

PENANGGULANGAN KEMISKINAN: Kebijakan dalam Perspektif Gerakan Sosial*

Nasikun

Abstract

The poors have been ignored within the process of economic development, as myth of non-existence reveals. More over, they have been discredited as the attempt to recognise their existence become a liability. It is widely assumed that policies in favour to the poor essentially compromising the interest of the growing economy. Based on this kind of "auto-critics" the author advocates the importance of integrating the poor within the entire national system of development. Not only the policies have provided the poor with sufficient access to information and technology and the market, a fair distribution of resourcess is imperative. Simply put, the thrust of poverty alleviation policy is restructuring the economy so that the poors gain wider access and stronger bargaining power. In order to make this imperative, poverty alleviation should be treated as social movement. By approaching poverty alleviation as a form of social movement, social and institutional bases for involving the poor in the process of

*) Ditulis kembali dengan beberapa perbaikan dari makalah yang disampaikan pada "Seminar Nasional Gerakan Sosial Pengentasan Kemiskinan: dari Ideologi ke Pilihan Lambang-Lambang", yang diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atma Jaya Yogyakarta bekerjasama dengan Persatuan Wartawan Indonesia Cabang Yogyakarta dalam rangka menyambut Hari Pers Nasional, tanggal 11 Februari 1994.

Nasikun adalah dosen Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, staf peneliti Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan, dan Ketua Divisi Penelitian Pusat Studi Sosial dan Asia Tenggara, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

development is strengthened. Moreover, the deepening of the movement eventually institutionalising the policy and the public agenda, not merely issue to be discussed by government official and a limited number of intellectuals.

Kata-kata kunci: kebijakan penanggulangan kemiskinan; gerakan sosial; kemiskinan.

"The answer to why poverty has increased has more to do with the structure of the economy than its rate of growth" (Keith Griffin dan Azizur Rahman Khan; dalam Edward Weisband, 1989: 65).

Pendahuluan

Kenyataan bahwa banyak seminar dan diskusi tentang masalah kemiskinan pada umumnya diselenggarakan di hotel-hotel berbintang, barangkali bukan secara kebetulan mengisyaratkan betapa peliknya upaya penanggulangan kemiskinan di masyarakat kita. *Pertama*, kenyataan bahwa seminar-seminar dan diskusi-diskusi itu hanya dapat diikuti oleh mereka yang membayar tiket masuk, secara simbolis mengisyaratkan betapa banyak program penanggulangan kemiskinan secara sangat sistematis seringkali justru mendiskriminasikan mereka yang hidup dalam kemiskinan dari peluang untuk ikut menikmati hasil-hasil pembangunan. *Kedua*, kenyataan bahwa para pemakalah duduk terhormat di hadapan para peserta seminar yang lain barangkali juga mengisyaratkan betapa keterlibatan kaum intelektual dan para birokrat dalam program-program penanggulangan kemiskinan seringkali hanya berhasil mengantarkan mereka memasuki lingkaran "governing circles" tanpa banyak mempunyai arti bagi nasib mereka yang hidup dalam kemiskinan. Akhirnya, kenyataan bahwa topik-topik seminar tentang kemiskinan tidak jarang dapat mendongkrak oplag surat kabar, secara simbolis mungkin juga dapat dibaca sebagai isyarat betapa banyak program pembangunan untuk menanggulangi masalah kemiskinan seringkali pada akhirnya lebih banyak menguntungkan mereka yang telah hidup berkelebihan daripada mereka yang hidup dalam kemiskinan.

Mengingat semua itu, hanya di atas kesadaran akan simbolisasi yang demikian maka suatu seminar dan diskusi tentang masalah

kemiskinan masih layak dan syah untuk diselenggarakan. Hanya di atas kesadaran akan kenyataan bahwa banyak program pembangunan seringkali memiliki bias mengecualikan penduduk miskin yang seharusnya menjadi pusat perhatian dan orientasi program-program itulah maka setiap perbincangan dan diskusi tentang masalah kemiskinan masih "*justified*" untuk diselenggarakan. Tanpa kesadaran akan semua itu pembicaraan tentang masalah kemiskinan dan banyak program pembangunan untuk mengentaskan penduduk dari kemiskinan agaknya memang tidak banyak maknanya untuk dilakukan.

