

# **MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK**

**Tahun XIV, Nomor 4, Oktober 2001**

**ISSN 0216-2407**

**Konflik Dayak-Madura di Kalimantan Tengah:  
Melacak Akar Masalah dan Tawaran Solusi**  
Ruslikan

**Pemberdayaan Masyarakat Kepulauan  
di Jawa Timur**  
Septi Ariadi

**Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin**  
Bagong Suyanto

**Pangan, Penduduk dan Teknologi Pertanian:  
Sebuah Perdebatan Teoritis**  
Doddy S. Singgih

**Menakar Peran BUMN di Era Otonomi**  
Koko Srimulyo

**Analisis Politik Ekonomi Petani  
Dalam Struktur Hubungan antara  
Negara dan Pasar**  
Mustain Mashud

**Kekuasaan dan Kekerasan**  
Thomas Santoso

**MASYARAKAT, KEBUDAYAAN DAN POLITIK** diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga sebagai terbitan berkala empat bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum yang efektif bagi komunikasi belajar mengajar.

**Pemimpin Umum**  
Sri Sanituti Hariadi

**Penanggungjawab**  
I Basis Susilo

**Dewan Redaksi**  
Soetandyo Wignjosoebroto  
A Ramlan Surbakti  
Hotman M Siahaan  
Dede Oetomo

**Pemimpin Redaksi**  
Wahyudi Purnomo

**Sekretaris Redaksi**  
Hariono

**Redaksi Pelaksana**  
Priyatmoko  
T Sumarnugroho  
Sutinah  
Yusuf Emawan

**Produksi dan Marketing**  
Wisnu Pramutanto  
Suyono

STT No 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981  
ISSN 0216-2407

**Alamat Redaksi**  
FISIP Unair  
Jl Airlangga 4-6  
Surabaya 60286,  
Indonesia  
Tilpon 031-5034015  
Fax 031-5022492  
e-mail: [mkp@sbv.centrin.net.id](mailto:mkp@sbv.centrin.net.id)

#### Ketentuan Minimal untuk Penulis

1. Tulisan orisinal dan belum pernah di media penerbitan lain.
2. Tulisan spasi rangkap pada kertas kuwarto yang diketik dengan Microsoft Word (MS) atau Word Star (WS).
3. Menyerahkan *printout* dan *copy* disketnya
4. Judul dibuat jelas, ringkas dan padat.
5. Isi tulisan mempunyai relevansi kuat dengan kebutuhan belajar-mengajar di lingkungan ilmu-ilmu sosial.
6. Isi tulisan berkaitan erat atau disesuaikan dengan bidang keilmuan yang selama ini dikuasai penulis.
7. Memperhatikan objektivitas substansi dan kaidah-kaidah umum keilmiah.
8. Pertanggungjawaban isi ada pada penulis.
9. Penulis mengirimkan riwayat hidupnya.
10. Menggunakan Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris secara benar dan baik dengan alur dan struktur kalimat yang jelas dan benar.
11. Kutipan ditulis secara *running notes*. Kutipan dan kepastakaan disusun menurut contoh berikut.

Kutipan:

..... (Kennedy, 1993:145-9).

Daftar Kepustakaan:

Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century* (London: Harper Collin Publisher, 1993).

McEachern, Dough, "Clash Analysis," in Andrew Parkin et al., (eds.), *Government, Politics, Power and Policy in Australia*, 5<sup>th</sup> ed. (Melbourne: Longman Cheshire, 1994).

12. Redaksi mengembalikan tulisan kepada penulis bila tulisannya dipandang belum layak muat dan memerlukan revisi.
13. Redaksi berwenang mengedit sebuah tulisan tanpa merubah isi dan pokok pikiran penulisnya.

## PENGANTAR REDAKSI

Edisi Tahun XIV, Nomor 4, Oktober 2001 berisi tujuh. Tujuh artikel tersebut membahas bidang kajian antropologi, sosiologi, politik, dan administrasi negara. Tulisan mengenai kajian antropologi ditulis oleh Ruslikan. Persoalan sosiologi oleh Septi Ariadi, Bagong Suyanto, dan Doddy S Singgih. Persoalan politik ditulis oleh Mustain Mashud dan Thomas Santoso. Sedangkan persoalan administrasi ditulis oleh Koko Srimulyo.

Seperti edisi-edisi sebelumnya, dalam edisi ini kami menyertakan asal perguruan tinggi dan latarbelakang pendidikan para penulis di bawah nama penulis, agar sidang pembaca dapat mengetahui secara segera siapa penulis makalah yang sedang atau akan dibaca. Kami menyadari bahwa informasi mengenai latar belakang penulis tidak dituliskan selengkap sebelumnya.

Dalam edisi ini, kami berupaya tetap mempertahankan keberadaan "Indeks Penulis dan Tulisan *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* sejak Edisi 1999". Kami berharap sidang pembaca dapat mengetahui tulisan-tulisan apa saja yang sudah pernah dimuat di jurnal ini. Apabila diantara sidang pembaca memerlukan hasil-hasil tulisan yang pernah dimuat sebelum edisi ini, dapat menghubungi kami di alamat, tilpon atau e-mail seperti yang telah tertera dalam rubrik ini.

Sekali lagi kami mohon maaf bila masih terdapat beberapa kelemahan teknis seperti pemotongan kata yang terkesan dipaksakan untuk mengejar kerapian kolom. Di samping itu, ketika kami banyak mendapatkan kiriman artikel, sebenarnya kami ingin sekali dapat memuat seluruhnya, akan tetapi kami terpaksa menyeleksi sesuai syarat yang ada dan keterbatasan ruang dalam jurnal ini.

Sampai saat ini kami selalu mengharapkan masukan dari pembaca mengenai tulisan-tulisan yang telah dimuat dalam edisi ini. Masukan-masukan dapat berupa artikel ilmiah, kritik atau tanggapan ilmiah berupa artikel terhadap hasil pemikiran-pemikiran yang telah diajukan oleh penulis-penulis sebelumnya, dan resensi buku. Seperti edisi ini dan edisi-edisi sebelumnya, jurnal ini menerima juga tulisan-tulisan berbahasa Inggris.

Kami selalu berharap, jurnal *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini bisa menjadi salah satu media bagi para ilmuwan ilmu-ilmu sosial dalam rangka menciptakan suatu komunitas belajar yang kreatif dan produktif (*a productive and creative learning community*) di tengah-tengah masyarakat luas.

