

## KEMISKINAN DAN KONSEP TEORITISNYA

Oleh : Yulianto Kadji

Guru Besar Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNG

### Abstrak

Bagaimanapun, pembangunan harus menempatkan manusia sebagai pusat perhatian atau sebagai subjek yang berperan aktif, sedangkan proses pembangunannya harus menguntungkan semua pihak. Dalam konteks ini, masalah kemiskinan, kelompok rentan, dan semakin meningkatnya pengangguran perlu mendapat perhatian utama. Jika mau jujur, masalah-masalah tersebut dapat berubah menjadi penyebab instabilitas yang sangat membahayakan pelaksanaan pembangunan. Permasalahan tersebut juga membawa pengaruh negatif, seperti semakin melonggarnya ikatan-ikatan sosial dan melemahnya nilai-nilai, serta hubungan antar manusia.

### Kata Kunci : Kemiskinan dan Teorinya

Kotze (dalam Hikmat, 2004:6) menyatakan bahwa masyarakat miskin memiliki kemampuan yang relatif baik untuk memperoleh sumber melalui kesempatan yang ada. Kendatipun bantuan luar kadang-kadang digunakan, tetapi tidak begitu saja dapat dipastikan sehingga masyarakat bergantung pada dukungan dari luar. Pendekatan pemberdayaan ini dianggap tidak berhasil karena tidak ada masyarakat yang dapat hidup dan berkembang bila terisolasi dari kelompok masyarakat lainnya. Pengisolasian ini menimbulkan sikap pasif, bahkan keadaan menjadi semakin miskin.

Selanjutnya Supriatna (1997:90) menyatakan bahwa kemiskinan adalah situasi yang serba terbatas yang terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan. Suatu penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya, yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan bisa disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang ada, baik lewat jalur pendidikan formal maupun nonformal yang pada akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap rendahnya pendidikan informal.

Lebih lanjut Emil Salim (dalam Supriatna, 1997: 82) mengemukakan lima karakteristik penduduk miskin. Kelima karakteristik penduduk miskin tersebut adalah: 1) Tidak memiliki faktor produksi sendiri, 2) Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri, 3) Tingkat pendidikan pada umumnya rendah, 4) Banyak di antara mereka yang tidak mempunyai fasilitas, dan 5) Di antara mereka berusia relatif muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan yang memadai.

Bank Dunia (1990) dalam laporannya di hadapan anggota PBB bertitel "*Poverty and Human Development*" mengatakan bahwa: "*The case for human development is not only or even primarily an economic one. Less hunger, fewer child death, and better change of primary education are almost universally accepted as important ends in themselves*" (pembangunan manusia tidak hanya diutamakan pada aspek ekonomi, tapi yang lebih penting ialah mengutamakan aspek pendidikan secara universal bagi kepentingan diri orang miskin guna meningkatkan kehidupan sosial ekonominya).

Booth dan Me Cawley (Dalam Moeljarto T., 1993) menyatakan bahwa "di banyak negara memang terjadi kenaikan tingkat kesejahteraan masyarakat yang diukur dari pendapatan perkapitanya, tetapi itu hanya dapat dinikmati oleh sebagian kecil masyarakatnya, sedangkan sebagian besar masyarakat miskin kurang memperoleh manfaat apa-apa, bahkan sangat dirugikan".

Untuk memecahkan masalah ini, perlu kebijaksanaan yang tepat dengan mengidentifikasi golongan masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan berikut karakteristiknya lebih dulu. Umumnya, suatu keadaan disebut miskin bila ditandai oleh kekurangan atau tidak mampu memenuhi tingkat kebutuhan dasar manusia.

Kemiskinan tersebut meliputi tidak terpenuhinya kebutuhan dasar yang mencakup aspek primer dan sekunder. Aspek primer berupa miskinnya aset pengetahuan dan keterampilan, sedangkan aspek sekunder berupa miskinnya jaringan sosial, sumber-sumber keuangan, dan informal, seperti kekurangan gizi, air, perumahan, perawatan kesehatan yang kurang baik dan pendidikan yang relatif rendah.

