

KEMISKINAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Hendrikus Tri Wibawanto Gedeona

Abstract

Various development strategies have been applied to alleviate poverty. However, poverty remains a critical problem in Indonesia. Due to this Problem, the most popular strategy is empowerment. This strategy not only aims at distributing aids to poor people but also tries to make them independently able to get out of the poverty trap. Empowerment based development strategy considered to be able to resolve the root of poverty.

Keyword: *poverty, development, empowerment.*

A. Pendahuluan

Kenyataan yang tak dapat kita sangkal di negeri ini — yang katanya “tanah surga”, kaya akan sumber daya alam— adalah semakin bertambahnya jumlah masyarakat miskin. Data dari BPS 2005-2006 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan) di Indonesia pada bulan Maret 2006 sebesar 39,05 juta (17,75%). Jika dibandingkan dengan penduduk miskin pada Februari 2005 yang berjumlah 35,10 juta (15,97%), berarti jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 3,95 juta, dan dari jumlah penduduk miskin tersebut, sebagian besar jumlah penduduk miskin terdapat di perdesaan, yakni sebesar 63,41%. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila pemerintah mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri sebagai salah satu upaya untuk menanggulangi tingkat kemiskinan yang terjadi di desa.

Pertanyaan yang muncul bagi penulis adalah sejauhmana program pemberdayaan ini efektif dan secara signifikan akan dapat mengatasi permasalahan kemiskinan yang terjadi? Sudah menjadi rahasia umum bahwa telah banyak sekali program-program pemerintah yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan di desa, dalam implementasinya kurang efektif bahkan gagal mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Bila meminjam catatan

Tjokrowinoto (1996), sekurang-kurangnya ada lima jenis program dan kebijakan pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk mendongkrak kesejahteraan masyarakat desa, yaitu: *pertama*, mendorong pertumbuhan ekonomi desa dengan cara menyelenggarakan transfer sumber-sumber pembangunan dari pusat ke daerah dalam bentuk Inpres. *Kedua*, mempermudah dan meningkatkan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk pelayanan sosial, seperti: pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, air bersih, sanitasi, dan lain-lain. *Ketiga*, perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil seperti KURK, Kopedes, BKK, KCK, Kredit Bimas, dan sebagainya. *Keempat*, pembangunan infrastruktur ekonomi perdesaan, khususnya infrastruktur pertanian. *Kelima*, pengembangan kelembagaan di daerah yang berkaitan dengan pengentasan kemiskinan, seperti Program Pengembangan Wilayah (PPW), Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT), Program Peningkatan Pendapatan Petani Kecil (P4KT), Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), dan sebagainya.

Program-program tersebut di atas diakui dan berdasarkan beberapa penelitian, dalam jangka panjang tidak menyelesaikan masalah kemiskinan secara tuntas bahkan menimbulkan masalah baru bagi masyarakat, meskipun dalam jangka pendek membawa “angin perubahan”/manfaat bagi masyarakat. Misalkan, program-program yang sedianya diperuntukkan membantu kegiatan produktif masyarakat desa, ternyata banyak yang dimanfaatkan untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif, khususnya untuk makan sehari-hari. Tekanan kebutuhan sehari-hari yang berupa kewajiban untuk menghidupi anak-anak dan semacamnya telah membuat banyak golongan masyarakat desa yang miskin sulit untuk mengembangkan usahanya, bahkan timbul kredit macet dimana-mana. Jadi apa yang dilakukan pemerintah melalui program-program tersebut hanya merupakan langkah operasional guna mewujudkan upaya pemenuhan sebagian dari kebutuhan pokok masyarakat miskin, dan sifatnya sesaat. Dengan pernyataan lain dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan keberdayaan masyarakat desa dalam menghadapi permasalahan kemiskinan, tidak cukup dengan program-program yang hanya memberikan *stimulant* dana atau menekankan aspek ekonomi saja.

Cara pandang tersebut sempit sifatnya, dan akan terus menjebak pemerintah pada pendekatan-pendekatan *partial* yang tidak memberikan solusi komprehensif mengatasi kemiskinan masyarakat desa. Hal ini disebabkan karena kemiskinan di desa bukan hanya soal kekurangan kebutuhan ekonomi (pendapatan) saja, tetapi kemiskinan di desa lebih merupakan sebuah proses yang tereduksi akibat kerentanan yang melanda pada banyak faktor. Kemiskinan

yang lebih merupakan sebuah keadaan yang dipengaruhi secara sistemik, yang didalamnya dipengaruhi oleh banyak aspek, bukan aspek ekonomi saja. Oleh karena itu, sungguh beralasan bagi penulis untuk mempertanyakan seberapa efektifkah program nasional pemberdayaan masyarakat yang dicanangkan itu? Apakah filosofi yang diemban oleh program itu sudah berbeda dari program-program pengentasan kemiskinan masyarakat desa sebelumnya atau masih sama? Jika *spirit* yang diusung program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri hanya terfokus pada upaya bagaimana kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya, bukan mencari jalan keluar untuk meringankan beban kemiskinan dengan melalui usaha meningkatkan kemampuan masyarakat secara bertahap, maka barangkali kegagalan program tersebut akan sama seperti program-program pengentasan kemiskinan sebelumnya.

Munculnya rasa pesimis terhadap program seperti itu bukan sesuatu yang 'mengada-ngada' oleh penulis, tetapi merupakan suatu refleksi terhadap kenyataan bahwa sebetulnya pendekatan pembangunan yang diterapkan oleh bangsa ini, kurang dari dua dasawarsa yang lalu, adalah pembangunan terpadu antara "*pembangunan berkelanjutan dan pembangunan manusia seutuhnya yang digenapi dengan pendekatan pemberdayaan*". Sehingga tidak mengherankan apabila hampir seluruh program yang diterapkan oleh pemerintah memberikan *label pemberdayaan*. Meskipun demikian, kenyataan yang terjadi adalah bahwa angka kemiskinan di Indonesia masih berkembang ke arah yang lebih meningkat (bukan terjadi penurunan), justru terjadi sejalan dengan perkembangan dan penerapan konsep pemberdayaan itu sendiri. Bahkan di Sulawesi sendiri, menurut berita-berita di surat kabar dan media elektronik, masih ditemukan warga masyarakat yang mati karena dihimpit oleh kemiskinan.