## DAFTAR ISI

<b>Pengantar Redaksi</b>	iii
<b>Daftar Isi</b>	iv
<b>Konflik Dayak-Madura di Kalimantan Tengah: Melacak Akar Masalah dan Tawaran Solusi</b> Ruslikan	1
<b>Pemberdayaan Masyarakat Kepulauan di Jawa Timur</b> Septi Ariadi	13
<b>Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin</b> Bagong Suyanto	25
<b>Pangan, Penduduk dan Teknologi Pertanian: Sebuah Perdebatan Teoritis</b> Doddy S. Singgih	43
<b>Menakar Peran BUMN di Era Otonomi</b> Koko Srimulyo	55
<b>Analisis Politik Ekonomi Petani dalam Struktur Hubungan Antara Negara dan Pasar</b> Mustain Mashud	77
<b>Kekuasaan dan Kekerasan</b> Thomas Santoso	89
<b>Indeks Penulis dan Tulisan</b>	v

## KEMISKINAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN

Bagong Suyanto

Dosen Sosiologi dan Peneliti Kemiskinan FISIP Universitas Airlangga  
lulusan Unair (S1 dan S2)

### Abstract

This paper assumes that poverty is not just lack of income and productive assets. Poverty is also a trap, a combination of poverty burden, fragility, impowermence, physical weakness, and alienation. To empower the poor families, capital aid package is not sufficient. This paper suggests that the poor families should be empowered by a more basic policy, which is a people-oriented anti-poverty policy.

Kata-kata Kunci: *deprivation trap, poverty rackets, empowerment*

Terhitung sejak bulan Juli tahun 1997 lalu, memburuknya situasi perekonomian nasional dan musim kemarau yang berkepanjangan dengan cepat mulai menyentuh lapisan masyarakat paling bawah. Kedua permasalahan ini bukan saja menyebabkan berbagai kegiatan ekonomi masyarakat mengalami kemunduran —berupa terganggunya kegiatan produksi, distribusi dan konsumsi—, tetapi juga melahirkan penurunan daya beli masyarakat dan bahkan daya tahan penduduk dalam memenuhi kebutuhan hidup yang makin melambung.

Jan C. Breman —pakar sosiologi dari Belanda— dari hasil pengamatannya langsung di lapangan menyatakan bahwa di berbagai pedesaan saat ini terjadi proses kemiskinan yang luar biasa akibat situasi krisis ekonomi yang berkepanjangan dan pemutusan hubungan kerja (PHK) di berbagai sektor formal dan konstruksi

(Kompas, 27 April 1998). Di wilayah pedesaan, dalam kondisi normal saja aset dan sumber daya yang bisa didistribusikan sudah sangat terbatas. Bisa dibayangkan apa yang bakal terjadi jika ditambahi dengan adanya arus mudik pengangguran ke berbagai desa. Kehadiran para pengangguran atau pekerja korban PHK di pedesaan tak pelak akan makin menambah beban sosial ekonomi yang mesti ditanggung oleh desa. Jika sebelumnya banyak warga desa yang menggantungkan hidup dari kiriman uang sanak-keluarga mereka yang bekerja di kota, kini setelah terjadi gelombang PHK besar-besaran, maka mau tidak mau mereka harus bisa bertahan hidup dengan bekerja seadanya.

Di berbagai wilayah pedesaan, sudah bukan rahasia lagi bahwa selama ini orang dan keluarga-keluarga miskin umumnya hanya mampu bertahan hidup secara pas-pasan, bahkan serba kekurangan.

Mereka biasanya memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dengan cara mengutang ke warung-warung, mengurangi konsumsi, makan tanpa lauk-pauk atau bahkan terpaksa menjual sebagian barang yang mereka miliki, seperti sepeda, mesin jahit, pakaian atau perhiasan. Jika ada salah seorang anggota keluarga yang sakit —entah itu anak atau orang tua— niscaya keluarga miskin itu akan makin menderita, dan bahkan tidak mustahil *collaps*. Dalam situasi dan kondisi ekonomi yang stagnan —bahkan surut langkah— seperti sekarang ini tidak mustahil apabila di Indonesia dan Jawa Timur pada khususnya banyak muncul atau lahir kelompok orang miskin baru, yakni kelompok masyarakat miskin yang dulunya berasal dari kelas sosial-ekonomi yang sesungguhnya sebelumnya bukan tergolong miskin.

#### Pembangunan di Pedesaan

Di Indonesia, sebetulnya ada banyak studi yang telah dilakukan untuk mengkaji proses dan berbagai dampak sosial-budaya yang ditimbulkan selama berlangsungnya kegiatan pembangunan dan modernisasi di pedesaan. Sebagian besar ahli —khususnya penganut strukturalis konflik— menyadari dan menemukan sejumlah bukti bahwa kegiatan pembangunan dan gelombang modernisasi bukan sekadar mendorong terjadinya peningkatan produk masyarakat desa, tetapi juga mendorong

terjadinya perubahan sosial secara dramatis dan massif di desa-desa.

Hayami dan Kikuchi (1987) mencatat, akibat gelombang modernisasi —seperti komersialisasi, rasionalisasi, tekanan penduduk dan teknologi baru— dalam banyak hal telah menyebabkan terjadinya sejumlah perubahan penting pada masyarakat pedesaan. Isolasi geografis, ekonomi, politik, sosial, budaya dan psikologis secara pasti mulai tercabik, dan di ujungnya komunitas desa yang semula lembut, personal, harmonis, kolektif dan humanistik pelan-pelan berubah menjadi komunitas yang individualistik, serba kontraktual, terpolarisasi dan sekaligus makin kritis.

Komunitas pedesaan di Indonesia yang semula berciri *ruralisme* dan *pluralisme*, pelan namun pasti makin bergeser dan bahkan berubah ke arah *urbanisme* dan *unitarisme* (Soemardjan, dalam: Masyarakat, Jurnal Sosiologi, Volume 2/1990: 11). Desa yang semula sebagian besar masyarakatnya hidup di sektor pertanian dan berpegang kuat pada adat yang diwariskan dari generasi ke generasi tanpa banyak perubahan (*ruralisme*), kini cenderung makin individualistik di dalam aneka ragam profesi non-agraris, dan peran adat pun biasanya hanya menonjol pada kegiatan seremonial atau upacara yang tak memiliki kekuatan untuk mengontrol perilaku warga (*urbanisme*).

Identitas dan kekhasan masing-masing desa makin lama juga makin pudar. Desa yang semula

hidup dengan segala perbedaan atau kebhinekaannya (*pluralisme*), kini secara administratif dan birokratis cenderung makin seragam karena campur tangan negara (*unitarisme*). Kehadiran Undang-Undang Nomor 5/1979 mengenai Pemerintah Desa yang menghendaki kesamaan dalam bentuk dan susunan pemerintahan desa di seluruh Indonesia adalah pemicu pertamakali dimulainya penyeragaman kegiatan pembangunan di pedesaan secara nasional.

Demi efisiensi, stabilitas, dan ketertiban administratif, kegiatan pembangunan yang serbasama dan tersentralistik mungkin benar diperlukan untuk mendukung kelancaran tugas birokrasi. Melalui campur tangan yang intensif dari negara, benar pula bahwa proses pembangunan akan berjalan lebih massal dan cepat. Namun, campur tangan negara yang cenderung otoriter dan bersifat sangat sentralistik dalam pelaksanaan kebijaksanaan dikhawatirkan di saat yang bersamaan juga akan melahirkan berbagai masalah.

