



MEMBERANTAS KEMISKINAN EKSTREM: Konvergensi Program Berbasis Sasaran

Konteks dan Urgensi

Merebaknya kemiskinan ekstrem saat ini akibat efek pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) yang berkepanjangan dan melonjaknya harga pangan. Pandemi Covid-19, meski mulai melemah, namun belum sepenuhnya berakhir dan masih menimbulkan ketidakpastian. Pada saat yang sama, terganggunya rantai pasok pangan global akibat perang Rusia dengan Ukraina telah menyebabkan terjadinya krisis pangan yang memicu harga pangan ke level tertinggi sedikitnya dalam satu dekade terakhir. Inflasi pangan memiliki dampak yang sangat buruk pada keluarga miskin. Orang miskin di negara-negara berpenghasilan rendah menghabiskan sekitar dua pertiga dari sumberdaya mereka untuk makanan, sehingga kenaikan harga pangan akan memicu kemiskinan yang lebih dalam.

Memburuknya situasi saat ini telah menyebabkan populasi kemiskinan ekstrem terus membengkak. Populasi penduduk yang benar-benar melarat semakin bertambah. Laporan terbaru Bank Dunia (2022) memperkirakan jumlah orang miskin ekstrem bertambah sekitar 75 juta hingga 95 juta orang di berbagai belahan dunia seiring dengan meningkatnya harga pangan dan energi. Pada akhir tahun 2022, diperkirakan sebanyak 685 juta orang atau sekitar 9 persen dari populasi global, hidup dalam kondisi kemiskinan ekstrem.

Hasil studi terbaru *United Nations Development Programme* (UNDP) (2022) juga mengungkapkan bahwa 71 juta orang terdorong masuk ke dalam kemiskinan ekstrem sebagai akibat dari melonjaknya harga makanan dan energi. Studi ini melihat terjadinya krisis biaya hidup di negara-negara berkembang dan Sub-Sahara Afrika sebagai pusat krisis. Mereka ini tinggal di perumahan yang buruk dan berjuang untuk memenuhi kebutuhan dasar diri mereka sendiri dan keluarga mereka. Laporan ini menyebutkan bahwa krisis biaya hidup saat ini mungkin yang terbesar setidaknya dalam satu generasi, dan itu terjadi karena negara memiliki kapasitas yang semakin terbatas untuk mengatasinya.

Meluasnya kemiskinan ekstrem, termasuk di Indonesia, telah memaksa pemerintah untuk melakukan mitigasi dengan memberi perhatian serius. Sebagai langkah awal, di pertengahan tahun 2022, pemerintah telah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem. Instruksi Presiden ini telah memberi mandat kepada semua pihak terkait, termasuk 22 kementerian, enam lembaga, dan pemerintah daerah (Gubernur/Bupati/Walikota), untuk terlibat dalam penanganan kemiskinan ekstrem. Instruksi Presiden ini menekankan pada ketepatan sasaran dan integrasi program para pihak dengan berfokus pada tiga strategi utama, yaitu penurunan beban pengeluaran masyarakat, peningkatan pendapatan masyarakat, dan penurunan jumlah kantong-kantong kemiskinan.

Menghadapi situasi ini, penting untuk merumuskan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan ekstrem yang dapat memandu upaya penanggulangan kemiskinan ekstrem secara terstruktur dan sistematis di tengah lingkungan sosial ekonomi yang berubah dengan cepat dan seringkali tak terduga. Jika ini tidak dilakukan, jutaan orang akan terus hidup dalam kemelaratan.

Definisi

Secara sederhana, kemiskinan ekstrem adalah mereka yang paling miskin antara orang miskin (*the poorest of the poor*). Oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), kemiskinan ekstrem dipandang sebagai bentuk kemiskinan yang paling buruk, yaitu suatu kondisi yang ditandai dengan kekurangan parah kebutuhan dasar manusia, seperti makanan, air minum, sanitasi, kesehatan, tempat tinggal, pendidikan, dan informasi. Kondisi ini tidak hanya bergantung pada pendapatan tetapi juga pada akses ke layanan publik. Secara terukur, Bank Dunia mengidentifikasi seseorang mengalami kemiskinan ekstrem saat seseorang tersebut hidup dengan pendapatan/pengeluaran kurang dari USD 1,90 per hari berdasarkan ukuran paritas daya beli (*purchasing power parity*). Sejak September 2022, Bank Dunia menaikkan standar tersebut menjadi USD 2,15 per hari guna menyesuaikan dengan efek inflasi.

