

“Sejatinya hidup itu terus bergerak layaknya tanaman yang terus tumbuh, kehidupan manusia pun semestinya terus bergerak maju memberi manfaat kepada makhluk lain. Memberi guna pada penduduk bumi dan melahirkan cinta dari Sang Ilahi”

PENANGGULANGAN KEMISKINAN
(Tinjauan Sosiologi Terhadap Dampak Pembangunan)



Oleh :

Wahyuni, S.Sos, M.Si.

Nip. 19701013 199903 2 001

FAKULTAS USHULUDDIN FILSAFAT DAN POLITIK
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI ALAUDDIN

MAKASSAR

2012

Kata Pengantar

Segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Ilahi Rabbi, atas segala limpahan rahmat, hidayah dan kasih sayang-Nya menitipkan sepercik ilmu kepada hamba-Nya yang *dhaif*. Tanpa ilmu-Nya yang maha sempurna dan sifat rahman rahim-Nya yang maha luas, mustahil buku ini dapat terselesaikan. Salawat serta salam yang sempurna untuk Nabi Besar Muhammad SAW, beserta keluarga dan sahabat-sahabatnya serta seluruh orang-orang yang berjuang di jalan Islam sampai hari ini.

Buku ini membahas tentang Penanggulangan Kemiskinan (Tinjauan Sosiologi Terhadap Dampak Pembangunan), terlahir karena ketertarikan pada persoalan kemiskinan yang dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah sejak negara Indonesia merdeka ternyata tidak mampu membawa rakyat dalam kehidupan yang sejahtera lahir dan batin. Bahkan dampak dari strategi pembangunan yang dijadikan acuan oleh pemerintah menimbulkan ketimpangan dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat. Salah satu dampak ketimpangan tersebut adalah hasil-hasil pembangunan tidak dinikmati oleh masyarakat secara lebih merata, yang terjadi kemudian adalah pemerataan kemiskinan.

Kemiskinan merupakan realitas sosial yang bersifat umum dan menjadi problem masyarakat di negara berkembang maupun negara maju. Upaya untuk mengatasi kemiskinan ternyata tidaklah mudah, dibutuhkan keterlibatan dari berbagai pihak, dan seluruh elemen dalam masyarakat memiliki tanggung jawab untuk memerangi kemiskinan. Walau demikian, ternyata hasil yang dicapai masih jauh dari yang diharapkan. Pada suatu waktu angka kemiskinan dapat diturunkan, namun kemudian dalam perkembangan selanjutnya mengalami peningkatan.

Uraian-uraian materi dari buku ini, sebahagian adalah hasil penelitian dan sedikit elaborasi pemikiran dari penulis yang kemudian dikembangkan dan dikolaborasi dengan meminjam pemikiran-pemikiran beberapa orang ahli yang memiliki perhatian yang intens terhadap persoalan kemiskinan dan pembangunan. Buku ini disusun sedemikian rupa sehingga selain dapat dipergunakan sebagai bahan bacaan bagi mahasiswa yang mengambil kuliah Sosiologi, Sosiologi Pembangunan maupun Perubahan Sosial dan Perencanaan Sosial, juga dapat dibaca oleh khalayak umum yang memiliki perhatian terhadap persoalan pembangunan dan kemiskinan.

Keterbatasan penulis dalam berbagai segi, memberi akibat pada ketidaksempurnaan buku ini, karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan tegur sapa dan kritikan untuk perbaikan selanjutnya. Kehadiran buku ini juga tidak terlepas dari bantuan banyak pihak, untuk itu penulis mengucapkan banyak

terimah kasih dan semoga apa yang telah dilakukan bernilai ibadah di sisi Allah SWT. Akhirnya Semoga buku sederhana ini memberi seberkas sinar kepada para pembaca yang senantiasa selalu berusaha membuka rahasia Ilahi.

Makassar, 20 September 2012

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

PENDAHULUAN

BAB I. PANDANGAN SOSIOLOGI TERHADAP MASALAH KEMISKINAN

1. Sejarah Singkat Kemiskinan Di Indonesia
2. Pendekatan Teoritis Tentang Kemiskinan
3. Pola- Pola Kemiskinan
4. Sebab-Sebab Terjadinya Kemiskinan Dan Usaha Pengukuran Kemiskinan

BAB II. PROSES PEMBANGUNAN DAN MASALAHNYA

1. Beberapa Teori Tentang Pembangunan
2. Strategi pembangunan
3. Sebab Ketimpangan Pembangunan
4. Pembangunan Sebagai Proses Perubahan Struktur Dan Nilai Masyarakat

BAB III. PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

1. Konsep Pemberdayaan
2. Strategi Pemberdayaana
3. Pembangunan Dan Pemberdayaan Daerah
4. PemberdayaanKelompok Masyarakat Miskin

BAB IV. UPAYA-UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN

1. Kebijakan Pokok Penanggulangan Kemiskinan
2. Strategi Utama Penanggulangan Kemiskinan
3. Program Pembangunan Di Desa/Kelurahan Dan Penanggulangan Kemiskinan (Inpres Desa Tertinggal)
4. Program Takesra/Kukesra
5. Program Kesejahteraan Sosial (Prokesos)
6. Program Penanggulangan Kemiskinan Mandiri (PNPM)
7. Peranan Zakat Dalam Penanggulangan Kemiskinan

DAFTAR KEPUSTAKAAN

PENDAHULUAN

Pada dasarnya pembangunan adalah usaha manusia yang kreatif dalam membentuk eksistensi kemanusiaan mendekati taraf yang sempurna, lahir dan batin. Usaha-usaha yang demikian itu memang sudah dilaksanakan, baik yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dengan beragam acuan dan cara pendekatannya masing-masing. Kenyataan yang kita lihat dalam kelangsungan pembangunan tersebut tidak sesuai dengan yang dicita-citakan, maka evaluasi total terhadap titik pandang dan acuan pembangunan perlu dilakukan. Banyak permasalahan yang timbul dalam pembangunan yang cukup memprihatinkan, apa lagi jika hal itu dibiarkan saja tanpa melakukan evaluasi dan perbaikan-perbaikan.

Lapisan-lapisan bawah dalam masyarakat merupakan kajian yang mendesak, maka kalangan ini memerlukan penanganan khusus. Hasil-hasil pembangunan belum terbagi secara merata di antara masyarakat, ini disebabkan karena munculnya kegagalan-kegagalan, baik pada sektor pendidikan, ekonomi, sosial, kebudayaan. Ketimpangan pembangunan yang terjadi di Indonesia secara makro dipengaruhi oleh adanya kesenjangan dalam alokasi sumber daya yaitu sumber daya manusia, fisik, teknologi dan modal. Setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda di dalam menghadapi isu ketimpangan pembangunan. Indonesia bagian barat menjadi primadona pembangunan, terlebih sebelum desentralisasi diterapkan. Sebaliknya, wilayah Indonesia timur banyak mengalami ketertinggalan diberbagai sektor pembangunan.

Salah satu dampak sosial yang terjadi akibat ketimpangan pembangunan adalah adanya kemiskinan di berbagai sektor. Masalah kemiskinan adalah tantangan dalam pembangunan di Indonesia dan dikategorikan sebagai isu nasional. Kemiskinan yang telah berlangsung dalam rentang ruang dan waktu yang panjang memastikan, bahwa gejala tersebut tidak cukup diterangkan sebagai realitas ekonomi. Artinya sekedar gejala keterbatasan lapangan kerja, pendapatan, pendidikan dan kesehatan masyarakat, tetapi merupakan suatu realitas sosial dan budaya yang antara lain berbentuk sikap menyerah kepada keadaan. Tata nilai dan sistem sosial ekonomi serta perilaku dan kecenderungan aktual yang telah terbiasa dengan kemiskinan ini, bukan saja menyebabkan mereka yang

miskin untuk tetap miskin tetapi juga membuat keluarga dan masyarakat tersebut juga miskin terhadap arti kemiskinan itu sendiri.

Kemiskinan rakyat Indonesia tidak disebabkan karena mereka sejak semula tidak mempunyai faktor-faktor kultural dinamis. Mereka terbelakang dan miskin karena kesempatan-kesempatan tidak diberikan atau karena kesempatan-kesempatan itu telah dihancurkan. Proses penghancuran kesempatan ini telah berlangsung sejak dulu sampai sekarang, dimulai dari zaman feodalisme kerajaan-kerajaan Hindu maupun Islam, zaman kolonialisme Belanda dan akhirnya zaman ketergantungan sekarang ini.

Proses menyingkirkan massa pekerja dari sistem produksi sebagai akibat intensifikasi faktor modal dalam proses produksi di berbagai bidang, merupakan proses tambahan yang mempersempit kemungkinan naiknya taraf hidup masyarakat miskin. Proses eksploitasi menyebabkan terjadinya pengalihan surplus nilai dari pihak pekerja atau massa rakyat kepada kelas yang lebih di atas dalam proses produksi, yaitu pemilik modal. Proses ini telah berlangsung ratusan tahun di Indonesia yang akhirnya menimbulkan massa miskin yang praktis tidak mempunyai harta produktif atau asset lainnya yang dapat menjadi sumber pendapatan. Faktor badaniah yang mereka punyai merupakan satu-satunya alat untuk memperoleh nafkah, sebagai akibat kemiskinan, telah menjadi faktor yang berkualitas rendah sehingga kurang atau sama sekali tidak dapat disebut *human capital*.

Selain faktor di atas, kemiskinan dan keterbelakangan dapat terjadi karena hubungan kelembagaan yang terjadi di masyarakat. Bukti empiris menunjukkan bahwa kaum miskin di kota bekerja keras, mempunyai aspirasi tentang kehidupan yang baik dan motivasi untuk memperbaiki nasib. Beberapa hasil penelitian menemukan bahwa kelompok miskin sebagian besar mampu menciptakan lapangan kerja sendiri serta bekerja keras untuk memenuhi kebutuhan kehidupan mereka.

Pemerintah telah berupaya untuk melakukan penanggulangan kemiskinan dengan kesadaran bahwa kemiskinan absolut dan ketidakmerataan mempunyai dampak negatif atas pembangunan dan integrasi nasional secara umum. Sehubungan dengan upaya penanggulangan kemiskinan, terdapat beberapa strategi mulai dari penguatan

kualitas sumberdaya manusia, pembukaan lapangan kerja, eksplorasi sumberdaya alam dan penyediaan program padat karya. Strategi ini terformulasi dalam bentuk program antara lain Inpres Desa Tertinggal (IDT), Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra), Kredit Keluarga Sejahtera (Kukesra), Program Kesejahteraan Sosial (Prokesos), PNPM dan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Sebagai tambahan juga diupayakan berbagai kemitraan antara tiap kelas bisnis baik besar, menengah dan kecil, pemberdayaan koperasi dan desentralisasi adalah upaya yang di ambil pemerintah untuk memberdayakan kelompok miskin dan mengurangi tingkat ketidakmerataan sekarang ini.

Keberhasilan program penanggulangan kemiskinan, sama seperti program pembangunan yang lain, terletak pada identifikasi akurat terhadap kelompok miskin dan wilayah yang menjadi target penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu keberhasilan pengentasan kemiskinan terletak pada beberapa langkah, yang dimulai dari formulasi kebijaksanaan yaitu mengidentifikasi siapa yang miskin dan di mana mereka berada. Kedua pertanyaan tersebut dapat di jawab dengan mempertimbangkan : (1) karakteristik ekonomi penduduk, antara lain, sumber pendapatan, pola-pola konsumsi dan pengeluaran, tingkat ketergantungan, (2) karakteristik demografi sosial, di antaranya tingkat pendidikan, cara memperoleh fasilitas kesehatan, jumlah anggota rumah tangga, dan lain-lain. Pertanyaan kedua tentang bagaimana menemukan orang yang miskin, dapat di jawab dengan menguji karakteristik geografis, yaitu di mana orang miskin tersebut terkonsentrasi, apakah mereka di wilayah pedesaan atau perkotaan, atau apakah mereka di Pulau Jawa atau di luar Pulau Jawa dan lain-lain.

Dengan mempertimbangkan profil kemiskinan, diharapkan kebijaksanaan yang di buat dalam penanggulangan kemiskinan dapat lebih langsung. Juga program tersebut dapat dievaluasi apakah kebijaksanaan pemerintah yang dilaksanakan telah atau belum berhasil dalam mengurangi jumlah penduduk miskin dan ketidakmerataan.

BAB I. PANDANGAN SOSIOLOGI TERHADAP MASALAH KEMISKINAN

1. Sejarah Singkat Kemiskinan di Indonesia

Kemiskinan merupakan fenomena sosial yang usianya sama tua dengan kehadiran manusia di muka bumi. Kemiskinan adalah masalah sosial yang menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya masalah sosial lain yang menimpa masyarakat yang sebelumnya sudah berada dalam kondisi tidak berdaya. Kemiskinan melilit bagai lingkaran setan yang sulit untuk dilihat di mana ujung dan pangkalnya. Masalah kemiskinan merupakan salah satu masalah yang paling dirasakan di negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia. Sejarah kemiskinan di Indonesia dimulai pada masa penjajahan, di mana usaha masyarakat untuk mengembangkan diri dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan banyak memperoleh hambatan. Di samping itu, juga disebabkan oleh karena berbagai usaha untuk mendayagunakan sumber-sumber dan potensi dalam masyarakat lebih banyak diorientasikan kepada kepentingan pemerintah kolonial. Setelah 67 tahun memperoleh kemerdekaan, kemiskinan masih menjadi masalah utama bahkan menjadi masalah global.

Pada masa penjajahan bangsa Indonesia mengalami kontak dengan bangsa asing yang membawa perubahan pada kebudayaan bangsa, maupun cara hidup masyarakatnya. Namun dapat pula dikatakan bahwa suatu penemuan baru dalam masyarakat yang terisolasi dapat juga mengakibatkan perubahan. Demikian pula dengan perubahan dalam zaman sebelum bangsa Barat datang ke Indonesia. Sebagai contoh dapat disebut dugaan yang hingga kini belum terbukti kebenarannya tentang perpindahan pusat pemerintahan kerajaan di Jawa Tengah ke Jawa Timur. Berbagai teori dikembangkan, antara lain ada teori yang menyatakan bahwa perpindahan penduduk terjadi karena meletusnya Gunung Merapi. Teori lain dengan pendekatan Sosiologi berpendapat bahwa kemungkinan besar perpindahan penduduk terjadi pada akhir pembangunan Candi Borobudur, yaitu sebagai protes kepada raja yang terlalu mengeksploitasi tenaga kerja petani untuk pembangunan candi tersebut.

Pemikiran ini disesuaikan dengan kebiasaan di berbagai negara praindustri seperti Muangthai, di mana sebagai tanda protes kepada raja karena pajak terlalu tinggi di atas kemampuan petani. Hal ini menyebabkan petani mencari pemukiman baru. Mengingat bahwa dalam abad pertengahan, penduduk pulau Jawa belum terlalu padat, teori ini tetap bersaing dengan teori meletusnya Gunung Merapi sebagai sebab perpindahan pusat pemerintahan dan pusat kebudayaan dari Jawa Tengah ke Jawa Timur, sehingga lahirlah di Jawa Timur kerajaan baru yang di bawah pemerintahan seorang raja yang bernama Mpu Sindok. Teori yang di kenal mengenai perubahan masyarakat masa lampau di Indonesia, umumnya berhubungan erat dengan perpindahan penduduk, dengan adaptasi kebudayaan satu sama lain dari berbagai wilayah, walaupun pada masa berikutnya mengalami banyak perubahan.

Salah satu sebab perpindahan penduduk adalah paceklik dan ancaman kelaparan. Ini tercermin dalam angka kesejahteraan penduduk yang menurun, mutu makanan dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan hal ini, yang menarik adalah data yang di bawa oleh Bram Peper dalam karyanya tentang jumlah dan pertumbuhan penduduk asli di Jawa dalam abad ke 19, suatu pandangan lain khususnya mengenai masa 1800-1850. Bram Peper melukiskan bagaimana menurut data yang dikumpulkan oleh Raffles, penduduk di Jawa dalam tahun 1815 berjumlah 4,5 juta orang, kemudian pada akhir tahun 1900 mengalami penambahan hingga mencapai 28,5 juta orang, hal ini berarti bahwa dalam abad tersebut penambahan penduduk di Jawa mencapai rata-rata 0,0745 % per tahun, angka mana terletak jauh di bawah sasaran Repelita ke II dengan angka kenaikan penduduk sebanyak 2,25 % per tahun.¹

Mengingat bahwa sejak abad ke 19 penambahan penduduk bertambah dengan pesat dan baru dalam Repelita ke II turun kembali menjadi 2,2 % pertahun, dapatlah digambarkan bagaimana proses perubahan masyarakat dan penyesuaian diri dengan keadaan ekologi yang makin buruk telah terjadi. Hal ini mengakibatkan berkembangnya beberapa teori seperti teori ekonomi dualistis, teori involusi, teori eksploitasi diri, teori garis kemiskinan, teori ekonomi subsistensi, dan lain-lain. Untuk keluar dari situasi subsistensi hidup di bawah garis kemiskinan, semenjak zaman pra industri di daerah pedesaan telah di kenal beberapa mekanisme. Pada zaman di mana negara mengambil

¹ Bram Peper, Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Asli di Jawa Dalam Abad Ke 19 ; Suatu Pandangan Lain (Jakarta : Bharata, 1985), h. 9

alih tanggung jawab perbaikan nasib penduduknya, cara yang di tempuh adalah melalui industrialisasi terutama melalui padat karya dan transmigrasi.

Di lihat dari segi ini, jelaslah bahwa kini pembangunan tidak saja di lihat secara Sosiologis dalam rangka pertentangan atau dikotomi antara kota dan desa, melainkan di lihat secara keseluruhan dengan kecenderungan pada pendekatan ekologiik dan demografik serta semua aspek dan akibatnya. Dalam hubungan ini istilah ekologi digunakan dalam arti fisik alamiah dan sosial. Pertentangan kepentingan kota dan desa hanyalah salah satu aspek dari masalah Sosiologi Pembangunan. Secara historik pendekatan ini disebabkan karena perkembangan menuju industrialisasi di negara industri memang seakan-akan hanya mengenal aspek ini, khususnya karena dalam proses industrialisasi di negara industri memang seakan-akan hanya mengenal aspek ini, khususnya karena dalam proses industrialisasi, industri telah banyak kehilangan nilai sosial budayanya. Hal ini berbeda dengan fase serta proses pembangunan di negara berkembang, di mana selama berabad-abad masalah kemiskinan yang disebabkan oleh pertumbuhan penduduk, keterbatasan kemampuan teknologi, makin sempitnya lahan garapan dan lain-lain, justru nilai sosial tradisional tersebutlah yang telah membantu masyarakat berkembang dalam mempertahankan eksistensinya dalam beberapa abad yang lalu. Tanpa nilai tradisional, sebagian besar masyarakat negara berkembang mungkin telah punah.²

Kekaburan batas desa kota tercermin dalam hubungan warga negaranya dan organisasi subak yang demokratik. Hal yang menarik adalah bahwa raja tidak pernah menuntut tanah dari penduduknya atau menganggap diri sebagai pemilik tanah desa. Apa yang di tuntutan oleh raja/pemerintah hanyalah pengakuan sebagai personifikasi negara, yang tercerminkan dalam upeti atau pajak *in natura* dalam bentuk hasil bumi atau kerja sukarela untuk proyek negara/desa. Untuk ini, raja pada umumnya sibuk mengunjungi daerah untuk mempertahankan hubungan antara negara dengan

² Sehubungan dengan ini Inayatullah dalam tulisannya " *Conceptual Framework For The Country, Studies Of Rural Development*", mengatakan bahwa dikotomi kota tersebut sebagai bahan dari Sosiologi Pembangunan terutama merupakan akibat dari masih terbatasnya data tentang daerah pedesaan dan ini berbeda dengan keadaan sekarang. *Continuum* desa kota justru di Indonesia lebih jelas walaupun dalam hubungan ini dapat di sebut bagaimana desa di jaman pra Majapahit sudah dibatasi oleh sistem irigasi pedesaan.

masyarakat yang terikat oleh ikatan desa. Pusat ikatan dari suatu desa ialah *punden* biasanya berupa kali, sumur, mata air, batu-batu, pohon beringin dan lain-lain.³

Otonomi sosial desa dan keterikatan pada desa tercerminkan dalam gotong royong, antara lain dalam merawat dan upacara *punden/pepunden* yang juga menyangkut masalah membersihkan desa dan lain-lain.⁴ Pemanfaatan nilai sosial ini penting untuk dimanfaatkan dalam proses pembangunan, walaupun disadari bahwa ada nilai sosial budaya yang kadang-kadang menghalangi atau menghambat proses pembangunan. Sebagai contoh dapat di sebut pemanfaatan sistem subak di Bali untuk peningkatan produksi padi. Sistem subak ini di duga di kenal di Bali bahkan sebelum tahun 600 Masehi, dan kata subak berpangkal pada kata *kesuwakan* (di Klungkung) atau *seuwak* (di Tabanan). Pimpinan subak di sebut *Pakasah* atau *Kalian Subak* dan anggota aktifnya di sebut *krama pekasih* atau *sekehe yeh*. Subak juga mengenal anggota pasif, yaitu kelompok ahli agama dan di kenal sebagai *karma*, *pengampel*, *pengot* atau *suwinih*. *Pekasih* biasanya tidak mempunyai tanah bengkok dan dipertahankan selama di anggap jujur. *Pekasih* di bantu oleh juru arah yang menyampaikan perintah *pekasih*, *kesinoman/panglima* pembantu pengamat utama dan juru *Tibak*.⁵

Betapa organisasi unit vital ini, telah terbukti eksistensinya sejak abad ke 6. Dengan demikian subak merupakan suatu contoh mekanisme yang bertahan hingga kini, mungkin karena sistem pengorganisasiannya yang cukup rumit tetapi sederhana. Lain halnya desa di Jawa yang telah mengalami banyak perubahan. Ciri-ciri desa tradisional di Jawa yaitu :

- 1) Sifat egaliter walaupun ada pengakuan terhadap stratifikasi sosial berdasarkan pemilikan tanah.
- 2) Pusat desa adalah *punden*.
- 3) Adanya etos komunal.
- 4) Pengurusan tanah desa dilakukan oleh lurah bersama pamong desa dalam rapat desa dan biasanya di kenal dengan istilah *rembug desa*.

³ James L. Peacock, Indonesia, *An Antropological Perspective* (California : Univerversity Of North Carolina, Good Year Publication, 1973), h. 10

⁴ Ibid, h.11

⁵ Departemen Penerangan, Organisasi Subak di Bali dan Pengembangannya (Majalah Warga Laporan Daerah 15 April 1981), h. 35-39

- 5) Kehidupan desa terpisah dengan kehidupan kraton : hak kraton tidak ada terhadap tanah desa, tetapi ada terhadap hasil bumi atau bantuan kerja penduduk desa
- 6) Bentuk protes penduduk pedesaan terhadap perintah raja antara lain dengan migrasi. (contoh candi Borobudur yang telah meminta terlalu banyak tenaga kerja sehingga penduduk pindah ke Jawa Timur dengan akibat pindahnya pusat pemerintah secara lambat laun ke Jawa Timur pula).⁶

Di samping ciri-ciri desa yang dapat di lihat secara jelas, desa masih memiliki beberapa nilai sosial yang telah mendarah daging sebagai akibat usaha mengatasi masalah kemiskinan semenjak berabad-abad. Bahwa kemiskinan ini merupakan suatu hal yang akut dan selama berabad-abad diusahakan mengatasinya bersama. Hal ini banyak di bahas oleh para ahli Belanda pada masa awal dan akhir penjajahan. Dapat di baca dari berbagai sumber, bagaimana kontak pertama dengan penduduk asing telah mengakibatkan tergugahnya masyarakat Indonesia untuk menanam di samping tanaman pangan juga tanaman niaga. Keadaan ini antara lain terjadi di Ambon dan di Jawa, di mana penduduk menjual cengkeh untuk memperoleh hasil tunai.

Semenjak tahun 1870, secara eksplisit dan menurut Undang-Undang Agraria, penduduk Indonesia diperkenalkan dan mengalami kontak yang lebih intensif dengan orang asing. Kontak dengan orang asing ini menyebabkan antara lain adanya perubahan nilai atau pertentangan nilai sosial antara pihak penjajah dengan rakyat Indonesia. Terkenal bahwa Daendels untuk pertama kalinya di Jawa memajukan ide/konsep bahwa tanah adalah milik pemerintah, sehingga dari penduduk bukan saja di tuntutan produksi atau hasil buminya, melainkan pajak dalam bentuk *natura* mengingat bahwa tanah merupakan milik pemerintah. Hal ini merupakan suatu nilai yang bertentangan dengan nilai sosial masyarakat sebelumnya, yang menganggap bahwa tanah merupakan tanah desa dan milik bersama atau terhadap perlindungan yang diperoleh dari raja, rakyat sekedar membayar upeti sebagai imbalannya dalam bentuk hasil bumi. Kemudian diketahui Raffles berusaha memperlunak situasi perpajakan yang diperkenalkan oleh Daendels, namun bentuk *landrentenya* tertumbuk pada banyak masalah, karena bertentangan dengan konsep adat

⁶ James L, Peacock, op. cit, h. 18-19

penduduk desa. Justru dengan *landrente* yang menuntut bahwa 1/5 tanah garap ditanami dengan tanaman niaga, mengakibatkan proses kemiskinan meningkat, dapat di lihat dari angka-angka yang dipergunakan oleh Bram Peper.⁷

Sebagaimana diketahui bahwa pada masa aturan-aturan tentang tanah yang ditetapkan oleh penjajah itu berlaku, pertambahan penduduk sekitar 2,2 % pertahun yang mengakibatkan menyempitnya tanah garap yang biasanya ditanami petani dengan tanaman pangan. Di samping itu desa masih memiliki tanah yang di kenal sebagai tanah desa (hutan yang tidak tergarap), yang biasanya pada waktu paceklik, dipergunakan untuk menanam tanaman pangan sekunder seperti jagung, singkong, ubi dan lain-lain. Dalam masa *landrente* yang kemudian dipertegas oleh Gubernur Jenderal Van Den Bosch dalam tahun 1830, petani diharuskan untuk :

1. Membayar sewa untuk tanah yang digarapnya.
2. Menanami 1/5 dari tanahnya dengan tanaman keras atau tanaman niaga.
3. Bila tidak mempunyai tanah untuk di garap atau tidak mampu menanam tanaman. niaga diharuskan melakukan kerja rodi selama 66 hari per tahun.⁸

Menurut perkiraan dengan sistem ini, maka dalam tahun 1830 berhasil dimanfaatkan sebanyak 1/18 dari seluruh tanah jajahan Belanda dan mencakup sebanyak 4 juta penduduk. Akibat keadaan ini adalah terjadi kemunduran mutu pangan dan karenanya kesejahteraan rakyat juga menurun. Selanjutnya penyakit dan bahaya kelaparan makin meluas, mengingat bahwa daya tahan penduduk terhadap penyakit juga berkurang., karena rendahnya mutu pangan dan gizi. Di samping itu tanah desa yang dipakai untuk menanam tanaman sekunder pun akhirnya terkena aturan sistem tersebut, sehingga antara tahun 1838 hingga tahun 1850 tidak terhindari kelaparan di beberapa daerah di Jawa.

Data yang telah dikumpulkan oleh Bram Peper tersebut cukup mengejutkan dan apabila hal tersebut terjadi pada masa sekarang tentu telah lama mengakibatkan suatu pemberontakan dan konflik di masyarakat, namun di masa lalu di terima begitu saja secara pasif oleh masyarakat. Bram Peper dalam hubungan ini membawa

⁷ Bram Peper, op. cit, h. 44-45

⁸ Ibid, h. 46

data antara lain bahwa kelaparan dengan akibat kematian dalam tahun 1838-1845 telah terjadi di Rembang, Cirebon, Karesidenan Semarang, Pekalongan, Jepara, Bagelan, Kedu dan Grobogan.⁹ Dari tulisan Van Soest "*Geschiedenis van het Cultuurstelsel*" Bram Peper memperoleh data : dalam tahun 1848-1850 di Demak jumlah penduduk berkurang dari 336.000 menjadi 120.000 jiwa, di Grobogan dari 98.500 menjadi 9.000 jiwa , di Cirebon telah mati sebagai akibat kelaparan sebanyak 60.000 orang, di Tegal 18.000 orang, di pekalongan 20.000 orang, di Jepara 65.000 orang, di Banyumas 82.000 orang, dan di Madiun 14.000 orang. Secara total di duga bahwa dalam tahun 1848-1850 di pulau Jawa telah meninggal sejumlah 354.000 orang akibat kelaparan atau penyakit menular.¹⁰

Inilah data tentang periode yang menyedihkan dalam kehidupan rakyat Indonesia. Ironi yang dialami oleh bangsa Indonesia waktu itu, ialah bahwa dari hasil *cultuurstelsel* pada tahun yang sama telah mengalir ke negeri Belanda uang sebanyak Fl.450 juta, sehingga memang dapat di tarik kesimpulan bahwa penderitaan rakyat telah memungkinkan surplus tersebut mengalir ke negeri Belanda. Egbert de Vries dalam pidato pengukuhanannya "*Problemen van de Javaanse Landbouwer*" melukiskan arus migrasi ke pelosok-pelosok pulau Jawa, terutama ke puncak-puncak gunung, sebagai akibat makin sempitnya tanah garap untuk petani Jawa, yang disebabkan oleh :

1. Penggarapan tanah dalam bentuk intensifikasi sebanyak 2 ½ kali.
2. Sebagai akibat depresi konyunktur internasional dalam tahun 1921 tetapi terutama tahun 1938.¹¹

Migrasi dalam tahun 1939 hingga perang dunia II belum bersifat urbanisasi, sebab petani Jawa pada waktu itu masih ingin tetap bertani. Akibat dari perluasan areal pertanian ke lereng dan puncak gunung semenjak tahun 1931, menurut data telah mengakibatkan rusaknya tanah seluas 800.000 ha yang sudah memerlukan

⁹ Ibid, h. 48

¹⁰ Ibid, h. 50-51

¹¹ E. De Vries, Masalah-Masalah Petani Jawa, terjemahan Kusumo Sutojo (Jakarta : Bharatara, 1972), h. 17

rehabilitasi dengan biaya yang sangat besar dari pemerintah Hindia Belanda (seandainya perang dunia ke II tidak pecah).¹² Namun demikian, kemiskinan tetap mencekam, sehingga petani kecil di Jawa terpaksa mengadakan penyesuaian lebih lanjut. Dalam tahun 1940 de Vries telah menyebut penyesuaian oleh petani melalui perubahan menu dari padi ke jagung dan umbi-umbian.¹³ Sekaligus proses penyesuaian dengan kemiskinan dan ekologi alamiah dan ekonomi yang makin memburuk, ditingkatkan dengan penggantian sandang yang biasanya di buat oleh industri rumah tangga, dengan katun buatan Jepang yang lebih murah.

Dalam ekonomi yang makin memburuk, de Vries mencatat bahwa semenjak tahun 1928 keluh kesah penduduk desa tentang memudarnya sifat kegotongroyongan makin keras, sehingga selain perubahan ekologi sosial ekonomi desa juga menyebarnya sistem ijon hasil panen.¹⁴ Melihat proses peningkatan kemiskinan ini dalam bentuk berantai, de Vries dalam tahun 1946 menganjurkan proses modernisasi dan industrialisasi di samping transmigrasi. Hal ini dikemukakannya agar diwujudkan melalui pendekatan ekonomi pedesaan. Di tingkat desa hal yang perlu diperhatikan ialah :

- 1) Pendidikan dalam arti luas (termasuk keterampilan).
- 2) Pembinaan mental penduduk desa.
- 3) Pengadaan kemampuan organisasi desa.

Di tingkat nasional dianjurkan migrasi (kalau perlu sampai ke Antillen dan Suriname), mengingat daerah-daerah ini waktu itu masih merupakan jajahan Belanda dan industrialisasi.¹⁵ Namun demikian ia tetap menganjurkan agar modernisasi desa perlu dilaksanakan tetap menurut citra sosial atau keagamaan masyarakat desa, agar dapat berfungsi. Hal ini mengingat karena petani desa secara psikologik hanya merasa aman dalam lingkungannya dan bila perbaikan nasib didasarkan pada prinsip usaha maju bersama. Langkah pertama ialah menghidupkan kembali kerajinan

¹² Ibid, h. 18

¹³ Ibid, h. 19

¹⁴ Ibid, h. 20

¹⁵ Ibid, h. 21

rakyat, yang dapat mengimbangi kekurangan pendapatan karena tanah garap yang makin sempit itu. Di luar itu de Vries menyadari bahwa situasi ekonomi dunia tentunya juga sangat mempengaruhi kehidupan di desa, sebagaimana terbukti oleh akibat depresi ekonomi dalam tahun 1921 dan 1938.

Nampaknya arus migrasi yang dilukiskan tahun 1946 dan dimulai tahun 1921 belum mencerminkan situasi arah arus perpindahan ke kota. Baru pada Repelita I dan Repelita II masalah ini lebih terdengar dan dirasakan sebagai masalah yang menunjukkan betapa lajunya proses migrasi sebagai akibat kemiskinan yang makin meningkat. Dalam tahun 1946 de Vries masih memuji mental petani Jawa yang ingin mempertahankan kehidupan sebagai petani, sehingga terpaksa melakukan perusakan hutan di pegunungan yang mengakibatkan erosi dan banjir. Tentang akibat negatif usaha mempertahankan kehidupannya sebagai petani tentunya kurang disadari oleh petani miskin tadi.

Sangat menarik untuk membandingkan hasil penelitian Suharso terhadap pendapat de Vries yang mencerminkan situasi tahun 1921-1946. Dari hasil penelitian Suharso ternyata di daerah pedesaan telah terdapat kesadaran atau nilai baru bahwa pendidikan diperlukan untuk mencari pekerjaan di kota sebagai usaha memperbaiki hidup.¹⁶ Dalam tahun 1973 ditemukan adanya daya tarik kota terhadap desa. Ini mungkin juga diakibatkan oleh kemajuan ekonomi dan transportasi yang makin berkembang dalam Repelita I dan Repelita II. Selanjutnya dapat juga dikatakan bahwa ekstensifikasi tanah pertanian yang menurut data yang dipergunakan oleh de vries untuk pulau Jawa dalam tahun 1937 masih dimungkinkan dengan 3 % perluasan, kini telah habis.¹⁷ Kemiskinan di desa yang tidak dapat ditanggulangi lagi, akhirnya mendorong (*push effect*) penduduk desa ke kota. Dari 13 desa penelitian Suharso di Jawa, ditemukan bahwa faktor ekonomilah yang merupakan sebab utama orang mencari pekerjaan ke kota.¹⁸

¹⁶ Suharso, Beberapa Catatan Tentang Perpindahan Penduduk dari Desa Ke Kota, Kertas Kerja Untuk Widya Karya Nasional Migrasi dan Pembangunan Regional, (Jakarta : 3-5 Desember 1979), h.7

¹⁷ De Vries, op. cit. h. 14

¹⁸ Suharso, loc. cit

Dengan berdasar pada penelitian dan pendapat Sayogyo, Penny dan Singarimbun yang mengambil batas penghasilan 20 kg beras per orang perbulan atau pemilikan 0,7 ha sebagai batas garis kemiskinan. Suharso sampai pada kesimpulan bahwa 71,8 % penduduk ke-13 desa yang diteliti hidup di bawah garis kemiskinan. Apabila kriteria garis kemiskinan diturunkan dari 0,7 ha menjadi 0,35 - 0,69 ha, ternyata bahwa masih 48,7 % petani dari desa tersebut berada di bawah pertimbangan garis kemiskinan (kedua).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kemiskinan di desa sebagai akibat tanah garap yang makin berkurang sejak tahun 1921 dan 1938 (de Vries) dalam periode setelah perang Dunia ke II semakin parah, sehingga urbanisasi merupakan satu-satunya jalan keluar naluriah petani, walaupun sebenarnya bertentangan dengan nilai-nilai luhur petani. Urbanisasi ini dipergiat/dipacu lagi oleh majunya modernisasi dan industrialisasi di kota. Namun Suharso juga menemukan bahwa yang berurbanisasi bukan hanya petani miskin tetapi juga petani kaya. Dengan demikian terjadilah perbedaan motivasi untuk pindah ke kota, sebagai berikut :

- a. Petani kaya pindah ke kota karena menginginkan pendidikan yang lebih baik bagi diri atau anaknya, atau ingin membuka usaha baru.
- b. Petani miskin ke kota sekedar mencari sesuap nasi.

Bagi kedua kelompok tersebut ada tidaknya teman atau sanak sanak keluarga di kota yang telah lebih dulu pindah ke sana, sangat menentukan perpindahannya. Pentingnya seorang teman atau sanak saudara di kota, ialah untuk menampung dengan cuma-cuma pihak pendatang yang baru. Selain itu teman akan mencarikan pekerjaan bagi para pendatang baru tadi. Betapa arus urbanisasi dapat mengganggu ekologi kota, yang dapat dilihat dari segi kebersihan kota, kesehatan penduduk, wilayah tempat tinggal yang sering kurang sehat, dan makin menyempit karena bertambahnya pemukiman di kota, kesukaran memperoleh air minum yang bersih, meningkatnya bahaya kebakaran dan meningkatnya kebutuhan dan fasilitas pendidikan untuk anak-anak yang masih perlu bersekolah dan lain-lain. Masalah sampah merupakan masalah yang makin mengganggu lingkungan hidup manusia. Di

bidang sosial budaya masalah pertumbuhan nilai dengan sendirinya dapat mengganggu stabilitas sosial kota pula.

Dalam usaha meningkatkan kualitas hidup manusia di daerah perkampungan di berbagai kota, telah diadakan kegiatan perbaikan kampung, usaha pembinaan mengatasi masalah sampah dan lain-lain. Untuk menangani masalah urbanisasi dan ekologi ini, dirasakan perlunya pengetahuan dan keterampilan tenaga teknik administrasi kota yang meliputi antara lain : bidang perencanaan fisik kota, bidang perencanaan sosial perkotaan, bidang perencanaan perekonomian kota, masalah bahaya kebakaran dan bagaimana mengatasinya, masalah air bersih terutama air minum, masalah sampah, penelitian kota dan masalah sosial-ekonomi-budaya, masalah planologi kota dan lain-lain. Dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa masalah urbanisasi dan migrasi pada umumnya dapat dilihat dari beberapa unsur penyebab, yaitu :

- a. Kemiskinan yang makin mencekam yang dihubungkan dengan sistem nilai masyarakat (keinginan petani Jawa antara tahun 1921-1946) hal mana memberikan pola migrasi yang berbeda-beda.
- b. Nilai sosial budaya suatu masyarakat yang dapat berubah karena desakan ekonomi yang terlalu parah, sehingga menyebabkan urbanisasi ; urbanisasi akan lebih maju dengan tersedianya kesempatan kerja di kota dan makin meningkatnya pendapatan masyarakat pedesaan sebagai akibat (positif) pembangunan.
- c. Urbanisasi bagi kota sendiri mengakibatkan beberapa masalah sosial ekonomi-budaya yang baru seperti : pertumbuhan nilai sosial, menurunnya kualitas kebersihan kota dan kesehatan, meningkatnya bahaya kebakaran dan lain-lain, hal ini diakibatkan oleh peningkatan kepadatan penduduk per km² di kota-kota.

Akibat dari urbanisasi ini, perlu diatasi dengan melalui berbagai langkah seperti perencanaan kota secara fisik dan sosial-ekonomi, peningkatan pengetahuan dan kelincahan para administrator tingkat kota, peningkatan sistem monitoring dan pemecahan masalah. Langkah penting selanjutnya adalah bagaimana mengadakan

pembangunan yang serasi antara kota dan desa di lingkungannya, sehingga keserasian kehidupan sosial akan terjamin.

Banyak rencana pembangunan yang dimaksudkan untuk mencapai penduduk pedesaan yang termiskin di berbagai negara berkembang, ternyata kurang mencapai sasarannya. Dari Bangladesh bahkan ada contoh yang sangat menyedihkan, yaitu bahwa kegiatan penyuluhan keluarga berencana telah mendahului rencana kegiatan pangan, sehingga waktu terjadi kelaparan pada tahun 1974, angka kematian yang tinggi tidak terhindari. Di antara penduduk yang mati, yang terbanyak ialah wanita, karena (seperti halnya di setiap negara berkembang) menurut kebiasaan tradisional, pencari nafkah terakhir di daerah pedesaan ialah wanita, yang bekerja sebagai penumbuk padi. Mereka tidak mempunyai pekerjaan yang diijinkan oleh adat di luar lingkungan rumah.¹⁹

Melihat contoh ini, perlu dipikirkan bagaimana dan apakah yang memungkinkan penduduk di berbagai negara berkembang untuk bertahan (juga dalam masa depresi tahun 30-an). Memang waktu itu masalah penduduk belum terasa sedemikian meledak seperti sekarang, tetapi dari pulau Jawa pun diketahui bahwa tahun-tahun depresi merupakan awal bahwa petani mencari tanah garap di lereng-lereng gunung, lebih cenderung mempertahankan pekerjaannya sebagai petani daripada mengadakan urbanisasi. Untuk mengatasi masalah ekonomi, daerah pedesaan bahkan telah menemukan sendiri berbagai mekanisme sosial-ekonomi yang dikenal sebagai gotong-royong (*social exchange*). Bahkan James C. Scoott menggunakan istilah *etos subsistensi* (*subsistence ethics*) untuk hal ini.

Apabila suatu kelompok memiliki suatu etos tertentu terhadap suatu masalah, hal ini berarti bahwa masalah tersebut bukan merupakan hal yang pertama kali dialami oleh masyarakat tersebut, tetapi telah menjadi sesuatu yang rutin, sehingga demi ketenangan sosial kelompok yang bersangkutan diadakan suatu peraturan sosial intern kelompok. Karenanya James C. Scoott mengatakan bahwa etos subsistensi sebenarnya berakar pada praktek ekonomi dan kegiatan sosial yang bersifat resiprokal dalam masyarakat. Pendapatan yang minim memang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan fisiologik masyarakat pedesaan, namun

¹⁹ Peri Halpern : "Programmers For Women" dalam Majalah *Development Research Digest*, Musim Gugur Tahun 1998, No. 2 (*The Green Revolution and Rural Technology*), h. 40-41

mempunyai pengaruh yang lebih mendalam lagi terhadap akibat sosial budaya yang tercermin dalam sikap mereka. Sedemikian besar pengaruh ekonomi subsistensi terhadap diri petani miskin, sehingga melahirkan (dan membakukan) norma-norma moral seperti adanya norma-norma resiprokal (timbal balik) dalam menikmati bantuan sosial, yang ternyata semuanya sebenarnya mempunyai nilai operasional. Selain itu terdapat suatu sikap yang dapat disebut secara ekstrim sebagai *involusi*.

Karena kemiskinan yang terlalu mencekam secara teratur dan kontinyu, akhirnya pada diri petani miskin timbullah sikap anti resiko, mengingat bahwa apa yang dipertaruhkan dalam mencoba suatu inovasi dari luar, kadang-kadang masih dinilai merupakan hasil yang terakhir yang sudah dapat dijamin pengadaannya. Sehubungan dengan sikap anti resiko dengan sendirinya lahir sikap lebih lanjut, yaitu sikap menyelamatkan diri (*safety first*), hal mana sering mengganggu dan menghambat dalam usaha meningkatkan pendapatan masyarakat itu sendiri. Dari pengalaman petani miskin sebagai keseluruhan, dapatlah dikatakan bahwa seakan-akan ia lebih cenderung untuk mempertahankan keadaan minimum dan subsistensi yang telah dialaminya daripada memberanikan diri untuk mengambil resiko dengan beralih ke suatu teknologi agraria baru. Di samping sikap anti resiko dengan sendirinya berkembang pula sikap usaha mengurangi resiko dan kalau bisa melimpahkan resiko tersebut kepada pihak di luar lingkungan sosial sehari-hari.

Hal inilah yang memberi kesan, seakan-akan masyarakat pedesaan hanya ingin gampang saja dan menjurus ke ketergantungan yang makin meningkat justru dalam situasi pembangunan. Sebab utama ialah bahwa apa yang telah dimiliki tidak ingin dilepaskan lagi dan diusahakan untuk dipertahankan sebanyak mungkin untuk menjamin masa depannya. James C.Scott bahkan mengadakan analisa lebih lanjut dengan mengatakan bahwa antara ekonomi subsistensi dengan stratifikasi sosial terdapat suatu hubungan yang erat. Petani tanah yang memiliki sejumlah luas tanah akan lebih bebas dari resiko kehilangan tanahnya berdasarkan resiko yang makin mengecil baginya, seseorang mengalami peningkatan dalam strategi sosial masyarakat pedesaan.²⁰ Dengan demikian stratifikasi sosial di pedesaan erat hubungannya dengan stabilitas sosial ekonomi yang dinikmati seseorang.

²⁰ James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant : Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, (New Haven, 1976), h. 11-23

Penghasilan yang cukup besar tetapi tidak menentu (seperti bagi mereka yang berdagang) kurang mendapat status sosial yang tinggi di masyarakatnya, karena jaminan pekerjaan, tidak seperti umpamanya seorang pegawai negeri, yang walaupun pangkat dan penghasilannya rendah, sekurang-kurangnya mempunyai jaminan upah/gaji dalam waktu mendatang. Demikian pula orang lebih menilai (dan memberikan kedudukan sosial yang lebih tinggi) kepada seorang pegawai negeri walaupun dengan pangkat yang lebih rendah, daripada seorang yang berstatus buruh pabrik dengan gaji yang lebih besar dan semuanya dalam hubungan jaminan kerja.

