

Bab 5

**ARAH DAN  
KEBIJAKAN UMUM  
PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN**

Bab 5

## ARAH DAN KEBIJAKAN UMUM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

### 5.1. Arah dan Kebijakan Umum

Arah dan kebijakan umum penanggulangan kemiskinan yang direkomendasikan untuk dikembangkan di Kabupaten Rokan Hilir adalah:

*Pertama, mempertajam fokus kelompok sasaran program penanggulangan kemiskinan*

Dengan mempertajam fokus kelompok sasaran ini, maka yang diharapkan adalah upaya-upaya pengentasan masyarakat miskin atau program pembangunan sektor sosial lain benar-benar dapat terarah, dan menjangkau lapisan masyarakat yang berada di tingkat paling rentan. Bila fokus kelompok sasaran tidak terarah biasanya program akan rawan bias, dan tidak mustahil jatuh kepada orang-orang yang sebenarnya tidak berhak. Selama ini, masing-masing dinas atau instansi biasanya mereka menentukan sendiri-sendiri kelompok mana yang menjadi sasaran prioritas.

Selain pemborosan anggaran karena tiap instansi harus

menyediakan tenaga, waktu dan dana sendiri untuk keperluan pendataan awal kelompok sasaran kecenderungan untuk berjalan sendiri ini acapkali menyebabkan dampak program menjadi parsial karena sifatnya tidak terpadu. Untuk lebih efisien dan mencapai kesamaan fokus kelompok sasaran, perlu dipikirkan langkah segera untuk melakukan pendataan kelompok sasaran dengan mempertimbangkan kepentingan berbagai instansi.

Di bidang sosial dapat dipakai hasil pendataan keluarga sejahtera dari BKKBN, namun instrumen pendataan perlu ditambah dengan indikator lain dari segi pendidikan, ketenagakerjaan dan kesehatan. Sehingga dapat dirumuskan, keluarga miskin yang menjadi prioritas sebagai kelompok sasaran adalah keluarga pra-sejahtera alasan ekonomi, terutama mereka yang saat ini menganggur, memiliki anak yang putus sekolah atau anak yang bekerja, dan dari segi kesehatan anggota keluarga miskin tersebut termasuk kategori kurang gizi atau sering sakit.

*Kedua, mendorong pemberdayaan dan pengembangan kegiatan produktif keluarga miskin*

Selama ini, kekurangan pokok yang perlu diperhatikan dari berbagai upaya penanggulangan kemiskinan adalah bahwa mereka menjadi begitu memusatkan perhatian pada peningkatan kuantitas produksi atau hasil kegiatan produktif masyarakat miskin, sehingga kebutuhan sistem produksi mendapat tempat yang lebih utama daripada kebutuhan masyarakat miskin yang lebih substansial. Selama ini, program penanggulangan kemiskinan lebih banyak berorientasi pada peningkatan produksi daripada bertujuan untuk mendistribusikan kesejahteraan. Program bantuan permodalan dan bantuan teknologi yang diberikan pemerintah meski dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat miskin, namun, tersirat maksud yang sesungguhnya adalah untuk meningkatkan produksi demi kepentingan ekspor dan pencapaian PAD.

Upaya meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin sesungguhnya tidak selalu harus dengan cara memacu perkembangan dan semata hanya berusaha meningkatkan volume atau jumlah produksi sektor usaha kecil tersebut. Sebagai salah satu alternatif dan mungkin juga dapat dilakukan secara bersamaan pola lain yang dapat dilaksanakan untuk mengembangkan usaha kecil, adalah dengan cara melakukan efisiensi proses produksi, yang disertai bantuan teknologi produksi dan perbaikan manajemen produksi. Selain itu, untuk meningkatkan kadar keberdayaan keluarga miskin dan sekaligus mencegah resiko kemungkinan terjadinya kegagalan total dari usaha keluarga miskin, maka sebaiknya pada saat yang bersamaan tiap-tiap anggota keluarga yang termasuk tenaga kerja produktif didorong untuk mengembangkan kegiatan usaha yang beraneka-ragam yang berbeda antara satu dengan yang lain. Hal ini untuk mencegah ketergantungan sebuah keluarga pada satu jenis mata pencaharian, yang relatif secara sosial-ekonomi lebih rapuh, dibandingkan dengan keluarga yang melakukan diversifikasi usaha. Keluarga yang mengembangkan pola diversifikasi usaha, dalam kehidupan sehari-hari akan lebih berdaya dan lentur terhadap tekanan kebutuhan ekonomi.