Terminologi

Terdapat beragam istilah yang seringkali digunakan untuk menggambarkan kemiskinan ekstrem, antara lain, kemiskinan kronis, kemiskinan parah, kemiskinan terdalam, kemiskinan yang hina, kemelaratan, dsb.

Kompleksitas dan Karakteristik Kemiskinan Ekstrem

Dampak buruk terhadap kemiskinan ekstrem bermula dari munculnya wabah Covid-19. Sebagian pekerja terpaksa harus dirumahkan dan sebagian lainnya harus rela kehilangan pekerjaan. Pembatasan sosial telah menyebabkan aktivitas produksi, perdagangan, dan konsumsi menurun secara drastis, sehingga sebagian orang harus kehilangan pendapatan. Akibat situasi ini, diperkirakan kelompok rentan (mereka yang berada sedikit di atas garis kemiskinan) akan kembali terperangkap ke dalam jeratan kemiskinan. Sedangkan mereka yang sudah miskin, terjerembab ke dalam lubang kemiskinan yang lebih dalam.

Dalam catatan BPS, Covid-19 telah mendorong angka kemiskinan ke level yang lebih tinggi dan memunculkan orang miskin baru. Jumlah penduduk miskin bertambah sebanyak 2,76 juta jiwa selama periode September 2019 (sebelum munculnya Covid-19) ke September 2020 (setelah wabah Covid-19 merebak). Tingkat kemiskinan bergeser ke atas dari 9,22 persen menjadi 10,19 persen pada periode yang sama, atau kembali ke level yang hampir sama dengan lima tahun lalu. Semua upaya penanggulangan kemiskinan dalam lima tahun terakhir seolah-olah tak meninggalkan bekas.

Saat pandemi Covid-19 mulai mereda dan perekonomian mulai menunjukkan tanda-tanda pemulihan, muncul konflik Rusia – Ukraina yang merubah tatanan ekonomi global dan menyebabkan situasi yang mulai membaik kembali memburuk. Ini bentuk pukulan beruntun yang menjerumuskan ekonomi global ke dalam lubang krisis. Penelitian mutakhir menunjukkan bahwa dampak krisis saat ini hampir pasti akan dirasakan di sebagian besar negara hingga tahun 2030. Dengan kondisi ini, tujuan untuk menurunkan tingkat kemiskinan absolut global menjadi kurang dari tiga persen pada tahun 2030, yang sudah berisiko sebelum pandemi, sekarang di luar jangkauan, kecuali negara-negara mengambil tindakan kebijakan yang cepat, signifikan, dan substansial (World Bank, 2022).

Krisis ekonomi global, yang salah satunya ditandai dengan naiknya harga-harga kebutuhan pokok, telah menyebabkan mereka yang hidup di *bottom level* dalam hirarki distribusi pendapatan, benar-benar mengalami kesulitan. Inflasi yang berbasis luas dan cenderung persisten mengakibatkan kerawanan pangan meningkat secara signifikan. Begitu pula jumlah orang yang menderita kekurangan gizi menjadi bertambah. Masalah ketahanan pangan dan nutrisi tampaknya telah menjadi masalah serius saat ini.

Bagi mereka yang sudah miskin sebelum datangnya hantaman pandemi Covid-19 dan krisis ekonomi global, mengalami kondisi kemiskinan yang semakin parah. Berdasarkan rilis data Badan Pusat Statistik (BPS), tingkat kemiskinan ekstrem di Indonesia telah mencapai 4 persen atau 10,86 juta jiwa pada tahun 2021. Angka ini diperkirakan merambat naik di tahun 2022 seiring dengan melonjaknya harga kebutuhan pokok dan bahan bakar minyak. Memerangi kemiskinan ekstrem menjadi semakin menantang, bukan hanya karena harus menangani yang termiskin dari yang miskin, tetapi juga target pemerintah untuk mencapai 0 persen kemiskinan ekstrem di 2024 menjadi tampak mustahil.