Dalam hubungan ini James C. Scoott juga menekankan adanya suatu toleransi pemilikan bagi orang yang berharta lebih di desa, yaitu dalam pengertian bahwa kelebihan tersebut akan dibagi kepada anggota masyarakat yang lain (sifat gotong-royong). Justru sikap inilah yang pada satu pihak telah berhasil membantu masyarakat pedesaan mempertahankan eksistensinya, tetapi pada satu pihak lain juga merupakan faktor mengapa pedesaan sukar sekali ditingkatkan pendapatannya, karena dianggap bahwa peningkatan tersebut perlu atau dapat dinikmati bersama, walaupun yang satu lebih daripada yang lain, tetapi tanpa pengecualian jelas mengajak mereka yang tergolong penduduk pedesaan dalam penikmatan tersebut. Hal ini pulalah yang menyebabkan mengapa di negara berkembang peningkatan tabungan (*public savings*) sukar sekali meningkat, sebab hasil lebih perlu dibagi dengan masyarakat setempat, sehingga sisa untuk di tabung tidak ada. Hanya dalam hubungan ini, seseorang dapat ditoleransi memiliki lebih dari orang lain di dalam desanya, seperti yang dikatakan oleh James C. Scoott "*The generosity enjoyed by the rich is not without compensations. It redounds to their growing prestige and serves to surround them with a grateful clientele which help validate their position in the community. In addition, it represents social debts which can be converted into goods and services it need be. What is notable is the normative order of the village imposes certain standars of performance on its better-of members. There is a particular rule of reciprocity-a set of moral expectations-which applies to their exchanges with other villagers.*"²¹

²¹ Ibid, h. 41-42

Dalam proses pembangunan masalah ini kadang-kadang terpaksa diterjang atau karena tidak dikenal akhirnya mengakibatkan keresahan dikalangan masyarakat. Karena itu pembangunan sekarang justru dimaksudkan untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya, perlu memperhatikan masalah sosial budaya demi keberhasilan pembangunan. Selain itu penilaian tentang kasus kegagalan dalam pembangunan desa (*rural development*) antara lain disebabkan karena :

- a. Pembangunan desa selalu dilihat hanya dari segi difusi inovasi.
- b. Dilupakan bahwa proses pembangunan ialah pengadaan suatu sistem nilai yang baru dan sehubungan dengan itu pengadaan keterampilan baru demi perbaikan hidup.
- c. Sikap menitikberatkan dan membebankan tugas pembangunan kepada aparat pemerintah.
- d. Terlupakan bahwa proses pembangunan mencakup :
 1. Proses yang kompleks dan buka merupakan suatu proses yang linear
 2. Memperluas cakupan teknologi/inovasi
 3. Melibatkan faktor sosial budaya
 4. Ditentukan oleh keputusan, terutama dalam masalah :
 - a. Pemerataan
 - b. Alokasi dana
 - c. Fasilitas dan lain-lain
 5. Orientasi ideology/*political will*.²²

Masalah ini sebenarnya melukiskan situasi sosial psikologi dalam fase produksi bagi pembangunan. Pendekatan ekonomi sosial yang bersifat pemenuhan kebutuhan dasar manusia sebenarnya bersifat rehabilitasi situasi praproduksi ini, sehingga manusia maupun mekanisme produksi diperbaiki untuk memenuhi harapan prestasi produksi, sesuai dengan potensi pribadi (fisik, mental dan keterampilan) serta potensi kekayaan sumber alam setempat. Bila situasi reproduksi ini terehabilitasi melalui pemerataan pelayanan kebutuhan dasar seperti sandang,

²² Inayatullah, op.cit, h. 9

pangan, papan, pendidikan dan kesehatan, barulah dapat dikatakan bahwa manusia berhasil keluar dari lingkaran “setan” kemiskinan. Dengan demikian jelaslah bahwa rehabilitasi prakondisi mencakup antara lain peningkatan kemampuan tenaga terlatih dan terdidik serta pengadaan/perbaikan sarana dan fasilitas.

Semua masukan ini diperlukan untuk memungkinkan suatu pembangunan yang lebih serasi demi tercapainya tujuan. Untuk mengatasi masalah yang inheren dalam sikap dan kehidupan petani, pendekatan petani dalam proses modernisasi (yang implisit dalam arti ekonomi berarti melibatkan petani dalam sistem pasar dari sistem prapasar atau sistem komunal dengan cara :

- a. Mempertahankan sebanyak mungkin kebiasaan desa untuk memecahkan masalahnya sesuai dengan kebiasaan sosial budaya setempat, yaitu dengan menggunakan nilai-nilai yang tidak menghambat (contoh : sistem subak di Bali).
- b. Pendekatan dalam pengambilan keputusan terhadap suatu inovasi melalui keputusan bersama (*collective decision making*).
- c. Memperhatikan nilai informal-sosial yang mencerminkan dan menjamin stabilitas sosial ekonomi desa.
- d. Mengambil keputusan yang didukung oleh pendapat umum masyarakat desa.
- e. Memperhatikan unsur ringan sama dijinjing dan berat sama dipikul sebagai nilai-nilai tradisional di desa.²³

Dilihat dari sikap penduduk pedesaan, tampaknya justru unsur subsistensi itulah yang mengakibatkan bahwa mereka lebih suka menentukan nasibnya sesuai dengan masalah yang telah dikenal dan cara mereka dalam memecahkan masalah tersebut. Dalam hubungan ini maka orang-orang yang memiliki peranan adalah orang yang dapat dipercaya dan berasal dari desa yang sama dan telah membuktikan dapat membantu desa. Mereka yang memiliki kriteria seperti ini akan lebih berhasil mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

²³ James C. Scott, loc. cit

Dalam hubungan ini, faktor yang menentukan seberapa jauh suatu pendekatan akan berhasil ditentukan oleh :

- a. Waktu yang tepat (*timing*) untuk berpartisipasi umpamanya mengajak untuk membantu dalam pembangunan irigasi dengan cara padat karya, dilakukan pada waktu musim kering atau lepas panen dan petani sedang menganggur.
- b. Luas pekerjaan yang harus dilakukan, serta wilayah yang harus digarap dalam waktu yang ditentukan.
- c. Derajat relevansi antara pekerjaan yang memerlukan partisipasi dengan kebutuhan pribadi atau kebutuhan desa.
- d. Besar kecilnya tanggung jawab yang harus dipikul petani makin kecil resiko baginya, makin besar kemungkinan untuk memperoleh partisipasi petani.
- e. Diperhatikan atau tidak diperhatikannya unsur stratifikasi desa dengan penyebaran tanggung jawab warga desa, sesuai dengan jenjang stratifikasinya. Dalam hubungan ini sikap berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah bukan diartikan dalam pengertian komunisme maupun utopis seperti dalam tulisan Francis Bacon tentang Atlantis, Thomas Campanella tentang Utopia, melainkan dalam arti bahwa stratifikasi sosial desa berhubungan erat dengan tanggung jawab sosial atau penyebaran tanggung jawab terhadap desa : makin tinggi derajat sosial, makin besar tanggung jawab karena makin sedikit materi yang dimilikinya.

Selanjutnya justru stratifikasi desa telah menyebabkan terjaminnya stabilitas sosial desa. Dari berbagai daerah dapat dilihat bahwa stabilitas sosial dalam proses modernisasi lebih terjamin, apabila stratifikasi desa tidak berubah secara drastis. Contoh pembangunan di Bali berjalan dengan lebih tenang dibandingkan dengan pembangunan di daerah Sumatera Utara yang mengalami revolusi sosial dalam tahun 1948, pada waktu Indonesia sendiri sedang mengalami revolusi fisiknya. Secara singkat dapat dikatakan bahwa stabilitas desa ditentukan oleh stabilitas pemilikan

tanah. Sebaliknya dapat dikatakan bahwa sejarah sosial telah membuktikan bahwa pemilikan tanah di pedesaan oleh orang-orang yang bukan warga desa atau orang kota, mudah mengakibatkan gejolak dan kegelisahan di desa. Hal ini terjadi karena :

- a. Penduduk desa merasa dikurangi pemilikannya terhadap tanah. Ini berarti meningkatnya kemungkinan kelaparan karena tanah garap desa makin menyempit.
- b. Pemilik tanah yang tetap bermukim di kota tidak memenuhi tanggung jawab sosialnya terhadap desa, sehingga ia menikmati status sosial tinggi karena luas tanah yang dimilikinya tetapi tidak memenuhi tugas sosial sebagai tempat pelarian bagi petani di masa paceklik atau musim kering sebelum panen.
- c. Hubungan antara pemilik tanah yang tetap bermukim di kota dengan buruh tani, makin lama makin bersifat lugas dengan makin hilangnya perasaan aman bagi petani setempat.
- d. Hubungan kerja yang makin lugas antara pemilik tanah dengan petani, dapat berarti bahwa buruh dapat di ambil dari desa atau daerah lain oleh pemilik tanah, apabila petani setempat dianggap kurang terampil dalam peningkatan produksi yang dikejar oleh pemilik tanah.
- e. Terjadilah pertentangan kepentingan (*conflict of interest*) antara petani dengan pemilik tanah yang bermukim di kota, yaitu karena selain masalah hubungan yang makin lugas, juga jaminan sosial yang dinikmati petani sebelum tanah menjadi milik orang kota tidak terpenuhi lagi.
- f. Dilihat dari segi nilai sosial ekonomi setempat, nilai-nilai mana telah meningkat menjadi etos pedesaan, ternyata bahwa apa yang dikenal sebagai "*moral expectations*" penduduk pedesaan terhadap penduduk kota tidak terpenuhi.²⁴

Situasi inilah yang memang membuka hati para petani desa untuk bertransmigrasi. Hal ini terjadi, karena tanah masih tetap merupakan unsur

²⁴ Ibid, h. 35-41

jaminan hidup bagi petani. Memperoleh tanah di daerah transmigrasi berarti memperoleh jaminan hidup yang baru. Bila terjadi perpindahan secara bedol desa atau bedol kecamatan akan mempermudah transmigrasi karena ikatan sosial tetap terjamin pula di daerah pemukiman baru. Pada umumnya penduduk yang bertransmigrasi dalam bentuk bedol desa mengira bahwa di daerah yang baru, mereka akan menemukan situasi yang lama bahkan dalam keadaan yang lebih baik. Namun dari berbagai pengalaman membuktikan bahwa asumsi mereka ternyata keliru. Hal ini mudah mengakibatkan sikap putus transmigrasi dan meningkatnya keinginan kembali ke daerah asal, terutama sebelum lima tahun pertama berakhir.

Dalam hubungan ini, sering terlupakan oleh pihak petani maupun pihak pemerintah bahwa di daerah transmigrasi akan ditemukan seorang penyuluh transmigrasi yang praktis mengurus hidup di sana dan menjadi "lurah baru." Hal ini tentunya berarti awal dari suatu perubahan struktur desa yang berbeda dari daerah asalnya. Selain itu di daerah transmigrasi, akan disibukkan dengan menggarap tanah yang luas dan berusaha untuk secepat mungkin memperoleh hasil, demi hidupnya sendiri. (walaupun masih ada bantuan pangan dari pemerintah). Namun kenyataan ini membawa nilai baru bagi masyarakat transmigran berupa nilai prestasi. Lambat laun nilai prestasi ini dengan sendirinya akan menghasilkan suatu susunan masyarakat yang baru yang berdasarkan prestasi dan bukan lagi berdasarkan situasi yang di kenal di daerah asalnya. Karena itulah suatu transmigrasi bedol desa atau bedol kecamatan tetap mudah menghasilkan frustrasi bagi generasi yang lebih tua, yang merasa bahwa mereka harus bersaing dengan generasi yang lebih muda. Mengingat sifat lapangan yang lebih berat, dengan sendirinya "penyebaran tanggung jawab" di sini sukar dipertahankan dalam jangka panjang, karena praktis semua transmigran mulai dengan kondisi fisik tanah yang sama yang harus digarap untuk dapat dipetik hasil buminya secepat mungkin.

Keadaan inilah yang pada umumnya menghasilkan keresahan pada lima tahun pertama dari awal suatu pembukaan daerah transmigrasi baru. Masalah lain yang umum dikenal ialah masalah hubungan dengan penduduk asli setempat yang

biasanya tidak terlalu dibekali dengan keterampilan dan perangkat pertanian seperti para transmigran. Namun semenjak beberapa tahun telah menjadi kebijaksanaan pemerintah bahwa 10 % dari jatah jumlah penduduk maupun fasilitas dan perumahan disediakan penduduk setempat yang tinggal berdekatan dengan daerah transmigrasi dan bersedia ingin mengadu nasibnya dalam bentuk kehidupan transmigrasi ini. Masalah lain ialah penerimaan transmigran dalam lingkungan marga/nagari setempat.

Pengorbanan sosial berupa struktur lama dari daerah asal, akhirnya diganti dengan tanah garap untuk transmigran dan nilai prestasi sebagai nilai baru. Kasus transmigrasi merupakan salah satu dari banyak kasus perubahan yang dialami masyarakat dalam proses pembangunan di mana hasil pengorbanan sosial (*social cost*) terhadap keuntungan ekonomi (*economic benefit*) baru diketahui setelah langkah menuju pembaharuan diambil. Pengorbanan sosial tidak terlalu disadari sebab perhatian terpukau pada penghindaran resiko ekonomi. Begitu jaminan ekonomi berupa tanah garap baru tampak, proses pembangunan mengambil kursnya sendiri dalam jangka panjang. Dengan menoleh ke belakang, para transmigran akan menyadari harga sosial (*social cost*) yang telah dibayarnya untuk memperoleh keuntungan ekonomi berupa tanah garap yang luas yang telah berabad-abad didambakan oleh petani miskin.

2. Pendekatan Teoritis Tentang Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang muncul dalam kehidupan masyarakat, baik di negara maju maupun negara-negara berkembang seperti Indonesia. Berbagai upaya pengentasan kemiskinan telah dilakukan oleh pemerintah, namun krisis yang menekan perekonomian Indonesia pada pertengahan 1997 yang diikuti musim kering sepanjang tahun, telah memberi pengaruh yang sangat merugikan bagi kondisi makro ekonomi secara keseluruhan dan yang terpenting adalah kesejahteraan rakyat menurun dan jumlah penduduk yang berada dalam kemiskinan naik drastis. Pemerintah sadar dengan efek politis angka-angka, khususnya angka kemiskinan. Ini terlihat dari upaya pemerintah secara berkesinambungan memberikan laporan publik

tahunan. Laporan data dari pemerintah selama menunjukkan bahwa pada tahun 2010 jumlah orang miskin adalah 13,33, tahun 2011 sejumlah 12,49 persen dan tahun 2012 berjumlah 11,96 persen atau kurang lebih 29,13 juta orang (ada juga data yang menunjukkan jumlahnya 30 juta orang).

Pemerintah memiliki kewajiban untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, sekalipun realitasnya hal tersebut belum mampu diwujudkan namun demi kepentingan politis pemerintah harus tampak berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Mereka akan menggunakan metode yang paling menguntungkan sejauh yang dimungkinkan oleh sistem dan proses politik. Sebagai perbandingan dengan situasi yang terjadi di negara Eropa Barat dan Amerika Serikat yang demokrasinya jauh lebih stabil akan menghadapi tantangan yang keras dan dipermalukan secara politis jika mengambil metode yang hanya menonjolkan keberhasilan program pemerintah. Tantangan akan datang dari lembaga-lembaga akademik dan riset dan diberitakan oleh media massa.

Angka kemiskinan merupakan wilayah diskursus yang paling diperhatikan oleh pemerintah dengan melaporkan angka. Anggota masyarakat yang berkompeten harus bisa memperhatikan paling kurang tiga aspek dari pelaporan angka tersebut, yaitu konsep apa yang digunakan tentang kemiskinan, batasan garis kemiskinan dan metode pengumpulan data yang digunakan. Ada dua macam persoalan yang berkaitan dengan keabsahan pengukuran, yaitu persoalan teknis pengukuran untuk mencapai kesimpulan dan kondisi sosial ekonomi pada saat pengumpulan data. Dari aspek yang pertama, metode pengukuran yang digunakan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pusat Statistik (BPS), terdapat kelemahan dalam hal keterwakilan responden (penduduk miskin) yang bisa bias secara signifikan. Persoalan lain yaitu waktu dan wilayah yang dipilih sebagai daerah responden. Akibat dari metode pengumpulan data yang kurang signifikan maka pengertian kemiskinan yang dibuat oleh pemerintah sempit sekali, terlepas dari motifnya sengaja untuk tujuan politik atau tidak. Keadaan miskin bukan sesuatu yang berdiri sendiri, baik sebagai faktor penyebab maupun sebagai sesuatu yang akan mempengaruhi proses pembangunan di bidang lain.

Sekarang ini kemiskinan diidentifikasi sebagai fenomena yang berdiri sendiri, artinya tidak dilihat karakter kemiskinan yang dipengaruhi oleh faktor lain, seperti *governance*, mutu lembaga-lembaga pembangunan, perkembangan industri, ketimpangan antar daerah, ketimpangan yang sudah diwarisi sejak pemerintahan sebelumnya mulai dari masa penjajahan, Orde Lama dan kemudian Orde Baru. Perlakuan pemerintah kemudian tampak pada kebijakan mengatasi kemiskinan yang ditonjolkan seperti program pemberian bantuan sosial, pemberian bantuan kredit, Program Inpres Desa Tertinggal (IDT, program PNPMM, Program Biaya Operasional sekolah (BOS), program Bantuan Langsung Tunai (BLT). Program-program tersebut jauh dari menyentuh akar kemiskinan sendiri.

Kaitan antara kemiskinan dan arah pembangunan bangsa tidak dapat diabaikan, pembangunan yang benar adalah yang mengaitkan antara pengentasan kemiskinan dan pola pembangunan nasional secara menyeluruh. Rakyat yang miskin tidak dapat diandalkan untuk menjadi sumber daya pembangunan. Kemiskinan adalah suatu keadaan di mana seseorang, keluarga atau anggota masyarakat tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara wajar sebagaimana anggota masyarakat lain umumnya. Kemiskinan adalah sesuatu yang berhubungan dengan keadaan fisik yang dicirikan oleh ketidakcukupan dalam arti untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum untuk nutrisi, perumahan, kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan mempunyai beragam manifestasi kelaparan, mal nutrisi, buta huruf, miskin kesehatan, pakaian dan perumahan di bawah standar, rentan terhadap kejadian-kejadian dan kondisi degradasi lingkungan dan keamanan.

Dalam pertumbuhan dan perkembangan masyarakat, biasanya sekaligus tumbuh pula berbagai nilai dan norma sosial yang baru dan dapat mengakibatkan bergesernya ukuran-ukuran taraf kehidupan tertentu, yang kemudian menjadi suatu kelaziman bagi masyarakat. Ukuran kaya atau miskin dapat dilihat melalui kemampuan atau jumlah pemilikan ekonomisnya. Jika pemilikan terhadap nilai-nilai ekonomis ini mengalami ketimpangan, di mana tidak cukup dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, maka keadaan tersebut dapat

menimbulkan masalah-masalah sosial. Apalagi bila keadaan tersebut secara umum dirasakan atau melanda sebagian besar jumlah anggota masyarakat. Untuk negara-negara tertentu umumnya terjadi di daerah-daerah pedesaan, sementara orang-orang di kota menguasai sumber ekonomi, seperti status-status, lapangan pekerjaan tertentu dan sebagainya.

Mangunwijaya²⁵ menyatakan bahwa kemiskinan timbul karena struktur, mereka itu sebenarnya bukan orang miskin, tetapi dibuat miskin oleh struktur, Satjipto Rahardjo berpendapat sebaliknya bahwa struktur bukan satu-satunya faktor dalam hubungannya dengan kemiskinan. Perbedaan tinjauan seperti ini memang lazim terjadi. Bukan karena data yang berbeda, bukan karena penelitian empiris yang berlainan tetapi justru karena latar belakang ideologis yang menyertainya. Max Weber berpendapat bahwa²⁶ walaupun pada waktu memilih topik penelitian dipengaruhi preferensi nilainya, tetapi proses penelitian selanjutnya dapat dilakukan secara objektif dan bebas nilai. Soerjono Soekanto²⁷ mengartikan kemiskinan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri. Para ahli mempunyai pendapat yang beragam tentang kemiskinan. Beberapa ahli mengartikan kemiskinan dalam lingkup yang luas dengan memasukkan dimensi-dimensi sosial dan moral. Kemudian ada pula yang mendefinisikan kemiskinan secara lebih spesifik pada kondisi ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya.

Kemiskinan boleh jadi sudah disepakati sebagai masalah sosial, tetapi apa yang menyebabkan dan bagaimana mengatasinya tergantung pada ideologi yang digunakan. Paling tidak secara sederhana kita dapat melacak ideologi-ideologi itu pada tiga kelompok besar yaitu konsevatisme, liberalisme dan radikalisme. Kaum konservatisme memandang kemiskinan tidak bermula dari struktur sosial tetapi berasal dari karakteristik khas orang-orang miskin itu sendiri.. Orang menjadi miskin, karena ia tidak mau bekerja keras, boros, tidak mempunyai rencana,

²⁵ Sri Edi Swasono, *Sekitar Kemiskinan dan Keadilan dari Cendekiawan Kita Tentang Islam*, (Jakarta : UI Press, 1999), h. 23

²⁷ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu pengantar*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004), h. 406

kurang memiliki jiwa wiraswasta, tidak mempunyai fasilitas, tidak ada hasrat berprestasi dan sebagainya. Orang-orang miskin adalah kelompok sosial yang mempunyai budaya tersendiri, terutama oleh kaum liberal, yang memandang manusia sebagai makhluk yang baik tetapi minimum *realistic and situatioanal adaptation* pada lingkungan yang penuh diskriminasi dan peluang yang sempit. Bila kondisi sosial ekonomi diperbaiki dengan menghilangkan diskriminasi dan memberikan peluang yang sama, maka budaya kemiskinan segera pula ditinggalkan.

Kaum radikal tidak menggubris soal *culture poverty*, mereka menekankan peranan struktur ekonomi, politik dan sosial. Mereka miskin karena memang dilestarikan untuk miskin. Kemiskinan mempunyai fungsi yang menunjang kepentingan kelompok dominan, *rulling elites* atau kelas kapitalis. Berbeda dengan kaum konservatif dan liberal, kaum radikal memandang manusia sebagai makhluk sosial yang kooperatif, produktif dan kreatif. Bila mereka bersikap sebaliknya, itu terjadi karena sistem ekonomi dan politik memaksa begitu. Orang menjadi miskin karena eksploitasi. Negara terbelakang menjadi miskin karena mereka memang secara berencana dimiskinkan.

Dengan menggunakan persepektif yang lebih luas lagi, David Cox²⁸ membagi kemiskinan ke dalam beberapa dimensi :

- a. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan yang kalah. Pemenang pada umumnya adalah negara-negara maju. Sedangkan negara-negara berkembang seringkali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
- b. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).

²⁸ David Cox, *Outline Of Presentation On Poverty Alleviation Programs in the Asia-Pasific Region*, makalah yang disampaikan pada International Seminar on *curriculum Development for Social Work Education in Indonesia* (Bandung : Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial, 2 Maret 2004), h. 1-6

- c. Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Konsepsi kemiskinan yang bersifat multidimensional ini kiranya tepat jika digunakan untuk mendefinisikan kemiskinan dan merumuskan kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Dimensi kemiskinan menyangkut aspek ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Sumberdaya dalam konteks ini menyangkut tidak hanya aspek *financial*, melainkan pula semua jenis kekayaan (*wealth*) yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas. Berdasarkan konsepsi ini, maka kemiskinan dapat diukur secara langsung dengan menetapkan persediaan sumber daya yang dimiliki melalui penggunaan standar baku yang dikenal dengan garis kemiskinan (*poverty line*).

Kemiskinan pada umumnya didefinisikan dari segi ekonomi sehingga faktor ekonomi kemudian dijadikan tolak ukur dalam menilai tingkat kemiskinan khususnya pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non-material yang diterima oleh seseorang. Sebagai bukti faktor ini banyak diperjuangkan oleh berbagai kalangan masyarakat. Bahkan faktor ekonomi sering dituding sebagai penyebab timbulnya masalah sosial. Namun demikian, secara luas kemiskinan juga kerap didefinisikan sebagai kondisi yang ditandai oleh serba kekurangan : kekurangan pendidikan, kekurangan keterampilan, kapasitas sosial dan ekonomi, keadaan kesehatan yang buruk, kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat dan banyak kekurangan yang lain. Defenisi kemiskinan dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar seperti ini diterapkan oleh Departemen Sosial, terutama dalam mendefinisikan fakir miskin.

Menurut sejarah, keadaan kaya dan miskin secara berdampingan tidak merupakan masalah sosial sampai saatnya perdagangan berkembang dengan

pesat dan timbulnya nilai-nilai sosial yang baru. Dengan berkembangnya perdagangan ke seluruh dunia, dan ditetapkannya taraf kehidupan tertentu sebagai suatu kebiasaan masyarakat, kemiskinan muncul sebagai masalah sosial. Pada waktu individu sadar akan kedudukan ekonominya, sehingga mereka mengatakan apakah dirinya kaya atau miskin. Kemiskinan dianggap sebagai masalah sosial, apabila perbedaan kedudukan ekonomis para warga masyarakat ditentukan secara tegas.

Pada masyarakat yang bersahaja susunan dan organisasinya, mungkin kemiskinan bukan merupakan masalah sosial, karena menganggap bahwa semuanya telah ditakdirkan sehingga tidak ada usaha-usaha untuk mengatasinya. Keadaan miskin tersebut tidak terlalu diperhatikan kecuali apabila mereka betul-betul menderita karenanya. Faktor-faktor yang menyebabkan seseorang membenci kemiskinan adalah karena kesadaran bahwa mereka telah gagal untuk memperoleh lebih dari pada apa yang telah dimilikinya dan perasaan adanya ketidakadilan.

Pada masyarakat modern yang rumit, kemiskinan menjadi suatu problema sosial karena sikap yang membenci kemiskinan. Seseorang bukan merasa miskin karena kurang makan, pakaian atau perumahan. Tetapi karena harta yang dimilikinya dianggap tidak cukup untuk memenuhi taraf kehidupan yang ada. Secara sosiologis sebab-sebab timbulnya problema kemiskinan adalah karena salah satu lembaga kemasyarakatan yang tidak berfungsi dengan baik, yaitu lembaga kemasyarakatan di bidang ekonomi.

Masalah kemiskinan merupakan alternatif yang paling buruk bagi manusia dalam kehidupan masyarakat yang kini semakin bertambah kompleks. Kehidupan miskin itu ditakuti oleh semua orang. Banyak jalan keluar yang ditempuh menjadi tambah tak beraturan, berlomba secara tidak wajar dan masing-masing sibuk dengan perilaku sosial dengan sistem perekonomian masyarakat menjadi kusut, seakan-akan tak ada jalan keluar. Dan lebih parah lagi apabila kemiskinan itu merupakan stigma dari rendahnya ekonomi dan buruknya nilai moral.

Menurut David Korten²⁹ bahwa terdapat tiga kebutuhan pokok yang sulit dipenuhi oleh kaum miskin yaitu :

- a. Banyak di antara orang miskin tidak mempunyai kekayaan produktif selain kekuatan jasmani mereka. Berkembang dan terpeliharanya kekayaan tersebut tergantung pada semakin baiknya kesempatan untuk memperoleh pelayanan umum, seperti pendidikan, perawatan kesehatan dan penyediaan air yang pada umumnya tidak tersedia bagi mereka yang justru paling membutuhkan.
- b. Peningkatan pendapatan kaum miskin itu mungkin tidak akan memperbaiki taraf hidup mereka apabila barang dan jasa yang sesuai dengan kebutuhan dan tingkat pendapatan mereka tidak tersedia.
- c. Di antara kaum miskin melalui peningkatan produktifitas mungkin akan memakan waktu lama, dan sejumlah orang tertentu karena satu dan lain hal mungkin untuk selamanya tidak dapat dipekerjakan. Paling tidak dalam jangka pendek, dan mungkin untuk selamanya. Program subsidi mungkin diperlukan bagi orang-orang ini agar dapat memperoleh bagian dari hasil-hasil pembangunan.

Mengikuti pendapat Korten, masalah kemiskinan ini bisa ditanggulangi dengan mengadakan pendekatan terhadap kebutuhan pokok tersebut yang pada hakekatnya adalah meningkatkan kesejahteraan dengan memberikan bantuan kepada mereka yang tidak mampu, paling tidak bagi petugas yang diberikan kewenangan, tidak ikut menggerogoti berbagai bentuk subsidi atau bantuan yang diperuntukkan bagi mereka. Untuk memperbaiki nasib orang miskin, mesti ada campur tangan dan penyertaan aktif pemerintah membantu mereka keluar dari bawah garis kemiskinan. Tanpa bantuan pemerintah, maka mereka akan semakin tidak mampu merebut bagian yang lebih layak dari pendapatan nasional. Bagaimana tidak demikian, betapa banyak rakyat yang masih hidup di bawah garis kemiskinan itu, belum lagi mau meningkatkan pendapatan, baru akan mulai sudah tersandung dengan harga yang lebih cepat melambung tinggi. Banyak kebutuhan-kebutuhan pokok yang kembali menjadi asing di mata masyarakat, lantaran peningkatan harga kebutuhan bahan

²⁹ David Korten dan Syahrir, *Pembangunan yang Memihak Rakyat*, (Jakarta : Lembaga Studi Pembangunan, 1984), h. 78

pokok jauh lebih cepat bergerak meninggalkan pendapatan masyarakat yang masih tetap tersendat-sendat.

Persoalannya sekarang adalah bagaimana caranya pemerintah menjalankan kebijaksanaan sehingga dapat mengurangi bahkan meniadakan kemiskinan dan mencapai tujuan pembangunan dengan pemerataan hasil pembangunan. Dalam usaha meningkatkan taraf hidup penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, sering terlupakan adanya hubungan yang erat antara lingkungan fisik sosial dengan sikap dari pihak lain yang ingin ditingkatkan taraf hidupnya.

Menurut Horton dan Hunt ³⁰ apabila situasi kemiskinan telah terlalu lama mencekam suatu kelompok sehingga terbentuklah suatu budaya kemiskinan sebagai suatu subbudaya. Pola hidup ini makin lama makin membentuk sikap dan perilaku manusianya, sehingga lambat laun terbentuklah nilai-nilai khas yang erat hubungannya dengan masalah kemiskinan dan usaha manusia untuk mengadaptasikan diri dengan situasi yang sering telah turun temurun itu. Beberapa nilai khas yaitu :

- a. Situasi keluarga dengan ibu sebagai fokus kehidupan keluarga, pengelola dan pengendali rumah tangga.
- b. Sikap agresif fisik
- c. Ketidakmampuan merencanakan hari depan dan mengutamakan apa yang dapat dicapai dalam jangka pendek.
- d. Sikap memberi reaksi impulsif-emosional.
- e. Sikap fatalistik/pasrah terhadap kehidupan masa kini dan masa depan.

Nilai-nilai inilah yang telah menjadi siklus/lingkaran setan yang menghambat pihak yang terjatuh dalam hidup kemiskinan untuk keluar darinya, dalam jangka panjang. Kesukaran untuk memperbaiki nasib ini karena selain kemiskinan ekonomi, juga kemiskinan hubungan sosial dan karenanya pergaulan yang terbatas hanya pada sesama teman senasib. Demikian pula frekuensi jatuh sakit masyarakat miskin angkanya lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk dalam

³⁰ Lihat Astrid Susanto, Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial, (Bandung : Bina Cipta, 1984), h. 113

situasi ekonomi yang lebih baik. inilah salah satu hal yang menjadi hambatan utama dalam usaha mengubah apa yang telah menjadi sub budaya. Karena itulah, tugas pendidikan bukan sekedar memberi pengetahuan baru ataupun suatu keterampilan melainkan mengubah sikap individu yang ingin ditolong, mengutamakan jangka panjang daripada jangka pendek, tidak fatalistik, dan menerima nilai baru yaitu melihat adanya kesempatan baru dalam masyarakat yang dijangkaunya pula sebagai sebagai seorang warga negara dari bangsanya.

Sejalan dengan hal tersebut Sartono Kartodirdjo³¹ mengemukakan adanya dua jenis *syndrome* sebagai permasalahan pokok yang perlu dipecahkan dalam usaha pembangunan. Kedua *syndrome* tersebut adalah *syndrome* kemiskinan dan *syndrome inertia*. Dikatakan selanjutnya bahwa *syndrome* kemiskinan mempunyai kompleks dimensi-dimensi yang saling berkaitan dan saling memperkuat : produktivitas rendah, pengangguran, tuna tanah, kurang gizi, morbiditas tinggi, buta huruf, dan sebagainya. Sedangkan *syndrome inertia* berakar pada passivisme, fatalisme, terarah ke dalam, serba patuh, ketergantungan dan seterusnya. Kemiskinan merupakan masalah utama dalam masyarakat, merupakan persoalan klasik yang telah ada sejak umat manusia ada. Sampai saat ini, belum ditemukan suatu rumus maupun formula penanggulangan kemiskinan yang di anggap paling tepat dan sempurna. Tidak ada teori tunggal tentang kemiskinan, strategi penanggulangan kemiskinan masih harus terus dikembangkan. Terdapat banyak teori dalam memahami kemiskinan yang dikemukakan oleh para ahli dari berbagai disiplin ilmu untuk mengapresiasi persoalan kemiskinan dan turut bertanggung jawab secara moral. Mereka mengkaji persoalan kemiskinan tersebut dengan sudut pandang yang berbeda sesuai dengan latar belakang keilmuannya. Berikut ini diuraikan beberapa pendekatan teoritis tentang kemiskinan.

1. Teori Struktural Fungsional (*structural Functional Theory*)

Berbicara tentang kemiskinan banyak konsep dengan sudut pandang dan landasan pijak yang berbeda. Salah satunya adalah teori struktural fungsional. Teori ini menekankan kepada keteraturan dan mengabaikan konflik dalam

³¹ Sartono Kartodirdjo, *Kebudayaan Pembangunan dalam Perspektif Sejarah* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1987), h. 85

masyarakat. Konsep-konsep utamanya adalah fungsi, disfungsi, fungsi laten, fungsi manifest dan keseimbangan. Menurut teori struktural fungsional masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Perubahan yang terjadi pada satu bagian akan membawa perubahan pula terhadap bagian yang lain. Asumsi dasarnya adalah bahwa setiap struktur dalam sistem sosial, fungsional terhadap yang lain.³²

Di dalam buku Sosiologi Kontemporer, Margaret M. Poloma³³ menulis tentang kehadiran fungsionalisme struktural sebagai suatu perspektif yang berbeda dalam sosiologi yang memperoleh dorongan yang sangat besar lewat karya-karya klasik Emile Durkheim seorang sosiolog Prancis. Emile Durkheim menilai masyarakat modern sebagai suatu keseluruhan organisme yang memiliki kebutuhan atau fungsi-fungsi tertentu, dan apabila fungsi ini tidak dipenuhi maka akan berkembang suatu keadaan yang bersifat patologis.

Pendekatan teori struktural fungsional dibangun dengan landasan fungsi dan struktur sosial. Smith³⁴ menulis bahwa model struktural fungsional (analisis sosiologi makro) memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Masyarakat memiliki suatu kebutuhan yang paling mendasar, yaitu keinginan untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya.
- b. Keinginan untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya tersebut diwujudkan dalam bentuk berbagai usaha untuk mencapai tujuannya dan hal tersebut akan meningkatkan kompleksitas struktural masyarakat tersebut.
- c. Struktur masyarakat dibedakan sesuai dengan fungsinya yang dibentuk oleh berbagai elemen yang mempertahankan kelangsungan hidup.

³² George Ritzer, Sosiologi Ilmu pengetahuan Berparadigma Ganda, Di sadur oleh Alimandan, (Jakarta : CV Rajawali), 1997, h. 21

³³ Margaret Poloma, Sosiologi Kontemporer, (Jakarta : CV.Rajawali, 1987), h. 35

³⁴ M.A Smith, et.al, Sosiologi Industri, Di sadur oleh G. Kartasapoetra, (Jakarta : PT Bina Aksara, 1985), h.56

- d. Analisis yang paling berdaya guna untuk memberikan defenisi terhadap segala kebutuhan masyarakat yang utama dalam elemen-elemen strukturnya adalah analisa sistem sosial.
- e. Total sistem sosial adalah suatu masyarakat, baik organisasi maupun individu, memiliki hubungan dan struktur dari sistem-sistem tersebut dalam bentuk partisipasinya untuk mencapai tujuan di atas.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa fungsi dari sesuatu itu muncul karena dibutuhkan, maka agama, pendidikan, politik, keluarga, pemerintahan, ekonomi, mempunyai fungsi karena masyarakat membutuhkannya ; karena menjadi suatu kebutuhan bagi manusia dalam kehidupannya. Oleh karena dibutuhkan, maka ia menjadi bagian integral dari kehidupan sosial, kelihatan bahwa pendekatan struktural fungsional menekankan konsepnya pada fungsi-fungsi dan struktur sosial.

Thomas F.O'dea³⁵ menulis bahwa aksioma teori struktural fungsional adalah segala yang tidak berfungsi akan lenyap dengan sendirinya, misalnya agama sejak dulu sampai saat ini masih ada, jelas bahwa agama mempunyai fungsi atau bahkan memerankan sejumlah fungsi. Dengan mendasarkan pada asumsi dasar bahwa fakta sosial itu serba fungsional, maka kita dapat melakukan telaah terhadap berbagai gejala atau fakta sosial model Thomas F.O'dea itu. Jadi misalnya kita dapat menganalisis tentang fungsi hukum, ekonomi, pemerintahan, politik dan berbagai fakta sosial lainnya serta mengapa mereka dibutuhkan oleh sistem sosial.

Robert K. Merton³⁶ seorang pentolan teori ini berpendapat bahwa obyek analisa sosiologi adalah fakta sosial seperti pola-pola institusional organisasi kelompok. Penganut teori ini berkecenderungan untuk memusatkan perhatiannya kepada fungsi dari suatu fakta sosial terhadap fakta sosial yang lain. Fungsi adalah akibat-akibat yang diamati yang menuju adaptasi atau penyesuaian dalam suatu sistem. Oleh karena fungsi itu bersifat netral secara ideologis, maka Merton

³⁵ Thomas F.O'dea. Sosiologi Agama Suatu Pengantar Awal, (Jakarta : Yayasan Solidaritas Gadjah Mada dangan CV. Rajawali, 1985), h. 24

³⁶ George Ritzer, op. cit, h. 22

mengajukan pula satu konsep yang disebutnya disfungsi. Sebagaimana struktur sosial atau pranata sosial dapat menyumbang terhadap pemeliharaan fakta-fakta sosial lainnya, sebaliknya juga dapat menimbulkan akibat-akibat yang bersifat negatif.

Fungsi adalah sebuah kata yang mempunyai bermacam-macam arti, tetapi fungsi ini lebih banyak dibatasi dalam karya sosiologi. Pada dasarnya fungsi menunjuk pada ketergantungan satu atau lebih unit-unit yang satu dengan yang lain, dan dengan demikian masing-masing unit dipelihara sehingga hubungan antar unit-unit itu cenderung secara relatif tidak berubah. Unit-unit dalam teori sosiologi sering disebut struktur-struktur. Unit-unit itu dapat berupa peranan, kelompok, dan lembaga. Tetapi dalam fungsionalisme, idenya selalu untuk menemukan hubungan antara unit-unit tersebut, dan untuk melihat bagaimana unit-unit ini membentuk suatu sistem. Penganut teori struktural fungsional memandang segala pranata sosial yang ada dalam suatu masyarakat tertentu serba fungsional dalam artian positif dan negatif. Herbert Gans³⁷ menilai bahwa kemiskinan juga fungsional dalam suatu sistem sosial. Hanya saja perlu dipertanyakan fungsionalnya bagi siapa, sebab bagi si miskin sendiri jelas disfungsional. Tetapi meskipun Gans mengemukakan fungsi kemiskinan tapi tidak berarti ia setuju dengan institusi tersebut.

Implikasi dari pendapat Gans adalah bahwa jika ingin menyingkirkan kemiskinan, maka orang harus mampu mencari alternatif untuk orang miskin berupa aneka macam fungsi baru. Gans menyimpulkan adanya tiga alasan yang menyebabkan kemiskinan itu tetap berlangsung dalam masyarakat :

1. Kemiskinan masih tetap fungsional terhadap berbagai unit dalam masyarakat.
2. Belum adanya alternatif lain atau baru untuk berbagai pelaksanaan fungsi bagi orang miskin.
3. Alternatif yang ada masih saja lebih mahal daripada imbalan kesenangan

³⁷ George Ritzer, *Ibid*, h. 23

Kemiskinan akan lenyap melalui dua syarat, pertama bila kemiskinan itu sudah sedemikian tidak berfungsi lagi bagi kemakmuran. Kedua bila orang-orang miskin berusaha sekuat tenaga untuk mengubah sistem yang dominan dalam stratifikasi sosial.

2. Teori *Integrated Poverty*

Menurut Chambers³⁸ terdapat lima ciri yang saling berkaitan yang menandai keadaan kehidupan rumah tangga petani miskin ialah bahwa mereka biasanya tidak memiliki asset produksi, kondisi jasmani anggotanya lemah, hidup dalam keadaan relatif terisolasi secara sosial dan budaya, tidak berkeberdayaan dan rentan. Chambers³⁹ menyatakan bahwa pandangan orang luar terhadap orang miskin sebagai manusia boros, malas, fatalistik, dungu, bodoh dan yang bertanggungjawab atas kemiskinannya sangat meyakinkan meleset. Banyak bukti berupa studi kasus yang menunjukkan bahwa orang-orang miskin itu pekerja keras, cerdas dan ulet. Mereka harus memiliki sifat-sifat seperti itu untuk dapat bertahan hidup dan melepaskan diri dari belenggu rantai kemiskinan yang terdiri dari kemiskinan itu sendiri, kelemahan jasmani, isolasi, kerentanan dan ketidakberdayaan. Di bawah ini duraikan faktor-faktor yang menyajikan suatu gambaran keseluruhan kemiskinan suatu rumah tangga :

1. Rumah tangga yang miskin. Tidak ada atau sedikit memiliki kekayaan. Pondok, rumah atau tempat tinggalnya kecil ; dilengkapi sedikit perabot rumah tangga, tidak mempunyai jamban atau ada tetapi kotor. Tidak mempunyai lahan garapan atau sedikit sekali, sehingga tidak dapat menunjang kebutuhan hidup. Rumah tangga selalu dalam keadaan berutang, produktivitas keluarga sangat rendah.
2. Rumah tangga yang lemah jasmani. Suatu rumah tangga di mana lebih banyak tanggungan keluarga daripada pencari nafkahnya. Rumah tangga selalu kekurangan pangan pada musim-musim tertentu, anggota-anggota keluarganya lemah jasmani karena parasit, penyakit atau kurang gizi.

³⁸ Robert Chambers, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, (Jakarta : LP3ES, 1987), h. 141

³⁹ *Ibid* h. 132

3. Rumah tangga bersih dari arus kehidupan, rumah tangga terisolasi dari dunia luar. Tempat tinggalnya di daerah pinggiran, terpencil dari pusat keramaian dan jalur komunikasi, atau jauh dari pusat perdagangan, pusat informasi dan pusat diskusi di desa. Sering buta huruf dan tanpa radio.
4. Rumah tangga rentan. Rumah tangga yang sedikit sekali memiliki penyanggah untuk menghadapi kebutuhan yang mendadak.
5. Keluarga tidak berdaya. Buta hukum, jauh dari bantuan hukum, padahal harus bersaing untuk mendapatkan pekerjaan dan pelayanan pemerintah, sehingga menjadi sasaran empuk bagi penyalahgunaan kaum yang lebih kuat. Kedudukan sosialnya berada di tingkat yang paling bawah.

Jika kita kaji rumah tangga miskin dan lingkungannya, terlihat bahwa unsur-unsur kemelaratan tersebut, berjalan erat dalam satu mata rantai. Mata rantai ini kadang-kadang di sebut sebagai lingkaran setan, sindrom kemiskinan atau perangkap kemiskinan. Kemiskinan merupakan faktor yang paling menentukan dibandingkan faktor-faktor lainnya. Kemiskinan mengakibatkan kelemahan jasmani karena kekurangan makanan menyebabkan kekurangan gizi dan menjadikan daya tahan tubuh terhadap infeksi dan serangan penyakit rendah.

Kelemahan jasmani suatu rumah tangga mendorong orang kearah kemiskinan melalui beberapa cara ; tingkat produktivitas tenaga kerja yang sangat rendah, tidak mampu menggarap lahan yang luas, atau bekerja lebih lama, melalui upah yang rendah bagi kaum rendah atau orang-orang yang lemah. Tubuh yang lemah sering membuat orang tersisih dan tidak berdaya sehingga mereka diisolasi oleh masyarakatnya karena tidak berpendidikan, tempat tinggal yang jauh terpencil atau di luar jangkauan komunikasi, pelayanan dan bantuan pemerintah tidak sampai menjangkau mereka.

Kerentanan adalah salah satu mata rantai yang paling banyak mempunyai jalinan, faktor ini berkaitan dengan kemiskinan karena orang

terpaksa menjual atau menggadaikan kekayaan ; berkaitan dengan kelemahan jasmani untuk menangani keadaan darurat. Kaitannya dengan keterpencilan (isolasi) berupa sikap menyingkirkan diri baik secara fisik (menyingkir ke tempat yang jauh) maupun secara sosial (menjauhi pergaulan), serta kaitannya dengan ketidakberdayaan dicerminkan dengan ketergantungan terhadap majikan atau orang yang dijadikan gantungan hidupnya. Akhirnya ketidakberdayaan mendorong proses kemiskinan dalam berbagai bentuk, antara lain yang terpenting adalah pemerasan oleh kaum yang lebih kuat.

Sebuah rumah tangga semakin miskin karena kehilangan kekayaan. Untuk memenuhi kebutuhan kecil saja orang terpaksa harus menukar atau menjual barang yang ada, atau meminjam pada tetangganya, sanak keluarga, majikan atau pedagang. Apabila untuk memenuhi kebutuhan tersebut, orang terpaksa harus meminjam dengan suku bunga tinggi atau menjual harta yang menjadi sumber penghasilannya maka rumah tangga tersebut jatuh ke dalam lilitan kemiskinan. Lilitan kemiskinan adalah hilangnya hak atau kekayaan yang sukar untuk kembali, mungkin disebabkan karena desakan kebutuhan yang melampaui ambang kekuatan lazimnya kebutuhan yang mendorong terlilit kemiskinan berkaitan dengan lima hal yaitu kewajiban adat, musibah, ketidakmampuan fisik, pengeluaran tidak produktif dan pemerasan.

Musibah bermacam-macam bentuknya. Mungkin buatan manusia sendiri, pencurian ternak, peralatan kerja, atau perhiasan, kebakaran rumah, peperangan antar suku dan pembunuhan yang serta merta memiskinkan suatu keluarga dengan penghancuran atau pencurian hasil panen dan hewan ternak atau pengusiran petani dari lahan garapan mereka atau sumber kehidupannya. Musibah lainnya dapat ditimbulkan oleh alam sendiri, banjir, kekeringan, wabah, hama dan penyakit tanaman maupun hewan, serta kelaparan.