Di atas kesadaran akan semua itulah maka penyajian tulisan ini ingin disampaikan. Tujuan utamanya adalah sebagai media "*auto-critics*" untuk mendorong pembentukan pemahaman dan wawasan yang lebih kritis mengenai karakter dari problematika kemiskinan, yang pada gilirannya diperlukan sebagai landasan bagi perumusan konseptualisasi dan operasi suatu gerakan penanggulangan kemiskinan yang lebih dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun demikian para pembaca yang berharap akan menemukan pemaparan sebuah alternatif baru strategi pemecahan masalah kemiskinan jelas akan mengalami kekecewaan yang berat. Kendati tulisan ini berkesan ingin menyajikan sebuah kritik dan koreksi radikal terhadap strategi penanggulangan kemiskinan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah, ia sama sekali tidak memiliki kapasitas untuk menawarkan sebuah pemikiran yang benar-benar baru melainkan lebih dimaksudkan sebagai sebuah pemikiran awal bagi penemuan dan perumusan sebuah strategi penanggulangan kemiskinan di dalam perspektif suatu gerakan sosial.

Mengikuti argumen banyak ahli pembangunan (a.l., Horowitz, 1972; Reutlinger dan Selowsky, 1976; Islam, 1985; Korten, 1984 dan 1986; Weisband, 1989; Adam, 1990; Jazairy et al., 1992; dan Lipton, 1992), argumen pokok penyajian ini dibangun di atas beberapa tesis berikut. *Pertama*, bahwa fenomena kemiskinan bukan semata-mata merupakan konsekuensi dari rendahnya produk nasional bruto dan/ atau tingkat pertumbuhan ekonomi. Sekalipun terdapat kaitan yang kuat antara tingkat produksi masyarakat dan kemiskinan, tingkat kemiskinan lebih banyak berkaitan dengan struktur ekonomi suatu masyarakat. *Kedua*, bahwa kebijakan-kebijakan dan program-program pembangunan yang secara khusus diorientasikan pada lapisan penduduk miskin perlu dirancang dan dilaksanakan dengan sistematis melalui integrasi ekonomi

mereka ke dalam ekonomi nasional apabila kita benar-benar menghendaki pemecahan lebih mendasar atas masalah kemiskinan yang kita hadapi saat ini. *Ketiga*, semuanya itu menuntut aplikasi suatu paradigma dan strategi pembangunan baru yang lebih bersifat partisipatoris, berwawasan lingkungan, dan berorientasi pada upaya untuk secara langsung menanggulangi masalah kemiskinan. *Keempat*, bahwa keberhasilan program-program anti kemiskinan harus didukung oleh sebuah gerakan sosial yang tidak hanya mensyaratkan penyelenggaraan program-program yang kuat dan dana yang melimpah, tetapi juga dukungan banyak hal yang lain: mulai dari landasan ideologi yang "membebaskan" (*liberating*) dan "mencerahkan" (*enlightning*), kepemimpinan karismatis yang kuat, dan jaringan organisasi yang rapih, sampai dengan pemilihan dan penggunaan lambang-lambang gerakan yang memikat.

Mitos tentang Posisi "non-existence" Penduduk Miskin

Langkah pertama untuk mendekati masalah kemiskinan di Dunia Ketiga, tidak terkecuali di Indonesia, harus dilakukan dengan mengikis secara kritis mitos-mitos yang melekat di dalam paradigma pembangunan konvensional yang melihat lapisan penduduk miskin berada di luar sistem produksi nasional, dan oleh karena itu dianggap sebagai beban daripada aset pembangunan ekonomi nasional (Jazairy, *et al.*, 1992: xix). Ini perlu dilakukan paling sedikit oleh karena dua alasan berikut. *Pertama*, ia bertentangan dengan kenyataan bahwa penduduk miskin (terutama mereka yang hidup di sektor pertanian) bukan hanya telah terlibat sangat mendalam di dalam sistem produksi nasional tetapi bahkan telah menjadi tulang punggung dari ekonomi dan keberhasilan pembangunan nasional kita. Sebagaimana terjadi juga di banyak negara sedang berkembang yang lain, mereka bukan hanya merupakan produsen pangan nasional terbesar tetapi juga beberapa jenis tanaman ekspor. Di Indonesia, antara 60 sampai 70 persen produksi pangan kita bahkan disumbangkan oleh para petani berlahan sempit dengan kepemilikan tanah kurang dari 0,50 hektar (Nasikun 1987). Dengan nilai tukar komoditas pangan yang rendah terhadap barang-barang yang diproduksi oleh sektor industri, hal itu juga berarti bahwa selama ini lapisan penduduk miskin di daerah pedesaan telah menyumbangkan subsidi yang sangat besar bagi pertumbuhan industri di negeri ini. *Kedua*,

