

# KEMISKINAN DAN PEMBANGUNAN MANUSIA

## *POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT*

**Bambang Pudjianto dan M. Syawie**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur. Telp. 021-8017146, Fax. 021-8017126  
E-mail: bambangalthaf@yahoo.co.id & msyawie@yahoo.com

Accepted: 12 September 2015; Revised: 4 Oktober 2015; Approved: 1 November 2015

### ***Abstract***

*To increase the capacity and competence, the human need to improve education and health. The purpose of this article would like to see that there is a tendency to development of human qualities correlated with poverty conditions of the population, meaning that human quality will be easily achieved if population is already terentah of poverty. Judging from the data, the more difficult lowered poverty because poverty is also moving. When the growth of private consumption can not pursue growth in poverty, to be sure he did not get past the poverty line. The question is whether the condition of the people are still poor quality of human development can be realized. Commitment to improve the human development needs to be accompanied by efforts to reduce poverty. This article studies using literature as a way to perform analysis in order to obtain results that can be justified scientifically.*

**Keywords:** *poverty, human development.*

### **Abstrak**

Untuk meningkatkan kapasitas dan kopetensi ini, manusia perlu meningkatkan pendidikan dan kesehatan. Tujuan artikel ini ingin melihat bahwa bahwa ada kecenderungan pembangunan kualitas manusia berkorelasi dengan kondisi kemiskinan penduduk, artinya kualitas manusia akan mudah dicapai apabila penduduknya sudah terentah dari kemiskinan. Dilihat dari data, kemiskinan makin sulit diturunkan karena garis kemiskinan juga bergerak. Ketika pertumbuhan konsumsi masyarakat tidak bisa mengejar pertumbuhan angka kemiskinan, sudah pasti dia tidak bisa melewati garis kemiskinan. Pertanyaanya yang muncul apakah dalam kondisi penduduk yang masih miskin pembangunan manusia yang berkualitas bisa terealisasi. Komitmen untuk meningkatkan pembangunan manusia perlu disertai dengan upaya menurunkan angka kemiskinan. Perlu terus diupayakan membantu dan memberdayakan masyarakat miskin. Kajian artikel ini menggunakan metode studi pustaka sebagai cara untuk melakukan analisa sehingga diperoleh hasil yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

**Kata kunci:** *kemiskinan, pembangunan manusia.*

### **PENDAHULUAN**

Badan Pusat Statistik mengumumkan bahwa angka kemiskinan meningkat sebanyak 860 ribu orang, atau naik dari 10,96 persen pada September 2014 menjadi 11,22 persen pada Maret 2015 (Ritonga; 2015). Secara keseluruhan, hampir tiga perempat atau 73,23 persen dari garis kemiskinan disumbang komoditas pangan. Selain mengakibatkan naiknya angka kemiskinan, meningkatnya harga pangan juga berpotensi menurunkan

konsumsi pangan bergizi. Sudah lama diketahui bahwa jika harga pangan naik, penduduk golongan terbawah berupaya mengonsumsi pangan dengan harga yang terjangkau, antara lain dengan menurunkan kualitas pangan yang dikonsumsi. Tingginya prevalensi penderita gizi kurang dan buruk pada tahap lanjut berpotensi mendistorsi kualitas sumber daya manusia akibat capaian pembangunan manusianya tidak optimal. Secara umum, kurangnya asupan gizi akan berpotensi menurunkan capaian ketiga

dimensi pembangunan manusia sekaligus, yakni kesehatan, pendidikan, dan kemampuan daya beli, khususnya pada anak balita.

Pada dimensi kesehatan, kurangnya asupan gizi menyebabkan menurunnya daya tahan tubuh sehingga rentan terserang penyakit. Bagi anak balita, kekurangan gizi itu akan mendistorsi tumbuh kembang mereka sehingga menyulitkan dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat untuk penyiapan sumber daya manusia berkualitas. Bahkan, kualitas sumber daya manusia lain terdistorsi jika kekeurangan gizi itu dialami perempuan, khususnya ketika hamil dan melahirkan (Ritonga, 2015). Fakta itu sekaligus menunjukkan bahwa kurangnya asupan gizi berpotensi mendistorsi pembangunan manusia dari dimensi pendidikan. Pada tahap lanjut, anak balita yang mengalami gangguan tumbuh kembang, baik fisik maupun intelegensi, kelak ketika dewasa cenderung kurang mampu bekerja optimal, tercermin dari kecenderungan produktivitas yang rendah. Menurunnya produktivitas cenderung akan berakibat menurunnya kemampuan daya beli sebagai dimensi ketiga dari pembangunan manusia.

Populasi penduduk Negara Indonesia termasuk besar yang menempati posisi keempat di dunia setelah Republik Rakyat Tiongkok, India, dan Amerika Serikat. Dari jumlah penduduk tersebut terdapat kelompok atau keluarga dengan kategori miskin. Berdasarkan laporan Sekretaris Eksekutif Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) Widiyanto (Kompas, 2014), mengatakan sudah ada penurunan jumlah ataupun persentase penduduk miskin dalam lima tahun terakhir. Pada tahun 2009, jumlah penduduk miskin mencapai 32,53 juta jiwa atau 14,15 persen dari populasi penduduk. Adapun pada tahun 2014, jumlah penduduk miskin turun menjadi 28,28 juta jiwa atau 11,25 persen.

Meskipun demikian, Widiyanto mengakui ketimpangan atau kesenjangan sosial justru cenderung melebar. Kondisi ini ditunjukkan dengan rasio gini tahun 2009 sebesar 0,37 persen dan meningkat menjadi 0,41 persen pada tahun 2012, dan ada kecenderungan ketimpangan akan terus meningkat. Dilihat dari data, kemiskinan makin sulit diturunkan karena garis kemiskinan juga bergerak. Ketika pertumbuhan konsumsi masyarakat tidak bisa mengejar pertumbuhan angka kemiskinan, sudah pasti dia tidak bisa melewati garis kemiskinan.

Pengalaman TNP2K tersebut, upaya percepatan penanggulangan kemiskinan tidak hanya bergantung pada pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan. Ada persoalan pertumbuhan garis kemiskinan akibat ketidakmampuan Negara dalam menjaga stabilitas harga-harga bahan pokok, terutama harga bahan makanan. Menjaga harga bahan pokok yang utama, itu paling penting untuk mengurangi kemiskinan. Tidak hanya program-program penanggulangan kemiskinan, tetapi juga menjaga (stabilitas) harga pokok serta memberi lapangan pekerjaan baru dan meningkatkan kapasitas perekonomian. TNP2K merupakan lembaga koordinasi lintas sektoral di tingkat pusat, yang dibentuk untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan. TNP2K memiliki tugas pokok menyusun kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, melakukan sinergi program penanggulangan kemiskinan di kementerian/ lembaga, serta melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan (Kompas; 2014).

