 juta orang) (Menkokesra, 2003).

Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa perspektif yang dipakai dalam melihat kemiskinan lebih sebagai problem-problem fisik dan angka-angka pada tingkat makro. Tidak terdapat penjelasan yang signifikan mengapa proses tersebut terjadi, apa saja kendala-kendala di dalam masyarakat berkaitan dengan berbagai program pengentasan kemiskinan yang relatif tidak jalan, serta kendala-kendala lain yang tidak hanya

sebagai problem struktural dan birokrasi, tetapi problem-problem yang bersifat kualitatif. Sejauh ini kita juga tidak mengetahui secara signifikan bagaimana aspirasi masyarakat terhadap problem yang mereka hadapi itu. Itu pula sebabnya, kajian-kajian yang bersifat kualitatif diperkirakan merupakan sumbangan masih tetap diperlukan.

Memasuki tahun 2004, Provinsi Riau masih menghadapi persoalan kemiskinan yang tinggi karena 40,05 persen dari sekitar 5,5 juta penduduknya berada tepat di garis kemiskinan. Kondisi itu mengkhawatirkan dan ironis mengingat potensi perekonomian Riau dianggap sangat baik. Ini sangat ironis mengingat Provinsi Riau memiliki sumber daya alam dan posisi sangat strategis. Padahal, pada saat yang sama, pertumbuhan ekonomi provinsi ini sangat tinggi, 4,67 persen, dan diperkuat oleh produk domestik regional bruto per kapita yang juga tinggi, Rp 13,2 juta. Jika dilihat dari estimasi pertumbuhan ekonomi di Riau, tanpa melibatkan minyak dan gas, diketahui sektor pertanian akan tumbuh sekitar 6,47 persen pada 2004 mendatang, sektor industri tumbuh 5,57 persen, sedangkan pertambangan 4,45 persen, dan perdagangan 5,88 persen. Sebagai contoh, daerah yang menjadi kantung-kantung kemiskinan di Riau antara lain Kabupaten Bengkalis yang mempunyai tingkat kemiskinan nomor dua di Riau, setingkat di atas Indragiri Hulu. Padahal sebagian besar ladang minyak Riau, bahkan Indonesia, terletak di kabupaten ini. Desa Tanjungpalas di Dumai menjadi desa tertinggal tahun 1996. Padahal, di sebelahnya gagah berdiri kilang penyulingan minyak yang menghasilkan 40 persen BBM nasional.

Ironisme di atas menyebabkan berbagai usaha untuk mengatasi kemiskinan di Riau masih sangat relevan untuk selalu dikaji dalam berbagai perspektif. Persoalan inilah yang masih mengkhawatirkan Pemerintah Riau saat ini, yang perlu dicari solusi yang kongkrit untuk masalah kemiskinan di Riau. Buku ini berusaha untuk mengidentifikasi persoalan-

persoalan mendasar yang menyebabkan terjadinya kemiskinan di Provinsi Riau. Selanjutnya dirumuskan upaya-upaya nyata yang dapat diaplikasikan untuk dapat meningkatkan marwah negeri dan rakyat Riau.

Pengukuran angka kemiskinan dilakukan dengan menggunakan dua pendataan, yaitu angka kemiskinan yang dihitung oleh BKKBN dan yang berasal dari BPS. Berdasarkan data dari BKKBN, pengukuran kemiskinan dibagi dalam 2 kategori, yaitu penduduk Pra Sejahtera dan Sejahtera I. Jumlah penduduk Pra Sejahtera dan Sejahtera I di Provinsi Riau karena alasan ekonomi dan non-ekonomi menunjukkan tren yang berfluktuasi. Pada tahun 1998 angka kemiskinan sebesar 33,13% sebagai akibat pengaruh krisis ekonomi. Angka kemiskinan di Provinsi Riau mengalami peningkatan yang cukup signifikan, yaitu 42,25% pada tahun 1999, dan kemudian naik lagi menjadi 44,25% pada tahun 2000. Kemudian setelah melalui upaya pelaksanaan program ekonomi kerakyatan, angka kemiskinan tersebut kembali mengalami penurunan menjadi 41,57% pada tahun 2001 dan 40,05% pada tahun 2002.