Kriteria lain yang digunakan untuk mengukur kemiskinan penduduk menurut Zulkifli Husin (dalam Supriatna, 1997:83) adalah dengan menggunakan Rasio Kebutuhan Fisik Minimum (RKFM). Apabila diasumsikan kebutuhan fisik minimum sesuai dengan kondisi yang dihadapi sekarang ini, maka untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum empat sehat lima sempurna adalah sebesar Rp 2.500,00 perkapita perhari, dapat ditentukan besarnya kebutuhan fisik minimum per bulan. Dengan nilai tersebut dapat dihitung nilai kebutuhan fisik minimum per bulan sebesar Rp 2.500,00 X 30 hari = Rp 75.000,00, dan per tahun sebesar Rp 2.500,00 X 365 hari = Rp 912.500,00.

Apabila nilai kebutuhan fisik minimum per kapita per tahun dijadikan sebagai pembagi, maka akan diperoleh Rasio Kebutuhan Fisik Minimum (R-KFM). Dari hasil perhitungan tersebut, dapat dikategorikan apakah penduduk tersebut miskin atau tidak. Apabila nilai R-KFM yang diperoleh sama dengan satu, berarti penduduk tersebut dikategorikan sebagai miskin, karena tingkat pendapatannya setingkat dengan tingkat

subsisten (*subsistence level*). Artinya, pendapatan yang diperoleh orang tersebut hanya cukup untuk mempertahankan hidup. R-KFM diformulasikan sebagai berikut:

- a. miskin sekali, apabila R-KFM 0,75
  - b. miskin apabila, R-KFM 0,76 -1,00
  - c. nyaris miskin, apabila R-KFM 1,01 -1,50
  - d. nyaris kaya apabila, R-KFM 1,51 - 2,00
- (Zulkifli Husin (dalam Supriatna, 1997:83)

Kelompok penduduk miskin yang berada di masyarakat pedesaan dan perkotaan, umumnya berprofesi sebagai buruh tani, petani gurem, pedagang kecil, nelayan, pengrajin kecil, buruh, pedagang kaki lima, pedagang asongan, pemulung, gelandangan dan pengemis (*gepeng*), dan pengangguran. Kelompok miskin ini akan menimbulkan problema yang terus berlanjut bagi kemiskinan kultural dan struktural, bila tidak ditangani secara serius, terutama untuk generasi berikutnya. Pada umumnya, penduduk yang tergolong miskin adalah "golongan residual", yakni kelompok masyarakat yang belum tersentuh oleh berbagai kebijakan pemerintah yang terkonsentrasikan secara khusus, seperti melalui IDT, namun secara umum sudah melalui PKT, Program Bimas, Program Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan, NKKBS, KUD, PKK didesa.dsb. Golongan ini termasuk sulit disentuh, karena kualitas sumber daya yang rendah sehingga kurang memanfaatkan fasilitas, termasuk faktor-faktor produksi. Mereka juga kurang memiliki kemampuan, tingkat pendidikan yang rendah, pelatihan yang sangat minimal, termasuk memanfaatkan pemberian bantuan bagi kebutuhan dasar manusia, dan perlindungan hukum atau perundang-undangan yang tidak kurang memihak mereka.

Kriteria lain tentang pendudukan miskin berkenaan dengan implementasi Program Pengembangan Kecamatan (PPK) menurut versi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), bahwa untuk menentukan penduduk miskin paling tidak memenuhi 6 (enam) kriteria sebagai berikut:

1. Rumah layak huni: a) milik sendiri dan b) bukan milik sendiri.
2. Akses air bersih dan sanitasi
3. Pendapatan/dikonversi dengan pengeluaran
4. Kepemilikan aset
5. Frekuensi makan (lebih dari 2 kali sehari) dan kualitas gizi makanan
6. Dalam setahun dapat membeli minimal 1 stel pakaian baru.

Dari 6 (enam) variabel/kriteria tersebut jika mendapat skor 3 atau lebih maka keluarga tersebut dikategorikan miskin.