Jika dikaitkan dengan laporan pembangunan manusia 2014 yang dirilis Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP) pada 25 Juli 2014 memberikan konfirmasi bahwa pembangunan manusia Indonesia, yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM),

memperlihatkan kecenderungan perlambatan pertumbuhan. Pada laporan itu disebutkan, IPM Indonesia pada 2013 sebesar 0,684 atau sedikit mengalami kenaikan bila dibanding IPM pada 2012 yang sebesar 0,681. Meski naik, peringkat IPM Indonesia tetap bertengger di urutan ke 108 dari 287 Negara (Kadir, 2014). Konsekuensinya, Indonesia belum beranjak dari kelompok menengah dalam soal capaian pembangunan manusia. Akselerasi pembangunan manusia Indonesia juga sedikit lambat. Sepanjang 2000-2013, pertumbuhan IPM Indonesia rata-rata hanya sebesar 0,9 persen per tahun. Akselerasi yang lambat juga tercermin dari perubahan peringkat IPM Indonesia yang hanya naik empat peringkat sepanjang 2008-2013. Hal itu terjadi ketimpangan dalam akselerasi pembangunannya. Karena itu, komitmen untuk meningkatkan pembangunan manusia perlu disertai dengan upaya menurunkan angka kemiskinan. Selain menjaga stabilitas harga pangan, pemerintah perlu terus berupaya membantu dan memberdayakan masyarakat miskin (Ritonga, 2015).

Kajian artikel ini menggunakan metode studi pustaka sebagai cara untuk melakukan analisa sehingga diperoleh hasil yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Sebuah argumentasi perlu didukung dengan data dan kajian ilmiah agar bisa dipertanggungjawabkan. Untuk itulah maka kajian ini menggunakan studi pustaka untuk mendukung argumentasi yang dibangun.

## **PEMBAHASAN**

Ada beberapa hal kerangka konseptual yang akan dibahas dalam kajian artikel ini agar dalam analisis dapat memperoleh gambaran keterkaitan antara kemiskinan terhadap pembangunan manusia. Oleh karena itu, komitmen untuk meningkatkan pembangunan manusia perlu disertai dengan upaya menurunkan angka

kemiskinan. Untuk itu, selain menjaga harga pangan, perlu terus berupaya membantu dan memberdayakan masyarakat miskin.

### **Kemiskinan**

Secara umum, kemiskinan didefinisikan sebagai kondisi saat seseorang atau sekelompok orang tak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat (Suhariyanto; 2011). Hanya satu kalimat, tetapi maknanya sangat luas sehingga bisa mengundang perdebatan panjang. Contohnya, apa yang dimaksud dengan kehidupan bermartabat. Apa pula yang termasuk hak-hak dasar? Apalagi, tidak semua hak dasar dapat dikuantifikasi, seperti rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik. Dari definisi itu terlihat bahwa kemiskinan merupakan masalah multidemensi. Sulit mengukurnya sehingga perlu kesepakatan pendekatan pengukuran yang dipakai. Salah satu konsep perhitungan kemiskinan yang diterapkan di banyak Negara, termasuk Indonesia, adalah konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar. Dengan konsep ini, definisi kemiskinan yang sangat luas mengalami penyempitan makna karena kemiskinan hanya dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan (Suhariyanto, 2011).

Meningkatnya harga pangan, terutama beras, belakangan ini berpotensi menurunkan kesejahteraan masyarakat dan berujung meningkatnya angka kemiskinan. Perkiraan ini didasarkan atas cukup besarnya kontribusi beras terhadap garis kemiskinan. Bahkan, dampak kenaikan harga beras terhadap meningkatnya angka kemiskinan di perdesaan akan jauh lebih buruk jika dibandingkan dengan di perkotaan. Hal itu terdeteksi dari lebih besarnya kontribusi

beras terhadap garis kemiskinan di perdesaan jika dibandingkan dengan di perkotaan (Ritonga, 2015). Hasil Susenas September 2014, misalnya menunjukkan kontribusi beras terhadap garis kemiskinan di perdesaan sebesar 31,61 persen, sedangkan di perkotaan sebesar 23,39 persen. Padahal, angka kemiskinan di perdesaan saat ini jauh melampaui angka kemiskinan di perkotaan, yakni 13,76 persen di perdesaan dan 8,16 persen di perkotaan.

Selain itu ekonomi Indonesia dihadapkan pada ketidakseimbangan yang dapat berakibat pada terganggunya stabilitas ekonomi, dan dalam keadaan yang memburuk dapat menjadi pemicu krisis. Ketidakseimbangan tersebut diantaranya adalah ketidakseimbangan yang bersifat struktural dalam distribusi pendapatan sebagaimana ditunjukkan oleh relatif tingginya koefisien gini sebesar 0,41 (angka 1 menunjukkan ketimpangan mutlak). Tentu saja terdapat ketidakseimbangan lain yang berkaitan dengan pendapatan ini, seperti ketimpangan regional antara kawasan barat dan timur (Juoro, 2013). Ketidakseimbangan tersebut memberikan sinyal negatif kepada pelaku ekonomi dan mendorong mereka untuk melakukan tindakan yang mengganggu stabilitas ekonomi, seperti menekan nilai rupiah. Khususnya untuk ketimpangan yang relatif tinggi. Hal ini akan memolarisasi masyarakat yang berakibat pada meningkatnya hambatan struktural bagi pertumbuhan yang berkelanjutan. Menurut pandangan Juoro, pengalaman di banyak Negara berkembang menunjukkan, bahwa ketimpangan yang tinggi menghambat pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pertumbuhan ekonomi tinggi, tetapi kemudian terjerebab dalam krisis yang dalam. Bukan saja ekonomi, melainkan juga sosial-politik. Perekonomian yang berhasil menjadi maju pada umumnya ketimpangan pendapatannya relatif rendah, yang berarti

perkembangan ekonomi melibatkan peran serta masyarakat secara luas.

Selama ini pertumbuhan ekonomi tinggi yang dicapai Indonesia dikritisi karena dinilai tidak berkualitas, disparitas semakin tinggi, baik secara spasial antar wilayah maupun antar kelompok masyarakat. Di balik prestasi pertumbuhan ekonomi tinggi selama ini, rasio indeks gini di Indonesia juga meningkat secara konsisten dalam 10 tahun terakhir, dari 0,33 menjadi 0,41. Di awal pemerintahan baru, jumlah daerah tertinggal di Indonesia masih 122 kabupaten yang terkonsentrasi di Papua, Maluku dan Nusa Tenggara. Di kabupaten tertinggal tersebut, rata-rata Indeks Pembangunan Manusia hanya 66,01, jauh di bawah rata-rata nasional yang telah mencapai 73,81. Tingkat kemiskinan di daerah tertinggal masih 18,36 persen ketika rata-rata nasional telah dapat ditekan hingga 10,96 persen (Padjung; 2015).