Ketidakmampuan fisik terjadi karena sakit, masa kehamilan, melahirkan dan masa setelah melahirkan, serta kecelakaan. Kehamilan dan beberapa jenis penyakit terjadi bertahap, namun kebanyakan penyakit dapat menyerang tiba-

tiba dan langsung parah. Akibat dari ketidakmampuan fisik ada dua. Pertama bagi orang dewasa kehilangan tenaga, menurunnya kemampuan untuk bekerja dan mendapatkan penghasilan, berarti mengurangi arus makanan dalam rumah tangga. Akibat kedua, penyembuhan kesehatan selalu memakan biaya, baik untuk pengobatan penyakit, persalinan atau cedera.

Pengeluaran tidak produktif bermacam-macam pula. Termasuk minum-minuman, penyalahgunaan narkotika, pengeluaran lain, atau konsumsi yang melemahkan tubuh lainnya. Pemerasan termasuk tuntutan dan tindakan tidak sah yang dilakukan orang-orang berkuasa. Bentuknya bermacam-macam. Suku bunga yang tinggi dari para rentenir seringkali dengan alasan untuk menutupi kerugian karena peminjam yang tidak membayar utangnya.

Menurut Chambers ⁴⁰ ada beberapa kegiatan yang dapat dilakukan untuk menciptakan lapangan kehidupan untuk masyarakat kecil setempat, yaitu :

- a. Pemanfaatan sumberdaya milik bersama : mengolah sebagian daerah hutan, semak-semak, hutan bambu, bantaran sungai, tanah bera, tanah milik umum, lapangan perburuan, sungai-sungai tempat mengail ikan, air, permukaan, air tanah dan sebagainya untuk golongan masyarakat miskin yang hak-haknya dijamin.
- b. Meringankan beban kerja dan mengurangi kebosanan, memperbaiki alat-alat atau proses, yang meringankan untuk mengangkat air, mencari kayu bakar, bercocok tanam, pengolahan makanan dan memasaknya, sehingga lebih banyak lahan yang dapat diolah, atau lebih intensif, atau pekerjaan lain yang dapat dilakukan.
- c. Membuka lapangan kerja musiman dengan kegiatan yang memungkinkan rumah tangga miskin bekerja dan mendapat penghasilan atau kegiatan produktif lainnya pad musim paceklik, mengangkat mereka dari kesulitan musiman, serta membuka dan

⁴⁰ Ibid, h. 205

menyalurkan persediaan pangan dan pendapatan untuk mencapai kehidupan yang aman dan layak bagi mereka.

3. Teori Neo Liberal

Teori Neo Liberal berakar pada karya politik klasik yang ditulis oleh Thomas Hobbes, John Lock dan John Stuart Mill. Intinya menyerukan bahwa komponen penting dari sebuah masyarakat adalah kebebasan individu. Dalam bidang ekonomi karya monumental Adam Smith, *The Wealth of Nation* (1776) dan Frederick Hayek, *The Road to Seridom* (1944) dipandang sebagai rujukan kaum neo liberal yang mengedepankan azas *laissez faire* yaitu ide yang mengunggulkan mekanisme pasar bebas dan mengusulkan “*the almost complete absence of state’s intervention in the economy.*”⁴¹

Para pendukung neo liberal berargumen bahwa kemiskinan merupakan persoalan individual yang disebabkan oleh kelemahan-kelemahan dan/atau pilihan-pilihan individu-individu yang bersangkutan. Kemiskinan akan hilang dengan sendirinya jika kekuatan-kekuatan pasar diperluas sebesar-besarnya dan pertumbuhan ekonomi dipacu setinggi-tingginya. Secara langsung strategi penanggulangan kemiskinan harus bersifat residual, sementara dan hanya melibatkan keluarga, kelompok-kelompok swadaya atau lembaga-lembaga keagamaan. Peran negara hanyalah sebagai penjaga malam yang baru boleh ikut campur manakala lembaga-lembaga di atas tidak mampu lagi menjalankan tugasnya. Penerapan program-program *structural adjustment*, seperti Jaring Pengaman Sosial (JPS) di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, sesungguhnya merupakan contoh konkrit dari pengaruh neo liberal dalam bidang penanggulangan kemiskinan.

4. Teori Demokrasi Sosial

Keyakinan yang berlebihan terhadap keunggulan mekanisme pasar dan pertumbuhan ekonomi yang secara alamiah dianggap akan mampu mengatasi masalah kemiskinan dan ketidakadilan sosial mendapat kritik dari kaum demokrasi sosial. Berpijak pada analisis Karl Marx dan Frederick Engels, pendukung demokrasi

⁴¹ Edi Suharso, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial & Pekerjaan Sosial*, (Bandung : PT.Refika Aditama, 2005), h. 138-139

sosial menyatakan bahwa “*a free market did not lead to greater social wealth, but to greater poverty and exploitation...a society is just when people’s needs are met, and when inequality an exploitation in economic and social relations are eliminated.*”⁴²

Teori demokrasi sosial memandang bahwa kemiskinan bukanlah persoalan individual melainkan struktural. Kemiskinan disebabkan oleh adanya ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses-akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber-sumber kemasyarakatan. Teori ini berporos pada prinsip-prinsip ekonomi campuran (*mixed economy*) dan ekonomi manajemen permintaan (*demand management economics*) gaya Keynesian yang muncul sebagai jawaban terhadap depresi ekonomi yang terjadi pada tahun 1920-an dan awal 1930-an.

Sistem negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menekankan pentingnya manajemen dan pendanaan negara dalam pelayanan sosial dasar (pendidikan, kesehatan, perumahan dan jaminan sosial). Bagi seluruh warga negara dipengaruhi oleh pendekatan ekonomi Keynesian. Meskipun kaum demokrasi sosial mengkritik sistem pasar bebas, mereka tidak memandang sistem ekonomi kapitalis sebagai *evil* yang harus dimusuhi dan di buang jauh. Sistem kapitalis masih dipandang sebagai bentuk pengorganisasian ekonomi yang paling efektif. Hanya saja kapitalisme perlu dilengkapi dengan sistem negara kesejahteraan agar lebih berwajah manusiawi. “*the welfare state acts as the human face of capitalism,*” demikian menurut Cheyne, O’Brien dan Belgrave.⁴³

Pendukung demokrasi sosial berpendapat bahwa kesetaraan merupakan prasyarat penting dalam memperoleh kemandirian dan kebebasan. Pencapaian kebebasan hanya dimungkinkan jika setiap orang memiliki atau menjangkau sumber-sumber, seperti pendidikan, kesehatan yang baik dan pendapatan yang cukup. Kebebasan lebih dari sekedar bebas dari pengaruh luar, melainkan pula bebas dari menentukan pilihan-pilihan. Dengan kata lain kebebasan berarti memiliki kemampuan (*capabilities*) untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Misalnya, kemampuan memenuhi kebutuhan dasarnya, kemampuan menghindari kematian

⁴² Christine cheyne, Mike O’Brien dan Michael Belgrave, *Social Policy in Aotearoa New Zealand : A Critical Introduction*, (Auckland : Oxford University Press, 1998), h. 91-97

⁴³ Ibid, h. 98

dini, kemampuan menghindari kekurangan gizi, kemampuan membaca, menulis dan berkomunikasi. Negara memiliki peranan dalam menjamin bahwa setiap orang dapat berpartisipasi dalam transaksi-transaksi kemasyarakatan yang memungkinkan mereka menentukan pilihan-pilihannya dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Menyerahkan sepenuhnya penanggulangan kemiskinan kepada masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) bukan saja tidak akan efektif, melainkan pula mengingkari kewajiban negara dalam melindungi warganya.

Menurut pandangan Demokrasi Sosial, strategi kemiskinan haruslah bersifat institusional (melembaga), program-program jaminan sosial dan bantuan sosial yang dianut di Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang, merupakan contoh strategi anti kemiskinan yang diwarnai oleh teori Demokrasi Sosial. Jaminan sosial yang berbentuk pemberian tunjangan pendapatan atau dana pensiun, misalnya dapat meningkatkan kebebasan karena dapat menyediakan penghasilan dasar dengan mana orang akan memiliki kemampuan (*capabilities*) untuk memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya. Sebaliknya ketiadaan pelayanan dasar tersebut dapat menyebabkan ketergantungan (*dependency*) karena dapat membuat orang tidak memiliki kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya.

4.Pola-Pola Kemiskinan

Pemerintah memiliki perhatian khusus pada masalah kemiskinan dengan maksud agar jumlahnya dapat dikurangi. Selain pemerintah, ada berbagai pihak lain yang ikut mencurahkan perhatian pada masalah yang tampaknya dapat dikurangi, akan tetapi tidak mungkin dapat dihapuskan sama sekali dari kehidupan masyarakat umum di manapun di duni ini. Setiap pihak dan setiap orang setuju untuk mengentaskan kaum miskin dari taraf hidup yang mengandung penderitaan itu. Penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh berbagai pihak tersebut di buat dalam bentuk program-program yang telah banyak dirasakan manfaatnya oleh penduduk miskin. Hanya saja dalam menyusun program ini perlu diperhatikan sebab-sebab yang menjadikan seorang individu miskin, suatu keluarga, suatu golongan sosial atau suatu daerah.

Untuk mengetahui sebab-sebab yang menjadi sumber kemiskinan, ada baiknya disajikan berbagai pola kemiskinan. Adanya sebab yang mengakibatkan kemiskinan dapat menimbulkan berbagai pola kemiskinan. Ditinjau dari sudut pandang sosiologi dapat diketahui berbagai pola kemiskinan seperti di bawah ini :

a. Kemiskinan Individual

Kemiskinan ini terjadi karena adanya kekurangan-kekurangan yang disandang oleh seorang individu mengenai syarat-syarat yang diperlukan untuk mengentaskan dirinya dari lembah kemiskinan. Mungkin individu itu sakit-sakitan saja, sehingga tidak dapat bekerja yang memberi penghasilan. Mungkin ia tidak mendapat kesempatan memperoleh pendidikan yang wajar. Mungkin juga ia tidak mempunyai jiwa usaha atau semangat juang untuk maju di dalam kehidupannya. Individu demikian itu tidak dapat menderita hidup miskin dalam lingkungan yang kaya. Namun bagaimanapun jika individu itu dikaruniai jiwa usaha yang kuat atau semangat juang yang tinggi, niscaya ia akan menemukan jalan untuk memperbaiki taraf hidupnya.

b. Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif merupakan pengertian sosiologis yang disebut dengan *socio economic status* atau disingkat SES. Untuk menentukan SES (biasanya untuk suatu keluarga atau rumah tangga) diadakan perbandingan antara taraf kekayaan materil dari keluarga-keluarga atau rumah tangga-rumah tangga di dalam suatu komunitas territorial. Dengan perbandingan itu dapat disusun pandangan komunitas itu. Ukuran yang dipakai adalah ukuran setempat (lokal). Orang yang dikategorikan miskin dapat saja termasuk golongan kaya diukur dengan kriteria di tempat lain yang secara keseluruhan dapat dianggap komunitas atau daerah yang lebih miskin.

c. Kemiskinan Struktural

Kemiskinan ini dinamakan struktural, disandang oleh suatu golongan yang "*built in*" atau menjadi bagian yang seolah-olah tetap dalam struktur suatu masyarakat. Seperti yang digambarkan mengenai kemiskinan individual, maka di dalam konsep kemiskinan struktural ada suatu golongan sosial yang menderita kekurangan-kekurangan fasilitas, modal, sikap mental atau jiwa

usaha yang diperlukan untuk melepaskan diri dari ikatan kemiskinan. Contoh dari golongan yang menderita kemiskinan struktural itu misalnya pegawai negeri sipil kecil atau berpangkat rendah, petani yang tidak memiliki tanah, nelayan yang tidak memiliki perahu, buruh tanpa keterampilan khusus, pemulung sampah dan sebagainya. Di dalam tiap-tiap golongan itu banyak terdapat orang-orang yang tidak mungkin hidup wajar hanya dari penghasilan kerjanya, akibatnya mereka harus pinjam dan selama hidup terbelit utang yang tak kunjung lunas.

d. Kemiskinan Budaya

Yang dimaksudkan dengan kemiskinan budaya di sini adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu masyarakat di tengah-tengah lingkungan alam yang mengandung cukup banyak bahan yang dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki taraf hidupnya. Penyebab kemiskinan itu karena kebudayaan masyarakat itu tidak mengandung ilmu pengetahuan, pengalaman, teknologi, jiwa usaha dan dorongan sosial yang diperlukan untuk menggali kekayaan alam di lingkungannya dan menggunakannya untuk keperluan manusia dan masyarakat. Kalau ditinjau secara obyektif, maka sebenarnya masyarakat di Indonesia sebagian besar hidup dalam kemiskinan budaya seperti yang didefinisikan di sini.

e. Budaya Kemiskinan

Istilah kemiskinan budaya adakalanya dipakai secara terbalik menjadi budaya kemiskinan. Yang dimaksudkan dengan budaya kemiskinan adalah tata hidup yang mengandung sistem kaidah serta sistem nilai yang menganggap bahwa taraf hidup miskin yang disandang suatu masyarakat pada suatu waktu adalah wajar dan tidak perlu diusahakan perbaikannya. Dengan perkataan lain, kemiskinan yang diderita oleh masyarakat itu dianggap sudah menjadi nasib yang berkepanjangan. Budaya kemiskinan ini kemudian menghambat masyarakat untuk bersikap inovatif, bekerja keras dan cenderung menyerah pada nasib. Akibat dari budaya kemiskinan ini, manusia tidak memanfaatkan sumber daya lingkungannya untuk mengubah nasib itu. Pendapat lain mengatakan bahwa, kalau betul dalam masyarakat ada budaya kemiskinan

maka hal itu bukan karakter asli masyarakatnya. Yang dianggap sebagai budaya kemiskinan dan kemudian mewarnai sikap dan perilaku masyarakat tersebut hanya sebagai bentuk respon terhadap kondisi kemiskinan yang telah lama melilitnya. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk penyesuaian diri terhadap kondisi sosial ekonomi yang dialami. Terlepas dari mana yang lebih dahulu, kondisi kemiskinan atau budaya kemiskinan, sudah tentu bahwa apa yang dialami dalam jangka panjang akan berpengaruh terhadap sikap hidup. Kondisi tersebut semakin kompleks serta menggambarkan adanya dimensi-dimensi yang saling berkaitan dan saling memperkuat, yang mengakibatkan kondisi kemiskinan berada dalam posisi semacam lingkaran yang tak berujung pangkal yang kemudian populer disebut lingkaran kemiskinan. Dalam kondisi semacam ini masyarakat akan menjadi lamban dalam melakukan perubahan, atau bila terjadi perubahan sifatnya hanya pergerakan di tempat yang tidak membawa kemajuan yang berarti.

Dari uraian di atas mengenai adanya berbagai pola kemiskinan, yang kebalikannya dapat menjadi pola kesejahteraan, dapat di lihat adanya tiga macam infrastruktur, yaitu infrastruktur budaya, pendidikan dan fasilitas.

Infrastruktur Budaya, berisikan sikap hidup, sistem nilai (*value system*) dan sistem kaidah sosial (*norm System*) yang dimiliki oleh suatu masyarakat dan sudah meresap ke dalam jiwa para warganya. Infrastruktur budaya yang positif misalnya mengandung semangat bekerja yang tinggi, keinginan mencapai prestasi kerja yang dihargai oleh masyarakat, lebih banyak berorientasi pada masa kini dan masa depan daripada masa lampau, sadar dan tertib hukum, menghargai hidup hemat, dan selalu berusaha mengarah kepada kesempurnaan. Infrastruktur budaya menimbulkan kemauan sosial (*social will*) yang di dalam hal ini mendorong pada terciptanya kesejahteraan masyarakat.

Infrastruktur pendidikan, tidak hanya terbatas pada pendidikan formal di sekolah dan lembaga pendidikan lain, tetapi juga mencakup pendidikan non formal di luar sekolah, termasuk tempat-tempat latihan untuk berbagai

keperluan. Infrastruktur pendidikan ini memberikan kepada masyarakat kecerdasan berpikir, pengetahuan umum, informasi dalam arti luas, ilmu pengetahuan serta keterampilan (*skill*).

Infrastruktur Fasilitas, meliputi berbagai hal yang diperlukan untuk merealisasikan usaha kesejahteraan seperti teknologi dalam bentuk alat-alat mulai yang sederhana sampai yang canggih menurut keperluan dan kemampuan masyarakat. Selain alat-alat diperlukan juga pranata-pranata (*institutions*) di berbagai bidang. Sebagai contoh fasilitas-fasilitas itu dapat di sebut misalnya modal, pasar, pengadilan, pabrik, bank dan sebagainya. Infrastruktur fasilitas ini menciptakan kemungkinan sosial (*social possibilities*) bagi masyarakat untuk menjalankan berbagai usaha kearah kesejahteraan.

Hal-hal yang termasuk infrastruktur budaya dan pendidikan sering juga dinamakan *software*, sedang yang termasuk infrastruktur fasilitas di sebut *hardware*.

Untuk melaksanakan suatu usaha ke arah kesejahteraan yang sekaligus berarti memerangi kemiskinan, maka ke tiga infrastruktur itu harus dimiliki oleh masyarakat yang memerlukannya. Apabila salah satu dari ke tiga infrastruktur itu tidak ada, atau kurang atau lemah, maka usaha menciptakan kesejahteraan masyarakat tidak dapat berjalan dengan baik. Karena itu apabila hendak diadakan usaha secara efektif maka lebih dahulu perlu diteliti infrastruktur mana yang lemah agar dapat diperkuat lebih dahulu.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa suatu masyarakat yang lemah dalam infrastruktur budaya dan pendidikan juga lemah dalam infrastruktur fasilitas. Dengan kelemahan infrastruktur itu, masyarakat akan mengalami kemiskinan dan keterbelakangan, sebaliknya suatu masyarakat yang lengkap dan kuat dalam infrastruktur niscaya berusaha membentuk infrastruktur pendidikan yang lengkap dan kuat pula. Dengan kedua infrastruktur yang lengkap dan kuat itu, masyarakat tadi relatif akan mudah mengadakan infrastruktur fasilitas yang diperlukan, sehingga dengan demikian ke tiga infrastruktur itu menjadi lengkap.

Sebaliknya dapat terjadi, bahwa suatu masyarakat yang belum siap infrastruktur budaya dan pendidikannya, mendapat teknologi atau pranata dari infrastruktur fasilitas yang bertingkat di atas kemampuannya. Kombinasi infrastruktur yang tidak seimbang itu pasti tidak akan menjadi produktif, bahkan dalam jangka waktu tidak lama akan mandeg atau macet. Suatu usaha membentuk kesejahteraan hanya dapat berhasil dengan baik apabila ada keseimbangan antara ke tiga infrastruktur budaya, pendidikan dan fasilitas. Atau dengan kata lain antara kemauan, kemampuan dan kemungkinan sosial.

Masyarakat Indonesia yang berjumlah lebih dari 244.775.796 jiwa merupakan masyarakat majemuk (*plural society*) dalam berbagai hal, misalnya karena adanya bermacam-macam suku, bermacam-macam bahasa, bermacam-macam mata pencaharian dan juga karena ada bermacam-macam taraf perkembangan kebudayaannya. Untuk keperluan pembangunan, maka yang perlu diperhatikan adalah proses modernisasi yang mengarah pada pembentukan infrastruktur budaya dan pendidikan modern yang dapat mendukung proses pembangunan dan perkembangan. Taraf perkembangan kebudayaan di dalam masyarakat Indonesia dapat dilihat dalam tiga taraf di bawah ini :

Taraf sederhana, yang masih berada dalam taraf sederhana ini adalah suku-suku yang terisolasi geografis dan kultural dari suku-suku lain. Mereka hidup di tengah-tengah hutan dan rawa serta lereng-lereng gunung yang terpencil. Mereka selama beratus-ratus tahun, mungkin beribu-ribu tahun, hidup dalam kebudayaan yang tetap sederhana tanpa pendidikan formal, tanpa informasi dari luar, dan dengan teknologi yang sederhana pula. Dalam keadaan yang demikian mereka bukannya menyanggang budaya miskin, tetapi mereka tidak tahu bahwa ada kebudayaan dan taraf hidup yang berbeda atau lebih baik daripada yang di terima sebagai warisan dari generasi terdahulu. Mereka hidup dalam kelompok-kelompok yang kecil. Tata hidup diisi dengan kepercayaan atas adanya roh-roh dan badan-badan halus yang dapat mengganggu atau membantu mereka. Dalam masyarakat seperti ini, ketiga infrastrukturnya yaitu budaya, pendidikan dan fasilitasnya lemah.

Taraf peralihan, taraf ini juga dapat dinamakan taraf adat oleh karena suku-suku yang berada pada taraf kebudayaan ini hidup di bawah adat mengatur hampir

segala perilaku setiap orang dalam hubungannya dengan orang-orang lain. Dengan tafsiran kasar dapat dikira bahwa golongan adat ini merupakan 60% dari seluruh penduduk Indonesia. Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa makin dekat dengan kota, makin lemah adatnya. Dan sebaliknya makin jauh dari kota, makin kuat adatnya. Adat mengandung banyak rasa manusia yang memberi arah dalam hubungan antar individu dan antar kelompok di dalam masyarakat. Masyarakat adat mempunyai hubungan dengan masyarakat-masyarakat lain di sekitarnya. Infrastruktur budayanya mengandung potensi yang baik, namun infrastruktur pendidikannya lemah dan dengan sendirinya juga infrastruktur fasilitasnya. Mereka juga dapat membedakan antara kemiskinan yang mereka nilai rendah dan kesejahteraan serta kekayaan yang mereka nilai tinggi. Namun seperti disinggung di atas, banyak golongan di antara suku-suku adat itu terpaksa membentuk budaya miskin di bawah tekanan kekuasaan kolonial pada masa penjajahan dulu.

Taraf modern, golongan yang sudah mencapai taraf ini adalah pada umumnya masyarakat kota, terutama kelas menengah dan kelas atas, yang berpendidikan formal, berpengetahuan umum luas, berteknologi tinggi, berpandangan ke hari-hari mendatang, serta berambisi untuk maju dalam kehidupannya. Cara berpikir mereka pada pokoknya rasional dan penuh dengan perhitungan. Masyarakat modern ini memiliki sistem hubungan terbuka, baik di dalam tubuhnya sendiri maupun dengan golongan-golongan lain di dalam dan di luar negeri. Ketiga infrastruktur budaya, pendidikan dan fasilitas di dalam masyarakat ini cukup kuat.

Meskipun berbed-beda taraf perkembangan kebudayaannya, ketiga-tiganya memerlukan pengembangan ke tiga infrastruktur yang digambarkan di atas untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam pola pengembangannya perlu diadakan perbedaan dalam pemberian prioritas kepada masing-masing infrastruktur. Masyarakat yang berada pada taraf sederhana memerlukan penekanan dan pengembangan infrastruktur budaya, kemudian pendidikan dan baru kemudian fasilitas. Adapun bagi masyarakat adat prioritasnya dapat diatur pertama untuk infrastruktur pendidikan, di susul dengan kebudayaan dan akhirnya fasilitas. Masyarakat kota yang sudah mencapai taraf modern boleh di

anggap “*self propelling*” dalam pengembangan kesejahteraannya, sehingga usahanya cukup dilindungi dan disalurkan oleh pemerintah menurut undang-undang atau Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dalam usaha pengembangan kesejahteraan masyarakat itu kiranya bagi masyarakat yang infrastruktur budayanya masih lemah lebih bijaksana apabila pengembangannya dimulai dengan mengadakan inovasi pada pranata-pranata yang dimiliki oleh masyarakat itu daripada membuat pranata baru yang belum mereka kenal. Jika sudah dicapai taraf pendidikan yang membuka pandangan masyarakat terhadap pranata-pranata baru, bolehlah suatu pranata baru ditetapkan bagi mereka. Kiranya tidak berlebihan apabila disarankan agar dalam usaha pemberantasan kemiskinan dan pengembangan kesejahteraan tidak dilakukan paksaan agar dapat diantisipasi reaksi negatif yang muncul yaitu : sikap pasif, menyingkir, atau sikap menentang. Cara yang baik bagi masyarakat yang hendak ditingkatkan kesejahteraannya adalah dengan diberi penyuluhan, pengertian dan contoh. Biarlah masyarakat yang memutuskan sendiri langkah-langkah yang mereka ambil.

5. Sebab-Sebab Terjadinya Kemiskinan dan Usaha Pengukuran Kemiskinan

Pembahasan dan kesadaran tentang kemiskinan meningkat karena dalam perkembangan masyarakat maupun dunia telah terjadi banyak kemajuan seperti peningkatan mobilitas fisik bagi manusia, peningkatan sarana transportasi dan peningkatan fasilitas komunikasi massa. Semua sarana ini memungkinkan manusia di suatu daerah mengetahui tentang kehidupan manusia lain di belahan bumi yang lain. Melalui media massa manusia mengetahui informasi tentang gaya hidup dari bangsa-bangsa yang lain, maupun tentang tingkat perkembangannya. Melalui media massa, manusia memperoleh pengalaman sekunder tetapi mengalaminya sebagai pengalaman primer terutama melalui media televisi dan film.

Sehubungan dengan pengetahuan tambahan ini pulalah, dikembangkan pemikiran tentang apa yang disebut kesejahteraan fisik maupun mental. Banyak ahli yang mengemukakan tentang kriteria minimum untuk manusia yang bermartabat dan eksistensinya. Dengan peningkatan kesadaran akan mekanisme, telah diadakan pula berbagai usaha untuk mengukur kemiskinan atau mengukur pemerataan. Jalan

yang paling mudah ditempuh adalah melalui pengukuran keberhasilan dibandingkan dengan pendekatan mengukur kesenjangan (*inequality measurements*). Salah satu kriteria adalah angka kematian bayi di bawah umur satu tahun dalam perbandingan angka kematian terhadap seribu kelahiran.

Sandra Wallman telah berusaha pula mengadakan suatu inventarisasi teori-teori tentang pembangunan dan sebab-sebab kemiskinan⁴⁴ sebagai pikiran dasar ditemukannya beberapa pendekatan sebagai berikut :

- a. Pembangunan sebagai suatu proses sosial
- b. Pembangunan dalam bidang materi dan non materi yang dihubungkan dengan kemajuan teknologi
- c. Pemikiran dengan pembangunan sebagai suatu arah gerak yang *unilinear* dengan tahap kemajuan secara progresif bertahap
- d. Sebaliknya adanya suatu keterbatasan dalam pembangunan ekonomi (*limits to economic growth*). Hal ini disebabkan oleh keterbatasan daya tampung lahan ekologi dunia untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang makin meningkat, karena tuntutan maupun jumlah manusianya yang selalu bertambah.

Semua teori berpangkal tolak bahwa nonpembangunan (dan hampir sinonim dengan itu faktor kemiskinan) diakibatkan oleh kekurangan atau tidak adanya beberapa sumber ekonomi, termasuk faktor waktu. Kekurangan sumber ekonomi dalam bentuk materi dan non materi ini, perlu disuntikkan dari luar atau dikembangkan dari potensi lokal yang ada. Dalam hubungan ini faktor waktu juga merupakan suatu sumber ekonomi, walaupun secara langsung tidak dapat diperjualbelikan. Dibalik kemungkinan untuk berkembang, terdapat kemungkinan nonpembangunan (*non development*) sebagai "sisi balik dari suatu mata uang". Non pembangunan/perkembangan perlu dibedakan dari anti perkembangan/pembangunan yaitu suatu kegiatan atau proses yang bergerak dalam arah bertentangan dengan proses pembangunan itu sendiri. Dengan demikian proses anti pembangunan itu dapat merupakan suatu akibat langsung

⁴⁴ Sandra Wallman et.al : *Perception of Development*, (London New York : Cambridge University Press, 1977), h. 5

dari proses pembangunan itu sendiri, yaitu sebagai kegiatan “sisi lain dari mata uang,” sebagai contoh pengembangan kota atau pengembangan teknologi yang terlalu maju dibandingkan dengan kebutuhan nyata.

Dengan demikian anti perkembangan merupakan kegiatan yang inherent dalam proses pembangunan itu sendiri. Pendapat tentang pembangunan sebagai suatu proses yang tetap maju secara unilinear, tidak banyak didukung oleh kenyataan. Sandra Wallman karenanya melihat adanya suatu lingkaran setan kemiskinan. Kemiskinan oleh Sandra Wallman diartikan sebagai beberapa kekurangan atau keadaan kurang tersedianya sumber ekonomi dalam bentuk materi maupun nonmateri yang diperlukan untuk menunjang kehidupan suatu masyarakat.⁴⁵ Makin banyak masalah kemiskinan di bahas, disebabkan karena justru beberapa kemajuan telah dicapai oleh proses pembangunan itu sendiri. Faktor-faktor ini terutama adalah :

- a. Peningkatan mobilitas fisik manusia sebagai akibat makin majunya teknologi dan fasilitas transportasi
- c. Penyempurnaan dan peningkatan frekuensi serta peningkatan kemudahan yang dialami dalam memungkinkan perjalanan yang lebih mudah serta adanya teknologi manajemen yang makin efisien
- d. Media massa terutama televisi, radio dan film makin banyak membawa penyajian tentang masyarakat yang hidup di daerah-daerah lain, yang mungkin sukar dicapai khalayak, melalui televisi, film dan radio serta pers, khalayak mengalami pengalaman yang sekunder.

Rumus yang dipakai oleh David M. Smith ialah “*Who gets what, when, how,*” yaitu ditinjau dari segi perspektif geografik. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa beberapa negara (ditinjau dari letak geografi maupun volume dan diversifikasi sumber kekayaan alamnya) sejak semula digolongkan sebagai negara miskin. Hal ini terjadi apabila yang dikembangkan hanyalah faktor materi saja. Lain halnya apabila diusahakan pengembangan segi non materi seperti pendidikan masyarakat atau apabila faktor waktu sebagai sumber ekonomi, juga mengalami

⁴⁵ David M. Smith, *Where the Grass is Greener*, (New York : Penguin Books, Middlesex-London, 1979), h. 16

pemanfaatannya, antara lain melalui teknologi tepat guna yang akan memerlukan waktu yang lebih sedikit untuk mengerjakan pekerjaan yang sama dengan teknologi yang tradisional. Faktor-faktor yang dapat mengakibatkan kemiskinan pada masyarakat yaitu :

- a. Perspektif jarak antara pemakai/konsumen dan sumber⁴⁶
- b. Efisiensi pemanfaatan waktu sebagai sumber ekonomi, yaitu sebagai salah satu sumber yang kurang ada untuk masyarakat miskin, yaitu sebagai *"lack of any necessary economic source, material as well as non material"*⁴⁷

Pada umumnya masalah yang dibahas ialah hambatan yang dirasakan terjadi terhadap proses modernisasi, sedangkan pertanyaan mengapa proses pembangunan itu sendiri dapat mengakibatkan frustrasi dan hambatan yang kurang diperhatikan. David M. Smith dengan pendekatan kesejahteraan topografik, dan interdependensi geografik menitikberatkan analisa hubungan internasional dan hubungan intranasional pada pembahasan kemiskinan dan berpendapat bahwa *"modernization involves not only the application of science and technology to enhance productive efficiency, but also changes in social structure and values thought necessary to sustain a more sophisticated organization of production."*⁴⁸

Sehubungan dengan pendekatan David M. Smith dalam membahas masalah kemiskinan, hal yang menarik ialah bahwa adanya tiga alternatif dalam usaha menanggulangi kemiskinan yaitu pendekatan Barat yang biasanya berorientasi pada kapitalisme, pendekatan blok Timur yang menganut sistem sosialisme/komunisme dan pendekatan negara berkembang yang didasarkan dan disesuaikan dengan situasi dan kondisi nyata dari negara berkembang sendiri. Ditandakan oleh David M. Smith, bahwa pendekatan kapitalisme terhadap negara berkembang justru akan mudah mengakibatkan berkembangnya hambatan baru mengingat bahwa sistem kapitalisme melihat pembangunan dengan pikiran dasar *"societal transformation that promote (s)*

⁴⁶ Ibid h.18

⁴⁷ Sandra Wallman, op cit, h. 104-105

⁴⁸ David M. Smith, op.cit, h .98

take off (are) thus seen very much in the context of capitalist institutions and ethnics, stressing market relations, private profit motive and technical aspects of production efficiency."⁴⁹

Contoh suatu pendekatan kapitalis dalam pembangunan antara lain :

- a. Terjadinya ketidakmerataan dalam penyebaran pendapatan sebagai akibat pembangunan.
- b. Sebagai akibat lebih lanjut ialah bahwa distribusi penghasilan akhirnya akan menentukan dan membentuk suatu struktur ekonomi demi penghasilan.
- c. Kurang diperhatikannya masalah penduduk seperti pelayanan dan pemenuhan kebutuhan dasar.
- d. Meningkatnya konsumsi barang-barang lux oleh masyarakat yang mengalami peningkatan penghasilan.⁵⁰

Selanjutnya banyak negara berkembang justru dalam proses pembangunan itu sendiri mengalami hambatan atau frustrasi untuk membangun lebih lanjut karena :

- a. Pendekatan yang terlalu melihat bangsa sebagai satu satuan yang homogen.
- b. Pendekatan pembangunan bagi berbagai negara di Eropa yang terbukti berhasil dalam masa lampau disebabkan karena luas negara yang pada umumnya lebih kecil dibandingkan dengan banyaknya negara berkembang yang sedang membangun
- c. Sebagai negara jajahan, selama periode ini negara berkembang mengalami pembangunan yang lebih diarahkan kepada pemenuhan kebutuhan dari negara penjajah dan kurang untuk pembangunan negaranya sendiri, sehingga dewasa ini negara-negara tersebut bergumul dengan suatu sistem dan struktur produksi yang terlalu terorientasi pada kebutuhan negara penjajah ataupun sebagai perkembangan sejarah dalam periode tersebut hingga kini dalam proses pembangunannya masih terlalu tergantung dari perkembangan ekonomi dan politik di luar negaranya.

⁴⁹ Ibid, h. 99

⁵⁰ Ibid, h. 100

Karena itulah sampai pada suatu kesimpulan bahwa untuk negara-negara berkembang pada umumnya adalah lebih tepat untuk mengikuti pendekatan pembangunan interdependen. Yang dimaksudkan *the fact that development involves a complex set of interrelated changes : economic, social, cultural, political, not only merely growth of productive out put.*" Selanjutnya ia berpendapat bahwa suatu pendekatan pembangunan dengan memperhatikan unsur geografik dalam hubungan dengan proses pembangunan ekonomi menunjukkan gejala bahwa itu akan "*dependent on a place in a wider interconnected economic social political system. Very simply, underdevelopment in some places, may be an consequence of development in other places. Just as the disadvantage of some groups in society may be attributed to the more favourable status of others.*"⁵¹

Sehubungan dengan ini kemiskinan sukar diukur karena :

- a. Indikator sosial berbeda-beda bagi berbagai daerah mengingat nilai budaya yang berbeda-beda tentang kesejahteraan dan apa yang disebut kemiskinan.
- b. Jarak geografik perlu diperhatikan antara sumber dan pemakai, hal mana selalu berbeda-beda.
- c. Adanya falsafah yang berbeda-beda tentang faktor waktu.
- d. Situasi ekonomi lingkungan yang berbeda-beda.⁵²

Dalam hubungan tersebut justru transformasi dari bahan dasar melalui ilmu pengetahuan dan teknologi yang tepat, akan memberi nilai tambah (*value added*) kepada bahan mentah. Dari segi inilah perlu dilihat bahwa dalam periode penjajahan, nilai tambah tersebut telah memungkinkan negara penjajah mengembangkan diri, mengingat bahwa penggunaan teknologi telah terjadi di negaranya dan bukan di negara asal bahan dasar tersebut. Dilihat dari pemaparan ini jelaslah bahwa memang tidak dapat disangkal bahwa kemiskinan hanya dapat diatasi dengan cara : meningkatkan keterampilan dan keahlian angkatan kerja, mengadakan mekanisasi yang tepat dengan teknologi yang tepat, membantu dalam mengurangi waktu yang

⁵¹ Ibid, h. 98

⁵² Loc. cit, h. 100

diperlukan untuk proses produksi dengan cara tradisional, yaitu dengan menemukan dan menyebarkan teknologi yang bersifat mengurangi waktu yang diperlukan untuk proses produksi itu sendiri.

Jelaslah bahwa salah satu hambatan dalam usaha mengurangi atau mengakhiri proses produksi yang dapat menghasilkan suatu hasil yang lebih daripada yang segera diperlukan, serta kesukaran dalam menggerakkan sumber kekayaan alam. Karena itulah perlu diusahakan agar produksi lebih (*surplus product*) dapat dicapai antara lain melalui peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi serta peningkatan tabungan nasional. Apabila negara berkembang tidak berhasil dalam meningkatkan atau mengadakan produk lebih ini, maka kemiskinan akan menjadi pola umumnya, mengingat bahwa mereka tidak dapat keluar dari lingkaran kemiskinan.

Dari penjelasan di atas telah diketahui bahwa pendekatan yang digunakan oleh David M. Smith adalah kesejahteraan topografik, dan interdependensi geografik yang dapat dibandingkan dengan pendapat dari ilmuwan ekonomi yang memilih individu sebagai unit (kesatuan) yang dijadikan landasan untuk membuat pengertian kemiskinan dan kemudian cara penanggulangannya. Mereka menghitung berapa kalori atau berapa kilogram beras atau makanan lain setara yang secara minimal diperlukan seorang individu sehari untuk mempertahankan hidupnya (*survival*). Untuk konteks Indonesia nama Prof. Dr. Ir. Sayogyo dari Institut Pertanian Bogor (IPB) untuk jangka waktu lama tidak akan dapat dilepaskan dari pola pandangan ini. Jumlah kalori atau bahan makan yang ditentukan sebagai jatah minimal itu dianggap menjadi garis pemisah antara golongan miskin dan tidak miskin. Metode pengukuran batas garis kemiskinan untuk masyarakat pedesaan setara dengan 20 kg beras per kapita perbulan dan bagi masyarakat perkotaan sama dengan 30 kg beras perkapita perbulan. Sebelum menetapkan ukuran beras perkapita perbulan, ukuran yang digunakan Prof. Sayogyo untuk kategori penduduk miskin adalah pengeluaran perkapita pertahun kurang dari 320 kg beras untuk penduduk desa atau 480 kg beras untuk penduduk kota. Sedangkan pengeluaran setara atau kurang dari 180 kg beras bagi penduduk pedesaan dan 270 kg beras bagi penduduk perkotaan dijadikan batas bagi kelompok penduduk paling miskin.

Kemudian ada pihak lain yaitu BKKBN, yang mengambil keluarga batih (*nuclear family*) yang terdiri dari bapak, ibu dan anak sebagai unit pengertian. Namun cara membuat pandangannya tidak didasarkan pada konsep kemiskinan, akan tetapi malahan pada konsep kesejahteraan. Menurut kriteria BKKBN bahwa suatu keluarga miskin prasejahtera apabila :

1. Tidak dapat melaksanakan ibadah menurut agamanya.
2. Seluruh anggota keluarga tidak mampu makan dua kali sehari.
3. Seluruh anggota keluarga tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja atau sekolah dan bepergian.
4. Bagian terluas dari rumahnya berlantai tanah.
5. Tidak mampu membawa anggota keluarga ke sarana kesehatan.

Setelah program keluarga berencana berhasil menciptakan keluarga kecil dengan hanya dua orang anak, maka program kelanjutannya diarahkan pada pembentukan keluarga kecil sejahtera. Pengertian sejahtera di sini jelas diartikan sebagai taraf hidup di atas garis kemiskinan tanpa mempersoalkan kriteria apa yang dipakai untuk menentukan garis itu. Sedangkan indikator keluarga sejahtera pada dasarnya disusun untuk memiliki taraf pemenuhan kebutuhan keluarga yang dimulai dari kebutuhan yang sangat mendasar sampai dengan pemenuhan kebutuhan yang diperlukan untuk pengembangan diri dan keluarga. Ukuran taraf pemenuhan kebutuhan tersebut dibagi dalam tiga kelompok dan masing-masing ditetapkan rincian variabel sebagai kumpulan dari indikator keluarga sejahtera sebagai berikut :

1. Kebutuhan Dasar (*basic needs*) yang terdiri dari variabel pangan, sandang, papan dan kesehatan.
2. Sosial Psikologis (*social psychological needs*) yang terdiri dari pendidikan, rekreasi, transportasi, interaksi sosial internal dan eksternal.
3. Kebutuhan pengembangan (*developmental needs*) yang terdiri dari tabungan, pendidikan, akses terhadap informasi.

Indikator keluarga sejahtera perlu dicobakan kepada beberapa keluarga dan kelompok masyarakat sehingga diketahui kecocokan indikator tersebut sesuai dengan penghayatan dan penerimaan mereka tentang konsep keluarga sejahtera. Keluarga

sejahtera dapat memenuhi kebutuhan sosial psikologisnya tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan pengembangan seperti kebutuhan menabung dan memperoleh informasi. Program unggulan BKKBN yaitu keluarga berencana menjabarkan unsur-unsur yang termasuk dalam konsep kesejahteraan, sebaiknya unsur-unsur itu mencakup hal yang penting di bidang keperluan dasar hidup (*basic needs*), keperluan sosial (*social needs*) dan keperluan untuk mengembangkan diri (*developmental needs*).

Metode selanjutnya untuk mengukur kemiskinan dikembangkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS) dengan menghitung pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi berdasar data Survey sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS). Garis batas kemiskinan versi BPS ditetapkan berdasar tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi 2.100 kalori per-orang. Suatu keluarga digolongkan sangat miskin jika pendapatannya hanya mampu memenuhi kebutuhan minimum kalori yang ditetapkan, sedangkan bila pendapatannya selain mampu mencukupi kebutuhan kalornya juga mampu memenuhi kebutuhan pokok lainnya seperti perumahan, sandang, air dan pendidikan digolongkan sebagai keluarga tidak miskin. Pemerintah dalam hal ini Badan Pusat Statistik (BPS), mengambil daerah kecamatan dan desa sebagai unit analisa kemiskinan. Ada berpuluh-puluh butir kriteria fisik yang dipakai oleh BPS untuk menggambarkan kemiskinan dan kesejahteraan daerah, misalnya adanya listrik, rumah dan bangunan berdinding batu, jalan yang diaspal, sekolah dan sebagainya. Pola kemiskinan/kesejahteraan daerah ini mendapat kritik dari berbagai pihak yang mengatakan bahwa konsepnya mengenai daerah dan tidak melihat pada manusia atau masyarakatnya. Lagi pula kriteria yang dipakai dipandang sebagai kriteria modernisasi fisik dan bukan kriteria kemiskinan atau kesejahteraan. Pengukuran garis kemiskinan untuk negara Indonesia menurut Bank Dunia didasarkan pada pendapatan perkapita. Penduduk yang pendapatan perkapitanya kurang dari sepertiga rata-rata pendapatan perkapita nasional termasuk dalam kategori miskin. Secara umum Bank Dunia menetapkan garis batas kemiskinan sebesar US\$ 1 perhari bagi Negara-negara berkembang dan US\$ bagi negara-negara maju. Metode yang lain adalah kriteria kesejahteraan yang disebut Indeks Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) yaitu nilai barang dan jasa minimum yang diperlukan oleh satu keluarga kota per-bulan. Indeks tidak didasarkan pada data dan dikumpulkan oleh

Kementerian Tenaga Kerja setiap enam bulan untuk menetapkan tingkat upah minimum buruh. Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) ditetapkan per-provinsi.

Selanjutnya ada unit rumah tangga yang digunakan oleh para ilmuwan sosiologi untuk menentukan taraf kesejahteraan sosial. Didalam bahasa asing konsep ini dinamakan *socio economic status* (SES). Rumah tangga perlu dibedakan dari keluarga. Yang dimaksud dengan rumah tangga adalah perangkat fasilitas-fasilitas serta alat-alat dan cara penggunaannya untuk hidup sehari-hari sekelompok manusia yang bersama-sama menghuni suatu tempat tinggal. Kelompok manusia itu mungkin keluarga, yaitu orang-orang yang terkait satu sama lainnya karena pertalian perkawinan atau keturunan. Tetapi kelompok itu juga dapat berisi orang-orang yang bukan anggota keluarga, akan tetapi atas berbagai pertimbangan hidup bersama dalam suatu tempat tinggal seperti misalnya wisma, pemonudukan, rumah yatim piatu, wisma lansia (manusia lanjut usia) dan sebagainya.

Suatu keluarga atau para warga suatu rumah tangga mungkin termasuk golongan kaya, tetapi rumah tinggalnya hanya dapat dinilai mempunyai SES yang sedang atau sederhana saja. Meskipun jarang terjadi, namun sebaliknya juga mungkin dapat ditemukan. Selain itu semua, dapat juga diambil konsep komunitas (*community*) sebagai unit pembahasan masalah kemiskinan. Yang dimaksudkan dengan komunitas di sini adalah sekelompok manusia yang bertempat tinggal secara menetap di suatu daerah. Akan tetapi komunitas juga dapat diartikan sebagai suatu golongan yang berprofesi sama dalam masyarakat. Yang dijadikan tolak ukur kemiskinan dalam hal ini adalah *income* per kapita. Namun perlu dipahami bahwa *income* per kapita itu tidak menggambarkan corak pemerataan *income* dalam komunitas. Mungkin *income* per orang di dalam suatu komunitas rata-rata sama. Akan tetapi di dalam suatu komunitas mungkin ada keluarga-keluarga yang kaya, yang sedang, dan malahan juga yang miskin. Masing-masing metode pengukuran kemiskinan punya kelebihan dan kekurangan, namun diantara semuanya yang umum dipakai adalah yang ditetapkan oleh Badan Pusat statistik (BPS).

