

Perangkap Kemiskinan Dan Model Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Penulis: Bagong Suyanto



Ketika pemerintah memutuskan menaikkan harga BBM, salah satu konsekuensi yang tak terhindarkan adalah terjadinya kenaikan harga sejumlah kebutuhan pokok rakyat yang berbanding terbalik dengan terjadinya penurunan daya beli masyarakat, khususnya keluarga miskin. Di berbagai daerah, dalam beberapa bulan terakhir dilaporkan harga kebutuhan pangan terus merayap naik. Tidak hanya harga beras, minyak goreng, dan minyak tanah yang semakin mahal, tetapi juga harga kedelai, tahu, tempe,

susu, telur, ayam, dan berbagai kebutuhan pangan lain dilaporkan ikut naik karena yang berlaku adalah hukum pasar, yaitu ketika jumlah barang makin langka, maka otomatis harga akan terdongkrak naik.

Bagi keluarga miskin, kenaikan harga pangan yang melonjak hingga 50 persen ini, sudah barang tentu sangat merugikan. Efek domino kenaikan harga BBM dan ancaman krisis pangan yang diikuti dengan melambungnya harga kebutuhan pokok rakyat, bukan saja menyebabkan keluarga miskin terancam kekurangan gizi, tetapi mereka juga terancam mengalami proses pendalaman dan perluasan kemiskinan karena makin tidak berdaya dan rentan. Perluasan kemiskinan ditandai dari kecenderungan, di mana jumlah orang miskin makin bertambah banyak, sektor di mana terjadi kemiskinan semakin banyak dan luas, dan

wilayah teritorial yang ditambah kemiskinan juga semakin luas.

Sementara itu, pendalaman kemiskinan yang terjadi dapat dilihat dari tanda-tanda fisik-material, seperti yang diungkap antara lain oleh indikator kesehatan (Indeks berat badan, prevalensi ibu kekurangan gizi, anemia anak-anak dan ibu, prevalensi rabun malam, indeks kemiskinan manusia dan sebagainya), indikator ekonomi (seperti peningkatan jumlah orang yang berada di bawah garis kemiskinan, peningkatan jumlah pengangguran, peningkatan jumlah buruh yang menerima upah di bawah minimum provinsi dan sebagainya), indikator perampasan daya (terdiri dari 7 indikator utama, yaitu indeks kemiskinan manusia, penduduk yang meninggal di bawah 40 tahun, tingkat buta huruf orang dewasa, orang tanpa akses air bersih, orang tanpa akses ke jasa pelayanan kesehatan dan balita kurang gizi), serta yang paling parah adalah meluasnya internalisasi budaya kemiskinan.

Efektivitas BLT

Bagi masyarakat, terutama yang berasal dari golongan paling miskin, keputusan pemerintah menaikkan harga BBM dan ancaman terjadinya krisis pangan sudah barang tentu akan menyebabkan mereka menjadi korban pertama yang paling menderita karena harus menghadapi pukulan yang bertubi-tubi. Daya tahan masyarakat miskin dan para pelaku usaha kecil yang semula sudah semula kembang-

kempis, niscaya akan seketika kolaps jika efek domino kenaikan harga BBM akan menyeret pula terjadinya kenaikan biaya produksi dan harga kebutuhan hidup sehari-hari.

Pemerintah sendiri sebetulnya sudah menyadari bahwa imbas kenaikan harga BBM akan berdampak buruk bagi kelangsungan hidup masyarakat, khususnya keluarga miskin. Untuk itu, salah satu

langkah pemerintah untuk menepis kekhawatiran sebagian pihak tentang imbas negatif kenaikan harga BBM adalah dengan menyalurkan bantuan langsung tunai (BLT) plus bagi kaum miskin Rp 100 ribu per keluarga per bulan. Disebut BLT Plus, karena selain uang, keluarga miskin juga akan mendapatkan bantuan komoditas pangan berupa minyak goreng dan gula.