Pertanyaan yang muncul adalah kenapa bisa terjadi? Ada apa dengan persoalan kemiskinan di Indonesia? Dan ada apa dengan persoalan pemberdayaan di Indonesia? Tiga hal inilah yang akan menjadi fokus penulisan dari makalah ini.

B. Kemiskinan dan Proses Pemiskinan Masyarakat

1. Kemiskinan

Sampai sejauh ini kemiskinan bukan merupakan konsep baru yang terdengar aneh di telinga. Kemiskinan juga bukan merupakan suatu yang abstrak sifatnya, melainkan sudah berwujud yang bisa diterjemahkan kedalam berbagai pengertian umum di masyarakat. Masyarakat tidak menyangkal, justru semakin disepakati bahwa kemiskinan itu ada.

Sejak zaman sebelum kemerdekaan, Indonesia sudah dihadapkan dengan persoalan kemiskinan, dan sekarang pun di masa usia kemerdekaan sudah berjalan menuju ke 63 tahun, kemiskinan masih menduduki prioritas utama dalam proses pembangunan.

Kemiskinan dalam berbagai tampilan wajahnya telah memberikan dampak kepada perorangan, kepada keluarga, kepada lembaga, dan kepada bangsa. Namun tidak bisa dipungkiri bahwa yang paling esensial adalah kemiskinan selalu bermula dari kondisi perseorangan; yaitu apakah dia sebagai manusia perorangan (individu), sebagai anggota keluarga, atau sebagai anggota sebuah lembaga tertentu. Namun, kendatipun kemiskinan melekat kepada individu/perorangan, bukan berarti semata-mata adalah tanggung jawab individu, melainkan harus menjadi pekerjaan seluruh komponen bangsa atau yang lazim disebut *stakeholders*, seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945. Kemiskinan merupakan masalah sosial bahkan masalah negara, dan telah menjadi persoalan besar yang harus diatasi. Kata Jalaludin Rakhmat yang mengutip pendapat Ali bin Abi Thalib (dalam Jamasy: 2004), "*Seandainya kemiskinan berwujud seorang manusia, niscaya aku akan membunuhnya.*"

Pernyataan tersebut bukan berlebihan, namun apabila direfleksi dan dipahami secara mendalam,—dengan melihat berbagai fenomena kemiskinan di negeri ini—, kemiskinan merupakan persoalan yang menakutkan, yang bisa merajalela dan berpengaruh kepada sistem kehidupan yang lebih makro, sehingga tidak ada pilihan lain selain harus dilenyapkan.

Maksud tersebut, hal mendasar perlu kita ketahui adalah apa yang dimaksud dengan konsep kemiskinan itu? Istilah ini dapat menyesatkan jika dipahami secara sempit atau keliru bahkan sama bagi semua masyarakat karena dampaknya akan sangat luas, terutama berhubungan dengan pendekatan, program, upaya atau langkah strategis dalam mengatasinya. Pemahaman yang sempit dan keliru akan mendatangkan kesulitan yang serius dalam mengatasi kemiskinan di masyarakat. Hal ini, barangkali menjadi asumsi yang digunakan pemerintah dalam mengentasi kemiskinan di desa, sehingga persoalan belum teratasi sampai detik ini. Oleh karena itu, pemaknaan kemiskinan perlu pula dikaitkan dengan proses pemiskinan yang terjadi di suatu kelompok masyarakat atau wilayah tertentu. Sehingga secara konseptual, tidak salah jika dalam kesempatan ini makna kemiskinan itu dipaparkan terlebih dahulu.

Konsep kemiskinan disetujui oleh para pakar dan pemerhati kemiskinan sesungguhnya bersifat multidimensional, tidak sekedar persoalan/aspek ekonomis saja. Oleh karena itu, cara pandang yang dipergunakan untuk

memecahkannya hendaknya juga meliputi beberapa aspek dari kemiskinan tersebut. Seperti yang dikemukakan oleh Heru Nugroho (dalam Dewanta: 1995, 29), bahwa kemiskinan telah melibatkan faktor ekonomi, sosial, budaya, dan tentu juga politik. Sehingga tidak mengherankan apabila kesulitan akan timbul ketika fenomena kemiskinan hanya diobjektifkan (dikuantifikasikan) dalam angka-angka, seperti halnya dalam pengukuran dan penentuan garis batas kemiskinan yang hingga kini masih diperdebatkan.

Dilihat dari sisi *poverty profile* masyarakat, menurut Tjokrowinoto (1996), kemiskinan tidak hanya menyangkut persoalan kesejahteraan (*welfare*) semata, tetapi kemiskinan menyangkut persoalan kerentanan (*vulnerability*), ketidakberdayaan (*powerless*), tertutupnya akses kepada pelbagai peluang kerja, menghabiskan sebagian penghasilannya untuk konsumsi, angka ketergantungan yang tinggi, rendahnya akses terhadap pasar, dan kemiskinan terefleksi dalam budaya kemiskinan yang diwarisi dari suatu generasi ke generasi berikutnya.

Tesis tersebut menunjukkan bahwa kemiskinan sesungguhnya jauh dari keadaan yang disebut sejahtera. Kata sejahtera berada beberapa tingkat di atas kemiskinan. Kondisi yang menggambarkan kemiskinan tentulah sangat jauh rentangnya dengan kondisi sejahtera. Pemaknaan kata sejahtera adalah apabila seseorang berada pada suatu kondisi telah mampu memenuhi kebutuhan di luar kebutuhan pokok. Sedangkan kemiskinan merupakan diskursus yang berada di seputar kemampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan pokok.