Oleh karena itu, komitmen dan konsistensi pemerintah dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) dengan cara-cara yang adil tanpa mengecualikan masyarakat miskin akan meningkatkan keterpaduan sosial dengan politik yang didasari oleh hak-hak asasi manusia, nondiskriminasi, dan memberikan perlindungan kepada mereka yang kurang beruntung merupakan hakikat paradigma pembangunan sosial.

## **Sebab-sebab Terjadinya Kemiskinan dan Karakteristiknya**

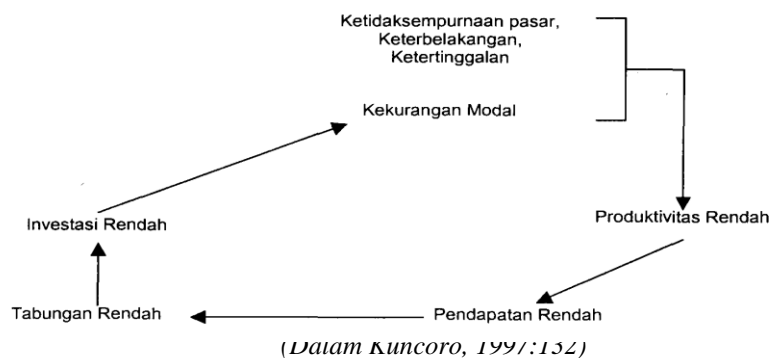
### **1. Terjadinya Kemiskinan**

Tidak sedikit penjelasan mengenai sebab-sebab kemiskinan. Kemiskinan massal yang terjadi di banyak negara yang baru saja merdeka setelah Perang Dunia II memfokuskan pada *keterbelakangan* dari perekonomian negara tersebut sebagai akar masalahnya (Hardiman dan Midgley, dalam Kuncoro, 1997:131).

Penduduk negara tersebut miskin menurut Kuncoro (1997:131) karena menggantungkan diri pada sektor pertanian yang subsistem, metode produksi yang tradisional, yang seringkali dibarengi dengan sikap apatis terhadap lingkungan.

Sharp, et.al (dalam Kuncoro, 1997:131) mencoba mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi. *Pertama*, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. *Kedua*, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam *kualitas sumberdaya manusia*. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan. *Ketiga*, kemiskinan muncul akibat *perbedaan akses dalam modal*.

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) menurut Nurkse (dalam Kuncoro, 1997:132): adanya keterbelakangan, ketidaksempumaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas. Rendahnya produktivitasnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya (lihat Gambar 7 )



Negara berkembang sampai kini masih saja memiliki ciri-ciri terutama sulitnya mengelola pasar dalam negerinya menjadi pasar persaingan yang lebih sempurna. Ketika mereka tidak dapat mengelola pembangunan ekonomi, maka kecenderungan kekurangan modal dapat terjadi, diikuti dengan rendahnya produktivitas, turunya pendapatan riil, rendahnya tabungan, dan investasi mengalami penurunan sehingga melingkarulangi menuju keadaan kurangnya modal. Demikian seterusnya, berputar. Oleh karena itu, setiap usaha memerangi kemiskinan seharusnya diarahkan untuk memotong lingkaran dan perangkap kemiskinan ini.

Soetrisno (1990:2-3), menguraikan bahwa munculnya kemiskinan berkaitan dengan budaya yang hidup dalam masyarakat, ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi dan penggunaan model pendekatan pembangunan yang dianut oleh suatu negara.

Sementara itu Robert Chambers (1983:149) menegaskan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah:

Lilitan kemiskinan hilangnya hak atau kekayaan yang sukar untuk kembali, mungkin disebabkan desakan kebutuhan yang melampaui ambang batas kekuatannya, misalnya pengeluaran yang sudah diperhitungkan sebelumnya, namun jumlahnya sangat besar, atau tiba-tiba dihadapkan pada krisis yang hebat. Lazimnya kebutuhan yang mendorong seseorang yang terlilit kemiskinan, berkaitan dengan lima hal; kewajiban adat; musibah; ketidak mampuan fisik, pengeluaran tidak produktif dan pemerasan

Dan uraian tersebut diatas menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah adanya faktor internal berupa kebutuhan yang segera harus terpenuhi namun tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam beasiswa mengelola sumber daya yang dimiliki (keterampilan tidak memadai, tingkat pendidikan yang minim dan lain-lain). Faktor eksternal berupa bencana alam seperti halnya krisis ekonomi ini, serta tidak adanya pemihakan berupa kebijakan yang memberikan kesempatan dan peluang bagi masyarakat miskin.