Sedangkan Kuncoro (2013), mengungkapkan bahwa dalam studi empiris ada dua jenis ketimpangan/kesenjangan yang menjadi pusat perhatian. Pertama, ketimpangan/kesenjangan distribusi pendapatan antar golongan pendapatan yang diukur dengan indeks gini dan berapa kue nasional yang dinikmati 40 persen golongan pendapatan terendah atau kelompok miskin. Ketimpangan/kesenjangan yang meningkat diukur dengan ketimpangan/kesenjangan distribusi pendapatan yang makin lebar sebagaimana tercermin dari rasio gini yang meningkat dari 0,33 (2002) ke 0,41 (2011). Ironisnya, penurunan kue nasional yang dinikmati kelompok 40 persen penduduk termiskin justru diikuti kenaikan kue nasional yang dinikmati 20 persen kelompok terkaya dari 42,2 persen (2002) menjadi 48,42 persen (2011). Sementara kelompok 40 persen penduduk menengah mengalami penurunan kue nasional dari 36,9 persen (2002) menjadi 34,7 persen

(2011). Ternyata ada indikasi kuat terjadi *trickle-up effect* dalam proses pembangunan kita. Jenis kedua, ketimpangan/kesenjangan antar daerah penting untuk diteliti karena gravitasi aktifitas ekonomi Indonesia masih cenderung terkonsentrasi secara geografis ke Kawasan Barat Indonesia (KBI) selama lebih dari lima dasa warsa terakhir. Betapa tidak, data BPS hingga triwulan IV 2012 menunjukkan, struktur perekonomian Indonesia secara spasial masih didominasi kelompok provinsi di Pulau Jawa yang memberikan kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sekitar 57,5 persen, diikuti Pulau Sumatera sekitar 23,9 persen. Sedangkan Kawasan Timur Indonesia (KTI) hanya sebagian sisanya, sekitar 18,6 persen, dengan kata lain ketimpangan/kesenjangan antar wilayah dan pulau terus terjadi.

Menurut Hadar (2014) Direktur *Institute for Democracy Education (IDE)* dan Koordinator Target MDGs 2007-2010 menyebutkan bahwa dalam dua kali pemerintahannya, Presiden SBY mengusung salah satu kebijakan yang ditunggu mayoritas rakyat, yaitu keberpihakan terhadap orang miskin (*pro poor*). Sayangnya, data terakhir terkait kemiskinan di Indonesia belum mencerminkan hal tersebut. Penurunan angka kemiskinan di negeri ini ternyata relatif lambat.

Maret 2007-Maret 2013, misalnya rata-rata penurunan jumlah penduduk miskin hanya 0,87 persen per tahun. Bahkan pada tahun terakhir, hanya 0,59 persen. Selain lambat, secara kualitas kemiskinan di Indonesia justru mengalami involusi. Hal itu ditunjukkan oleh semakin meningkat indeks keparahan kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan yang meningkat hampir dua kali lipat sepanjang tahun 2012. Kenaikkan indeks ini menunjukkan dua hal, yakni semakin melebarnya ketimpangan/kesenjangan antar penduduk miskin dan semakin rendahnya daya beli kelompok miskin. Menurut Bank Dunia,

lambatnya penurunan kemiskinan beberapa tahun terakhir akibat laju peningkatan harga-harga (inflasi). Ironisnya, sepanjang 2012, tingkat inflasi wilayah perdesaan sebagai tempat bermukimnya mayoritas orang atau kelompok miskin (5,08 persen) lebih tinggi dibandingkan inflasi nasional (4,3 persen). Sementara itu, pertumbuhan ekonomi relatif tinggi mencapai rata-rata 6,0 persen ternyata lebih menguntungkan penduduk kelas menengah dan kaya karena lebih digerakkan sektor jasa ketimbang sektor riil. Sektor pertanian yang jadi tumpuan hidup bagi 40 persen angkatan kerja dan sekitar 60 persen rumah tangga miskin, misalnya, terjebak dalam pertumbuhan rendah dalam beberapa tahun terakhir (Hadar, 2014). Konsekuensinya, jurang ketimpangan pendapatan pun melebar. Secara statistik ini ditunjukkan indeks gini yang telah menembus 0,41 poin pada 2012. Angka ini dapat dimaknai 40 persen penduduk berpendapatan terendah ternyata hanya menikmati 16,88 persen dari total pendapatan yang tercipta dalam perekonomian. Sementara 20 persen penduduk berpendapatan tertinggi justru menikmati 48,94 persen dari total pendapatan.

BPS baru saja merilis gambaran pendapatan petani terbaru melalui hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian 2013. Sampel yang digunakan sebanyak 418.000 rumah tangga, diperoleh rata-rata pendapatan rumah tangga pertanian sebesar Rp 2,2 juta per bulan atau Rp 550.000 per kapita per bulan (asumsi rata-rata jumlah anggota empat orang). Rata-rata pendapatan tersebut dua kali lebih tinggi dibandingkan garis kemiskinan perdesaan sebesar Rp 286.000 (kondisi Maret 2014). Lalu, mengapa atribut miskin masih saja melekat pada profesi petani. Jawabannya ada pada struktur pendapatan rumah tangga usaha pertanian yang belum sepenuhnya ditopang pendapatan dari usaha pertanian. Hanya Rp 1 juta per

bulan atau Rp 250.000 per kapita per bulan saja yang berasal dari usaha pertanian (Iswadi, 2014). Artinya, petani Indonesia memang miskin jika hanya mengandalkan pendapatan dari usaha pertanian. Faktual, 63 persen petani mengandalkan hidupnya dari usaha pertanian.

Lahirnya kelompok miskin dan terbatasnya ruang kota telah melahirkan problem baru yang lebih rumit yang menyangkut ruang untuk hidup bagi mereka. Jika kenyataannya mereka masih bertahan untuk tinggal di kota, maka hal itu terjadi karena beberapa alasan. Pertama, kota telah menjadi tempat yang nyaman untuk hidup dan bertempat tinggal dibandingkan dengan di desa. Kedua, tidak ada pilihan lain selain terus bertahan di kota dengan segala resiko yang harus terus-menerus dihadapi, yaitu bertahan atau melawan demi kelangsungan hidup (*struggle for survival*) di kota (Basundoro, 2013).

Eksistensi kelompok miskin di kota merupakan bagian dari paradoks kota. Di satu sisi kota dianggap menghasilkan dan menjadi sumber peradaban, tetapi pada saat yang bersamaan kota juga melahirkan masyarakat yang dianggap kurang beradab, atau tepatnya orang-orang yang kalah. Kota juga dianggap sebagai tempat yang aman sedangkan jika di desa terjadi pergolakan, tetapi pada sisi yang lain kota juga dianggap sebagai tempat yang kejam bagi orang-orang yang tidak bisa menaekukannya seperti yang dialami kelompok miskin.

Lahirnya kelompok miskin perkotaan juga merupakan paradoks industrialisasi. Industrialisasi yang didengung-dengungkan demi kesejahteraan rakyat, sebenarnya pada saat yang sama juga melanggengkan kemiskinan dengan lahirnya kelas buruh. Industri dan buruh merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Kenyataan semacam ini menurut Basundoro (2013) bukanlah kenyataan sesaat,

tetapi lahir melalui proses sejarah yang amat panjang. Pada proses sejarah yang panjang itulah, proses bertahan dan melawan dalam rangka memperoleh ruang untuk hidup terus-menerus dilakukan oleh rakyat atau kelompok miskin. Perlawanan rakyat miskin kota dalam rangka memperoleh ruang untuk hidup muncul dalam bentuk yang amat beragam, terutama di Negara-Negara dunia ketiga. Termasuk di Indonesia di mana kemampuan Negara untuk mengelola rakyat atau kelompok miskin di perkotaan masih amat terbatas serta tingginya angka urbanisasi di kota-kota besar.