Ini berarti sejak tahun 2000 ke tahun 2002 terdapat pengurangan penduduk miskin sebanyak 4,2% atau lebih kurang 222.000 jiwa. Angka kemiskinan berdasarkan Susenas Tahun 2002, yang diukur menurut kebutuhan makanan sebesar 2100 kalori per kapita, pada tahun 1999 adalah 14,00% dari total penduduk menurun menjadi 13,67% pada tahun 2002, lebih rendah dibandingkan dengan angka kemiskinan rata-rata Nasional sebesar 18,02 % pada tahun 2002.

Sampai Maret 2006 menurut BKKBN jumlah penduduk miskin di Provinsi Riau sebesar 1.008.163 orang atau sebesar 22,19%, sedangkan jumlah Rumah Tangga Miskin di Provinsi Riau sebesar 231.508 dari jumlah total 977.288 rumah tangga yang terdapat di Provinsi Riau. Adapun jenis program yang dilakukan oleh pemerintah pusat, provinsi, dan daerah dalam pengentasan kemiskinan antara lain: (1) Inpers Desa Ter-

tinggal, (2) Jaringan Pengaman Sosial, (3) Program bantuan modal melalui ekonomi kerakyatan, (4) Program bantuan beras miskin, (5) Santunan langsung tunai atau bantuan langsung tunai, dan (6) Pemberian beasiswa, kartu sehat, dana bergulir, dll. Akan tetapi, seperti telah menjadi “pengetahuan umum” program tersebut lebih sebagai memberi ikat daripada memberi pancing. Persoalannya, apakah jika masyarakat diberi pancing, program pengentasan kemiskinan dapat berjalan?

Tahun 2020, sebuah pusat perekonomian dan kebudayaan Melayu di kawasan Asia Tenggara akan muncul di Provinsi Riau. Demikianlah rancangan yang akan dibangun oleh Pemerintah Provinsi Riau yang diserap dalam Visi Riau 2020. Di dalam visi tersebut, terdapat berbagai indikator makro yang menjadi sasaran tenwujudnya Provinsi Riau sebagai pusat perekonomian di kawasan Asia Tenggara.

Riau baru bisa dinyatakan sebagai sebuah pusat perekonomian di Asia Tenggara jika pendapatan per kapita penduduknya telah mencapai 7.500 dollar AS, ditambah investasi per tahun yang mencapai 1 miliar dollar AS. Dengan adanya investasi yang tinggi itu, maka diharapkan laju pertumbuhan ekonomi daerah ini dapat mencapai 8,5 persen dengan tingkat inflasi yang dapat ditolerir sebesar 11 persen per tahun. Dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu, Riau baru dapat dinyatakan menjadi pusat perekonomian di Asia Tenggara jika *disribution of income-nya* adalah 30 persen berpenghasilan rendah, 40 persen sedang, dan 30 persen masyarakat berpenghasilan tinggi. Persoalannya, bagaimana prospek hal tersebut dapat direalisasikan?

Saat ini Riau, baru berada pada tingkat laju pertumbuhan ekonomi sebesar 5,2 persen, dengan pendapatan per kapita sebesar RP 5,5 juta, dan investasi riil hanya Rp 15,5 triliun. Sementara itu, inflasi yang ada sudah sangat tinggi yakni mencapai 10 persen, dan distribusi pendapatan yang ada adalah 23 persen di masyarakat ekonomi rendah, 37 persen sedang,

dan yang terbanyak 40 persen justru pada kalangan masyarakat ekonomi tinggi. Tingkat pertumbuhan ekonomi yang spektakuler itu masih menyisakan penduduk miskin sebesar 41,76 persen dari sekitar 4,5 juta penduduk yang ada. Selain itu, pengangguran masih mencapai 13,61 persen, di mana 6,40 persen di antaranya adalah pengangguran terbuka, lebih dari itu masih ada 59,38 persen anak berusia 10 tahun yang berpendidikan sekolah dasar ke bawah.