mitos tersebut paling sedikit telah menjadi salah satu sebab dari akomodasi suatu strategi pembangunan yang bias kota dan mendiskriminasikan masyarakat miskin di daerah pedesaan, sementara yang diperlukan sebaliknya bukan hanya suatu strategi pembangunan yang memberikan pengakuan terhadap sumbangan penduduk miskin di daerah pedesaan terhadap produksi nasional, tabungan nasional, dan pertumbuhan ekonomi nasional, tetapi juga menciptakan kondisi-kondisi yang dapat mendorong mereka menjadi lebih produktif. Itulah pilihan strategi pembangunan yang seharusnya diambil oleh pemerintah jikalau kita memang benar-benar berkeinginan untuk memecahkan secara lebih mendasar masalah kemiskinan di negeri ini.

Sayangnya, program-program anti kemiskinan yang kita lakukan sampai saat ini masih terus diperlakukan sebagai program kesejahteraan sosial "residual" yang melihat upaya penanggulangan kemiskinan sebagai suatu tindakan yang bersifat darurat. Sebagai konsekuensinya, suatu "trade-off" seringkali harus ditarik antara pilihan program-program penanggulangan kemiskinan di satu sisi dan program-program investasi bagi pertumbuhan ekonomi pada sisi yang lain. Tentu saja selalu dengan kemenangan pilihan yang kedua, sementara program-program pengentasan penduduk dari kemiskinan terus diselenggarakan sebagai program kesejahteraan sosial yang bersifat residual dan karitatif. Sebaliknya, jikalau kita memang ingin benar-benar menempatkan program-program penanggulangan kemiskinan sebagai bagian integral dari program pembangunan nasional, program-program anti kemiskinan harus kita tangani secara langsung dengan sasaran untuk memecahkan faktor-faktor yang menjadi sumber dari kehadirannya dan kendala-kendala yang menghalangi penanggulangannya. Itu semua tidak dapat lain daripada berarti bahwa kita harus bersedia lebih banyak mendengar dan belajar dari mereka yang mengalaminya; memberikan ruang yang lebih lebar bagi partisipasi mereka di dalam penyusunan rancangan, pelaksanaan, dan evaluasi program-program penanggulangannya; memahami lebih cermat kepentingan-kepentingan obyektif penduduk miskin dan proses kemiskinan yang menjadi sumbernya; mengurangi birokratisasi di dalam pengelolaan program-program pembangunan yang akan membuat masalah kemiskinan dapat diatasi secara internal dengan memanfaatkan secara optimal sumber daya dan potensi lapisan penduduk miskin yang selama ini belum sungguh-sungguh dilakukan.

Semua itu menyangkal pandangan konvensional yang selama ini menguasai pemikiran para ahli dan praktisi pembangunan bahwa memberikan dukungan pada produsen kecil merupakan suatu investasi yang tidak ekonomis, oleh karena pertumbuhan yang stabil senantiasa menuntut dukungan kondisi-kondisi sosial yang stabil pula. Pertumbuhan yang demikian sebaliknya tidak mungkin dicapai di bawah kondisi ketidakseimbangan yang kronis, yang akan mendorong arus migrasi dari daerah pedesaan yang kurang produktif dan menciptakan proses pemiskinan dan pengangguran di sekitar daerah-daerah yang produktif. Pertumbuhan jangka panjang di dalam kondisi yang demikian sebaliknya menuntut investasi untuk menjaga agar penduduk di daerah yang kurang produktif dapat menunda keputusan mereka untuk melakukan migrasi ke kota-kota besar, sampai pusat-pusat pertumbuhan memiliki kemampuan untuk mengakomodasi perpindahan penduduk dari daerah-daerah "pinggiran". Di bawah kondisi yang demikian pengalihan sumber daya juga diperlukan untuk meningkatkan pendapatan lapisan penduduk miskin di daerah-daerah pinggiran. Dalam pada itu, suatu strategi pembangunan yang khusus perlu disusun dan diterapkan untuk mendukung mereka, melalui mobilisasi sumber daya publik untuk mendukung investasi di dalam infrastruktur untuk meningkatkan produksi dengan ongkos yang minimum.