Secara umum berdasarkan beberapa literatur yang dibaca, para pakar mengklasifikasikan kemiskinan kedalam empat bentuk, yakni kemiskinan absolut, kemiskinan relatif, kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. *Kemiskinan absolut* yaitu apabila tingkat pendapatannya di bawah "garis kemiskinan" atau sejumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja. *Kemiskinan relatif* adalah kondisi dimana pendapatannya berada pada posisi di atas garis kemiskinan, namun relatif lebih rendah dibanding pendapatan masyarakat sekitarnya. *Kemiskinan struktural* adalah kondisi atau situasi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan. Adapun *kemiskinan kultural* karena mengacu kepada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif, meskipun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya.

Ada pula yang mengklasifikasikan kemiskinan secara berbeda seperti yang dikemukakan oleh Sumodiningrat, dkk (1999), yaitu: kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun (*persistent poverty*), kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan (*cyclical poverty*), kemiskinan musiman seperti dijumpai pada kasus-kasus nelayan dan petani tanaman pangan (*seasonal poverty*), kemiskinan disebabkan oleh adanya bencana alam, atau dampak dari suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan (*accidental poverty*).

Kesemua pemahaman di atas perlu diketahui secara baik dalam tataran konseptual maupun kontekstual sehingga mudah memahami permasalahan kemiskinan apa yang dialami oleh masyarakat atau jenis kemiskinan apa yang melanda masyarakat. Oleh karena itu, sebelum mengambil langkah strategis melalui program-program tertentu, perlu melakukan pengidentifikasian terhadap kondisi masyarakat. Apakah mereka mengalami kemiskinan absolut atau relatif, kemiskinan kultural atau struktural, dan lain-lain? Karena memberikan program pemberdayaan kepada masyarakat miskin absolut tentu berbeda dengan masyarakat miskin relatif ataupun untuk masyarakat miskin struktural dan/atau kultural, atau masyarakat miskin multidimensional.

2. Kemiskinan di Indonesia

Fenomena kemiskinan di Indonesia sudah berlangsung dalam dimensi waktu dan ruang yang lama dan tak terbatas. Implikasi persoalan tersebut telah berpengaruh pada semua aspek kehidupan masyarakat di Indonesia, seperti tingkat kesehatan ibu dan anak yang buruk, kekurangan gizi pada balita, angka pengangguran yang tinggi, kriminalitas yang meningkat, penurunan derajat hidup masyarakat, bahkan kematian yang mengesankan. Hal ini merupakan suatu "lingkaran setan" yang melilit kehidupan masyarakat di Indonesia.

Sebutan lingkaran setan untuk persoalan kemiskinan di Indonesia telah mengisyaratkan bahwa persoalan kemiskinan di Indonesia sangatlah kompleks. Masyarakat menjadi miskin, misalnya, bisa jadi karena kekurangan dan keterbatasan ekonomi, atau karena ada eksploitasi dan sejenisnya, tetapi mereka yang miskin ini juga bisa jadi karena ketidakberdayaan seluruh aspek kehidupannya baik ekonomi, sosial, politik dan intelektualnya bahkan akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan. Oleh sebab itu, jika diidentifikasi secara komprehensif dan seksama maka kondisi kemiskinan di Indonesia telah berwujud dalam berbagai macam wajah, barangkali kita dapat menyebutkan bahwa semua jenis kemiskinan yang disebut di atas dialami oleh masyarakat Indonesia dari Sabang sampai Merauke dan dari Sangihe Talaud sampai Rote.

Secara historis, fakta menunjukkan bahwa pembangunan bangsa Indonesia selalu terkait dengan upaya mengatasi kemiskinan, baik pembangunan pada masa Orde Lama, Orde Baru, maupun dewasa ini. Tentu saja kemiskinan yang dihadapi oleh Orde Lama cenderung sangat gradual dan merata di seluruh tanah air, mengingat pada saat itu Indonesia baru saja terlepas dari cengkeraman penjajah. Masyarakat Indonesia mengalami kemiskinan absolut. Sedangkan kemiskinan yang dihadapi oleh Orde Baru dan era saat ini, karena tidak meratanya hasil-hasil pembangunan dan krisis multidimensional yang berkepanjangan, bahkan sudah berkaitan dengan persoalan hak dan ketidakadilan.

Awal upaya pemerintah mengatasi kemiskinan (secara ekonomis) yang hampir merata di setiap wilayah Indonesia pada tahun-tahun pertama setelah kemerdekaan, mengharuskan pemerintah melakukan pendekatan pembangunan yang bertumpu pada upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Meskipun pada saat itu belum terlalu menonjol karena kondisi politik bangsa masih kacau balau, sehingga persoalan itu yang lebih diutamakan.

Pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi terasa sangat menonjol dijalankan ketika rejim Orde Baru berkuasa. Trilogi pembangunan yang dicanangkan dengan mengoperasionalkan Teori Rostow, pemerintah Orde Baru menempatkan pertumbuhan ekonomi pada prioritas utama pembangunan yang disertai dengan stabilisasi dan pemerataan. Melihat kondisi masyarakat dan perekonomian Indonesia yang terpuruk, sesungguhnya penerapan teori Rostow sudah tepat. Akan tetapi dalam perjalanan waktu, ketepatan dan kesungguhan pemerintah didalam menindaklanjuti dengan program aksi secara strategis tidak berhasil bahkan diperburuk lagi oleh perilaku birokrasi dan “elit pengusaha” yang melakukan korupsi dan tindakan-tindakan yang merugikan masyarakat dalam program-program pembangunan yang diterapkan. Sehingga pertumbuhan ekonomi yang pesat tidak diimbangi dengan upaya pemerataan pembangunan, akibatnya upaya pengentasan kemiskinan yang menjadi salah satu tujuan pembangunan terabaikan, bahkan menimbulkan persoalan baru dalam masyarakat yakni semakin melebarnya kesenjangan antara kelompok masyarakat miskin dan kelompok masyarakat kaya, kesenjangan antar wilayah, tragedi gizi buruk pada anak balita, pola konsumtif yang hebat dari para pengusaha dan pemilik modal lokal/asing terhadap sumber daya alam sehingga merusak lingkungan alam, dan sebagainya. Atau menurut PBB, yang direview Wirutomo (2007), mengatakan bahwa kegagalan pembangunan (yang melahirkan kemiskinan) dengan pendekatan pertumbuhan disebabkan karena pembangunan yang dilaksanakan itu menghasilkan fenomena-fenomena sebagai berikut, yakni: (1) *Jobless growth*, yaitu pertumbuhan yang tidak disertai dengan