Untuk mewujudkan keinginan visi perekonomian tanpa meninggalkan permasalahan sosial ekonomi tadi, maka sejak 2002, ditetapkan satu pilar pembangunan dari lima pilar yang ada dalam Visi Riau 2020 sebagai Pilar Pembangunan Ekonomi Kerakyatan. Dalam dua tahun anggaran, pilar tersebut telah dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Riau sebesar Rp 1,206 triliun, yakni Rp 561,92 miliar dalam APBD 2002 dan Rp 643,76 miliar pada APBD 2003 ini.

Meskipun dana Pilar ke-3 dalam Visi Riau 2003 itu begitu besar, namun tidak sebesar itu pula yang benar-benar terserap langsung pada masyarakat ekonomi lemah dalam bentuk bantuan dana cair. Hal itu terjadi sebab khusus untuk meneteskan dana yang begitu besar kepada masyarakat di tingkat akar rumput tersebut ada pos yang dikenal dengan Dana Program Ekonomi Kerakyatan (PEK). Dana PEK ini dianggarkan hanya sebesar Rp 152,81 miliar saja, yakni Rp 52,81 miliar di tahun 2001 dan Rp 100 miliar pada tahun 2002.

Berdasarkan beberapa penelitian yang dilakukan sebelumnya masih ditemukannya penggunaan dana oleh masyarakat yang bersifat konsumtif, bukan kepada pengembangan usaha ekonomi produktif atau pengembangan ekonomi kerakyatan. Hal ini memberikan dampak menjadi terhambatnya proses pengentasan kemiskinan di provinsi Riau.

Berdasarkan kondisi dan realitas yang terjadi, maka penelitian pada buku ini melakukan program eksplorasi

terhadap proses kemiskinan yang ada di Provinsi Riau yang akan diuraikan lebih eksplisit pada pembahasan berikutnya.

Salah satu kabupaten yang tingkat kemiskinannya termasuk tinggi di Riau adalah Rokan Hilir. Persoalan kemiskinan di Kabupaten Rokan Hilir merupakan isu prioritas yang harus segera ditanggulangi. Sampai saat ini usaha untuk merancang program dan melakukan langkah pemberdayaan masyarakat miskin secara nyata masih menemui berbagai kendala, di antaranya adalah ketidaktersediaan data yang memadai yang dapat mendukung operasionalisasi usaha tersebut. Di sisi lain, data penduduk miskin yang dipublikasikan oleh berbagai dinas atau instansi sering sangat beragam, baik dalam jumlah, konsep maupun parameter yang mendasari.

Sejumlah kekeliruan yang dilakukan di masa lalu hingga menyebabkan berbagai upaya penanganan kemiskinan tidak berjalan efektif dikarenakan: *Pertama*, kurang memperhatikan dimensi sosial lain yang penting karena pemahaman bahwa kemiskinan sebagai persoalan ekonomi. *Kedua*, penyediaan data tentang jumlah penduduk dan keluarga miskin yang kurang akurat dan kurang representatif, sehingga tidak banyak bermanfaat untuk kepentingan perencanaan program pembangunan yang efektif. *Ketiga*, data kemiskinan yang disediakan seringkali bersifat statis, hanya menunjukkan berapa jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan, sebaliknya kurang menggali dinamika kehidupan serta kemampuan penduduk atau keluarga miskin itu sendiri dalam mengakses berbagai fasilitas publik yang layak.

Kemiskinan jdicirikan oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya (*World Summit for Social Development*, 1995). Jadi, kecenderungan mereduksi pengertian kemiskinan hanya sebagai persoalan ekonomi atau besar pendapatan dikurangi pengeluaran, sesungguhnya tidak pernah bersifat kontekstual, bahkan sebagian bersifat kontraproduktif.