Demikian halnya, kaum lemah atau kelompok miskin di perdesaan Dunia Ketiga termasuk Indonesia, pada dasarnya tidak pernah berhenti menentang ketidakadilan yang menimpa diri mereka sebagai akibat dari tindakan dan perilaku yang dilakukan segolongan manusia, baik yang berasal dari dalam masyarakat mereka sendiri maupun kekuatan-kekuatan dari luar masyarakat mereka termasuk dalam hal ini pemerintah dan aparatnya yang memperlakukan mereka secara tidak adil (Soetrisno; 2000). Perasaan diperlakukan tidak adil inilah yang sering memicu timbulnya konflik antarpihak petani gurem atau kelompok miskin dengan kelompok-kelompok mapan yang mereka anggap sebagai sumber ketidakadilan tersebut. Oleh karena itu akses kelompok miskin terhadap produk kebijakan publik dirasakan masih terbatas.

Negara dalam hal ini pemerintah, memiliki peran sentral dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial terutama karena selain Negara memiliki kewajiban memenuhi hak-hak dasar publik sebagai konstituennya, Negara juga memiliki peran utama sebagai regulator pembuat kebijakan publik dan fasilitator penyediaan dan pengelolaan anggaran publik bagi usaha kesejahteraan sosial. Pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan

kinerjanya diharapkan mampu menjalankan kewajiban dan tanggung jawabnya untuk menjamin pelayanan kesejahteraan sosial dalam tingkat tertentu bagi warganya termasuk komunitas di wilayah perbatasan. Namun demikian, dalam pelaksanaannya pemerintah juga memiliki keterbatasan sehingga partisipasi masyarakat sebagai pilar usaha kesejahteraan sosial, yang mencakup Negara pemerintah daerah, masyarakat madani (*civil society*), sektor swasta, dan lembaga-lembaga kemanusiaan internasional dirasakan sangat perlu. Namun demikian, pemerintah belum dapat sepenuhnya memenuhi kewajibannya dalam penyediaan pelayanan sosial. Oleh karena itulah maka partisipasi masyarakat menjadi penting dalam pembangunan khususnya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Partisipasi masyarakat memainkan peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana ditunjukkan dari berbagai keberhasilan penyelenggaraan suatu kegiatan atau program yang diprakarsai oleh masyarakat (Marjuki, 2013). Berdasarkan uraian tersebut, maka kelompok miskin di dalam mengakses program atau kegiatan hasil kebijakan publik lebih memungkinkan apabila adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan kesejahteraan sosial.

Salah satu persoalan besar bangsa di masa depan adalah bagaimana menyediakan pangan yang cukup bagi perut semua warga. Salah satu indikator kesanggupan memberi makan bisa ditilik dari indeks luas panen per kapita. Di Asia Tenggara, indeks luasan panen per kapita Indonesia termasuk kecil, hanya 531 meter persegi per kapita, setara Filipina (516) dan Malaysia (315). Filipina dan Malaysia adalah pengimpor pangan reguler (Khudori, 2011). Negara-Negara pengekspor pangan memiliki indeks luasan panen per kapita cukup besar, yaitu Vietnam 929 meter persegi/kapita, Myanmar

1.285 meter persegi/kapita, dan Thailand 1.606 meter persegi/kapita. Memang indeks ini bukan satu-satunya penentu besarnya produksi. Luasan panen dapat dikompensasikan dengan produktifitas tinggi. Masalah kelaparan dan kemiskinan merupakan fenomena global yang telah lama. Pada Konferensi Tingkat Tinggi Pangan di Roma tahun 1996, para pemimpin dunia bertekad mengurangi kelaparan dari 840 juta orang menjadi 400 juta orang sampai 2015 (Nainggolan, 2006). Kelaparan terjadi karena keterbatasan akses pangan, dimana satu orang anak mati setiap lima detik sebagai akibat kelaparan dan kurang gizi. Kerawanan pangan dan kelaparan sering terjadi pada kelompok miskin seperti petani skala kecil, nelayan, dan masyarakat sekitar hutan yang menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam yang terdegradasi. Kerawanan pangan juga terjadi pada kelompok miskin perkotaan, utamanya kaum buruh. Berbagai persoalan itu muncul akibat masalah paling fundamental, yaitu disharmoni. Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang semula dimaksudkan menjaga harmoni perdagangan global, justru cenderung menciptakan ketimpangan dan pemiskinan di Negara-Negara berkembang dengan segala instrumen yang memenangkan Negara maju.

Sementara itu di Indonesia sendiri pada pemilihan presiden dan wakil presiden selama ini cenderung agenda menyejahterakan rakyat selalu mengemuka. Pada kenyataannya, para presiden dan wakil presiden sampai saat ini belum mampu menyejahterakan rakyatnya secara hakiki. Artinya, upaya dan kerja keras telah mereka tempuh selama ini meskipun hasilnya belum sesuai dengan harapan rakyat. Penghargaan perlu diberikan kepada para pemimpin Negara selama ini karena kerja keras mereka. Namun, rakyat juga perlu diapresiasi karena sangat sabar dalam berjuang untuk

meraih kesejahteraan (Brodjonegoro, 2014). Mencermati kondisi di atas, tampaknya ada sesuatu yang salah dalam tata kelola Negara ini. Artinya, belum terjadi sinergi antara kebijakan pemerintah untuk kesejahteraan rakyat dan perjuangan rakyat untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Selanjutnya dikatakan, bahwa indikator pertumbuhan ekonomi yang selalu dikaitkan dengan tingkat kesejahteraan rakyat ternyata keduanya tidak selalu sinkron, di mana pertumbuhan ekonomi cukup tinggi, tetapi rakyat tetap miskin, bahkan terjadi kesenjangan ekonomi yang makin lebar. Indikator pendidikan yang selalu dikaitkan dengan kualitas sumber daya manusia ternyata belum sepenuhnya benar. Sebab, anggaran yang cukup besar belum mampu mendongkrak mutu secara signifikan, yang tampak adalah jumlah peserta didik yang meningkat drastis. Ada kekhawatiran bahwa banyaknya peserta didik jika tidak diimbangi oleh mutu yang hakiki justru akan menimbulkan masalah baru, yaitu para penganggur, dan mereka akan menjadi beban berat bagi rakyat dan Negara.

Tampaknya diperlukan paradigma baru dalam mengelola Negara agar mampu menyejahterakan rakyatnya, yaitu paradigma pemberdayaan rakyat. Pemerintah sebagai pihak yang diberi amanah oleh konstitusi harus paham makna kesejahteraan rakyat, yaitu keberdayaan rakyat. Rakyat akan sejahtera jika mereka berdaya, mereka mampu menyejahterakan dirinya sesuai kapasitas yang dimilikinya.

Ada dua aliran teori besar berkembang membangun ekonomi menyejahterakan masyarakat. Pertama adalah aliran konservatif yang mendambakan kebebasan pasar dari intervensi pemerintah. Aliran konservatif ini percaya semangat “*homo-economicus*” selaku “makhluk ekonomi” bisa mengembangkan

kemampuan diri asalkan diberi kebebasan berkarya dan mencipta (Salim, 2012). Landasan ilmu aliran ini dikembangkan oleh *Chicago School* Amerika Serikat dengan pemikiran utamanya Profesor Millton Friedman. Pada pola pembangunan ini kemiskinan akan terhalau oleh daya kreatif masyarakat yang tumbuh dalam kebebasan ekonomi mengikuti nalurinya selaku “makhluk ekonomi”.