Meskipun banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli sehubungan dengan sebab-sebab terjadinya kemiskinan, paling tidak ada dua macam teori yang lazim dipergunakan untuk menjelaskan akar kemiskinan yaitu teori marginalisasi dan teori ketergantungan (Usman,1993:23-27). Dalam teori marginalisasi, kemiskinan dianggap sebagai akibat dari tabiat apatis, fatalisme, tergantung, rendah diri, pemboros dan konsumtif serta kurang berjiwa wiraswasta.

## 2. Karakteristik Kemiskinan

Masyarakat miskin sesuai karakteristiknya menurut Kartasasmita (1993:4), umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga semakin tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.

Sementara itu Soemardjan (dalam Sumodingrat 1999:81), mendeskripsikan berabagai cara pengukuran kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda, dengan tetap memperhatikan dua kategori tingkat kemiskinan, sebagai berikut:

*Pertama*, kemiskinan absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan; *Kedua*, kemiskinan relatif adalah penghitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif karena berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial.

Chamber (1983:109) mengemukakan lima karakteristik sebagai ketidak beruntungan (*disadvantages*) yang melingkupi orang miskin atau keluarga miskin antara lain: (a) *poverty*, (b) *physical weakness*, (c) *isolation*, (d) *powerlessness*.

Moeljarto (1995:98) mengemukakan tentang *Poverty Profile* sebagaimana berikut: Masalah kemiskinan bukan saja masalah *welfare* akan tetapi mengandung enam buah alasan antara lain : (a) Masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan. (b) Kemiskinan berarti tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja karena hubungan produksi dalam masyarakat tidak memberi peluang kepada mereka untuk berpartisipasi dalam

proses produksi. (c) Masalah ketidakpercayaan, perasaan impotensi, emosional dan sosial dalam menghadapi elit desa dan para birokrat yang menentukan keputusan menyangkut dirinya tanpa memberi kesempatan untuk mengaktualisasikan diri, sehingga membuatnya tidak berdaya. (d) Kemiskinan juga berarti menghabiskan sebagian besar penghasilannya untuk konsumsi pangan dalam kualitas dan kuantitas terbatas. (e) Tingginya rasio ketergantungan, karena jumlah keluarga yang besar. (f) Adanya kemiskinan yang diwariskan secara terus menerus.

Selanjutnya Supriatna (1997:82) mengemukakan lima karakteristik penduduk miskin, antara lain:

1. Tidak memiliki faktor produksi sendiri.
2. Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri.
3. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah.
4. Banyak diantara mereka tidak mempunyai fasilitas .
5. Diantara mereka berusia relatif muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan yang memadai.

Pemahaman terhadap karakteristik kemiskinan dimaksudkan agar dapat pula mengetahui strategi program yang bagaimana yang relevan dengan upaya penanggulangan kemiskinan tersebut.

### **Strategi Penanggulangan Kemiskinan**

Pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat sangat relevan sebagai paradigma kebijakan desentralisasi dalam penanganan masalah sosial termasuk masalah kemiskinan. Pendekatan ini menyadari tentang betapa pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal melalui kesanggupan untuk melakukan kontrol internal atas sumber daya materi dan nonmaterial.

Korten (dalam Hikmat, 2004:15-16) menyatakan bahwa ada tiga dasar untuk melakukan perubahan-perubahan struktural dan normatif dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat:

1. Memusatkan pemikiran dan tindakan kebijakan pemerintah pada penciptaan keadaan-keadaan yang mendorong dan mendukung usaha-usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri, dan untuk memecahkan masalah-masalah mereka sendiri di tingkat individual, keluarga, dan komunitas.
2. Mengembangkan struktur-struktur dan proses organisasi-organisasi yang berfungsi menurut kaidah-kaidah sistem organisasi.
3. Mengembangkan sistem-sistem produksi-konsumsi yang diorganisasi secara teritorial yang berlandaskan pada kaidah-kaidah pemilikan dan pengendalian lokal.