Tuntutan Akan Suatu Paradigma Baru Pembangunan

Di atas mitos posisi "*non-existence*" lapisan penduduk miskin di dalam sistem produksi nasional, perkembangan pemikiran tentang pembangunan selama masa 40 atau 50 tahun terakhir sangat kuat didominasi oleh suatu paradigma yang meyakini benar bahwa pertumbuhan ekonomi nasional secara otomatis akan menghasilkan proses "perembesan ke bawah" (*trickling down*) kemakmuran kepada lapisan penduduk miskin. Suatu varian teori awal di dalam paradigma ini, yang sangat populer sepanjang dasawarsa 1950-an melalui karya Rostow (1960), misalnya, melihat persoalan pembangunan sebagai masalah transformasi masyarakat tradisional menuju masyarakat modern melalui pertumbuhan ekonomi. Para ahli pembangunan lain yang mengikuti pemikiran Lewis (Jazairy et al. 1992: 5) melihatnya sebagai persoalan tentang bagaimana mencapai pertumbuhan ekonomi di bawah

situasi penawaran tenaga kerja yang tidak terbatas. Kedua varian teori tersebut melihat penduduk miskin sebagai suatu kelompok homogen yang menghadapi "lingkaran setan" keterbelakangan dan hanya dapat dientaskan dari situasi kemiskinan melalui suatu dorongan besar-besaran aliran kapital dan teknologi (*big push*) dari luar negeri.

Aplikasi paradigma pembangunan yang demikian telah menghasilkan pelestarian kemiskinan melalui sejumlah proses sosial-ekonomi berikut (Jazairy et al., 1992: 69-87). *Pertama*, ia terjadi melalui perumusan kebijakan investasi yang bias kota dan bias terhadap tanaman ekspor, kebijakan harga untuk mendorong impor komoditas pertanian tertentu, subsidi kapital untuk ekspansi sektor modern, subsidi untuk adopsi dan pengembangan teknologi padat modal, kebijakan perpajakan yang memberatkan bagi komoditi ekspor yang dihasilkan oleh petani produsen kecil, dan kegagalan untuk memberikan "barang-barang insentif" (*incentive goods*) bagi lapisan penduduk miskin. *Kedua*, persistensi kemiskinan juga terjadi melalui proses-proses kelembagaan yang cenderung melestarikan kemiskinan pedesaan, seperti akses yang rendah terhadap sumber daya tanah dan air; sistem bagi hasil dan hubungan pertanahan yang tidak seimbang; akses terhadap kredit dan input produksi (termasuk paket teknologi dan informasi) yang rendah dan akses yang terbatas terhadap penyuluhan; tiadanya atau terbatasnya perhatian dan hasil-hasil penelitian mengenai pertanian berlahan sempit; dan banyak kendala perkembangan lembaga-lembaga "grass-roots" yang dapat mendorong partisipasi lapisan penduduk miskin. *Ketiga*, keduanya masih diperkuat melalui menguatnya dualisme antara usaha tani tradisional berlahan sempit dan usaha tani modern berlahan luas di mana yang pertama secara progresif terus-menerus terdesak oleh pengambilalihan sumber daya (terutama tanah) yang terbaik melalui ekspansi yang kedua. *Keempat*, yang seringkali memperoleh perhatian berlebihan, ia terjadi melalui dampak pertumbuhan penduduk sebagai akibat terjadinya "transisi demografis" menyusul perbaikan mutu hidup dan perkembangan teknologi kesehatan, yang telah menyebabkan meningkatnya tekanan terhadap pemilikan dan penguasaan tanah dan terbatasnya kenaikan tingkat pendapatan rata-rata penduduk di bawah tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi sekalipun.

Paradigma pembangunan yang demikian jelas melupakan kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan hanya

dapat diwujudkan apabila pertumbuhan ekonomi memiliki dampak peningkatan standar hidup penduduk miskin di daerah pedesaan melalui peningkatan keuntungan (*returns*) dari faktor-faktor produksi yang mereka miliki atau dengan cara mengalokasikan pembagian sumber daya yang seimbang untuk menyediakan pelayanan dan infrastruktur pedesaan yang diperlukan untuk optimalisasi produktivitas lapisan penduduk miskin. Strategi yang demikian harus tidak dilihat bertentangan dengan argumen pertumbuhan atau pencapaian tingkat GNP yang tinggi. Keduanya sangat esensial bagi pemecahan masalah kemiskinan di daerah pedesaan, tetapi tujuan tersebut hanya dapat dilakukan secara mendasar melalui "*high-quality growth*" atau "*poverty reducing growth*", yakni pertumbuhan yang dicapai melalui partisipasi dari seluruh lapisan penduduk di dalam proses ekonomi.