Baru- baru ini majalah *The Economist* mengeluarkan artikel yang membahas tentang garis kemiskinan. Pemerintah menerapkan garis kemiskinan (*poverty line*) yang

sedikit kurang dari 1 dollar AS perhari. Dengan batasan itu maka jumlah orang miskin tahun 2012 adalah 30 juta. Persoalannya adalah hidup seperti apa yang dialami 70 juta orang yang di anggap miskin oleh batas pengukuran kemiskinan yang ditetapkan oleh Bank Dunia yaitu 2 dollar AS per hari. Mereka mau dikemanakan ? sebagai gambaran kurang dari setengah orang miskin di pedesaan yang mampu menikmati air bersih dan hanya 55 persen yang melewati jenjang pendidikan SMP. Komposit dari batasan kemiskinan tidak cukup hanya membedakan antara makanan seperti telur, gula pasir, mie instant, tempe, daging ayam ras, dan sebagainya. Dan bukan juga ukuran yang lain seperti perumahan, listrik, pendidikan, dan angkutan. Komposit ini bisa menimbulkan salah pengertian, jika tidak dilihat kerangka besarnya, seperti orientasi pendidikan yang tersedia dan ketersediaan kesempatan kerja dalam radius wilayah tertentu dengan memperhitungkan biaya transportasi.

Dengan adanya berbagai macam unit landasan, pandangan dan metode atau standar pengukuran mengenai kemiskinan, maka apabila pemerintah membuat program penanggulangan kemiskinan secara makro perlu ditetapkan unit mana yang akan dipakai oleh semua instansi resmi. Tanpa ketetapan itu dapat dikhawatirkan timbul kesimpang-siuran dalam perencanaan dan pelaksanaan program penanggulangannya. Selanjutnya untuk menyusun program itu perlu diperhatikan sebab-sebab yang menjadikan seorang individu, suatu keluarga, suatu golongan sosial, atau suatu daerah menjadi miskin. Setelah ditemukan sebab-sebab yang nyata, maka program anti kemiskinan harus diarahkan untuk mengurangi atau menghilangkan sebab-sebab itu. Suatu program yang tidak mampu menyentuh dengan efektif sebab-sebab itu tidak mungkin diharapkan berhasil mencapai ataupun mendekati tujuannya.

Bab II. PROSES PEMBANGUNAN DAN MASALAHNYA

1. Beberapa Teori Tentang Pembangunan

Kemiskinan merupakan masalah utama penduduk pedesaan. Hal ini terutama karena pada umumnya sekitar 80% penduduk Indonesia tinggal di pedesaan. Berbagai teori telah dikembangkan untuk mengatasi masalah kemiskinan ini, baik ditinjau dari fase “lepas landas” ataupun pemenuhan kebutuhan dasar, sebagaimana dikembangkan oleh para ahli ekonomi, yang dengan sendirinya menambah bahan

informasi diskusi antar ilmuwan disiplin yang sama, apalagi antardisiplin. Tulisan James H. Weaver yang berjudul "*Growth and Equity: Can They be Happy Together*"⁵³ membahas tujuh model pembangunan yang berusaha mengatasi masalah pemerataan yang belum terwujud, berdasarkan pendekatan yang kurang memperhatikan para petani dipedesaan. Pendekatan tersebut ialah :

- a. Sistem *employment generation*, yang mengutamakan pencetakan kesempatan kerja baru dalam rangka kerja sama dengan pihak para swasta. Karena kemampuan ekonomi yang terbatas mereka sukar bersaing dengan sektor formal. Dengan demikian berdasarkan saran dari ILO dipusatkan perhatian pada bantuan modal untuk golongan ekonomi yang lemah tetapi mempunyai kemampuan, sehingga akan terciptalah lebih banyak lagi kesempatan kerja. Dalam hubungan ini terutama daerah pedesaan dilihat sebagai sumber angkatan kerja dalam bidang pertanian sendiri.
- b. Teori dari Bank Dunia dan terutama Chenery yang memang mirip dengan teori pertama, yaitu tetap meningkatkan kemampuan masyarakat melalui peningkatan kemampuan modal terutama untuk golongan ekonomi lemah. Fokus perhatian ialah pengalihan titik berat dari penanaman modal dalam proyek besar dan tersentralisasi, ke investasi secara langsung dan tidak langsung untuk masyarakat dalam hal peningkatan pendidikan, fasilitas kesehatan, kredit dan lain-lain. Dengan perkataan lain, perbaikan situasi praproduksi akan meningkatkan kemampuan berproduksi oleh pihak golongan ekonomi lemah.
- c. Memenuhi kebutuhan dasar sebagai mana dianjurkan oleh Mahbub ul Haq dari Bank Dunia bersama dengan James Grant dari *Overseas Development Council*. Pendekatan ini juga menitikberatkan pendidikan dan pelayanan sosial lainnya, seperti pelayanan kesehatan dan lain-lain. Tujuan utama ialah memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, air bersih/sehat, sandang, pelayanan kesehatan bahkan partisipasi dalam pengambilan keputusan apabila menyangkut dirinya. Unsur-unsur yang disebut tadi berkaitan satu sama lain. Pengembangan sumber manusia yang lebih mementingkan unsur penilaian manusia sebagai sumber manusiawi untuk meningkatkan kemampuan fisik dan nonfisik mereka. Untuk itu

⁵³ James H. Weaver, *Growth and Equity : Can They be Happy Together ?*" dalam majalah *Internasional Development Review*, No. 1, Tahun 1988, h. 20-23

perlu dilakukan redistribusi asset/kekayaan produksi dengan mengambil contoh Jepang, Taiwan dan Korea. Pemikiran ini antara lain didasarkan pada hasil penelitian Irma Adelman bahwa pembangunan di berbagai negara berkembang ternyata tidak terlalu berhasil dalam mengangkat keadaan dari 40 – 60% penduduk negaranya. Dalam pemikiran pengembangan sumber manusiawi antara lain terdapat pula pemikiran, bahwa perkembangan perlu diarahkan pada industrialisasi, mengingat bahwa industrialisasi akan memberi kesempatan kerja yang lebih banyak dan kesempatan pendapatan bagi masyarakat. Praktis dapat dikatakan bahwa pemikiran ini melihat antara lain daerah pedesaan sebagai sumber tenaga kerja untuk industrialisasi dan industrialisasi sebagai jalan utama mengakhiri kemiskinan tadi.

- d. Pendekatan John Mellor yang melihat unsur pemerataan dari segi pemilikan tanah, terutama untuk daerah pedesaan. Bidang agraria mempunyai dua pokok utama yaitu: menghasilkan bahan pangan dengan harga yang stabil dan dengan jalan ini meningkatkan pendapatan tingkat pedesaan. Mengingat bahwa terbanyak penduduk tinggal di daerah pedesaan, maka yang perlu dikembangkan ialah sektor pertanian, sehingga dengan peningkatan produksi di sektor pertanian akan terjadi peningkatan pendapatan dalam arti adanya uang tunai untuk petani. Selanjutnya di desa dikembangkan suatu industri ringan melalui kegiatan pemrosesan bahan-bahan konsumsi setempat, sehingga secara mental masyarakat dibina untuk mengembangkan wilayahnya dan teratasi pula kesenjangan antara desa dan kota.

Dalam usaha lebih lanjut untuk memecahkan masalah kemiskinan di dunia, dikembangkan teori “Membangun Sistem Baru Ekonomi Dunia” yang sebagaimana diketahui sampai kini belum mencapai jalan keluarnya yang jelas, walaupun suatu kongres di Berlin Barat baru-baru ini telah mulai merumuskan langkah-langkah bagaimana para wiraswastawan negara industri dapat bekerjasama dengan para wiraswastawan negara berkembang, demi tercapainya kondisi sebagaimana diharapkan dunia untuk masa mendatang.

Teori yang demikian banyak ini, ternyata masih merupakan pendekatan yang terlalu makro atau masih tetap belum mengenai sasaran, lebih-lebih dalam pendekatan

manusiawi. Kemudian berkembanglah teori dari Tinbergen dan lain-lain yang lebih menitikberatkan keberhasilan penanggulangan masalah kemiskinan berdasarkan sekurang-kurangnya tiga jenis jaminan yaitu: jaminan akan masa depan yang baik (*life sustenance*), jaminan akan kebebasan, dan peningkatan harga diri (*self-esteem*).

Secara lebih jelas lagi para ahli ekonomi kemudian melihat hubungan yang lebih erat antara situasi praproduksi dan situasi produksi/luaran produksi (*production output*), sehingga kesadaran lebih meningkat lagi akan sifat multidimensional dari proses pembangunan itu. Dari teori Tinbergen kemudian diadakan penyempurnaan lagi terhadap masalah penanggulangan kemiskinan, terutama di daerah pedesaan, antara lain dengan teori peningkatan indeks kualitas hidup (*quality of life index*) belum terjawab permasalahan yang dikemukakan oleh para ahli tadi, dan belum sempat diuji kebenaran dari teori tersebut melalui praktek pembangunan, telah dikembangkan lagi teori baru yang atau merupakan penyempurnaan terhadap teori tadi, atau merupakan suatu kritik “mengapa penanggulangan kemiskinan, walaupun telah banyak sekali usaha dan masukan diadakan oleh berbagai pemerintah, tetap belum berhasil”.

Beberapa teori di antaranya ialah teori yang dikembangkan oleh Bjerke/ ECAFE yang telah mengajukan pendapat, bahwa berbagai ukuran kepincangan pembagian pendapatan dapat dibagi dalam tiga kelompok besar, yaitu karena: Mengikuti aliran teori statistik, kelompok yang menyusun hukum pembagian pendapatan yang berlaku umum, dan metoda grafik.

Betapa rumitnya masalah penanggulangan kemiskinan itu, dapat dilihat dari jumlah teori dan usaha kuantifikasi keberhasilannya oleh berbagai pihak dan ahli. Di Bank Dunia sendiri diadakan pula pengelompokan penduduk dalam tiga kelompok, yaitu: Kelompok penduduk dengan pendapatan rendah yang merupakan 40% dari jumlah penduduk termiskin; kelompok penduduk dengan pendapatan sedang; dan kelompok penduduk dengan pendapatan tinggi yang merupakan 20% dari jumlah penduduk terkaya. Tingkat ketimpangan dihitung dengan cara Ketimpangan *tinggi* bila 40% penduduk dalam kelompok berpenghasilan rendah menerima 12% dari jumlah pendapatan. Ketimpangan *sedang* apabila 40% dari kelompok berpenghasilan rendah menikmati 12 – 17% dari jumlah pendapatan. Ketimpangan *rendah* apabila 40% penduduk dari kelompok

berpenghasilan rendah menerima lebih dari 17% dari jumlah pendapatan.

Pada umumnya untuk penghitungan makro dan mengingat sifatnya yang lebih “mudah” maka kedua unsur penghitungan ini dipergunakan, walaupun dengan menggunakan *Indeks Peningkatan Kualitas Hidup*. Secara mikro hal ini juga membantu dalam memperoleh gambaran tentang tingkat keberhasilan dalam menanggulangi masalah kemiskinan. Betapa rumitnya dan saling berkaitan masalah kemiskinan dan kesukaran dalam menanggulangi kemiskinan itu, dapatlah dilihat dari gambar berikut yang diambil dari suatu terbitan ESCAP. Jelaslah bahwa dengan gambar ini proses pemecahan kemiskinan memang tidak dapat tidak haruslah dilaksanakan secara serempak multidimensional, hal mana dengan sendirinya segera akan tertumbuk pada beberapa hambatan seperti: keterbatasan anggaran suatu negara, keterbatasan jumlah tenaga pelaksana dan tentunya pula faktor kecepatan pertambahan jumlah penduduk maupun luas-sempitnya wilayah tanah air suatu negara.

Di samping tujuh model pembangunan seperti yang dikemukakan oleh James H Weaver di bawah ini diuraikan tentang teori-teori pembangunan oleh beberapa ahli

a. *Teori Talcott Parsons*

Parsons berpendapat bahwa *dinamika masyarakat* dan sehubungan dengan itu perubahan masyarakat, terjadi karena adanya beberapa unsur yang berinteraksi satu sama lain. Unsur-unsur itu ialah:

- 1) *Orientasi* manusia terhadap situasi yang melibatkan orang lain.
- 2) *Pelaku* yang mengadakan kegiatan dalam masyarakat.
- 3) *Kegiatan* sebagai hasil orientasi dan pengolahan/pemikiran pelaku tentang bagaimana mencapai cita-citanya.

Dengan demikian suatu kegiatan merupakan *realisasi dari motivasi* dan karenanya selalu bersifat *fungsional*, karena bertujuan mewujudkan suatu kebutuhan.

- 4) *Lambang dan sistem perlambangan* yang mewujudkan komunikasi tentang bagaimana manusia ingin mencapai tujuannya.

Sehubungan dengan ini maka suatu *sistem sosial* merupakan hasil interaksi unsur tersebut oleh sejumlah individu hal mana terjadi dalam lingkungan fisik

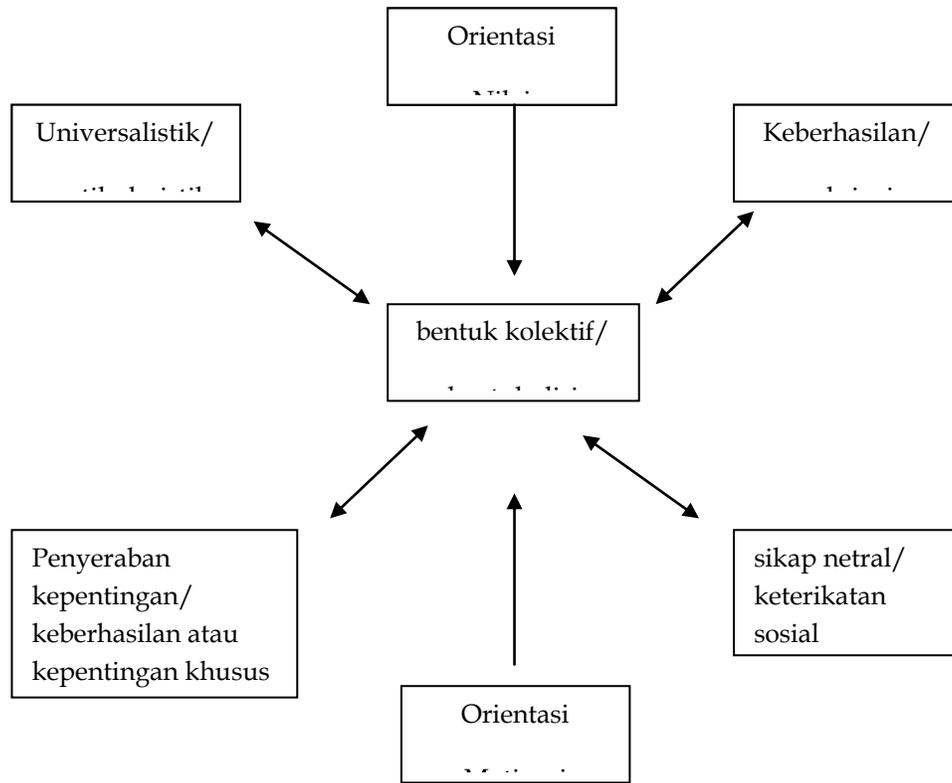
dan sosial/ruang. Masing-masing individu dimotivasi oleh keinginan untuk mewujudkan tujuannya sebaik mungkin dalam situasi yang bersangkutan. Tujuan dan hasrat ini disampaikan antara lain melalui kegiatan komunikasi yang terjadi dalam suatu struktur kebudayaan dan perlambangan.⁵⁴ Motivasi ini dapat bersifat pribadi, dapat didasarkan pada dorongan kelompok, dapat bersifat rasional dan dapat bersifat emosional. Di samping nilai pribadi, dikenal juga nilai sosial yang istilah ilmiahnya lebih dikenal sebagai *social reference* karena dihayati bersama oleh anggota suatu kelompok sosial tertentu.⁵⁵

Dalam hubungan ini kegiatan oleh *pelaku individu* dapat lebih menitikberatkan nilai pribadi atau referensi sosialnya, hal mana lebih dikenal dengan *orientasi individu* yang cenderung kepada mementingkan kepentingan dan ikatan oleh lingkungan (penilaian positif terhadap dirinya). Seberapa jauh suatu kegiatan/motivasi dan karenanya *nilai pribadi* mendekati referensi sosial akan menentukan tingkat *stabilitas sosial*. Hal ini mengingat bahwa sistem sosial merupakan hasil interaksi antarindividu dengan masing-masing sistem nilai pribadinya. Karena itu Parsons juga mengenal pembagian nilai yang lebih bersifat *universalistik* dan *partikularistik*. Nilai yang bersifat partikularistik lebih menitikberatkan kebutuhan individu atau kelompok kecil sedangkan nilai universalistik lebih menitikberatkan kepentingan masyarakat banyak dan memperhatikan apa yang diharapkan masyarakat dari para anggota masyarakatnya. Karena itu dapatlah dikatakan bahwa seberapa kuat sikap universalistik atau partikularistik pada orientasi individu, ditentukan oleh keterikatan (*effectivity*) individu dengan lingkungannya. Hal ini ditentukan lagi oleh seberapa jauh lingkungan itu sendiri memenuhi harapan dan kepentingan individu dan seberapa jauh individu berperan/ diakui oleh lingkungannya. Orientasi karenanya mengenal *r variabel pasangan* sebagai berikut :⁵⁶

⁵⁴ Talcott Parsons, *The Social System*, (MacMillan Ltd, London-New York : Free Press Coller, 1969), h. 3-6

⁵⁵ Ibid, h. 12

⁵⁶ Ibid, h. 101-112



Dilihat dari segi ini jelaslah bahwa suatu masyarakat yang mengalami perubahan sistem sosial sedang mengalami fase perubahan, hal mana lebih dikenal sebagai instabilitas sosial. Bila masyarakat berkembang mengalami proses dari bentuk masyarakat agraria menuju ke bentuk masyarakat industri, maka negara industri mengalami perubahan dari bentuk masyarakat industri beralih ke masyarakat bentuk purna-industri yang lebih dikenal dengan masyarakat (penjualan) jasa.

b. *Teori Ferdinand Tonnies*

Sebagaimana diketahui Ferdinand Toennies mengatakan bahwa suatu masyarakat mengalami fase *Gemeinschaft* atau fase *Gesellschaft*. Sifat khas dari masyarakat *Gemeinschaft* ialah adanya keterkaitan yang bersifat emosional dibandingkan dengan *Gesellschaft* yang lebih bersifat rasional-lugas. Hal ini antara lain disebabkan karena makin meluasnya radius sosial, sehingga hubungan antar pribadi makin renggang. Namun sebenarnya kini ilmu pengetahuan berpendapat bahwa manusia tidak pernah hanya hidup dalam masyarakat *Gemeinschaft* atau hanya dalam lingkungan *Gesellschaft*; kenyataan ialah bahwa

manusia sekaligus mengalami situasi *Gemeinschaft* dan *Gesellschaft*, yaitu umpamanya dalam lingkungan kerja mengalami ikatan *Gesellschaft* dan dalam lingkungan keluarga tetap mengalami ikatan *Gemeinschaft*. Namun demikian berkembangnya sebagian hidup manusia dari *Gemeinschaft* ke *Gesellschaft*, cukup mengakibatkan perubahan sosial dan sebagai akibat penyesuaian diri terhadap perubahan situasi obyektif (di luar diri). Bell dan Mau lebih mempertajam teori Toennies dengan mengatakan bahwa suatu *Gemeinschaft* lebih berorientasi ke masa silam, bersikap fantastik dan dogmatik. Sebaliknya *Gesellschaft* lebih melihat ke hari depan dan menggunakan hukum obyektif sebagai pengarahnya.

c. *Teori Emile Durkheim*

Emile Durkheim melihat adanya proses perubahan sebagaimana juga dilihat oleh Toennies. Namun Durkheim lebih menekankan unsur lingkungan dan keturunan sebagai dasar pengikat sosial, sehingga terbentuklah masyarakat dengan solidaritas mekanik dan solidaritas organisatorik. Dalam bentuk masyarakat organisatorik, bentuk ikatan sosial hanyalah melihat keterikatan tersebut sebagai alat untuk mencapai tujuan, sedangkan dalam solidaritas mekanik memang orang dilahirkan dalam lingkungan sosialnya sehingga dengan sendirinya berkembang suatu bentuk ikatan emosional. Dengan makin majunya transportasi dan komunikasi, bentuk ikatan solidaritas organik atau ikatan organisatorik makin meningkat. Karenanya Max Weber menggabungkan pendapat Durkheim dengan pendapat Toennies dan menyebutnya proses *Vergesellschaftlichung*⁵⁷ (pembentukan masyarakat luas). Namun Weber maju selangkah lagi dengan mengatakan bahwa dengan proses *Vergesellschaftlichung* sekaligus terjadi proses *Vergemeinschaftlichung*. Dengan demikian instabilitas sosial terjadi karena ikatan *Vergesellschaftlichung* maupun *Vergemeinschaftlichung* mengalami "tegangan".

d. *Teori Neil Smelser*

Smelser menekankan adanya hubungan erat antara pembangunan ekonomi dan pembangunan suatu struktur sosial yang baru. Suatu sistem ekonomi tertentu memerlukan dan dilandasi oleh 'suatu struktur masyarakat tertentu. Secara

⁵⁷ Saymon Chodak, *Societal Development, Five Approaches With Conclusions From Comparative Analysis*, (New York : Oxford University Press, 1973), h. 45-49

rasional suatu sistem ekonomi dapat saja diadakan, namun bila tidak ditunjang oleh suatu struktur sosial yang cocok (hal mana berarti perlunya ditunjang oleh nilai sosial yang mendukung pula), tidak akan mencapai tujuannya. Dengan kata lain, setiap struktur sosial merupakan ekologi dan setiap bentuk sistem ekonomi, dan karenanya proses pembangunan ekonomi sekaligus bersifat pengadaan dan suatu struktur sosial baru yang menunjangnya. Beberapa ciri pembangunan ekonomi dan akibatnya terhadap struktur sosial ialah:

- teknologi yang bersifat sederhana dengan teknologi yang memanfaatkan hasil penemuan ilmu pengetahuan;
- dalam bidang agraria sikap produksi sekedar untuk kebutuhan diri (*subsistence farming*) menuju ke sistem produksi untuk konsumen yang tidak dikenal. Akibatnya ialah spesialisasi dalam produksi hasil tanaman-tanaman untuk dijual (*cash crops*) dan produksi untuk pasaran ;
- penggunaan tenaga manusia dan binatang dengan peralatan/mechanisasi dengan days produksi yang lebih tinggi;
- dilihat dari segi lingkungan: perubahan dari orientasi pedesaan ke orientasi perkotaan (dengan semua kebutuhan dan fasilitasnya).⁵⁸

Hal ini berarti adanya perubahan sifat hubungan antarmanusia yang lebih lanjut lagi akan menentukan struktur sosial yang baru.

e. *Teori Szymon Chocdak dan Peter Ekeh*

Adanya “kesemrawutan” dalam hubungan, akhirnya mengakibatkan bahwa manusia mencari pembentukan suatu sistem baru atau dengan istilah Chodak dan Ekeh mencari suatu *societal systemness*. Hal ini berarti bahwa walaupun terjadi suatu peningkatan diversifikasi kegiatan dan spesialisasi, diperlukan suatu peranan dan sikap baru maupun lembaga baru. Pada umumnya ada beberapa faktor yang menginginkan bahkan “memaksakan” perubahan tersebut, untuk dapat berhubungan secara serasi satu sama lain. Inilah yang disebutnya sebagai pengembangan suatu *societal systemness* (kesisteman masyarakat). Hal ini disebabkan juga karena dalam masyarakat tidak terjadi suatu pemisahan dengan

⁵⁸ Ibid, h. 54

masa lampau, tetapi justru suatu kontinuitas sebagai unsur yang tidak terabaikan dalam hidup manusia. Karenanya ada kemiripan antara pemikiran Chodak dengan Weber yang menyebut bahwa di samping *Vergesellschaftlichung* sekaligus terjadi *Vergemeinschaftlichung*. Hal ini disebabkan karena justru diversifikasi dan spesialisasi memerlukan peningkatan interdependensi, sebagai akibat berkurangnya kemampuan untuk berdiri sendiri dan makin dikembangkannya sistem komunikasi untuk menunjang kebutuhan interdependensi itu. Unsur lain yang penting dalam peningkatan pengembangan menuju masyarakat bersistem ini ialah unsur tukar-menukar (*exchange*).⁵⁹ Teori Peter Ekeh mengatakan bahwa dalam perubahan masyarakat menuju industrialisasi, unsur *social exchange* (tukar-menukar jasa sosial) mempunyai peranan penting. Tukar-menukar ini sebagai akibat diversifikasi dan spesialisasi pekerjaan, menginginkan adanya sikap demokratis dan adanya sifat resiprokal dalam hubungan antarmanusia. Sifat equality of partnerships/ kesamaan tingkat sosial pasangan merupakan dasar dari suatu *social exchange* (sistem tukar-menukar jasa sosial) yang berhasil. Hanya dengan adanya prinsip *equal partnership*, stabilitas sosial dapat dicapai, karena kedua partner dapat hidup serasi walaupun ditinjau dari segi ekonomi masalah yang ditangani merupakan faktor yang dikenal sebagai *scarcities* (kelangkaan) yang mengalami transaksi antar partner.⁶⁰ Dalam hubungan ini, Ekeh berpendapat bahwa *exchange* dapat terjadi:

- Antar individu
- Antar kelompok

atau menurut pembagian:

- *terbatas* (= *restricted exchange*)
- *terbuka* (= *generalized exchange*)

Dalam hubungan ini diberinya contoh bahwa dalam suatu masyarakat dengan prinsip terbatas tetapi dengan resiprokalitas di mana individu mempunyai tuntutan terhadap lingkungan maupun lingkungan terhadap individu. Hal ini

⁵⁹ Chodak, *Ibid*, h. 55-59

⁶⁰ Peter Ekeh, *Social Exchange Theory*, dalam Phill Astrid Susanto, *Sosiologi Pembangunan*, (Jakarta : Bina Cipta, 1984), h. 75

terjadi di desa yang terisolir di mana gotong-royong masih ditemukan dalam bentuk murni. Selanjutnya dalam bentuk makro/masyarakat luas dapat ditemukan bentuk prinsip terbuka yang memungkinkan antarkelompok mengadakan transaksi satu sama lain. Transaksi ini dilaksanakan dalam kegiatan yang (sesuai dengan pemikiran ahli antropologi Levi-Strauss) bersifat fungsional-struktural atau terjadi dalam hubungan struktur suatu masyarakat. Dengan demikian apa yang dibahas oleh Ekeh mendekati ide tentang *societal systemness* dari Chodak, yaitu bahwa dalam diversifikasi dan spesialisasi, demi keserasian diperlukan nilai keterbukaan dan sikap demokratik Para partner terhadap satu sama lain, sehingga terjamin sifat resiprokal sosial.

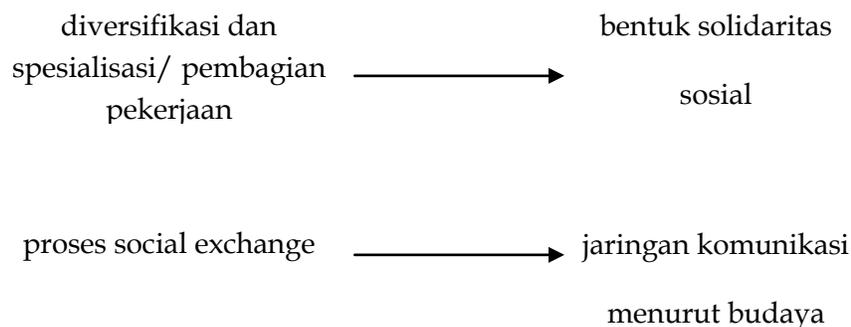
Jelaslah bahwa kini dunia sosiologi sendiri juga sudah menjauhi konsep *laissez-faire* "*laissez-passer*" karena berpendapat bahwa bagaimanapun juga dalam proses perubahan masyarakat (dari masyarakat agraria menuju ke masyarakat industri atau dan bentuk masyarakat industri menuju ke masyarakat purna-industri) semua kegiatan manusia (yang menggunakan lambang lingkungannya) selalu terjadi dalam suatu struktur fungsi. Dengan demikian bentuk tukar-menukar dalam lingkup terbatas (*restricted exchange*) maupun dalam lingkup terbuka (*generalized exchange*) memberi kesempatan yang sama kepada hak dan tuntutan individu terhadap masyarakat maupun masyarakat kepada individu ataupun suatu kelompok terhadap kelompok lain dalam masyarakat dan sebaliknya. Dalam hubungan ini dasar suatu *social exchange* ialah suatu moral nilai saling mempercayai atau yang oleh Chodak dan Peter Ekeh disebut *credit mentality*.⁶¹ Tanpa sikap saling mempercayai (dan sebagai akibatnya saling menghargai) dengan sendirinya tukar-menukar berdasarkan prinsip "duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi" tidak akan terlaksana. Suatu masyarakat otoriter dan suatu masyarakat feodal, jelas tidak mencerminkan suatu kondisi untuk mengadakan *social exchange*. Selain itu Ekeh juga membahas sebagai akibat pembagian pekerjaan (diversifikasi dan spesialisasi) bahwa ada 2 tahap dalam bentuk integrasi, yaitu:

- *structural integration* (integrasi struktural) dan

⁶¹ Ibid, h. 59

- *functional integration* (integrasi fungsional).

Dalam fase integrasi struktural jelas terjadi pengintegrasian kelompok yang mengadakan *social exchange* (tukar-menukar jasa sosial dalam tahap pertamanya, hal mana terjadi karena adanya peningkatan kesadaran bahwa masyarakat justru dalam *social exchange* ini tidak dapat membatasi kegiatannya hanya pada kelompok sosialnya sendiri. Keterikatan batin dalam fase ini masih jelas memperlihatkan adanya keterikatan kepada kelompok kecil. Fase berikutnya ialah integrasi fungsional yaitu tahap integrasi yang mencerminkan makin kaburnya batas-batas kelompok dan sehubungan dengan ini makin meningkatnya integrasi antarkelompok sehingga terbentuklah suatu kelompok yang lebih besar.⁶² Diterapkan/ diproyeksikan situasi di Indonesia, dapatlah dikatakan bahwa fase integrasi struktural secara nasional telah dicapai dan mungkin bagi beberapa suku telah dilampaui. Dengan demikian prinsip Wawasan Nusantara yang merupakan suatu keyakinan bahwa Indonesia merupakan suatu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan merupakan suatu integrasi fungsional yang diinginkan dari warga negaranya. Dan proses ini jelas menginginkan pembinaan dan penanganan yang tepat serta bijaksana. Seberapa jauh "ada manfaatnya" (prinsip *reward*) untuk berintegrasi dalam bentuk integrasi fungsional sangat ditentukan oleh unsur-unsur yang telah disebut tadi. Dalam hubungan ini komunikasi langsung dan tidak langsung (seperti sikap, teladan, dan pelayanan sosial yang diberikan, demikian pula perlindungan hukum dan lain-lain) akan menentukan apakah integrasi fungsional akan tercapai atau tidak. Secara visual proses tersebut menuju suatu *social exchange society* sebagai berikut :



⁶² Ibid, h. 63

Dilihat dari segi ini jelaslah bahwa bentuk solidaritas mekanik tradisional *non-industri* merupakan bentuk solidaritas yang sangat rapuh, mengingat bahwa ketergantungan satu sama lain bukan disebabkan karena pembagian pekerjaan, sehingga unsur kekuasaan masih sangat menonjol, yaitu dalam usaha untuk mempertahankan keutuhan bentuk solidaritas tersebut. Demikian pula dalam bentuk solidaritas kelompok tanpa keserasian, dapatlah dikatakan bahwa komunikasi antarkelompok menyebabkan akan terbentuknya solidaritas yang serasi atau tidak serasi. Bila antar kelompok komunikasinya dibatasi satu sama lain, maka akan terbentuklah pengkotakan sehingga tercapai suatu solidaritas sosial yang semu. Lain halnya bila masing-masing kelompok (demi peningkatan peranan dan sumbangannya dalam masyarakat berdasarkan spesialisasi masing-masing, kebudayaan dan latar belakang) dapat mengadakan komunikasi langsung satu sama lain, sehingga peningkatan pengertian akan meningkat.

f. *Teori Robert L. Heilbroner*

Heilbroner melihat pembangunan ekonomi sebagai suatu usaha untuk menjamin taraf hidup layak bagi masyarakat. Berdasarkan suatu analisa sejarah ekonomi dunia, ia sampai kepada kesimpulan yang sama seperti Smelser, yaitu bahwa struktur sosial yang tepat/cocok dari suatu masyarakat harus menunjang suatu sistem ekonomi agar dapat berfungsi. Sehubungan dengan ini ia mengatakan bahwa *Economics is essentially the study of a process we find in all human societies the process of providing for the material well-being of a society.*"⁶³

Dalam hubungan ini ada beberapa unsur yang ikut menentukan bagaimana pembangunan ekonomi dilaksanakan di suatu negara, yaitu antara lain dengan menyeraskan/mencari pemecahan prioritas antara unsur-unsur:

- individu dan/dalam masyarakat.
- pekerjaan/spesialisasi dan kesempatan kerja yang merata demi peningkatan pendapatan.
- menangani masalah keterbatasan sumber maupun kemampuan/ keterampilan hal mana merupakan unsur dasar ekonomi dalam pengelolaannya.

⁶³ Robert K. Heilbroner, *The Making Of The Economic Society*, 2nd ed, (New Jersey : Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs, 1968), h. 46

- masalah sistem ekonomi yang dipilih dan organisasi/sistem sosial yang menunjang atau tidak menunjang.

Berdasarkan analisa sejarah dari perkembangan ekonomi di berbagai negara, Heilbroner sampai pada kesimpulan bahwa pengembangan/pembangunan ekonomi mempermasalahkan beberapa hal, antara lain:

- bagaimana menggerakkan sarana dan potensi yang ada, termasuk di dalamnya unsur lembaga (sosial) yang resmi dan yang bersifat sosial dan memanfaatkan sumber manusiawi yang ada.
- sekaligus dengan usaha untuk menggerakkan dan mengerahkan dana dan potensi yang ada haruslah dijamin alokasi untuk memungkinkan potensi tersebut berfungsi dari usaha-usaha tadi dalam arti pemerataan/ redistribusi.
- di samping penerahan dan, pemanfaatan dana dan potensi yang ada serta perlunya alokasi, diperlukan pula usaha untuk pemerataan hasil pembangunan atau adanya penyebaran/pemerataan penikmatan hasil pembangunan.

Sehubungan dengan masalah ini Heilbroner melihat adanya beberapa *jalan* pemecahan, yaitu:

- memanfaatkan tradisi dan lembaga yang ada untuk meningkatkan kemampuan produksi. Pada umurnya jalan ini akan menjamin stabilitas sosial, tetapi pada pihak lain tidak menjamin pemerataan untuk semua pihak yang berpartisipasi dalam proses pembangunan;
- penggunaan kekuasaan, yaitu dengan memaksakan perubahan ekonomi dengan cara memaksa di mana partisipasi masyarakat dapat saja tersebar tetapi tidak terjadi dengan sukarela. Teknik peningkatan partisipasi ini telah dikenal sejak jaman Mesir Kuno dan Yunani Kuno serta jaman Romawi;
- pengadaan suatu masyarakat yang menunjang sistem pasaran, (*market system*) yang dalam pelaksanaannya banyak menggunakan cara yang sama seperti telah dijelaskan tentang bagian tentang *social exchange*.⁶⁴

Apakah yang dapat disimpulkan dari teori-teori ini ? Beberapa kesimpulan

⁶⁴ Ibid, h. 3-15

sementara ialah:

- 1) bahwa teori pembangunan dalam segala sektor cenderung untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan itu sendiri;
- 2) bahwa partisipasi yang diberikan haruslah terjadi sekaligus dengan peningkatan kesempatan untuk menikmati hasil pembangunan oleh sebanyak mungkin penduduk/warga suatu negara;
- 3) bahwa konsep ekologi yang diambil dari ilmu eksakta kini telah memasuki bidang sosial budaya pula dan menginginkan adanya keserasian antara lingkungan sosial dengan individu yang turut serta dalam proses pembangunan itu; hal ini terjadi karena makin disadari adanya peningkatan ketergantungan satu sama lain justru karena dalam peningkatan pemanfaatan teknologi dan ilmu pengetahuan spesialisasi tak dapat dihindari.
- 4) Bahwa kini pendekatan tentang demokratisasi bukan terutama dari pendekatan politik melainkan dari segi partisipasi masyarakat dan kesempatan partisipasi itu dalam proses pembangunan serta kesempatan secara lebih merata untuk menikmati hasil pembangunan itu pula.

1. Strategi Pembangunan

Pembangunan merupakan suatu usaha perubahan untuk menuju pada keadaan yang lebih baik. Perubahan yang direncanakan dilakukan dengan mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia seoptimal mungkin. Potensi fisik dimanfaatkan dan dikembangkan secara maksimal, sedangkan sumber daya manusia yang dimiliki ditingkatkan pengetahuan, kemampuan dan keterampilannya sehingga mampu menggali, mengembangkan dan memanfaatkan potensi alam yang tersedia.

Dalam ukuran ekonomi tradisional, pembangunan ditujukan untuk meningkatkan kapasitas ekonomi nasional. Peningkatan tersebut diawali dengan perubahan pada kondisi ekonomi yang kemudian mempengaruhi Pendapatan Nasional Bruto. Pembangunan pada masa lampau juga dilihat sebagai perubahan struktur produksi dan tenaga kerja, yang ditandai dengan menurunnya kontribusi sektor pertanian dan meningkatnya kontribusi sektor industri serta jasa secara relatif pada Pendapatan Nasional Bruto. Jadi strategi pembangunan biasanya

berfokus pada proses industrialisasi yang maju pesat tetapi seringkali melupakan pembangunan sektor pertanian di pedesaan.

Konsep pembangunan tradisional ini melahirkan strategi pembangunan dari atas ke bawah (*top down strategy*). Pembangunan dari atas ke bawah memiliki akar pada pendekatan neoklasik, dan berpijak pada konsep *center of growth*. Hingga kini, strategi ini banyak menjiwai teori-teori perencanaan dan penerapannya di lapangan. Hipotesis strategi ini adalah bahwa pembangunan yang dilakukan dari sebagian kecil sektor atau wilayah akan secara spontan mengucurkan hasilnya ke bawah atau sistem-sistem lainnya (*trickle down effect*).

Strategi pembangunan dari atas ke bawah banyak mendominasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan di negara-negara maju. Tetapi tampaknya strategi ini kurang cocok untuk diterapkan dalam konteks pembangunan negara berkembang. Perbedaan situasi alam, geografi, lingkungan sosial, dan kondisi zaman menjadi faktor-faktor yang menjelaskan kurang berhasilnya penerapan strategi ini dalam pembangunan negara-negara berkembang. Kritik terhadap strategi ini muncul ketika, pertama, strategi ini tidak mampu menuntaskan munculnya masalah kemiskinan dan kesenjangan yang menahun yang mendampingi tingginya pertumbuhan ekonomi. Kedua, strategi ini tidak memberikan banyak kontribusi pada peningkatan kualitas dan daya kreasi masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan dalam melaksanakan pembangunan.

Pembangunan diharapkan mengalami suatu pergeseran paradigma dari cara pandang objek ke cara pandang hubungan, yaitu konsep pembangunan yang mengikutsertakan sebanyak mungkin masyarakat untuk berperan secara aktif dalam setiap proses pembangunan. Pandangan baru pembangunan harus memasukkan agenda kemiskinan, pengangguran dan distribusi pendapatan sebagai hal yang harus diperhatikan. Artinya bahwa permasalahan-permasalahan tersebut tidak dapat dituntaskan hanya dengan mengharapkan tetesan ke bawah hasil-hasil pembangunan yang ada.

Keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan merupakan suatu prasyarat karena merekalah yang lebih mengetahui dan

mengerti tentang lingkungan dan kebutuhannya. Keterlibatan masyarakat ini merupakan model pembangunan melalui pendekatan pembangunan masyarakat di mana pertumbuhan ekonomi dan transformasi sosial dilakukan oleh masyarakat dan hasilnya untuk masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia.

Konsep lain yang muncul mengenai pembangunan adalah strategi pembangunan berdimensi kerakyatan. Pembangunan berdimensi kerakyatan berarti bahwa rakyat yang mempunyai kekuasaan mutlak dalam menetapkan tujuan, mengelola sumber daya maupun mengarahkan jalannya pembangunan. Seperti yang dikemukakan oleh David Korten⁶⁵ bahwa model pembangunan harus memihak kepada rakyat, di mana terdapat penekanan akan pentingnya prakarsa dan perbedaan lokal, karena pembangunan seperti ini mementingkan sistem organisasi yang dikembangkan di sekitar satuan-satuan organisasi berskala manusia dan masyarakat yang berswadaya.

Oleh sebab itu, sudah sewajarnya apabila kemudian dilakukan berbagai penilaian tentang kebijakan pembangunan khususnya pembangunan masyarakat, mengingat kondisi dan taraf perkembangan masyarakat sudah berubah. Di samping kemajuan di bidang ekonomi, hasil pembangunan juga mampu meningkatkan pendidikan masyarakat, membuka desa-desa dari kondisi isolasi geografis, sosiologis dan kultural. Dengan demikian dapat juga dikatakan bahwa pembangunan telah meningkatkan kualitas sumber daya manusia, walaupun sifatnya masih relatif. Karenanya, potensi tersebut harus dikembangkan dengan cara memberi peluang yang lebih besar untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Reorientasi dalam pendekatan kebijakan pembangunan nasional semestinya dilakukan, setelah kondisi kehidupan masyarakat semakin membaik, sehingga faktor-faktor yang dapat memberikan toleransi bagi diberlakukannya kebijakan yang terlalu sentralistis, *top down*, bahkan represif dapat berubah.

Pada masa Orde Baru, keadaan tersebut tidak dimanfaatkan dengan baik. Dominasi dan intervensi tetap dilakukan oleh negara sampai level yang terendah dalam kehidupan masyarakat. Kondisi ini ternyata memberikan dampak buruk.

⁶⁵ David Korten dan Syahrir, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1988), h. 72

Ketahanan nasional diberbagai bidang, terutama ketahanan ekonomi, ternyata sangat rapuh dalam menghadapi krisis ekonomi dunia pada tahun 1997, yang menjadi penyebab terjadinya berbagai gerakan sosial politik yang berujung pada turunnya Soeharto dari tahta pemerintahan yang telah didudukinya selama kurang lebih 32 tahun. Jika ingin belajar dari sejarah, semestinya pada era reformasi sekarang ini, orientasi pembangunan semestinya berubah. Peranan, kewenangan dan kapasitas masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan perlu ditingkatkan.

Di pandang dari sisi yang lain, pemberian peranan yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat dalam keseluruhan proses pembangunan juga dapat memberikan dampak positif bagi proses pembangunan yang berkelanjutan, sehingga masyarakat tidak menjadi sangat tergantung pada program-program pemerintah dan bersifat menunggu instruksi. Masyarakat yang bersifat tergantung hanya akan melakukan aktivitas pembangunan selama ada program pemerintah dan ada instruksi dari atas, begitu program selesai, kegiatan juga akan terhenti. Menurut Emil Salim⁶⁶ pembangunan berkelanjutan tidak terbatas pada pengelolaan sumber alam secara berkelanjutan, tetapi juga berarti keberlanjutan sosial (*social Sustainability*) dan ketahan sosial (*social resilience*). Dengan keberlanjutan sosial berarti bahwa potensi manusia dan potensi sosial dalam masyarakat dapat dikembangkan. Dalam kondisi seperti itu, masyarakat juga memperoleh saluran untuk mengemukakan aspirasi maupun potensinya. Demikian juga ketidakpuasannya terhadap kondisi yang terjadi, sehingga memberikan motivasi untuk melakukan perbaikan. Hasrat menyalurkan aspirasi maupun rasa tidak puas yang tidak memperoleh penyaluran apabila sampai pada ambang batas sosial dapat meletup. Kalau itu terjadi dapat mengakibatkan hal-hal yang sifatnya destruktif.

Pendapat Emil Salim tidak berlebihan, karena secara teoritis dapat dijelaskan. Pada saat secara kumulatif aspirasi tidak dapat tersalur mengakibatkan

⁶⁶ Emil Salim dalam Prisma No. 1 tahun xx, h. 11

rasa kurang puas, kurang senang, frustasi dan kegelisahan.⁶⁷ Apabila hal yang sama dirasakan oleh sejumlah orang dan saling terjadi komunikasi akan menimbulkan semacam kegelisahan sosial. Kondisi semacam itu biasanya memunculkan tiga karakteristik yaitu : merasakan adanya desakan untuk bertindak tetapi tidak tahu harus berbuat apa, adanya perasaan yang menggelitik berupa kecemasan yang tidak menentu, dan rasa tidak tenteram yang dapat membangkitkan sikap beringas serta emosi yang tidak stabil mengakibatkan lebih mudah mengikuti dan menerima stimuli dan ide baru. Walaupun tidak selalu demikian, tetapi kondisi tersebut cukup potensial atau paling tidak memberikan iklim yang kondusif bagi timbulnya bentuk-bentuk perilaku kolektif, termasuk yang bersifat destruktif.

Kemudian satu hal lagi yang perlu untuk dilakukan agar tujuan pembangunan dapat tercapai adalah menciptakan suatu strategi pembangunan yang menghasilkan produk unggulan yang proses kemunculan dan perkembangannya tidak mudah didikte oleh negara lain. Produk unggulan ini tidak harus berupa hasil industri dengan teknologi canggih atau dengan investasi tinggi, tetapi bisa berupa produk lokal dengan daya saing handal. Di samping itu, produk unggulan tersebut tidak harus lain daripada yang lain, tetapi bisa berupa *common product* dengan berbagai keunikan. Dengan kata lain, produk unggulan itu tidak harus berskala tinggi tetapi bisa juga berada di daerah. Apabila strategi demikian yang dipilih dan dapat diterapkan maka pemberdayaan atau pembangunan daerah seyogyanya diupayakan menjadi prioritas penting dalam pembangunan di negara kita saat ini.

2. Sebab Ketimpangan Pembangunan

Ketimpangan pembangunan yang terjadi di Indonesia dipengaruhi oleh adanya kesenjangan dalam alokasi sumber daya yaitu sumber daya manusia, fisik, teknologi dan modal. Setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda dalam menghadapi isu ketimpangan pembangunan. Indonesia bagian barat menjadi

⁶⁷ Lihat Erich Goode, *collective Behavior*, (New York : A Harcourt Brace Javanovich College Publisher, 1992), h. 55

prioritas pembangunan ekonomi Indonesia sejak pemerintahan Orde Baru berkuasa. Terlebih sebelum desentralisasi diterapkan. Sebaliknya untuk wilayah Indonesia bagian Timur, banyak mengalami ketertinggalan diberbagai sektor pembangunan. Salah satu dampak sosial yang terjadi akibat kesenjangan atau ketimpangan pembangunan adalah adanya kemiskinan di berbagai sektor. Kemiskinan menjadi masalah bersama bangsa Indonesia. Berbagai program dan strategi penanggulangan kemiskinan telah banyak dilakukan oleh pemerintah, mulai dari penguatan kualitas sumber daya manusia, pembukaan lapangan pekerjaan, eksplorasi sumber daya alam dan penyediaan program padat karya.