Kendati demikian, model pembangunan yang berpusat kepada rakyat lebih menekankan pada pemberdayaan (*empowerment*). Model ini memandang inisiatif-kreatif rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang paling utama dan memandang kesejahteraan material-spiritual rakyat sebagai tujuan yang harus dicapai oleh proses pembangunan. Kajian strategis pemberdayaan masyarakat, baik ekonomi, sosial, budaya maupun politik menjadi penting sebagai input untuk reformulasi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Reformulasi ini memberikan peluang yang sangat besar bagi masyarakat untuk membangun secara partisipatif. Dalam pembangunan partisipatif, pemberdayaan merupakan salah satu strategi yang dianggap tepat jika faktor-faktor determinan dikondisikan sedemikian rupa sehingga esensi pemberdayaan tidak terdistorsi.

Kondisi tersebut mencerminkan perlu adanya pergeseran peran pemerintah yang bersifat mendesak dari peran sebagai penyelenggara pelayanan sosial menjadi fasilitator, mediator, koordinator, pendidik, mobilisator, sistem pendukung, dan peran-peran lainnya yang lebih mengarah pada pelayanan tidak langsung. Adapun peran organisasi lokal, organisasi sosial, LSM dan kelompok masyarakat lainnya lebih dipacu sebagai agen pelaksana perubahan dan pelaksana pelayanan sosial kepada kelompok rentan atau masyarakat pada umumnya. Dalam posisi sedemikian, permasalahan sosial ditangani oleh masyarakat atas fasilitasi pemerintah.

Berkenaan dengan strategi pemberdayaan, Mark G. Hanna dan Buddy Robinson (dalam Hikmat, 2004:19) mengemukakan bahwa ada tiga strategi utama pemberdayaan dalam praktek perubahan sosial, yaitu tradisional, *direct action* (aksi langsung), dan transformasi. 1) *Strategi tradisional*, menyarankan agar mengetahui dan memilih kepentingan terbaik secara bebas dalam berbagai keadaan, 2) *Strategi direct-action*, membutuhkan dominasi kepentingan yang dihormati oleh semua pihak yang terlibat, dipandang dari sudut perubahan yang mungkin terjadi, dan 3) *Strategi transformatif*, menunjukkan bahwa pendidikan massa dalam jangka panjang dibutuhkan sebelum pengidentifikasian kepentingan diri sendiri.

Setiap strategi terdiri atas teori, konsep, dan keahlian yang melekat erat pada masing-masing strategi yang kemudian dirinci ke dalam delapan teori khusus, sepuluh konsep, dan dua belas keahlian. Semua tanda yang ada di dalam matriks itu memberikan informasi yang cukup untuk menjamin terciptanya hubungan yang harmonis antara satu dan lainnya. Penggunaan matriks tersebut akan memberikan klarifikasi terhadap bagian-bagian penting dalam praktek perubahan sosial bagi orang-orang yang terlibat. Pada tahap awal, para praktisi akan bekerja dengan baik melalui sosialisasi diri mereka terhadap tiga komponen dasar teori, konsep, dan keahlian sebagaimana usaha untuk memahami kategori ketiganya. Berdasarkan hal ini, perbandingan dari ketiga perbedaan metode perubahan sosial tersebut dapat dibuat.