tumbuhnya lapangan kerja; (2) *Ruthless growth*, yaitu pertumbuhan yang kejam yang justru menghasilkan kesenjangan antar kaya dan miskin; (3) *Rootless growth*, yaitu pertumbuhan yang menceraibera manusia dari akar budayanya; (4) *Voiceless growth*, yaitu pertumbuhan yang “membungkam masyarakat”, tidak memperhatikan aspirasi masyarakat; dan (5) *Futureless growth*, yaitu pertumbuhan yang tidak punya masa depan, dimana pembangunan semakin menghancurkan sumber daya lingkungan dan tidak menyisakan sumber-sumber dan kesempatan bagi generasi mendatang.

Kesemua hal di atas, terakumulasi hingga saat ini dan semakin memperburuk wajah kemiskinan masyarakat Indonesia. Dimana berdasarkan laporan UNDP dalam Human Development Report 2003, Indeks Kemiskinan Manusia (*Human Poverty Index*) Indonesia mendapat ranking ke-33 dari 94 negara berkembang yang diteliti. Demikian juga dalam hal pembangunan kualitas sumber daya manusia, UNDP berdasarkan hasil penelitiannya melaporkan bahwa dari 175 negara yang diteliti di dunia ini, Indonesia menempati urutan ke-121 dengan mendapat skor 0,682. Sebuah angka yang memberi makna bahwa pembangunan kualitas manusia Indonesia masih belum baik. Sementara negara-negara tetangga kita menempati rangking yang lebih baik dari kita. Sebut saja Vietnam berada pada rangking ke-109, Filipina pada rangking ke-85, Thailand berada pada rangking ke-74, Malaysia berada pada rangking ke-58, dan Singapura sendiri telah berada pada rangking ke-28 dari 175 negara yang diteliti.

Apa yang dilakukan oleh pemerintah dewasa ini terhadap fenomena kemiskinan yang dialami masyarakat, misalnya dengan memberikan bantuan beras miskin kepada masyarakat melalui program bantuan beras miskin atau melihat persoalan kemiskinan hanya persoalan kekurangan modal, lantas program yang dilakukan adalah bantuan modal kerja, maka hasil evaluasi akhir selalu tidak seimbang, dimana persoalan lebih dominan daripada keberhasilannya, seperti kredit macet, usaha bangkrut, utang melilit, dan antrian panjang yang dapat menelan korban jiwa.

Kesemua program tersebut belumlah mampu menyelesaikan permasalahan kemiskinan secara tuntas. Langkah itu, sebagaimana disebutkan sebelumnya, hanya merupakan bentuk operasional yang ditempuh guna mewujudkan upaya pemenuhan sebagian dari kebutuhan pokok masyarakat miskin. Langkah tersebut tidak mampu mewujudkan keberdayaan di kalangan masyarakat miskin, karena belum menyentuh pada aspek pemberdayaan manusia itu sendiri, sehingga tidak heran bahwa laporan *Human Development 2003* menunjukkan bahwa indeks pembangunan manusia Indonesia, hanya mendapat ranking sebagaimana disebutkan di atas.

Kemiskinan yang dialami masyarakat belakangan ini bukan hanya pada satu aspek saja, misalnya masalah ekonomi, persoalan materi atau modal, tetapi merupakan gabungan dari kemiskinan yang disebabkan oleh beragam aspek, bahkan mengarah pada persoalan hak dan ketidakadilan. Ketika individu/masyarakat miskin mengatakan bahwa kami tidak memiliki usaha atau kegiatan karena tidak mempunyai modal, maka arti modal itu menjadi luas tafsirannya. Modal yang tidak ada atau kurang bukan hanya berupa uang yang tidak ada atau kurang, melainkan kurang aktif berpartisipasi dalam kegiatan di masyarakat atau kurang diperankan oleh pihak-pihak tertentu di masyarakat (persoalan dari aspek sosial dan politik); juga karena kurang atau tidak punya akses pada sumber daya lokal, pada relasi orang perorang atau lembaga (lingkungan); juga karena lemahnya motivasi dan kreativitas sehingga menjadi tampak pasrah dan malas (persoalan budaya) karena dilatarbelakangi juga oleh tingkat pendidikan yang rendah. Sehingga dapat pula dibenarkan bahwa kemiskinan yang tampak pada masyarakat berupa wajah kemiskinan ekonomi/modal usaha dan disebabkan oleh mentalitas/etos kerja rendah, namun ternyata sangat berkaitan dengan dimensi lain.