Aliran kedua mengembangkan teori intervensi pemerintah dalam pasar menggiring pembangunan ekonomi ke sasaran tertentu, seperti kesempatan kerja penuh, *counter-cycilus*, dan *counter-inflasi*. Landasan teorinya diletakkan oleh John Meynard Keynes dari Universitas Cambridge, Inggris. Perinsipnya bahwa “pasar” tidak bisa dibiarkan mandiri, tapi perlu peranan pemerintah untuk memberantas kemiskinan dengan intervensi dalam ekonomi. Maka, pemerintahlah harus aktif “mengangkat sang miskin” keluar dari lubang kemiskinan melalui kebijakan fiskal dan moneter yang *pro-poor*. (Salim; 2012). Penganut paham ini, seperti Joseph Eugene Stiglitz, dan Jeffrey Sachs. Di tanah air kita Sumitro Djohadikusumo, dan Widjojo Nitisastro, telah memperluas teori ini ke dalam langkah kebijakan pembangunan.

Banyak Negara berkembang menganut aliran kedua ini. Tetapi, pembangunan memberantas kemiskinan tidak bisa dilaksanakan dengan sekali pukul dalam waktu singkat. Pembangunan itu sendiri, berkat W.W. Rostow dalam buku klasiknya “*The Stages of Economic Growth*”, sebagaimana dikutip Salim (2012), berlangsung secara bertahap. Mula-mula berupa ekonomi “pertanian” yang didominasi kerja manusia dengan sumber daya alam terbarukan untuk kemudian beralih ke tahap berikut “*industry*”, berisikan tenaga kerja dengan modal dan mesin. Kemudian tumbuh tahap ketiga, ekonomi jasa yang mengandalkan kreativitas dan kemampuan skills manusia. Rostow



berhasil menjelaskan tahapan pembangunan yang mengubah institusi kegiatan ekonomi, tetapi tidak berhasil menjelaskan bagaimana dalam pentahapan ini menghapus kemiskinan, kemelaratan, dan ketertinggalan wong cilik atau kelompok miskin yang terperangkap dalam lubang kemiskinan. Pembangunan tidak selalu berujung pada pengentasan kemiskinan.

Dilema yang dihadapi disini bahwa “teori tahapan pembangunan ekonomi Rostow” tidak dibarengi dengan “teori tahapan pembangunan politik” yang perlu menyertainya. Sistem politik demokrasi pada tahap ekonomi-pertanian berbeda dengan sistem politik demokrasi pada tahap ekonomi-industri. Namun, apa dan bagaimana perbedaan sistem politik yang mengiringi proses pentahapan pembangunan ekonomi tidak dijelaskan (Salim, 2012).

Sampai saat ini belum berkembang teori “*Stages of Economic and Political Growth*”. Akibatnya lahir situasi semrawut dalam tata kelola pembangunan ekonomi yang mengalami perubahan, tetapi tidak disertai perubahan tata kelola politik mendukung perubahan ekonomi ini. Arah membangun tata kelola ekonomi memberantas kemiskinan yang tidak ditopang oleh tata kelola politik yang sehaluan, tidak dapat menghasilkan pembangunan ekonomi memberantas kemiskinan.

Bahwa di era liberalisasi ekonomi dunia dewasa ini dan mendatang akan dihadapi masyarakat Indonesia bukan hanya meningkatnya masalah kemiskinan seperti biasa dipahami selama ini, melainkan produksi dan reproduksi beragam masalah sosial baru, seperti meningkatnya pengangguran, meningkatnya jumlah penduduk usia lanjut, semakin maraknya beragam bentuk penyimpangan sosial, dan tidak kalah pentingnya meningkatnya “pembelotan sipil” (*civil disobience*). Semua itu, yang selama ini hanya dipahami samar-samar sebagai

fenomena darurat yang bersifat temporer dan berskala kecil, di masa mendatang akan semakin menjadi ciri inheren dari masyarakat dan ekonomi Indonesia (Nasikun; 1999).

Oleh karena itu terdapat beberapa hal terkait dengan penanganan masalah-masalah sosial. Pertama, dalam konteks keseluruhan kompleksitas masalah yang demikian, masalah-masalah sosial tidak dapat lagi ditangani melalui program-program parsial seperti selama ini kita lakukan. Sebaliknya, di era liberalisasi global yang akan datang, masalah-masalah sosial harus ditangani melalui pengembangan suatu sistem kesejahteraan sosial nasional yang benar-benar tepadu. Kedua, dalam konteks korporatisme Negara yang sudah sangat berkembang selama ini, dilema dan ketegangan pilihan pendekatan kebijakan dan program-program kesejahteraan sosial akan terjadi antara pilihan pendekatan “residual” untuk melindungi bekerjanya mekanisme pasar bebas dari campur tangan pertimbangan-pertimbangan politik. Di satu sisi pilihan pendekatan “institusional” untuk melindungi hak-hak warga Negara dari ketidakadilan mekanisme ekonomi pasar bebas di sisi yang lain. Ketiga, meningkatnya “*magnitude*” masalah-masalah sosial di masa mendatang. Sebaliknya akan semakin menuntut pilihan pendekatan institusional di dalam perumusan kebijakan dan program-program kesejahteraan sosial dan program-program anti kemiskinan.

Mencermati tulisan dalam Tajuk Rencana di harian Kompas (2014) yang menyatakan, bahwa memasuki tahun 2014 banyak rumah tangga merasakan tekanan akibat meningkatnya pengeluaran karena harga kebutuhan sehari-hari naik. Kenaikan harga sudah dirasakan sejak tahun lalu, mulai dari harga bahan bakar minyak, tarif listrik naik 15 persen, dan harga bahan makanan. Hal itu tercermin pada inflasi tahun 2013 lalu sebesar 8,38 persen, naik tajam

dari 4,3 persen pada tahun 2012. Bagi sebagian besar ibu rumah tangga, kenaikan harga akan memaksa mereka menyusun kembali anggaran belanja keluarga. Pada keluarga yang memiliki kemampuan ekonomi, langkah yang akan dilakukan adalah mengurangi kenikmatan seperti rekreasi keluarga. Sedangkan bagi keluarga berpenghasilan tetap dan terbatas boleh jadi memilih mengurangi pengeluaran untuk makanan karena ini yang masih mungkin disiasati atau distrategikan untuk mencukupkan pendapatan yang terbatas. Dampaknya memang tidak kelihatan atau tampak, tetapi dalam jangka menengah dan panjang akan menurunkan tingkat kecerdasan anak balita dan pada jangka panjang merugikan produktifitas tenaga kerja.