Sekali lagi, yang diperlukan dengan demikian adalah suatu paradigma baru pembangunan yang tidak lagi melihat lapisan penduduk miskin berada di luar sistem produksi nasional. Sebaliknya, paradigma pembangunan yang demikian harus memandang mereka sebagai bagian integral dari sistem produksi nasional, dan dengan demikian menempatkan mereka sebagai aktor dan mitra dalam proses pertumbuhan. Di dalam paradigma pembangunan yang baru itu, "*high-quality growth*" atau "*poverty reducing growth*" dicapai dengan menggantungkan pertumbuhan pada kekuatan kaitan-kaitan antara sektor modern dan sektor tradisional, antara sektor industri dan sektor pertanian. Mengingat lapisan penduduk miskin pada umumnya berada di dalam sektor tradisional atau pertanian, hal itu juga berarti bahwa "*high-quality growth*" atau "*poverty reducing growth*" harus digantungkan pada perlunya memberikan tempat dan akomodasi yang penting bagi lapisan penduduk miskin di dalam proses produksi, pemasaran, dan akumulasi. Bukti-bukti dari berbagai konteks mendukung argumen tersebut, yakni bahwa apabila lapisan penduduk miskin benar-benar terintegrasi ke dalam sistem pasar, menjadi lebih komersial dan memperoleh dukungan faktor-faktor produksi, infrastruktur dan suatu kerangka insentif, maka mereka akan dapat tampil sebagai "*leading actors*" di dalam proses pertumbuhan sebagaimana yang ditunjukkan oleh hasil penelitian Islam (Jazairy et al., 1992: 15) bahwa 10 persen pertumbuhan sektor pertanian dapat mendorong tingkat pertumbuhan 13 persen di sektor non-pertanian.

Lebih dari semua itu, di bawah penetrasi liberalisasi kapitalisme dunia, paradigma baru pembangunan bahkan harus melihat lapisan penduduk miskin sebagai bagian integral dari sistem ekonomi kapitalis yang akan menjadi karakter dari sistem ekonomi Indonesia di masa mendatang, dan oleh karena itu secara sistemik harus diperlakukan sebagai konstituen dari kebijakan-kebijakan negara (baca: pemerintah). Sama seperti halnya mekanisme kapitalisme yang akan semakin berkembang di Indonesia di masa mendatang secara sistemik akan terus-menerus bekerja memproduksi dan mereproduksi keuntungan dan konsentrasi kapital, maka mekanisme yang sama secara sistemik pula akan terus-menerus bekerja memproduksi dan mereproduksi lapisan penduduk miskin sebagai cadangan tenaga kerja yang diperlukan bagi ekspansi ekonomi (Jordan, 1987). Pada saat yang sama, oleh tuntutan akan berkembangnya "*business confidence*" yang diperlukan bagi produksi dan reproduksi sistem kapitalisme itu sendiri, maka di masa mendatang sistem kesejahteraan sosial "*residual*", meminjam terminologi Wilensky dan Lebeaux (dalam Suppes dan Wells, 1991: 32-33), yang selama ini memperlakukan kebijakan bantuan kesejahteraan bagi lapisan penduduk miskin sebagai kebijakan darurat harus ditransformasikan menjadi suatu sistem kesejahteraan sosial "*institusional*" yang memperlakukan kebijakan bantuan kesejahteraan bagi penduduk miskin sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan pembangunan ekonomi nasional.

Perlunya Reorientasi Kebijakan Anti Kemiskinan

Semuanya itu sama sekali tidak berarti bahwa campur tangan pemerintah tidak diperlukan, oleh karena yang menjadi isu di sini bukanlah bahwa campur tangan pemerintah diperlukan atau tidak diperlukan. Para ahli pembangunan sebaliknya percaya bahwa kebijakan makro-ekonomi yang diambil secara tepat oleh pemerintah justru sangat diperlukan untuk meningkatkan akses lapisan penduduk miskin terhadap sumber daya produktif dan pasar dengan menghilangkan kendala-kendala yang timbul dari mode produksi subsistem mereka. Dengan perkataan lain, yang diperlukan bukanlah penolakan terhadap setiap kebijakan pemerintah melainkan kebijakan pemerintah yang benar. Mengingat akan banyaknya hambatan yang tertanam sangat

