

Bab 4

ISU PRIORITAS PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Bab 4

ISU PRIORITAS PENANGGULANGAN KEMISKINAN

UPAYA penanggulangan kemiskinan di Provinsi Riau merupakan bahagian dari upaya penanggulangan kemiskinan nasional. Dalam implementasi program penanggulangan kemiskinan, maka beberapa keputusan pemerintah telah dikeluarkan, antara lain, Surat Keputusan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang diperkuat oleh beberapa peraturan perundangan tentang penanggulangan kemiskinan, seperti Surat Keputusan Gubernur Provinsi Riau No Kpts.20/1/2005 tentang Strategi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Riau.

Ternyata hingga saat ini upaya penanggulangan kemiskinan tersebut belum mencapai sasaran sebagaimana yang diharapkan, karena belum memiliki dampak yang signifikan terhadap pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin, apalagi penurunan jumlah penduduk miskin. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan secara makro belum tepat sasaran dan belum mampu menyentuh akar permasalahan kemiskinan di berbagai wilayah.

Berkaitan dengan hal tersebut, akan diuraikan tinjauan tentang program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan untuk menilai dampak pelaksanaan kebijakan terhadap perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin yang antara lain meliputi: 1) perluasan akses pangan, 2) perluasan akses layanan pendidikan, 3) perluasan akses layanan kesehatan, 4) peningkatan kesempatan kerja dan berusaha, 5) perluasan akses layanan perumahan, 6) penyediaan air bersih, 7) perluasan akses tanah, dan 8) perluasan akses partisipasi. Berdasarkan tinjauan dan evaluasi akan dicoba untuk menetapkan isu prioritas mengenai masalah kemiskinan yang ada di Kabupaten Rokan Hilir.

4.1. Perluasan Akses Pangan

Pada program perluasan akses pangan, dari berbagai hasil evaluasi dan penelitian menunjukkan adanya kelemahan dalam pelaksanaan Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin). *Pertama*, alokasi keluarga miskin yang berhak menerima Raskin lebih kecil dibandingkan jumlah keluarga miskin yang berhak menerima Raskin. Akibatnya, jumlah Raskin yang diterima oleh keluarga miskin selama 10 bulan di bawah jumlah yang ditetapkan, rata-rata sebesar 129 kg. Rata-rata jumlah Raskin yang diterima oleh keluarga miskin ini hanya mampu memenuhi sekitar 25,18% dari kebutuhan beras mereka.

Kedua, harga Raskin yang tidak sesuai ketentuan, lebih dari Rp 1000/kg. Lebih tingginya harga Raskin yang harus ditebus oleh keluarga miskin adalah akibat tingginya biaya transportasi dari lokasi tanggungjawab Bulog Divisi Regional yaitu ibukota kecamatan. Biaya pengangkutan dari ibukota kecamatan hingga ke desa menjadi beban penerima Raskin, sehingga harga Raskin yang seharusnya Rp 1000/kg harus ditebus oleh keluarga miskin sebesar Rp 1200 – 2300/kg.

Dengan memperhatikan permasalahan ini, langkah

strategis ke depan yang diperlukan adalah upaya meningkatkan kesejahteraan petani melalui peningkatan produktivitas tanaman pangan utamanya padi, mengembangkan diversifikasi pangan, meningkatkan partisipasi pemerintah kabupaten dalam program Raskin dan meninjau kembali mekanisme penetapan alokasi/plafon serta penyaluran Raskin.

4.2. Perluasan Akses Pendidikan

Program perluasan akses layanan pendidikan yang pernah dilakukan adalah: pembangunan SD Inpres (1973), wajib belajar 6 tahun (1984), wajib belajar 9 tahun (1994), dan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) tahun 1998 dengan tujuan mencegah peningkatan angka putus sekolah sebagai dampak krisis ekonomi. Selain itu, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tahun 2005 dalam rangka membebaskan iuran siswa yang berasal dari keluarga miskin dan Bantuan Khusus Murid (BKM) sebesar Rp 390.000/siswa yang diperuntukkan bagi siswa dari keluarga miskin yang terancam putus sekolah.