Sesungguhnya pemerintah dapat mengurangi dampak kenaikan inflasi pangan pada keluarga miskin melalui kebijakan perlindungan sosial. Namun, agak berbeda dengan periode inflasi pangan yang tinggi pada periode sebelumnya, keuangan pemerintah terkuras akibat berbagai langkah fiskal yang dilakukan selama merebaknya pandemi Covid-19. Pemerintah terpaksa harus melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran untuk memitigasi dampak pandemi Covid-19. Untuk ekonomi yang masih belum pulih dari pandemi, inflasi tinggi benar-benar memberi tekanan berat bagi pemerintah.

Data

Pada tahun 2021, tingkat kemiskinan ekstrem di Indonesia telah mencapai 10,86 juta jiwa atau 4 persen dari total populasi. Angka ini diperkirakan merambat naik di tahun 2022 seiring dengan melonjaknya harga kebutuhan pokok dan bahan bakar minyak. Wilayah perdesaan, pesisir dan pulau-pulau kecil, serta kawasan kumuh perkotaan menjadi kantong-kantong kemiskinan ekstrem.

Tantangan

Naiknya harga pangan menyebabkan mereka yang hidup di *bottom level* dalam hirarki distribusi pendapatan, benar-benar mengalami kesulitan. Inflasi pangan memiliki dampak yang sangat buruk pada keluarga miskin. Orang miskin di negara-negara berpenghasilan rendah menghabiskan sekitar dua pertiga dari sumberdaya mereka untuk makanan, sehingga kenaikan harga pangan akan memicu kemiskinan yang lebih dalam. Jumlah orang yang menderita kekurangan nutrisi dan gizi dipastikan bertambah. Memerangi kemiskinan ekstrem menjadi semakin menantang, bukan hanya karena harus menangani yang termiskin dari yang miskin, tetapi juga target pemerintah untuk mencapai 0 persen kemiskinan ekstrem di 2024 menjadi tampak mustahil.

Meski berada di tengah situasi yang serba sulit, pemerintah tetap harus memegang kendali dan berdiri di barisan terdepan untuk memerangi kemiskinan ekstrem. Ruang fiskal pemerintah yang mulai sedikit longgar seiring dengan semakin terkendalinya Covid-19, memberi peluang kepada pemerintah untuk memperkuat perlindungan sosial kepada mereka yang berada dalam kondisi miskin ekstrim.

Untuk memudahkan intervensi terhadap orang miskin ekstrem, penting untuk mengidentifikasi secara tepat mereka yang terperangkap ke dalam kemiskinan ekstrem. Dari berbagai hasil studi dan laporan resmi tentang kemiskinan, karakteristik umum mereka yang miskin ekstrem, antara lain, tidak bekerja atau telah kehilangan pekerjaan, tidak terdidik dan tidak memiliki keterampilan dan keahlian, tidak punya akses terhadap sumberdaya ekonomi, tidak mendapatkan layanan publik yang diperlukan, tidak memiliki pekerjaan tetap, bekerja di sektor tradisional, seperti buruh tani, petani penyakap, nelayan, dan buruh kasar, serta bermukim di wilayah perdesaan, pesisir, dan kawasan kumuh perkotaan. Akibatnya, mereka menerima balas jasa ekonomi yang minim, memiliki tempat tinggal yang tidak layak, tidak memiliki asset dan tabungan, dan tidak bisa berinvestasi pada peningkatan sumberdaya manusia.

Kalaupun orang miskin ekstrem telah berhasil diidentifikasi, pekerjaan berikutnya tetap tidak mudah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia menjadi penyebab dan sekaligus kendala paling mendasar bagi upaya penanggulangan kemiskinan ekstrem. Data BPS menunjukkan bahwa lebih dari 50 persen dari penduduk miskin yang bekerja hanya tamat Sekolah Dasar (SD), tidak tamat SD atau tidak pernah sekolah. Kendala sumberdaya manusia juga menyulitkan untuk melakukan intervensi terhadap penduduk miskin. Ketiadaan pendidikan dan keterampilan, menyebabkan berbagai macam instrumen intervensi untuk penduduk miskin tidak bisa bekerja secara optimal. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia penduduk miskin telah memberi implikasi yang luas terhadap kondisi ketenagakerjaan. Beberapa hasil studi terakhir, seperti penelitian Agussalim (2017), menemukan fakta bahwa lebih dari 50 persen anggota rumah tangga miskin yang berada di usia kerja, tidak bekerja alias menganggur, sehingga memberi beban terhadap keuangan rumah tangga.