Salah satu faktor penyebab ketimpangan dalam pembangunan menurut perspektif Sosiologi adalah kenyataan bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang memiliki masyarakat yang majemuk, yaitu masyarakat yang terdiri dari satuan-satuan sosial yang secara relatif berdiri sendiri-sendiri. Untuk menyatakan bahwa masyarakat Indonesia terdiri dari satuan-satuan masyarakat, pada dasarnya kita dapat menunjuk pada perkataan “Bhinneka Tunggal Ika” berarti berbeda-beda tapi satu jua. Dengan demikian, masyarakat Indonesia diwujudkan atas dasar landasan Bhinneka Tunggal Ika yang secara konseptual mengakui eksistensi keanekaan dan kecenderungan menunjuk suku bangsa sebagai satuan masyarakatnya.

Apabila bila ditanyakan tentang faktor yang menyebabkan terjadinya kemajemukan masyarakat Indonesia, maka terdapat beberapa faktor. Pertama adalah keadaan geografis yang membagi wilayah Indonesia atas kurang lebih 3.000 pulau yang tersebar di suatu daerah ekuator sepanjang kurang lebih 3.000 mil dari timur ke barat dan lebih dar 1.000 mil dari utara ke selatan. Kedua, yakni kenyataan bahwa bangsa Indonesia terletak di antara samudra Indonesia dan samudra Pasifik. Kenyataan letak yang demikian ini, sangat mempengaruhi terciptanya pluralitas agama di dalam masyarakat Indonesia, melalui pengaruh kebudayaan bangsa lain yang menyentuh masyarakat Indonesia. Ketiga, iklim yang berbeda dan struktur tanah yang tidak sama antara berbagai daerah di kepulauan nusantara ini, merupakan faktor yang menciptakan pluralitas regional. Perbedaan curah hujan dan kesuburan tanah merupakan kondisi yang

menciptakan lingkungan ekologis yang berbeda, yakni daerah pertanian sawah (*wet rice cultivation*). Perbedaan-perbedaan inilah kemudian yang menjadi sebab terjadinya kontras dan ketimpangan antar pulau, antara Jawa dan luar Jawa di dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, kependudukan dan lain-lain. Kemajemukan itu juga menyebabkan masyarakat memiliki *common will* dan *common social demand* yang beragam.

Pada konteks mikro yang menjadi penyebab terjadinya pembangunan ekonomi antar daerah pada umumnya disebabkan oleh :

- a. Keterbatasan informasi pasar dan informasi teknologi untuk pengembangan produk unggulan.
- b. Belum adanya sikap profesionalisme dan kewirausahaan dari pelaku pengembangan kawasan di daerah.
- c. Belum optimalnya dukungan kebijakan nasional dan daerah yang berpihak kepada petani dan pelaku swasta.
- d. Belum berkembangnya infrastruktur kelembagaan yang berorientasi pada pengelolaan pengembangan usaha yang berkelanjutan dalam perekonomian daerah.
- e. Belum berkembangnya koordinasi, sinergitas, dan kerjasama, di antara pelaku-pelaku pengembangan kawasan, baik pemerintah, swasta, lembaga non pemerintah dan petani serta antara pusat, propinsi dan kabupaten atau kota dalam upaya peningkatan daya saing kawasan dan produk unggulan.
- f. Masih terbatasnya akses petani dan pelaku usaha kecil terhadap modal pengembangan usaha, input produksi, dukungan teknologi, dan jaringan pemasaran dalam upaya pengembangan peluang usaha dan kerjasama investasi
- g. Belum optimalnya pemanfaatan kerangka kerjasama antar daerah untuk mendukung peningkatan daya saing kawasan dan produk unggulan

Kalau kita lihat secara obyektif, ketimpangan pembangunan yang terjadi selama ini berlangsung dan berwujud khususnya pada negara berkembang dalam berbagai bentuk, aspek atau dimensi. Bukan saja ketimpangan hasil-hasilnya, misalnya dalam hal pendapatan perkapita, tetapi juga ketimpangan kegiatan atau proses pembangunan itu sendiri. Bukan pula semata-mata ketimpangan spasial atau antar daerah, yakni antara daerah pedesaan dan perkotaan. Akan tetapi juga berupa ketimpangan sektoral dan ketimpangan regional, yang dapat dilihat pada perbedaan mencolok dalam aspek-aspek seperti penyerapan tenaga kerja, alokasi dana perbankan, investasi dan pertumbuhan.

Secara makro ketimpangan pembangunan yang terjadi diberbagai daerah, tentunya karena lebih disebabkan oleh aspek strategi pembangunan yang kurang tepat. Strategi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan misalnya, ternyata tidak mampu mengatasi persoalan-persoalan yang terjadi di daerah, malah sebaliknya memperkaya pelaku-pelaku ekonomi tertentu yang dekat dan mudah mendapatkan akses pembangunan secara gratis.

Walaupun tak dapat dipungkiri bahwa kondisi tersebut bisa menjadi aset dalam pelaksanaan pembangunan. Namun dapat juga menimbulkan suatu kesulitan tersendiri, utamanya dalam hal pemerataan kesejahteraan dan hasil-hasil pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah harus menyelesaikan permasalahan akarnya yaitu ketimpangan pembangunan. Apabila permasalahan inti sudah terselesaikan maka permasalahan yang timbul sebagai akibat ketimpangan pembangunan akan terselesaikan satu persatu, mulai dari masalah yang terkecil. Pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah setidaknya akan mendapatkan apa yang disebut prestasi pembangunan yang dapat dinilai dengan berbagai macam cara, tolak ukur maupun pendekatan. Penilaian dengan pendekatan ekonomi dengan tolak ukur pendapatan perkapita sebagaimana kita sadari belum cukup untuk menilai keberhasilan pembangunan. Pendapatan perkapita tidak mencerminkan bagaimana pendapatan suatu daerah terbagi dikalangan penduduknya, sehingga unsur pemerataan dan keadilan tidak terpantau. Distribusi pendapatan mencerminkan merata atau timpangnya pembagian hasil pembangunan suatu daerah dikalangan penduduknya.

Ketimpangan pembangunan juga bisa disebabkan oleh karena strategi pertumbuhan ekonomi yang cepat yang tidak disertai dengan pemerataan, hal ini merupakan kekeliruan yang dilakukan oleh para pemimpin di negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia. Dalam menjalankan strategi tersebut, pinjaman luar negeri telah memainkan peran besar sebagai pembiayaan. Padahal sering terjadi adanya ketidaksesuaian antara program pembangunan yang dianjurkan negara donor dengan kebutuhan masyarakat. Kebijakan *fiscal* dan moneter juga tidak berpihak pada masyarakat miskin. Pengelolaan sumber daya alam kurang hati-hati dan tidak bertanggung jawab, strategi pembangunan bersifat *topdown*, pelaksanaan program berorientasi proyek, *misleading* industrialisasi, liberalisasi perekonomian terlalu dini tanpa persiapan yang memadai untuk melindungi kemungkinan terpinggirkannya kelompok-kelompok miskin di masyarakat. Selanjutnya berkembang budaya *materialism* dan maraknya praktek Kolusi Korupsi dan Nepotisme (KKN) yang merusak masyarakat sampai ke akar-akarnya.

3. Pembangunan Sebagai Proses Perubahan Struktur dan Nilai Masyarakat

Kehidupan manusia senantiasa mengalami perubahan. Hal ini disebabkan karena manusia memiliki keinginan yang tak terbatas. Di samping itu manusia juga selalu melakukan interaksi dengan manusia lain atau kelompok-kelompok sosial lain di dalam masyarakat secara keseluruhan. Perubahan sosial merupakan suatu proses yang wajar terjadi dalam kehidupan sosial dan akan berlangsung terus-menerus. Dalam kaitannya dengan pembangunan, maka suatu pembangunan hanya dapat terlaksana melalui perubahan sosial. Sikap mental modern dan teknologi canggih akan memperlancar pembangunan suatu bangsa. Dengan demikian, untuk keberlangsungan pembangunan dibutuhkan kondisi perubahan sosial yang progresif.

Hal ini berarti bahwa pembicaraan tentang pembangunan tidak dapat dipisahkan dari perubahan sosial. Selanjutnya, pembicaraan tentang perubahan sosial tidak dapat dipisahkan dari pembicaraan tentang perubahan struktur sosial (*social structure change*) dan perubahan kebudayaan (*cultural change*). Perubahan

sosial dan perubahan kebudayaan dapat dipisahkan secara teoritis tetapi dalam realitas, keduanya tidak dapat dipisahkan. Kehidupan sosial masyarakat menghasilkan kebudayaan, dan tidak ada masyarakat yang tidak memiliki kebudayaan. Kebudayaan ada karena adanya masyarakat sebagai wadah kebudayaan. Perbedaan pengertian antara perubahan sosial dan perubahan budaya terletak pada pengertian yang diberikan kepada masyarakat dan budaya.

Perubahan budaya menekankan pada perubahan sistem nilai, sedangkan perubahan sosial pada sistem kelembagaan yang mengatur tingkah laku anggota masyarakat. Pelaksanaan pembangunan di daerah pedesaan menyebabkan perubahan pada masyarakat pertanian tradisional ke arah masyarakat pertanian modern atau industri modern. Perubahan itu ditandai oleh perubahan-perubahan dalam sistem nilai masyarakat, misalnya lebih banyak berorientasi pada nilai-nilai rasional dan komersial atau memperhitungkan untung rugi dalam pelaksanaan pekerjaannya (bertani) ketimbang nilai-nilai kerjasama atau gotong-royong yang dianut oleh masyarakat pertanian tradisional.

Pada masa lampau perubahan ini berjalan lambat karena teknologi waktu itu belum semoderen teknologi dewasa ini. Perkembangan masyarakat yang penuh dengan penemuan meningkatkan arus transportasi maupun komunikasi antar masyarakat dengan berbagai kebudayaan. Selama penemuan masih terbatas pada kegiatan tingkat penelitian di laboratorium saja, selama itu akibat pengaruh dan dampaknya terhadap masyarakat belum dirasakan dan hanya sekedar kemajuan dalam bidang ilmu teknologi yang lebih dikenal dengan istilah inovasi.

Kemajuan dalam bidang transportasi telah mengakibatkan di permudahannya mobilitas fisik manusia, kontak antar suku dan antar bangsa meningkat. Meningkatnya frekuensi dan volume kontak tadi memungkinkan penyebaran pengetahuan secara lebih cepat. Dalam kancah internasional hal ini sedemikian meresahkan, sehingga terjadilah usaha untuk menjembatani *gap* antara negara industri yang maju dengan negara berkembang, antara lain dengan pengadaan berbagai bentuk bantuan asing yang dikenal dengan *technical assistance* terutama dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Beberapa resolusi

tentang pengalihan teknologi (*transference of technology*) menunjukkan keinginan untuk pemerataan pengetahuan antara negara industri dengan negara berkembang. Telah disadari sepenuhnya bahwa abad ini penuh dengan kemajuan yang ditentukan oleh dua bidang yaitu ilmu pengetahuan dan teknologi, yang saling kait-mengait dan kemajuan suatu bangsa ditentukan oleh faktor ini. Khusus dalam usaha mengatasi masalah kemiskinan di suatu negara, faktor ilmu pengetahuan dan teknologi dianggap merupakan faktor yang dapat mempercepat pendekatan manusia dengan sumber daya yang dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraannya.

Pada umumnya orang berpendapat bahwa perubahan masyarakat dan usaha mencapai cita-cita suatu bangsa paling mudah dan cepat dapat terlaksana dalam masyarakat yang homogen. Setidak-tidaknya pendekatan homogenitas sering dinilai sebagai pendekatan yang sangat membantu suatu masyarakat mencapai cita-citanya. Memang ada benarnya kalau masyarakat yang bersifat homogen mengalami perubahan, maka perubahan akan terjadi dengan lebih cepat dan dengan kemungkinan keberhasilan yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan karena masyarakat tersebut sudah sama-sama memiliki nilai sosial budaya dan pandangan hidup yang sama terhadap suatu sasaran masyarakatnya. Hal ini dapat dilihat pada masyarakat pedesaan. Perubahan yang terjadi secara cepat juga didukung oleh sikap dan peranan dari para pemuka masyarakat, kalau ia setuju dengan perubahan, maka perubahan akan terjadi. Sebaliknya kalau pemuka masyarakat tidak setuju dengan perubahan, maka akan dihambatnya, terutama bila bertentangan dengan pendapatnya, apalagi kepentingan pribadinya.

Setiap masyarakat mempunyai nilai-nilai sosial yang mengatur tata kelakuan warganya. Termasuk di dalam nilai-nilai sosial ini adalah tata susila dan adat kebiasaan. Nilai-nilai sosial ini merupakan ukuran-ukuran di dalam menilai tindakan dalam hubungannya dengan orang lain. Dengan nilai-nilai sosial ini orang yang satu dapat memperhitungkan apa yang akan dilakukan oleh orang lain. Jika ada pertemuan di antara anggota masyarakat yang berbeda nilai-nilai sosialnya, maka kerap kali mereka tidak dapat saling memperhitungkan tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh pihak lain. Keadaan-keadaan semacam ini bisa

menimbulkan ketakutan dan kecemasan. Demikian pula jika tidak ada keseragaman di dalam penilaian di dalam suatu masyarakat yang sama, akibatnya akan sama yaitu orang yang satu akan mencurigai orang yang lain.

Untuk dapat mengerti tentang sistem nilai, hendaknya kita ketahui lebih dahulu apakah fungsi nilai di dalam hidup masyarakat. Nilai-nilai di dalam masyarakat diperlukan untuk menentukan tindakan atau sikap mana yang dianggap baik. Berdasarkan atas nilai-nilai inilah, maka disusun norma-norma, yang menyatakan mana yang di anggap baik dan kurang baik. Demikian pula berdasarkan nilai-nilai ini timbul kepercayaan-kepercayaan. Adakalanya satu nilai dipergunakan di dalam beberapa norma, kerap kali pula satu norma mempergunakan beberapa nilai. Nilai tentang kejujuran dipergunakan di dalam beberapa norma yang mengatur aspek kehidupan, tetapi satu aspek kehidupan seperti lembaga perkawinan didasarkan atas beberapa nilai.

Beberapa jenis nilai dapat dikelompokkan di dalam suatu rangkuman atau kita dapat mengadakan perbandingan, mana unsur-unsur yang sama dan mana unsur-unsur yang tidak sama. Setiap penemuan baru (*invention*) demikian pula setiap konsepsi baru, sebenarnya hanya terdiri atas unsur-unsur lama yang dikombinasikan menjadi sesuatu yang baru. Unsur-unsur lama dikombinasikan menjadi pemikiran baru dan pemikiran baru ini kemudian merupakan unsur baru lagi bagi penciptaan konsepsi yang lebih baru lagi. Setiap penyiar agama telah mengetahui bahwa untuk memperkenalkan agama harus dipergunakan unsur-unsur yang telah lama dikenal oleh masyarakat. Salah satu hal yang telah lama dikenal oleh masyarakat. salah satu hal yang telah lama dikenal adalah sistem nilai yang bersama-sama dengan norma-norma dan kepercayaan merupakan kebudayaan. Maka lebih sukar untuk menyiarkan agama di dalam masyarakat yang sudah mempunyai kebudayaan yang sudah tua daripada di dalam masyarakat yang kebudayaannya masih dalam tingkat yang lebih primitif. Tujuan nilai-nilai sosial ialah untuk mengadakan tata kelakuan atau ketertiban. Tata kelakuan ini hanya mungkin jika nilai-nilai sosial ini mempunyai wadah untuk menegakkannya, karena tanpa wadah yang jelas nilai-nilai sosial ini tidak mempunyai daya pengatur. Wadah yang dimaksudkan di sini ialah struktur atau

susunan masyarakat. seperti halnya susunan kepangkatan dalam dunia sipil atau militer, maka struktur masyarakat mempunyai tugas untuk menegakkan disiplin. Di dalam struktur inilah ditegaskan perbedaan antara wewenang, pengaruh dan kekuasaan suatu lapisan masyarakat. Hal ini disebabkan, karena penggolongan masyarakat sebenarnya tidak lain dari pembagian masyarakat di dalam pelbagai lapisan menurut pengaruh dari kekuasaan golongan itu. Jadi struktur masyarakat mencerminkan perbedaan antara kekuasaan dan pengaruh dari warga masyarakat yang bersangkutan. Siapa yang menduduki tempat tinggi di dalam struktur masyarakat, dia pula yang mempunyai kekuasaan dan pengaruh yang besar. Di samping itu, ukuran kekuasaan dan pengaruh berbeda dari zaman yang satu ke zaman yang lain. Pada waktu masyarakat terdiri atas kasta-kasta, maka ukuran kekuasaan dan pengaruh diukur dan ditentukan mula-mula oleh pemilikan tanah dan tenaga manusia, baru setelah kekuasaan dan pengaruh lebih kokoh, diadakan ukuran berkuasa, maka dicarilah alasan untuk membenarkan kedudukan yang baru ini.

Nilai sekunder yang betul-betul telah berubah ialah pandangan yang sifatnya materialistik. Kira-kira pada tahun 60-an sampai 70-an masih mudah menggunakan tenaga orang lain tanpa uang sepeser pun. Kini yang ditanyakan orang ketika ada sesuatu yang akan dikerjakan adalah untung rugi. Di samping itu gagasan bahwa "Semua Urusan Minta Uang Tunai (SEMUT)" atau orientasi ke arah uang (*money oriented*) telah terlanjur tertanam di masyarakat. Contoh yang dilihat di layar televisi, baik tayangan iklan maupun sinetron-sinetron semuanya menampilkan sesuatu yang sifatnya materi. Di samping itu ada suatu gejala yang timpang, nilai untung rugi telah tertanam tetapi nilai yang berkaitan dengan uang seperti halnya kejujuran, bonafiditas, dan lain-lain belum tertanam dengan baik. Dalam perspektif sosiologi dikatakan bahwa apabila suatu masyarakat mengalami perubahan sementara nilai-nilai yang mendukung perubahan itu belum ada, maka di dalam masyarakat akan terjadi *anomi* atau keadaan tanpa aturan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa nilai sekunder mengenai uang didasarkan pada status dan nasib, tetapi nilai sekunder lainnya yang bersangkutan dengan nilai itu belum ada. Akibatnya ialah tidak adanya kepastian, karena adanya

norma-norma dan nilai-nilai yang menjadi dasarnya dimaksudkan untuk mendapatkan kepastian, sedangkan kepastian itu belum ada. Kemudian anggota masyarakat mencari-cari bentuk yang sesuai, tetapi bentuk itu juga belum ditemukan. Adanya korupsi, pungutan liar dan bentuk-bentuk kejahatan lainnya karena faktor uang, muncul disebabkan karena adanya percampuran antara nilai baru yang berdasarkan pada uang dan interpretasi berdasarkan atas nilai dasar status dan nasib. Lebih diperparah lagi dengan tidak ada atau kurangnya kontrol dari pemerintah, keluarga, dan lembaga-lembaga yang ada di dalam masyarakat. Individu menjadi sasaran langsung dari berbagai pengaruh dari luar, mulai dari penawaran sabun sampai penawaran buku-buku yang bermacam-macam. dari pihak-pihak tertentu. Maka keluarga merupakan satu-satunya tempat berlindung. Walaupun pada saat ini keluarga pun sifatnya tidak stabil lagi, yang dibuktikan dengan tingginya kasus perselingkuhan dan perceraian.

Dalam menghadapi pembangunan industrialisasi dan perkembangan masyarakat yang makin modern, maka keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat harus diperkuat iman dan kestabilannya. Jika dikatakan industrialisasi, berarti industri berat sampai industri ringan, meskipun beraneka ragam tetapi semuanya mempunyai kesamaan. Semua industri yang mempergunakan teknologi yang maju akan menyebabkan perubahan, baik pada penyediaan keterampilan dan kerangka nilai-nilai yang dapat mendukung perubahan yang terjadi akibat proses pembangunan. Tanpa nilai-nilai yang mendukung, maka pembangunan dan perubahan masyarakat akan menjadi momok dan hantu yang mengerikan. Dalam karya spektakuler Max Weber "*The Protestant Ethic and The Spirit Capitalism*"⁶⁸ dijelaskan bahwa di Eropa, agama Kristen Protestan yang berhasil menimbulkan nilai-nilai moral yang mendukung munculnya kapitalisme. Hal ini dapat dibandingkan dengan nilai-nilai yang ada di Indonesia. Sudah sejauh apa nilai-nilai tersebut mendukung keberhasilan pembangunan ataukah sudah seperti apa proses pembangunan merubah nilai-nilai masyarakat.

Pendekatan yang digunakan dalam melihat persoalan pembangunan sebagai proses perubahan struktur dan nilai masyarakat adalah pendekatan sosiologi,

⁶⁸ Dalam Hotman Siahaan, Pengantar Ke Arah Sejarah Sosiologi, (Jakarta : Erlangga, 1986), h. 205

artinya di pandang dari sudut interaksi antar manusia di dalam hidup bermasyarakat. Tentu kita telah mengetahui bahwa dalam pelaksanaan pembangunan sekarang ini, masyarakat mengalami banyak masalah. Pertama adalah bagaimana sikap kita terhadap nilai-nilai dasar yang telah berakar selama berabad-abad, apakah akan dengan nilai-nilai yang lain atautkah kita dan nilai-nilai tersebut akan berkompromi dengan perubahan yang terjadi. Mengingat struktur masyarakat kita yang sebagian besar masih bersifat agraris, maka bagaimana pun juga dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan harus memperhitungkan kenyataan ini. Kalau tidak, kita akan terasing dari kehidupan masyarakat kita sendiri. Di samping itu masih berlaku dalil utang jasa berarti utang budi. Orang yang merasa berutang akan berusaha untuk mengembalikannya. Dalil ini berlaku di lingkungan ekonomi jasa. Dalam keadaan masyarakat yang heterogen, di mana strukturnya setengah ekonomi jasa setengah ekonomi uang, sedangkan nilai dan norma yang mengatur keadaan ini belum terumuskan, maka utang budi ini dibayar dengan komersialisasi jabatan. Fenomena ini, dapat kita lihat pada kehidupan masyarakat. Maka pekerjaan selanjutnya adalah penanaman nilai-nilai agama, nilai-nilai moral, nilai-nilai sosial, maupun nilai-nilai budaya yang tepat untuk menghadapi situasi yang semakin berubah. Di samping itu tidak boleh dilupakan pendidikan dan keterampilan secara formal dan informal. Sehingga setiap elemen yang ada di dalam masyarakat siap untuk menghadapi perubahan, bagaimanapun bentuknya.

BAB III. PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

1. Konsep Pemberdayaan

Dalam pengertian umum pemberdayaan (*empowerment*) dapat diartikan sebagai suatu proses sosial multidimensi yang bertujuan untuk membantu individu atau kelompok agar dapat memperoleh kendali bagi kehidupan mereka sendiri. Pemberdayaan merupakan proses pendidikan nonformal dalam membelajarkan masyarakat sehingga mereka memiliki pemahaman dan mampu mengendalikan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam upaya untuk meningkatkan kedudukannya di masyarakat. Pemberdayaan masyarakat adalah

suatu proses dimana masyarakat khususnya yang kurang mempunyai akses kepada sumber daya pembangunan di dorong untuk makin mandiri dalam mengembangkan kehidupan mereka, di mana dalam proses kehidupan ini masyarakat dibantu untuk mengkaji kebutuhan, masalah dan peluang pembangunan, selain untuk menemukan solusi eksternal maupun sumber daya internal berupa milik sendiri.

Pemberdayaan menggunakan delapan prinsip yaitu (1) dilakukan dalam kelompok-kelompok kecil, (2) pemberian tanggungjawab kepada kelompok tersebut, (3) kepemimpinan kelompok dilakukan oleh anggota kelompok, (4) pendidik berperan sebagai fasilitator, (5) proses pembelajaran dilakukan secara demokratis, (6) kesatuan pemahaman antara kelompok dengan pendidik tentang upaya mencapai tujuan, (7) peningkatan status sosial, ekonomi, dan kemampuan politik mereka dalam masyarakat, (8) dampak bagi kemajuan diri dan masyarakat yang mencakup pembelajaran orang lain, dan partisipasinya dalam pembangunan masyarakatnya.

Pendekatan pembelajaran dalam pemberdayaan masyarakat adalah : (1) pelatihan dan bimbingan kepekaan yang tinggi terhadap perkembangan lingkungan sosial, ekonomi, politik dan alam sekitar, (2) pembelajaran dan pelatihan keterampilan fungsional yang relevan dengan kebutuhan dan potensi lingkungan (3) pembinaan dan pengembangan kerja sama untuk memecahkan masalah, yaitu membawa suatu kondisi kepada kondisi lain yang lebih baik.

Sasaran pemberdayaan masyarakat adalah tumbuh kembangnya sumber daya manusia di masyarakat yang memiliki budaya gemar berorganisasi (*community organization*) dan budaya gemar mengembangkan ekonomi (*economic development*) sebagai prasyarat peningkatan aspek-aspek kehidupan lainnya. Dengan demikian peranan pendidikan non formal dalam pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) adalah mengembangkan sumber daya manusia (*human resource development*) yang memiliki budaya gemar membangun (*community development*). Berkembangnya budaya ini menjadi prasyarat untuk peningkatan kualitas aspek-aspek kehidupan lainnya dalam masyarakat seperti keimanan dan ketaqwaan, pendidikan, kesehatan, budaya dan keamanan.

Menurut Czuba⁶⁹ ada tiga komponen penting dalam upaya memahami pemberdayaan, yaitu :

- a. Pemberdayaan bersifat multidimensi di mana terlibat didalamnya dimensi sosiologi, psikologi, ekonomi dan dimensi lainnya. Pemberdayaan dapat berlangsung pada berbagai jenjang seperti individu, kelompok dan komunikasi masyarakat.
- b. Pemberdayaan (menurut defenisi) adalah suatu proses sosial, manakala hal ini terjadi dalam hubungannya dengan pihak lain.
- c. Pemberdayaan merupakan suatu proses yang mirip dengan suatu perjalanan bagi pihak yang sedang membangun di mana kita berkarya didalamnya.

Pemberdayaan dilakukan untuk mendorong dan memotivasi sumber daya yang dimiliki serta berupaya mengembangkan dan memperkuat potensi tersebut yaitu penguatan individu dan organisasi dengan membangkitkan kesadaran kompetensi yang dimiliki. Pemberdayaan masyarakat yang ditujukan untuk mengikis fenomena kemiskinan dan mempromosikan keadilan serta berkelanjutan dalam pembangunan masyarakat.

Menurut Friedman⁷⁰ kemiskinan terjadi karena berlangsungnya perampasan daya kemampuan (*disempowerment*) terhadap golongan miskin. Perampasan daya ini berlangsung melalui ekspansi pada tingkat global dan praktek pembangunan pada tingkat nasional. Daya kemampuan pada golongan miskin yang terampas tersebut adalah :

- (1) Daya sosial berupa akses terhadap basis produksi rumah tangga seperti lahan, sumber keuangan, informasi, pengetahuan dan keterampilan serta partisipasi dalam organisasi sosial.
- (2) Daya politik, berupa akses individu dalam pengambilan keputusan politik, bukan dalam hal memilih melainkan juga dalam menyuarakan aspirasi dan untuk bertindak secara kolektif.

⁶⁹ Cheryl Czuba, *Empowerment*, (Czuba a. caurl, Michigan Cag Unicorn Edu, 2000), h.129

⁷⁰ J. Friedman, *Empowerment*, op. cit, h. 176

- (3) Daya psikologis, berupa kesadaran tentang potensi diri, baik dalam ranah sosial maupun ranah politik.

Pemberdayaan menyangkut proses di mana golongan miskin difasilitasi, didukung dan diperkuat untuk memperoleh kembali daya yang terampas tersebut. Untuk mengukur proses pemberdayaan masyarakat, ada beberapa kegiatan yang dapat di lihat yaitu :

- (1) Pengorganisasian Masyarakat

Bidang ini berkenaan dengan peningkatan partisipasi masyarakat yang dilakukan secara efektif melalui pengorganisasian. Masyarakat dapat diorganisasikan ke dalam beberapa bentuk seperti organisasi kewilayahan yang luas, organisasi sektoral dan jaringannya atau aliansi dan koalisi. Organisasi-organisasi ini merupakan alat masyarakat untuk menyatakan kehendak mereka dan untuk mempengaruhi proses perubahan yang diinginkan.

- (2) Penguatan Kelembagaan

Kegiatan ini pada dasarnya merupakan penguatan kemampuan organisasi yang telah ada dengan meningkatkan unsur : pengetahuan, keterampilan dan sumber daya yang termasuk didalamnya proses perguliran, manajemen, kemandirian kelompok, norma dan nilai yang dianut organisasi agar kegiatan kolektif menjadi lebih efektif dan efisien. Dalam penerapannya penguatan kelembagaan banyak dilakukan melalui pelatihan, keterampilan dan studi banding. Keterampilan dalam hal ini mencakup latihan kepemimpinan, penerapan organisasi dan manajemen keuangan, studi banding dilakukan untuk melihat kelompok di tempat lain yang telah berhasil meningkatkan produktivitas kerja organisasi.

- (3) Manajemen Sumber Daya Manusia

Kegiatan ini untuk menjamin bahwa kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan apabila mereka mampu mengelola sumberdaya dengan baik termasuk didalamnya adalah kegiatan-kegiatan pengembangan

organisasi sosial yang dapat melakukan fungsi pelayanan sosial seperti perumahan, pendidikan, kesehatan, rekreasi, transportasi dan kegiatan lain yang di anggap perlu. Di samping itu, organisasi ekonomi diperlukan untuk memformulasikan berbagai kegiatan ekonomi yang ada menjadi lebih beragam dan luas sehingga dapat memperluas lapangan kerja kegiatan konservasi dan rehabilitasi lingkungan demi terciptanya pembangunan ekologi dan ekosistem juga mendapat perhatian.

Seluruh konsep yang dikemukakan oleh para ahli pada prinsipnya bahwa pemberdayaan adalah upaya dalam meningkatkan kemampuan masyarakat sesuai dengan potensi yang dimiliki dalam pencapaian tingkat kesejahteraan yang baik. Pemberdayaan merupakan upaya untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dan pemberian kesempatan yang seluas-luasnya bagi penduduk kategori miskin untuk melakukan kegiatan sosial ekonomi yang produktif sehingga mampu menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi dan pendapatan yang lebih besar. Lebih lanjut bahwa upaya pemberdayaan masyarakat pada hakekatnya diarahkan untuk meningkatkan akses bagi individu, keluarga dan kelompok masyarakat terhadap sumber daya untuk melakukan proses produksi dan kesempatan berusaha. Untuk dapat mencapai hal tersebut diperlukan berbagai upaya untuk memotivasi antara lain dengan bantuan modal dan pengembangan sumber daya manusia.

Sementara itu di dalam bukunya Sunyoto Usman⁷¹ mengatakan bahwa dalam membicarakan mengenai pemberdayaan masyarakat miskin setidaknya ada dua macam perspektif yang relevan untuk mendekati persoalan tersebut, yaitu : perspektif yang memfokuskan perhatiannya pada alokasi sumber daya (*resource allocation*). Dalam perspektif ini, ketidakberdayaan kelompok miskin di anggap sebagai akibat dari *syndrom* kemiskinan yang melekat pada kehidupan kelompok miskin itu sendiri. Perspektif yang kedua memfokuskan perhatiannya pada

⁷¹ Dipinjam dari Konsep yang ditawarkan oleh Martin Rein, *Social Science and Public Policy*, (Penguin Books Ltd, England, 1976), 210-248, sebenarnya Rein juga mengemukakan konsep "*personal and social theory*" tetapi sengaja tidak diketengahkan karena dirasakan kurang relevan dengan teori ini.

penampilan kelembagaan (*institutional performance*). Menurut perspektif ini, ketidakberdayaan dianggap sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan pelayanan sosial yang diskriminatif atau hanya menguntungkan kelompok kaya dan merugikan kelompok miskin.

Oleh karena asumsi dasar perspektif-perspektif tersebut berbeda, maka implikasi kebijaksanaan yang disarankan untuk meningkatkan akses kelompok miskin pada pelayanan sosial juga berbeda. Perbedaan semacam ini sebetulnya tidak hanya timbul dalam usaha untuk menganalisa pembangunan satu bidang tetapi juga dalam pembangunan bidang-bidang yang lain. Perbedaan itu terjadi antara lain karena kategori deskripsi dan analisa dalam pendekatan ilmiah selalu sarat dengan implikasi nilai yang membuat kita sukar menghindari premis moral.

Konsekuensi dari perbedaan tersebut adalah bahwa setiap perspektif selalu mengandung nilai perkiraan perspektif yang berbeda pula. Meskipun demikian. Sifat atraktif konsekuensi sosial yang ditimbulkannya tidak selalu bergantung pada derajat kebenaran atau kehebatan suatu perspektif dalam memecahkan persoalan yang berkembang dalam masyarakat. Dalam kenyataannya, bisa saja terjadi bahwa dua perspektif yang sama-sama benar melahirkan kekuatan moral yang sangat berlainan. Jika dicermati, kelihatan bahwa masing-masing perspektif memiliki perbedaan prioritas dalam tindakan. Keduanya tidak harus dipertentangkan karena boleh jadi suatu perspektif relevan diterapkan untuk tempat dan waktu tertentu, namun tidak relevan jika diterapkan untuk tempat dan waktu yang lain.

Apabila kita mengikuti perspektif pertama yang lebih memfokuskan perhatiannya pada alokasi sumberdaya maka usaha yang diperlukan untuk mempertinggi akses kelompok miskin pada pelayanan sosial tidak dapat berdiri sendiri. Usaha itu harus berpaut dengan program-program pengentasan kemiskinan. Hal ini tentu bukan usaha sederhana dan sangat banyak tantangannya, terutama karena pemerataan hasil-hasil pembangunan ekonomi belum berjalan seperti yang diharapkan. Salah satu hal yang sangat penting adalah bagaimana mengusahakan agar penghasilan yang diperoleh kelompok miskin tidak hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan perut tetapi juga masih dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan lainnya. Kelompok miskin tidak dipacu bekerja keras,

namun juga perlu ada stimulant tertentu sehingga mereka bersedia menyimpan sebagian penghasilannya bagi pemenuhan kebutuhan sosial lainnya. Sementara itu, apabila kita mengikuti perspektif kedua yang memfokuskan perhatiannya pada penampilan kelembagaan maka yang dibutuhkan adalah pemikiran di seputar redistribusi sumber-sumber ekonomi dan mekanisme pengelolaan program pelayanan sosial. Redistribusi ini tidak ditujukan secara langsung kepada kelompok miskin tetapi melalui lembaga-lembaga terkait.

2. Strategi Pemberdayaan

Strategi berasal dari bahasa Latin "*strategos*" yang mula-mula merujuk kepada kegiatan seorang jenderal yang mengkombinasikan "*stratos*" (militer) dengan "*ago*" (memimpin). Strategi bermakna kegiatan memimpin militer dalam melaksanakan tugas-tugasnya terutama untuk memenangkan pertempuran. Kini kata strategi digunakan dalam berbagai kegiatan seperti ekonomi, sosial, politik, dan pendidikan. Manajemen strategi berupaya untuk mendayagunakan berbagai peluang baru yang mungkin terjadi pada masa yang akan datang untuk memberdayakan masyarakat. dalam upaya memberdayakan masyarakat Suzanne Kindervatter ⁷² mengemukakan lima strategi yang di tempuh dalam rangka proses pemberdayaan yaitu :

- a. *Need oriented*, pendekatan yang berorientasi pada kebutuhan.
- b. *Endogenous*, pendekatan yang berorientasi pada kondisi dan kenyataan yang ada di masyarakat.
- c. *Self reliance*, pendekatan yang berorientasi pada terciptanya rasa mampu diri, percaya diri sendiri dan mandiri.
- d. *Ecologically sound*, pendekatan yang tidak mengabaikan aspek lingkungan.
- e. *Based on structural transformation*, pendekatan yang berorientasi pada perubahan struktur dan sistem.

⁷² Suzanne Kindervatter, *Non Formal Education as An Empowering Akherst* (University of Massachussetts, 1979), h. 45

Strategi manajemen pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan saat ini lebih banyak menggunakan pendekatan sektoral atau mono disiplin, sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing dan daya dukung yang tersedia pada lembaga-lembaga penyelenggara pemberdayaan masyarakat baik di lingkungan perguruan tinggi maupun pada instansi-instansi pemerintah. Padahal pengembangan aspek-aspek kehidupan masyarakat lebih membutuhkan pendekatan yang komprehensif. Oleh karena itu perlu dicari alternatif inovasi manajemen pemberdayaan masyarakat sehingga pemberdayaan tersebut dapat dilakukan berdasarkan pendekatan sistem, dilaksanakan secara strategik, kolaboratif, komprehensif, multisektor dan multidisiplin, berkelanjutan, berdasarkan kebutuhan dan potensi lingkungan, serta pengaruhnya dapat dirasakan langsung berupa kemajuan masyarakatnya. Salah satu alternatif adalah mengintegrasikan pemberdayaan masyarakat ke dalam gerakan pembangunan masyarakat.

Kartasasmita⁷³ mengemukakan strategi untuk memberdayakan masyarakat dapat ditempuh melalui tiga cara sebagai berikut :

- (1) Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang. Kondisi ini didasarkan asumsi bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Hakikat dari kemandirian dan keberdayaan tiap 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.
- (2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh rakyat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, menampung berbagai masukan, menyediakan berbagai prasarana dan sarana baik fisik (irigasi, jalan dan listrik) maupun sosial (sekolah dan fasilitas dan pelayanan kesehatan) yang dapat di akses oleh masyarakat lapisan paling bawah, terbukanya berbagai peluang akan membuat rakyat makin berdaya, seperti

⁷³ Ginanjar Kartasasmita, *Pemberdayaan Masyarakat : Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat*, (Jakarta : Bappenas, 1996), h.87

tersedianya lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan dan pemasaran di pedesaan dalam upaya memberdayakan rakyat ini yang penting adalah peningkatan mutu dan perbaikan sarana pendidikan dan kesehatan, serta akses pada sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar.

- (3) Memberdayakan rakyat dalam arti melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah. Dalam proses pemberdayaan harus di cegah jangan sampai yang lemah bertambah lemah atau terpinggirkan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan rakyat, melindungi dan membela harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi terhadap yang lemah.

Pendekatan yang lain adalah konsep *house hold adaptive strategy* yang lebih dikenal dengan sebutan *house hold strategy* yang dikemukakan oleh Bannet ⁷⁴(dikutip oleh Putra). *House Hold Strategy* adalah pola-pola yang di bentuk oleh berbagai penyusuain yang direncanakan oleh manusia untuk mendapatkan serta menggunakan sumber daya dan untuk memecahkan masalah yang langsung mereka hadapi. *House Hold Strategy* atau strategi rumah tangga ini sebagai pola-pola yang di bentuk oleh berbagai usaha yang direncanakan oleh manusia untuk memenuhi syarat minimal yang dibutuhkannya dan untuk memecahkan masalah-masalah yang langsung mereka hadapi.

Dalam hal meningkatkan pendapatan diperlukan adanya pengembangan atau pembangunan ekonomi yang mantap, dalam hubungan ini ada beberapa unsur yang ikut menentukan bagaimana pembangunan ekonomi dilaksanakan suatu negara atau suatu tempat, antara lain dengan menyerasikan atau mencari pemecahan prioritas antara unsur-unsur :

- a. Individu dan masyarakat.

⁷⁴ Lihat Putra dan Heddy, Menawang (Hubungan Patron Klien di Sulawesi Selatan), (Yogyakarta : Gadjah Mada University, 1985), h.98

- b. Pekerjaan atau spesialisasi dan kesempatan kerja yang merata demi peningkatan pendapatan.
- c. Menangani masalah keterbatasan sumber daya maupun kemampuan atau keterampilan hal mana merupakan unsur dasar ekonomi dan pengelolanya.
- d. Masalah sistem ekonomi yang dipilih dan organisasi atau sistem sosial yang menunjang atau tidak menunjang.⁷⁵(susanto 1995)

Berdasarkan hal tersebut, maka pengembangan atau pembangunan ekonomi mempermasalahkan beberapa hal, antara lain :

- a. Bagaimana menggerakkan sarana dan potensi yang ada, termasuk didalamnya unsur lembaga (sosial) yang resmi dan yang bersifat sosial dan memanfaatkan sumber manusiawi yang ada.
- b. Sekaligus dengan usaha untuk menggerakkan dan mengerahkan dana dan potensi yang ada haruslah di jamin alokasi untuk memungkinkan potensi tersebut berfungsi dari usaha-usaha tadi dalam arti pemerataan/redistribusi.
- c. Di samping pengerahan dan pemanfaatan dana dan potensi yang ada serta perlunya alokasi, diperlukan pula usaha untuk pemerataan hasil pembangunan atau adanya penyebaran dan pemerataan penikmatan hasil pembangunan.

Sekaitan dengan uraian tersebut di atas, maka strategi utama untuk memberdayakan masyarakat adalah melalui pendidikan. Pendidikan merupakan suatu usaha peningkatan kualitas manusia yang dilakukan secara terus menerus untuk pencapaian kesejahteraan hidup. Oleh karena itu pendidikan merupakan kunci untuk mencapai kemajuan hidup. Pendidikan sangat erat hubungannya dengan tingkat sosial ekonomi masyarakat dengan asumsi bahwa dengan tingkat pendidikan yang tinggi mempunyai pengaruh yang positif terhadap ekonomi masyarakat. Demikian juga sebaliknya, tingkat pendidikan rendah mempunyai

⁷⁵ Astrid, Phill Susanto, Sosiologi Pembangunan, (Jakarta : Bina Cipta, 1995), h. 130

pengaruh negatif terhadap pendidikan anak, karena kemiskinan pendidikan berkaitan erat dengan kemiskinan material.

Pendidikan nonformal yang dapat dipilih dan digunakan dalam pemberdayaan masyarakat adalah satuan, jenis, dan lingkup programnya. Satuan pendidikan ini terdiri atas keluarga, kursus-kursus, pelatihan, kelompok belajar, majelis taklim, pusat kegiatan belajar masyarakat (PKBM), dan satuan pendidikan yang sejenis, termasuk penyuluhan, bimbingan belajar, magang, kelompok bermain, taman penitipan anak, padepokan, sanggar, pesantren, pembelajaran jarak jauh, dan kegiatan ekstra kurikuler seperti kepramukaan, palang merah remaja dan paskibraka. Jenis pendidikan nonformal yang dapat digunakan adalah pendidikan umum, pendidikan keagamaan, dan pendidikan kejuruan. Sedangkan lingkup programnya mencakup pendidikan dalam keluarga, pendidikan anak usia dini, pendidikan keaksaraan, pendidikan kesetaraan, pendidikan kepemudaan, pendidikan kecakapan hidup, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan usia lanjut, dan pendidikan melalui media massa.

Sub sistem pendidikan nonformal terdiri atas komponen, proses dan tujuan pendidikan. Komponen terdiri atas masukan lingkungan (*environmental input*), masukan sarana (*instrumental input*), masukan mentah (*raw input*), dan masukan lain (*other input*). Proses mencakup strategi (pendekatan, metode, teknik, dan media) yang digunakan dalam interaksi edukasi antara masukan sarana (terutama pendidik) dengan masukan mentah yaitu peserta didik. Tujuan meliputi keluaran (*output*) sebagai tujuan antara, dan pengaruh (*outcome*) sebagai tujuan akhir. Keluaran mencakup perubahan perilaku peserta didik dalam ranah (*domain*) kognitif, afeksi, dan *skills*/psikomotorik. Pengaruh meliputi peningkatan kesejahteraan hidup peserta didik atau lulusan, pembelajaran orang lain, dan partisipasinya dalam kegiatan pembangunan masyarakat.

Dilihat dari segi keluaran, berdasarkan hasil penelitian Colleta dan Radcliffe⁷⁶ dijelaskan bahwa terdapat titik berat ranah yang dihasilkan oleh ketiga jalur (sub sistem) pendidikan. Titik berat ranah pendidikan formal adalah pada kognitif, kemudian diikuti oleh keterampilan dan afeksi. Titik berat ranah

⁷⁶ Dalam D.Sudjana, Pendidikan Nonformal : Wawasan, Sejarah Perkembangan, Falsafah dan Teori Pendukung Serta Azas (Bandung : Fallah Production, 2004), h. 20

pendidikan informal adalah pada afeksi, kemudian diikuti oleh ranah keterampilan dan kognitif. Keterampilan yang dikembangkan dalam pendidikan nonformal mencakup berbagai kategori. Sampai saat ini taksonomi keterampilan mencakup keterampilan produktif (*productive skills*), seni (*artistic skills*), manajerial (*managerial skills*), dan spiritual (*spiritual skills*).

Di samping tujuan yang mencakup keluaran dan pengaruh, pendidikan pun memiliki tujuan mengembangkan perilaku dan budaya belajar pada peserta didik. Pendidikan adalah komunikasi terorganisasi dan berkelanjutan yang di rancang untuk menumbuhkan kemauan belajar. Taksonomi belajar mencakup belajar untuk mengetahui sesuatu (*learning how to do*), belajar untuk belajar (*learning how to learn, to relearn, to unlearn*), belajar untuk memecahkan masalah (*learning how to solve problems*), belajar untuk hidup bersama (*learning how to live together*), dan belajar untuk meningkatkan kualitas hidup (*learning how to be*). Singkatnya pendidikan adalah upaya sadar bukan hanya bertujuan untuk perubahan perilaku peserta didik dalam ranah pengetahuan, keterampilan, dan sikap melainkan lebih jauh dari itu adalah menumbuhkan budaya belajar pada peserta didik, lulusan, dan masyarakatnya sebagai prasyarat untuk peningkatan kualitas diri, masyarakat dan bangsa.