Loekman Soetrisno (1984), menyatakan peran negara yang terlampau besar dan luas dikhawatirkan akan menyebabkan negara menjadi kurang peka dan merasa bahwa sudah menjadi hak dari aparat negara untuk membatasi warga masyarakat memilih alternatif dalam pembangunan. Bagaimana pun, kita tidak bisa menutup mata bahwa upaya penyeragaman kegiatan pembangunan nasional yang melalaikan eksistensi adat-istiadat, kepercayaan-

an, dan budaya lokal cenderung akan menimbulkan ketegangan daripada kelancaran pelaksanaannya.

Banyak bukti menunjukkan, proses pembakuan integrasi nasional yang dilakukan semata dari "pusat" acap justru melahirkan kericuhan di tingkat lokal. Seperti dikatakan Soetandyo Wignjosoebroto (tanpa tahun), manakala penataan perundang-undangan nasional, misalnya cuma bisa bagus di atas kertas, sedangkan dalam pengalaman sehari-hari nyatanya justru malah merampasi hak-hak adat masyarakat lokal, maka terjadinya *cultural counter movement* ke arah relativisme budaya lokal bukanlah merupakan hal yang mustahil. Di mata Soetandyo, kegiatan pembangunan nasional yang cenderung lebih banyak terekspresi sebagai proses transplantasi daripada sebagai proses transformasi hanya akan melahirkan ketegangan sosial, bersifat a-historis dan merugikan warga masyarakat lokal.

Kebijaksanaan pembangunan yang lahir dan serba dikendalikan oleh negara —atau yang disebut Dawam Rahardjo (1984) sebagai kebijaksanaan "nasi bungkus"—bukan cuma menelikung pranata-pranata komunitas desa yang tradisional, tetapi dalam banyak kasus juga makin menambah beban kemelaratan golongan miskin desa dan mengakibatkan merebaknya polarisasi sosial di kalangan masyarakat desa. Manning (1986), misalnya, mencatat sejak tahun enampuluhan —bersamaan dengan mulai merebaknya proses modern-

isasi dan pembangunan nasional—, ternyata di Indonesia justru muncul berbagai kontradiksi. Pengangguran, setengah pengangguran, dan kemiskinan baik di kota maupun di desa tidak berkurang secara berarti, sekali pun telah tercapai pertumbuhan ekonomi yang pesat.

Ada kesan kuat bahwa hasil-hasil pembangunan selama ini lebih banyak dinikmati oleh lapisan tertentu saja, sehingga menimbulkan kesenjangan. Bahkan, kesenjangan yang terjadi bukan hanya antara kaya dan miskin dalam masyarakat, namun juga antara daerah perkotaan dan pedesaan. Seperti sudah dikaji oleh Rachbini dkk. (1994), kesenjangan antar kelompok pendapatan antara daerah perkotaan dan pedesaan telah memburuk sejak dibukanya perekonomian pedesaan ke arah ekonomi pasar. Hanya mereka yang memiliki akses terhadap modal, kredit, informasi, dan kekuasaan yang dapat mengambil manfaat dari program-program pembangunan.

Tekanan atas kelompok masyarakat desa yang miskin semakin terasa dampaknya ketika pemilikan tanah bersama diganti oleh pemilikan tanah perorangan. Jumlah petani yang tidak memiliki tanah, tumbuh secara semakin meyakinkan, di mana kesempatan baru untuk golongan ini ditentukan oleh tuan tanah. Di sisi lain pemimpin-pemimpin komunal desa yang sebelumnya menjadi pengambil keputusan desa, sekarang cenderung diganti oleh tuan tanah.

Menurut Scott (1972), di daerah-daerah kolonial di Asia

Tenggara, salah satu perubahan yang terlihat menyolok adalah hubungan tuan tanah dan penggarap cenderung semakin besar tingkat hisapannya, baik tentang pembagian hasilnya (*balance of exchange*) maupun tentang hak untuk melangsungkan hidup. Di berbagai wilayah pedesaan, Scott mencatat bahwa perubahan besar dalam kehidupan agraria menghasilkan suatu kelas penggarap yang semakin besar, yang kelangsungan hidup dan ketentramannya semakin tergantung pada belas kasihan pemilik tanah. Di sisi lain, munculnya pasar serta sistem pembayaran kontan menimbulkan kegoncangan baru karena adanya fluktuasi harga. Pada saat yang sama desakan untuk membagi kembali lingkungan desa menjadi bentuk kelangsungan hidup yang lebih baik semakin tidak bisa dipercaya, karena makin banyak tanah yang dimiliki oleh tuan-tuan tanah yang tidak tinggal di desa.

Seiring dengan makin maraknya modernisasi di desa-desa—lanjut Scott— kewajiban sosial untuk membagi-bagikan surplus yang diperoleh telah semakin memudar, sementara di dalam struktur sosial itu sendiri kesempatan yang masih mungkin diperoleh ialah kedekatan seseorang terhadap elite desa. Semakin jauh kedudukan seseorang dari ikatan *patron*, semakin kecil kesempatannya untuk memperoleh bagian dari surplus yang mungkin untuk dibagi-bagikan. Bahkan pergeseran dari perikatan *patron-client* dalam pola hubungan tanah pun tampak

semakin nyata, terutama karena komersialisasi yang semakin bertumbuh dan pemusatan penguasaan tanah oleh para tuan-tuan tanah.

Apa yang diuraikan memperlihatkan bahwa di Indonesia kegiatan pembangunan dan proses modernisasi yang semula dirancang untuk mengentaskan masyarakat miskin, ternyata dalam praktek tidaklah semulus apa yang direncanakan. Bahkan, ada kesan kuat, kegiatan pembangunan dan berbagai program yang dikucurkan ke masyarakat, ternyata malah melahirkan kontradiksi dan proses marginalisasi. Salah satu faktor utama penyebab kegagalan berbagai program yang dirancang pemerintah, tak pelak adalah pada kekeliruan dan kesalahpahaman para perencana pembangunan tentang kemiskinan. Lebih dari sekadar persoalan ekonomi —atau kurangnya pendapatan keluarga— kemiskinan sesungguhnya memiliki tali-temali dengan banyak faktor yang secara keseluruhan menyebabkan upaya untuk mengentaskan masyarakat miskin menjadi tidak semudah yang diskenariokan.

### **Pengertian Kemiskinan**

Selama ini sebenarnya sudah banyak dilakukan studi tentang kemiskinan, tetapi jawaban atas pertanyaan apa itu kemiskinan dan apa pula faktor penyebab kemiskinan sulit diberantas umumnya masih simpang-siur. Antara ahli yang satu dengan ahli yang lain telah melukiskan masalah ini

secara berbeda-beda. Levitan (1980) misalnya mendefinisikan kemiskinan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak. Sedangkan menurut Schiller (1979), kemiskinan adalah ketidakanggupan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas. Dan, dengan nada yang sama Emil Salim mendefinisikan kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok (Ala, 1981: 1-3).