Dawan Rahardjo (dalam Jamasy: 2004) dalam kesimpulannya tentang faktor penyebab kemiskinan di Indonesia, menyebutkan ada tujuh faktor penyebab kemiskinan yang satu dengan yang lainnya saling terkait, yakni: *pertama*, kemiskinan disebabkan oleh kesempatan kerja (miskin) karena nganggur atau tidak mempunyai kesempatan kerja); *kedua*, upah gaji di bawah standar minimum; *ketiga*, produktivitas kerja rendah; *keempat*, ketiadaan aset, misalnya pada bidang pertanian, petani tidak memiliki lahan atau tidak mempunyai kesempatan untuk mengolah lahan pertanian; *kelima*, diskriminasi, misalnya diskriminasi karena jenis kelamin dan kelas sosial masyarakat; *keenam*, tekanan harga (biasanya berlangsung pada petani kecil atau pengrajin dalam industri rumah tangga; tekanan harga berlangsung karena mekanisme permintaan dan penawaran bebas, juga karena seringkali ditetapkan oleh pihak pembelinya); dan *ketujuh*, penjualan tanah (tanah yang potensi untuk masa depan kehidupan keluarga telah habis dijual).

Untuk itu, maka dalam rangka memutuskan lingkaran rantai penyebab kemiskinan ini tidak bisa hanya diputus salah satu dari sekian banyak aspek saja, melainkan harus semuanya diputuskan atau setidaknya semua rantai yang ada dijadikan telaah dan selanjutnya dijadikan sasaran dan tujuan antar-lingkup manajemen program. Kemiskinan akan terentaskan jika program diarahkan untuk memberikan stimulasi bagi upaya pemberdayaan masyarakat, bukan memberikan modal saja karena dengan modal masyarakat tidak serta merta

berdaya dan mandiri. Oleh karena itu, cara yang paling populer saat ini untuk mengatasi kemiskinan adalah dengan melakukan pendekatan pemberdayaan. Namun, hal ini juga perlu dicermati secara kritis karena faktor penyebab ketidakberhasilan kemiskinan bukan hanya karena faktor-faktor di atas, tetapi juga karena belum terciptanya keadilan dan proses pemberdayaan itu sendiri.

Apa dan bagaimana pendekatan pemberdayaan yang dimaksud dalam mengatasi kemiskinan, dan apa dinamika atau persoalan yang terjadi dalam proses pemberdayaan yang dapat mengganggu keberhasilan pemberdayaan masyarakat dalam mengatasi kemiskinan? Pada bagian berikut akan diulas.

C. Pemberdayaan Masyarakat dalam Mengatasi Kemiskinan

Upaya pembangunan dengan menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat mulai diperkenalkan semenjak tahun 1990-an. Dimana ketika itu, pemerintah memperkenalkan paradigma baru yang lebih *humanize*, yakni paradigma *human development* atau *people centered development* untuk menggantikan paradigma pembangunan yang berpusat pada pertumbuhan (*growth centered development*). Paradigma tersebut menempatkan manusia sebagai faktor kunci yang memainkan peran penting dalam segala segi. Individu dan masyarakat dianggap sebagai *human capital* dan *social capital* (Hasbullah: 2006).

Bertolak dari situ maka pemerintah mulai mencanangkan program-program pembangunan dalam mengentaskan kemiskinan dengan memberikan prioritas pada upaya memberdayakan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat menjadi sebuah *credo* baru dalam pembangunan mengatasi kemiskinan masyarakat bahkan dalam segenap sektor kehidupan.

Secara etimologis pemberdayaan berasal dari kata dasar ‘daya’ yang berarti kekuatan atau kemampuan. Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dapat dimaknai sebagai *suatu proses menuju berdaya, atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan, dan atau proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya*. Pengertian “proses” menunjuk pada serangkaian tindakan/langkah-langkah yang dilakukan secara kronologis sistematis yang mencerminkan pentahapan upaya mengubah masyarakat yang kurang atau belum berdaya menuju keberdayaan. Proses akan menuju pada suatu tindakan nyata yang dilakukan secara bertahap untuk mengubah kondisi masyarakat yang lemah, baik *knowledge*, *attitude*, maupun *practice* menuju pada penguasaan pengetahuan, sikap-perilaku sadar, dan kecakapan-ketrampilan yang baik. Makna “memperoleh” daya/kekuatan/kemampuan menunjuk pada sumber inisiatif

dalam rangka mendapatkan atau meningkatkan daya, kekuatan, atau kemampuan sehingga memiliki keberdayaan. Kata 'memperoleh' mengindikasikan bahwa yang menjadi sumber inisiatif untuk berdaya berasal dari masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, masyarakat yang mencari, mengusahakan, melakukan, menciptakan situasi atau meminta kepada pihak lain untuk memberikan daya/kekuatan/kemampuan. Iklim seperti ini hanya akan tercipta jika masyarakat tersebut menyadari ketidakmampuan/ketidakberdayaan/tidak adanya kekuatan, dan sekaligus disertai dengan kesadaran akan perlunya memperoleh daya/kemampuan/kekuatan. Adapun makna 'pemberian" menunjukkan bahwa sumber inisiatif bukan dari masyarakat. Inisiatif untuk mengalihkan daya/kekuatan/kemampuan adalah pihak-pihak lain yang memiliki kekuatan dan kemampuan, misalnya pemerintah atau agen-agen pembangunan lainnya (Sulistiyani: 2004, 77).

Pemaknaan di atas jika kita mau simpulkan maka konsep pemberdayaan masyarakat mencakup tiga hal penting yaitu: pengembangan (*enabling*), memperkuat potensi atau daya (*empowering*), dan terciptanya kemandirian (*self reliant*). Itu berarti bahwa pemberdayaan tidak saja terjadi pada masyarakat yang tidak memiliki kemampuan, akan tetapi juga pada masyarakat yang memiliki daya yang masih terbatas, dapat dikembangkan mencapai kemandirian. Pada hakikatnya pemberdayaan merupakan penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Logika ini didasarkan pada asumsi bahwa tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa memiliki daya. Setiap masyarakat, termasuk masyarakat miskin, pasti memiliki daya akan tetapi kadang-kadang mereka sering tidak menyadari, atau daya tersebut masih belum diketahui secara eksplisit. Oleh karena itu, daya harus digali, dan kemudian dikembangkan.