Diperkirakan sebanyak 19,1 juta keluarga miskin telah mendapat bantuan tunai Rp 19 triliun. Kompensasi bagi keluarga miskin ini diambilkan dari penghematan subsidi Rp 35 triliun akibat kenaikan harga BBM sekitar 30 persen. Separuh dari subsidi yang dihemat, digunakan untuk perlindungan kaum miskin, sedangkan separuhnya lagi untuk mengurangi defisit anggaran, yang mencapai 2,1 persen dari produk domestik bruto.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri telah menyatakan bahwa kenaikan harga BBM tidak mungkin dihindari, sebab jika subsidi terus dipertahankan, maka resikonya anggaran negara akan jebol.

Dengan menaikkan harga BBM, selain dapat mengurangi terjadinya kekeliruan pemberi-

an subsidi BBM yang selama ini dinilai cukup banyak yang salah sasaran karena dinikmati oleh orang-orang kaya yang bermobil, menurut kacamata pemerintah pengalihan subsidi langsung ke masyarakat miskin dalam bentuk BLT Plus akan dapat bermanfaat untuk pengurangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja bagi masyarakat miskin. Benarkah demikian?

Di atas kertas, dengan memberikan bantuan langsung dalam bentuk uang tunai kepada keluarga miskin, harus diakui akan dapat meringankan beban penderitaan keluarga miskin, terutama tatkala harga kebutuhan hidup sehari-hari naik pasca kenaikan harga BBM. Ketika tekanan kebutuhan hidup makin menjejaskan, angka pengangguran makin meningkat, inflasi makin liar, dan peluang-peluang usaha yang tersedia terasa makin langka, bahkan tidak mustahil sebagian akan bangkrut, maka ruang gerak dan kesempatan masyarakat miskin untuk tetap survive menjadi makin sempit dan terbatas.

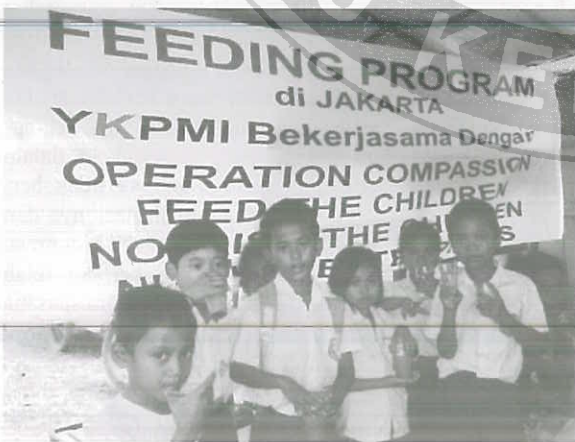
Kalau pun hingga kini masyarakat miskin masih tetap mampu bertahan, bukan berarti mereka telah memiliki penyangga ekonomi yang mapan. Di berbagai daerah, bukan rahasia lagi bahwa masyarakat miskin tetap survive lebih disebabkan karena mereka melakukan berbagai langkah pengetatan, mencoba hidup seirit mungkin, sembari menunggu keajaiban peruba-

han kondisi perekonomian.

Bagi masyarakat miskin, pengalihan berbagai program kompensasi BBM, Program Padat Karya, dan berbagai subsidi langsung yang dikucurkan pemerintah ibaratnya adalah suntikan energi baru atau penyangga sementara yang membuat masyarakat miskin dapat memperpanjang nafas dan daya tahan mereka. Tetapi, persoalannya kemudian: ketika masyarakat miskin jauh-jauh hari telah terperangkap utang yang kronis, seberapa jauh sebetulnya mereka masih dapat menikmati manfaat dari program bantuan langsung tunai yang dikucurkan pemerintah?

Pertanyaan ini penting untuk dijawab, karena tidak sedikit kasus memperlihatkan bahwa pemberian BLT ternyata hanya numpang lewat. Di kalangan keluarga miskin yang sebelumnya sudah terpaksa berutang ke sana ke mari untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, ketika BLT mereka terima, maka dalam hitungan cepat dana itu segera berpindah tangan. Kucuran uang cash di kalangan masyarakat miskin, ternyata acapkali yang menikmati adalah para rentenir dan pemilik warung atau toko di sekitar tempat tinggal masyarakat miskin yang sebelumnya telah meminjamkan uang kepada keluarga miskin penerima BLT itu.