Di mata sebagian ahli, kemiskinan acapkali didefinisikan semata hanya sebagai fenomena ekonomi, dalam arti rendahnya penghasilan atau tidak dimilikinya mata pencaharian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Pendapat seperti ini, untuk sebagian mungkin benar, tetapi diakui atau tidak kurang mencerminkan kondisi riil yang sebenarnya dihadapi keluarga miskin. Kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun lebih dari itu esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

Banyak bukti menunjukkan bahwa yang disebut orang atau keluarga miskin pada umumnya selalu lemah dalam kemampuan

berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga seringkali makin tertinggal jauh dari masyarakat lain yang memiliki potensi lebih tinggi. Studi yang dilakukan Wignjosubroto dkk., (1992) tentang kehidupan masyarakat rentan di Kotamadya Surabaya menemukan bahwa seseorang atau sebuah keluarga yang dijejas kemiskinan, mereka umumnya tidaklah banyak berdaya, ruang geraknya serba terbatas, dan cenderung kesulitan untuk terserap dalam sektor-sektor yang memungkinkan mereka dapat mengembangkan usahanya. Jangankan untuk mengembangkan diri menuju ke taraf sejahtera, sedangkan untuk bertahan menegakkan hidup fisiknya pada taraf yang subsisten saja bagi keluarga miskin hampir-hampir merupakan hal yang mustahil bila tidak ditopang oleh jaringan dan pranata sosial di lingkungan sekitarnya.

Definisi yang lebih lengkap tentang kemiskinan dikemukakan oleh John Friedman. Menurut Friedman (1979), kemiskinan adalah ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Sementara yang dimaksud basis kekuasaan sosial itu menurut Friedman meliputi. Pertama, modal produktif atas asset, misalnya tanah perumahan, peralatan, dan kesehatan. Kedua, sumber keuangan, seperti *income* dan kredit yang memadai. Ketiga, organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, seperti koperasi. Keempat, *network* atau jaringan sosial untuk

memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan ketrampilan yang memadai. Kelima, informasi-informasi yang berguna untuk kehidupan.

Menurut akar penyebab yang melatarbelakanginya, secara teoritis kemiskinan dibedakan menjadi dua kategori. Pertama, kemiskinan alamiah, yakni kemiskinan yang timbul sebagai akibat sumber-sumber daya yang langka jumlahnya dan/atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah. Artinya faktor-faktor yang menyebabkan suatu masyarakat menjadi miskin adalah secara alami memang ada, dan bukan bahwa akan ada kelompok atau individu di dalam masyarakat tersebut yang lebih miskin dari yang lain. Mungkin saja dalam keadaan kemiskinan alamiah tersebut akan terdapat perbedaan-perbedaan kekayaan, tetapi dampak perbedaan tersebut akan diperlunak atau dieliminasi oleh adanya pranata-pranata tradisional, seperti pola hubungan *patron-client*, jiwa gotong-royong, dan sejenisnya yang fungsional untuk meredam kemungkinan timbulnya kecemburuan sosial.

Kedua, kemiskinan buatan, yakni kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. dengan demikian sebagian anggota masyarakat tetap miskin walaupun sebenarnya jumlah total produksi yang dihasilkan oleh masyarakat tersebut

bila dibagi rata dapat membebaskan semua anggota masyarakat dari kemiskinan.

Kemiskinan buatan —dalam banyak hal— terjadi bukan karena seorang individu atau anggota keluarga malas bekerja atau karena mereka terus-menerus sakit. Berbeda dengan perspektif modernisasi yang cenderung memvonis kemiskinan bersumber dari lemahnya etos kerja, tidak dimilikinya etika wirausaha atau karena budaya yang tidak terbiasa dengan kerja keras, kemiskinan buatan dalam perbincangan di kalangan ilmuwan sosial acapkali diidentikkan dengan pengertian kemiskinan struktural. Menurut Selo Soemardjan (1980), yang dimaksud dengan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

Secara teoritis, kemiskinan buatan atau kemiskinan struktural dapat diartikan sebagai suasana kemiskinan yang dialami oleh suatu masyarakat yang penyebab utamanya bersumber, dan oleh karena itu dapat dicari pada struktur sosial yang berlaku adalah sedemikian rupa keadaannya sehingga mereka yang termasuk ke dalam golongan miskin tampak tidak berdaya untuk mengubah nasibnya dan tidak mampu memperbaiki hidupnya. Struktur sosial yang berlaku telah mengurung mereka ke dalam suasana kemiskinan secara turun-temurun selama bertahun-tahun.

Sejalan dengan itu, mereka hanya mungkin keluar dari penjara kemelaratan melalui suatu proses perubahan struktur yang mendasar.

Kemiskinan struktural, biasanya terjadi di dalam suatu masyarakat di mana terdapat perbedaan yang tajam antara mereka yang hidup melarat dengan mereka yang hidup dalam kemewahan dan kaya raya. Mereka itu, walaupun merupakan mayoritas terbesar dari masyarakat, dalam realita tidak mempunyai kekuatan apa-apa untuk mampu memperbaiki nasib hidupnya. Sedangkan minoritas kecil masyarakat yang kaya raya biasanya berhasil memonopoli dan mengontrol berbagai kehidupan, terutama segi ekonomi dan politik. Selama golongan kecil yang kaya raya itu masih menguasai berbagai kehidupan masyarakat, selama itu pula diperkirakan struktur sosial yang berlaku akan bertahan. Akibatnya terjadilah apa yang disebut dengan kemiskinan struktural.

Golongan yang menderita kemiskinan struktural itu, misalnya terdiri dari para petani yang tidak memiliki tanah sendiri, atau para petani yang tanah miliknya kecil sehingga hasilnya tidak mencukupi untuk memberi makan kepada dirinya sendiri dan keluarganya. Termasuk golongan miskin lain adalah kaum buruh yang tidak terpelajar dan tidak terlatih, atau apa yang dengan kata asing disebut *unskilled labour*. Golongan miskin ini meliputi juga para pengusaha tanpa modal dan tanpa fasilitas dari pemerintah —

yang sekarang dapat dinamakan golongan ekonomi sangat lemah (Soedjatmoko, 1981: 46-61).

Ciri utama dari kemiskinan struktural ialah tidak terjadinya —kalau pun terjadi sifatnya lamban sekali— apa yang disebut sebagai mobilitas sosial vertikal. Mereka yang miskin akan tetap hidup dengan kemiskinannya, sedangkan yang kaya akan tetap menikmati kekayaannya. Mengapa bisa sampai begitu? Menurut pendekatan struktural, adalah terletak pada kungkungan struktur sosial yang menyebabkan mereka kekurangan hasrat untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Struktur sosial yang berlaku telah melahirkan berbagai corak rintangan yang menghalangi mereka untuk maju. Umpamanya kelemahan ekonomi tidak memungkinkan mereka untuk memperoleh pendidikan yang berarti agar bisa melepaskan diri dari kemelaratan.