Jika asumsi ini benar maka pemberdayaan untuk mengentaskan kemiskinan dalam masyarakat sama artinya dengan upaya terpadu untuk menanamkan kekuatan tambahan (kemampuan lebih) kepada masyarakat miskin, baik pemberdayaan pada aspek sosial ekonomi, aspek material dan fisik, aspek intelektual sumber daya, dan sampai pada aspek manajerial/pengelolaannya dengan cara mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang mereka miliki serta berupaya untuk mengembangkannya. Namun, harus disadari juga bahwa upaya pemberdayaan jangan sampai menjebak masyarakat dalam perangkap ketergantungan, tetapi suatu upaya untuk menjadikan masyarakat menjadi mandiri. Mandiri dalam pengertian bahwa *masyarakat miskin mampu untuk merencanakan program, mengelola dana, dan melaksanakan program pembangunan yang mereka tentukan sendiri.*

Pada titik ini proses pemberdayaan menjadi sesuatu yang krusial dan berat. Karena membuat masyarakat miskin menjadi mandiri tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Proses ini akan bertahap (*gradual*), sistematis (*systemic*), konsisten (*consistent*) dan membutuhkan waktu yang lama dan/atau terus menerus (*sustainable*). Mengapa? Karena hal ini berkaitan dengan kemampuan nyata kelompok masyarakat miskin itu sendiri.

Barangkali benar bahwa mereka mempunyai pengetahuan ataupun daya tertentu, bahkan kearifan lokal yang dapat dimanfaatkan untuk merancang segala kegiatan untuk mengatasi masalah-masalah kemiskinan yang dihadapi dengan *resources* yang mereka miliki. Tetapi dalam kenyataannya mereka sesungguhnya tidak sependai yang kita bayangkan. Masyarakat miskin masih “ternababokan” oleh kemurahan hati dari pemerintah bahkan “terbelenggu” oleh perilaku-perilaku penguasa atau rezim sebelumnya, yang menerapkan praktek politik yang lazim disebut sebagai “*carrot dan stick*”, artinya memberi insentif sambil menekan siapa saja yang dianggap membahayakan posisi penguasa. Implikasi praktek tersebut adalah potensi lapisan masyarakat miskin tidak pernah berkembang bahkan terkungkung, karena mereka terbiasa menunggu kemurahan tangan penguasa atau yang memiliki uang, dan pengetahuan mereka juga menjadi tumpul sehingga tidak mudah diajak untuk mengembangkan gagasan-gagasan segar dari dalam dirinya. Konsekuensinya, untuk bisa membuat masyarakat menjadi berdaya maka peran aktor utama pemberdaya, pemerintah dalam hal ini, menjadi hal yang penting.

Pendekatan pemberdayaan, hal khusus yang perlu mendapat perhatian tentang pemberdayaan adalah bahwa pemberdayaan bukan berarti pemerintah melakukan kebijakan-kebijakan *charity* yang menjebak masyarakat dalam perangkap ketergantungan, tetapi lebih dari itu, kebijakan yang bisa membuat masyarakat berdaya yang menuju pada proses kemandirian, baik kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan. Atas dasar itu, pemerintah sebagai aktor pemberdaya harusnya memberdayakan masyarakat dalam aspek kognitif, konatif, afektif dan psikomotorik. *Aspek kognitif* pada hakekatnya merupakan kemampuan berpikir yang dilandasi oleh pengetahuan dan wawasan individu/masyarakat dalam rangka mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi. *Aspek konatif* merupakan suatu sikap perilaku masyarakat yang terbentuk yang diarahkan pada perilaku yang sensitif terhadap nilai-nilai pembangunan dan pemberdayaan itu sendiri. *Aspek afektif* merupakan *sense* yang dimiliki oleh masyarakat yang diharapkan dapat diintervensi untuk mencapai keberdayaan dalam sikap dan perilaku. Sedangkan *aspek psikomotorik* merupakan kecakapan ketrampilan yang dimiliki masyarakat sebagai upaya pendukung masyarakat dalam rangka melakukan aktivitas pembangunan.

Untuk memudahkan pemahaman tersebut, pada tabel di halaman berikut akan dipaparkan contoh kondisi aspek afektif, kognitif, psikomotorik dan konatif dengan *treatment*nya yang perlu dilakukan oleh pemerintah.

Tabel 1.
Model *Treatment* untuk Meningkatkan Aspek Afektif, Kognitif, Psikomotorik dan Konatif Masyarakat

Afeksi		Kognitif		Psikomotorik		Konatif	
Sangat rendah	Penyuluhan untuk penyadaran	Tidak berpengetahuan	Pembelajaran untuk pembukaan wawasan	<i>Unskilled</i>	Pelatihan untuk keterampilan dasar	Perilaku acuh tak acuh	Keteladanan perilaku agen pemberdaya (pemerintah)
Rendah	Mobilisasi pada program	Pengetahuan rendah	Pembelajaran untuk peningkatan	<i>Semiskilled</i> (setengah terampil)	Pelatihan lanjutan	Bersedia ikut serta	Motivasi menjadi objek
Cukup	Motivasi untuk berperan	Cukup	Pilot project	<i>Skilled</i> (terampil)	Percobaan/ uji coba-ujicoba	Inisiatif untuk berperan	Pilihan-pilihan peran utama
Relatif tinggi	<i>Supporting</i> program	Relatif tinggi	Peluang bagi pemikiran inovatif	Sangat terampil	Peluang berkarya inovatif	Berperan mandiri	Perilaku fasilitasi

Sumber : Sulistiyani : 2004, 86

Catatan, bahwa *treatment* yang diberikan harus memperhatikan kondisi masyarakat yang riil karena pola kejadian atau kasus yang dialami masyarakat tidak selalu berbanding lurus mengikuti tahapan sebagaimana digambarkan di atas. Contohnya mungkin suatu masyarakat kondisi afeksinya rendah atau pemalas tetapi kondisi psikomotorik atau *skill*nya bagus, maka kesadaran afeksinya yang harus diintervensi melalui penyuluhan atau motivasi, dan sebagainya.