Menurut Sritua Arief ⁷⁷ upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia melalui pendidikan telah dilakukan sejak awal kemerdekaan. Pemerintah melaksanakan program pemberantasan buta huruf tak terbatas di sekolah formal saja, namun juga secara non formal. Di masa pemerintahan Ir. Soekarno, anak-anak usia sekolah bahkan “dikejar” agar mau masuk sekolah. Di masa Soeharto memerintah dicanangkan program wajib belajar sembilan tahun, dan hasilnya luar biasa. Hal ini dibuktikan oleh peningkatan peserta pendidikan dasar dari 62 persen anak-anak pada tahun 1973 menjadi lebih dari 90 persen pada tahun 1983. Namun sampai saat ini tingkat buta huruf dilaporkan masih cukup tinggi di Indonesia, yaitu sekitar 5,9 juta ? orang yang berumur 10-44 tahun.

⁷⁷ Sritua Arief , Kebutuhan Dasar dan Keadilan Sosial Dalam Strategi pembangunan, Lihat di Sofyan Effendi, Safri Sairin, M. Alwi Dahlan, ed, Mambangun Martabat Manusia, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1999), h. 67

3. Pembangunan dan Pemberdayaan Daerah

Pembangunan adalah suatu realitas sosial yang muncul dalam kehidupan masyarakat. Realitas pembangunan masyarakat tersebut dilihat sebagai salah satu bentuk proses perubahan sosial, karena itu pembangunan sering dirumuskan sebagai proses perubahan yang terencana dari suatu situasi ke situasi yang lain yang dinilai lebih tinggi. Dengan kata lain pembangunan menyangkut proses perbaikan. Batasan pembangunan yang nampaknya bebas dari kaitan tata nilai tersebut di dalam realitasnya menimbulkan interpretasi-interpretasi yang seringkali secara diametrik bertentangan satu sama lain sehingga mudah menimbulkan kesan bahwa realita pembangunan pada hakekatnya adalah *self projected reality*. Sumber perbedaan pendapat ini pun beraneka ragam, mulai dari perbedaan perspektif epistemologi-ontologi, pada tingkat falsafati, sampai kepada perbedaan penilaian atas manfaat pembangunan sebagaimana diwujudkan oleh umpan balik pembangunan itu sendiri pada tingkat empirik.

Paradigma baru pembangunan saat ini lebih memberikan kesempatan yang memadai bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Partisipasi berarti mensukseskan program secara lebih terjamin dan cepat, mendekatkan pengertian pihak perencana atau pengelola dengan kebutuhan golongan sasaran dan media untuk memupuk keterampilan masyarakat, kekeluargaan dan kepercayaan diri serta mencapai partisipasi positif sebagai ciri khas masyarakat modern.⁷⁸ Salah satu strategi aktif untuk membangkitkan partisipasi aktif individu anggota masyarakat adalah melalui pendekatan kelompok. Pembangunan yang ditujukan kepada pengembangan masyarakat, akan mudah dipahami apabila melibatkan agen-agen lokal dalam suatu wadah yang dinamakan kelompok, dikarenakan dalam melakukan beragam aktivitas pencarian nafkah, setiap orang cenderung berkelompok. Berdasarkan pandangan interaksi pembentukan kelompok, setiap orang menyadari adanya ketidakmampuan memenuhi tujuan yang diinginkan. Dengan ikatan-ikatan yang berhasil dibentuknya, kebutuhan-kebutuhan individu akan dapat dipenuhi.

⁷⁸ Holsteiner dalam Adi Fahrudin, Pemberdayaan, Partisipasi dan Penguatan Kapasitas Masyarakat, (Bandung : Humaniora, 2011), h. 46

Kegiatan pengembangan masyarakat memandang bahwa keberadaan kelompok pada masyarakat sangat diperlukan untuk melakukan perubahan kepribadian dan memperkuat pencapaian tujuan. Penggunaan kelompok dimungkinkan terjadi karena individu-individu anggota masyarakat yang terlibat akan menyesuaikan diri dengan salah satu perilaku yang kolektif. Jika masyarakat telah menyesuaikan diri dengan salah satu perilaku kolektif, maka partisipasi aktif dari masyarakat akan terbentuk. Pemberdayaan masyarakat menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat yang belum berkembang sebagai pihak yang harus diberdayakan, dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan. Dalam kaitan dengan upaya memberdayakan masyarakat guna mencapai kehidupan yang lebih baik, maka suatu proses pemberdayaan pada intinya bertujuan untuk membantu masyarakat memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang dilakukan masyarakat melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimiliki masyarakat, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya. Hal terpenting dalam pemberdayaan adalah partisipasi aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan.⁷⁹

Pemberdayaan merupakan pelimpahan proses pengambilan keputusan dan tanggung jawab secara penuh. Pemberdayaan bukan berarti melepaskan pengendalian tapi menyerahkan pengendalian. Dengan demikian pemberdayaan memungkinkan pemanfaatan kecakapan dan pengetahuan masyarakat seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Proses pemberdayaan menyangkut dua kecenderungan. Pertama, proses pemberdayaan dengan kecenderungan primer yang menekankan pada proses memberikan kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. Kedua, proses pemberdayaan dengan kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi agar individu mempunyai

⁷⁹ Ibid, h. 48

kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Seringkali kecenderungan primer terwujud melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu, selanjutnya disebutkan bahwa proses pemecahan masalah berbasiskan pemberdayaan masyarakat yang berdasarkan prinsip berbeda dan menyadari bahwa masyarakat mempunyai hak-hak yang harus dihargai, sehingga masyarakat lebih mampu mengenali kebutuhannya dan dilatih untuk dapat merumuskan rencana serta melaksanakan pembangunan secara mandiri dan swadaya. Dalam hal ini, praktisi pembangunan berperan dalam memfasilitasi proses dialog, diskusi, curah pendapat, dan mensosialisasikan temuan masyarakat. Menurut Moebyarto⁸⁰ pemberdayaan masyarakat mengacu kepada kemampuan masyarakat untuk mendapatkan dan memanfaatkan akses dan kontrol atas sumber hidup yang penting. Proses pemberdayaan merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi antara lapisan sosial, sehingga kemampuan individu senasib untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif.

Bagaimana memberdayakan masyarakat merupakan satu masalah tersendiri yang berkaitan dengan hakikat *power*. Pada dasarnya *power* tersebut dimiliki oleh setiap individu dan kelompok, akan tetapi kadar dari *power* tersebut berbeda satu dengan yang lainnya. Kondisi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling terkait antara lain seperti pengetahuan, kemampuan, status, harta, kedudukan dan jenis kelamin. Faktor-faktor yang saling terkait tersebut pada akhirnya membuat hubungan antar individu dengan dikotomi subyek (penguasa) dan obyek (yang dikuasai). Bentuk relasi sosial yang dicirikan dengan dikotomi subyek dan obyek tersebut merupakan relasi yang ingin diperbaiki melalui proses pemberdayaan.

Pemberdayaan merupakan proses pematihan pola relasi antara subyek dengan obyek. Proses ini mementingkan adanya pengakuan subyek akan kemampuan yang dimiliki obyek atau dengan kata lain bahwa obyek dapat meningkatkan kualitas hidupnya dengan menggunakan daya yang ada padanya

⁸⁰ Ibid, h. 49

serta dibantu juga dengan daya yang dimiliki oleh subyek. Dalam pengertian yang lebih luas, mengalirnya daya ini merupakan upaya atau cita-cita untuk mewujudkan masyarakat miskin ke dalam aspek kehidupan yang lebih luas. Hasil akhir dari proses pemberdayaan adalah beralihnya fungsi individu atau kelompok yang semula sebagai obyek menjadi subyek yang baru, sehingga relasi sosial yang ada nantinya hanya akan didirikan dengan relasi antar subyek dengan subyek yang lain. Dengan kata lain, proses pemberdayaan berarti mengubah pola relasi lama subyek-obyek menjadi subyek-subyek.

Proses mengalirnya daya atau kuasa merupakan faktor penting dalam mewujudkan pemberdayaan tetapi sulit di dalam pelaksanaannya. Apabila yang satu mempunyai daya dan yang lain tidak punya, maka ini berimplikasi kepada hilangnya daya pada salah satu pihak. Dalam hubungan daya seperti ini maka faktor yang berperilaku rasional dianggap tidak mungkin bekerjasama karena hanya akan merugikan diri sendiri, maka dalam pengaliran daya tersebut bersifat *zero sum* (tidak menguntungkan kedua belah pihak). Apabila yang berlaku daya suatu unit sosial secara keseluruhan meningkat, maka semua anggotanya dapat menikmati keuntungan secara bersama-sama, artinya pemberian daya kepada pihak lain dapat meningkatkan daya sendiri atau dengan kata lain bersifat *positive sum*. Dalam kasus ini, pemberian daya kepada lapisan miskin secara tidak langsung juga akan meningkatkan daya si pemberi yaitu penguasa.

Pemberdayaan masyarakat selain merupakan proses pengaliran daya antara pihak penguasa kepada yang dikuasai juga meliputi penguatan pada pranata-pranatanya. Dalam rangka pembangunan nasional upaya pembangunan masyarakat dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Pertama, penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang. Kedua, peningkatan kemampuan masyarakat dalam membangun melalui berbagai bantuan dana, pelatihan, pembangunan prasarana dan sarana baik fisik maupun sosial, serta pengembangan kelembagaan di daerah, ketiga, perlindungan melalui pemihakan kepada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan.

Proses pemberdayaan dapat dilakukan secara individu maupun kolektif (kelompok). Namun karena proses ini merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi atau hubungan antara lapisan sosial lain yang dicirikan dengan adanya polarisasi ekonomi, maka kemampuan individu senasib untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif.⁸¹ Di dalam kelompok terjadi suatu *dialogical encounter* yang menumbuhkan dan memperkuat kesadaran dan solidaritas kelompok. Anggota kelompok menumbuhkan identitas seragam dan mengenal kepentingan mereka bersama. Peran pendamping sangat penting guna memperlancar proses dialog antar individu di dalam kelompok . karena proses pemberdayaan mementingkan pematangan dari rekasi subyek dan obyek, maka pendamping tidak berfungsi sebagai orang yang mengajari individu dalam kelompok, tetapi ikut berfungsi sebagai orang yang belajar dari kelompok.⁸²

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja dan keadilan. McArdle⁸³ mengartikan pemberdayaan sebagai proses pengambilan keputusan oleh orang-orang yang secara konsekuen melaksanakan keputusan tersebut. Orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandriannya, bahkan merupakan keharusan untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, keterampilan serta sumber lainnya dalam rangka mencapai tujuan mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, keterampilan serta sumber lainnya dalam rangka mencapainya yang penting, tetapi lebih pada makna pentingnya proses dalam pengambilan keputusan.

Partisipasi merupakan komponen yang penting dalam pembangkitan kemandirian dan proses pemberdayaan. Partisipasi aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan merupakan hal terpenting dalam pemberdayaan. Faktor-faktor determinan yang mempengaruhi proses pemberdayaan, antara lain

⁸¹ John Friedman, *Empowerment : The Politics and Alternative Development* (Blacwell, Cambridge, 1992), h. 109

⁸² Norman dalam Prijono dan Pranaka, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, (Jakarta : CSIS, 1997), h. 51

⁸³ McArdle, J, *Community Development Tools of Trade*, (Community Quartely Journal, Vol 16)

perubahan sistem sosial yang diperlukan sebelum pembangunan yang sebenarnya dimungkinkan terjadi. Karena itu, perubahan struktur sosial masyarakat dalam sistem sosial menjadi faktor terpenting dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat termasuk didalamnya sistem ekonomi dan politik.⁸⁴ Pergeseran aliran pembangunan dari pembangunan yang bertumpu pada kekuatan ekonomi dan kekuasaan politik menuju pembangunan yang menekankan pada legitimasi kekuatan rakyat yang bertumpu pada manusia dan kemanusiaan yang menggunakan strategi pemberdayaan masyarakat secara partisipatif (*participatory community empowerment*) merupakan pilihan strategi pembangunan yang banyak digunakan negara-negara yang ingin keluar dari situasi krisis.

Di dalam kerangka pemberdayaan dan kemandirian masyarakat maka haruslah terjadi pergeseran fungsi birokrasi. Birokrasi harus kembali ke hakikat fungsi yang sebenarnya yaitu sebagai *public servant* (pelayanan masyarakat) bukan lagi mencampuradukkan dengan pembangunan (*development*) maupun pemberdayaan (*empowering*). Rakyat memegang hak dan wewenang yang tinggi untuk menentukan kebutuhan pembangunan, ikut terlibat secara aktif dalam pembangunan dan mengontrolnya serta memperoleh fasilitas dari pemerintah. Karena itu perlu dibangun suatu sistem pengelolaan informasi yang berguna untuk kebijakan pembangunan kesejahteraan secara berkelanjutan. Dengan adanya dana daerah untuk pengelolaan data dan informasi kemiskinan, pemerintah daerah diharapkan dapat mengurangi pemborosan dalam pembangunan sebagai akibat dari kebijakan yang salah arah, dan sebaliknya membantu mempercepat proses pembangunan melalui kebijakan dan program yang lebih tepat dalam pembangunan. Keuntungan yang diperoleh dari ketersediaan data dan informasi statistik tersebut bahkan bisa jauh dari lebih besar dari biaya yang diperlukan untuk kegiatan-kegiatan pengumpulan data tersebut. Selain itu, perlu adanya koordinasi dan kerja sama antara pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*), baik lokal maupun nasional atau internasional, agar penyaluran dana dan bantuan yang diberikan ke masyarakat miskin tepat sasaran dan tidak tumpang tindih. Ketersediaan informasi tidak akan selalu membantu dalam pengambilan keputusan

⁸⁴ Chris Rojek, *The Subject in Social Work*, (British Journal of Social Work 16/1, 1986), h. 65-79

apabila keputusan tersebut kurang memahami makna atau arti dari informasi itu. Hal ini dapat disebabkan oleh kurangnya kemampuan teknis dari pemimpin daerah dari penggunaan informasi untuk manajemen. Sebagai wujud dari pemanfaatan informasi untuk proses pengambilan keputusan dalam kaitannya dengan pembangunan di daerah, diusulkan agar dilakukan pemberdayaan pemerintah daerah, instansi terkait, perguruan tinggi dan lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam pemanfaatan informasi untuk kebijakan program. Kegiatan ini dimaksudkan agar para pengambil keputusan, baik pemerintah daerah, dinas-dinas pemerintah terkait, perguruan tinggi, dan para LSM, dapat menggali informasi yang tepat serta menggunakannya secara tepat untuk membuat kebijakan dan melaksanakan program pembangunan yang sesuai.

Pemerintah daerah perlu membangun sistem pengelolaan informasi yang menghasilkan segala bentuk informasi untuk keperluan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan program pembangunan yang sesuai. Perlu pembentukan tim teknis yang dapat menyarankan dan melihat pengembangan sistem pengelolaan informasi yang spesifik daerah. Pembentukan tim teknis ini diharapkan mencakup pemerintah daerah dan instansi terkait, pihak perguruan tinggi dan peneliti lokal maupun nasional, agar secara kontinyu dapat dikembangkan sistem pengelolaan informasi yang spesifik daerah. Mekanisme pengumpulan informasi ini harus berbiaya rendah, berkelanjutan, dapat dipercaya dan mampu secara tepat merefleksikan keberagaman pola pertumbuhan ekonomi dan pergerakan sosial budaya di antara komunitas pedesaan dan perkotaan serta kompromi ekologi yang meningkat.

Untuk mempercepat pembangunan daerah khususnya daerah tertinggal yang saat ini berjumlah 183 kabupaten dan ditargetkan dapat dikurangi 50 kabupaten tertinggal pada tahun 2014, perlu dirumuskan suatu kebijakan yang tepat. Strategi yang di tempuh harus benar-benar dapat dilaksanakan melalui upaya yang dapat dilakukan oleh semua komponen bangsa. Kestinambungan pembangunan diperlukan untuk mencapai kemandirian daerah, desa dan masyarakat tertinggal. Standar ketentuan daerah tertinggal yang ditetapkan oleh

Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal menggunakan enam kriteria dasar yaitu perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, infrastruktur, kemampuan keuangan lokal, aksesibilitas dan karakteristik daerah. Karena itu untuk keluar dari kategori daerah tertinggal, maka upaya yang dilakukan adalah meningkatkan pencapaian indikator kualitas sumber daya manusia, mengurangi angka pengangguran dan angka kemiskinan agar lebih rendah dari angka nasional hingga mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi di atas rata-rata nasional dan meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat.

Sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional tahun 2010-2014, sasaran strategis pembangunan daerah tertinggal adalah :

1. Berkurangnya status kabupaten tertinggal paling sedikit 50 kabupaten pada akhir tahun 2014.
2. Meningkatnya kualitas sumber daya manusia yang ditunjukkan oleh IPM pada tahun 2010 sebesar 67,7 meningkat menjadi 72,2 pada tahun 2014.
3. Meningkatnya rata-rata pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal sebesar 6,6 persen pada tahun 2010 menjadi 7,1 persen pada tahun 2014.
4. Berkurangnya persentase penduduk miskin di daerah tertinggal sebesar 18,8 persen berkurang menjadi 14,2 persen.
5. Berkurangnya pengangguran di daerah tertinggal sebesar 2,2 persen per tahun.

Beberapa Strategi Dasar Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal tahun 2010-2014 sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional adalah :

1. Peningkatan kualitas sumber daya manusia.
2. Optimalisasi potensi wilayah daerah tertinggal.
3. Peningkatan investasi dan perekonomian daerah.
4. Pengembangan infrastruktur wilayah daerah tertinggal.
5. Penguatan modal sosial dan lingkungan hidup.

Karena itu beberapa kebijakan pembangunan daerah tertinggal yang harus dilakukan adalah :

- 1.Mengoptimalkan pemberdayaan masyarakat tertinggal dalam mengelola potensi wilayah dan ikut serta dalam pembangunan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.
- 2.Mendorong kebijakan penyediaan pembiayaan yang tidak memberatkan masyarakat dan pengembangan fiskal daerah tertinggal yang lebih memadai.
- 3.Mendorong tata kelola sumber daya alam berbasis komoditas keunggulan lokal.
- 4.Mendorong dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui program pendidikan dan kesehatan masyarakat.
- 5.Peningkatan koordinasi, kerjasama dan kemitraan dengan seluruh pelaku pembangunan daerah termasuk keterlibatan pihak dunia usaha.

Sebagaimana telah diuraikan pada sub bab yang menguraikan tentang strategi pembangunan bahwa perlu diciptakan suatu strategi yang menghasilkan produk unggulan berupa produk lokal yang memiliki nilai khas tersendiri. Untuk mewujudkan hal tersebut maka pembangunan daerah diupayakan untuk menjadi prioritas pembangunan nasional. Upaya demikian sekurang-kurangnya perlu memperhatikan tiga hal penting yaitu : bentuk kontribusi riil dari daerah yang diharapkan oleh pemerintah pusat dalam proses pembangunan dasar, aspirasi masyarakat daerah sendiri terutama yang terefleksi pada prioritas program-program pembangunan daerah dan keterkaitan antar dalam tata perekonomian dan politik.

Bentuk koordinasi riil dari daerah bagi kepentingan pembangunan pada skala makro bisa berbeda-beda, karena masing-masing daerah menyimpan kekuatan tersendiri yang berbeda-beda pula. Secara ekonomis misalnya, ada daerah yang dapat menjadi lumbung beras atau sebagai salah satu penyangga stok pangan. Ada pula daerah yang potensial menjadi tujuan wisata yang mampu memberi

stimulant kenaikan devisa dan sekaligus sebagai andalan pendapatan negara selain minyak bumi. Di samping itu juga ada daerah yang memiliki potensi sebagai sentra industri, sekaligus sebagai *hub of the financial district* atau menjadi pusat arus perdagangan.

Masing-masing daerah perlu di beri kesempatan menumbuhkembangkan kepentingan dan cita-citanya sendiri. Kalaupun ada kepentingan nasional di suatu daerah, misalnya sebagai andalan utama dalam pengembangan pariwisata, daerah harus diberi peluang untuk mencanangkan tujuan dan sasaran pembangunannya sendiri. Suatu daerah misalnya mempunyai cita-cita untuk menjadi salah satu kekuatan ekonomi tertentu dalam tata ekonomi nasional melalui program-program pembangunan intensifikasi dan diversifikasi pertanian atau agribisnis. Namun demikian, tentu saja semua itu dikaitkan dengan latar belakang historis, letak geografis, dan potensi perkembangannya dan faktor-faktor penunjang yang dimilikinya.

Pembangunan daerah sebenarnya bukan hanya merupakan duplikasi dari pembangunan nasional atau bukan bentuk yang lebih kecil dari rencana pembangunan nasional. Pembangunan daerah mempunyai ciri tersendiri, serta memiliki pola dan motivasi yang sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimiliki daerah bersangkutan. Itulah sebabnya sehingga pembangunan daerah dilihat sebagai sub sistem di dalam sistem pembangunan nasional. Jadi bukan sekedar sebagai serpihan dari pembangunan nasional. Sebagai suatu sub sistem, pembangunan daerah memiliki kebulatan tersendiri yang bersifat fungsional bagi keseluruhan sistem pembangunan nasional.⁸⁵ Kegagalan menempatkan pembangunan daerah sebagai sub sistem dari keseluruhan sistem pembangunan nasional, bukan hanya mempersulit untuk memperoleh hasil yang optimal, melainkan juga dapat merusak proses pembangunan nasional. Dengan demikian perencanaan dan implementasi pembangunan daerah cukup kompleks, mengingat di samping dibutuhkan kemampuan mengakomodasi kepentingan-kepentingan nasional yang berada di daerah, juga kemampuan mengidentifikasi dan menyalurkan aspirasi masyarakat di daerah.

⁸⁵ Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta : Pustaka Pelajar, 2003), h. 12-13

Sesungguhnya tidak terlalu sulit mengetahui kepentingan nasional di daerah sebab sudah ada petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang memuat konsep-konsep dasar, tujuan baik jangka pendek maupun jangka panjang, sasaran yang hendak dicapai, target groups, operasionalisasi dalam bentuk program-program, anggaran yang dibutuhkan dan model pengelolaannya. Tetapi dalam realitasnya, kepentingan nasional itu masih nampak kurang terakomodasi secara utuh dan konsekuensinya kemudian adalah munculnya konflik-konflik kepentingan pusat dan daerah. Selain itu, untuk mengidentifikasi dan menyalurkan kepentingan masyarakat di daerah sebenarnya juga tidak terlalu sulit, walaupun terlihat bahwa aspirasi masyarakat beragam, terutama karena setiap strata, kelompok atau unit kehidupan memiliki aspirasi yang berbeda-beda dan aspirasi semacam itu seringkali berubah-ubah. Namun demikian dapat dilacak, bahwa aspirasi selalu dapat diidentifikasi landasan pemikirannya. Aspirasi masyarakat tidak muncul dengan tiba-tiba tetapi melalui suatu proses sosial yang panjang dan merupakan hasil dari akumulasi berbagai macam kebutuhan masyarakat. Karena itu, tidak ada alasan untuk mengabaikan aspirasi masyarakat daerah. Tetapi realitas yang kita lihat, kerap kali aspirasi tersebut tidak tertampung secara utuh atau tersalur sesuai dengan yang dikehendaki. Akibatnya, kepentingan-kepentingan pemerintah pusat yang mendominasi dan tampil ke permukaan, sedangkan aspirasi masyarakat di daerah terpinggirkan.

Hal lain yang perlu dipikirkan ketika pembangunan daerah menjadi prioritas adalah, masalah interaksi antar instansi pemerintah. Sebagai akibat dari strategi pembangunan yang *executive planning*, instansi-instansi pemerintah di daerah lebih banyak mengembangkan jalur hubungan vertikal dengan atasannya sendiri di tingkat pusat atau provinsi. Ketimbang menjalin koordinasi horisontal dengan instansi-instansi lain. Instansi-instansi tersebut tidak mengembangkan kreasi karena setiap program yang direncanakan tidak akan dijamin sebelum ada *green light* (lampu hijau tanda persetujuan) dari atasannya. Selain itu, strategi pembangunan yang sekarang berlaku tampaknya juga telah membuat instansi-instansi pemerintah di daerah hanya ingin bertanggung jawab pada program-

programnya sendiri dan kurang terdorong untuk merencanakan program lanjutan yang bermanfaat ganda.

Struktur instansi semacam itu tentu sangat sukar menyongsong pembangunan daerah. Sebaliknya yang dibutuhkan adalah interaksi yang mendukung terciptanya koordinasi antar sektoral. Boleh saja suatu instansi bekerja sesuai dengan bidang tugas yang diembannya. Namun, yang perlu diperhatikan adalah bahwa dalam menunaikan tugasnya, di samping memiliki kaitan fungsional juga harus mampu menjalin hubungan *complementarity* atau saling mengerti, menyadari, dan merasakan kepentingan masing-masing. Selama ini tampak bahwa pelaksanaan pembangunan daerah masih didominasi oleh strategi yang menempatkan pembangunan pedesaan pada posisi yang terpisah dengan pembangunan perkotaan. Baik dari rencana pembangunan yang di susun maupun dari bentuk implementasi yang diterapkan. Pemerintah daerah tampaknya masih berpedoman pada pemikiran bahwa pembangunan pedesaan memiliki karakteristik, regulasi, perkembangan dan perubahan yang berlainan dengan pembangunan perkotaan. Padahal dalam konteks pembangunan, *rural development* sebenarnya mempunyai hubungan timbal balik dengan *urban growth*.⁸⁶

Hubungan timbal balik itu tercermin pada adanya hubungan yang signifikan antara diversifikasi dan peningkatan hasil produksi pertanian di pedesaan dengan pertumbuhan kota. Telah dibuktikan oleh beberapa penelitian bahwa kota-kota yang berkembang dengan cepat pada umumnya berada di kawasan yang daerah pedesaan atau pinggirannya (*the hinterland of city*) merupakan daerah pertanian yang subur. Kemudian ada hubungan antara diversifikasi dan peningkatan hasil produksi pertanian di pedesaan dengan tumbuhnya pusat-pusat perdagangan di perkotaan. Hal ini terjadi karena semakin meningkat dan beragamnya hasil produksi pertanian, akan semakin banyak dibutuhkan pasar, baik sebagai tempat menjual hasil produksi maupun menjadi lokasi pertukaran barang yang diperlukan oleh pedagang. Memang benar bahwa setiap transaksi jual beli tidak selalu harus dilakukan di pasar. Namun, dalam menentukan standar harga, baik pembeli maupun penjual tetap tidak dapat dilepaskan dari jaringan institusi

⁸⁶ Sunyoto Usman, *Ibid*, h. 16

pasar. Selanjutnya, ada hubungan yang signifikan antara fluktuasi kesempatan kerja sektor agraris di pedesaan dengan arus urbanisasi. Banyak studi telah menunjukkan bahwa stagnasi pertanian dan semakin menyempitnya kesempatan kerja di pedesaan merupakan *triggering factors* bagi arus urbanisasi. Kota dianggap lebih banyak menawarkan kesempatan kerja dan lebih mampu menyediakan fasilitas berwiraswasta.

Oleh karena itu, strategi pembangunan daerah yang menempatkan pembangunan pedesaan pada posisi yang terpisah dari pertumbuhan kota dalam jangka panjang kurang mendatangkan hasil maksimal. Strategi pembangunan mengingkari eksistensi segi-segi krusial yang melekat pada keterkaitan hubungan antara kota dan desa. Pada akhirnya konsekuensi yang muncul adalah kebijaksanaan yang kurang tepat dalam menafsirkan dinamika pembangunan pedesaan maupun dinamika pembangunan perkotaan. Memang dibutuhkan pengetahuan yang mendalam mengenai berbagai aspek yang potensial menjadi faktor penunjang ataupun yang dominan menjadi pemicu yang merusak. Alternatif model pembangunan yang akan di buat tidak bersifat *artificial* tetapi menyeluruh dan sesuai dengan kemampuan pemerintah daerah serta mampu memberdayakan dan memenuhi kepentingan masyarakat di daerah.

4.Pemberdayaan Kelompok Masyarakat Miskin

Pemberdayaan merupakan alternatif dalam membangun masyarakat, dan menjadi penting karena berkaitan dengan upaya pengembangan sumber daya manusia pada arus lokal. Konsep ini lebih didasari oleh teori kekuasaan (*power*) yang berasal dari teori struktural fungsional sebagaimana pendapat Talcott parsons yang melihat kekuasaan dalam masyarakat sebagai kekuatan anggota masyarakat secara keseluruhan yang disebut dengan tujuan kolektif. Tujuan kolektif akan dapat direalisasikan apabila mereka memiliki serangkaian pengetahuan, keterampilan dan sumber daya yang dibutuhkan. Untuk mendorong munculnya ketiga hal tersebut, maka diperlukan metode yang bersifat tradisional yaitu melalui pelaksanaan kegiatan yang diarahkan pada keberlanjutan dan mendorong

terjadinya penyesuaian di antara kegiatan pengembangan masyarakat dengan kondisi lokal.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh David Korten⁸⁷ bahwa pembangunan yang lebih berpihak pada rakyat dituntun oleh suatu paradigma baru yang didasarkan pada gagasan dan nilai-nilai teknik sosial, dan teknologi alternatif, namun sasarannya tetap saja terfokus pada pertumbuhan umat manusia. Kedua pendapat tersebut tampak bahwa perubahan pada masyarakat lokal melalui proses pemberdayaan sebaiknya diarahkan pada kesadaran masyarakat untuk berperan dan membuat cara dalam memenuhi kebutuhan. Kesempatan masyarakat lokal mengorganisasi kemampuan dan potensi yang dimiliki sama pentingnya dengan peningkatan ekonomi yang selama ini menjadi tujuan pengembangan masyarakat. Untuk itu dibutuhkan kesadaran yang menjadi faktor penghubung antara keinginan dan tindakan kolektif.

Pemberdayaan dimaknai untuk mendapatkan kekuatan dan mengaitkannya dengan kemampuan golongan miskin untuk mendapatkan akses ke sumber-sumber daya yang menjadi dasar dari kekuasaan dalam suatu sistem atau organisasi. Akses tersebut dipergunakan untuk mencapai kemandirian dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian golongan miskin dapat mengorganisasikan kemampuan dan potensi yang dimiliki untuk menentukan, merencanakan dan melaksanakan apa yang menjadi keputusan kolektif mereka. Pemberdayaan masyarakat miskin tidak hanya dengan aspek materi seperti peningkatan pendapatan secara ekonomi dan penguasaan teknologi, ataupun aspek non materi seperti kekuasaan. Tetapi lebih daripada itu, pemberdayaan juga berarti pendampingan, strategi dan keterwakilan.

Apabila kita menelusuri sejarah proses pembangunan yang telah dilaksanakan, maka akan tampak bahwa program-program pemberdayaan lebih memfokuskan pada *out put* ekonomi. Program tersebut antara lain Inpres Desa Tertinggal (IDT), Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Demikian pula dengan program-program pemberdayaan pada tahun 2000-an, seperti Program Pengembangan Kecamatan (PEMP), Program Penanggulangan

⁸⁷ Ibid, h. 18

Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang lebih menekankan otonomi pengelolaan dan teknologi lokal dalam menentukan kebutuhan dan jenis kegiatan masyarakat. program-program tersebut dalam realitasnya belum mampu menyelesaikan persoalan sosial ekonomi penduduk miskin.

Pemerintah telah menetapkan 11 prioritas pembangunan nasional tahun 2009-2014. Di antara kesebelas prioritas itu, penanggulangan kemiskinan berada di urutan keempat. Pemerintah telah menargetkan penurunan persentase penduduk miskin harus di bawah 10 persen pada tahun 2014, artinya persentase penduduk miskin harus turun minimal satu persen per tahun. Badan Pusat statistik (BPS) mencatat sepanjang Maret 2011 sampai Maret 2012, penurunan jumlah penduduk miskin berlangsung lambat. Bila dirata-ratakan, kurang dari satu persen pertahun. Padahal di sisi lain, dana untuk penanggulangan kemiskinan tidaklah sedikit dan terus meningkat dari tahun ke tahun mencapai Rp 99 triliun pada tahun 2012. Badan Pusat statistik melaporkan jumlah penduduk miskin Maret 2012 mencapai 29,13 juta orang atau berkurang sebesar 0,89 juta orang (0,53 persen) dibandingkan dengan kondisi Maret 2011. Jika dibandingkan dengan kondisi Maret 2009, jumlah penduduk miskin mencapai 32,53 juta orang (14,15 persen) artinya dalam tiga tahun terakhir, penduduk miskin hanya berkurang sebesar 2,19 persen atau sekitar 0,73 persen per tahun.

Lambatnya penurunan jumlah penduduk miskin dikarenakan kondisi kemiskinan yang terjadi sudah kronik (*chronic poverty*). Mereka yang belum terentaskan dari kemiskinan saat ini adalah penduduk miskin kronik, bukan penduduk miskin sementara (*transient poverty*) yang lebih merupakan resultan dari sebab-sebab temporer seperti krisis ekonomi, kebijakan pemerintah yang tidak memihak pada rakyat dan tidak ada bencana alam. Ciri utama penduduk miskin kronik adalah derajat kapabilitas tingkat pendidikan dan kesehatan serta aksesibilitas mereka yang rendah. Derajat kapabilitas yang rendah mengakibatkan berbagai program pengentasan kemiskinan yang bersifat pemberdayaan (*empowerment*), seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) dan Kredit Usaha Rakyat (KUR) tidak akan berpengaruh banyak dalam mendorong mereka keluar dari jerat kemiskinan. Sementara itu, kesulitan akses

menjadikan mereka seringkali tidak terjangkau oleh berbagai program bantuan karena tinggal di daerah-daerah terpencil (*remote area*). Rendahnya derajat kapabilitas ini juga kian diperparah dengan pesimisme terhadap kondisi serba kekurangan yang dialami. Mereka yang terjerat kemiskinan kronik umumnya tidak yakin bahwa nasib mereka akan berubah. Bahkan tidak jarang menganggap bahwa kemiskinan yang dialami sudah takdir, bahkan sesuatu yang harus disyukuri.

Dalam rencana program penanggulangan kemiskinan yang didesain pemerintah, upaya untuk meningkatkan derajat kapabilitas aksesibilitas penduduk miskin memang telah dilakukan. Program-program bantuan, seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS), beasiswa untuk penduduk miskin, Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Jaminan Pemeliharaan Pembangunan masyarakat dan pembangunan individu adalah satu kesatuan yang saling berkaitan, karena individu secara kodrati mempunyai keinginan untuk bermasyarakat. Pembangunan masyarakat tidak saja membina hubungan dan kehidupan setiap orang dalam masyarakat melainkan juga untuk membangun masyarakat. makna pembangunan dapat dipahami beragam, bagi masyarakat industri berarti karakteristik masyarakat ditandai dengan spesialisasi yang tinggi terhadap masing-masing bidang pekerjaan. Demikian pula makna pembangunan bagi masyarakat pasca industri yang ditandai dengan peningkatan jasa, informasi profesional, dan lain sebagainya. Dalam konteks pemberdayaan masyarakat miskin, pembangunan lebih diartikan sebagai makna sosial. Menurut Moeljarto dan Supriatna⁸⁸ makna pembangunan sosial memiliki tiga kategori yaitu : (1) pembangunan sosial atau masyarakat sebagai pengadaan pelayanan terhadap masyarakat, (2) pembangunan sosial atau masyarakat sebagai upaya yang terencana dan terarah untuk mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi, (3) pembangunan sosial sebagai upaya yang terencana dan terarah untuk meningkatkan kemampuan individu dalam berbuat sesuatu.

Pengembangan usaha-usaha produktif yang dilakukan oleh masyarakat miskin umumnya melibatkan kelompok sosial yang lain seperti keluarga, lembaga-lembaga ekonomi dan lain sebagainya. Keterlibatan tersebut sangat

⁸⁸ Adi Fahrudin, Op.cit, h. 102

bermanfaat dalam rangka menciptakan keseimbangan usaha produktif keluarga. Keberhasilan dalam pemberdayaan tergantung pada komitmen unit-unit sosial yang ada di dalam masyarakat. Unsur-unsur yang membentuk masyarakat harus mampu menciptakan jaringan sosial dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat miskin. Ini dikarenakan karakteristik keluarga miskin tidak memungkinkan mereka melakukan perbaikan kondisi sosial ekonomi sendiri.

Uraian di atas lebih melihat jaringan sosial sebagai strategi dalam pemberdayaan masyarakat miskin. Pengertian jaringan sosial sangat variatif, bagi keluarga miskin jaringan sosial adalah pola interaksi dalam mengatasi ketidakpastian pendapatan dan kesulitan memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Jaringan sosial yang dikembangkan bertujuan untuk membantu keluarga dan masyarakat miskin mengatasi masalah kesulitan sosial ekonominya. Melalui jaringan sosial, akan diketahui bagaimana keluarga miskin mengembangkan pola interaksi serta dengan siapa mereka secara tetap berhubungan. Baik yang menyangkut pemenuhan kebutuhan sosial ekonominya maupun hal-hal lain yang berkaitan dengan keberlangsungan diri dan keluarganya.

Salah satu solusi alternatif untuk pengembangan masyarakat, utamanya keluarga miskin adalah melalui sektor informal (usaha kecil dan mikro). Hal tersebut tidak saja berkaitan dengan keterbatasan akses, modal dan keterampilan yang dimiliki keluarga miskin tetapi juga resiko yang relatif kecil, fleksibel dan bersifat *utilitarian* namun sangat membantu menumbuhkan kepercayaan serta harga diri keluarga miskin. Dipandang dari perspektif pekerjaan sosial merupakan solusi yang bermartabat dan memberdayakan keluarga miskin (*self determination*). Pemecahan bermartabat ialah upaya yang dilakukan lebih diarahkan pada pemanfaatan bantuan untuk usaha-usaha produktif yang dapat membantu keluarga miskin memenuhi kebutuhan hidup anggotanya serta tidak bergantung pada orang lain.

Memberdayakan keluarga miskin merupakan upaya yang diarahkan agar mereka dapat menentukan aktivitas ekonomi yang tepat dan sesuai dengan keterampilan yang dimiliki. Memberdayakan berarti pula memberikan kesempatan kepada mereka untuk menentukan apa yang menjadi keinginan dan tujuan, ini

mencakup pula merencanakan, menetapkan, melaksanakan dan mengevaluasi apa yang dilakukan untuk kepentingan kesejahteraan individu dan kelompoknya. Sementara kemampuan ekonomi dan kemampuan mengontrol terhadap aktivitas ekonomi yang dipilihnya berkembang, maka diharapkan kemampuan sosial dan keterampilannya akan berkembang pula.

Upaya menjadikan sektor informal menjadi alternatif dalam mengatasi masalah sosial ekonomi keluarga miskin diperlukan adanya pengembangan usaha-usaha produktif yang berbasis masyarakat dengan melibatkan *stakeholders*. Melalui upaya ini diharapkan usaha-usaha produktif tersebut dapat melembaga dan menjadi kekuatan ekonomi lokal. Karena itu perlu adanya sistem jejaring yang mempertimbangkan mekanisme sistem tradisional, yang memungkinkan peningkatan keterampilan dan perlindungan terhadap perlakuan diskriminatif sehingga sektor informal pedesaan dapat tumbuh optimal sebagai kekuatan ekonomi lokal. Sistem jejaring tersebut meliputi proses-proses sosial yang dibangun dengan memanfaatkan (1) kelembagaan ekonomi lokal seperti pasar, koperasi pasar, toko, warung, pedagang pinggir jalan pengumpul, (2) pranata-pranata sosial yang dibangun secara kekeluargaan, kerabat dan teman dekat seperti arisan, dan kelompok-kelompok usaha sejenis.

Bab IV. UPAYA-UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN

1. Kebijakan Pokok Penanggulangan Kemiskinan

Permasalahan kemiskinan seolah tak kunjung selesai. Angka putus sekolah yang masih tinggi dan tingkat kualitas hidup yang makin rendah bagi sebagian masyarakat. Hal tersebut menjadi persoalan mendasar yang menyebabkan rendahnya kualitas dan pendidikan manusia Indonesia. Berdasarkan laporan yang dirilis UNESCO 2011, tingginya angka putus sekolah menyebabkan peringkat indeks pembangunan Indonesia rendah, berada di peringkat 69 dari 127 negara dalam *Education Development Indeks*. Ekonomi Indonesia memang terus tumbuh, setidaknya tujuh tahun terakhir, tetapi pertumbuhan tersebut lamban dengan pondasi yang rapuh karena sub-sub sektor yang paling dominan memberikan

sumbangan terhadap pertumbuhan ekonomi adalah *non tradable* atau bukan industri penghasil barang yang tidak banyak menyerap tenaga kerja, sehingga tidak menaikkan kemampuan daya beli dan kemakmuran rakyat secara nyata.⁸⁹ Selain itu, masalah kemiskinan menjadi persoalan berkepanjangan yang terus terjadi. Di luar kendala geografis, sebenarnya ada faktor lain yang menyebabkan program-program penanggulangan kemiskinan tak pernah berjalan efektif. Salah satunya adalah kurangnya pemahaman banyak pihak tentang realitas kemiskinan itu sendiri. Apakah manusia Indonesia akan terus terpekur dalam ketidakberdayaan ?, tentu tidak, hidup harus terus berjalan ke arah yang lebih baik dan harus mampu merubah nasib untuk masa depan, serta mampu bangkit menjadi insan yang mulia dan bermartabat.

Hampir semua negara di dunia mengukur kemiskinan seseorang dari kacamata garis kemiskinan (*poverty line*). Pada bagian terdahulu telah diuraikan bahwa Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan garis kemiskinan dari besarnya rupiah yang dibelanjakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi setara dengan 2.100 kalori per kapita per hari ditambah kebutuhan pokok lainnya seperti sandang, pangan perumahan dan kesehatan. Kebutuhan pokok ini dibedakan untuk makanan dan non makanan. Serta sisi wilayah yang di bagi atas wilayah pedesaan dan perkotaan. Mengurai beberapa faktor penyebab kemiskinan tidak mudah dan tidak jelas harus dimulai dari titik mana. Keterbatasan lapangan kerja, misalnya seharusnya bisa diatasi dengan penciptaan lapangan kerja. Namun penciptaan lapangan kerja bukanlah hal yang begitu saja dapat dilakukan dengan meminjam sumber-sumber pembiayaan luar negeri. Buktinya, pinjaman luar negeri Indonesia pada saat ini sudah mencapai lebih dari 140 milyar dollar, namun tetap tidak mudah bagi banyak warga negara, khususnya yang tidak memiliki keterampilan untuk mendapatkan lapangan kerja.

Banyak permasalahan yang dialami bangsa Indonesia dalam beberapa tahun terakhir, yang menyebabkan situasi semakin tidak kondusif dan menyebabkan hilangnya banyak lapangan kerja diberbagai lapisan masyarakat, khususnya lapisan bawah atau pekerja kasar. Akar kemiskinan di Indonesia tidak hanya dicari dalam

⁸⁹ Kedaulatan Rakyat, 21 Pebruari 2010

budaya malas bekerja. Keseluruhan situasi yang menyebabkan seseorang tidak dapat melaksanakan kegiatan produktifnya secara penuh juga harus diperhitungkan faktor-faktor kemiskinan adalah gabungan antara faktor internal dan faktor eksternal. Kebijakan pembangunan yang keliru atau tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat termasuk faktor eksternal. Korupsi yang menyebabkan alokasi anggaran untuk suatu kegiatan pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat juga termasuk faktor eksternal. Sementara itu keterbatasan wawasan, kurangnya keterampilan, kesehatan yang buruk, serta etos kerja yang rendah, semuanya merupakan faktor internal. Faktor-faktor internal dapat dipicu oleh munculnya faktor-faktor eksternal. Kesehatan masyarakat yang buruk adalah pertanda rendahnya gizi masyarakat. Rendahnya gizi masyarakat adalah akibat dari rendahnya pendapatan dan terbatasnya sumber daya alam. Selanjutnya rendahnya penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah akibat dari kurangnya pendidikan. Hal yang terakhir ini juga pada gilirannya merupakan akibat dari kurangnya pendapatan. Kurangnya pendapatan adalah akibat langsung dari keterbatasan lapangan kerja. Dan seterusnya begitu berputar-putar dalam proses yang saling kait-mengait.

Menyadari begitu rumitnya persoalan kemiskinan, maka seluruh elemen masyarakat seharusnya memiliki komitmen dan secara bersama-sama menyatakan anti kemiskinan atau katakan "no way" untuk kemiskinan. Pernyataan tersebut, lebih lanjut diaktualisasikan dalam bentuk tindakan nyata dalam menanggulangi kemiskinan. Istilah upaya anti kemiskinan dalam arti bahasa mengandung pengertian yang negatif, lagipula tidak konstruktif. Didalamnya ada konsep kemiskinan yang oleh masyarakat di mana saja dinilai negatif. Artinya masyarakat tidak senang pada kemiskinan dan tidak ada orang yang dengan kemauan sendiri ingin menjadi miskin. Adapun istilah anti mengandung arti menantang. Upaya anti kemiskinan dengan sendirinya berarti upaya menentang kemiskinan. Lebih jelas lagi, arti negatif itu dapat dirasakan dalam kata-kata upaya memberantas kemiskinan, menghapuskan kemiskinan atau menghancurkan kemiskinan. Sesudah kemiskinan dihancurkan, apa selanjutnya yang ingin dicapai. Jawabnya menurut logika, kesejahteraan yang menjadikan kebalikan dari kemiskinan dan mempunyai

arti sosiologis positif. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tujuan dari upaya anti kemiskinan adalah menciptakan kesejahteraan. Usaha menciptakan kesejahteraan dengan sendirinya berarti upaya anti kemiskinan.

Kalau dalam pemikiran upaya anti kemiskinan dicari hal-hal negatif yang menyebabkan kemiskinan, maka dalam usaha menciptakan kesejahteraan dicari hal-hal kebalikannya, yaitu yang bersifat positif dan dapat menimbulkan kesejahteraan. Hal-hal yang dapat mengakibatkan kemiskinan dan hal-hal kebalikannya yang dapat menjadi bahan landasan terbentuknya kesejahteraan berjumlah banyak sekali. Jumlah hal-hal yang banyak sekali itu mempersukar usaha untuk membentuk infrastruktur atau prasarana yang diperlukan untuk melancarkan dan memantapkan proses terjadinya kesejahteraan masyarakat. Mengenai pola kesejahteraan dapat dilihat adanya tiga macam infrastruktur yaitu infrastruktur budaya, pendidikan dan fasilitas.