Sejalan dengan pola diversifikasi usaha tersebut, satu hal yang perlu diperhatikan adalah, bahwa untuk mempercepat pengembangan kegiatan produktif masyarakat miskin, program-program penanggulangan kemiskinan sebaiknya tidak hanya terfokus kepada kepala keluarga, yang dalam hal ini adalah laki-laki, tetapi juga perlu memberi kesempatan seluas-luasnya kepada perempuan untuk terlibat dalam kegiatan produktif secara nyata.

*Ketiga, meningkatkan posisi bargaining (tawar) dan mengurangi kerentanan keluarga miskin*

Program pembangunan sosial dan upaya penanggulangan kemiskinan jangan hanya terjebak pada program bantuan yang

bersifat sementara dan menciptakan ketergantungan baru, melainkan harus lebih mengedepankan program yang berorientasi pada proses pemberdayaan, yang intinya bersifat *people centered, participatory, empowering, dan sustainable*. Maksud pemberdayaan disini adalah pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis, ekonomi dan sosial, serta meningkatkan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil pembangunan. Pemberdayaan pada intinya adalah pemanusiaan. Pemberdayaan, mengutamakan usaha sendiri dari orang yang diberdayakan untuk meraih keberdayaannya. Oleh karena itu, pemberdayaan sangat jauh dari konotasi ketergantungan.

Dua hal yang menjadi prasyarat bagi upaya pemberdayaan: *Pertama*, pembentukan kelompok (Pokmas) untuk memperkuat posisi *bargaining* penduduk miskin, khususnya dalam penentuan harga. *Kedua*, dalam bentuk pengembangan jaringan (*net working*) dan memperluas akses penduduk miskin terhadap pasar yang lebih luas.

Untuk memerangi kemiskinan di semua sektor, diperlukan kebijakan yang lebih mendasar, sebuah kebijakan anti-kemiskinan yang harus mendahulukan serta berdimensi kerakyatan. Konsep utama dari pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan.

Pembangunan yang berdimensi kerakyatan memberi peran kepada individu bukan sekedar sebagai subyek, melainkan sebagai aktor yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang memengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa dan perbedaan lokal. Karena itu ia mendukung sistem swa-

organisasi yang dikembangkan di sekitar satuan organisasi berskala manusia dan komunitas-komunitas swadaya.

*Keempat, meningkatkan peran lembaga lokal dan kelompok sekunder di masyarakat dalam upaya monitoring dan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan*

Agar pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan tidak mengalami penyimpangan atau bias di tingkat pelaksanaan, maka prasyarat yang dibutuhkan selain harus ada jaminan bahwa proses pelaksanaan program berjalan secara transparan, juga harus didukung oleh mekanisme dan sistem pengawasan yang kuat, khususnya keterlibatan dan pengawasan dari masyarakat miskin itu sendiri sebagai kelompok sasaran dan pengawasan dari lembaga-lembaga lokal dan kelompok sekunder di masyarakat. Beberapa temuan di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan menjadi rawan penyimpangan apabila pengawasan dari masyarakat tidak berjalan secara memadai. Berbagai bantuan modal kegiatan produktif yang dikucurkan, selain tidak tepat sasaran, seringkali juga dimanfaatkan oleh orang tertentu untuk kepentingan pribadi.

Beberapa bentuk kegiatan taktis yang perlu dilaksanakan untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan adalah: (1) pemasangan "papan informasi" di tiap desa/kelurahan sebagai media informasi alokasi dana dan rincian program-program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan di daerah yang bersangkutan, dan (2) pembentukan tim verifikasi di tiap desa/kelurahan yang melibatkan berbagai elemen dan kelompok sekunder di masyarakat, termasuk LSM, yang bertugas untuk memberikan keputusan terakhir dalam penentuan kelompok sasaran program, sekaligus berperan sebagai kelompok kontrol terhadap pelaksanaan program di luar mekanisme kelembagaan yang sudah ada.