Dalam rangka memetakan kondisi kemiskinan yang lebih akurat, disadari bahwa pemerintah perlu menyusun dan mengembangkan indikator baru untuk memberikan gambaran yang lebih realistis tentang kondisi kemiskinan. Dalam hal ini, salah satu indikator yang dinilai representatif untuk memetakan kondisi kemiskinan adalah melalui pengukuran Indeks Kemiskinan Manusia (IKM). Pada dasarnya IKM adalah bentuk pengukuran kemiskinan yang relatif baru dan lebih luas dari sekedar mengukur kemiskinan dari indikator pendapatan dan pengeluaran. Bentuk pengukuran ini diperkenalkan oleh UNDP dengan mengombinasikan angka harapan hidup, tingkat buta huruf, tingkat kekurangan gizi, akses terhadap sarana air bersih dan fasilitas kesehatan (BPS, Bappenas, dan UNDP, 2001). Kajian yang dilakukan BPS, Bappenas dan UNDP (2001) menunjukkan bahwa IKM di Indonesia turun dari 27,6% pada tahun 1990 menjadi 25,2% pada tahun 1995, dan tetap stabil pada tingkat ini hingga tahun 1998.

Satu hal yang harus diperhatikan ialah bahwa IKM bukan suatu indeks yang menunjukkan jumlah kepala orang "*headcount*". Indikator yang mendasarinya tidak merujuk pada kelompok masyarakat yang sama. Contohnya mereka buta aksara tidak selalu mereka yang tidak memiliki akses terhadap air bersih (misalnya seseorang mungkin saja kaya raya tetapi tidak bisa membaca). Karena tumpang tindih antara kelompok masyarakat yang berbeda ini tidak diketahui, maka nilai komposit IKM sebesar 24,2% tidak dapat diartikan sebagai 24,2% dari penduduk hidup dalam kemiskinan. Walaupun demikian, IKM memberikan suatu indikasi yang sangat bermanfaat mengenai perkembangan kemiskinan manusia antar waktu. IKM juga dapat diperbandingkan antar negara, atau antar provinsi yang berbeda di satu negara. Di Indonesia, IKM berkisar antara nilai yang tertinggi 47,7% di Kabupaten Jaya Wijaya di Papua hingga yang terendah 8,3% di Jakarta Utara (BPS dan UNDP, 2001: 7-8).

IKM berbeda dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang mengukur kemajuan dari suatu negara secara keseluruhan dalam mencapai pembangunan manusia. IKM menggambarkan sebaran dari suatu kemajuan dan mengukur ketertinggalan yang masih ada. IKM mengukur ketertinggalan dalam dimensi yang sama dengan dimensi pembangunan manusia yang diukur dalam IPM. IKM di negara-negara berkembang difokuskan pada ketertinggalan dalam tiga dimensi, yaitu lamanya hidup, yang diukur dengan peluang pada saat lahir untuk tidak bertahan hidup hingga usia 40 tahun; pengetahuan, yang diukur dengan angka buta huruf pada orang dewasa; dan ketersediaan sarana umum, yang diukur dengan persentase penduduk yang tidak mempunyai akses terhadap sumber air bersih, persentase penduduk yang tidak mempunyai akses terhadap fasilitas kesehatan dan persentase anak di bawah usia lima tahun dengan berat badan kurang (BPS dan UNDP, 2001: 10).

Dari segi perencanaan, IKM memberikan suatu indikasi yang sangat bermanfaat mengenai perkembangan kemiskinan manusia antar waktu, sehingga dapat dijadikan acuan yang lebih akurat dalam proses penyusunan program intervensi. Bagi Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir, penyusunan IKM perlu dilakukan, sebab memasuki tahun 2007 diprediksi berbagai persoalan yang harus dihadapi akan makin berat, sementara dana yang tersedia amat terbatas, sehingga hal ini tentu membutuhkan perencanaan yang lebih akurat dan efektif.***