Ciri lain dari kemiskinan struktural adalah timbulnya ketergantungan yang kuat pihak si miskin terhadap kelas sosial-ekonomi di atasnya. Menurut Mohtar Mas'ood (1994: 143), adanya ketergantungan inilah yang selama ini berperan besar dalam memerosotkan kemampuan si miskin untuk *bargaining* dalam dunia hubungan sosial yang sudah timpang antara pemilik tanah dan penggarap, antara majikan dan buruh. Buruh tidak punya kemampuan untuk menetapkan upah, petani tidak bisa mendapatkan harga hasil taninya —pendek kata pihak yang miskin relatif tidak dapat berbuat banyak atas

eksploitasi dan proses marginalisasi yang dialaminya karena mereka tidak memiliki alternatif pilihan untuk menentukan nasib ke arah yang lebih baik.

Pengertian dan definisi kemiskinan struktural, kendati menjadi alternatif konsep yang lebih disukai ilmuwan sosial, tetapi, kelebihan definisi seperti yang dikemukakan Selo Soemardjan di atas diakui atau tidak sesungguhnya cenderung bersifat ideologis —dalam arti definisi di atas populer karena di sana ada semangat dan nilai-nilai yang menggugat kemapanaan dan status quo. Secara konseptual, definisi kemiskinan yang dikemukakan Selo Soemardjan sedikit-banyak bersifat normatif. Parsudi Suparlan, misalnya, seorang antropolog yang menyunting kumpulan tulisan tentang kemiskinan di perkotaan, dengan lugas menyatakan bahwa definisi yang dikemukakan Selo Soemardjan kurang tajam dan tidak masuk akal (Suparlan, 1984: 14-15).

Definisi dan pengertian kemiskinan yang lebih lengkap —dalam arti sesuai dengan kenyataan dan secara konseptual jelas— dikemukakan oleh Robert Chambers (1987). Menurut Robert Chambers, inti dari masalah kemiskinan sebenarnya terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan. Secara rinci, *deprivation trap* terdiri dari lima unsur, yaitu: (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan atau kadar isolasi, (4) kerentanan, dan (5) ketidakberdayaan. Kelima unsur ini seringkali

saling berkait satu dengan yang lain sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin.

Dari kelima dimensi di atas, kerentanan dan ketidakberdayaan perlu mendapat perhatian yang utama. Kerentanan, menurut Chambers dapat dilihat dari ketidakmampuan keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu guna menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kegagalan panen, atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga miskin itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rackets* atau "roda penggerak kemiskinan" yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda dan asset produksinya sehingga mereka menjadi makin rentan dan tidak berdaya.

Ketidakberdayaan keluarga miskin salah satunya tercermin dalam kasus di mana elit desa dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai oknum yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi orang miskin. Ketidakberdayaan keluarga miskin di kesempatan yang lain mungkin dimanifestasikan dalam hal seringnya keluarga miskin ditipu dan ditekan oleh orang yang memiliki kekuasaan. Ketidakberdayaan sering pula mengakibatkan terjadinya bias bantuan terhadap si miskin kepada kelas di atasnya yang seharusnya tidak berhak memperoleh subsidi (Loekman Soetrisno, dalam: Dewanta dkk., 1995: 19-20).

Seseorang atau sebuah keluarga yang miskin acapkali mampu tetap *survive* dan bahkan bangkit kembali terutama bila mereka memiliki jaringan atau pranata sosial yang melindungi dan menyelamatkan. Tetapi, seseorang atau keluarga yang jatuh pada lingkaran setan atau perangkap kemiskinan, mereka umumnya sulit untuk bangkit kembali. Seseorang yang dibelit perangkap kemiskinan acapkali tidak bisa ikut menikmati hasil pembangunan dan justru menjadi korban pembangunan, rapuh, tidak atau sulit mengalami peningkatan kualitas kehidupan, dan bahkan acapkali justru mengalami penurunan kualitas kehidupan (Suyanto, 1996).

Secara empirik, banyak bukti memperlihatkan bahwa naiknya penduduk di atas garis kemiskinan tidak otomatis berarti penduduk tersebut hidupnya benar-benar bebas dari ancaman dan perangkap kemiskinan, melainkan penduduk tersebut sebenarnya hanya berpindah dari satu tahap kemiskinan yang terendah —yaitu tahap *destitute*— ke tahap apa yang disebut sebagai *near poor*. Dibandingkan dengan kelompok kemiskinan *destitute*, kelompok *near poor* hidupnya memang relatif lebih baik, namun belum benar-benar stabil. Dalam arti bila sewaktu-waktu kelompok *near poor* ini menghadapi suatu krisis, maka dengan cepat kelompok *near poor* ini akan melorot lagi ke status *destitute*. Sebuah keluarga petani yang termasuk kelompok *near poor* tidak mustahil terpaksa turun kelas

menjadi kelompok *destitu*e bila tanpa diduga panen mereka tiba-tiba gagal karena serangan hama, karena serangan banjir, atau karena anjloknya harga jual di pasaran akibat ulah spekulasi gabah.

Dalam kenyataan bahkan acap terjadi, kelompok masyarakat yang termasuk cukup atau kaya—bukan kelompok *near poor*—tiba-tiba harus mengalami penurunan status yang drastis, yakni masuk ke dalam kelompok "keluarga miskin baru". Jadi, berbeda dengan kesan dan pengumuman yang dikeluarkan pemerintah belakangan ini yang menyebutkan jumlah orang miskin di Indonesia senantiasa turun dari waktu ke waktu, dalam kenyataan justru tidak jarang terjadi penambahan jumlah orang miskin. Studi yang dilakukan Bagong Suyanto di sejumlah daerah di Jawa Timur menemukan bahwa kelompok masyarakat yang selama dua-tiga tahun terakhir terpaksa turun statusnya dari kelompok cukup menjadi "keluarga miskin baru" adalah kelompok petani cengkeh dan petani garam (Suyanto, 1996). Studi yang dilakukan Bagong Suyanto tersebut, walau dengan jumlah sampel yang terbatas, namun membuktikan bahwa usaha untuk memberantas kemiskinan memang bukan hal yang mudah, sebab apa yang dialami keluarga dan masyarakat miskin bukan sekedar kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya modal usaha saja, tetapi lebih dari itu yang sesungguhnya membelenggu keluarga dan masyarakat miskin adalah

apa yang disebut Robert Chambers dengan istilah perangkap kemiskinan atau lingkaran setan kemiskinan.