Secara teoritis, sebuah keluarga yang dijejaskan kemiskinan, mereka umumnya tidaklah akan banyak berdaya, ruang geraknya untuk menghadapi tekanan kemiskinan serba terbatas, dan cenderung kesulitan untuk terserap dalam sektor-sektor yang memungkinkan mereka dapat mengembangkan usahanya. Jangan 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.



Perangkap Kemiskinan

Pengalaman selama lima tahun terakhir telah banyak mengajarkan bahwa memberantas kemiskinan dan memberdayakan masyarakat miskin yang sudah terlanjur meluas harus diakui jauh lebih mudah diucapkan daripada dilakukan dan dibuktikan



di lapangan. Kemiskinan sesungguhnya adalah masalah sosial yang jauh lebih kompleks dari sekedar persoalan kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya aset produksi untuk melangsungkan ke-

hidupan.

Secara teoritis, menurut faktor yang melatarbelakanginya, akar penyebab kemiskinan dapat dibedakan paling-tidak 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 kaum migran di kota yang bekerja di sektor informal dengan hasil yang tidak menentu sehingga pendapatannya tidak mencukupi untuk memberi makan kepada dirinya sendiri dan keluarganya. Termasuk golongan miskin lain adalah kaum buruh, pedagang kaki lima, penghuni permukiman kumuh, pedagang asongan, dan lain-lain 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). Di kota seperti Surabaya, golongan masyarakat miskin ini umumnya tinggal di rumah-rumah petak atau permukiman kumuh yang padat, berjejal, dan sebagian besar merupakan pekerja di sektor informal.

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, faktor penyebabnya adalah terletak pada kungkungan struktural 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'ud (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, pedagang kecil tidak bisa mendapatkan harga yang layak atas barang yang mereka jual —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 mengugut kemapanan dan status quo. Secara konseptual, definisi kemiskinan yang dikemukakan Selo Soemardjan sedikit-banyak bersifat normatif. Par-sudi 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.

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 *desitute*— ke tahap apa yang disebut sebagai *near poor*. Dibandingkan dengan kelompok kemiskinan *desitute*, 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 *desitute*. Sebuah keluarga petani yang termasuk kelompok *near poor* tidak mustahil terpaksa turun kelas menjadi kelompok *desitute* 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 pengumum-

an 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 Bambang Suyanto di sejumlah daerah di Jawa Timur menemukan bahwa tidak sedikit kelompok masyarakat dari golongan menengah ke bawah atau yang semula hanya tergolong *near poor*, terpaksa turun statusnya dari kelompok cukup menjadi “keluarga miskin baru” (Suyanto & Karnaji, 2005). Studi yang dilakukan Suyanto dkk. tersebut, walau hanya dilakukan di Jawa Timur, 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.



Mekanisme Survival Keluarga Miskin

Kendati tekanan kemiskinan tidak sekali-dua kali menimpa keluarga miskin. Tetapi, dalam kenyataan tidak sedikit keluarga miskin ternyata mampu tetap survive, dan bahkan keluar dari situasi krisis yang membelenggunya dengan selamat. Dalam hal ini, tak pelak mekanisme survival menjadi sesuatu yang penting. Dalam kehidupan sehari-hari, keluarga miskin umumnya akan memperkecil atau memperluas lingkaran anggota keluarganya agar dapat memenuhi kebutuhannya dan menyesuaikan diri dengan situasi sosial-ekonomi yang berubah. Kegiatan usaha ditujukan untuk menjamin keperluan hidup keluarga melalui produksi subsisten dan sekarang ini makin banyak juga melalui produksi tambahan untuk pasar, seperti melalui pembentukan modal di dalam usaha pertanian untuk memperluas dasar eksistensinya (Blankenberg dan Sach, 1982).

Dari hasil kajiannya terhadap sejumlah keluarga miskin di Filipina, George Carner (1982) berhasil mengidentifikasi pola dan mekanisme survival yang biasa dikembangkan keluarga miskin untuk bertahan hidup. Pada tahap awal, sasaran yang dituju oleh rumah tangga berpendapatan sangat rendah adalah menghasilkan atau memperoleh makan cukup. Di berbagai wilayah pedesaan, sudah

bukan rahasia lagi bahwa akses pada lahan untuk produksi yang subsisten sedikit-banyak akan melindungi rumah tangga miskin itu dari biaya pangan yang meningkat, dengan menyediakan suatu bentuk jaminan pangan yang penting.