mendalam di dalam sistem ekonomi lapisan penduduk miskin, penyesuaian-penyesuaian kebijakan makro-ekonomi justru perlu dilakukan secara berkesinambungan dan reformasi-reformasi yang sensitif terhadap masalah kemiskinan perlu dilakukan di dalam dataran yang luas (Jazairy et al., 1992: 213-214). *Pertama*, kebijakan nasional dalam bidang perpajakan dan pengeluaran, keuangan, kredit dan tingkat bunga, kebijaksanaan harga dan pemasaran, dan nilai tukar uang, perlu terus-menerus ditinjau ulang untuk mengidentifikasi kawasan-kawasan kebijakan yang menghambat sektor ekonomi lapisan penduduk miskin. Artinya, sumber daya ekonomi harus dialokasikan menurut potensi ekonomi berbagai sektor, dan melalui kriteria itu lapisan penduduk miskin harus memperoleh peluang yang seimbang untuk menikmati hasil pertumbuhan. *Kedua*, lembaga-lembaga sosial ekonomi pada berbagai jenjang juga perlu terus-menerus ditinjau ulang untuk melayani kepentingan lapisan penduduk miskin secara lebih efektif. Sektor-sektor negara dan swasta harus dijaga agar tetap dapat beroperasi secara disiplin di atas landasan "keunggulan komparatif" di dalam proses produksi, distribusi, dan pemasaran. Lembaga-lembaga pelayanan input, penyuluhan, lembaga-lembaga keuangan dan pembangunan pedesaan yang sesuai dengan kepentingan-kepentingan lapisan penduduk miskin perlu terus dijaga fungsinya untuk memperkuat kemampuan mereka sebagai wiraswastawan. *Ketiga*, akhirnya, sejumlah kebijakan nasional juga diperlukan untuk meningkatkan berbagai aliran sumber daya dari luar bagi lapisan penduduk miskin dan untuk mengeliminasi distorsi perdagangan barang-barang yang menyangkut kepentingan mereka.

Di dalam hubungan dengan semuanya itu, kebijakan "*price is right*" dalam tiga jenis pasar yang melibatkan ekonomi lapisan penduduk miskin, yakni pasar sarana atau faktor-faktor produksi, pasar hasil produksi, dan pasar bahan kebutuhan hidup sehari-hari perlu memperoleh perhatian yang khusus untuk memberikan fasilitas bekerjanya pasar dengan benar melawan manipulasi harga oleh otoritas tertentu di luar bekerjanya prinsip keunggulan komparatif suatu komoditas. Namun demikian mengingat kebijakan harga macam apa pun tidak dengan sendirinya menguntungkan lapisan penduduk miskin di bawah kontrol suatu kekuatan monopolistik, setiap kebijakan harga untuk menolong kepentingan lapisan penduduk miskin harus

dilaksanakan di dalam integrasi yang kental dengan ketiga kebijakan di atas: kebijakan makro-ekonomi, kelembagaan, dan aliran sumber daya eksternal. Tantangan besar yang harus kita hadapi di dalam pemecahan mendasar masalah kemiskinan di masa mendatang, demikian menurut Jazairy, adalah mencapai dan mempertahankan keseimbangan makro-ekonomi, sementara pada saat yang bersamaan memanfaatkan dan mengoptimalkan segenap potensi produktif lapisan penduduk miskin, yang akan memperoleh keuntungan dari keseimbangan itu. Dengan perkataan lain, suatu lingkungan makro dan kelembagaan merupakan sebuah prakondisi yang sangat penting bagi pemecahan kemiskinan pedesaan dan pada saat yang sama untuk mencapai keseimbangan ekonomi pada tingkat makro.

Argumen itu nyaris tidak berbeda dari argumen Michael Lipton (1992). Sangat percaya bahwa sumber dari kemiskinan di banyak negara sedang berkembang berakar di dalam kebijakan pembangunan yang bias kota, misalnya, Lipton melihat kebijakan redistribusi kota-desa (*urban-rural redistribution*) sebagai kebijakan yang paling penting dari empat pilihan kebijakan yang mungkin diambil oleh pemerintah negara-negara sedang berkembang bagi perbaikan kondisi kehidupan penduduk miskin. Keempat pilihan kebijakan yang dimaksud adalah: (1) kebijakan percepatan pertumbuhan ekonomi plus mekanisme “tetesan ke bawah” (*trickle-down*); (2) kebijakan redistribusi di lingkungan pedesaan (*intra-rural redistribution*); (3) kebijakan pertumbuhan khusus untuk penduduk miskin di daerah pedesaan (*forms of specific growth to the rural poor*); dan (4) kebijakan redistribusi kota-desa (*urban-rural redistribution*). Tiga pilihan kebijakan yang pertama, kedua dan ketiga, menurut Lipton, hanya akan efektif apabila semua itu dilakukan untuk mendukung atau sebagai elemen dari pilihan kebijakan yang keempat.