Konvergensi Program

Memberantas kemiskinan ekstrem, tentu saja, bukan perkara mudah. Ini masalah yang kompleks dan rumit, dan karenanya membutuhkan kecermatan, ketepatan dan kesungguhan. Meski sulit, harus ada cara yang bisa dilakukan untuk menarik orang keluar dari jeratan kemiskinan ekstrem. Pemerintah yang serius dalam penanggulangan kemiskinan ekstrem harus melakukan dua hal, yaitu: **pertama**, merancang program yang dapat memastikan bahwa orang miskin terangkat dari kemiskinan ekstrem; dan **kedua**, menyediakan jaring pengaman sosial yang melindungi orang miskin agar tidak jatuh ke dalam kemiskinan yang lebih parah. Agar dua hal ini dapat dilakukan secara efektif, menuntut pembuat kebijakan untuk dapat mengakses data dan informasi yang akurat tentang siapa yang miskin, di mana, dan mengapa. Melacak kemiskinan dengan tepat menjadi faktor penting untuk memulai intervensi.

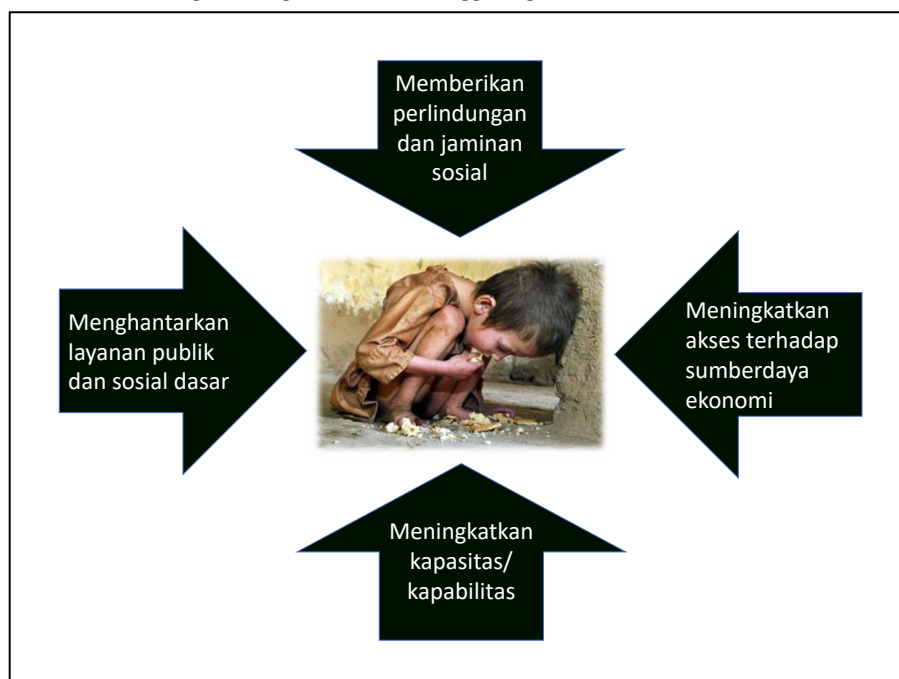
Disadari sepenuhnya oleh para pembuat kebijakan bahwa mengatasi kemiskinan ekstrem tidak cukup dengan tindakan tunggal, tetapi harus bersifat multi-intervensi yang dilaksanakan secara terintegrasi. Kolaborasi aktor dan sinergitas program/kegiatan merupakan sebuah keniscayaan untuk memerangi kemiskinan ekstrem. Kombinasi berbagai program/kegiatan yang paling mungkin dilakukan dengan menyasar kelompok penduduk miskin ekstrem, antara lain:

Kendala/Hambatan

Rendahnya kualitas sumberdaya manusia menjadi penyebab dan sekaligus kendala paling mendasar bagi upaya penanggulangan kemiskinan ekstrem. Ketiadaan pendidikan dan keterampilan, menyebabkan berbagai macam instrumen intervensi untuk penduduk miskin tidak bisa bekerja secara optimal. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia penduduk miskin telah memberi implikasi yang luas terhadap kondisi ketenagakerjaan.