Apabila kebutuhan pangan ternyata pada satu titik tidak dapat dipenuhi secara memadai, maka ada beberapa cara yang dilaksanakan rumah tangga untuk menanggulangnya. Pertama adalah para anggota keluarga rumah tangga miskin itu menganekaragamkan kegiatan-kegiatan kerja mereka. Pekerjaan-pekerjaan yang paling merendahkan martabatpun diterima, kendati bayarannya rendah. Bila kegiatan ini masih tidak memadai, mereka biasanya akan berpaling ke sistem penunjang yang ada di desa. Sanak-keluarga yang lebih kaya mungkin menyediakan utang atau sedikit lahan untuk menanam sayur-sayuran. Dalam menghadapi pendapatan dan peluang yang merosot, mereka yang termiskin pun bertahan dengan harapan para sahabat dan keluarga mereka akan membagi kelebihan apapun yang mereka miliki.

Mekanisme survival dan penanggulangan lain yang biasanya dikembangkan keluarga miskin adalah bekerja lebih banyak dengan lebih sedikit pemasukan. Akhirnya, bila kemungkinan-kemungkinan untuk bertahan hidup di desa menurun hingga titik yang menentukan, maka pilihannya kemudian biasanya adalah melakukan urbanisasi. Uang kiriman dari para anggota keluarga yang melakukan migrasi seringkali memungkinkan sebuah keluarga memantapkan kembali suatu kehidupan minimal di desa asal mereka. Di pihak lain, bila seseorang migran berhasil menancapkan jejak yang kokoh di daerah baru, seluruh keluarga mungkin akan bergabung dengannya.

Bagi keluarga miskin, keberadaan kerabat dan masyarakat di sekitarnya paling-tidak memiliki enam fungsi potensial. Pertama, tinggal bersama, di



mana semua anggota keluarga hidup di satu rumah atau satu halaman rumah. Kedua, rumah tangga bersama, di mana anggota keluarga masak, makan, dan mendidik anak bersama-sama. Ketiga, produksi bersama, di mana orang tua, anak

dan kerabat lainnya mengolah tanah bersama. Keempat, pembagian alat-alat produksi, di mana tanah yang merupakan milik bersama akan dibagikan oleh kepala Desa atau pimpinan keluarga kepada setiap orang yang berhak mengolahnya. Kelima, penopang solidaritas dan jaminan sosial. Hal-hal yang teralalu mahal secara ekonomi bagi seseorang atau keluarga tertentu diambil alih oleh ikatan keluarga, misalnya pembiayaan pendidikan atau penunjang bagi anggota keluarga yang sudah tua dan yang sedang dalam kesulitan. Keenam, wewenang membuat keputusan ekonomi yang penting (Blanckunberg dan Sach, 1982).

Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Selama ini, berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk menanggulangi dan menghapus kemiskinan. Berbagai program telah dirumuskan dan dilaksanakan di lapangan, serta tidak sedikit pula dana telah dikucurkan ke masyarakat, seperti terus memacu pertumbuhan ekonomi nasional, menyediakan fasilitas kredit bagi masyarakat miskin—antara lain melalui pemberian bantuan dana IDT, JPES, PPK, dan lain-lain—membangun infrastruktur di permukiman kumuh, 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.

Pengalaman selama ini telah banyak memperlihatkan, bahwa lambatnya perkembangan ekonomi rakyat disebabkan sempitnya peluang untuk berpartisipasi dalam pembangunan yang mana hal itu merupakan konsekuensi dari kurangnya penguasaan dan pemilikan aset 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 sehari-hari.

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.

Selama ini pendekatan pemerintah dalam mengatasi kemiskinan—baik di tingkat nasional, regional maupun lokal—umumnya adalah dengan menerapkan pendekatan ekonomi semata, yang seringkali kurang mengabaikan peran kebudayaan dan konteks lokal masyarakat. Ada kesan kuat bahwa di mata pemerintah masalah kemiskinan sepertinya hanya dipahami sebagai sebuah persoalan kekurangan pendapatan. Sangat kelihatannya pula di berbagai program yang dilaksanakan pemerintah umumnya hanya berusaha memberikan bantuan di bidang permodalan, memberikan subsidi, dan semacamnya. Kendati secara harafiah nama berbagai program pengentasan kemiskinan berbedabeda, tetapi substansinya sesungguhnya hampir sama, yakni memberikan aliran modal kepada masyarakat miskin dan meminta mereka bekerja lebih keras untuk memberdayakan dirinya sendiri.