Sesuai dengan paradigma baru penanggulangan kemiskinan di Provinsi Riau, maka program-program yang

dijalankan harus berbasis pada peningkatan kesejahteraan dan kemandirian lewat program pemberdayaan usaha mikro yang ada di masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan ditentukan oleh kerjasama dan peran aktif dari semua *stakeholder*. Untuk itu perlu satu forum lintas pelaku yang berfungsi sebagai wadah koordinasi dan sinkronisasi kebijakan dan program penanggulangan antar stakeholder mulai dari tingkat desa/kelurahan hingga provinsi, yang mengkoordinasikan peran dunia usaha, pemerintah (peran regulasi, peran pelayanan, peran fasilitasi), dan masyarakat (peran advokasi, peran asistensi dan pendampingan, kontrol sosial). Rumusan paradigma baru tersebut adalah:

Penanggulangan Kemiskinan yang Partisipatif

SASARAN ===== Pembangunan Manusia

LANGKAH ===== Perubahan struktur masyarakat

>> kesempatan kerja/berusaha

>> peningkatan kapasitas/pendapatan

>> perlindungan sosial/kesejahteraan

FOKUS ===== Penduduk miskin produktif (15-55 tahun)

PERAN

STAKEHOLDER == Pemerintah : Fasilitator

Masyarakat : Pelaku usaha

Perbankan : Pembiayaan

KKMB/BDS : Pendamping

TUJUAN ===== *MASYARAKAT YANG MAJU,  
MANDIRI, SEJAHTERA DAN  
BERKEADILAN*

Adapun strategi yang perlu digulirkan adalah sebagai berikut :

#### STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN

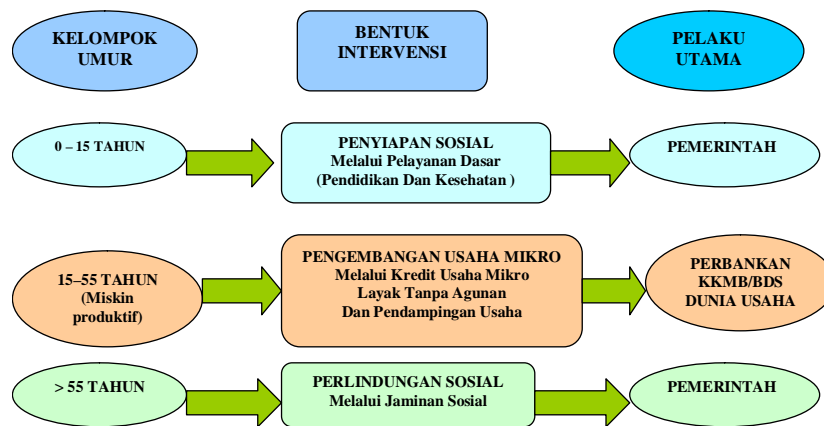
1. Pemberdayaan masyarakat:
  - Upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peran serta aktif masyarakat itu sendiri dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan hidup, meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi, serta memperkuat martabat manusia dan bangsa
2. Aspek manusia, usaha, dan lingkungan (sarana prasarana)
3. Proses: penyiapan (*enabling*), penguatan (*strengthening*), dan perlindungan (*protecting*)
4. Sasaran:
  - Pra produktif (<15 tahun)
  - Produktif (15 – 60 tahun)
  - Pasca produktif (>60 tahun)
5. Fokus sasaran: pemberdayaan masyarakat miskin produktif dalam wujud pemberdayaan UMK
6. Dicapai melalui dua upaya:
  - Mengurangi beban orang miskin
  - Meningkatkan produktivitas dan pendapatan masyarakat miskin produktif

Dengan dijalankannya strategi berdasarkan paradigma baru ini, diharapkan program-program penanggulangan tidak hanya terpusat pada bantuan jangka pendek yang ternyata hanya mampu “mengurangi beban orang miskin”, tetapi tidak mencapai “peningkatan produktivitas dan pendapatan masyarakat miskin produktif”. SDM yang terkategori pada usia produktif sangat banyak terdapat di



kantong-kantong kemiskinan. Berikut adalah fokus penanggulangan kemiskinan berdasarkan kelompok umur, bentuk intervensi, serta pelaku utama program.

### FOKUS PENANGGULANGAN KEMISKINAN



### 5.2. Indikator

Ada sejumlah indikator yang dijadikan acuan untuk menakar sejauh mana upaya penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Rokan Hilir dikatakan sudah berhasil. Indikator itu adalah:

1. Makin berkurangnya jumlah penduduk dan keluarga miskin.
2. Makin banyaknya tersedia fasilitas publik yang memadai (khususnya kesehatan dan pendidikan) bagi masyarakat miskin.
3. Makin besarnya akses keluarga miskin terhadap berbagai fasilitas bantuan modal usaha.
4. Makin berkurangnya jumlah kasus penyimpangan penyaluran bantuan program penanggulangan kemiskinan.