Ketidakterdediaan data faktual dan mutakhir tentang orang miskin ekstrem juga telah menyulitkan upaya intervensi. Data yang berada di tangan para pembuat kebijakan seringkali tidak sepenuhnya sanggup mendeteksi mereka yang mengalami kemiskinan ekstrem. Beberapa kasus kematian akibat kelaparan dalam beberapa hari terakhir menegaskan fakta tersebut. Kesulitan semakin meningkat karena data orang miskin ekstrem bergerak secara dinamis mengikuti situasi yang berubah dengan cepat. Pencacahan statistik berjalan di belakang pergerakan data orang miskin ekstrem.

Gambar 1 – Konvergensi Program untuk Penanggulangan Kemiskinan Ekstrem



Sumber: Agussalim (2021)

Pertama, memperluas jangkauan perlindungan sosial (*social protection*) bagi mereka yang miskin kronis. Perlindungan sosial diperlukan untuk sekedar memastikan bahwa orang yang mengalami kemiskinan ekstrem bisa tetap bertahan. Perlindungan sosial, terutama dalam bentuk pemberian uang tunai dan bantuan pangan, banyak dipraktikkan di berbagai negara untuk meredam kemiskinan ekstrem. Distribusi pangan dan bantuan makanan harus mampu menjangkau seluruh warga negara termiskin. Perlindungan sosial juga harus lebih inklusif, yang menyasar kelompok rentan, seperti orang lanjut usia, orang sakit menahun, penyandang disabilitas, dan penyandang masalah sosial.

Kedua, menghantarkan layanan publik dan sosial dasar. Untuk “menggunting” rantai kemiskinan, pemerintah harus berinvestasi pada upaya peningkatan sumberdaya manusia penduduk miskin. Anak-anak yang berasal dari rumah tangga miskin, harus dipastikan mampu menjangkau layanan pendidikan dan tetap bisa duduk di bangku sekolah sampai pada batas yang paling mungkin. Sedangkan untuk memperbaiki kualitas hidup rumah tangga miskin, pemerintah harus menghantarkan berbagai layanan sosial dasar seperti layanan air bersih, energi listrik, sanitasi, rumah layak huni, dan lain-lain.

Ketiga, program penanggulangan kemiskinan harus berfokus dan bertumpu pada penguatan kapasitas dan kapabilitas orang miskin. Upaya ini diarahkan pada mereka yang berada di usia produktif tapi tidak bekerja atau tidak memiliki kegiatan usaha. Tindakan harus dimulai dengan pemberian keterampilan melalui berbagai skema pelatihan. Ini penting mengingat fakta lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk miskin tidak memiliki keterampilan dan keahlian yang menjadi penghambat utama mereka sulit mendapatkan pekerjaan atau memulai usaha. Upaya ini perlu disusul dengan pemberian bantuan peralatan dan modal sesuai dengan keterampilan yang telah diberikan. Pemantauan dan pembinaan terhadap aktivitas usaha mereka, juga perlu terus dilakukan. Upaya paralel semacam ini diyakini akan sanggup memperbaiki produktivitas, mengurangi ketergantungan, menekan kerentanan, dan meningkatkan kemandirian penduduk miskin.

Upaya Penanggulangan

Pemerintah yang serius dalam penanggulangan kemiskinan ekstrem harus melakukan dua hal secara simultan, yaitu: **pertama**, merancang program yang dapat memastikan bahwa orang miskin terangkat dari kemiskinan ekstrem; dan **kedua**, menyediakan jaring pengaman sosial yang melindungi orang miskin agar tidak jatuh ke dalam kemiskinan yang lebih parah.