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 merupakan titik awal dari macam-macam masalah lain dan kehancuran usaha masyarakat miskin. 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.

Penelitian yang dilakukan LPPM Universitas Airlangga (2007) tentang peran berbagai lembaga kredit pedesaan yang sebenarnya dimaksudkan untuk membantu kegiatan produktif masyarakat, menemukan ternyata banyak penduduk miskin 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.

Studi yang dilakukan Bagong

Suyanto dkk. (2005) dalam batas-batas tertentu juga menemukan bahwa implementasi program penanggulangan di lapangan ternyata tidak selalu seperti yang diharapkan. Belum jelasnya siapa sebenarnya kelompok sasaran yang diprioritaskan, dan masih adanya ego sektoral di masing-masing departemen, serta ditambah lagi dengan orientasi program yang belum bersifat kontekstual, maka bisa dipahami jika pelaksanaan berbagai program penghapusan kemiskinan belum memperlihatkan hasil dan daya ungkit yang memadai. Bahkan, dalam beberapa hal, pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang semula diharapkan dapat memberdayakan penduduk miskin, ternyata dalam kenyataan justru melahirkan bentuk ketergantungan baru dan berbagai penyimpangan yang menyebabkan pada akhirnya pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan menjadi tidak efektif.

Model Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Memberantas kemiskinan dan memberdayakan masyarakat miskin di berbagai daerah yang sudah terlanjur meluas harus diakui jauh lebih mudah diucapkan daripada dilakukan dan dibuktikan di lapangan.

Di era otonomi daerah seperti sekarang ini, ada kecenderungan yang menggambarkan masalah kemiskinan makin sulit ditangani karena seringkali diperparah oleh adanya kesenjangan sosial yang terlampau lebar, dan bahkan dalam sejumlah kasus diperparah karena adanya proses marginalisasi. Kendati keluarga miskin terbukti memiliki mekanisme survival yang kenyal dan berketahanan untuk menyiasati tekanan kemiskinan, dan didukung oleh pranata-pranata sosial setempat yang berfungsi sebagai asuransi sosial, tetapi akibat proses pendalaman dan perluasan kemiskinan yang berkelanjutan, maka kesempatan keluarga miskin untuk bangkit atau keluar dari tekanan kemiskinan

yang menjejaskannya seringkali gagal, sehingga bisa dipahami jika secara sosial-ekonomi posisi mereka makin terpuruk, terlebih pada masa setelah terjadinya kenaikan harga BBM.

Pengalaman telah banyak mengajarkan pada kita, bahwa kelemahan dari berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan bermula dari kebijakan pembangunan yang cenderung lebih banyak berorientasi ke pertumbuhan ekonomi makro, cenderung sentralistik atau terpusat, sehingga tidak peka pada kebutuhan lokal. Di sisi lain, berbagai program penanggulangan kemiskinan yang disusun dan digulirkan acapkali bersifat karitatif, dan memposisikan masyarakat sebagai obyek yang tidak memiliki potensi swakarsa. Dengan memandang kemiskinan hanya dari aspek ekonomi saja, maka yang terjadi kemudian permasalahan kemiskinan di berbagai komunitas seringkali dianggap serba sama (uni-

form) dan diyakini akan dapat dipecahkan semata-mata hanya dengan mengandalkan pemberian bantuan modal usaha.

Keengganan untuk merancang dan mengulirkan program penanggulangan kemiskinan yang berorientasi ke pemberdayaan secara nyata, dan dengan orientasi program yang juga kurang bersifat kontekstual, bisa dipahami jika pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, belum memperlihatkan hasil yang signifikan—apalagi memperlihatkan daya ungkit yang benar-benar nyata. Tidak jarang terjadi, pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan, yang semula diharapkan dapat memberdayakan penduduk miskin seraya mengurangi penderitaan mereka, ternyata dalam kenyataan justru melahirkan bentuk ketergantungan baru dan melahirkan berbagai bias yang menyebabkan pada akhirnya program yang dicanangkan menjadi tidak efektif.