Meskipun program tersebut cukup berhasil, namun kelemahan dari program pemberian beasiswa bagi siswa keluarga miskin adalah ketidaktepatan sasaran penerima. Pemerintah kabupaten melakukan alokasi beasiswa secara sama rata antar sekolah tanpa memperhatikan jumlah siswa yang tergolong miskin. Sekolah seringkali mengalami kesulitan menentukan siswa penerima beasiswa karena jumlah yang dialokasikan lebih sedikit dibandingkan jumlah siswa miskin. Masyarakat juga menuntut agar beasiswa dibagi secara merata pada semua siswa, karena adanya persepsi bahwa semua siswa berhak menerima. Disamping itu, program beasiswa yang telah dilakukan hanya dapat menjangkau anak-anak yang telah berada dalam sistem sekolah, sedangkan anak-anak yang belum pernah sekolah, putus sekolah, dan yang tidak melanjutkan pendidikan, tidak akan mendapatkan dukungan pembiayaan.

Kebijakan yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan akses keluarga miskin terhadap pendidikan formal, dilakukan melalui pendidikan nonformal. Perluasan pendidikan nonformal dapat dilakukan melalui program paket A, B, dan C, program pendidikan keaksaraan, program pendidikan ketrampilan dan pelatihan kerja. Pendidikan nonformal seperti ini belum mendapat perhatian yang serius dari pemerintah kabupaten/kota dan provinsi, sebagaimana kebijakan peningkatan mutu pendidikan yang belum menjadi prioritas, karena keterbatasan anggaran pendidikan kabupaten untuk meningkatkan jumlah guru yang berkompeten, serta kelengkapan sarana dan prasarana pendidikan.

Diperlukan langkah strategis agar pembangunan pendidikan mampu mendukung pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin, yakni antara lain mendorong pemerintah kabupaten untuk meningkatkan alokasi anggaran pendidikan secara bertahap sesuai tuntutan konstitusi, meningkatkan ketersediaan dan mutu sarana serta prasarana pendidikan, serta memperluas peluang bagi anak-anak keluarga miskin untuk memperoleh pelayanan pendidikan.

4.3. Perluasan Akses Kesehatan

Kebijakan untuk memperluas akses layanan kesehatan, dilakukan dalam bentuk pemberian subsidi pelayanan kesehatan kepada fasilitas kesehatan pemerintah. Fakta yang ditemukan menunjukkan bahwa masyarakat miskin memiliki akses yang lebih rendah sehingga subsidi tidak tepat sasaran. Kebijakan pembebasan biaya kesehatan melalui kartu sehat yang dilaksanakan mulai tahun 1993, kemudian dilanjutkan melalui program jaring pengaman sosial bidang kesehatan (JPS-BK), dilanjutkan lagi dengan PKPS-BBM bidang kesehatan tahun 2003 melalui Program Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin (PJKMM).

Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan, sedikit sekali masyarakat miskin di pedesaan yang mengetahui apalagi memiliki kartu PJKMM. Masalah ini disebabkan karena ketidaktepatan penentuan sasaran dan tidak adanya koordinasi dengan pemerintah desa/kelurahan dalam pendataan maupun pendistribusian kartu PJKMM. Disamping itu, penyaluran dana langsung ke rumah sakit tidak memberikan insentif bagi pemberi layanan untuk secara aktif meningkatkan mutu dan memperluas layanan ke kelompok masyarakat miskin. Kurangnya penyebaran informasi dan sosialisasi juga merupakan penyebab ketidaktahuan masyarakat miskin dalam memperoleh pelayanan kesehatan gratis. Langkah strategis yang perlu dilakukan untuk memenuhi hak dasar atas layanan kesehatan adalah pengembangan mekanisme jaminan kesehatan yang memadai untuk melindungi masyarakat miskin dari goncangan akibat pengeluaran biaya kesehatan.

4.4. Peningkatan Kesempatan Kerja dan Berusaha

Program-program peningkatan kesempatan kerja dan berusaha yang dijalankan, belum memberikan hasil yang signifikan dalam mengentaskan masyarakat dari kondisi kemiskinan mereka. Program Ekonomi Kerakyatan yang pernah diluncurkan oleh Pemerintah Provinsi Riau pada tahun 2001 dan 2002, dengan melibatkan 7 dinas/badan sebagai pelaksana teknisnya, tidak memenuhi sasaran yang diharapkan dan dihentikan pada tahun 2003 karena rendahnya tingkat pengembalian pinjaman. Faktor penyebab utama disini adalah tidak dilakukannya pendampingan secara profesional oleh dinas/badan terkait. Beberapa dinas/badan yang melakukan pendampingan, misalnya BPPM dengan Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UED-SP) ternyata tingkat pengembaliannya cukup tinggi.