Secara garis besar, ada empat program utama untuk memberantas kemiskinan ekstrem yang harus berjalan secara konvergen, yaitu: (i) memberikan perlindungan dan jaminan sosial; (ii) menghantarkan berbagai layanan publik dan sosial dasar; (iii) meningkatkan kapasitas/kapabilitas penduduk miskin; dan (iv) meningkatkan akses penduduk miskin terhadap sumberdaya ekonomi.

Program pertama dan kedua lebih diarahkan untuk sekedar mencegah agar orang miskin tidak semakin menderita. Sedangkan program ketiga dan keempat lebih diarahkan untuk memutus lingkaran kemiskinan dan mengangkat taraf hidup orang miskin secara berkelanjutan.

Keempat, mengintensifkan pelatihan mata pencaharian, dimana penerima manfaat dilatih dengan keterampilan untuk menghasilkan pendapatan berkelanjutan dengan aset baru (misalnya, beternak, berdagang kecil-kecilan, dan berbagai kegiatan lainnya yang menghasilkan pendapatan). Kepemilikan aset baru dimaksud berasal dari transfer sumberdaya pihak ketiga kepada orang miskin ekstrem sehingga memungkinkan mereka menghasilkan pendapatan dan mengakumulasi modal manusia yang diperlukan untuk keluar dari kemiskinan ekstrem.

Kelima, meningkatkan akses penduduk miskin terhadap sumberdaya ekonomi. Upaya ini diperuntukkan bagi mereka yang sudah bekerja atau sudah merintis kegiatan usaha. Pemerintah perlu terus menggerakkan rumah tangga miskin ke sarana dukungan yang layak dan memfasilitasi mereka untuk memperoleh akses terhadap kredit mikro (*micro-credit*), sarana dan prasarana produksi, pekerjaan yang lebih layak, dan pasar. Bagian utama dari upaya ini adalah menciptakan inklusi keuangan yang memungkinkan orang miskin memiliki akses terhadap produk keuangan formal. Akses yang mudah terhadap sumber keuangan, di banyak tempat terbukti efektif untuk memperbaiki kehidupan penduduk miskin.

Keenam, mengintensifkan program-program yang diarahkan untuk menekan beban pengeluaran penduduk miskin di satu sisi, dan meningkatkan produktivitas penduduk miskin di sisi lain. Program layanan pendidikan dan kesehatan gratis untuk rumah tangga miskin perlu terus dilanjutkan dengan memperluas jangkauan dan meningkatkan aksesibilitas. Program semacam ini, disamping dapat menekan beban pengeluaran penduduk miskin dalam jangka pendek, juga dapat meningkatkan kualitas sumberdaya manusia penduduk miskin dalam jangka panjang. Menyertai usaha tersebut, program-program yang diarahkan untuk mendorong peningkatan produktivitas penduduk miskin juga harus terus diupayakan dan ditingkatkan intensitas dan jangkauannya, misalnya melalui pemberian kredit mikro, program padat karya perdesaan, pelatihan keterampilan, dan sebagainya.

Cerita Sukses

Saat ini, India dianggap sebagai salah satu negara yang paling berhasil menanggulangi kemiskinan ekstrem melalui kebijakan transfer makanan secara luas. Kebijakan ini telah berperan penting untuk memastikan kemiskinan tetap berada pada tingkat yang rendah, termasuk pada fase pandemi Covid-19, sehingga mendapat pujian dari berbagai lembaga internasional, tak terkecuali Bank Dunia dan IMF.

Bagi India, pandemi hanya menciptakan guncangan pendapatan sementara, dan oleh karena itu, intervensi kebijakan fiskal dapat menyerap sebagian besar guncangan. Jaring pengaman sosial yang disediakan dalam bentuk program subsidi pangan secara luas dapat menyerap sebagian besar guncangan pandemi. Program tersebut memberikan jaminan kepada orang miskin dan mencegah peningkatan prevalensi kemiskinan ekstrim di India.

Penulis:

AGUSSALIM, Kepala Divisi Formulasi Kebijakan Publik, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Hasanuddin, Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin, dan Peneliti Senior pada Pusat Pengembangan Kebijakan Pembangunan Universitas Hasanuddin.

Email : agussalim@fe.unhas.ac.id

Blog : www.agusjero.blogspot.com