Kenaikan tajam terjadi pada elpiji kemasan 12 kilogram (kg) yang tidak masuk dalam program subsidi pemerintah. PT Pertamina mengumumkan menaikkan harga elpiji kemasan 12 kg mulai 1 Januari 2014 lalu sebesar 68 persen atau Rp 47.508,-. Alasan badan usaha milik Negara itu karena merugi Rp 7,73 triliun pada tahun 2011-2012. Sepanjang 2013, kerugian diperkirakan Rp 5,7 triliun. Kerugian terjadi karena Pertamina harus membeli gas sesuai harga pasar, sedangkan nilai tukar rupiah merosot. Pertamina meyakini kenaikan harga tidak akan menurunkan daya beli masyarakat karena pemakai elpiji kemasan 12 kg adalah kelompok mampu. Konsumen kurang mampu dapat menggunakan elpiji kemasan 3 kg yang disubsidi pemerintah. Perlu diperhatikan bahwa luput dijelaskan, inflasi tinggi tahun lalu menggerus daya beli masyarakat. Meski tingkat kemiskinan nasional berkurang dalam tiga tahun, kesenjangan penduduk miskin dengan penduduk kaya tidak berubah. Masyarakat semakin sulit mencukupi kebutuhan sehari-hari. Agar tidak semakin miskin atau terpuruk, masyarakat pada kategori kelompok miskin mencoba menyiasati atau melakukan strategi

untuk mempertahankan hidup. Berdasarkan pemantauan Media Indonesia (2014) di sejumlah daerah, banyak cara yang dilakukan warga untuk menutupi kebutuhan mereka. Adapun strategi untuk menghadapi kebutuhan hidup diantaranya adalah dengan memelihara ternak, menanam sayur di halaman rumah, membuka warung di rumah, atau membawa bekal makanan ke kantor. Menarik untuk dicermati peringatan Badan Pusat Statistik mengenai kemungkinan terjadinya kondisi rawan pangan pada akhir 2011 dan awal 2012 memunculkan keprihatinan kita (Tajuk Rencana Kompas, 2011). Ada beberapa persoalan di sini. Pertama, turunnya angka produksi beras, jagung, dan kedelai, yang justru terjadi di tengah langkah pemerintah mencanangkan surplus beras 10 juta ton dan swasembada jagung, kedelai, dan gula. Kedua, tidak tercapainya target stok Bulog akibat minimnya pengadaan. Ketiga, situasi pasokan beras di pasar dunia yang terganggu, terutama dengan adanya banjir di Thailand. Keempat, buruknya statistik perberasan yang membingungkan terkait produksi karena belum lama BPS mengatakan terjadi surplus produksi 4-5 juta ton.

Kebijakan kesejahteraan sampai saat ini masih mengalami permasalahan. Singkatnya dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut tidak bekerja dengan baik dan mayoritas penduduk telah kehilangan kepercayaan terhadapnya. Khususnya terhadap meluasnya ketidakpuasan akan kegagalan dalam penyaluran santunan atau bantuan sosial kepada mereka yang sangat miskin atau kelompok miskin, seperti santunan untuk keluarga yang memiliki tanggungan anak (*Aid to families with Dependent Children*). Setelah beberapa dekade menjadi program pemerintah, program ini tidak dapat membuktikan bahwa kebijakan santunan sosial yang diberikan berdasarkan asumsi dan pengukuran terhadap tingkat pendapatan terendah sebuah rumah

tangga (*means-tesyed*) secara permanen dapat mengubah kehidupan seseorang menjadi lebih baik (Sherraden; 2006). Berkaitan dengan itu sebenarnya pembangunan menurut Kazt dan Philip Roupp, pada hakekatnya merupakan perubahan terencana dari situasi yang satu ke situasi lain yang dinilai lebih baik (Wuryandari; 2010).

Pada proses pelaksanaannya, pembangunan yang dilakukan di berbagai Negara berkembang seperti Indonesia memiliki perbedaan prinsipil yang dilandasi oleh falsafah, hakekat, tujuan, dan strategi maupun kebijaksanaan dan program pembangunan. Pendapat yang lebih fokus dikemukakan Rudito dkk (2005), bahwa pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang terencana terhadap kondisi sosial, budaya, dan lingkungan. Pembangunan diterapkan guna menjangkau keseimbangan pengetahuan yang ada pada seluruh anggota masyarakat yang hidup dalam satu lingkungan hidup yang sama, sehingga dengan demikian dapat tercipta suatu pengetahuan yang sama atau mirip terhadap masing-masingnya dan juga terhadap lingkungan hidupnya.

Masalah yang tengah dihadapi oleh Indonesia saat ini adalah bagaimana dapat keluar dari sistem ekonomi yang tidak menguntungkan yang telah membuat kita tidak bisa melangkah lebih maju setara dengan Negara-Negara maju lainnya. Keadaan ini tidak lepas dari paradigma lama yang masih kita pertahankan dalam mengelola ekonomi di negeri ini. Paradigma lama itu adalah cara pandang di masa kolonial yang masih kita pertahankan dengan menjadikan bangsa ini sebagai subordinasi Negara-Negara maju. Jika di masa lalu, penguasaan ekonomi dan politik itu dengan cara okupasi langsung, kini dilakukan dengan perjanjian dan kontrak yang membuat Indonesia tidak berdaya. Seakan menjadi rumus baku bahwa Negara industri maju mengolah bahan mentah menjadi barang

siap pakai, sementara Negara dunia ketiga yang kaya sumber daya alam seperti Indonesia hanya menjadi eksportir bahan mentah (Rahardjo, 2011).

Namun dalam pelaksanaannya menurut Sumarto (2014; 7) walaupun mungkin benar laporan yang disampaikan Sekretaris Eksekutif TNP2K, bahwa program perlindungan sosial dan program lainnya telah menurunkan kemiskinan walaupun itu masih bisa diperdebatkan karena pilihan indikator kemiskinan yang dipergunakannya. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah implikasi sosial-politik akibat pelaksanaan program-program tersebut, yaitu terjadi konflik sosial dan praktik klienelisme yang cukup problematik.

Berbagai hasil penelitian menunjukkan, program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan Bantuan Beras untuk Orang Miskin (Raskin) telah menimbulkan konflik. Konflik tersebut mengancam modal sosial (*social capital*) yang merupakan media yang digunakan masyarakat untuk mendistribusikan perlindungan sosial. Modal sosial telah membantu masyarakat mempertahankan hidupnya saat Negara mengalami keterbatasan dalam menjangkau mereka (kelompok miskin). Pada saat yang sama, program-program tersebut telah dimanfaatkan elite politik untuk praktik klientelisme dengan cara menggunakannya untuk memperoleh dukungan politik guna memenangkan pemilihan kepala desa, pemilu legislatif, dan pemilu presiden.

Munculnya konflik sosial dan praktik klientelisme ini sering terjadi dalam transformasi rezim kesejahteraan di Negara berkembang. Konflik terjadi karena sistem distribusi yang memberikan perlindungan sosial secara selektif hanya kepada masyarakat miskin belum terbangun secara mapan sehingga salah sasaran dan memicu konflik. Untuk itu, tantangan

pemerintah ke depan tidak hanya masalah teknik pengelolaan program, sebagaimana disampaikan Sekretaris Eksekutif TNP2K dan Tim Transisi Jokowi-JK tetapi juga problema yang lebih mendasar adalah keterbatasan pemahaman ideologis, minimalisasi risiko munculnya konflik, dan menjaga keberlanjutan modal sosial. Terkait modal sosial pada dasarnya menurut Eva Cox (1995) dalam Hasbullah (2006), bahwa mengatakan sebagai suatu rangkaian proses hubungan antar manusia yang ditopang oleh jaringan, norma-norma, dan kepercayaan sosial yang memungkinkan efisiensi dan efektifnya koordinasi dan kerjasama untuk keuntungan dan kebajikan bersama. Implementasi berbagai program oleh orang-orang yang mempunyai kepentingan dalam mengambil keuntungan tertentu, maka akan merusak tatanan kepercayaan, nilai, dan norma masyarakat. Dengan begitu semakin terjadi kesenjangan sosial di antara kelompok masyarakat miskin dan menengah keatas.