Dengan demikian menurut Hikmat (2004:80) bahwa proses pembangunan masyarakat hendaknya diasumsikan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) Arah pertumbuhan masyarakat selalu bertumpu pada semakin membesarnya partisipasi dalam struktur sosial.
- b) Terjadinya berbagai kondisi ketidakpuasan yang dirasakan oleh warga masyarakat dewasa ini harus dijadikan sebagai titik tolak bagi program pembangunan masyarakat.
- c) Ketidakpuasan yang dirasakan dan dialami oleh warga masyarakat harus disalurkan kedalam perencanaan dan tindakan pemecahan masalah bersama.
- d) Pelaksanaan program-program pembangunan masyarakat harus mengikutsertakan pemimpin-pemimpin yang diidentifikasi dan diterima oleh berbagai kelompok sosial utama dalam masyarakat.
- e) Organisasi pelaksana program pembangunan masyarakat harus mengembangkan jalur komunikasi yang efektif-efisien dalam berbagai kelompok sosial utama masyarakat, serta memperkuat kemampuan kelompok itu untuk saling bekerjasama melaksanakan prosedur kerja yang luwes-fleksibel, tanpa merusak pola pengambilan keputusan (*decision making*) secara teratur.
- f) Penentuan program pembangunan masyarakat harus bertumpu pada keputusan bersama warga masyarakat itu sendiri, dengan memperhatikan kecepatan langkah masyarakat dan melibatkan warga masyarakat secara penuh dalam proses perencanaan pembangunan.

Mengapa pula pembangunan masyarakat dipandang sangat penting, Hikmat (2004:81) mengemukakan pertimbangan-pertimbangannya sebagai berikut:

1. Masyarakat yang sehat merupakan produk dari masyarakat yang aktif.
2. Proses perencanaan yang berasal dan diinginkan oleh masyarakat adalah lebih baik dibandingkan dengan perencanaan yang berasal dari penguasa.
3. Proses partisipasi dalam pembangunan masyarakat merupakan pencegahan berbagai sikap masa bodoh dari individu-individu dalam masyarakat.
4. Proses pemberdayaan yang kuat dalam upaya-upaya kemasyarakatan merupakan dasar kekuatan bagi masyarakat.

Relevansinya dengan upaya penanggulangan kemiskinan, memang diakui bahwa secara nasional telah dilaksanakan melalui program jaring pengaman sosial QPS atau *social safety net* (SSN) dan program kompensasi (CP) yang dipadu dengan Program Penanggulangan Kemiskinan atau *Poverty Alleviation* (PA). Pada prinsipnya, program JPS bertujuan untuk membantu penduduk miskin agar tidak menjadi semakin miskin dan terpuruk, serta agar dapat hidup layak (Haryono, 1998; Justika, 1998). Sebagai inovasi sosial, JPS sudah mulai diterapkan pada awal 1880-an ketika pemerintah Otto von Bismark di Jerman dan David Lloyd George di Inggris melembagakan sistem perlindungan dan jaminan sosial (*social security*). Untuk selanjutnya, program ini diikuti oleh Amerika Serikat yang mulai diluncurkan pada 1935, Eropa Timur yang diluncurkan pada 1980-an (Justika, 1998). Adapun JPS masuk ke Indonesia termasuk ke dalam paket program strategi penyesuaian struktural atau *Structure Adjustment Programme* (SAP) yang disodorkan oleh lembaga internasional seperti *International Monetary fund* (IMF) dan *the World Bank* berbarengan dengan pinjaman yang akan dikucurkan (Yulfita, 1998).

Sementara itu, Program Kompensasi (*Compensatory Programme*) bersifat jangka pendek dan bertujuan untuk menolong penduduk yang secara langsung terkena dampak kebijakan penyesuaian struktural ekonomi (*economic structural adjustment*). Kebijakan yang berlangsung secara bersamaan ini juga menimbulkan eksekusi bagi para pekerja yang terkena pemutusan hubungan kerja (Haryono, 1998). Adapun program penanggulangan kemiskinan merupakan program intervensi pembangunan jangka panjang yang dilakukan secara berkesinambungan oleh pemerintah dan masyarakat.