Bagaimana menanggulangi kemiskinan ? pertanyaan ini sering muncul ketika membicarakan persoalan kemiskinan. Telah banyak kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat sebagai solusi untuk bangkit merubah kualitas kehidupan dan menjadi sarana penyambung cita-cita anak-anak dari keluarga miskin untuk bangkit dan membangun masa depan mereka. Wujud nyata dari upaya tersebut telah banyak dirasakan oleh masyarakat miskin, walaupun harus diakui bahwa tingkat keberhasilan dari kebijakan dan program tersebut bervariasi.

Pengalaman pada masa orde baru dalam menanggulangi kemiskinan memuat dua komponen, yang pertama adalah upaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan dengan pola yang tepat terutama melalui reformasi struktural. Sedang yang kedua adalah investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia, dengan memberi kecakapan atau keterampilan pada orang-orang miskin agar mereka bisa ikut serta dalam proses pertumbuhan.⁹⁰ Seperti ditekankan berkali-kali dalam berbagai kesempatan oleh Presiden Suharto (almarhum), pemerataan yang sungguh-sungguh memerlukan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Tanpa pertumbuhan yang tinggi, yang dibagi

⁹⁰ Cheetam dan Peters Jr, *Poverty Reduction During The New Order Government*, dalam Dirkse, et.al. h. 18-21

hanyalah kemiskinan itu. Dalam kaitan ini, investasi dalam penyediaan kebutuhan dasar bagi si miskin, seperti air bersih, kesehatan dan infrastruktur lain sangat diutamakan terutama melalui program INPRES.

Pelaksanaan pembangunan pada masa orde baru dilakukan secara bertahap dalam bentuk Pelita. Pelita I dilaksanakan demi mempersiapkan lembaga-lembaga dasar bagi pembangunan ekonomi, dengan tujuan primer meningkatkan produktivitas ekonomi desa, terutama demi swasembada beras. Mulai Pelita ke II, ketika devisa hasil ekspor minyak makin banyak, berbagai pembangunan di pedesaan semakin ditingkatkan. Tahun 1978 sebenarnya pemerintah sudah mulai mengumumkan keberhasilan mengurangi kemiskinan, terutama akibat perbaikan dan peningkatan produksi beras. Namun, bencana minyak muncul awal tahun 1980-an. Banyak dana dibutuhkan untuk memperbaiki posisi ekonomi Indonesia dalam kancah perdagangan internasional. Walaupun keadaannya seperti itu program INPRES berlangsung terus.

Dalam paket penanggulangan itu juga terdapat komponen pemberian kredit yang didasarkan pada mekanisme pasar, seperti KUPEDES. Skema perkreditan ini memberi pinjaman pada penduduk desa tanpa tanah dengan tingkat bunga yang berlaku di pasar. Penerapan mekanisme pasar dalam penanggulangan kemiskinan ini dianggap bermanfaat.⁹¹ Hasil dari penanggulangan itu menurut laporan Badan Pusat Statistik, secara konsisten jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan terus merosot dari 54,2 juta orang (40,1 persen) pada tahun 1976 menjadi 27,2 juta orang (15 persen) pada tahun 1990. Ketimpangan seperti yang dicerminkan oleh indeks Gini ratio juga terus berkurang. Penerapan mekanisme pasar dalam KUPEDES ternyata juga efektif. Menurut laporan Divisi Penelitian BRI, dalam tiga tahun (1986-1989) penerima kredit KUPEDES yang hidup di bawah garis kemiskinan berkurang dari 15,1 persen menjadi hanya 4,17 persen. Ini berarti 186.000 keluarga bisa diangkat ke atas garis kemiskinan. Sementara menurut angka Bank dunia yang mengutip data SUSENAS, antara 1984-1987 pendapatan per kapita penduduk

⁹¹ David Korten dan Syahrir, (Pembangunan yang Memihak Kepada Rakyat, (Jakarta : Lembaga Studi Pembangunan, 1984), h. 40-41

pedesaan naik 11,8 persen, para nasabah KUPeDES dalam masa itu menikmati kenaikan pendapatan 75,8 persen.⁹²

Menurut juru bicara pemerintah dan para ilmuwan aliran utama masa Orde Baru menganggap kemiskinan telah berkurang. Namun perlu diketahui bahwa angka 27,2 juta orang di bawah garis kemiskinan akan jauh lebih banyak jumlahnya jika ditambahkan dengan yang berada tepat di garis itu atau sedikit di atasnya, dan ternyata jumlahnya sangat besar. Inilah yang menyebabkan pemerintahan Orde Baru mengembangkan program baru yang berbentuk INPRES khusus untuk desa miskin yang diberi nama Inpres Desa Tertinggal (IDT). Program IDT menggantikan program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) yang sudah berjalan sejak tahun 1990. Inpres Desa Tertinggal (IDT) mengucurkan dana Rp 20 juta per-desa per-tahun selama tiga tahun. Untuk itu diperlukan dana sekitar Rp 400 milyar.⁹³

Prospek penanggulangan kemiskinan seperti model Inpres Desa Tertinggal (IDT) akan sangat tergantung pada kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk menanggungnya, yang pada gilirannya akan tergantung pada pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi Indonesia akhir-akhir ini sangat dipengaruhi oleh penanaman modal asing yang sangat erat kaitannya dengan bantuan asing. Pemerintahan Orde Baru menghadapi kesulitan besar dalam dua hal ini. Sejak pertengahan tahun ini Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) melaporkan kemerosotan Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Sementara itu sejak akhir 1980-an terjadi penciutan sisi pengeluaran dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) karena semakin besarnya proporsi pembayaran angsuran utang luar negeri dan bunganya. Jumlah dana yang dikeluarkan untuk membayar utang lebih banyak daripada dana yang diperlukan untuk program INPRES. Bahkan untuk tahun 1987-1988, kira-kira separuh dari pengeluaran rutin negara hanya untuk membayar utang.⁹⁴ Belajar dari pengalaman ini maka program penanggulangan kemiskinan yang bertumpu pada pertumbuhan tinggi dan investasi pada sumberdaya manusia itu di masa depan

⁹² Ibid, h.42

⁹³ Mohtar Mas'ood, Politik, Birokrasi dan Pembangunan, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008), h. 141

⁹⁴ Ibid, h. 142

masih menghadapi banyak kendala yang umumnya berada di luar jangkauan pemerintah.

2. Strategi Utama Penanggulangan Kemiskinan

Pembangunan yang telah dan akan dilaksanakan di titikberatkan kepada manusia, jadi manusia pembangunan yang harus senantiasa ditingkatkan kualitas dan martabatnya. Pembangunan yang bertumpu pada peran serta masyarakat (*people driven*) dilaksanakan secara merata di seluruh lapisan masyarakat. Kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang mencakup banyak segi, dan ditandai dengan pengangguran dan keterbelakangan yang nantinya akan menjadi ketimpangan antar sektor, wilayah dan antar kelompok atau golongan masyarakat. Dengan demikian kemiskinan merupakan masalah bersama antara masyarakat, pemerintah dan segenap pelaku ekonomi. Keadaan miskin pada umumnya diukur dengan tingkat pendapatan dan dapat dibedakan menjadi kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Selain itu berdasarkan waktunya kemiskinan dapat dibedakan menjadi *persistent poverty*, *cyclical poverty*, *seasonal poverty*, serta *accidental poverty*.

Persistent poverty yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Umumnya menimpa wilayah yang memiliki sumber daya alam yang kritis dan terisolasi. *Cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan. Sementara itu *seasonal poverty* yaitu kemiskinan musiman seperti yang terjadi pada usaha tani tanaman pangan dan nelayan. Pola yang lain adalah *accidental poverty*, yaitu kemiskinan yang terjadi karena bencana alam atau dampak dari suatu kebijaksanaan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat. Penduduk miskin erat kaitannya dengan wilayah miskin. Wilayah dengan potensi daerah yang tertinggal besar kemungkinan menyebabkan penduduknya miskin. Oleh karena itu pendekatan penanggulangan kemiskinan dapat pula dilakukan terhadap pengembangan wilayah atau desa yang bersangkutan.

Dalam rangka penanggulangan kemiskinan, maka kebijaksanaan dituangkan dalam tiga arah. Pertama kebijaksanaan tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan

kemiskinan, kedua kebijaksanaan langsung yang ditujukan pada golongan masyarakat berpenghasilan rendah, dan ketiga kebijaksanaan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program sekaligus memacu dan memperluas upaya menanggulangi kemiskinan. Mengingat pentingnya program kemiskinan, pemerintah telah menyusun lembaga, strategi, kebijakan dan program yang mudah dan implementatif. Untuk pemerintah kabupaten, lembaga yang berkompeten dengan kemiskinan adalah BKKBN, Depkes, Depdiknas, BPS, PMK, Bagian Sosial dan sebagainya. Kemiskinan dapat disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Internal lebih banyak melibatkan faktor sumberdaya manusia, sedangkan faktor eksternal menunjukkan kondisi yang lebih kompleks karena satu dengan yang lainnya saling mempengaruhi. Oleh karenanya, program akan berjalan efektif apabila memperhatikan unsur kedua-duanya. Kebijakan yang keliru dapat menyebabkan suatu keadaan kemiskinan yang semakin mengkhawatirkan. Ketidakmampuan masyarakat dalam menyediakan kebutuhan pokok sandang, pangan, papan, merupakan tantangan bagi seluruh *stakeholder*.

Pada era reformasi seperti saat ini, pemerintah pusat telah mengundang-undang Otonomi Daerah serta Otonomi Khusus agar pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur maupun mengelola rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi, kemampuan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat guna meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Menurut Sunyoto Usman untuk melaksanakan strategi pemberdayaan masyarakat diperlukan suatu transformasi peranan pemerintah daerah dari inisator berubah menjadi fasilitator. Perubahan paradigma baru ini ditetapkan dalam strategi pembangunan yang ditawarkan antara lain:

- a. Memperkuat, memperbaiki dan menciptakan kapasitas kelembagaan produksi, pendapatan dan pengeluaran.
- b. Mendistribusikan hasil-hasil pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat yang difasilitasi oleh Pemda.

- c. Meningkatkan pembangunan yang bertumpu pada kemampuan manusia (*capacity building*) yang ditumbuhkembangkan oleh masyarakat melalui strategi pemberdayaan.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian-bagian sebelumnya bahwa kemiskinan dapat disebabkan oleh keterbatasan kesempatan sebagian besar rakyat Indonesia untuk mengakses sumber daya yang sebenarnya dapat berfungsi untuk menghasilkan *income* (pendapatan), seperti keterbatasan modal dan aset untuk usaha dan keterbatasan akses terhadap pelayanan sarana dan prasarana kesehatan dan sanitasi. Selain itu, tingginya tingkat kemiskinan di negara kita juga disebabkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia. Dalam kaitannya dengan kualitas sumber daya manusia, tentu kita dapat melihat bagaimana kondisi dunia pendidikan kita. Apakah usaha pemerintah untuk melakukan pemerataan dan memajukan dunia pendidikan sudah benar-benar terwujud dengan adanya peningkatan anggaran untuk pendidikan sejumlah 20 persen dari jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pendidikan merupakan modal terpenting untuk meningkatkan taraf kesejahteraan hidup rakyat Indonesia. Penyebab kemiskinan yang lain adalah budaya etos kerja rakyat Indonesia yang kini sudah terdegradasi oleh pengaruh perkembangan zaman. Semangat untuk terus bekerja yang penting bisa menghasilkan uang dengan cara yang halal demi mencukupi kebutuhan hidup keluarga telah beralih pada etos kerja yang menghalalkan segala cara. Banyaknya tindakan korupsi di berbagai lembaga juga merupakan penyebab mengapa tingkat kemiskinan belum juga dapat ditekan. Negara ingin mengentaskan kemiskinan dengan mengucurkan berbagai aliran dana, malah diselewengkan oleh pejabat-pejabat pemerintahan hanya untuk kepentingan (memperkaya diri sendiri). Seharusnya dana yang diselewengkan oleh para koruptor tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan perekonomian di negara kita termasuk membantu rakyat miskin.

Hingga kini kemiskinan belum juga dapat dikurangi hingga titik yang paling rendah. Masalah kemiskinan ternyata sangat kompleks dan banyak dipengaruhi oleh berbagai macam faktor dalam setiap aspek kehidupan. Meskipun berbagai upaya

telah dilakukan oleh pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan, tapi realitasnya masih banyak rakyat Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan. Semestinya pemerintah lebih jeli dalam memahami masalah kemiskinan sehingga strategi penanggulangan kemiskinan bisa tepat sasaran dan mampu mengurangi jumlah orang miskin dapat dikurangi secara signifikan. Bukan malah menetapkan kebijakan-kebijakan yang membebani rakyat, seperti kebijakan untuk membayar berbagai macam pajak, yang hasilnya tidak dinikmati oleh rakyat secara maksimal bahkan kemudian dikorupsi oleh orang-orang tidak bertanggung jawab yang berkecimpung di bidang itu (ingat kasus korupsi Gayus Tambunan dan lain-lain). Kekeliruan lain dari kebijakan pemerintah adalah dengan menyerahkan pengelolaan sumber daya alam kepada pihak asing. Dengan adanya kebijakan tersebut, maka perusahaan-perusahaan asing seperti Exxon Mobil Oil, Caltex, Newmount, Freefort dan yang lainnya bebas mengeksploitasi kekayaan alam yang ada di Indonesia. Padahal Undang-Undang dasar 1945 secara jelas telah mengamanahkan agar air dan kekayaan alam yang ada di negara Indonesia harus digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat Indonesia.

Akibat yang terjadi adalah pemerintah makin memperkaya bangsa asing (terlebih bangsa-bangsa Eropa dan Amerika), sementara di dalam negeri, rakyat yang merasakan dampak buruknya. Pemerataan kesejahteraan tidak juga terwujud dan program penanggulangan kemiskinan tidak mampu dituntaskan. Dampak yang lebih luas lagi adalah terjadinya berbagai masalah pada sektor-sektor kehidupan masyarakat yang lain. Sektor ekonomi rakyat lapisan bawah telah porak-poranda. Kehidupan sosial dan budaya bangsa telah berubah dari budaya timur yang ramah, sopan, lemah lembut, penyayang, menghargai orang lain, suka bergotong-royong, memiliki kepedulian dan sikap-sikap positif lain yang dikagumi oleh bangsa lain, kini telah berubah menjadi berbanding terbalik. Dalam kondisi seperti ini, telah tampak jelas kegagalan-kegagalan yang dialami oleh pemerintah. Upaya peningkatan kesejahteraan rakyat semakin jauh.

Belajar dari pengalaman pemerintah beberapa periode mulai dari masa penjajahan, Orde Lama, Orde Baru hingga masa Reformasi maka seharusnya pembangunan yang dilaksanakan diorientasikan pada kepentingan rakyat dengan

mengutamakan empat faktor yakni : pemberdayaan masyarakat (*people empowerment*), partisipasi masyarakat (*people participation*), organisasi masyarakat (*community organization*), dan pemimpin yang bijaksana (*leadership*). Faktor-faktor tersebut dimaksudkan untuk memadukan dan menentukan arah kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan antara lain meliputi ⁹⁵ :

- a. Kebijakan yang tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan. Kebijakan yang langsung ditujukan kepada golongan masyarakat yang miskin dan berpenghasilan rendah.
- b. Kelancaran terhadap program, dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk menanggulangi kemiskinan.

Oleh karena itu, menurut David Korten⁹⁶ karakteristik pokok pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia harus memperhatikan beberapa hal, yaitu :

- a. Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan rakyat dibuat di tingkat lokal, fokus utamanya adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin dalam mengawasi dan mengerahkan aset-aset untuk memenuhi kebutuhan menurut daerahnya dan toleransi terhadap perbedaan.
- b. Proses pembelajaran sosial (*social learning*) yang didalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan sampai dengan evaluasi proyek.
- c. Budaya kelembagaan yang ditandai dengan adanya organisasi yang mengatur diri sendiri dan lebih terdistribusi.
- d. Proses pembentukan jaringan koalisi dan komunikasi antara birokrasi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal, dan satuan organisasi tradisional mandiri.

Jika kita mengevaluasi program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan, maka beberapa faktor yang menyebabkan kegagalan yaitu

⁹⁵ Awan Setya Dewanta, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, (Yogyakarta : Aditya Media, 1995), h. 85

⁹⁶ David Korten, *op. cit*, h. 76

program-program penanggulangan kemiskinan cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin. Program tersebut antara lain Beras Untuk Orang Miskin (Raskin), Jaring Pengaman Sosial (JPS), Bantuan Langsung Tunai (BLT). Upaya seperti ini akan sulit untuk menyelesaikan masalah kemiskinan, karena sifat bantuan tidak untuk memberdayakan masyarakat miskin, bahkan menyebabkan ketergantungan. Program penanggulangan yang berorientasi pada sifat sosial pemerintah dapat merusak moral dan perilaku masyarakat miskin, yaitu perilaku meminta dan mengemis yang pada akhirnya menimbulkan ketidakberdayaan. Seharusnya program penanggulangan kemiskinan diarahkan untuk menumbuhkan ekonomi produktif dan mampu hidup dengan usaha sendiri serta tidak bergantung pada bantuan orang lain. Persoalan lain yang menyertai pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan adalah perilaku aparat yang mengkorupsi dana bantuan untuk orang miskin. Karena itu, lebih baik dana-dana tersebut langsung dimanfaatkan untuk peningkatan kualitas kehidupan orang miskin seperti sekolah gratis dan pengobatan gratis. Faktor kedua yang menyebabkan kegagalan program penanggulangan kemiskinan adalah kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan sehingga program pembangunan yang dilaksanakan tidak didasarkan pada isu-isu kemiskinan yang penyebabnya berbeda-beda antar daerah.

Data yang digunakan untuk pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan adalah data makro hasil Survei Sosial dan Ekonomi Nasional. Kedua data ini digunakan oleh pemerintah untuk Perencanaan Pembangunan Nasional (SUSENAS) oleh BPS dan data mikro hasil pendaftaran keluarga prasejahtera dan prasejahtera I oleh BKKBN. Kedua data ini digunakan oleh pemerintah untuk perencanaan yang sentralistik. Asumsi yang digunakan menekankan pada keseragaman dan fokus pada indikator dampak. Hasil yang dilihat kemudian dari penggunaan data tersebut adalah kebingungan yang dialami oleh pemerintah kota dan kabupaten dalam melaksanakan program-program penanggulangan kemiskinan, karena data seperti itu tidak mencerminkan tingkat keragaman dan kompleksitas yang ada di Indonesia sebagai negara besar yang terdiri dari banyak wilayah dengan tingkat heterogenitas yang tinggi. Kemungkinan

yang bisa terjadi angka-angka kemiskinan tersebut tidak realistis untuk kepentingan daerah (lokal). Dalam menyalurkan bantuan-bantuan bagi masyarakat miskin untuk target sasaran rumah tangga adalah data BKKBN, sementara alokasi bantuan didasarkan pada angka Badan Pusat Statistik. Sebagaimana kita ketahui bahwa data makro yang dihitung Badan Pusat Statistik menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic need approach*) pada dasarnya dapat digunakan untuk memantau perkembangan serta perbandingan penduduk miskin antar daerah. Namun data mikro ini, memiliki kelemahan karena hanya bersifat indikator dampak yang dapat digunakan untuk target sasaran geografis, tetapi tidak dapat digunakan untuk target sasaran individu rumah tangga atau keluarga miskin karena untuk itu diperlukan data mikro yang dapat menjelaskan penyebab kemiskinan secara lokal, bukan secara agregat seperti model-model melalui ekonometrik. Meski demikian, indikator-indikator yang dihasilkan masih terbatas pada identifikasi rumah tangga.

Strategi penanggulangan kemiskinan tidak dapat dilihat dari satu aspek saja, misalnya hanya pada aspek ekonomi. Tetapi membutuhkan penelitian yang lebih komprehensif dan sistematis terhadap seluruh aspek yang menjadi faktor penyebab kemiskinan. Data dan informasi tentang kemiskinan yang akurat dan tepat sasaran diperlukan untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan serta pencapaian tujuan dari kebijakan program penanggulangan kemiskinan, mulai dari tingkat komunitas, kabupaten atau kota dan tingkat nasional. Dalam proses pengambilan keputusan diperlukan adanya indikator-indikator yang realistis yang dapat diterjemahkan ke dalam berbagai kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

3. Program Pembangunan di Desa/Kelurahan dan Penanggulangan Kemiskinan (Inpres Desa Tertinggal)

Pengentasan atau penanggulangan kemiskinan di desa dan kelurahan sangat tergantung pada dua hal yaitu program pembangunan desa itu sendiri secara khusus dan program pembangunan kabupaten, juga tergantung pada program pembangunan Indonesia secara keseluruhan yang cakupannya sangat makro. Terlepas dari mutunya setiap kabupaten mempunyai program pembangunan

daerah. Dari program ini, kemudian disusun rencana strategis yang bersifat tahunan. Tetapi pada umumnya, desa tidak mempunyai program pembangunan sendiri, yang dilakukan selama ini adalah pembangunan desa, menurut program pembangunan kabupaten. Bukan menurut program pembangunan desa.

Program pembangunan kabupaten itu dapat mencerminkan kebutuhan pembangunan desa berdasarkan masukan dari desa melalui sistem UDKP (musbangdus, musbangdes, dan musbang tingkat kecamatan). Namun dalam prakteknya, sistem UDKP ini formal saja yang menentukan akhirnya adalah pemerintah kabupaten dan pemerintah pusat). Pemerintah telah mencanangkan berbagai macam program pembangunan pedesaan. Program-program pembangunan pedesaan tersebut masing-masing mempunyai spesifikasi penekanan sendiri-sendiri yang agak berbeda satu sama lain, meskipun secara umum memiliki muara yang sama yaitu suatu upaya mengentaskan atau menanggulangi kemiskinan di pedesaan. Berikut diuraikan secara ringkas program-program tersebut, asumsi-asumsi dasar, sasaran dan bagaimana pelaksanaan program tersebut, serta beberapa hambatan ketika diimplementasikan.

a. Pembangunan Pertanian (*agricultural development*)

Tujuan yang hendak dicapai oleh pembangunan pertanian adalah memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat desa dengan cara meningkatkan *output* dan pendapatan mereka. Fokusnya terutama terarah pada usaha menjawab kelangkaan atau keterbatasan pangan di pedesaan. Peningkatan produksi pertanian di anggap sangat strategis, karena tidak hanya diperlukan untuk mencukupi kebutuhan pangan baik di pedesaan maupun di perkotaan, tetapi sekaligus juga untuk memenuhi kebutuhan dasar industri kecil dan kerumahtanggaan, serta untuk menghasilkan produk pertanian ekspor yang dibutuhkan oleh negara maju. Implementasi program pembangunan pertanian ini telah merombak sistem pertanian dan model usaha tani. Karena itu lahir sebutan *green revolution* (revolusi hijau).

Di Indonesia, seperti telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa program pembangunan pertanian yang dicanangkan pemerintah Orde Baru secara intensif pada Pelita I telah membuahkan hasil yang spektakuler. Indonesia

yang semula tergolong negara pengimpor beras nomor satu di dunia menjadi negara yang berswasembada pangan. Beberapa negara berkembang lainnya juga mengalami hal serupa. Secara politis, kondisi demikian sangat menguntungkan negara berkembang, karena kemudian tidak ada ketergantungan pangan pada negara-negara maju.

Kendati program pembangunan telah mendatangkan hasil riil yang gemilang, program ini memperoleh banyak kritikan. Salah satu kritik mengatakan bahwa strategi pembangunan pertanian sebenarnya tidak dapat secara optimal atau gagal menciptakan kondisi masyarakat desa yang lepas dari kemiskinan. Kegagalan terjadi bukan karena kebijaksanaan itu keliru, tetapi terutama karena kurang disertai dengan upaya reformasi di sektor lain. Sebagai contoh pemerintah secara nasional dirasakan lamban dalam menata sistem kepemilikan dan penguasaan tanah. Pemilikan dan penguasaan tanah masih didominasi oleh elit desa yang secara ekonomis kondisinya lebih mapan. Merekalah yang lebih banyak memanfaatkan modal atau dana pinjaman dengan bunga rendah yang disediakan oleh pemerintah, dan mereka jugalah yang dapat memanfaatkan benih, pupuk dan obat-obatan pertanian yang harganya telah disubsidi oleh pemerintah, sekaligus memanfaatkan lembaga-lembaga pembangunan pertanian seperti kelompok tani yang didalamnya banyak hal dan informasi yang menyangkut teknologi dan perbaikan sistem pertanian dibicarakan.

Sementara itu para petani marginal, petani gurem, dan para buruh tani tersisih dari fasilitas itu. Mereka tidak dapat memanfaatkan pinjaman bunga rendah karena tidak memiliki tanah untuk agunan. Mereka juga tidak dapat menikmati subsidi benih, pupuk dan obat-obatan pertanian karena tidak berkepentingan. Mereka tidak memiliki akses pada lembaga-lembaga pembangunan pertanian karena di anggap bukan kelompok sasaran. Mereka juga tidak di ajak untuk membahas masalah bertani, karena tidak dibutuhkan. Oleh karenanya, di pedesaan terjadi semacam perbedaan, kalau tidak ingin di sebut diskriminasi perlakuan.

Pembangunan pertanian dengan revolusi hijau (*green revolution*) juga dikritik karena tidak mampu atau tidak cukup kuat menahan arus urbanisasi. Kendati modal yang dipinjamkan telah diusahakan dengan bunga yang rendah. Benih, pupuk serta obat-obatan pertanian telah di subsidi, biaya yang dikeluarkan petani untuk meningkatkan produksi usaha taninya sebenarnya masih relatif tinggi. Biaya yang mereka keluarkan dirasakan masih belum memadai dibandingkan dengan harga jual hasil produksi. Petani tidak mudah menaikkan harga gabah, karena pemerintah melakukan kontrol yang cukup ketat. Kontrol tersebut tentu saja dimaksudkan untuk menjaga agar segenap anggota masyarakat dapat memenuhi kebutuhan pangan sehingga stabilitas nasional dapat terjaga. Namun demikian, kontrol tersebut sebenarnya telah mengorbankan petani. Petani menjadi sulit menyesuaikan diri dengan prinsip-prinsip ekonomi yang dibutuhkan dalam proses produksi pertanian.

Banyak negara berkembang mengalami kesulitan untuk keluar dari dilema tersebut. Ketika harga jual padi sulit disesuaikan dengan biaya produksi, kenaikan upah buruh tani biasanya juga sukar dipenuhi. Pendapatan mereka menjadi tetap rendah. Maka mudah dimengerti apabila kalangan ini kemudian memilih berurbanisasi, mengadu nasib di kota menjadi buruh-buruh bangunan atau mengisi sektor informal. Sistem pengolahan tanah dengan traktor, sistem borongan dan sistem tebasan telah memperburuk keadaan terutama karena telah mengurangi kesempatan kerja. Jumlah pengangguran tersembunyi terus merangkak naik.

Bahkan di beberapa negara berkembang, revolusi hijau ternyata juga telah menciptakan disparitas regional. Disparitas regional itu terjadi karena teknologi yang hadir bersama pembangunan pertanian ternyata lebih dapat berkembang di sawah-sawah dengan sistem irigasi yang baik daripada sawah tadah hujan atau tanah kering. Produksi hasil usaha tani di desa-desa dengan sawah tadah hujan atau tanah kering. Produksi hasil usaha tani di desa-desa dengan sawah tadah hujan dan tanah kering lebih rendah dibandingkan dengan di desa-desa dengan sawah yang beririgasi baik. Dengan demikian, desa-desa dengan sawah yang

beririgasi baik lebih diuntungkan oleh program pembangunan pertanian tersebut.

2. Industrialisasi Pedesaan (*rural industrialization*)

Tujuan utama program industrialisasi pedesaan adalah mengembangkan industri kecil dan kerajinan. Industrialisasi pedesaan merupakan alternatif yang sangat strategis bagi upaya menjawab persoalan semakin sempitnya rata-rata pemilikan dan penguasaan lahan di pedesaan serta keterbatasan elastisitas tenaga kerja. Prospek program ini diyakini cukup cerah antara lain karena alasan-alasan sebagai berikut : persyaratan dan keterampilan yang dibutuhkan tidaklah terlalu sukar sehingga mudah mengajak anggota masyarakat untuk berpartisipasi aktif, kebutuhan investasinya terjangkau oleh sebagian besar anggota masyarakat desa sehingga bisa merata ke segenap lapisan masyarakat, bahan baku produksi mudah didapat atau tersedia di desa sendiri sehingga biaya produksi dapat ditekan dan dikerjakan secara komplementer dengan kegiatan produktif lainnya sambil bertani.⁹⁷

Dalam prakteknya program industrialisasi pedesaan ternyata tidak sederhana. Program ini dalam implementasinya menjumpai beberapa hambatan sehingga sukar mencapai hal yang sesuai dengan yang diharapkan. Hambatan tersebut antara lain terletak pada nilai-nilai sosial yang berkembang dalam masyarakat desa sendiri. Anggota masyarakat desa terkesan kurang siap menyongsong industrialisasi. Mereka pada umumnya mudah merasa puas dengan hasil produksi yang pernah dicapai. Mereka juga kurang berani mengambil resiko, dan oleh karenanya didorong untuk melakukan reinvestasi. Keterampilan mereka pada umumnya masih tergolong rendah, *design* dan peralatan yang dipergunakan sederhana, kapasitas produksinya terbatas, dan manajemennya pun lemah sehingga sangat sukar meningkatkan kualitas produksinya.

Hambatan lain adalah tiadanya *organic link* antara sektor besar dan sektor yang lebih kecil. Mereka tampak berjalan sendiri-sendiri, saling berkompetisi, dan

⁹⁷ Alim Muhammad, Peningkatan Pendapatan Rumah Tangga Melalui Pengembangan Industri Kecil di Pedesaan, dalam Awan Setya Dewanta dkk, Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia, (Yogyakarta : Aditya Media, 1995), h. 211

sukar melembagakan kerjasama dalam meningkatkan proses produksi, introduksi teknologi baru maupun dalam memasarkan hasil produksi. Malah ketika para pemilik modal menanamkan investasinya di desa, yang berkembang kemudian bukanlah industri pedesaan tetapi industri kapital intensif yang berada dalam *setting* desa. Industri semacam ini tidak menciptakan banyak kesempatan kerja, terutama karena anggota masyarakat desa tidak memiliki keterampilan yang cukup untuk mengisi lowongan kerja yang dibutuhkan, sumber daya mereka lemah.

3. Pembangunan Masyarakat Desa Terpadu (*integrated rural development*)

Tujuan utama program pembangunan masyarakat desa terpadu adalah meningkatkan produktivitas, memperbaiki kualitas hidup penduduk pedesaan serta memperkuat kemandirian. Menurut Waterston⁹⁸, ada enam elemen dasar yang melekat dalam program pembangunan semacam ini, yaitu :

- a. Pembangunan pertanian dengan mengutamakan padat karya (*labour intensive*)
- b. Memperluas kesempatan kerja
- c. Intensifikasi tenaga kerja skala kecil, dengan cara mengembangkan industri kecil di pedesaan
- d. Mandiri dan meningkatkan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan
- e. Mengembangkan daerah perkotaan yang mampu member dukungan pada pembangunan pedesaan
- f. Membangun kelembagaan yang mampu melakukan koordinasi proyek *multisector*

Prinsip-prinsip serupa juga pernah dilontarkan '*rehovot school*' dalam mendekati pembangunan masyarakat desa terpadu, yang antara lain mencakup (a) pertumbuhan pertanian sebagai syarat yang harus dipenuhi bagi pembangunan pedesaan, meliputi diversifikasi usaha tani, keluarga tani sebagai unit organisasi, perkembangan simultan sistem penyangganya, organisasi oleh dan untuk petani, serta industrialisasi pedesaan, (b) urbanisasi sebagai faktor promosi bagi pembangunan pedesaan. Dengan demikian prinsip-prinsip ini lebih menekankan

⁹⁸ Ibid, h. 212

transformasi sektor pertanian sebagai *the prime mover*. Transformasi tersebut adalah perubahan secara gradual tetapi pasti dari pertanian *subsistence* menjadi pertanian komersial.

Pendekatan ini juga menganjurkan adanya fusi atau gabungan dari strategi *top-down* dianggap terlalu banyak diwarnai oleh pemaksaan, sementara strategi *bottom-up* dianggap terlalu percaya pada kekuatan lokal dan mengingkari kelemahan yang terdapat di tingkat bawah. Itulah sebabnya penggabungan dua macam strategi tersebut diyakini akan banyak mendatangkan kesejahteraan bagi segenap anggota masyarakat.

4. Strategi pusat pertumbuhan (*growth centre strategy*)

Salah satu elemen yang terabaikan dalam program-program pembangunan pedesaan yang telah didiskusikan (terutama program pembangunan masyarakat desa terpadu) adalah ruang (*space*). Program-program tersebut lebih memberi tekanan pada perencanaan dan implementasi proyek saja, dan kurang memperhatikan keterkaitan letak proyek tersebut dengan pengembangan ekonomi yang lebih luas, terutama dengan letak atau posisi kota. Itulah sebabnya berbagai macam infrastruktur dan fasilitas terkesan dibangun hanya untuk kepentingan proyek itu sendiri, tanpa memperhatikan jarak ideal dengan kota dalam fungsinya sebagai pasar atau saluran distribusi hasil produksi.

Strategi pusat pertumbuhan adalah sebuah alternatif yang diharapkan memecahkan masalah ini. Cara yang di tempuh adalah membangun atau mengembangkan sebuah pasar di dekat desa. Pasar ini difungsikan sebagai pusat penampungan hasil produksi desa, sekaligus sebagai pusat informasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan kehendak konsumen dan kemampuan produsen atau lazim disebut dengan *the centres of demonstration effect of consumers goods*. Informasi semacam itu besar sekali maknanya bagi pertumbuhan ekonomi karena akan mengurangi *gambling* dalam mengembangkan usaha.

Pusat pertumbuhan semacam itu diupayakan agar dikembangkan sedemikian rupa sehingga secara sosial tetap dekat dengan desa, tetapi secara ekonomi mempunyai fungsi dan sifat-sifat seperti kota. Dengan demikian, pusat pertumbuhan ini di samping secara langsung dapat menjawab berbagai macam

persoalan atau distribusi hasil pertanian, juga dapat dikelola sesuai dengan kemampuan dan pengetahuan masyarakat desa. Pengelolaan semacam ini akan mengurangi ketergantungan dan sangat dibutuhkan bagi pengembangan kewiraswastaan. Pusat pertumbuhan itu akan melahirkan sebuah komunitas desa kota (*urban*), yang ditandai dengan kemauan untuk menerima prinsip-prinsip ekonomi uang namun tetap tidak kehilangan nilai-nilai kekeluargaan. Bertemunya prinsip dan nilai semacam itu akan menumbuhkan lembaga ekonomi yang bukan saja unik tetapi juga sesuai dengan iklim usaha masyarakat desa. Pusat pertumbuhan itu juga tidak terlalu besar, sehingga setiap perkembangan yang mengarah pada lahirnya monopoli oleh kelompok ekonomi kuat dapat segera dikontrol dan dihindari. Banyak pengamat melihat bahwa strategi pusat pertumbuhan ternyata juga kurang begitu berhasil meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat desa, karena pada umumnya mereka kalah berkompetisi dengan pendatang, meskipun mereka adalah kelompok yang terlibat dalam program itu sejak awal. Konsep pusat pertumbuhan ternyata tidak melahirkan pemukiman baru dengan komunitas berkarakter urban yang dibayangkan masih mempertahankan nilai-nilai desa tetapi mau menerima nilai-nilai kota, yang justru tumbuh adalah sebuah reartikulasi pola pemukiman desa, yang dihuni oleh orang dengan berbagai latar belakang sosial dan ekonomi. Mereka saling berebut kesempatan akses pada sumber-sumber ekonomi dengan memanfaatkan berbagai macam fasilitas yang hadir bersama dengan program tersebut.

5. Inpres Desa Tertinggal (IDT)

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa untuk penanggulangan kemiskinan di pedesaan, pemerintah melalui Inpres No.5/1993, pemerintah meluncurkan program khusus penanggulangan kemiskinan yang di sebut Inpres Desa Tertinggal (IDT). Sasaran program ini adalah desa-desa miskin, baik yang berada di daerah pedesaan maupun daerah perkotaan. Program ini dalam implementasinya tidak berdiri sendiri, tetapi diupayakan agar terpadu baik dengan program-program sektoral maupun regional yang kegiatannya mencakup desa-desa miskin tersebut. Program khusus ini harus memperoleh prioritas,

terutama karena dalam seperempat abad terakhir ini kondisi ekonomi negara sudah mulai membaik, ternyata masih banyak ditemukan desa miskin yang tersebar di seluruh penjuru tanah air.

Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) pada hakekatnya merupakan bagian penting dari gerakan nasional untuk menanggulangi kemiskinan sekaligus sebagai bagian dari strategi mengembangkan ekonomi rakyat. Melalui program IDT, diharapkan terjadi proses pemberdayaan masyarakat, serta perubahan struktur sosial yang kondusif bagi peningkatan kapasitas masyarakat. proses pemberdayaan masyarakat dan perubahan struktur sosial tersebut terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia, pengembangan permodalan, pengembangan peluang kerja dan berusaha, serta penguatan kelembagaan kelompok miskin.⁹⁹ Dalam konteks ini, kelompok miskin ditempatkan sebagai subyek pembangunan. Karena itu, diharapkan dapat berpartisipasi aktif dalam proses pemberdayaan tersebut.

Untuk memacu program Inpres Desa Tertinggal (IDT), pemerintah memberi bantuan dana sebesar Rp 20 juta per-desa, disalurkan langsung kepada kelompok masyarakat (pokmas) yang tergolong miskin. Bantuan dana tersebut diharapkan dikelola dengan prinsip-prinsip *acceptable* (mudah diterima dan didayagunakan), *accountable* (dikelola secara terbuka dan dipertanggungjawabkan), *profitable* (dapat meningkatkan pendapatan), *sustainable* (dapat dilestarikan). Dana tersebut disalurkan langsung kepada kelompok miskin melalui bank penyalur di tingkat kecamatan dan dicairkan berdasarkan Daftar Isian Kegiatan Kelompok (DIKK) dan Daftar Usulan Kegiatan (DUK) yang di buat bersama oleh kelompok miskin dalam musyawarah kelompok, disetujui dalam forum diskusi UDKP dan diketahui oleh Lurah atau Kepala Desa. Dalam tahun anggaran 1994-1995, jumlah desa di seluruh Indonesia yang memperoleh alokasi dana sebanyak 20.633 desa. Kemudian tahun 1995-1996 naik menjadi 22.904 desa.

Dana program IDT adalah modal usaha yang dapat dimanfaatkan oleh kelompok masyarakat miskin untuk kegiatan sosial ekonomi yang bersifat produktif. Pemanfaatannya disesuaikan dengan kemampuan, pengetahuan dan

⁹⁹ Mubyarto, Strategi Pembangunan Ekonomi yang Berkeadilan, dalam Awan Setya Dewanta, Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia, (yogyakarta : Aditya Media, 1995), h. 160

kemauan kelompok miskin sendiri. Dana tersebut digulirkan sebagai modal usaha yang diharapkan dapat dimanfaatkan oleh segenap anggota masyarakat yang tergolong miskin secara bergiliran. Itu berarti, bagi anggota kelompok masyarakat (pokmas), dana program Inpres Desa Tertinggal (IDT) tersebut merupakan pinjaman yang harus dikembalikan kepada kelompok. Dana tersebut dapat dipinjam kembali oleh anggota lain dalam satu kelompok, atau oleh kelompok lain yang belum memperoleh bantuan dana program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Dengan demikian dana tersebut dapat dikembangkan menjadi dana simpan-pinjam.

Untuk memberi dukungan dalam proses pemberdayaan masyarakat dan perubahan struktur sosial melalui program IDT, pemerintah telah menyediakan tenaga sarjana dari berbagai disiplin ilmu. Tenaga sarjana tersebut diharapkan dapat berperan sebagai pembina kelompok miskin sehingga memiliki persamaan persepsi dan orientasi untuk mengembangkan diri menuju kesejahteraan hidup. Selain itu, mereka juga diharapkan dapat berperan sebagai fasilitator, penghubung, pendorong serta penggerak dalam pembentukan kelompok masyarakat IDT. Dalam kaitan ini, mereka tidak berpretensi sebagai ahli yang menggurui, tetapi lebih sebagai mitra kerja sama. Dengan demikian, keputusan-keputusan penting yang berkaitan dengan perekonomian diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat sendiri.

Dalam kenyataannya, implementasi program Inpres Desa Tertinggal (IDT) sangat kompleks. Benar bahwa kondisi sejumlah desa tertinggal semakin berkembang dan kelompok miskin dapat meningkatkan pendapatannya setelah menjadi bagian dari program IDT. Namun demikian, sebenarnya tidak sedikit mengikuti mekanisme yang telah ditetapkan, dan pembinaannya pun tidak sesuai dengan yang diharapkan.

4. Program Takesra/Kukesra

Telah disadari bahwa musuh utama masyarakat adalah kemiskinan, karena itu para pelaku ekonomi skala besar mempunyai tanggung jawab sosial untuk mendukung gerakan penanggulangan kemiskinan melalui pembangunan

keluarga sejahtera. Sasaran utama pembangunan keluarga sejahtera yang difokuskan pada upaya penanggulangan kemiskinan adalah keluarga-keluarga pra sejahtera dan sejahtera I di desa yang tidak memperoleh program Inpres Desa Tertinggal (IDT), dan keluarga miskin di seluruh Indonesia dengan alasan ekonomi pada umumnya. Keluarga-keluarga pra sejahtera dan sejahtera I, adalah keluarga tertinggal yang apabila tidak mendapat bantuan pemberdayaan dengan mudah mereka terjerumus ke dalam jurang kemiskinan. Kehidupan mereka harus segera ditingkatkan, baik untuk kedua orang tuanya yang memang sudah miskin atau dengan cara meningkatkan mutu anak-anak harus dilakukan secara berkelanjutan agar tujuan pemberdayaan keluarga tercapai dengan baik.

Dengan latar belakang tujuan itu maka Yayasan Dana Sejahtera Mandiri (Yayasan Damandiri) membuat program penanggulangan kemiskinan. Beberapa program pembinaan, pendampingan dan skim kredit untuk keluarga pra sejahtera dan sejahtera I atau keluarga kurang mampu yang bisa mengentaskan keluarga kurang mampu dengan mengangkatnya menjadi karyawan atau sanggup mengangkat anggota keluarga kurang mampu menjadi anak asuh binaannya dalam usaha yang sifatnya mandiri dan menguntungkan. Program-program yang dilakukan atau mendapat dukungan Yayasan Damandiri antara lain Tabungan Keluarga Sejahtera dan Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Takesra-Kukesra). Kemudian di susul dengan peluncuran skim kredit seperti Kredit Pengembangan Kemitraan Usaha (KPKU), Kredit Pengembangan Teknologi Tepat Guna Untuk Pengentasan Kemiskinan (KPTTG Taskin), Pusaka Mandiri (Pundi), Sistem Usaha Damai Sejahtera (Sudara) dan Kukesra Mandiri serta Kredit Mikro Bangking. Dukungan yayasan Damandiri lainnya adalah pemberdayaan sumber daya manusia, Bantuan Peningkatan Mutu Pendidikan, Bantuan Untuk Tesis/Disertasi, Pemberdayaan Masyarakat Sekitar kampus, Gerakan Sadar Menabung (GSM), Hiprada, bantuan kredit untuk para Bidan yang tergabung dalam IBI, program sekolah unggul, dan masih banyak lagi.

Keberhasilan masyarakat dalam melembagakan dan membudayakan norma keluarga kecil bahagia sejahtera melalui gerakan KB Nasional di pandang perlu untuk ditindaklanjuti dengan program pembangunan keluarga sejahtera. Salah

satu bentuk dari peran serta masyarakat dalam program pembangunan keluarga sejahtera adalah dikembangkannya program Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra) dan kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Kukesra). Adapun yang dimaksud dengan Takesra adalah bentuk simpanan dari (Bank Nasional Indonesia (BNI) yang diselenggarakan oleh PT POS Indonesia untuk menampung dana keluarga dan masyarakat guna mendukung pembangunan keluarga sejahtera. Untuk memulai program Takesra tersebut almarhum Bapak HM Soeharto (saat itu Presiden RI), baik selaku pimpinan Badan Pendiri Yayasan Damandiri maupun selaku pribadi, mengajak para pengusaha yang menjadi pengurus inti untuk menyumbang bagi Gerakan Sadar Menabung (GSM). Ajakan itu diikuti dengan baik dan terkumpul dana sebesar 23 milyar yang langsung disalurkan kepada sekitar 11,6 juta keluarga miskin sebagai tabungan awal masing-masing Rp 2.000. Takesra yang dimulai dengan Rp 2.000 pada akhir September 2002 telah berkembang menjadi Rp 209 milyar dan tersimpan atas nama masing-masing penabung pada Bank BNI di seluruh Indonesia. Sedangkan Kukesra pinjaman untuk modal kerja diberikan secara bertahap sesuai dengan kemampuan wirausaha kelompok dan anggotanya, yaitu mulai dari tahapan I sebesar Rp 20.000 sampai tahapan V sebesar Rp 320.000. Semua kebutuhan dana pinjaman yang diberikan kepada masyarakat disediakan oleh Yayasan Damandiri sebesar Rp 753,982 milyar, dan penyalurannya dilakukan oleh Bank BNI dengan dibantu oleh PT Pos Indonesia. Tujuan dari Takesra yaitu :

1. Meningkatkan tahapan keluarga sejahtera melalui kepedulian dan peran serta masyarakat.
2. Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk gemar menabung.
3. Meningkatkan pengenalan dan pemanfaatan jasa perbankan dan jasa pos oleh Keluarga.
4. Menghimpun dana masyarakat untuk mendukung pembangunan keluarga sejahtera.

Bentuk pelayanan yang diberikan oleh Takesra adalah : penyeteroran dan pengambilan tabungan, pengiriman uang, mendapatkan pinjaman kredit dan melakukan transaksi pembelian barang dan jasa. Takesra diperuntukkan bagi penabung

perorangan atau kelompok yang anggotanya antara 10-30 orang, sebagai bukti penabung diterbitkan lembar Takesra atas nama penabung perorangan dengan buku tabungan yang berwarna kuning dan penabung kelompok dengan buku tabungan berwarna biru. Takesra perorangan dikelola oleh ketua kelompok dan Takesra kelompok dikelola oleh kantor pos.