Menurut Izzedin Bakhit (2001), saat ini yang dibutuhkan adalah program-program penanggulangan kemiskinan yang dapat memberikan hasil yang nyata, tak pelak yang diusahakan adalah bagaimana mengontrol sebab-sebab dan menggempur akar-akar kemiskinan hingga tuntas (*attacking the roots of poverty*).

Pengalaman masa lalu telah banyak mengajarkan, bahwa program-program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan hanya berdasarkan pertimbangan logika produksi atau sekadar mengejar peningkatan omzet produksi, terlebih program yang sifatnya karitatif semata bukan saja menyebabkan terjadinya *overstock* dan

berhadapan dengan keterbatasan pangsa pasar. Tetapi, juga melahirkan proses marginalisasi dan ketergantungan penduduk miskin yang makin menyolok mata.

Studi yang dilakukan Bagong Suyanto (2005) menemukan simpulan bahwa berbagai program penanggulangan kemiskinan yang digulirkan—terutama dalam bentuk pemberian subsidi yang karitatif dan bantuan modal usaha atau pembinaan usaha produktif keluarga miskin—seringkali masih terkonsentrasi pada rekayasa yang sifatnya teknis produksi dan cenderung hanya berorientasi kuantitas, sehingga dalam banyak hal lebih menguntungkan kelompok masyarakat yang memiliki modal dan asset produksi yang berlebih.

Kebijakan pembangunan dan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dikembangkan diakui atau seringkali kurang memperhatikan karakteristik dan konteks lokal masyarakat miskin, sehingga jangankan heran jika yang terjadi kemudian adalah paket-paket kebijakan dan program yang bersifat meritokratis. Bisa dibayangkan, apa yang terjadi jika pemerintah mengucurkan sejumlah dana kepada masyarakat miskin tanpa terlebih dahulu mempertimbangkan struktur sosial masyarakat lokal yang terpolarisasi atau paling-tidak terstratifikasi atas dasar berbagai dimensi?

Ke depan, untuk mencegah agar tidak lagi terperosok pada kekeliruan yang serupa, dan upaya penyelamatan serta pemberdayaan masyarakat miskin benar-benar dapat berjalan efektif, maka yang dibutuhkan bukan sekadar kesediaan untuk melakukan introspeksi, tetapi juga revitalisasi program pemberdayaan masyarakat miskin yang benar-benar berpihak kepada lapisan yang paling miskin—khususnya para pelaku ekonomi kerakyatan.

Pertama, langkah awal yang semestinya disadari bahwa pemberdayaan masyarakat miskin, sesungguhnya akan selalu berkaitan upaya

peningkatan posisi tawar (*bargaining position*) masyarakat miskin melawan kekakuan (*rigidity*) dan sifat eksploitatif dari struktur yang membelenggu mereka. Dengan perkataan lain, program pembangunan sosial dan upaya penanggulangan kemiskinan seyogianya tidak hanya terjebak pada program-program yang sifatnya karitatif, melainkan harus lebih mengedepankan program-program yang berorientasi pada proses pemberdayaan, yang intinya bersifat *people centered, participatory, empowering, dan sustainable*. Pemberdayaan pada intinya adalah pemanusiaan. Pemberdayaan, mengutamakan usaha sendiri dari orang yang diberdayakan untuk meraih keberdayaannya. Oleh karena itu, pemberdayaan sangat jauh dari konotasi ketergantungan. Dua hal yang menjadi prasyarat bagi upaya pemberdayaan adalah, pertama, pembentukan kelompok (Pokmas) untuk memperkuat posisi bargaining penduduk miskin, khususnya dalam penentuan harga. Kedua, dalam bentuk pengembangan jaringan (*net working*) dan memperluas akses penduduk miskin terhadap pasar yang lebih luas.