Secara umum upaya pemberdayaan masyarakat yang diperankan oleh pemerintah dan aktor-aktor pemberdaya lainnya harus bertujuan untuk memampukan masyarakat untuk mewujudkan *authenticitas, being for itself*, dimana pengambilan keputusan politik, ekonomi dan kultural berada di tangan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, menurut Burkey (1988) upaya pemberdayaan masyarakat harus mencakup empat dimensi utama, yaitu: *pertama*, dari segi kemanusiaan (*human*) pemberdayaan harus berawal dari diri anggota masyarakat dan masyarakat itu sendiri. *Human empowerment*, dalam hal ini merupakan suatu proses dengan mana anggota masyarakat dan masyarakat itu sendiri dapat mengembangkan rasa harga diri (*self respect*), rasa percaya diri (*self confident*), mandiri (*self reliant*), mampu bekerja sama dan bersikap toleran terhadap adanya perbedaan dengan orang lain.

Kedua, dimensi ekonomi, pemberdayaan menyangkut suatu proses dengan mana masyarakat melalui usahanya sendiri maupun bekerjasama dengan orang lain mampu meningkatkan produksinya baik untuk konsumsinya sendiri maupun untuk bertransaksi dengan orang lain. Hal ini menuntut kemampuan untuk menganalisis problema yang dihadapi, mengidentifikasi faktor penyebab, menentukan skala prioritas, dan mengembangkan pengetahuan baru.

Ketiga, dalam dimensi politik, pemberdayaan menyangkut proses peningkatan kesadaran akan kemampuan mereka, akan hak dan kewajibannya dan mampu menggunakan kemampuan dan pengetahuannya untuk mengorganisasikan diri mereka sendiri untuk: (i) berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pada tingkat lokal, (ii) membagi kekuasaan secara demokratis, (iii) mengalokasikan berbagai sumber-sumber komunal secara adil.

Keempat, dalam dimensi sosial, pemberdayaan menyangkut peningkatan kesadaran akan kemampuan mereka dan akan kepentingan mereka bersama, dan menggunakan pengetahuannya untuk mengidentifikasi aspirasi dan kepentingannya, mengambil keputusan bagaimana mengaktualisasikan kepentingan, mengorganisasikan diri mereka dengan bekerjasama dengan anggota masyarakat yang lain, dan memobilisasi sumber daya dan sumber alam mereka untuk dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi anggota masyarakat, di dalam konfigurasi kultur dan sistem politik yang ada.

Pendapat lain dikemukakan oleh Moeljarto Tjokrowinoto (dalam Ujan: 2001,37) bahwa pemberdayaan yang merupakan prasyarat mutlak bagi upaya penanggulangan masalah kemiskinan itu memiliki tujuan penting, yakni: *pertama*, menekankan perasaan ketidakberdayaan (*impotensi*) masyarakat miskin bila berhadapan dengan struktur sosial-politis. Langkah konkritnya adalah meningkatkan kesadaran kritis atas posisinya dalam struktur sosial-politik di mana orang miskin itu tinggal; *kedua*, setelah kesadaran kritis muncul, upaya-upaya untuk memutuskan hubungan yang bersifat eksploitatif terhadap lapisan orang miskin perlu dilakukan. Hindari rencana atau kegiatan eksploitatif selama proses pemberdayaan berlangsung. (artinya, biarkan kesadaran kritis orang miskin muncul dan biarkan pula melakukan reorganisasi dalam rangka meningkatkan produktivitas kerja dan kualitas hidupnya); *ketiga*, tanamkan rasa persamaan (*egalitarian*) dan berikan gambaran bahwa kemiskinan bukan merupakan takdir, tetapi sebagai penjelmaan konstruksi sosial; *keempat*, merealisasi perumusan pembangunan dengan melibatkan masyarakat miskin secara penuh (ini hanya bisa tercapai kalau komunikasi politik antara pemegang kekuasaan dengan kelompok-kelompok dan person-person strategis, dalam masyarakat miskin tidak mengalami distorsi); *kelima*, perlunya pembangunan

sosial dan budaya bagi masyarakat miskin (seperti perencanaan hidup, perubahan kebiasaan hidup, peningkatan produktivitas kerja dan kualitas kerja); dan *keenam*, distribusi infrastruktur pembangunan yang lebih merata.

Untuk maksud-maksud di atas, secara gradual pemerintah harus memposisikan diri sebagai *dinamisator*, kemudian beranjak dengan melakukan pergeseran secara rasional menuju pada peran *katalisator* dan secara berangsur-angsur berperan menjadi *fasilitator*. Dengan begitu secara perlahan dan terencana masyarakat akan berkembang dan memiliki kompetensi yang memadai dan berangsur-angsur pula terjadi pendelegasian kewenangan serta terbentuk kemampuan kontrol dan kemampuan diri dalam pelaksanaan pembangunan guna mengentasi kemiskinan yang dihadapi.

Gambaran ideal pendekatan pemberdayaan dalam mengatasi kemiskinan di atas boleh jadi secara teoritis dan konseptual memungkinkan untuk terjadi, tetapi dalam prakteknya tidak berjalan mulus seperti yang dikonseptualisasikan atau yang diteoritisasikan. Selalu saja ada persoalan yang dihadapi ketika proses pemberdayaan itu dilaksanakan, selain yang disebabkan oleh faktor dari masyarakat miskin, penyebab yang lain adalah dari aktor pemberdaya itu sendiri yang kurang memiliki kapasitas atau kurangnya pengetahuan yang dimiliki untuk proses pemberdayaan secara utuh.