5. Program Kesejahteraan Sosial (Prokesos)

Terjadinya krisis ekonomi akhir-akhir ini telah membawa dampak sangat besar terhadap upaya penanggulangan kemiskinan. Jumlah penduduk miskin yang semakin meningkat, menuntut dilaksanakannya suatu sistem penanganan kemiskinan yang lebih terpadu sehingga dapat mencapai keluarga binaan dengan lebih efektif dan efisien. Sinergi dari berbagai pihak dalam pelayanan keluarga miskin saat ini merupakan hal yang strategis. Bukan saja karena semakin besarnya permasalahan akan tetapi juga semakin kecilnya sumber-sumber pelayanan sosial sebagai akibat dari depresi ekonomi yang sedang dialami bangsa Indonesia saat ini.

Pembangunan sosial merupakan pendekatan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga dan masyarakat yang sesuai, tidak hanya meningkatkan kualitas kehidupan keluarga dan masyarakat tetapi juga menangani masalah-masalah pembangunan yang terdistorsi. Pembangunan sosial mencakup peningkatan produktifitas, pelayanan sosial, pelayanan kesejahteraan sosial dan pembanguan masyarakat atau pembangunan pada tingkat lokal. Pengembangan atau dalam kebijakan di sebut pembangunan masyarakat desa merupakan proses yang terdiri dari dua elemen yaitu partisipasi keluarga dan masyarakat untuk memperbaiki tingkat kehidupannya dengan sebanyak mungkin menitikberatkan pada inisiatif dan penyediaan pelayanan teknis atau pelayanan lainnya yang dapat mendorong inisiatif kemandirian dan kerjasama yang lebih efektif,

Pengembangan masyarakat merupakan pendekatan yang terintegrasi dalam arti semua aspek kehidupan secara simultan mengalami perubahan yang harmonis dan seimbang. Pendekatan ini dipilih karena meletakkan keluarga dan masyarakat tidak hanya sebagai sasaran pembangunan, namun juga sebagai perencana dalam menangani kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi. Jadi yang diharapkan dapat dihasilkannya perubahan sosial dan pengembangan masyarakat yang berkelanjutan.

Upaya meningkatkan pendapatan masyarakat miskin tidak saja cocok untuk mengatasi keadaan akibat krisis moneter, tetapi juga sesuai dengan arah pembangunan nasional sekaligus menjamin pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh rakyat sesuai dengan rasa keadilan.

Dalam rangka meratakan hasil-hasil pembangunan tersebut, Direktorat Bantuan Kesejahteraan Sosial melakukan kesepakatan dengan instansi atau lembaga pemerintah maupun orsus/LSM yang menangani masalah kemiskinan. Program Kesejahteraan Sosial (Prokesos) adalah salah satu program penanganan kemiskinan yang dilaksanakan melalui Proyek Bantuan Kesejahteraan Sosial. Kegiatan-kegiatan dalam Proyek Bantuan Kesejahteraan Sosial dilaksanakan secara bertahap dimulai dari kegiatan prakondisi, pelaksanaan, pembinaan lanjut dan pengembangan. Pembinaan kesejahteraan sosial masyarakat miskin dilaksanakan dengan membentuk Kelompok Usaha Bersama (KUBE) yang beranggotakan 10 keluarga binaan sosial. Kelompok Usaha Bersama (KUBE) adalah kelompok keluarga binaan sosial yang telah dibina melalui proses kegiatan program kesejahteraan sosial untuk melaksanakan kegiatan kesejahteraan dan usaha ekonomi dalam semangat kebersamaan sebagai sarana untuk meningkatkan taraf kesejahteraan sosial masyarakat miskin.

Salah satu langkah pemerintah dalam menanggulangi masalah kemiskinan adalah dengan memberdayakan masyarakat miskin melalui bantuan kesejahteraan sosial. Pada dasarnya program ini termasuk program tambahan sekaligus perluasan bagi penanggulangan kemiskinan. Cita-cita pemerintah dengan menerapkan bantuan kesejahteraan sosial, selain sebagai upaya untuk mengentaskan kemiskinan juga memberdayakan masyarakat miskin melalui proses dari bawah. Sasaran pelaksanaannya adalah penduduk miskin yang bermukim di daerah pedesaan atau kelurahan, yaitu kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah dan terbatas kemampuan serta aksesnya dalam mendapatkan pelayanan, prasarana, permodalan untuk memenuhi kebutuhannya. Salah satu unsur penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan program pembangunan adalah dilibatkannya kelompok sasaran dalam pengelolaan program pemberdayaan.

Bagi masyarakat miskin seperti petani yang tidak mempunyai lahan atau berlahan sempit mendapat perhatian pemerintah melalui Dinas Kesejahteraan Sosial

dengan disalurkan bantuan kesejahteraan sosial. Bantuan yang bersifat sebagai pengadaan modal usaha kelompok kecil ini langsung diberikan kepada yang berhak menerima. Sebelum bantuan diberikan, dilakukan pembentukan dan pematapan kelompok usaha bersama (KUBE) dengan memberikan penyuluhan dari Dinas kesejahteraan Sosial dan instansi terkait dengan materi sebagai berikut :

Pengertian usaha ekonomi proddukdan pematapan kelompok usaha bersama (KUBE) dengan memberikan penyuluhan dari Dinas kesejahteraan Sosial dan instansi terkait dengan materi sebagai berikut :

- a. Pengertian usaha ekonomi produktif kelompok usaha bersama.
- b. Peranan keluarga dalam usaha kesejahteraan sosial.
- c. Pengungkapan masalah dan cara pemecahannya.
- d. Pengolahan hasil usaha.
- e. Praktek pengelolaan usaha ekonomi produktif kelompok usaha bersama.

Adapun yang dimaksud dengan Kelompok Usaha Bersama adalah kelompok keluarga binaan yang dibentuk dan dibina melalui proses kegiatan program kesejahteraan sosial dan usaha ekonomi dalam semangat kebersamaan sebagai sarana untuk meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya. Kemitraan mengandung makna kepedulian, kesetaraan, kebersamaan dan kemanfaatan timbal balik antara pihak-pihak yang bermitra. Dalam kaitan dengan program kesejahteraan sosial, bentuk kemitraan adalah hubungan timbal balik yang saling menguntungkan baik di antara para anggota KUBE, dengan kelompok usaha lainnya maupun dengan masyarakat sekitar. Tujuan kemitraan program dari instansi atau lembaga pemerintah terkait adalah meningkatnya kemandirian KUBE dengan memanfaatkan pelayanan sosial dari instansi atau lembaga pemerintah. Adapun tujuan pengembangan KUBE bermitra dengan lembaga pemerintah yaitu :

- a. Tujuan Jangka Panjang
 - Kesehatan dan gizi : meningkatnya kalori dan protein yang dikonsumsi keluarga anggota KUBE perhari di atas kebutuhan minimum.

- Pendidikan : pendidikan anak-anak anggota keluarga KUBE umur 5-14 tahun yang masuk sekolah dan persentase orang dewasa anggota keluarga KUBE yang bebas buta huruf dalam arti luas.
- Perumahan : meningkatnya persentase rumah anggota KUBE yang permanen, memiliki jamban, air minum yang sehat, kamar yang sehat dan listrik
- Akses informasi : meningkatnya persentase anggota KUBE yang membaca Koran dan mendengarkan radio
- Pemilikan harta : meningkatnya persentase anggota KUBE yang memiliki tanah, radio, dan ternak besar
- Hubungan sosial : persentase keluarga binaan yang berperan aktif dalam kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan

b. Tujuan Jangka Menengah

Meningkatnya pendapatan keluarga binaan sosial dengan indikator meningkatnya pendapatan perkapita pertahun keluarga binaan.

c. Tujuan Jangka Pendek

- Bertambahnya jumlah KUBE yang memiliki kemampuan mengelola usaha bersama, memanfaatkan jasa perbankan dan kegiatan kelompok lainnya
- Tersedianya pendamping yang memiliki kemampuan melatih anggota KUBE dan sikap kerja sama bermutu tinggi. Pendamping harus memiliki kemampuan mengidentifikasi usaha ekonomi skala kecil yang potensial menumbuhkan dan membimbing KUBE serta melakukan survai identifikasi kemiskinan dan survai rumah tangga. Bekerja sama dengan instansi pemerintah dan melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi.
- Para pembimbing perlu menciptakan iklim yang baik bagi terjalinnya kerja sama yang erat. Upaya untuk menjalin kerja sama yang erat adalah dengan mempraktekkan semangat kerja sama dalam pengembangan KUBE yaitu :

1. Pendekatan Kelompok

Bimbingan dilakukan melalui pendekatan kelompok sehingga menumbuhkan kekuatan gerak dari keluarga binaan. Kelompok

ditumbuhkan dari, oleh dan untuk kepentingan keluarga binaan, bukan untuk kepentingan petugas pembimbing. Demi terwujudnya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan maka dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat melibatkan sejumlah pembimbing dari Dinas Kesejahteraan Sosial dan Dinas Peternakan. Peran utama pembimbing yaitu sebagai fasilitator untuk memperlancar aktivitas KUBE, memberikan motivasi dan sebagai penghubung dengan instansi pemberi bantuan.

Karena pentingnya peran pembimbing maka keberadaannya sangat menentukan keberhasilan program ini.

2. Keserasian

Anggota kelompok haruslah terdiri dari keluarga binaan yang saling mengenal, saling percaya dan mempunyai kepentingan yang sama, sehingga akan tumbuh kerja sama yang kompak dan serasi. Anggota kelompok usaha bersama saling mengenal karena memang pada awal pembentukannya diupayakan agar para anggota dalam satu kelompok tidak berjauhan tempat tinggal. Pengelompokan seperti ini untuk memudahkan kerja sama diantara mereka tetap sulit untuk dilakukan karena kesibukan bekerja di sawah dan kebun serta kurangnya kesadaran bahwa keberhasilan usaha kelompok akan berdampak bagi kesejahteraan anggota. Anggota kelompok tampaknya berkeinginan untuk menjalankan usaha dirumahnya masing-masing untuk memudahkan dan dibantu oleh anak dan istrinya.

3. Kepemimpinan Dari Keluarga Binaan

Memberi kesempatan seluas-luasnya kepada keluarga binaan untuk mengembangkan kepemimpinan dari kalangan mereka sendiri. Keberadaan pemimpin dalam kelompok usaha bersama berperan sebagai motivator karena kekuasaan yang dimilikinya mampu menggerakkan anggota sehingga perintah atau himbauan dapat dipatuhi. Secara ideal seluruh anggota memiliki peluang untuk menduduki jabatan sebagai ketua kelompok, tetapi biasanya kelompok dipimpin oleh tokoh masyarakat.

4. Pendekatan Kemitraan

Memperlakukan keluarga binaan sebagai mitra kerja pembangunan yang berperan serta aktif dalam pengambilan keputusan. Ikut sertanya anggota dalam seluruh proses pengambilan keputusan, dari penentuan sumber pelaksanaannya akan menjadikan mereka sebagai mitra kerja yang aktif dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Petugas lapangan berperan memberdayakan dan mengembangkan sumber daya dalam masyarakat. menjadi anggota kelompok usaha bersama tidak diperlakukan sebagai mitra kerja pembangunan karena mereka tidak berperan serta aktif dalam pengambilan keputusan. Bantuan yang diberikan ditentukan oleh pemerintah pusat dan tidak disesuaikan dengan sumber daya dan kebutuhan masyarakat. Akibatnya mereka kurang bersemangat menjalankan program sebagaimana mestinya.

5. Swadaya

Penyampain informasi, bimbingan petugas lapangan haruslah mampu menumbuhkan keswadayaan dan kemandirian keluarga yang dibina. Kurangnya informasi dan bimbingan menyebabkan keswadayaan dan kemandirian tidak tercapai. Bahkan banyak program di masyarakat hanya berlangsung selama lima bulan yang seharusnya terus-menerus tanpa terputus.

6. Belajar Dengan Mengerjakan

Keluarga yang dibinan dibimbing melalui proses melakukan sendiri, mengalami sendiri dan menemukan sendiri. Masyarakat miskin yang diberikan bantuan memelihara ternak sapinya sendiri, namun yang menjadi masalah adalah kurangnya bimbingan teknis dari instansi terkait.

7. Pendekatan Keluarga

Yang dibimbing adalah keluarga sebagai suatu sistem. Program kesejahteraan sosial yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan memberikan bantuan kepada keluarga miskin agar program ini dapat

meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian. Walaupun harus diakui bahwa kedua hal tersebut tidak tercapai sepenuhnya.

8. Kesetiakawanan Sosial

Selain pengembangan aspek ekonomi, mereka juga dibimbing untuk peduli terhadap masyarakat miskin disekitarnya. Pemberian bantuan kesejahteraan sosial dengan membentuk kelompok usaha diharapkan berlangsung terus-menerus dan bergulir.

Untuk memudahkan kerja sama di antara sesama anggota maka diupayakan agar yang menerima bantuan berdekatan tempat tinggal. Kerja sama di sini dimaksudkan sebagai suatu usaha bersama antara anggota kelompok untuk mencapai suatu tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan rumah tangga sehingga mereka mampu berdiri dan tidak lagi mengharapkan bantuan pihak lain, tetapi merekalah yang akan membantu masyarakat miskin disekitarnya. Inilah yang dimaksud dengan bantuan bergulir.

Bentuk dan pola-pola kerja sama dapat dijumpai pada semua kelompok manusia tak terkecuali pada kelompok masyarakat miskin. Kebiasaan-kebiasaan dan sikap-sikap dimulai sejak masa kanak-kanak di dalam kehidupan keluarga atau kelompok-kelompok kekerabatan. Atas dasar ini anak tersebut kelak akan melakukan bermacam-macam pola kerja sama setelah dia menjadi dewasa. Bentuk kerja sama tersebut berkembang apabila orang dapat digerakkan untuk mencapai suatu tujuan bersama dan harus ada kesadaran bahwa tujuan tersebut di kemudian hari mempunyai manfaat bagi semua.

Di samping itu juga harus ada suasana yang menyenangkan dalam pembagian kerja serta balas jasa yang akan diterima. Dalam perkembangan selanjutnya, keahlian-keahlian tertentu diperlukan bagi mereka yang bekerja sama, supaya rencana kerjasamanya dapat terlaksana dengan baik. Kerja sama timbul karena orientasi orang perorangan terhadap kelompoknya. Betapa pentingnya fungsi kerja sama, sebagaimana dikatakan oleh Charles Horton

Cooley¹⁰⁰ bahwa kerja sama timbul apabila orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat yang bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta-fakta yang penting dalam kerja sama yang berguna.

Sesuai dengan petunjuk pelaksanaan pemberian bantuan program kesejahteraan sosial dan pola pengembangan kelompok usaha bersama bahwa sebelum melaksanakan program pembinaan kesejahteraan sosial dan pemberian bantuan maka dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi lokasi yang diprioritaskan adalah kecamatan atau desa miskin. Identifikasi usaha ekonomi skala kecil dilakukan dengan mewawancarai masyarakat tentang usaha-usaha skala kecil apa yang actual dan potensial untuk dikembangkan. Kemudian identifikasi keluarga yang akan diberikan bantuan dengan menggunakan kriteria kemiskinan.
- b. Pengembangan kelompok, bagi petugas lapangan tahap ini merupakan tahap yang paling banyak menyita tenaga dan waktu, karena mencakup banyak proses yang sifatnya dinamis, rumit dan saling berkaitan.
- c. Hubungan kemitraan, bagi petugas lapangan memperlakukan keluarga binaan sebagai mitra kerja. Dalam pengembangan masyarakat, penyampain informasi dan latihan keterampilan sangat penting.
- d. Penumbuhan gabungan/asosiasi kelompok yaitu kelompok sebagai wadah kerja sama di antara sesama anggota, difasilitasi untuk dapat tumbuh berkembang menjadi gabungan kelompok sebagai tempat kerja sama antar kelompok. Walaupun kerjasamanya masih bersifat informal, gabungan kelompok dapat mengembangkan kegiatannya, antara lain meningkatkan tabungan, memperbaiki kepengurusan, memperbaiki pembukuan, memantapkan jaringan usaha antar kelompok, memperluas pemasaran hasil usaha.

¹⁰⁰ Charles Horton Cooley, *Sociological Theory and Social Research*, (New York : Henry Holt dan Company, 1970), h. 176

6. Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM)

PNPM Mandiri adalah program nasional penanggulangan kemiskinan terutama yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Pengertian PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan dan pendanaan *stimulant* untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan. Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan atau meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan program PNPM mandiri adalah :

a. Tujuan Umum

Meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri.

b. Tujuan Khusus

- Meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.
- Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif dan akuntabel.
- Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan,

program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*).

- Meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok perduli lainnya untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.
- Meningkatnya keberadaan dan kemandirian masyarakat serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok perduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya
- Meningkatnya modal sosial masyarakat yang berkembang yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal.
- Meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM Mandiri Pedesaan atau *Rural PNPM*) merupakan salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan PNPM mandiri dalam upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di wilayah pedesaan. PNPM mandiri pedesaan mengadopsi sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah dilaksanakan sejak 1998. PNPM mandiri sendiri dikukuhkan secara resmi oleh Presiden RI pada tanggal 30 April 2007 di kota Palu Sulawesi Tengah.

Program pemberdayaan masyarakat ini dapat dikatakan sebagai program pemberdayaan masyarakat terbesar di tanah air. Dalam pelaksanaannya program ini memusatkan kegiatan bagi masyarakat Indonesia yang paling miskin di wilayah pedesaan. Program ini menyediakan fasilitas pemberdayaan masyarakat atau kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta Dana Bantuan Langsung Untuk Masyarakat (BLM). Besaran dana BLM yang dialokasikan sebesar Rp 750 juta sampai 3 miliar perkecamatan, tergantung pada jumlah penduduk miskin.

Dalam PNPM Mandiri Pedesaan, seluruh anggota masyarakat diajak terlibat dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas di desanya sampai pada pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya. Pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan berada di bawah binaan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Departemen Dalam Negeri. Program ini didukung dengan pembiayaan yang berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dana hibah dari sejumlah lembaga pemberi bantuan di bawah koordinasi Bank Dunia.

Dalam pelaksanaannya, PNPM Mandiri Pedesaan menekankan prinsip-prinsip pokok SIKOMPAK, yang terdiri dari :

- Transparansi dan akuntabilitas

Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan, sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggung-gugatkan, baik secara moral, teknis, legal maupun administratif.

- Desentralisasi

Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah atau masyarakat, sesuai dengan kapasitasnya.

- Keberpihakan pada orang atau masyarakat miskin, semua kegiatan yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.

- Otonomi

Masyarakat di beri kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola.

- Partisipasi/Pelibatan Masyarakat

Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong-royong menjalankan pembangunan.

- Prioritas Usulan

Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan, kegiatan mendesak dan bermanfaat bagi sebanyak-banyaknya masyarakat, dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumber daya yang terbatas.

- Kesetaraan dan Keadilan Gender

Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya dalam setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan tersebut.

- Kolaborasi

Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerja sama dan sinergi antar pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.

- Keberlanjutan

Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat, tidak hanya untuk saat ini tetapi juga di masa depan, dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.

- Bertumpu Pada Pembangunan Manusia

Setiap kegiatan diarahkan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia seutuhnya.

- Demokratis

Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.

Program penanggulangan kemiskinan PNPM mandiri dapat dikatakan berhasil dalam pelaksanaannya dengan melihat beberapa indikator penilaian yaitu :

- 70 % tenaga kerja untuk pembangunan sarana/prasarana PNPM Mandiri Pedesaan berasal dari kelompok paling miskin.
- Partisipasi perempuan dalam berbagai pertemuan dan kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan terus meningkat, berkisar antara 31-46%.

- Rata-rata swadaya masyarakat secara keseluruhan adalah 17% dan bervariasi di tiap propinsi.
- Sebanyak 82 % masyarakat lokal di lokasi PPK kini menyatakan telah memiliki kemampuan berorganisasi dan kapasitas diri berkat peningkatan kapasitas yang menyertai pelaksanaan PPK. Sebanyak 72% Unit Pengelola Kegiatan (UPK) di kecamatan lokasi PPK memiliki kinerja yang baik memadai, serta berpotensi untuk berkembang.
- Tingginya komitmen pemerintah dan kontribusi mencapai 40 % dari kabupaten-kabupaten pada PPK II, PPK III, serta PNPM-PPK yang menyediakan dana bersama (*matching grants*) dan *cost sharing* untuk pelaksanaan program.
- Akuntabilitas pemerintah dan peranan masyarakat madani lebih kuat, LSM dan jurnalis di provinsi PKK bertindak sebagai pengawas untuk memantau pelaksanaan PPK secara independen.
- Program telah membangun mekanisme yang memungkinkan ketegangan yang diredakan. Hal ini terbukti dari keberhasilan pelaksanaan program di lokasi konflik dan bencana.
- Rendahnya tingkat korupsi, audit independen terhadap PPK menemukan penyimpangan proyek desa ini kurang dari 1% dari total dana yang telah disalurkan. Pada kenyataannya, sejak digulirkan 1998 hingga saat ini, penyimpangan dana dalam program yang menjunjung semangat transparansi dan akuntabilitas ini sangat rendah, hanya sekitar 0,18 % dari total dana yang telah disalurkan.
- Meningkatkan akses ke pasar, pusat kota, fasilitas pendidikan dan kesehatan, dan sumber air bersih di lebih dari 56 % desa termiskin di seluruh Indonesia. PNPM Mandiri Pedesaan (melalui PPK dan PNPM-PPK) telah mendanai lebih dari 171.466 kegiatan sarana/prasarana pedesaan di lokasi program seluruh Indonesia dengan investasi pedesaan melalui PPK dan PNPM PPK. Investasi tersebut adalah 32.572 jalan di bangun atau ditingkatkan, 8.755 jembatan dibangun atau direkonstruksi, 10.510 sistem irigasi dibangun, 9.940 unit sarana air

bersih dan 4.589 unit Mandi Cuci Kakus (MCK) dibangun. Untuk pendidikan, telah dibangun dan direnovasi sebanyak 6.411 sekolah ; penyediaan alat dan materi penunjang belajar mengajar ; diberikan lebih dari 117,270 beasiswa pendidikan untuk perorangan ; dan mendanai 3.336 jenis kegiatan di bidang pendidikan lainnya. Untuk kesehatan, telah dibangun dan direnovasi sejumlah 3.611 unit sarana dan pos kesehatan ; serta mendanai 968 jenis kegiatan di bidang kesehatan lainnya.

- Tingginya tingkat pengembalian investasi, menurut evaluasi ekonomi independen, bobot pengembalian investasi PNPM Mandiri Pedesaan berkisar 39-68%. Evaluasi lainnya menyebutkan, rata-rata EIRR untuk total kegiatan adalah 60,1 %.

7. Peranan Zakat Dalam Penanggulangan Kemiskinan

Menurut bahasa zakat berasal dari kata tazkiyah artinya mensucikan, sebab itu menunaikan zakat berarti mensucikan harta benda dan diri pribadi. Dari segi terminologis berarti harta yang dikeluarkan oleh manusia dari hak Allah untuk fukaha. Dikatakan demikian karena pada zakat itu terdapat harapan untuk memperoleh berkah, mensucikan jiwa, dan menghasilkan kebaikan yang berlipat ganda. Jadi zakat itu merupakan harta yang wajib dikeluarkan dan mengandung banyak manfaat. Zakat adalah salah satu rukun Islam yang dipandang sebagai ibadah harta yang paling mulia. Menunaikan zakat wajib bagi umat Islam yang mampu. Zakat diwajibkan di Mekkah pada masa permulaan datangnya Islam. Ketika itu belum ditentukan jumlah harta yang wajib dikeluarkan , tetapi diserahkan kepada umat Islam menurut kerelaan dan kesanggupannya. Pada tahun kedua Hijrah, menurut pendapat yang masyhur ditetapkanlah ketentuan zakat bagi tiap jenis harta tertentu disertai rincian.¹⁰¹

Zakat hanya diperlukan kalau jumlah harta kekayaan sampai pada nilai tertentu, batas minimal dari tiap-tiap jenis barang cukup setahun. Syarat wajib membayar zakat harta benda tersebut, bahwa harta itu adalah milik sendiri secara

¹⁰¹ Lihat Sayyid Sabiq, Unsur-Unsur Kekuatan Dalam Islam, diterjemahkan oleh Muhammad Abday Rathomy (Surabaya : Ahmad Nabhan, 1981), h. 6-7

penuh dan harta itu mencapai jumlah tertentu sesuai dengan yang ditetapkan syara' atau kemampuannya. Maka jika harta itu belum mencapai nisab-nya, tidaklah wajib dikeluarkan zakatnya. Dilihat dari aspek sosiologi, manusia adalah makhluk sosial (*zoon politicon*), memiliki rasa kemanusiaan, belas kasihan dan tolong menolong. Akal manusia yang sehat pasti cenderung kepada di atas, dan menolak sikap dan perilaku individualistis, egoistis, dan *homo homini lupus*. Justru itulah ibadah zakat dibagi dalam dua bentuk, yaitu zakat mal (harta) dan zakat fitrah (jiwa). Penuntasan kemiskinan

Secara sosiologis, zakat adalah refleksi dari rasa kemanusiaan, keadilan, keimanan serta ketakwaan yang mendalam yang harus muncul dalam sikap diri orang kaya. Tidaklah etis sebagai seorang makhluk sosial mau hidup sendiri tanpa memperhatikan kesulitan orang lain. Meskipun kejahatan sering merajalela di muka bumi, namun sejalan dengan itu sifat rasa belas kasihan dan serta tolong-menolong pun sudah menjadi budaya sejak adanya manusia dan tidak akan pernah hilang.

Zakat merupakan salah satu wujud nyata keadilan sosial ekonomi yang ditegakkan oleh ajaran Islam. Mengingkari kenyataan ini pasti akan melahirkan suatu bentuk masyarakat liberalistik dan kapitalistik, yang tidak mengenal adanya hubungan fungsional antara keyakinan dengan kegiatan ekonomi dan masyarakat atau berdasarkan pertimbangan moral dengan kegiatan ekonomi dan masyarakat atau berdasarkan pertimbangan ekonomi material. Mereka cenderung untuk melakukan segala cara dalam upaya mendapatkan harta kekayaan dan menggunakannya sesuka hati, serta menganggap harta itu sepenuhnya menjadi hak miliknya tanpa sedikitpun ada keyakinan hak orang lain didalamnya.

Sikap yang demikian akan menimbulkan sikap perilaku egoistis tanpa kepedulian sosial. Harta yang dimiliki tidak diproduktifkan dan tidak mau mengeluarkan zakat, infak dan sedekah. Zakat sebagai instrumen dari sistem keadilan diartikan dapat memberikan kepada seseorang apa yang menjadi haknya, maka keadilan sosial dapat diartikan memberikan kepada masyarakat apa yang menjadi haknya atas dasar kepatutan dan keseimbangan. Ajaran zakat, sedekah dan berbagai bentuk bantuan sosial lainnya dari orang kaya kepada orang yang tidak

mampu, adalah contoh nyata keadilan sosial Islam. Dan tugas mewujudkan keadilan sosial demikian berat dan luas.

Penuntasan kemiskinan dengan nilai-nilai Islam tersebut terbukti manjur. Guratan sejarah terukir mulai dari masa Rasulullah sebagai contoh dalam kehidupan, yang tidak tersekat oleh zaman dan tidak lapuk di makan usia. Merupakan pribadi mulia yang pernah hadir di jagad raya ini. Kepribadian yang anggun karena langsung di bombing zat penguasa alam dan seisinya kesuksesan yang terukir tidak terlepas sedikitpun dari rekayasa Ilahi. Rasul merupakan contoh sukses dalam berkeluarga, bermasyarakat, berpolitik dan berbudaya, termasuk sukses melepaskan lilitan kemiskinan dan kebangkrutan masyarakat. Kesuksesan dengan nilai-nilai Islam ini berlanjut dari generasi ke generasi. Kala masa pemerintahan Umar bin Abdul Azis, kejayaan Islam terbentang dengan masyarakat yang religi, damai sejahtera dan memiliki kemuliaan. Islam meletakkan zakat sebagai pilar peradaban Islam, sebagai salah satu penggerak perekonomian, dan bukti ukhuwah Islam dengan saling membantu antara orang kaya dan miskin.

Zakat merupakan instrument moneter dan penggerak perekonomian. Saat ini ada 19 lembaga zakat resmi berskala nasional. Pengelolaan zakat yang terlembagakan jauh lebih bermanfaat disbanding secara individu atau langsung kepada mustahik. Proses pembinaan, transformasi nilai, membangun karakter dan melepaskan ketergantungan dapat dilakukan jika dilembagakan. Dalam menjalankan fungsi dan peran sebagai pengelola zakat, dalam konteks kontemporer, semangat berlomba dalam kebaikan, menjadi spirit dan nilai yang wajib diusung. Dengan program dan kreativitas masing-masing pengelola zakat, menjadi khasanah tersendiri dalam upaya dan proses pemberdayaan. Berbagai pendekatan yang dilakukan menjadi kearifan lembaga pengelola zakat.

Tugas mengelola zakat adalah bagian yang terpenting dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakat, karena memang peranan zakat untuk mewujudkan keadilan sosial. Bertolak dari pemikiran ini, timbul pertanyaan apa dan bagaimana peranan zakat dalam mewujudkan keadilan. Jawaban dari pertanyaan ini adalah mengintensifkan pemungutan zakat, baik zakat harta maupun zakat jiwa. Karena itu pendirian lembaga amil zakat sebagai administrator dan

manajemen zakat perlu diapresiasi. Zakat merupakan sarana dan instrument disamping fungsinya sebagai ibadah. Golongan fakir miskin merupakan prioritas utama sasaran mewujudkan keadilan sosial dan untuk mendapatkan zakat sebagai haknya. Karena itu badan amil zakat sebagai lembaga yang berkompeten berkewajiban menegakkan keadilan sosial.

Melalui lembaga zakat, maka sumber dana dapat disediakan bagi masyarakat miskin yang tidak mampu agar mereka bisa mandiri ekonominya. Gagasan fundamental zakat adalah pemberdayaan golongan miskin dan mereka yang membutuhkan secara ekonomis harus dimungkinkan agar dapat mencukupi kebutuhan diri dan keluarganya dari zakat tersebut, serta berpengaruh pula pada sektor pertumbuhan ekonomi. Dengan kata lain kesejahteraan bagi masyarakat miskin akan meningkat dengan dikembalikannya pembagian pendapatan dengan cara pembayaran zakat dari orang-orang kaya.

Lembaga amil zakat yang diberi amanah untuk mengelola dana umat dengan cara menghimpun, mengelola, dan menyalurkan dana zakat, dan bantuan hibah lainnya dari umat kemudian disalurkan untuk kepentingan sosial kemanusiaan dan pemberdayaan umat. Lembaga amil zakat memiliki tugas sebagai pemungut (kolektor), penyalur (distributor), koordinator, pengorganisasian, motivator, pengawasan dan evaluasi. Tugas dan fungsi ini harus terlaksana agar kewajiban zakat betul-betul berjalan dan berfungsi dengan baik, sehingga pengamalan zakat akan lebih meningkat baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Zakat sebagai ibadah praktis yang langsung dirasakan manfaatnya oleh golongan masyarakat miskin dan dapat meningkatkan kesejahteraannya. Zakat yang dinyatakan sebagai hak fakir miskin, juga merupakan hak masyarakat. Orang kaya yang berhasil mengumpulkan harta kekayaan sebenarnya tidak mungkin terwujud tanpa andil, bantuan dan partisipasi orang lain baik langsung maupun tidak langsung terutama dari golongan miskin. Dalam perspektif sosiologis, fenomena tentang adanya kaya dan miskin adalah fakta sosial, dan masyarakat secara keseluruhan harus mengakuinya. Keadaan kaya atau miskin adalah cerminan dari struktur dan fungsi di dalam masyarakat (teori struktural fungsional). Kemiskinan tidak mungkin dihapuskan sama sekali, sebab merupakan barometer untuk

mengukur berfungsi atau tidaknya prinsip keadilan sosial. Namun demikian, kemiskinan tidak boleh dibiarkan berkembang sedemikian rupa agar tidak terjadi jurang pemisah yang terlalu dalam, yang dapat menimbulkan perbedaan kelas dan akhirnya dapat memicu terjadinya kecemburuan dan kerawanan sosial.

Upaya yang paling strategis dan efektif mengantisipasi kerawanan sosial adalah menyuburkan rasa keadilan melalui penggalakan kesadaran berzakat, berinfak dan bersedekah kepada golongan miskin agar mereka mampu mandiri. Karena dengan dana zakat yang sangat potensial itu, dapat memberi peluang dan kesempatan untuk berusaha melakukan berbagai kegiatan dan usaha-usaha ekonomi untuk mengaktualkan potensi yang ada dalam dirinya. Operasionalisasi penerapan zakat harus berkembang dan diaktualkan sesuai dengan pertumbuhan dan tuntutan masyarakat, namun karena beberapa faktor tertentu menjadi terhambat baik secara internal maupun eksternal. Jika selama ini Badan Amil Zakat merasakan kesadaran pengamalan zakat masih rendah, hal itu disebabkan karena sempitnya wawasan tentang zakat yang hanya dilihat dari aspek ritual sebagai ibadah kepada Allah SWT semata. Padahal konsep zakat tidak terlepas dari aspek lain, yang tidak kurang pentingnya dari sekedar ibadah pribadi. Dalam zakat terkandung kepentingan pribadi dan kepentingan umum (sosial). Sesuai dengan sikap dan kewajiban zakat yang harus dilaksanakan dengan pasti, maka penanganan zakat harus diimplementasikan dalam suatu tugas operasional oleh suatu lembaga yang fungsional dalam hal ini lembaga amil zakat. Setelah berfungsinya badan amil zakat maka untuk mencapai hasil yang maksimal, efektif dan efisien serta tercapainya sasaran dan tujuan zakat maka pendayagunaannya haruslah produktif.

DAFTAR PUSTAKA

- Arraiyah, Hamdar, *Meneropong Fenomena Kemiskinan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar Offset, 2007.
- Abdullah, Taufik, *Tesis Weber dan Islam di Indonesia*, dalam Taufik Abdullah (ed), *Agama Etos Kerja dan Perkembangan Ekonomi*, Yogyakarta : Kanisius, 1989.
- Abdulsyani, *Sosiologi Skematika, Teori dan Terapan*, Jakarta : Bumi Aksara, 1999.
- Arief, Sritua, *Kebutuhan Dasar dan Keadilan Sosial Dalam Strategi Pembangunan*, dalam Sofyan Effendi, Safri Sairin, M. Alwi Dahlan, ed, *Membangun Martabat Manusia*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1999.
- Alfian, Mely G, Tan dan Selo Soemardjan, *Kemiskinan Struktural : Suatu Bunga Rampai*, Jakarta : Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, 1980
- Berry, David, *Pokok-Pokok Pikiran Dalam Sosiologi*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 1995.
- Bram, Peper, *Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Asli di Jawa Dalam Abad ke 19 : Suatu Pandangan lain*, (Jakarta : Bharata, 1985).
- Chambers, Robert, *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*, Jakarta : LP3ES, 1987.
- Chambers, Donald E, *Social Policy and Social Programs : A Method For Practical Public Policy Analyst*, Boston : Allyn and Bacon, 2000.
- Conyers, Diana, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*, Terjemahan, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1994.
- Cox, E, *Empowerment Intervention in Aging*, dalam *Social Work With Group*, Vol. 11 (4).
- Czuba, Cheryl, *Empowerment*, Czuba a. Cauri, Michigan Cag Uncom Edu, 2000.
- Cheyne, Christine, Mike O'Brien, & Michael Belgrave, *Social Policy In Aotearoa New Zealand : A Critical Introduction*, (Auckland : Oxford University, 1988).
- Chodak, Saymon, *Societal Development Five Aproach With Conclusions From Comparative Analysis*, (New York : Oxford University Press, 1983.
- Cox, David, *Outline Of Presentation On Poverty Alleviation Programs In The Asia-Pasific Region*, Bandung : Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial, 2004.
- Depsos, RI, *Panduan Pengembangan KUBE Melalui Pola Kemitraan*, 1999.

- De Vries, E, *Masalah-Masalah Petani Jawa*, Terjemahan Kusumo Sutojo, Jakarta : Bharata, 1982
- Effendi, Tajuddin Noer, *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*, Yokyakarta : Tiara Wacana, 1993.
- Efendi, Sofyan, Safri Sairin, M. Alwi Dahlan (ed), *Membangun Martabat Manusia*, (Yokyakarta : Gunamiversity Press, 1999.
- Friedman, John, *Empowerment : The Politics and Alternative Development*, Blacwell Publisher, Cambridge.
- Fahrudin, Adi, *Pemberdayaan Partisipasi dan Penguatan Kapasitas Masyarakat*, Bandung : Humaniora, 2011.
- Ginjar, Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta : PT. Pustaka Cidesindo, 1996.
- Gunarwan, Suratmo, *Masyarakat Desa di Indonesia*, Yokyakarta : Gajah Mada University Press, 1992.
- Goode, Erich, *Collective Behavior*, (New York, A Harcurt Brace Javanovich Collge Publisher, 1992.
- O'Dea, Thomas, *The Sociology Of Religion*, diterjemahkan, *Sosiologi Agama Suatu pengantar Awal*, Tim Penerjemah Yasogama, Jakarta : Kerja Sama Yayasan Solidaritas Gadjah Mada dan CV. Rajawali, 1985.
- Horton, Paul dan Hunt, Chester L, *Sociology*, Kogakush Graw Hill, 1980.
- Horton, Paul B, *Sosiologi*, Jilid 1, Terjemahan Amiruddin Ram dkk, Jakarta : Erlangga, 1987.
- Hendro Puspito, *Sosiologi Agama*, Yokyakarta : Kanisius, 1993.
- Hagul, Peter (Editor), *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*, Jakarta : CV Rajawali, 1985.
- Halpern, Peri, *Programmers For Women, The Green Revolution and Rural Technoloyi*, Dalam Majalah Development Research Digest, No. 2, 1988.
- Inayatullah, *Conceptual Framework For The Country Studies Of Rural Development*, Makalah Untuk Asian Pasific Development Administration Kuala Lumpur
- Johnson, Doyle Paul, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, diterjemahkan oleh Robert M.Z. Lawang, Jakarta : PT Gramedia, 1986.

- Kartasasmita, Ginandjar, *Pemberdayaan Masyarakat : Pembangunan yang Berakar Pada Masyarakat*, Jakarta : Bappenas, 1996
- Kuntjorojakti, Dorajatun, (ed), *Kemiskinan di Indonesia*, Jakarta : Yayasan Obor, 1986
- Korten, D.C. dan Sjahrir, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1988
- _____, *Pembangunan yang Memihak Rakyat*, Jakarta : Lembaga Studi pembangunan, 1984.
- Korten, D.C, "Pendahuluan : Kita Menghadapi Masalah" dalam *Menuju Abad ke-21: Tindakan Sukarela dan Agenda Global*, Terjemahan Liliam Tejasuhbana, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1990.
- Kindervatter, Suzanne, *Non Formal Education as An Empowering Akherst*, (University of Massasuchets etts), 1980.
- Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984 .
- _____, *Pengantar Antropologi*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1995.
- Korten, D.C, "Pendahuluan : Kita Menghadapi Masalah" dalam *Menuju Abad ke-21: Tindakan Sukarela dan Agenda Global*, Terjemahan Liliam Tejasuhbana, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1990.
- Lauer, H, Robert, *Perspektif Tentang Perubahan Sosial*, Jakarta : Gramedia, 1995.
- Nugroho, Heru, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Yogyakarta : Adidaya Media, 1995.
- Mubyarto, *Strategi Pembangunan Ekonomi yang Berkeadilan*, dalam Awan Setya Dewanta, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Yogyakarta : Aditya Media, 1995.
- Muhammad, Alim, *Peningkatan Pendapatan Rumah Tangga Melalui Pengembangan Industri kecil di Pedesaan*, Dalam Awan setya Dewanta, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Yogyakarta : Adidaya Media, 1995.
- Mas' oed, Mohtar, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008.
- Penny, D. H. dan Ginting, M, *Pekarangan Petani dan Kemiskinan*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1984.
- Putra dan Heddy, *Menawang (Hubungan Patron Klien di Sulawesi Selatan)*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1985.

- Poloma, Margaret, *Sosiologi Kontemporer*, Jakarta : CV. Rajawali, 1987.
- Prijono & Pranaka, *Pemberdayaan : Pemberdayaan, Konsep Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta : CSIS, 1996.
- Peters, Cheetam, *Poverty Reduction During The New Order Government*, dalam Dirkse et al.
- Parsons, Talcott, *The Social System*, London, New York, MCMillan Ltd free Press Coller, 1969.
- Peacock, L, James, *Indonesian An Antropological*, California University Of North California Good Year Publication, 1983.
- Rachbini, Didiak, J, *Kemiskinan di Indonesia, Profil Indonesia*, Jurnal Tahunan Cides, Volume 1.
- Rojek, Chris, *The Subject in Social Work*, British Journal Of Social Work 16/1, 1986.
- Remi dan Tjiptoherijanto, *Kemiskinan Ketidakmerataan di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 2002
- Ritzer, George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Disadur oleh Alimandan, Jakarta : CV. Rajawali, 1997.
- Rein, Martin, *Social Science and Public Policy*, (England : Penguin Books Ltd, 1986.
- Sani, M.Y., *Manusia, Kebudayaan dan Pembangunan*, Makassar : Laboratorium Pembangunan Masyarakat, Program Pascasarjana UNHAS, 2000.
- Salim, Emil, *Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendapatan*, Jakarta : Idayu, 1984.
- Suwarsono, Alvin, Y. So, *Perubahan Sosial dan Pembangunan di Indonesia*, Jakarta : LP3ES, 1994.
- Singarimbun, M, dan Penny, D.H, *Penduduk dan Kemiskinan Kasus di Pedesaan Jawa*, Jakarta : Bharatara Karya Aksara, 1976.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004.
- Swasono, dkk, *Sekitar Kemiskinan dan Keadilan dari Cendekiawan Kita Tentang Islam*, Jakarta : UI-Press, 1999.
- Susanto, Phill, Astrid, S, *Sosiologi Pembangunan*, Jakarta : Bina Cipta, 1995.

- _____, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Jakarta : Bina Cipta, 1984.
- Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo, *Sosiologi Pedesaan*, jilid 2, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1996.
- Siahaan, M. Hotman, *Pengantar Ke Arah Sejarah dan Teori Sosiologi*, Jakarta : Erlangga, 1986.
- Sunyoto Usman, *Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat*, cetakan Kedua, Jakarta : Pustaka Pelajar, 2003.
- Soetomo, *Pembangunan Masyarakat Merangkai Sebuah Kerangka*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009.
- _____, *Pembangunan Masyarakat Beberapa Tinjauan Kasus*, Yogyakarta : Liberty
- Sabiq, Sayyid, *Unsur-Unsur Kekuatan Dalam Islam*, diterjemahkan oleh Muhammad Adhay Rathomy, Surabaya, Ahmad Nabhan, 1981.
- Sudjana, D, *Pendidikan Non Formal : Wawasan, Sejarah Perkembnagn Falsafah dan Teori Pendukung Serta Azas*, Bandung : Fallah Production, 2004.
- Smith, M, David, *Where The Grass It Greener*, New York : Penguin Books Middles London, 1979.
- Smith, M.A, et al, *Sosiologi Industri*, Di sadur oleh G Kartasapoetra, Jakarta : Bina Aksara, 1985.
- Sutomo, dkk, *Perencanaan Partisipatif*, Modul Pelatihan dan Pedoman Praktis, Jakarta : Cipruy, 2003.
- Suharto, Edi, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung : Refika Aditama, 2005.
- _____, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung : Alfabeta, 2011.
- Suharso, *Beberapa Catatan Tentang Perpindahan penduduk Dari Desa Ke Kota*, Kertas kerja Untuk Widya Karya Nasional Migrasi dan Pembangunan Nasional : Jakarta, 1979.
- Taneko, Soleman B, *Konsepsi Sistem Sosial dan Sistem Sosial di Indonesia*, Jakarta : CV. Fajar Agung, 1986.
- Tafal, H, *Membina Kaum Papa Pedesaan*, Jakarta : Erlangga, 1982.
- Weaver, H, James, *Growth and Equity : Can They be Happy Together*, *Majalah Internasional Development Review*, No.1, 1988

Wiranto, T, *Makalah Pokok-Pokok pikiran pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan Daerah*, Bogor Cisarua : 1999.

Wallman, Sandra, et al, *Perception Of Development* (London, New York : Cambridge University Press, 1977).

RIWAYAT HIDUP PENULIS

Wahyuni, S.Sos, M. Si dilahirkan di Pare-Pare pada tanggal 13 Oktober 1970. Menyelesaikan pendidikan S1 di Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin. Untuk pendalaman keilmuan maka penulis melanjutkan pendidikan Program Magister (S2) dan diselesaikan pada tahun 2005 dengan mengambil jurusan Sosiologi pada universitas yang sama. Sejak tahun 1999 secara formal bekerja sebagai Dosen pada Fakultas Ushuluddin Filsafat dan Politik Universitas Islam Negeri Alauddi Makassar. Saat ini, mengajar beberapa mata kuliah seperti Sosiologi, Sosiologi Politik, Teori Sosiologi Klasik dan Modern, Metode Penelitian Sosial dan Agama, juga sebagai sekretaris Jurusan Perbandingan Agama sejak tahun 2008. Di samping bergelut dengan kegiatan di kampus, ia juga aktif di organisasi keagamaan serta membina kegiatan Majelis Taklim.

Beberapa karya ilmiah yang telah dihasilkan, antara lain : Interaksi Sosial Pada Pesantren Putri DDI Kotamadya Pare-Pare (Skripsi), Pemberdayaan Masyarakat Miskin Melalui Bantuan Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Maros (Tesis), Plural Society atau Multikulturalisme (Telaah tentang Kemajemukan Masyarakat Indonesia), Korupsi : Budaya atau Masalah Sosial, Peran Elite di Dalam Masyarakat, Peran Elite Agama dalam Perubahan Sosial (Jurnal Al-Fikr), Pemberdayaan Masyarakat Miskin Melalui zakat Studi Kasus Yayasan Hidayatullah Makassar (Penelitian), Peran Hizbut Tahrir Dalam Perubahan Sosial Keagamaan di Kota Makassar (Penelitian).