### **Pembangunan Manusia**

Pembangunan manusia adalah tujuan akhir dari pembangunan ekonomi dan merupakan cara terbaik untuk memajukan pembangunan. Pembangunan manusia bertujuan meningkatkan kemampuan penduduk untuk menuju hidup yang lengkap, produktif, dan menyenangkan. Misalnya umur panjang, kesehatan baik, terdidik, pendapatan cukup untuk membeli makanan, pakaian dan tempat tinggal, serta berpartisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut dirinya (Samosir; 2011).

Meningkatkan pencapaian pembangunan manusia, Indonesia harus meningkatkan strategi pembangunan manusia dalam pembangunan. Strategi pembangunan manusia adalah suatu perubahan besar dalam prioritas pembangunan dengan prinsip memomorsatukan manusia dan

menekankan pembentukan modal manusia. Modal manusia memegang peran sentral dalam proses pembangunan. Kualitas seorang manusia sebagai sebuah faktor produksi dianggap ditentukan oleh kondisi fisiknya, tingkat pendidikannya, dan ketrampilan yang dimilikinya. Manusia yang berkualitas tinggi adalah manusia yang sehat badannya dan memperoleh cukup pendidikan dan pelatihan (Marzali; 2005).

Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa melaporkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia Indonesia pada tahun 2011 sebesar 0,617. Norwegia tetap berada di peringkat pertama dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 0,943 dan Kongo di urutan terakhir dengan IPM 0,286. Nilai IPM di atas, Indonesia menduduki peringkat ke 124, turun dari peringkat ke-108 pada tahun 2010 (Samosir, 2011). Meskipun peringkat IPM Indonesia turun, sebenarnya nilai IPM Indonesia meningkat dari 0,600 pada 2010. Selain itu, kalau pada 2010 Program Pembangunan PBB (UNDP) menghitung IPM untuk 169 Negara, tahun 2011 UNDP menghitung IPM untuk 187 nrgara. Masuknya 18 Negara baru dalam percaturan IPM mengakibatkan pergeseran peta peringkat IPM Negara-Negara di dunia. Negara-Negara ini memiliki tingkat kesehatan, pendidikan, dan ekonomi lebih baik daripada Indonesia, seperti Palau (49), Kuba (51), Seychelles (52), Lebanon (71), Samoa (99), dan Palestina (114).

Sesungguhnya konsep pembangunan manusia itu bukanlah sesuatu yang sama sekali baru. Pada masa Orde Baru, konsep ini sudah muncul dan termasuk problem hakiki dalam pembangunan bangsa dan Negara secara umum. Konsep ini tentu tidak muncul begitu saja. Benih pembangunan ekonomi (*economic development*) khususnya sudah muncul terlebih dahulu sejak awal Orde Baru yang dianggap

sebagai panglima menggantikan politik sebagai panglima bagi Orde Lama dengan semboyan pembangunan karakter (*character building*). Konsep pembangunan ekonomi mengandung pengertian kuat dari perspektif positivistik yang serba terukur di mana fakta-fakta ekonomi padu dengan perhitungan-perhitungan matematis sebagaimana terwakili dalam pengukuran *gross national product* (GNP) atau produk nasional bruto (Awuy, 2014). Pada tahun 1990, Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP) membuat langkah maju dalam konsep pembangunan bangsa dan Negara dengan memublikasikan *human development report* (HDR). Dari sini muncul kritik dan revisi terhadap konsep development yang dihegemonik oleh pengukuran positivistik, khususnya ketika konsep pembangunan tersebut diterapkan pada keberadaan diri manusia menjadi human development. HDR pun pada hematnya bukanlah barang baru diukur dari publikasi pertama UNDP itu.

Pada tahun 1990 ekonom Pakistan, Mahbub ul Haq, sebagaimana dikutip Hardinsyah (2011) yang tidak puas menilai sukses pembangunan hanya berdasarkan ukuran ekonomi seperti GDP mengembangkan ukuran agregat kualitas manusia di suatu Negara atau wilayah yang disebut Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). Selanjutnya setiap tahun *United Nations Development Program* (UNDP) menganalisis dan memublikasikan IPM dalam *Human Development Report*. IPM merupakan ukuran komposit dari tiga dimensi pembangunan manusia, yaitu manusia yang: 1) hidup sehat berumur panjang; 2) berpengetahuan dan berpendidikan; dan 3) penghasilan yang layak.

Masing-masing dimensi diukur atau diproksi secara sederhana berdasarkan data sekunder yang umumnya tersedia secara berkala di setiap Negara. Dimensi pertama

diukur secara sederhana dari usia harapan hidup, dimensi kedua diukur secara sederhana dari persen penduduk melek huruf dikalangan penduduk berusia 15 tahun ke atas, dan persentase penduduk terdaftar pada sekolah SD, SLTP dan SLTA; dan dimensi ketiga diukur secara sederhana dari penghasilan rata-rata per kapita yang ditinjau dari segi daya beli atau tingkat kemiskinan. IPM menunjukka nilai tiga dimensi dasar pembangunan manusia tersebut, yang kemudian diranking antar Negara yang dianalisis.

Terkait dengan perihal memaknai pembangunan manusia, masih mengutip pandangan Awuy (2104), bahwa seorang ekonom dan negarawan asal Pakistan, Mahbub Ul Haq, mengeluarkan konsep *human development* yang lalu mendapatkan patner yang tepat, yakni Amartya Sen. Baik Mahbub Ul Haq maupun Amartya Sen tak sekedar menyoroti pembangunan ekonomi dari dalam diri ekonomi itu sendiri. Mereka memaknai hubungan pembangunan ekonomi yang tak terlepas dari pembangunan manusia secara lebih luas. Program utama dari Mahbub Ul Haq dan Amartya Sen adalah menyampingkan pendekatan positivistik dengan alasan bahwa manusia bukanlah obyek dalam pembangunan ekonomi, melainkan subyek, dan sebagai subyek, manusia tidak semata-mata bisa dilihat sebagai makhluk yang total rasionalistik lalu mengurung dirinya dalam pengukuran GNP. Mahbub Ul Haq Mahbub Ul Haq, mengartikan pembangunan manusia itu pada pilihan manusia (*people choices*).

Pembangunan ekonomi dan pembangunan manusia dilihat sebagai ruang pilihan-pilihan sebagaimana manusia memiliki berbagai potensi dalam dirinya untuk kemudian mampu memilih diantaranya untuk eksis. Musuh pembangunan manusia dan ekonomi tak

lain adalah menutup ruang-ruang pilihan itu sehingga manusia tak mampu menemukan dan memenuhi kebutuhannya sendiri sebagaimana jika kita sekadar tunduk pada perhitungan GNP.