### Upaya Pengentasan

Selama ini, berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk menanggulangi dan menghapus kemiskinan, antara lain merumuskan standar garis kemiskinan dan menyusun peta kantong-kantong kemiskinan. Di luar itu, tak sedikit program telah disusun dan dilaksanakan di lapangan, seperti terus memacu pertumbuhan ekonomi nasional, menyediakan fasilitas kredit bagi masyarakat miskin—antara lain melalui pemberian bantuan dana IDT, program Takesra-Kukesra, PDM-DKE, PPK, KURK, KUT, dan lain-lain—membangun infrastruktur di pedesaan, pengembangan model pembangunan kawasan terpadu, termasuk melaksanakan dan meningkatkan kualitas program pembangunan, dan lain-lain.

Untuk sebagian, berbagai bantuan dan program yang telah diupayakan pemerintah memang cukup bermanfaat. Namun, harus diakui bahwa upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan hingga kini masih belum membuahkan hasil yang memuaskan. Masih banyak penduduk Indonesia baik di desa maupun di kota yang hidup dibelit kemiskinan. Di sisi lain, tak bisa diingkari fakta, bahwa kendati jumlah orang miskin menurun, namun kesenjangan dalam banyak hal justru semakin lebar.

Menurut Ginandjar Kartasasmita (1995), pada dasarnya lambatnya perkembangan ekonomi rakyat disebabkan sempitnya peluang untuk berpartisipasi dalam pembangunan yang mana hal itu merupakan konsekuensi dari kurangnya penguasaan dan pemilikan asset produksi terutama tanah dan modal. Pada umumnya masyarakat miskin tidak memiliki surplus pendapatan untuk bisa ditabung bagi pembentukan modal. Pendapatan yang diperoleh hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pokok.

Di samping itu, faktor lain yang menyebabkan berbagai program pengentasan kemiskinan menjadi kurang efektif tampaknya adalah berkaitan dengan kurangnya dibangun ruang gerak yang memadai bagi masyarakat miskin itu sendiri untuk memberdayakan dirinya. Acap terjadi, kegiatan pembangunan yang bertujuan untuk mensejahterakan penduduk miskin justru terjebak menjadi program yang melahirkan ketergantungan baru, dan bahkan mematikan potensi swakarsa lokal.

Diakui atau tidak selama ini pendekatan pemerintah dalam mengatasi kemiskinan—baik di tingkat nasional, regional maupun lokal—umumnya adalah dengan pendekatan ekonomi semata. Ada kesan kuat bahwa di mata pemerintah masalah kemiskinan sepertinya hanya dipahami sebagai sebuah persoalan kekurangan pendapatan. Sangat kelihatan pula di berbagai program yang dilaksanakan pemerintah umumnya hanya

berusaha memberikan bantuan di bidang permodalan, memberikan subsidi, dan semacamnya (Suyanto, 1995: 207-214).

Memang, untuk jangka pendek pemberian bantuan ekonomi itu bisa bermanfaat. Tetapi, untuk jangka panjang sesungguhnya pemberian bantuan ekonomi itu tidak akan bisa menyelesaikan masalah kemiskinan secara tuntas. Banyak bukti memperlihatkan bahwa pemberian bantuan ekonomi saja ternyata justru melahirkan problem-problem baru yang tidak kalah ruwetnya. Bahkan, tidak mustahil terjadi diperolehnya bantuan modal pinjaman kredit justru akan merupakan titik awal dari macam-macam masalah lain dan kehancuran usaha masyarakat miskin (Mubyarto, 1985: 429). Sebabnya salah satunya adalah berpangkal dari kesalahan orang miskin itu sendiri yang kadang hidup boros. Tetapi, disisi lain, kesalahan juga bisa bersumber dari tekanan-tekanan kebutuhan ekonomi yang memang tidak bisa dielakkan masyarakat miskin, sering menyebabkan mereka terpaksa harus mengalihkan dan memanfaatkan kredit yang diperoleh bukan untuk kegiatan produktif, tetapi untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif (Chambers, 1987).

Penelitian yang dilakukan Bagong Suyanto (1991-2001) tentang peran berbagai lembaga kredit pedesaan—seperti Perum Pegadaian, BPR, lembaga KURK, Kredit Usaha Tani, dan sebagainya—yang sebenarnya dimaksudkan untuk

membantu kegiatan produktif masyarakat, menemukan ternyata banyak nasabah yang memanfaatkan kredit yang diperolehnya itu bukan untuk kegiatan produktif, melainkan untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif, terutama untuk makan sehari-hari. Tekanan kebutuhan sehari-hari yang senantiasa mengancam dan kewajiban untuk menghidupi anak dan semacamnya telah membuat banyak keluarga atau golongan masyarakat miskin sulit untuk mengembangkan usahanya.

#### **Peran Bantuan Permodalan**

Salah satu ciri dari kemiskinan yang sudah lama dikenali para ahli adalah kehausan masyarakat desa terhadap kredit. Tetapi, ini bukan berarti setiap pemberian bantuan modal usaha berbunga lunak kepada masyarakat miskin selalu berfungsi efektif. Dalam kehidupan sehari-hari, kredit memang diperlukan karena penghasilan keluarga-keluarga miskin biasanya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi, lebih-lebih untuk memenuhi berbagai kebutuhan sosial atau kebutuhan darurat lainnya. Keadaan "defisit" yang senantiasa berjalan inilah yang mengakibatkan penduduk desa terlibat sistem ijon (Mubyarto dan Kartodirdjo, 1988: 35).

Bagi masyarakat desa, kredit merupakan sarana untuk menciptakan pendapatan melalui bekerja dan berusaha dalam lingkungan ekonomi pedesaan. Kredit yang tepat, murah, dan mudah yang

dikelola berdasar adat dan budaya setempat merupakan salah satu sarana penting yang amat membantu melancarkan kegiatan perekonomian pedesaan. Ringkasnya, fungsi kredit adalah untuk membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, khususnya yang tergolong miskin.

Meski pun demikian tidaklah dapat dikatakan bahwa tersedianya kredit akan selalu bisa memecahkan semua masalah petani. Bisa saja terjadi diperolehnya kredit justru akan merupakan titik awal dari macam-macam masalah lain dan kehancuran usaha tani (Mubyarto, 1985: 429). Sebabnya salah satunya adalah berpangkal dari kesalahan petani sendiri yang kadang hidup boros. Tetapi, di sisi lain, kesalahan juga bisa bersumber dari tekanan-tekanan kebutuhan ekonomi yang memang tidak bisa dielakkan petani. Kerentanan dan kemiskinan yang diderita petani, sering menyebabkan mereka terpaksa harus mengalihkan dan memanfaatkan kredit yang diperoleh bukan untuk kegiatan produktif, tetapi untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif (Chambers, 1987). Dalam penelitian ini, yang dimaksud kredit produktif adalah kredit yang pemanfaatannya dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup nasabah. Sedangkan yang dimaksud kredit konsumtif adalah kredit yang pemanfaatannya hanya dimaksudkan untuk sekedar bertahan hidup (Djojohadikusumo, 1988).