Upaya lain untuk menanggulangi masalah kemiskinan adalah partisipasi aktif seluruh masyarakat melalui sebuah gerakan yang massif. Gerakan ini dilakukan untuk menghilangkan kesan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan “hanya” merupakan tanggung jawab pemerintah. Partisipasi aktif masyarakat juga menunjukkan bahwa mereka memiliki empati yang dalam yang dibangun dari prinsip *silih asih, silih asuh dan silih asah*. Kepedulian pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan dapat dilihat melalui program Gerakan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (*Gerdu Taskin*) yang dicanangkan pemerintah sejak 1998. *Gerdu Taskin* merupakan upaya penanggulangan kemiskinan yang terpadu dan menyeluruh yang dilakukan pemerintah, kalangan swasta, lembaga swadaya masyarakat (NGO), dan organisasi masyarakat, masyarakat luas, serta keluarga miskin itu sendiri. Sebagai upaya konkret kearah itulah maka sejak tahun 1998/1999 diimplementasikan kebijakan Program Pengembangan Kecamatan (PPK), dan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) selanjutnya apa yang disebut dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM-PPK atau PNPM-P2KP) yang secara substantif menggugah partisipasi aktif masyarakat dalam ikutserta dalam gerakan penanggulangan kemiskinan.

Sehubungan dengan peran pemerintah dalam setiap program pembangunan yang bersentuhan dengan kepentingan publik itu, Sumodiningrat (1999:202) menegaskan bahwa: Program pemberdayaan masyarakat dirancang oleh pemerintah untuk memecahkan tiga masalah utama pembangunan yakni pengangguran, ketimpangan, dan pengentasan kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan yang dianjurkan menurut

kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat tak lain adalah kebijaksanaan memberi ruang gerak, fasilitas publik dan kesempatan-kesempatan yang kondusif bagi maraknya kemampuan dan kemungkinan kelompok masyarakat miskin untuk mengatasi masalah mereka sendiri dan tidak untuk justru menekan dan mendesak mereka ke pinggir-pinggir atau ke posisi-posisi ketergantungan

Sementara itu Rondinelli, (1990:91) mengemukakan ada tiga strategi dasar program yang bertujuan untuk membantu penduduk miskin yakni:

1. Bantuan disalurkan ke tempat dimana mayoritas orang miskin hidup, melalui program pembangunan desa terpadu atau proyek produksi pelayanan yang berorientasi pada penduduk desa.
2. Bantuan dipusatkan untuk mengatasi cacat standar kehidupan orang-orang miskin melalui program kebutuhan dasar manusia.
3. Bantuan dipusatkan pada kelompok yang mempunyai ciri sosio ekonomi yang sama yang mendorong atau mempertahankan mereka untuk terus berkubang di dalam lingkaran kemiskinan melalui proyek yang dirancang bagi masyarakat tertentu.

## Penutup

Apapun yang diprogramkan oleh pemerintah khususnya dalam penanggulangan kemiskinan tidak akan terlaksana dan mencapai apa yang diharapkan, jika tidak didukung oleh masyarakat sebagai sasaran implementasi setiap kebijakan pembangunan dan kemasyarakatan.