Program Penanggulangan Kemiskinan sebagai Suatu Gerakan Sosial

Itulah tantangan paling besar yang harus kita hadapi di masa mendatang: yang pada hakekatnya merupakan pekerjaan besar untuk mentransformasikan pendekatan pembangunan yang selama ini kita lakukan menjadi pendekatan pembangunan yang benar-benar berpusat pada rakyat (Korten, 1984 dan 1986). Di dalam konteks itulah, program penanggulangan kemiskinan sebagai suatu gerakan sosial menemukan perannya yang sangat penting. Di dalam konteks itu pula, program

penanggulangan kemiskinan sebagai suatu gerakan sosial untuk memberdayakan penduduk miskin memperoleh maknanya yang paling penting. Tantangan paling besar yang harus dihadapi oleh gerakan sosial yang demikian adalah bahwa ia menuntut mobilisasi kekuatan sangat besar untuk menghadapinya melalui pembentukan jaringan organisasi sosial yang berbeda daripada yang diperlukan oleh suatu strategi pembangunan yang sudah mapan. *Pertama*, seperti halnya dengan semua gerakan sosial yang lain gerakan pengentasan kemiskinan harus memiliki semua ciri-ciri dari suatu gerakan sosial: ia terus menerus berada di dalam proses “pembentukan”, “menjadi”, dan “berkembang”. Kriteria keberhasilannya hanya dapat diukur sampai seberapa jauh ia telah berhasil melibatkan semakin banyak penduduk miskin di dalam proses pembangunan. Itulah pula tolok ukur yang harus kita pergunakan untuk menguji keberhasilan program-program anti kemiskinan tiga sampai lima tahun mendatang.

Kedua, eksistensi dan kelestariannya harus didukung oleh jaringan organisasi sosial yang rapih: mulai dari yang berskala kecil dan bersifat “grassroots” sampai dengan organisasi sosial yang berskala regional, nasional, atau bahkan internasional. Lebih dari itu, untuk menjamin kelestarian aktivitas-aktivitasnya, suatu gerakan sosial anti kemiskinan harus terus menerus mengusahakan untuk semakin banyak memiliki dan menguasai sumber-sumber dananya sendiri. Sebagaimana sudah sangat luas diketahui, salah satu kelemahan dan sumber dari kegagalan banyak gerakan sosial justru terletak pada kenyataan bahwa mereka pada umumnya tidak memiliki penguasaan sumber daya finansial dalam jumlah yang cukup, pasti, dan dalam aliran yang teratur. Sumber-sumber dana itu pada gilirannya hanya dapat diperoleh dalam jumlah yang besar dan dalam aliran yang teratur melalui kemampuan gerakan untuk membangun jaringan dan kerjasama.

Ketiga, sebagai nafas hidupnya, ia harus terus-menerus didukung dan diperkokoh oleh suatu identifikasi kelompok “kekitaan” yang kuat dengan sistem pembagian kerja yang terbuka di antara para pendukungnya. Berada pada pusat gerakan adalah para pemimpin, yang tidak jarang atau seringkali menuntut dan berpusat di sekitar seorang pemimpin yang memiliki kualitas sebagai pemimpin karismatis. Di luar lingkaran para pemimpin adalah para pendukung yang memiliki komitmen lebih rendah, atau pendukung-pendukung yang bersifat

temporer. Dalam pada itu, berada di barisan paling luar dari suatu gerakan sosial penanggulangan kemiskinan, seperti halnya dalam semua gerakan sosial, adalah para simpatisan yang secara moral memberikan dukungan tetapi tidak secara aktif berpartisipasi di dalam aktivitas operasional gerakan.

Keempat, organisasi-organisasi pendukung gerakan pemberdayaan lapisan penduduk miskin, para pemimpin, dan para pendukung mereka, harus terus-menerus diorganisasi ke dalam jaringan organisasional yang bersifat terbuka melalui berbagai pertemuan informal, pertukaran dan pemakaian sumber-sumber informasi yang sama, pertemuan-pertemuan, seminar, konferensi, lokakarya dan sebagainya. Untuk mendukung semua kegiatan itu, gerakan sosial penanggulangan kemiskinan juga menuntut pengembangan suatu jaringan perpustakaan terpusat yang memiliki koleksi buku-buku literatur, artikel, *newsletter*, dan majalah, yang secara khusus memberikan informasi dan mengikat para pendukungnya. Dengan semuanya itu gerakan sosial pemberdayaan penduduk miskin harus banyak melakukan pertemuan-pertemuan pada berbagai tingkatan organisasi untuk menyebarkan informasi, membangun solidaritas organisasi, menyusun strategi dan taktik gerakan, dan sebagainya.