Seperti sudah disinggung di muka, bahwa kekurangan pokok yang perlu diperhatikan dari berbagai upaya pengentasan masyarakat miskin yang banyak dipraktikkan adalah bahwa mereka menjadi begitu memusatkan perhatian pada peningkatan kuantitas produksi atau hasil kegiatan produktif masyarakat miskin, sehingga kebutuhan sistem produksi mendapat tempat yang lebih utama daripada kebutuhan masyarakat miskin yang lebih substansial. Ke depan, untuk lebih menjamin efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, maka seyogianya disadari bahwa meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin sesungguhnya tidak selalu harus dengan cara memacu perkembangan dan semata-mata hanya berusaha meningkatkan volume atau jumlah produksi sektor usaha kecil tersebut.

Tabel 1
Model Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Aspek Pemberdayaan	Strategi	Bentuk Kegiatan
Peningkatan posisi tawar masyarakat miskin	<ul style="list-style-type: none"> - Mengembangkan pola deversifikasi usaha dan efisiensi proses produksi dalam kegiatan usaha kecil - Penguatan dan pengembangan jaringan kelembagaan sosial-ekonomi lokal 	<ul style="list-style-type: none"> - Pelatihan ketrampilan alternatif bagi keluarga miskin, khususnya perempuan - Bantuan modal usaha ganda bagi keluarga miskin produktif - Pelibatan dan intensifikasi tenaga kerja keluarga untuk efisiensi proses produksi
Memperkuat penyangga sosial-ekonomi keluarga miskin	<ul style="list-style-type: none"> - Perluasan akses pelaku ekonomi rakyat terhadap sumber-sumber dana dan permodalan berbunga rendah - Pengembangan program tabungan dan asuransi sosial bagi keluarga miskin - Pengembangan lembaga keuangan mikro di tingkat lokal yang pro poor 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemberian bantuan dana Cost of Living bagi keluarga miskin di musim paceklik - Pengembangan program Padat Karya - Peningkatan efektivitas dan pengguliran paket-paket bantuan modal usaha berbunga rendah bagi keluarga miskin - Pemberdayaan forum pengajian, forum arisan, dan institusi lokal lain untuk mengurangi kadar kerentanan keluarga miskin (seperti kelompok Sinoman) - Bantuan modal bagi lembaga keuangan mikro di pedesaan

Sebagai salah satu alternatif —dan mungkin juga dapat dilakukan secara bersamaan— yang dapat dilaksanakan untuk mengembangkan usaha kecil adalah dengan cara melakukan efisiensi proses produksi. Selain itu, untuk meningkatkan kadar keberdayaan keluarga miskin dan sekaligus mencegah resiko terjadinya kegagalan total dari usaha keluarga miskin alangkah baiknya jika di saat yang bersamaan tiap-tiap anggota keluarga yang termasuk tenaga kerja produktif didorong untuk mengembangkan kegiatan usaha yang beraneka-ragam atau satu dengan yang lain saling berbeda. Pengalaman yang sudah-sudah membuktikan bahwa sebuah keluarga yang hanya bergantung diri pada satu matapencaharian semata umumnya secara sosial-ekonomi

lebih riskan. Jika pada suatu saat harga komoditas yang mereka produksi anjlok, maka itu berarti bahwa secara bersamaan semua anggota keluarga akan kehilangan dan mengalami kerugian yang sama. Tak demikian halnya jika dalam sebuah keluarga, setiap anggota memiliki matapencaharian yang berbeda-beda. Keluarga yang mengembangkan pola diversifikasi usaha, terbukti selalu lebih berdaya, kenyal dan lebih mampu bertahan terhadap tekanan kebutuhan ekonomi.

Kedua, berkaitan dengan upaya mengurangi kadar kerentanan dan sekaligus memperkuat penyangga sosial-ekonomi keluarga miskin. Dalam hal ini, salah satu hal yang dapat dikembangkan adalah bagaimana mendorong tumbuhnya asuransi sosial atau jaring pengaman keluarga miskin dengan cara merevitalisasi kembali eksistensi kohesi sosial masyarakat agar dapat fungsional membantu kelangsungan hidup keluarga miskin, paling-tidak pada saat mereka ter-

kena musibah. Pada musim paceklik, misalnya di mana tekanan kemiskinan cenderung lebih menjejaskan, maka ada baiknya jika keluarga miskin dapat mengakses bantuan dalam bentuk *cost of living* untuk biaya hidup sehari-hari agar mereka tidak mudah terperangkap pada jerat tengkulak atau pengijon, yang biasanya memanfaatkan situasi ketidakberdayaan keluarga miskin dengan cara menawarkan utang yang mudah —meski dengan bunga yang mencekik leher.