Selain masalah pendidikan yang belum diimbangi oleh kualitas, masih terlihat adanya kesenjangan pendidikan menengah yang cenderung masih tinggi (Kompas, 2014). Penyediaan akses pendidikan dasar hingga menengah bagi anak-anak usia belajar di Indonesia meningkat. Namun, masih terjadi kesenjangan partisipasi pendidikan terkait status sosial ekonomi kaya-miskin ataupun perbedaan wilayah. Draft rancangan teknokritik Rencana Panjang Menengah Nasional 2015-2019 bidang pendidikan, Direktorat Pendidikan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) terlihat bahwa pendidikan belum sepenuhnya dinikmati semua lapisan masyarakat. Kelompok masyarakat miskin jauh tertinggal dibandingkan dengan masyarakat kaya dalam memperoleh layanan pendidikan. Hal serupa tercermin dalam hasil Survei Sosial

Ekonomi Nasional (Susenas, 2012), dimana kesenjangan partisipasi dalam pendidikan menengah tampak antara kelompok masyarakat kaya dan miskin pada kelompok umur 16 – 18 tahun. Angka partisipasi sekolah menengah dari kuantil 1 (20 persen kelompok masyarakat paling miskin) baru mencapai 42,9 persen. Adapun pada kuantil 5 (20 persen kelompok masyarakat terkaya) sudah 75,3 persen. Selain itu, kesenjangan Angka Partisipasi Murni (APM) di jenjang pendidikan menengah dialami oleh penduduk yang tinggal di wilayah barat dan timur Indonesia. APM ialah persentase jumlah siswa pada jenjang pendidikan tertentu dibandingkan dengan penduduk usia sekolah. Kesenjangan itu terjadi, bahkan di dalam sebuah provinsi (Kompas, 2014). Itu terefleksi dalam data Kementerian Pendidikan dan

Kebudayaan 2013. Di DKI Jakarta misalnya, APM pendidikan menengah di Jakarta Utara dan Jakarta Barat baru berkisar 53 persen dan 58 persen, sementara di Jakarta Pusat sudah 95 persen. Di Papua Barat, Papua, dan Nusa Tenggara Timur, APM pendidikan menengah masih di bawah 50 persen. Fakta serupa terjadi di Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, dan Lampung. Kebijakan pendidikan mesti disesuaikan dengan kondisi di daerah. Program tak bisa diseragamkan.

## PENUTUP

Berdasarkan dari pembahasan perihal kemiskinan dan pembangunan manusia pada pokoknya pembangunan manusia memang perlu ditempatkan sebagai prioritas pembangunan mengingat hingga kini capaiannya relatif masih rendah. Laporan UNDP (2014) menunjukkan peringkat *human development index* Indonesia di posisi ke 108 dari 187 Negara. Bandingkan dengan Singapura (9), Brunei (30), Malaysia (62), dan Thailand (89). Menarik yang dikemukakan Razali Ritonga bahwa Indonesia sepatutnya tidak tertinggal di kawasan ASEAN. Akan tetapi, akibat masih cukup banyaknya penduduk yang terperangkap kemiskinan, pembangunan manusia sulit dilakukan secara optimal. Sebagai salah satu Negara demokrasi terbesar sejagat, seyogyanya memiliki pemerintah yang baik (*well governed*) sehingga gelembung kemiskinan tidak perlu hadir.

Dengan demikian boleh dikatakan bahwa pembangunan manusia pada pokoknya bertujuan meningkatkan kemampuan penduduk untuk menuju hidup yang produktif, dan menyenangkan. Misalnya umur panjang, kesehatan baik, terdidik, pendapatan cukup membeli makanan, pakaian dan tempat tinggal. Semakin tinggi nilai IPM ada kecenderungan semakin baik pula pembangunan manusia dari aspek kesehatan, pendidikan dan ekonomi.

Sebaliknya ada kecenderungan semakin rendah nilai IPM menunjukkan pembangunan manusia belum baik di suatu wilayah. Masih terdapat penduduk miskin yang relatif tinggi. Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, ada kesan kuat perlunya kebijakan investasi pendidikan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang berkualitas ada kecenderungan dapat meminimalisir kemiskinan masyarakat. Karena dengan kualitas sumber daya manusia yang berkualitas akan semakin tinggi tingkat produktivitas, dengan produktivitas yang tinggi cenderung kesejahteraan juga semakin meningkat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agusta, Ivanovich. (2014). *Diskursus, Kekuasaan, dan Praktik Kemiskinan di Pedesaan*. Jakarta: Yayasan Pustakan Obor Indonesia.
- Basundoro, Purnawan. (2013). *Merebut Ruang Kota Aksi Rakyat Miskin Kota Surabaya 1900-1960an*. Serpong: Marjin Kiri.
- Brodjonegoro, Satrio Soemantri. (2014, Juli 12). Paradigma Pemberdayaan Rakyat. *Kompas*.
- Hadar, Ivan A. (2014, Januari 13). Akses Bagi Orang Miskin. *Kompas*.
- Hasbullah, Jousairi. (2006). *Social Capital Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia*. Jakarta: MK-United Press.
- Hardinsyah, (2011). *Peningkatan Kualitas Manusia Berdasarkan IPM, dalam Menuju Desa 2030* (Editor Arif Satria, dkk). Yogyakarta: Pohon Cahaya.
- Iswadi. (2014, Juli 14). Potret Pendapatan Petani. *Kompas*.
- Kadir. (2014, Agustus 4). Pembangunan Manusia dan Subsidi BBM. *Tempo*.
- Kecuk, Suhariyanto. (2011, Januari 21). “Jumlah Si Miskin”. *Kompas*.
- Khudori. (2011, November 7). Menata Ulang Basis Produksi Pangan. *Kompas*.
- Kuncoro, Mudrajad. (2013, Maret 2). Mengurangi Ketimpangan. *Kompas*.
- Marjuki. (2013). *Pengantar Editor dalam Kebijakan Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Daerah Perbatasan Antar Negara: Studi Di Kabupaten Sambas Kalimantan Barat*. Jakarta: Puslitbangkesos.
- Marzali, Amri. (2005), *Antropologi dan Pembangunan Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.
- Nainggolan, Kaman. (2006, Februari 16). Kemiskinan dan Pangan Melawan Kelaparan di Abad XXI. *Kompas*.
- Padjung, Rusnadi. (2015, Mei 15). Kerisauan Ekonomi Melambat. *Kompas*.
- Rahardjo, M. Dawam. (2011). *Nalar Ekonomi Politik Indonesia*. Bogor: IPB Press.
- Ritonga, Razali, (2015, Maret 10). Kemiskinan dan Pembangunan Manusia. *Media Indonesia*.
- Ritonga, Razali (2015, September 19). Nutrisi dan Pembangunan Manusia. *Media Indonesia*.
- Salim, Emil. (2012). Berdayakan “Wong Cilik Marhaen”, dalam *An Indonesian Renaissance Kebangkitan Kembali Republik Perspektif* (H.S. Dillon, ed) Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

- Samosir, Oman Bulan (2011, November 25). Strategi Pembangunan Manusia. *Kompas*.
- Sherraden, Michael. (2006). *Aset Untuk Orang Miskin Perspektif Baru Usaha Pengentasan Kemiskinan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soetrisno, Loekman. (2000). *Dalam Pengantar Buku Senjatanya Orang-Orang Yang Kalah*, yang ditulis James C. Scott. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sumarto, Mulyadi. (2014, September 18). Rezim Kesejahteraan. *Kompas*.
- Susenas. (2012, Juli 12). Kesenjangan Pendidikan Menengah Masih Tinggi. *Kompas*.
- Widianto, Bambang. (2014, Agustus 13). Berat, Tantangan Presiden Baru. *Kompas*.
- Wuryandani, A. (2010). Partisipasi Masyarakat Untuk Mengembangkan Program Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Sido Makmur Kecamatan Way Panji, Kabupaten Lampung Selatan, (Tesis Program Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial, FISIP).