## Referensi

- Adimihardja, Kusnaka & Hikmat, Harry, (2003) *Participatory Research Appraisal : Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat*. Penerbit Humaniora Bandung.
- Albers, Henry, (1969). *Principles of Management, A Modern Approach*, Wiley International: New York.
- Arsyad, Lincoln, (1992). *Memahami Masalah Kemiskinan di Indonesia : Suatu Pengantar*, JEBI No. 1 Tahun VII Fakultas Ekonomi UGM: Yogyakarta.
- Arep, Ishak dan Tanjung, Hendri., (2003). *Manajemen Motivasi*. Penerbit PT Grasindo Jakarta.
- Chambers, Robert, (1983). *Rural Development, Putting the Last First*, Longman: London.
- Chandra, Eka, dkk., (2003). *Membangun Forum Warga: Implementasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil*. Penerbit Akatiga Bandung.
- Christina, dkk (2001) *Jaman Daulat Rakyat : dari Otonomi Daerah ke Demokrasi*. Penerbit Lapera Pustaka Utama Yogyakarta.
- Cooke, Bill & Uma Kothari (2001) *Partisipation : The New Tyranny?* Penerbit Zed Books London
- Djopari, JRG, (1997). *Kebijaksanaan Pemerintah*, Yarsif Watampone : Jakarta.
- Effendi, Sofyan, dkk, (1993). *Membangun Martabat Manusia, Peranan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan*. Penerbit Gajah Mada University Press kerjasama dengan HIPIS Cab. Yogyakarta.
- Esmara, Hendra, (1986). *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, Gramedia: Jakarta.
- Evers, Dieter & Hans, (1988). *Teori Masyarakat: Proses Peradaban dalam Sistem Dunia Modern*. Penerbit Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Faturochman, dkk-ed (2004) *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*. Penerbit Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM Yogyakarta.
- Garna, Judistira K., (2000). *Metode Penelitian Sosial: Penelitian dalam Ilmu Pemerintahan*. Penerbit Primaco Akademika Bandung.
- Gilarso, T., (1984). *Pengantar Ilmu Ekonomi*, Kanisius : Yogyakarta
- Gibson, James L dan Ivancevich, (1986). *Organisasi dan Manajemen* diterjemahkan Djoerban Wahid,, Erlangga : Jakarta.
- Hadar, Ivan A. (2004) *Utang, Kemiskinan dan Globalisasi : Pencarian Solusi Alternatif*. Penerbit Lapera Pustaka Utama Yogyakarta
- Hakim, Masykur dan Widjaya Tanu., (2003). *Model Masyarakat Madani*. Penerbit Intimedia Jakarta.
- Hans-Dieter Evers (Penyunting) *Teori Masyarakat :Proses Peradaban dalam Sistem Dunia Modern*. Diterjemahkan oleh Thomas Rieger, dkk Penerbit Yayasan Obor Indonesia Jakarta.
- Hettne, Bjorn., (2001). *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Diterjemahkan oleh Tim Redaksi Gramedia Penerbit PT Gramedia Jakarta.
- Hikmat, Harry, (2004). *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Penerbit Humaniora Bandung.
- Hidayat, Wisnu, dkk (tt) *Pembangunan Partisipatif*. Penerbit YPAPI Yogyakarta.
- Ismanto, IGN, (1995). *Kemiskinan di Indonesia dan Program IDT*, Centre For Strategic and International Studies : Jakarta.
- Joesoef, Daoed, (1995). *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, CSIS: Jakarta.
- Jhingan, M.L., (1983). *The Economics of Development and Planning*, Vicas Publishing House Ltd : New Delhi.
- Kamaludin, Rustian, (1999). *Pengantar Ekonomi Pembangunan*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia : Jakarta

- Kartasasmita, Ginanjar, (1996). *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Pustaka Cidessindo: Jakarta.
- , (1996). *Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat*, BAPPENAS : Jakarta
- Mar'at, (1984). *Sikap Manusia Perubahan serta Pengukurannya*, Ghalia Indonesia: Jakarta
- Midgley, James, (1986). *Community Participation, Social Development and The State*, Methuen Inc: New York.
- Mitchell Stewart, Aileen, (1998). *Empowering People, Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*. Penerbit Kanisius Yogyakarta.
- Moeljarto, (1995). *Politik Pembangunan Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, PT. Tiara Wacana : Yogyakarta.
- Mubyarto, (1994). *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*, Aditya Media: Jakarta.
- Narayan, Deepa, (ed.) (2002). *Empowerment and Poverty Reduction*. Penerbit The World Bank Washington, DC.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, (1987). *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone : Jakarta.
- , (1997). *Kajian Awal Birokrasi Pemen'tahan dan Politik Orde Yarsif Watampone*: Jakarta
- Riyadi dan Deddy S. Bratakusumah (2004) *Perencanaan Pembangunan Daerah : Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Saefuddin, Asep, dkk Tim Crescent (2003) *Menuju Masyarakat Mandiri*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Saifuddin, Azwar, (1988). *Sikap Manusia Teori dan Pengukurannya*, Liberty : Yogyakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan, (1999). *Pemberdayaan Masyarakat, Jaring Pengaman Sosial*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama : Jakarta.
- , (1997). *Kemiskinan : Teori, Fakta dan kebijakan*, impac Edisi
- , (2000). *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*, Rineka Cipta: Bandung
- Soemiro Remi, Sutyastie dan Tjiptoherijanto, Prijono, (2002). *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*. Penerbit Rineka Cipta Jakarta.
- Soetrisno, Loekman (1995) *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Penerbit Kanisius Yogyakarta.