5. Makin besarnya keterlibatan swasta dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

### 5.3. Matriks Pengentasan Kemiskinan

Untuk memperjelas uraian rekomendasi yang telah disampaikan sebelumnya, berikut ini disajikan suatu matriks mengenai arah dan kebijakan umum pengentasan kemiskinan dan dilanjutkan dengan matriks program dan kegiatannya.

Tabel 5.1. Matrik Arah dan Kebijakan Umum Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Rohil

Identifikasi Masalah	Kondisi yang Diharapkan	Arah dan Kebijakan
Tidak dimilikinya aset Produksi yang memadai dan kurangnya kemampuan keluarga miskin dalam upaya pengembangan kegiatan produktif dan kegiatan diversifikasi usaha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bantuan modal usaha berbunga lunak</li> <li>• Pelatihan untuk meningkatkan kemampuan diversifikasi usaha keluarga miskin</li> <li>• Bantuan peralatan dan teknologi bagi kelompok masyarakat yang paling miskin</li> </ul>	Pemberian bantuan aset produksi bagi keluarga miskin dan pengembangan kemampuan keluarga miskin untuk melakukan diversifikasi usaha melalui bantuan <b>modal usaha ganda</b> (suami istri diberi bantuan untuk mengembangkan usaha yang berbeda)
Kemungkinan terjadinya bias dalam pemilihan kelompok sasaran dan penyaluran program taskin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendataan kelompok sasaran yang lebih akurat</li> <li>• Sosialisasi yang intensif dan keterbukaan dalam proses penyaluran bantuan program taskin</li> <li>• Pembentukan Tim verifikasi di tingkat desa/kelurahan untuk melakukan seleksi terakhir kelompok sasaran program taskin yang benar-benar layak</li> </ul>	Pelibatan masyarakat di tingkat RT/RW dan desa/kelurahan mulai perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi program taskin
Rendahnya akses masyarakat miskin terhadap berbagai fasilitas publik (sarana air bersih, kesehatan, pendidikan, dan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyediaan fasilitas publik yang memadai bagi masyarakat miskin (air bersih, fasilitas kesehatan, pendidikan, dan perumahan yang layak)</li> </ul>	Memprioritaskan pembangunan fasilitas publik dan mutu pelayanannya bagi kelompok masyarakat miskin (termasuk

perumahan yang layak)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat memahami kebutuhan dan memanfaatkan fasilitas kesehatan dalam kondisi yang belum parah, yang berarti konsep sehat-sakit masyarakat sudah baik.</li> <li>• Jaminan atas kelangsungan pendidikan anak keluarga miskin di jenjang pendidikan dasar melalui pemberian beasiswa</li> </ul>	program pemberian beasiswa)
Perangkap utang dan lemahnya posisi bargaining (posisi tawar) masyarakat miskin dalam penentuan harga dan pembagian keuntungan hasil produksinya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberian bantuan modal usaha berbunga lunak</li> <li>• Pemberdayaan masyarakat miskin melalui pengembangan Pokmas (Kelompok Masyarakat)</li> <li>• Pemberdayaan sentra industri kecil</li> </ul>	Mengurangi kadar kerentanan keluarga miskin melalui kegiatan menabung, dan pemberdayaan masyarakat miskin melalui forum dan pemberdayaan peran kelompok di tingkat masyarakat itu sendiri.
Lemahnya koordinasi dalam pelaksanaan program taskin sehingga seringkali tumpang-tindih dan kurang terfokus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kegiatan pendataan keluarga miskin bersama yang terpadu</li> <li>• Koordinasi pelaksanaan program taskin melalui forum Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) Kabupaten Rohil</li> </ul>	Mengembangkan kebijakan pengelolaan program taskin "satu pintu" dalam kebijakan terutama penentuan kelompok maupun wilayah sasaran. Program diserahkan pada leading sektornya
Orientasi program taskin cenderung bersifat karitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mencegah timbulnya ketergantungan masyarakat miskin terhadap program taskin</li> <li>• Pemberian bantuan modal usaha untuk dikembangkan sebagai dana abadi desa/kelurahan</li> </ul>	Mengembangkan lembaga/ badan usaha ditingkat desa/kelurahan untuk mencari dana bagi pelaksanaan program taskin yang lebih mandiri