Beberapa kelemahan yang dapat dikemukakan di sini

antara lain adalah: 1) kebijakan penyuluhan di sektor pertanian, perikanan, industri dan perdagangan belum menyediakan informasi dan teknologi yang dapat dijangkau masyarakat miskin agar mereka mampu meningkatkan produktivitas dan kualitas produksinya, 2) panjangnya jaringan pemasaran antara petani/nelayan sebagai produsen dengan konsumen akhir yang menyebabkan rendahnya harga ditingkat petani/nelayan, 3) kebijakan yang ada belum mampu mendorong perbaikan kualitas dan perluasan kelembagaan usaha, termasuk pengorganisasian para pengusaha mikro dan petani/nelayan, baik melalui koperasi maupun organisasi lainnya. Kapasitas organisasi yang rendah ini belum mendapat dukungan dan pendampingan yang memadai, dan 4) dari sisi permodalan, kebijakan keuangan yang ada melalui lembaga perbankan sebagian besar dimanfaatkan oleh pengusaha besar dan menengah, dan kurang dapat diakses oleh pengusaha kecil dan mikro, khususnya di sektor pertanian. Sementara itu belum ada kepastian hukum bagi lembaga keuangan mikro seperti UED-SP yang lebih mampu dijangkau masyarakat miskin.

Langkah strategis yang perlu dilakukan adalah melalui langkah terpadu untuk menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat miskin dengan meningkatkan investasi yang padat karya, peningkatan akses terhadap permodalan, faktor produksi, informasi, teknologi dan pasar serta pengembangan lembaga keuangan mikro dan perlindungan bagi koperasi, usaha mikro dan kecil. Upaya pelatihan tenaga kerja lebih diprioritaskan kepada angkatan kerja usia muda dari kalangan berpendapatan rendah yang berpotensi.

4.5. Perluasan Akses Perumahan

Kebijakan perluasan akses layanan perumahan dilakukan melalui program perumahan swadaya yang bertujuan untuk mendorong kemandirian masyarakat berpenghasilan rendah

agar secara swadaya memiliki rumah layak huni dengan memberi pinjaman dana bergulir berjangka waktu 2-3 tahun dalam bentuk bahan bangunan. Pinjaman kepada masyarakat dikelola oleh organisasi swadaya masyarakat yang dibentuk oleh masyarakat dan disebut Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Program ini memang tidak dijalankan di kabupaten Rohil, tetapi perlu juga disampaikan bahwa ternyata jumlah bantuan masih jauh lebih rendah dari masyarakat berpenghasilan rendah yang membutuhkan rumah. Kelemahan program ini adalah, perguliran dana yang relatif lambat, hanya dikembangkan di sekitar wilayah perkotaan, stagnan ketika hendak dikembangkan ke daerah lain, banyaknya masyarakat miskin yang tidak tersentuh karena ketidakmampuan menyediakan uang muka dan/atau angsuran per bulannya.

Secara umum, pelaksanaan kebijakan perumahan masih belum mampu mengatasi keterbatasan akses, mutu dan kepemilikan perumahan bagi masyarakat miskin, oleh karena minimnya anggaran serta tidak sebandingnya anggaran yang tersedia dengan kebutuhan masyarakat miskin terhadap perumahan layak huni. Langkah strategis yang diperlukan adalah: 1) meningkatkan kapasitas keswadayaan masyarakat dalam penyediaan perumahan yang layak, 2) mengembangkan sistem pembiayaan pembangunan rumah yang dapat meningkatkan keterjangkauan keluarga miskin produktif terhadap fasilitas perumahan yang layak, 3) meningkatkan jumlah unit rumah layak huni yang dibangun melalui program pembangunan rumah layak huni, khusus bagi keluarga miskin tidak produktif.

4.6. Perluasan Akses Air Bersih

Kebijakan perluasan akses air bersih bagi keluarga miskin di Provinsi Riau pada umumnya masih jauh dari harapan. Kota Pekanbaru sebagai tolok ukur keberhasilan penyediaan air

bersih bagi Provinsi Riau, akses keluarga miskin terhadap air bersih hanya sebesar 52,7%. Sedangkan di kabupaten/kota lainnya, keluarga miskin yang mampu mengakses air bersih hanya berkisar antara 4,9%-30%. Pelaksanaan kebijakan penyediaan air bersih melalui PDAM relatif sulit dan lamban karena hampir semua PDAM yang ada di Riau tidak sehat, dan tidak dapat diandalkan.