Kelima, sebagaimana halnya dengan setiap gerakan sosial, gerakan sosial penanggulangan kemiskinan juga perlu memiliki lambang-lambang sendiri: baik yang bersifat positif maupun negatif, seperti halnya penggunaan lambang-lambang "solar" dan "biogas" (sebagai lambang-lambang positif) atau "nuclear" dan "MNC" (sebagai lambang-lambang negatif) yang dipakai di dalam gerakan sosial pelestarian lingkungan. Seperti halnya dengan perjuangan PKI pada masa Orde Lama untuk memperoleh simpati penduduk miskin di daerah pedesaan menggunakan slogan tentang "tujuh setan desa" dan "kapitalisme birokrat" sebagai musuh-musuh petani, maka gerakan sosial anti kemiskinan juga perlu merumuskan lambang-lambang yang memikat. Lambang-lambang tersebut dapat ditampilkan dalam berbagai bentuk penampilan: seperti slogan-slogan, nyanyian-nyanyian, "sticker", kancing baju, gantungan kunci, poster-poster dan sejenisnya.

Keenam, akhirnya, pada tingkat ideologis gerakan penanggulangan kemiskinan harus terus-menerus merumuskan secara lebih kristal ideologi alternatif yang ingin ditawarkan untuk menggantikan ideologi pembangunan dominan yang sedang berkuasa. Di dalam ideologi pembangunan yang dimaksud terkandung dua buah elemen yang saling melengkapi satu sama lain: (1) suatu kritik terhadap masyarakat yang ada dan ideologi yang mendasarinya di dalam terminologi moral, seperti misalnya tentang bagaimana masyarakat yang ada memperlakukan secara tidak adil para warganya dan bagaimana mekanisme hubungan-hubungan sosial yang tidak adil itu terjadi; dan (2) suatu usulan bagi perubahan-perubahan menuju suatu masyarakat yang lebih baik serta cara-cara untuk mencapainya. Masih menjadi sebuah pertanyaan sangat besar apakah gerakan penanggulangan kemiskinan yang sedang kita siapkan melalui berbagai program anti kemiskinan memiliki kapasitas untuk beroperasi di atas landasan ideologi baru menggantikan ideologi "pembangunanisme" yang selama ini menjadi landasan dari banyak program penanggulangan masalah kemiskinan di Indonesia. Tanpa kapasitas itu keberhasilannya sebagai sebuah gerakan sosial sulit dibayangkan.***

Daftar Pustaka

- Adam, W . M. (1990). *Green Development: Environment and Sustainability in the Third Worlds*, London and New York: Roulledge.
- Griffin, Keith dan Azizur Rahman Khan. (1989). 'Ugly Facts and Fancy Models: Poverty in the Third World.' Dalam Weisband, Edward (Ed.), *Poverty Amid Plenty: World Political Economy and Distributive Justice*. Boulder, San Francisco and Londong: Westview Press.

Suppes, Mary Ann dan Carolyn Cressy Wells, (1991). *The Social Work Experience: an Introduction to the Profession*. New York: McGraw-Hill, Inc.

Weisband, Edward, Ed. (1989). *Poverty Amid Plenty: World Political Economy and Distributive Justice*. Boulder, San Francisco and London: Westview Press.

- Horowitz, Louis Irving, (1972). *Three World of Development: The Theory and Practice of International Stratification*. Second Edition, New York: Oxford University Press.
- Islam, Rizwanul, Ed. (1985). *Strategies for Alleviating Poverty in Asia*. International Labour Organization, Asian Employment Programme (ARTEP), Bangkok.
- Jazairy, Idris, Mohiudin Alamgir dan Theresa Panuccio (1992). *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences*. New York: New York University Press.
- Jordan, Bill. (1987). *Tethinking Welfare*. New York: Basic Blackwell Ltd.
- Lipton, Michael. (1992). *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. London: Temple Smith.
- Korten, David C. (1984). 'People-Centered Development: Toward A Framework.' Dalam David C. Korten dan Rudi Klaus (Eds.), *People-Centered Development: Contributions Toward Theory and Planning Frameworks*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Korten, David C. (1986). 'Introduction: Community-Based Resource Management,' Dalam David C. Korten, (Ed.), *Community Management: Asian Experience and Perspectives*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Nasikun. (1987). 'Prospek Ketahanan Swasembada Beras Kita Tahun 1987.' Dalam *Prospek Pedesaan Tahun 1987*. Yogyakarta: P3PK-UGM.
- Reutlinger, S. dan Selowsky, M. (1976). *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options*. Baltimore: Jhon Hopkins.
- Rostow, Walt W. (1960). *The Stages of Economic Growth: An Anti-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.