Tabel 5.2. Matriks Kebijakan, Program dan Kegiatan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Rohil

Kebijakan	Program	Kegiatan
Pemberian bantuan asset produksi bagi keluarga miskin dan pengembangan kemampuan keluarga miskin untuk melakukan diversifikasi usaha melalui bantuan <b>modal usaha ganda</b> (suami-istri diberi bantuan untuk mengembangkan usaha yang berbeda)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberian bantuan modal usaha bagi keluarga miskin</li> <li>• Peningkatan kemampuan dan ketrampilan keluarga miskin melakukan diversifikasi usaha</li> <li>• Bantuan teknologi tepat guna bagi keluarga miskin</li> <li>• Pemberdayaan perempuan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paket <b>Modal Usaha Ganda</b> berbunga lunak bagi kelompok buruh industri kecil, buruh tani dan pekerja di sektor informal</li> <li>• Pelatihan ketrampilan alternatif bagi penduduk miskin terutama perempuan miskin</li> <li>• Bantuan teknologi tepat guna yang mendukung efisiensi produksi keluarga miskin</li> </ul>
Pelibatan masyarakat di tingkat RT/RW dan desa/kelurahan mulai perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi program taskin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mempertajam fokus kelompok sasaran program taskin</li> <li>• Transparansi dalam pelaksanaan program taskin</li> <li>• Pembentukan kelompok kontrol dari pihak masyarakat, LSM, dan organisasi sosial lainnya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembentukan Tim Verifikasi Taskin di tingkat desa/ kelurahan</li> <li>• Pemasangan papan informasi tentang rincian program taskin di tiap desa/Kelurahan</li> </ul>
Memprioritaskan pembangunan fasilitas publik dan mutu pelayanannya bagi kelompok masyarakat miskin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerataan pembangunan fasilitas publik bagi penduduk miskin</li> <li>• Peningkatan status kesehatan, kesadaran dan kepedulian masyarakat untuk hidup sehat.</li> <li>• Peningkatan <i>capacity building</i> Petugas Kesehatan</li> <li>• Jaminan kelangsungan pendidikan anak keluarga miskin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyediaan fasilitas air bersih bagi permukiman penduduk miskin</li> <li>• Bantuan dana rehabilitasi rumah sederhana bagi penduduk miskin</li> <li>• Melengkapi sarana dan prasarana pelayanan kesehatan dasar.</li> <li>• Sosialisasi pemahaman konsep sehat sakit masyarakat.</li> <li>• Pelatihan tentang <i>capacity building</i> petugas kesehatan</li> <li>• Pemberian beasiswa bagi siswa dari keluarga miskin di</li> </ul>

		jenjang pendidikan dasar
Mengurangi kadar kerentanan keluarga miskin melalui kegiatan menabung, dan pemberdayaan masyarakat miskin melalui forum, dan pemberdayaan peran kelompok di tingkat masyarakat itu sendiri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengembangan Pokmas miskin</li> <li>• Pemberdayaan sentra industri kecil</li> <li>• Eliminasi peran pengijon dan tengkulak yang merugikan masyarakat miskin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberian bantuan modal usaha melalui sistem kolektif dan kooperatif bagi penduduk miskin</li> <li>• Pelatihan manajemen dan bantuan teknologi tepat guna bagi sentra industri kecil</li> <li>• Kampanye pemberantasan pengijon dan tengkulak yang merugikan penduduk miskin</li> </ul>
Mengembangkan kebijakan pengelolaan program taskin “satu pintu”, baik dalam penentuan kelompok maupun wilayah sasaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendataan penduduk dan keluarga miskin secara terpadu</li> <li>• Koordinasi perencanaan dan pelaksanaan program taskin melalui Komite Penanggulangan Kemiskinan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengembangan instrumen pendataan keluarga dan penduduk miskin secara terpadu (Kerjasama BPS, Disnaker, BKKBN, BPMD, Dinkes, Bappeda, PT)</li> <li>• Rapat berkala tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan</li> </ul>
Mengembangkan lembaga Badan Usaha Milik di tingkat desa /kelurahan untuk mencari dana abadi bagi pelaksanaan program taskin yang Lebih mandiri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penjajagan pengembangan Dana Abadi bagi program taskin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendirian Badan Usaha Milik Desa/Kelurahan untuk mengembangkan Dana Abadi bagi program taskin di desa/ kelurahan.</li> </ul>