Dari segi bisnis, kredit hanyalah merupakan salah satu

faktor saja dari kombinasi faktor-faktor produksi yang harus secara bersama-sama mensukseskan suatu usaha. Ada banyak contoh usaha yang berhasil tanpa dukungan kredit, atau banyak usaha tidak berkembang meskipun memperoleh bantuan kredit (Suyanto, 1992). Kegagalan yang sering terjadi dalam memanfaatkan kredit biasanya disebabkan kegagalan dalam pemasaran hasil produksi, baik karena semata-mata kalah dalam persaingan dengan pengusaha atau petani lain yang lebih kuat, maupun karena sebab-sebab obyektif seperti mutu hasil yang rendah dan sebagainya. Memang harus diakui bahwa kelemahan dalam pemasaran justru karena aspek pemasaran ini biasanya dianggap tidak sukar, jadi diremehkan (Soekartawi, 1989).

Kesulitan pelaksanaan pemberian kredit secara efektif biasanya mengalami beberapa hambatan, misalnya karena amat beragamnya kelompok sasaran yang hendak dijangkau, dan kesukaran mengkompromikan kriteria efisiensi dan efektivitas kredit. Berdasarkan pengalaman di negara sedang berkembang, kredit lebih mudah dinikmati oleh petani menengah dan petani besar (Kasryno, 1984). Padahal jelas yang lebih memerlukan adalah petani-petani kecil yang tidak mampu membeli sarana produksi pertanian secara tunai.

Di Indonesia, salah satu bentuk pemberian modal usaha untuk memberdayakan masyarakat miskin adalah melalui pelaksanaan program IDT. Dibandingkan program-program pembangunan yang

lain, program IDT secara konseptual menawarkan sesuatu yang relatif baru. Namun, sejumlah penelitian menunjukkan dalam praktek pelaksanaan program IDT relatif sama dengan program-program terdahulu, yakni memandang kemiskinan sepertinya hanya sebagai sebuah persoalan kekurangan pendapatan.

Memang, untuk jangka pendek upaya pemberian bantuan melalui program IDT bisa bermanfaat. Tetapi, untuk jangka panjang sesungguhnya pemberian bantuan ekonomi itu tidak akan bisa menyelesaikan masalah kemiskinan secara tuntas. Banyak bukti memperlihatkan bahwa pemberian bantuan ekonomi saja ternyata justru melahirkan problem-problem baru yang tidak kalah ruwetnya. Penelitian yang dilakukan tim UGM (1994) tentang penggunaan dana IDT menemukan bahwa dana bantuan ini ternyata sebagian dipergunakan untuk memperbaiki rumah, prasarana desa, dan pembelian kendaraan. Sementara itu, penelitian tim LPEM-FEUI (1994) menemukan adanya kecenderungan bahwa anggota Pokmas menggunakan dana IDT untuk kegiatan konsumif, karena dana per anggota terlalu kecil.

Kegagalan dalam pemanfaatan dana bantuan usaha bagi penduduk miskin —untuk sebagian— memang terjadi akibat kesalahan pihak si miskin. Tetapi, harus diakui bahwa kegagalan itu terjadi tidak sepenuhnya karena kesalahan penduduk miskin itu sendiri —seperti karena mereka

secara kultural boros, misalnya. Menurut San Sri Awang, kesalahan dalam pemanfaatan dana IDT, ternyata terjadi karena campur tangan oknum pemerintah terlalu berlebihan dalam menentukan kegiatan Pokmas. Biasanya dengan alasan untuk memudahkan peman-tauan, oknum aparat pemerintah cenderung "menganjurkan" penduduk miskin penerima dana IDT untuk memanfaatkan bantuan yang menjadi haknya untuk pembelian ternak, terutama kambing.

Di samping faktor campur tangan aparat, faktor lain yang menyebabkan penduduk miskin sulit mengembangkan kegiatan produktif sekadar dari bantuan pinjaman adalah tekanan kebutuhan ekonomi sehari-hari yang sifatnya struktural. Penelitian yang dilakukan oleh Mukhtar Sarman di desa Sukajaya, Cugenang, Cianjur, Jawa Barat, menemukan bahwa tidak ada bukti yang cukup signifikan bahwa program IDT dapat memicu dan memacu dinamika perkembangan ekonomi rakyat di desa tertinggal. Pokmas-pokmas yang menerima dana IDT tahun pertama umumnya gagal mengembangkan usahanya, dengan beragam kendala dan masalah.

### **Berpusat Pada Rakyat**

Apa yang sudah terjadi selama ini, mengajarkan pada kita bahwa upaya untuk mengentas masyarakat dari kubangan perangkap kemiskinan dan sekaligus untuk membangun keluarga sejahtera yang diperlukan bukan cuma paket

"nasi bungkus" bantuan ekonomi atau upaya-upaya yang sifatnya karitas saja. Paket-paket bantuan ekonomi di satu sisi akan rawan bias dan justru memperlebar ketimpangan dan kesenjangan antar kelas, sementara di sisi lain upaya-upaya karitas dengan cara menyantuni secara penuh dan menjadikan keluarga-keluarga miskin sebagai obyek amal justru akan menimbulkan ketergantungan saja di pihak mereka yang disantuni dan akhirnya justru akan cuma menimbulkan ketidakberdayaan keluarga atau masyarakat miskin.

Menurut Korten dan Carner (1988), kekurangan pokok dari model-model pengentasan kemiskinan yang banyak dipraktekkan di negara sedang berkembang adalah bahwa mereka menjadi begitu memusatkan perhatian pada peningkatan kuantitas produksi atau hasil, sehingga kebutuhan sistem produksi mendapat tempat yang lebih utama daripada kebutuhan rakyat. Bagi Indonesia, kritik Korten dan Carner ini tampak sangat relevan. Banyak bukti menunjukkan, paket-paket program pengentasan kemiskinan di Indonesia memang lebih banyak berorientasi pada peningkatan produksi daripada bertujuan untuk mendistribusikan kesejahteraan. Paket bantuan permodalan dan bantuan teknologi —seperti program motorisasi perikanan atau masuknya huller di desa-desa, misalnya— yang diberikan pemerintah meski dimaksudkan untuk mendongkrak pendapatan masyarakat miskin. Namun, sangat kelihatan bahwa di

balik itu maksud yang sesungguhnya adalah untuk meningkatkan produksi demi kepentingan ekspor dan peraihan devisa.

Bahkan, yang lebih tragis sering terjadi tindakan yang dilakukan pemerintah atas nama pembangunan bukan memberikan manfaat yang nyata bagi usaha pengentasan kemiskinan, melainkan justru berdampak menggerogoti kemampuan swadaya lokal. Penetrasi teknologi dan modal ke desa-desa miskin, benar di satu sisi telah berhasil mendongkrak angka-angka produksi dan mengantarkan Indonesia ke tahap swasembada dalam berbagai sektor produksi. Namun, tak bisa diingkari bahwa kesenjangan di saat yang bersamaan justru makin melebar dan potensi masyarakat banyak yang tersungkur digerus modernisasi (Rachbini dkk., 1994).