Untuk membantu meningkatkan penyangga ekonomi masyarakat miskin dan sekaligus mengurangi kerentanan mereka, selain dilakukan dengan mengembangkan program tabungan bagi masyarakat miskin, juga dapat dilakukan usaha mengembangkan lembaga-lembaga keuangan mikro di tingkat lokal yang dapat diandalkan untuk membantu kelangsungan hidup dan usaha keluarga miskin.

Ketiga, meningkatkan peran lem-

bagaimana lembaga lokal dan kelompok sekunder di masyarakat dalam upaya monitoring dan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di lapangan. Agar pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan tidak mengalami penyimpangan atau bias di tingkat pelaksanaan, maka prasyarat yang dibutuhkan selain harus ada jaminan bahwa proses pelaksanaan program berjalan secara transparan, yang tak kalah penting adalah dukungan mekanisme dan sistem kontrol yang kuat, khususnya pelibatan dan kontrol dari masyarakat miskin itu sendiri sebagai kelompok sasaran dan kontrol dari lembaga-lembaga lokal dan kelompok-kelompok sekunder di masyarakat.

Keempat, meningkatkan keefektifitas pelaksanaan program-program penangu-

langan kemiskinan yang diimbangi dengan meningkatnya koordinasi yang benar-benar jelas dalam pembagian kerja antardinas atau antar lembaga terkait. Secara garis besar, tujuan program penanggulangan kemiskinan seyogyanya dipilah menjadi tiga, yaitu yang bertujuan sebagai program darurat-penyelamatan, program yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk miskin dan program yang bertujuan untuk memberdayakan atau meningkatkan posisi bargaining penduduk miskin. Pembagian kerja yang jelas ini dibutuhkan untuk mencegah agar program penanggulangan kemiskinan tidak hanya terkonsentrasi pada upaya-upaya yang sifatnya darurat-penyelamatan, yang secara politis populer, tetapi sesungguhnya hanya akan menjadi bom waktu yang dapat mengancam kelangsungan hidup penduduk miskin itu sendiri sebagai akibat memudarnya mekanisme dan kemampuan mereka untuk menolong

dirinya sendiri akibat terlalu banyak disubsidi.

Program pemberian bantuan dana kepada keluarga miskin itu sendiri sebetulnya bukan tabu untuk dilakukan. Hanya saja, model pemberian bantuan tunai langsung seperti ini seyogyanya diberikan hanya kepada keluarga-keluarga miskin yang benar-benar membutuhkan –dan bukan diberikan kepada seluruh keluarga miskin secara sama rata.

Program yang bertujuan mempercepat proses pemerataan dan keadilan, serta memberdayakan penduduk miskin, kendati sulit dan hasilnya baru bisa terlihat dalam jangka yang cukup panjang, tetapi tetap harus menjadi prioritas karena justru dengan pemerataan, pengembangan aset keluarga miskin dan keberdayaan itulah keluarga-keluarga miskin akan dapat keluar dari belenggu kemiskinan yang berkelanjutan (*).

Tabel 2

Tujuan Program Penanggulangan Kemiskinan, Kelompok Sasaran Prioritas dan Leading Sector

Tujuan Program	Kelompok Sasaran Prioritas	Leading Sector
Darurat-menyelamatkan	Keluarga miskin korban PHK, Keluarga Pra-KS dan KS-1, lansia miskin, anak putus sekolah, anak kurang gizi, ibu hamil dari keluarga miskin	Dinsos, Dinkes, Dinas P&K, Dinkes
Pemenuhan kebutuhan dasar	Keluarga miskin, PNS Golongan I dan II, buruh, siswa di jenjang pendidikan dasar, sektor informal	Dinsos, Dinkes, Dinas P&K
Memberdayakan	Pengusaha kecil, sektor industri kecil, kaum perempuan miskin, sektor informal, nelayan miskin, PKL	Dinas Koperasi dan UKM, Disnaker, Bappemas
Pemerataan dan keadilan	Buruh tani, buruh nelayan dan buruh industri kecil	Dinas Koperasi dan UKM, Disnaker, Bappemas