Program penyediaan air bersih yang berbasis masyarakat, yaitu dengan membangun sumur gali atau sumur bor, atau mesin pengolahan air bersih dengan bak penampung ternyata cukup membantu meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap air bersih. Namun tentu saja upaya seperti ini mengalami banyak hambatan karena terbatasnya kemampuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, disamping kesadaran masyarakat sendiri terhadap pentingnya ketersediaan air bersih. Langkah strategis yang diperlukan untuk mendukung pemenuhan hak atas air bersih adalah dengan meningkatkan jumlah sumur gali/sumur bor/mesin pengolah air bersih beserta bak penampungnya, yang dikelola oleh masyarakat, dan mengembangkan mekanisme pengelolaan dan sanitasi yang dapat diakses oleh masyarakat miskin.

4.7. Perluasan Akses Tanah

Kebijakan perluasan akses atas tanah tidak pernah benar-benar menyentuh masyarakat miskin, dan seringkali menimbulkan masalah baru yang memperparah kondisi kemiskinan mereka. Kebijakan pemberian hak penguasaan tanah (lahan) secara besar-besaran kepada transmigran maupun perusahaan besar telah memarjinalkan masyarakat lokal. Kebijakan ini selain tidak mengindahkan hak-hak perolehan masyarakat (*entitlement*) dan keterikatan masyarakat lokal pada hutan sebagai sumber kehidupannya, juga menghambat perluasan akses tanah/lahan bagi

masyarakat miskin tempatan. Hal ini terlihat dari luasnya kepemilikan lahan sawah dan kebun keluarga miskin yang sebagian besar di bawah skala ekonomis. Langkah strategis yang diperlukan untuk mendukung perluasan akses tanah/ lahan bagi masyarakat miskin adalah menghentikan pemberian HGU kepada perusahaan besar, membatalkan/mencabut HGU perusahaan yang menelantarkan lahan/tanah dan mere-distribusikan aset lahan kepada keluarga miskin melalui pola perkebunan rakyat.

4.8. Perluasan Akses Partisipasi

Partisipasi dalam proses penentuan kebijakan memiliki peran yang sangat strategis dalam pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Dengan tersedianya ruang partisipasi dan kemampuan menyampaikan aspirasi, masyarakat miskin akan dapat mempengaruhi keputusan yang diambil agar sesuai dengan kepentingan mereka. Beberapa program yang dijalankan ternyata belum cukup aspiratif terhadap kepentingan masyarakat miskin. Partisipasi dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) masih dalam taraf tukar informasi yang lebih didominasi oleh pihak pemerintah, sementara dari pihak masyarakat masih terbatas pada kalangan tokoh-tokoh dan pemuka masyarakat yang belum aspiratif terhadap kebutuhan kelompok miskin. Partisipasi masyarakat dalam bidang penganggaran, yang diatur oleh Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, belum berjalan seperti yang diharapkan. Penentuan anggaran lebih sering ditentukan oleh pemerintah bersama DPRD. Selain itu, rencana yang disusun mulai dari tingkat desa/kelurahan seringkali tidak menjadi acuan dalam proses penganggaran yang ditetapkan oleh DPRD.

Program penanggulangan kemiskinan yang diluncurkan di provinsi Riau dalam dua fase, yakni fase I tahun 1998-2002,

dan fase II tahun 2003/2004, adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Pengembangan Prasarana Pedesaan (P2D) bagi kabupaten bukan penerima PPK, yang salah satunya adalah Kabupaten Rokan Hilir. Dalam pelaksanaannya, ruang partisipasi masyarakat sering berbentur dengan kepentingan administrasi dan waktu pelaksanaan kegiatan yang terbatas, serta belum optimal dalam pengembangan mekanisme partisipatif yang berkelanjutan.

Beberapa kelemahan pada kebijakan ini adalah: 1) Rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam proses perencanaan dan penganggaran disebabkan oleh kurangnya pemahaman mengenai proses partisipatif dan kurangnya informasi mengenai tahapan kedua kegiatan tersebut. Hal ini terjadi karena sosialisasi yang dilakukan menggunakan perwakilan, dan masyarakat tidak mempunyai perwakilan dalam forum perencanaan dan penganggaran, 2) Proses perencanaan dan penganggaran tidak secara tegas dan eksplisit diatur dalam dokumen perencanaan, dan 3) Pemilihan pelaku yang terlibat dalam proses perencanaan seringkali tidak mewakili kepentingan masyarakat luas sehingga kontribusinya tidak optimal.