Untuk memerangi kemiskinan secara frontal di semua sektor, karena itu yang diperlukan sebenarnya adalah kebijakan yang lebih mendasar—sebuah kebijakan anti-kemiskinan yang benar-benar 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 pembangunan.

Menurut Korten (1982), asumsi dasar dari pembangunan yang berpusat pada rakyat menginginkan alternatif paradigma

pembangunan yang tidak berorientasi pada produksi dan kebutuhan dasar semata, akan tetapi akan berorientasi pada potensi manusia. Melalui potensi manusia maka kemampuan pengembangan diri sesuai dengan keinginan dapat diharapkan. Orientasi pembangunan yang berpusat pada rakyat memiliki tiga dasar pemikiran, yakni. Pertama, memusatkan pemikiran dan tindakan kebijaksanaan pemerintah pada penciptaan keadaan-keadaan yang mendorong dan mendukung usaha-usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri dan untuk memecahkan masalah mereka sendiri pada tingkat individual, keluarga dan komunitas. Kedua, mengembangkan struktur organisasi yang berfungsi menurut kaidah-kaidah sistem swa-organisasi. Ketiga, mengembangkan sistem-sistem produksi konsumsi yang diorganisir secara teritorial yang berlandaskan pada kaidah kepemilikan dan pengendalian lokal.

Pembangunan-pembangunan yang berdimensi kerakyatan memberi peran kepada individu bukan sebagai subyek, melainkan sebagai aktor yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa dan perbedaan lokal. Karena itu ia mendukung sistem-sistem swa-organisasi yang dikembangkan di sekitar satuan-satuan organisasi berskala manusia dan komunitas-komunitas swadaya.

Pembangunan yang berdemensi pada kerakyatan, ringkas kata sangat mensyaratkan adanya keberdayaan dan pemberdayaan masyarakat yang serius.

Pemberdayaan sendiri pada hakikatnya merupakan sebuah konsep yang fokusnya adalah hal kekuasaan. Pemberdayaan secara substansial merupakan proses memutus atau *breakdown* dari hubungan antara subyek dengan obyek. Proses ini mementingkan pengakuan subyek akan kemampuan atau daya (*power*) yang dimiliki obyek. Secara garis besar, proses ini melihat pentingnya mengalirnya daya dari subyek ke obyek. Hasil akhir dari proses pemberdayaan adalah beralihnya fungsi individu yang semula obyek menjadi subyek (yang baru), sehingga relasi sosial yang ada nantinya hanya akan dicirikan dengan relasi antarsubyek dengan subyek yang lain. Samuel Paul, misalnya, menyatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil pembangunan. Pemberdayaan pada intinya adalah pemanusiaan. Pemberdayaan, menurut Indrasari Tjandraningsih (1996), mengutamakan usaha sendiri dari orang yang diberdayakan untuk meraih keberdayaannya. Oleh karena itu, pemberdayaan sangat jauh dari konotasi ketergantungan.

Menurut Ginanjar Kartasasmita, upaya memberdayakan rakyat

harus dilakukan melalui tiga cara. *Pertama*, menciptakan suasana dan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang. Kondisi ini berdasarkan asumsi bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Hakikat kemandirian dan keberdayaan rakyat adalah keyakinan bahwa rakyat memiliki potensi untuk mengorganisasi dirinya sendiri dan potensi kemandirian individu perlu diberdayakan. Proses pemberdayaan rakyat berakar kuat pada proses kemandirian tiap individu yang kemudian meluas ke keluarga, serta kelompok masyarakat baik di tingkat lokal maupun nasional. *Kedua*, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh rakyat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, menampung berbagai masukan, menyediakan prasarana dan sarana, baik fisik maupun sosial yang dapat diakses oleh masyarakat lapisan bawah. *Ketiga*, memberdayakan rakyat dalam arti melindungi yang lemah dan membela kepentingan masyarakat lemah. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah jangan sampai yang lemah makin terpinggirkan dalam menghadapi yang kuat. Di mata Kartasasmita, pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial.

Konsep pemberdayaan pada dasarnya lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut

(*safety net*), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh John Freidmann disebut *alternative development*, yang menghendaki *inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*.

Substansi pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern—seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, kebertanggungjawaban—disebut-sebut sebagai bagian dari upaya pemberdayaan itu. Secara lebih rinci, dimensi-dimensi dari pemberdayaan, bukan saja menyangkut upaya merubah kognisi, menumbuhkan keinginan seseorang untuk mengaktualisasikan diri, dan memberikan pengalaman psikologis yang membuat seseorang merasa berdaya. Tetapi juga menyangkut pada usaha memampukan masyarakat miskin melakukan mobilitas ke atas, menumbuhkan perilaku masyarakat miskin agar mereka mandiri dan produktif dalam memenuhi kebutuhan hidup, berorientasi pada kesetaraan, dan membutuhkan iklim demokrasi yang benar-benar menjamin hak-hak masyarakat miskin dari kemungkinan

intervensi pihak-pihak yang berkuasa.

#### Daftar Pustaka

- Alfian, Melly G. Tan, dan Selo Soemardjan, *Kemiskinan Struktural*, (Jakarta: YIIS, 1980).
- Chambers, Robert, *Pembangunan Desa, Mulai Dari Belakang*, (Jakarta: LP3ES, 1987).
- Dewanta, Awan Setya (ed.). *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1995).
- Dillon, HS. *Pertanian Membangun Bangsa*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1999).
- Hayami, Yijiro dan Masao Kikuchi, *Dilema Ekonomi Desa, Suatu Pendekatan Ekonomi terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987).
- Korten, D. C. dan Sjahrir, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988).
- Mubyarto & Edy Suandi Hamid, 1986. *Kredit Pedesaan di Indonesia*. (Yogyakarta: BPFE)
- Rahardjo, M. Dawam, *Transformasi Pertanian, Industrialisasi, dan Kesempatan Kerja*, (Jakarta: UI Press, 1984).
- Scott, James C., *Moral Ekonomi Petani, Pergolakan dan Subsidi-*

*tensi di Asia Tenggara*, (Jakarta: LP3ES, 1981).

Suyanto, Bagong & Karnaji. *Pengkajian dan Pengembangan Implementasi GERDU TASKIN Di Desa Pantai dan Rural di Jawa Timur*. (Surabaya: Lutfansa, 2000).

Suyanto, Bagong & Septi Ariadi. *KUT: Solusi Atau Masalah bagi Petani*. Kerjasama FISIP Unair dengan Balitbang Jawa Timur, 2001.

Sumodiningrat, Gunawan. *Pemberdayaan Masyarakat & JPS*. (Jakarta: Gramedia, 1999).