Keterbatasan itu antara lain keterbatasan kemampuan intelektual, keterbatasan memahami filosofi pemberdayaan, keterbatasan kemampuan material, dan keterbatasan pada aspek mental dan sikap. Untuk poin yang terakhir ini, misalnya, para pelaku utama pemberdaya bekerja karena secara kebetulan berada pada posisi jabatan tertentu, seperti sebagai pimpinan program atau proyek pemberdayaan, sehingga keberpihakkan pada misi pemberdayaan tidak lebih dari sekedar “proyek” yang lebih mengedepankan konsep. Dikatakan demikian karena dalam proses implementasinya acapkali keberpihakkan berbalik kepada dirinya sendiri atau kelompok tertentu di luar sebutan masyarakat atau kelompok miskin yang diberdaya. Konsep-konsep yang baik yang dibuat, hanya sebagai simbol kepentingan administrasi agar semua pihak yang membaca terenyuh, simpatik, dan memberikan dukungan.

Banyak pihak melakukan refleksi terhadap ketidakberhasilan program pemberdayaan, seperti dikemukakan oleh Jamasy (2004), karena para pelaku utama pemberdaya kurang dan tidak mempedulikan amanat untuk berlaku adil dalam prosedural, proses pendistribusian hak, serta tidak berkomitmen dalam berperilaku etis. Mereka lebih cenderung mengutamakan kepentingan administrasi daripada mengutamakan proses dengan segala tuntutan.

Apabila kondisi seperti itu terus berlangsung dalam program-program pemberdayaan yang diterapkan oleh pemerintah, maka sudah dapat dipastikan bahwa program pemberdayaan nasional yang dicanangkan pemerintah akan mengalami kegagalan dan pengentasan kemiskinan hanya merupakan utopia belaka. Karena pemberdayaan secara utuh harus dimulai dari pelaku utamanya, dan tidak hanya terarah pada mereka yang diberdayakan saja. Untuk itu, menurut Bob Tilden (dalam Jamasy: 2004, 57) tenaga pemberdaya harus memiliki empat sifat utama, yakni: *problem solving* (terampil memecahkan masalah), *sense of community* (peduli dan punya keberpihakan kepada masyarakat, khususnya kepada masyarakat miskin), *sense of mission* (peduli dan punya keberpihakan untuk mengikuti misi pemberdayaan); dan *honesty with others and with self* (jujur kepada diri sendiri dan kepada orang lain).

Penutup

Permasalahan kemiskinan yang dialami masyarakat Indonesia adalah sesuatu yang nyata dan perlu dientaskan, jika tidak menghendaki menurunnya derajat hidup masyarakat Indonesia.

Upaya pengentasannya harus dimulai dengan melihat fenomena kemiskinan dalam masyarakat itu sebagai sesuatu yang kompleks yang telah terjadi dalam dimensi waktu yang lama. Bukan hanya sekedar fenomena sesaat dan akibat dari persoalan ekonomi semata.

Pengidentifikasi yang komprehensif dan tepat terhadap proses kemiskinan dalam masyarakat harus dilakukan, sebelum upaya atau langkah strategis dilakukan. Karena tanpa itu maka apapun upaya dilakukan tidak akan memecahkan akar persoalan dari kemiskinan yang dialami oleh masyarakat.

Dewasa ini, pendekatan pemberdayaan masyarakat dalam mengentasi kemiskinan dianggap sebagai obat mujarab untuk mengatasi akar permasalahan kemiskinan dalam masyarakat. Namun penerapan pendekatan ini, perlu pula diawasi secara seksama dan kritis, terutama terhadap para pelaku pemberdaya. Karena diakui oleh banyak kalangan bahwa pelaku pemberdaya ini juga menjadi sumber ketidakberhasilan dalam upaya pelaksanaan program pemberdayaan bagi masyarakat dalam mengentasi kemiskinan.

Oleh karena itu, sebagai warga negara yang baik yang peduli pada masyarakat miskin dan upaya pengentasan kemiskinan di negeri tercinta ini, perlu selalu "awas" terhadap praktek pelaksanaan pemberdayaan yang dilakukan, sehingga kontrol terus berjalan untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan.

Sementara itu, bagi para pelaku pemberdaya harus lebih awal menghayati filosofi pendekatan pemberdayaan, memiliki kapasitas yang memadai tentang substansi pemberdayaan, dan memiliki komitmen pada penerapan nilai-nilai etis dan prinsip-prinsip dasar keadilan dalam praktek pemberdayaan kepada masyarakat. Demikian juga bagi masyarakat miskin, harus sadar dan berusaha bangkit dari ketidakberdayaan yang dialami dan melihat bahwa kemiskinan bukan merupakan takdir semata, tetapi hanya merupakan konstruksi sosial. Dengan demikian, maka upaya pengentasan kemiskinan masyarakat melalui pendekatan pemberdayaan yang menjadi strategi unggulan akan berdampak positif (berhasil) kepada menurunnya angka kemiskinan di negeri ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Wirutomo, Paulus, "Bahan Kuliah Teori Sosial Pembangunan", Universitas Indonesia, 3 September 2007.
- Burkey, Stan, *People first: A Guide to Self Reliant, Participatory Rural Development*, London & New York, Zed Books, 1988.
- , *Berita Resmi Statistik*, No.47/1X/1 September 2006.
- Dewanta, Setya, Awan, dkk (editor), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media, 1995.
- Hasbullah, Jousairi, *Social Capital: Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia*, MR United Press Jakarta, 2006
- UNDP, *Human Development Report 2003*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Jamasy, Owin, *Keadilan, Pemberdayaan dan Penanggulangan Kemiskinan*, Blantika, Jakarta Selatan, 2004.
- Sulistiyani, A.Teguh, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Penerbit Gaya Media, Yogyakarta, 2004.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Kemiskinan: Teori, Fakta dan Kebijakan*, Impac, Jakarta, 1999.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.
- Ujan, Andre Ata, *Keadilan dan Demokrasi*, Yogyakarta, Kanisius, 2001.
- Wirutomo, Paulus, "Bahan Kuliah Teori Sosial Pembangunan", Universitas Indonesia, 3 September 2007.