Dalam upaya memperkuat partisipasi masyarakat, forum konsultasi publik perlu dikembangkan dalam berbagai tahap, yakni pada tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi. Keterlibatan langsung masyarakat dalam konsultasi publik akan membuat pengambilan keputusan di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten/kota menjadi lebih peka terhadap permasalahan dan kebutuhan masyarakat miskin. Selain itu, masyarakat dapat memantau dan mengawasi secara langsung pelaksanaan kebijakan yang menyangkut kehidupan mereka

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, berdasarkan tinjauan kebijakan dan evaluasi, akan dicoba untuk menentukan isu prioritas tentang permasalahan kemiskinan di Kabupaten Rokan Hilir. Isu prioritas di sini adalah faktor

penyebab kemiskinan yang dinilai mendesak dan penting untuk segera ditangani oleh pemerintah kabupaten. Isu prioritas yang dipaparkan tentunya bukan merupakan isu orang per orang atau yang sifatnya kasuistis saja, tetapi isu di tingkat komunitas atau kelembagaan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Secara rinci, isu prioritas kemiskinan yang berhasil diidentifikasi dari proses perencanaan yang sifatnya *bottom-up* (dari bawah) adalah sebagai berikut:

Pertama, tidak dimilikinya asset produksi yang memadai dan kurangnya kemampuan keluarga miskin dalam upaya pengembangan kegiatan produktif dan kegiatan diversifikasi usaha, terutama produktivitas pangan. Di Kabupaten Rokan Hilir, kelompok masyarakat yang diperkirakan paling terpukul adalah mereka yang termasuk kelompok masyarakat yang tidak stabil, mudah tergeser, rapuh, miskin, dan jauh dari jangkauan pembangunan. Sementara kelompok masyarakat miskin produktif adalah kelompok dengan akses permodalan yang sangat rendah.

Masyarakat miskin itu disinyalir memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pihak yang lebih kuat dan memiliki posisi tawar yang rendah terhadap kelas sosial di atasnya. Studi yang dilakukan menunjukkan bahwa kelompok masyarakat miskin tersebut umumnya buta hukum, jauh dari akses pelayanan publik, terisolasi dari informasi dan koneksi, tidak memiliki patron yang kuat, sehingga sangat tergantung pada sedikit sumber penghasilan tertentu. Akibat kerentanan yang diderita, kelompok masyarakat miskin tersebut sering jatuh sakit, lemah jasmani, dan hal ini cenderung terjadi terus-menerus akibat konsumsi yang kurang layak dan jauh dari syarat-syarat kesehatan dan gizi.

Kedua, kemungkinan terjadinya bias dalam pemilihan kelompok sasaran dan penyaluran program-program penanggulangan kemiskinan. Sering terjadi, akibat tidak didukung

data yang memadai dan mutakhir dan lemahnya kontrol di tingkat pelaksanaan, maka penyaluran dana penanggulangan kemiskinan seringkali rawan bias dan tidak tepat sasaran. Di Kabupaten Rohil sendiri, meski tidak ada data yang pasti menyebutkan berapa persen jumlah penduduk yang menyimpang, namun demikian kemungkinan terjadinya bias dalam memilih kelompok sasaran masih sangat lebar. Tidak berfungsinya kelompok kontrol dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan adalah faktor lain yang menyebabkan kemungkinan terjadinya penyimpangan.

Ketiga, rendahnya akses masyarakat miskin terhadap berbagai fasilitas publik (sarana air bersih, fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, permukiman yang layak). Disadari bahwa salah satu masalah yang timbul di Kabupaten Rohil adalah upaya penyediaan dan kemampuan pemerintah itu untuk memberikan layanan dan fasilitas publik secara memadai. Pemerintah kabupaten disaat yang sama harus berhadapan dengan masalah keterbatasan biaya untuk membangun fasilitas publik yang memadai. Kalau pun jumlah fasilitas publik yang tersedia mencukupi, tetapi akibat rendahnya akses masyarakat terhadap berbagai pelayanan fasilitas publik, maka yang terjadi kemudian adalah disparitas antara kebutuhan dan keterbatasan kemampuan.

Keempat, rendahnya kapasitas organisasi di tingkat mikro dalam kegiatan-kegiatan produktif dan rendahnya tingkat keswadayaan masyarakat, tidak terjangkaunya informasi dan teknologi pada berbagai bentuk penyuluhan kegiatan produktif, tidak tersedianya ruang konsultasi publik, serta rendahnya keterlibatan masyarakat pada forum partisipatif dalam berbagai tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi, sangat tidak efektif bagi pencapaian tujuan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Kurangnya informasi dan sosialisasi menjadi penyebab ketidaktahuan masyarakat terhadap berbagai bentuk bantuan pendidikan, kesehatan, dan lainnya yang seharusnya mereka terima.

